

รัฐพันลึกกับประชาธิปไตยแบบไทย: อำนาจนอกระบบในการกำหนดทิศทางการเมืองหลังการเลือกตั้ง

Thailand's Deep State and Democratic Backsliding: Extra-Constitutional Power in Post-Election Governanc

นายคุณากร ตันสกุล¹

Mr.Kunakorn Tansakul

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ การเมืองหลังการเลือกตั้งที่ไม่เป็นของรัฐบาลที่ประชาชนเลือก ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างเรื้อรังของประชาธิปไตยไทย โดยมีจุดตั้งต้นจากความย้อนแย้งที่การเลือกตั้งดำรงอยู่ในฐานะกลไกความชอบธรรมทางการเมือง ขณะที่อำนาจกำหนดทิศทางการเมืองกลับไม่ได้อยู่ในสนามเลือกตั้งอย่างแท้จริง งานศึกษานี้ใช้กรอบแนวคิด “รัฐพันลึก” (Deep State) เพื่ออธิบายโครงสร้างอำนาจนอกระบบที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องหลังรัฐประหารในทุกยุคสมัย เพื่ออธิบายกลไกการทำงานของรัฐบาลที่แทรกแซงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อันได้แก่กลไกทางรัฐธรรมนูญ อำนาจขององค์กรอิสระ อำนาจตุลาการ การใช้อำนาจนิติสงคราม ตลอดจนการสนับสนุนรัฐประหารซ้ำซากในนามของ “ความมั่นคง” และ “ความสงบเรียบร้อย” ผลการศึกษาพบว่ารัฐพันลึกในบริบทไทยมิได้เป็นเพียงเครือข่ายอำนาจเชิงนามธรรม หากแต่มีลักษณะเป็นโครงสร้างทางสถาบันที่เชื่อมโยงกันระหว่างกองทัพ ระบบราชการระดับสูง ตุลาการ และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง การแทรกแซงดังกล่าวส่งผลให้ประชาธิปไตยไทยอยู่ในภาวะ “ประชาธิปไตยแบบจำกัด” ความรับผิดชอบสถาบันอ่อนแอ วงจรความรุนแรงทางการเมืองเกิดซ้ำ และหลักนิติรัฐขาดเสถียรภาพ บทความเสนอว่า การคลี่คลายอำนาจรัฐพันลึกจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ ระบบความยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร และการสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบตรวจสอบได้ เพื่อให้ประชาธิปไตยไทยกลับคืนสู่เจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริงและยั่งยืนในอนาคต

คำสำคัญ: รัฐพันลึก, การเมืองหลังการเลือกตั้ง, อำนาจนอกระบบ, รัฐธรรมนูญนิยม, ประชาธิปไตยไทย

¹ นักวิชาการอิสระ ; independent Scholar,Thailand

Corresponding author, e-mail: kunakorntansakul5@gmail.com,Tel. 085-784615377

Abstract

This article examines the phenomenon of “post-election politics without real electoral governance” in Thailand, which reflects a persistent structural crisis of Thai democracy. Although elections formally exist as a source of political legitimacy, real power often remains outside the electoral arena. This study employs the concept of the “Deep State” as an analytical framework to explain the continuity of extra-constitutional power structures that have persisted after repeated military coups. The study investigates the mechanisms through which the Deep State intervenes in elected governments, including constitutional engineering, the political role of independent agencies, judicialization of politics (lawfare), and recurring military interventions justified in the name of national security and social order. The findings reveal that Thailand’s Deep State is not merely an abstract network of influence but a concrete institutional structure linking the military, high-level bureaucracy, the judiciary, and economic elites. These interconnected institutions significantly constrain the authority of elected governments. As a result, Thai democracy remains trapped in a condition of “restricted democracy,” characterized by weak institutional accountability, recurring cycles of political violence, and a fragile rule of law. The article argues that dismantling the power of the Deep State requires comprehensive structural reforms, particularly in constitutional design, civil–military relations, judicial accountability, and the promotion of a democratic political culture based on transparency and public oversight. Only through such reforms can Thai democracy be restored to reflect the genuine political will of the people and achieve long-term democratic stability.

Keywords : Deep State , Post-Election Politics, Extra-Constitutional Power , Constitutionalism, Thai Democracy

1.บทนำ

ปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยร่วมสมัยที่เด่นชัดประการหนึ่ง คือ “การเมืองหลังการเลือกตั้งที่ไม่เป็นของรัฐบาลที่ประชาชนเลือก” กล่าวคือ แม้กระบวนการเลือกตั้งจะดำรงอยู่ในฐานะกลไกตามระบอบประชาธิปไตย แต่ทิศทางอำนาจทางการเมือง นโยบายสาธารณะ และเสถียรภาพของรัฐบาลกลับมิได้ถูกกำหนดโดยรัฐบาลที่มาจาก

เสียงข้างมากของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่ถูกกำกับ ควบคุม หรือจำกัดโดยกลไกอำนาจนอกระบบที่ฝังตัวอยู่ในโครงสร้างรัฐไทย

งานศึกษาวิเคราะห์การเมืองไทยร่วมสมัยชี้ให้เห็นว่าหลังการเลือกตั้งปี 2562 และ 2566 แม้รัฐบาลจะเกิดขึ้นจากกระบวนการเลือกตั้งตามกติกา แต่บทบาทของกองทัพ เครือข่ายอนุรักษนิยม และโครงสร้างอำนาจที่ยึดโยงกับสถาบันที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง ยังคงมีอิทธิพลอย่างสูงต่อทิศทางการเมืองโดยรวม (Chambers, 2024) สภาพเช่นนี้สะท้อน ความย้อนแย้งของประชาธิปไตยไทย ที่มี “รูปแบบประชาธิปไตย” แต่ยังคงขาด “สาระประชาธิปไตย” ในเชิงอำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยแท้จริง

ในเชิงโครงสร้าง งานวิชาการที่ศึกษาวิจัยไทยหลังรัฐประหารได้เสนอแนวคิดเรื่อง “embedded military” หรือ “การฝังตัวของอำนาจทหารในรัฐ” ซึ่งหมายถึงการที่กองทัพมิได้ทำหน้าที่เพียงองค์กรด้านความมั่นคงตามปกติ หากแต่แทรกซึมเข้าไปอยู่ในระบบเศรษฐกิจ การบริหารราชการ และโครงสร้างนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบส่งผลให้แม้จะมีการคืนอำนาจผ่านการเลือกตั้ง แต่อำนาจกำหนดเชิงโครงสร้างก็ยังคงอยู่ในเครือข่ายเดิม (Chambers, & Waitoolkiat, 2020)

หากมองในเชิงประวัติศาสตร์การเมือง การแทรกแซงการเมืองของกองทัพไทยมิใช่ปรากฏการณ์เฉพาะช่วงหลังปี 2557 เท่านั้น หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของ วัฒนธรรมรัฐประหารซ้ำซาก ที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนานตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา งานศึกษาของ Prakoso (2014) ชี้ให้เห็นว่ากองทัพไทยได้พัฒนาบทบาทจาก “ผู้พิทักษ์ความมั่นคง” ไปสู่ “ผู้กำกับทิศทางการเมือง” อย่างต่อเนื่อง ผ่านทั้งการยึดอำนาจโดยตรง และการแทรกแซงผ่านกลไกรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และองค์กรอิสระ

ในระดับการวิเคราะห์เชิงสังคมการเมือง ข้อถกเถียงเรื่อง “รัฐพันลึก” (deep state) ในประเทศไทยยังได้รับการขยายความผ่านบทวิเคราะห์เชิงสื่อและนโยบายสาธารณะ ซึ่งเสนอว่าอำนาจนอกระบบมิได้จำกัดอยู่เฉพาะกองทัพหรือราชการเท่านั้น หากแต่เป็นเครือข่ายอำนาจที่เชื่อมโยงระหว่างทหาร ระบบราชการระดับสูง กลุ่มทุน สื่อ และกลุ่มอนุรักษนิยมทางอุดมการณ์ (Sunthan Chayanon, Wijittra Srisorn, and Tikhamporn Punluekdej, 2024) เครือข่ายเช่นนี้ทำหน้าที่เป็น “รัฐซ้อนรัฐ” ที่สามารถกำกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยตรง

ในบทความนี้ ผู้เขียนใช้คำว่า “รัฐพันลึก” เพื่ออธิบายโครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่ภายในรัฐ แต่ไม่ได้ปรากฏอย่างเป็นทางการในระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ รัฐพันลึกในความหมายเบื้องต้นหมายถึงเครือข่ายของสถาบันบุคคล และกลไกอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองและนโยบายสาธารณะอย่างต่อเนื่อง แม้จะไม่ใช่ภายใต้การตรวจสอบหรือความรับผิดชอบตามกระบวนการประชาธิปไตยโดยตรง ลักษณะสำคัญของรัฐพันลึกคือการทำงานผ่านความไม่เป็นทางการ ความต่อเนื่องของอำนาจ และความสามารถในการคงอยู่ได้โดยไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในบริบทของสังคมไทยแนวคิดรัฐพันลึกจึงถูกนำมาใช้เพื่ออธิบาย

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างโครงสร้างรัฐทางการเมืองกับอำนาจนอกระบบ ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อทิศทางของประชาธิปไตยและการเมืองร่วมสมัย

จากปรากฏการณ์และบริบทเชิงโครงสร้างดังกล่าว บทความนี้ตั้งคำถามหลักสามประการเป็นแกนกลางของการศึกษา ประการแรกคือ “ใครคือรัฐพันลึกในบริบทไทย?” คำถามนี้มุ่งทำความเข้าใจตัวแสดง (actors) ทางอำนาจที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มีบทบาทกำหนดทิศทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ องครักษ์ในกระบวนการยุติธรรม ระบบราชการระดับสูง หรือเครือข่ายทุนและอุดมการณ์ ประการที่สองคือ “กลไกใดที่รัฐพันลึกใช้กำกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง?” ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่กลไกรัฐธรรมนูญ ระบบเลือกตั้ง การตัดสินใจทางการเมือง การใช้องค์กรอิสระ ตลอดจนสงครามข้อมูลและวาทกรรมความมั่นคง งานศึกษาก่อนหน้าชี้ให้เห็นว่าการแทรกแซงมิได้จำกัดอยู่ในรูปแบบรัฐประหารเท่านั้น แต่แปรเปลี่ยนเป็น “การรัฐประหารเชิงกฎหมาย” หรือ “การแทรกแซงผ่านสถาบัน” มากขึ้นในยุคหลัง (Prakoso, 2014) ประการที่สามคือ “อำนาจนอกระบบบ่อนทำลายประชาธิปไตยเชิงสถาบันอย่างไร?” คำถามนี้มุ่งวิเคราะห์ผลกระทบเชิงโครงสร้างว่า การดำรงอยู่ของรัฐพันลึกส่งผลต่อหลักอธิปไตยของประชาชน หลักนิติรัฐ เสถียรภาพของรัฐบาล และความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบอบประชาธิปไตยในระยะยาวอย่างไร (Chambers, 2024)

ดังนั้นความสำคัญของปัญหาในบทความนี้จึงมีได้อยู่เพียงที่การอธิบายว่า “การเมืองไทยไม่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์” เท่านั้น หากแต่อยู่ที่การทำความเข้าใจเชิงโครงสร้างว่า เหตุใดการเลือกตั้งจึงไม่อาจนำไปสู่อำนาจอธิปไตยของประชาชนได้อย่างแท้จริง และเหตุใดอำนาจนอกระบบจึงยังคงดำรงอยู่และแทรกแซงการเมืองไทยอย่างต่อเนื่องในทุกยุคหลังรัฐประหาร

2.แนวคิดและทฤษฎี

กรอบแนวคิดและฐานทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ “รัฐพันลึกกับประชาธิปไตยแบบไทย” โดยมุ่งเชื่อมโยงแนวคิดด้วย รัฐพันลึก (Deep State) ระบอบลูกผสมและประชาธิปไตยแบบไม่เสรี (Hybrid Regime & Illiberal Democracy) แนวคิดกฎหมายเป็นเครื่องมืออำนาจนิยม (Authoritarian Legalism) และ แนวคิดอำนาจนำ (Hegemony) เพื่ออธิบายว่าเหตุใดการเมืองไทยจึงดำรงอยู่ในภาวะที่มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่กลับถูกกำกับ ทับซ้อน และบิดเบือนโดยอำนาจนอกระบบอย่างต่อเนื่อง

2.1 แนวคิดรัฐพันลึก (Deep State)

แนวคิดรัฐพันลึกมีรากฐานมาจากการศึกษาการเมืองในประเทศที่มีการแบ่งแยกระหว่าง รัฐอย่างเป็นทางการ (Formal state) กับ รัฐที่ดำรงอยู่ในเงามืด (Shadow state) โดยเฉพาะในประเทศอย่างตุรกี ปากีสถาน และอียิปต์ ซึ่งโครงสร้างอำนาจสำคัญไม่ได้ขึ้นต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หากแต่อยู่ในมือของเครือข่ายทหาร หน่วยข่าวกรอง ระบบราชการถาวร และทุนการเมืองที่แฝงตัวอยู่ภายในรัฐ (Chambers, 2024) ในบริบทสากล “รัฐพันลึก” มิได้หมายถึงรัฐบาลลับหรือองค์กรลับเพียงอย่างเดียว หากหมายถึง โครงสร้างอำนาจถาวรที่

ไม่ผ่านการเลือกตั้ง แต่มีศักยภาพในการกำหนดทิศทางของรัฐเหนือรัฐบาลพลเรือน โดยเฉพาะผ่านกลไกความมั่นคง การบริหารราชการ และกระบวนการยุติธรรม ในหลายประเทศ รัฐพันลิกจึงทำหน้าที่เป็น “ผู้ค้ำประกันระบอบเดิม” และเป็นกลไกขัดขวางการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาในบริบทไทย งานศึกษาของพวงทอง ภาวครพันธุ์ (2021) ชี้ให้เห็นว่า กองทัพไทยมิได้ทำหน้าที่ด้านการทหารเพียงอย่างเดียว แต่ได้ “แทรกซึม” (Infiltrate) เข้าไปในโครงสร้างสังคม การเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นระบบผ่านหน่วยงานด้านความมั่นคง โครงการพัฒนาชนบท เครือข่ายราชการ และการผลิตวาทกรรมความมั่นคง ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ทำให้กองทัพกลายเป็น “รัฐซ้อนรัฐ” และทำหน้าที่เสมือนหัวใจสำคัญของรัฐพันลิกในประเทศไทย กล่าวได้ว่าในกรณีไทย “รัฐพันลิก” มิใช่เพียงเครือข่ายลับหากเป็นโครงสร้างอำนาจที่ปรากฏตัวอย่างเป็นทางการผ่านกองทัพ ระบบราชการ ศาล และองค์กรอิสระ ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง

2.2 แนวคิดการปกครองแบบผสม(Hybrid Regime) และประชาธิปไตยที่ไม่เสรี(Illiberal Democracy)

แนวคิดเรื่องการปกครองแบบผสมและประชาธิปไตยที่ไม่เสรีเกิดขึ้นเพื่ออธิบายระบอบการเมืองที่อยู่กึ่งกลางระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการ กล่าวคือมีการเลือกตั้ง มีสถาบันทางการเมืองตามแบบประชาธิปไตย แต่ขาดหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หลักนิติรัฐ และความสามารถของประชาชนในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างแท้จริง ระบอบเช่นนี้จึงถูกนิยามว่าเป็น “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” หรือ “อำนาจนิยมผ่านการเลือกตั้ง”

Chambers (2024) วิเคราะห์ว่า ประเทศไทยภายหลังการเลือกตั้งปี 2562 และ 2566 มีลักษณะชัดเจนของอำนาจนิยมทางการเมืองการเลือกตั้ง(electoral authoritarianism) กล่าวคือ การเลือกตั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมเชิงพิธีกรรม ขณะที่อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายและทิศทางรัฐยังคงอยู่ในมือของกลุ่มอำนาจที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกองทัพและสถาบันในเครือข่ายอนุรักษ์นิยมในลักษณะนี้ “ระบอบลูกผสม” ทำหน้าที่เป็นกลไกรักษาเสถียรภาพของรัฐพันลิก เพราะช่วยให้รัฐยังสามารถอ้างความชอบธรรมแบบประชาธิปไตยต่อประชาคมโลกได้ ขณะเดียวกันก็สามารถควบคุมรัฐบาลพลเรือนไม่ให้ใช้อำนาจอย่างอิสระตามเจตจำนงของประชาชนได้อย่างเต็มที่

2.3 แนวคิดกฎหมายเป็นเครื่องมืออำนาจนิยม (Authoritarian Legalism)

แนวคิดกฎหมายเป็นเครื่องมืออำนาจนิยม อธิบายการใช้อำนาจรัฐผ่าน “กฎหมาย” และ “กระบวนการยุติธรรม” เพื่อรับประกันผลลัพธ์ทางการเมืองตามที่มีอำนาจต้องการ แม้โครงสร้างทางกฎหมายภายนอกจะดำรงอยู่ตามแบบรัฐเสรีประชาธิปไตย แต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายกลับถูกเลือกใช้เป็นสองมาตรฐานและมีเป้าประสงค์ทางการเมืองแฝงอยู่

งานของนันทพัทธ์ ชัยโสมจิตริรมย์ (2024) วิเคราะห์ว่า ในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย องค์กรอิสระและศาลมักถูกออกแบบให้มีอำนาจสูง แต่ขาดความยึดโยงกับประชาชน และสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือค้ำจุนอำนาจ

นอกระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายมิได้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ หากแต่ทำหน้าที่เป็น “อาวุธทางการเมือง” ในการกำกับและลงโทษฝ่ายที่คุกคามอำนาจเดิม ในบริบทไทย บทบาทของศาลและองค์กรอิสระในการยุบพรรค ถอดถอนนักการเมือง และสั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่รัฐบาล เป็นตัวอย่างสำคัญของกฎหมายเป็นเครื่องมืออำนาจนิยมซึ่งทำให้การเมืองถูกผลักดันเข้าสู่สนามตุลาการ (Judicialization of politics) อย่างต่อเนื่อง และบั่นทอนหลักความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรมโดยตรง

2.4 แนวคิดการครอบงำเชิงอุดมการณ์ (Hegemony) กับอำนาจนอกระบบในสังคมไทย

แนวคิดการครอบงำเชิงอุดมการณ์ ของ Gramsci อธิบายว่าอำนาจไม่ได้ตั้งอยู่บนกำลังบังคับ (Coercion) เพียงอย่างเดียว หากต้องอาศัยการสร้าง “ความยินยอมพร้อมใจ” (Consent) ผ่านอุดมการณ์ วัฒนธรรม และวาทกรรมสาธารณะ รัฐพันลึงจึงไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงหากปราศจากการผลิตความชอบธรรมเชิงอุดมการณ์ควบคู่ไปกับกลไกทางกฎหมายและความมั่นคง

ในบริบทไทย งานของสมบุรณ์ บัวราณ (2022) และชฎาภรณ์ สิงห์แก้ว(2022) ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของกองทัพ ระบบราชการ และสื่อมวลชนสายอนุรักษ์นิยม มีส่วนสำคัญในการผลิตซ้ำวาทกรรม “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ความมั่นคง และศีลธรรม” เพื่อสร้างภาพว่าการแทรกแซงทางการเมืองของอำนาจนอกระบบเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ด้วยเหตุนี้ รัฐพันลึงไทยจึงไม่ได้ดำรงอยู่ด้วยอำนาจกำลังเพียงอย่างเดียว หากแต่ดำรงอยู่ผ่าน อำนาจเชิงอุดมการณ์ ที่ทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยยอมรับอำนาจนอกระบบในฐานะ “ผู้ผดุงความถูกต้อง” มากกว่าจะมองว่าเป็นผู้บ่อนทำลายประชาธิปไตย

จากรอบแนวคิดทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า “รัฐพันลึงในบริบทไทย” เป็นผลลัพธ์ของการบูรณาการระหว่างโครงสร้างอำนาจของกองทัพและระบบราชการถาวร (Deep State) ระบอบการเมืองแบบลูกผสม (Hybrid Regime) การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมืออำนาจนิยม (Authoritarian Legalism) และการครอบงำเชิงอุดมการณ์ (Hegemony) กรอบแนวคิดเหล่านี้จะถูกนำไปใช้เป็นฐานวิเคราะห์ เพื่ออธิบายว่า รัฐพันลึงไทยดำรงอยู่ผ่านโครงสร้างใด ใช้กลไกใด และส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยไทยอย่างเป็นรูปธรรมเพียงใด

3. โครงสร้างรัฐพันลึงในบริบทไทย

โครงสร้างของรัฐพันลึงในบริบทการเมืองไทยโดยพิจารณาบทบาทของกองทัพ ระบบราชการ และเครือข่ายอำนาจที่ฝังตัวอยู่ในรัฐอย่างเป็นระบบ โครงสร้างเหล่านี้มิได้ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนรัฐบาลที่มาจากพรรคเลือกตั้ง หากแต่สามารถ “กำกับ ควบคุม และทับซ้อน” อำนาจรัฐบาลพลเรือนได้อย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นลักษณะเฉพาะของประชาธิปไตยแบบไทย

3.1 ทหารกับการเมืองเหนือรัฐธรรมนูญ: วัฒนธรรมรัฐประหารและบทบาท “ผู้ค้ำประกันระบอบ”

กองทัพไทยเป็นแกนกลางของโครงสร้างรัฐพันลึงมาอย่างยาวนาน บทบาททางการเมืองของกองทัพมิได้จำกัดอยู่เฉพาะช่วงรัฐประหารเท่านั้น หากแต่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องทั้งในช่วงที่ประเทศอยู่ภายใต้รัฐบาลเผด็จการ

และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง งานศึกษาของสุวรรณวิจิตร และคลินสุข (2021) ชี้ให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง “ทหารกับการเมือง” ในประเทศไทยถูกหล่อหลอมผ่านวัฒนธรรมการเมืองที่มองว่ากองทัพมีสถานะเป็น “ผู้พิทักษ์ชาติ” และสามารถแทรกแซงการเมืองได้เมื่อเห็นว่าระบอบการปกครองกำลังอยู่ในภาวะวิกฤต

แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การทำให้ “รัฐประหาร” กลายเป็นกลไกทางการเมืองที่ถูกทำให้เป็นเรื่องปกติ (Normalization of coups) มากกว่าจะถูกมองว่าเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง การรัฐประหาร ในปี 2549 และ 2557 เป็นตัวอย่างชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่ากองทัพสามารถก้าวข้ามกรอบรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจนอกระบบโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองในระยะยาว

ขณะเดียวกันงานของวรรณวิทย์ และบัวหล้า (2023) ซึ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงบทบาททางการเมืองของ กองทัพไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535–2563 พบว่า แม้บริบททางการเมืองจะเปลี่ยนผ่านจากยุคเผด็จการทหารสู่ยุค ประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งหลายครั้ง แต่บทบาททางการเมืองของกองทัพไม่ได้ลดลงอย่างเป็นสาระสำคัญ หากแต่ “ปรับรูปแบบ” จากการใช้อำนาจโดยตรงผ่านรัฐประหาร ไปสู่การใช้อำนาจผ่านรัฐธรรมนูญ กลไกความมั่นคง และการเชื่อมโยงกับองค์กรอิสระ ด้วยเหตุนี้ กองทัพจึงดำรงสถานะเป็น “ผู้ค้ำประกันระบอบ” (Regime guardian) มากกว่าการเป็นเพียงสถาบันทางทหารตามระบอบประชาธิปไตยแบบสากล และกลายเป็นรากฐานสำคัญของ โครงสร้างรัฐพันลึกในประเทศไทย

3.2 ระบบราชการประจำกับอำนาจกำกับรัฐบาลเลือกตั้ง: การตองเรื่อง นโยบายสะดุด และความไม่รับผิดชอบ

นอกจากกองทัพแล้ว “ระบบราชการประจำ” ก็เป็นอีกหนึ่งเสาหลักของรัฐพันลึกในบริบทไทย ระบบราชการไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างอำนาจที่มีความต่อเนื่องสูง เปลี่ยนแปลงยาก และไม่ขึ้นต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้รัฐบาลพลเรือนแม้จะมีความชอบธรรมทางการเมือง แต่กลับเผชิญกับข้อจำกัดในการใช้อำนาจเชิงนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม

พวงทอง ภาวครพันธุ์ (2022) วิเคราะห์บทบาทของ “โครงการกิจการพลเรือน” ของกองทัพในช่วงต่อต้าน ประชาธิปไตย และชี้ว่ากิจกรรมลักษณะนี้ไม่เพียงสะท้อนการแทรกซึมของทหารในสังคมพลเรือนเท่านั้น แต่ยัง สะท้อนความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างกองทัพกับระบบราชการ ซึ่งเอื้อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไป ภายใต้กรอบความมั่นคง มากกว่าการตอบสนองต่อเจตจำนงของประชาชน ในทางปฏิบัติ ระบบราชการระดับสูง สามารถใช้อำนาจเชิงเทคนิค เช่น การตีความกฎหมาย การตองเรื่อง การชะลอการดำเนินนโยบาย หรือการอ้าง เหตุผลด้านระเบียบ เพื่อควบคุมทิศทางการทำงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องเผชิญแรงกดดันจากประชาชนโดยตรง ความไม่ตองรับผิดชอบการเมือง (Political unaccountability) ของข้าราชการระดับสูงจึง เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้รัฐพันลึกสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง

3.3 โครงสร้างอำนาจภายในกองทัพ: กลุ่มทหาร เครือข่าย และการเมืองภายใน (Military Factions)

รัฐพันลึกไทยมิได้เป็นโครงสร้างอำนาจที่เป็นเอกภาพ หากแต่ประกอบไปด้วย “กลุ่มอำนาจย่อย” ภายในกองทัพซึ่งมีการแข่งขัน ทับซ้อน และช่วงชิงอิทธิพลกันอยู่ตลอดเวลา งานของอเนก ธาวิกุล (2022) ที่ศึกษาการเมืองของกลุ่มทหารในช่วง พ.ศ. 2516–2557 แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจภายในกองทัพไทยถูกกำหนดโดยเครือข่ายสายบังคับบัญชา รุ่นพี่–รุ่นน้อง และสายสัมพันธ์ทางการเมืองอย่างลึกซึ้ง

กลุ่มทหารเหล่านี้มิได้เป็นเพียงกลุ่มวิชาชีพ หากแต่ทำหน้าที่เป็น “กลุ่มการเมือง” ที่มีผลโดยตรงต่อการจัดวางอำนาจรัฐ การแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งสำคัญ และการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ เช่น การรัฐประหารหรือการสนับสนุนรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง ความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายดังกล่าวทำให้กองทัพไม่ใช่สถาบันที่เป็นกลางทางการเมือง หากแต่เป็นองค์กรการเมืองในตัวเอง โครงสร้างกลุ่มอำนาจภายในลักษณะนี้ช่วยอธิบายได้ว่า เหตุใดการแทรกแซงการเมืองของทหารจึงมิได้เกิดจาก “กองทัพ” ในฐานะองค์กรเดียว หากแต่เกิดจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารบางสายที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายอำนาจนอกระบบในระดับกว้างกว่า

3.4 รัฐพันลึกกับแนวคิดการปฏิรูปกองทัพ: ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

ความพยายามในการปฏิรูปกองทัพไทยให้เป็น “กองทัพในระบอบประชาธิปไตย” เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอย่างต่อเนื่องในทางวิชาการและทางการเมือง อย่างไรก็ตาม งานของวันวิจิต บุญปรง และ ชีรพงษ์ บัวหล้า (2021) ชี้ให้เห็นว่า อุปสรรคสำคัญของการปฏิรูปกองทัพมิได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่ “โครงสร้างอำนาจ” ที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของรัฐพันลึก โครงสร้างดังกล่าวประกอบด้วย

1. ความเป็นอิสระของกองทัพจากการควบคุมของรัฐบาลพลเรือน
2. งบประมาณทางทหารที่สูงและขาดกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
3. บทบาทด้านความมั่นคงภายในที่ทับซ้อนกับภารกิจพลเรือน
4. เครือข่ายเชิงอุดมการณ์ที่ทำให้สังคมยอมรับบทบาททางการเมืองของทหาร

เมื่อพิจารณาในกรอบนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐพันลึกไทยมิได้ดำรงอยู่เพราะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หากแต่ฝังรากอยู่ใน “โครงสร้างรัฐ” อย่างเป็นระบบ การปฏิรูปเชิงผิวเผินจึงไม่สามารถสั่นคลอนอำนาจรัฐพันลึกได้อย่างแท้จริง ตราบใดที่ยังไม่มีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่แตะต้องอำนาจของกองทัพ ระบบราชการ และกลไกความมั่นคงโดยตรง

โครงสร้างรัฐพันลึกในบริบทไทยประกอบด้วยกองทัพ ระบบราชการถาวร และเครือข่ายอำนาจภายในที่ทับซ้อนกันอย่างซับซ้อน กองทัพทำหน้าที่เป็น “ผู้ค้ำประกันระบอบ” ระบบราชการทำหน้าที่เป็น “กลไกค้ำจุนเชิงเทคนิค” และกลุ่มอำนาจภายในกองทัพทำหน้าที่เป็น “กลไกจัดสรรอำนาจทางการเมือง” ในระดับลึก โครงสร้างเหล่านี้ร่วมกันทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ และเป็นฐานสำคัญของการแทรกแซงการเมืองหลังการเลือกตั้ง ซึ่งจะถูกอธิบายอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

4. กลไกการแทรกแซงการเมืองหลังการเลือกตั้ง

แม้การเลือกตั้งจะถูกยอมรับในเชิงพิธีกรรมว่าเป็นกลไกสร้างความชอบธรรมของอำนาจรัฐในระบบประชาธิปไตย แต่ในบริบทการเมืองไทยร่วมสมัย กลับปรากฏรูปแบบการแทรกแซงทางอำนาจที่ดำรงอยู่ “ภายหลัง” การเลือกตั้งอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง กลไกเหล่านี้มิได้อาศัยการยึดอำนาจโดยตรงเหมือนรัฐประหารในอดีต หากแต่อาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย สถาบันทางการเมือง กระบวนการยุติธรรม กลไกความมั่นคง และการผลิตวาทกรรมสาธารณะ เพื่อควบคุมรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งให้ดำรงอยู่ภายใต้กรอบที่อำนาจนอกระบบยอมรับได้ บทนี้มุ่งอธิบายกลไกสำคัญสี่ประการที่ถูกใช้เป็น “เครื่องมือแทรกแซง” อย่างเป็นโครงสร้าง

4.1 การแทรกแซงผ่านรัฐธรรมนูญและกติกายกเลิกการออกใบสั่ง

รัฐธรรมนูญไทยหลังรัฐประหารปี 2549 และ 2557 มิได้ทำหน้าที่เป็นเพียง “กติกากลาง” ของการแข่งขันทางการเมือง หากแต่ถูกออกแบบให้เป็น “เครื่องมือควบคุมอำนาจของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง” อย่างแยบยล โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดโครงสร้างที่วุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้งของคณะรัฐประหารมีบทบาทร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วงเปลี่ยนผ่าน เป็นการเปิดพื้นที่ให้อำนาจนอกระบบเข้ามากำหนดผู้นำฝ่ายบริหารโดยตรง แม้ว่าพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งจะไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภา (iLaw, 2022)

กลไกดังกล่าวสะท้อนการออกแบบ “รัฐธรรมนูญเชิงสกัดกั้น” (Blocking constitution) ซึ่งเป้าหมายไม่ใช่การส่งเสริมเจตจำนงของประชาชน หากแต่เป็นการสร้างกลไกสกัดอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองผ่านโครงสร้างตามกฎหมาย ปรากฏการณ์นี้ทำให้เกิดสถานะที่รัฐบาลหลังการเลือกตั้งไม่มีอำนาจเต็มตามหลักประชาธิปไตยแบบผู้แทน หากแต่ต้องบริหารประเทศภายใต้ขอบเขตที่ “รัฐพันลึก” ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งที่ซับซ้อน การคำนวณ ส.ส. แบบจัดสรรปันส่วนผสม และการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครที่เข้มงวดผิดปกติ ยังทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงสถาบันที่ลดทอนพลังของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และเปิดพื้นที่ให้พรรคขนาดเล็กหรือพรรคที่สอดคล้องกับอำนาจเดิมเข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาล ผลลัพธ์คือรัฐบาลผสมที่เปราะบางและต้องพึ่งพาแรงสนับสนุนจากกลไกนอกระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4.2 การแทรกแซงผ่านกระบวนการยุติธรรมและองค์กรอิสระ

หนึ่งในกลไกที่ทรงพลังที่สุดของรัฐพันลึกในระยะหลังมิใช่กำลังทหาร หากแต่เป็น “อำนาจเชิงตุลาการและองค์กรอิสระ” ปรากฏการณ์นี้ถูกอธิบายภายใต้แนวคิด “การเมืองเชิงตุลาการ” (Judicialization of Politics) และนิติสงคราม (Lawfare) ซึ่งหมายถึงการใช้กฎหมายเป็นอาวุธทางการเมือง โดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือจัดการฝ่ายตรงข้าม

งานศึกษาของโตสุวรรณ์ (2021) ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าหลังรัฐประหาร 2549 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญขยายตัวจากผู้ตีความกฎหมาย เป็นผู้ชี้ขาดชะตากรรมของพรรคการเมืองและรัฐบาลผ่านคำวินิจฉัยที่นำไปสู่การยุบพรรค การตัดสิทธิทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงสมดุลาอำนาจโดยตรง คำวินิจฉัยเหล่านี้มีผลเทียบเท่าการล้มรัฐบาลโดยไม่ต้องใช้รถถัง

ในช่วงหลังเลือกตั้งปี 2566 ปรากฏการณ์ดังกล่าวยิ่งชัดเจนยิ่งขึ้นจากกรณีการยุบพรรคการเมืองขนาดใหญ่ โดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการวิพากษ์จากองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าเป็นการใช้กฎหมายเพื่อปิดกั้นเจตจำนงของประชาชนอย่างเป็นระบบ (Human Rights Watch, 2024) เหตุการณ์นี้สะท้อนว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ได้ดำรงอยู่นอกความขัดแย้งทางการเมือง หากแต่กลายเป็น “สนามต่อสู้” ที่อำนาจนอกระบบสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังถูกวิจารณ์ว่าเปิดช่องให้องค์กรอิสระตีความอย่างกว้างขวางในการลงโทษพรรคการเมือง ตั้งแต่การเพิกถอนสิทธิผู้บริหารพรรค ไปจนถึงการยุบพรรคทั้งระบบ (อเนก สุขดี, 2023) ส่งผลให้พรรคการเมืองต้องดำรงอยู่ภายใต้ภาวะ “ความไม่มั่นคงถาวร” (Permanent insecurity) และไม่สามารถใช้อำนาจจากการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่

4.3 การแทรกแซงผ่านงบประมาณ ความมั่นคง และระบบราชการ

นอกจากกลไกทางกฎหมายแล้ว ระบบราชการและงบประมาณด้านความมั่นคงยังเป็นเครื่องมือเชิงโครงสร้างที่รัฐพันลึกใช้ในการกำกับรัฐบาลพลเรือนภายหลังการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง งานศึกษาของรุ่งพงษ์ ชัยนาม และ คีฤทธิ เรกะลาภ (2551) ชี้ว่าหลังรัฐประหาร โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับรัฐบาลพลเรือนมิได้กลับสู่ภาวะปกติ หากแต่กลายเป็นความสัมพันธ์แบบ “รัฐซ้อนรัฐ” ซึ่งฝ่ายความมั่นคงมีอำนาจต่อรองสูงกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ

งบประมาณด้านกลาโหมที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย สะท้อนว่ารัฐบาลพลเรือนไม่มีอำนาจต่อรองเชิงนโยบายอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันกฎหมายความมั่นคง เช่น กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายความมั่นคงไซเบอร์ และกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางการเมือง ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือควบคุมพื้นที่ทางการเมืองและการแสดงออกของประชาชน ภายใต้ข้ออ้างเรื่อง “ความมั่นคงของรัฐ” ในระดับระบบราชการประจำ ปรากฏการณ์ “การดองเรื่อง” หรือการไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ กลายเป็นกลไกเชิงอำพรางที่ใช้บ่อนทำลายรัฐบาลจากภายใน โดยไม่ต้องเผชิญความรับผิดชอบทางการเมืองโดยตรง สถานะนี้ทำให้รัฐบาลพลเรือนตกอยู่ในสถานะที่บริหารประเทศได้ยาก แต่ต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวในการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว

4.4 การแทรกแซงผ่านสงครามข้อมูลและวาทกรรมความชอบธรรม

กลไกการแทรกแซงอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญมากในยุคดิจิทัล คือการสร้าง “ความชอบธรรมทางวาทกรรม” ผ่านสื่อ กระบวนการสื่อสารสาธารณะ และปฏิบัติการข่าวสาร (Information Operations: IO) โดยเฉพาะการสร้างกรอบความคิดเรื่อง “ความมั่นคงของชาติ ศีลธรรม ความจงรักภักดี และภัยคุกคามภายใน” เพื่อทำให้การใช้อำนาจนอกระบบดูชอบธรรมในสายตาสังคม

สื่อบางกลุ่มและเครือข่ายทางความคิดแบบอนุรักษนิยมทำหน้าที่ผลิตซ้ำวาทกรรมที่ลดทอนความชอบธรรมของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง โดยเชื่อมโยงนักการเมืองเข้ากับภัยต่อชาติ ศาสนา และสถาบัน ขณะเดียวกันก็ลดทอนความชอบธรรมของขบวนการประชาธิปไตยในฐานะ “ผู้สร้างความแตกแยก” ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับ

แนวคิดวาทะกรรมอำนาจนำ (Hegemonic discourse) ของ Gramsci ซึ่งเชื่อว่าอำนาจที่มั่นคงต้องมีฐานทางวัฒนธรรมและอุดมการณ์รองรับ ไม่ใช่เพียงกำลังบังคับ

ผลลัพธ์คือการแทรกแซงทางการเมืองไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับสถาบันรัฐ หากแต่แทรกซึมลงไปถึงระดับการรับรู้ของสังคม ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งยอมรับการจำกัดอำนาจรัฐบาลจากการเลือกตั้งในนามของ “เสถียรภาพ” และ “ความมั่นคง” โดยไม่ตั้งคำถามต่อหลักอธิปไตยของประชาชน กลไกการแทรกแซงการเมืองหลังการเลือกตั้งในบริบทไทยไม่ได้ดำรงอยู่ในรูปแบบเดียว หากแต่เชื่อมโยงกันเป็น “โครงข่ายของอำนาจ” ที่ครอบคลุมตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย องค์การอิสระ ศาล ระบบราชการ ความมั่นคง และวาทกรรมสาธารณะ กลไกเหล่านี้ทำให้รัฐบาลจากการเลือกตั้งไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และนำไปสู่สภาวะประชาธิปไตยแบบมีเพดาน (Capped democracy) ซึ่งเปิดทางให้อำนาจนอกระบบกำกับทิศทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง

จากการวิเคราะห์ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่ากลไกการแทรกแซงของรัฐพันลัทธิได้ทำงานอย่างแยกส่วน หากแต่เชื่อมโยงกันเป็นลำดับและวงจรอำนาจอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการใช้อำนาจนอกระบบการประชาธิปไตยเข้ากำหนดกรอบการเมืองและนโยบายในช่วงเวลาวิกฤต จากนั้นกลไกทางกฎหมายและสถาบันถูกนำมาใช้เพื่อทำให้การแทรกแซงดังกล่าวกลายเป็นเรื่องปกติและชอบธรรมในเชิงรูปแบบ เมื่อโครงสร้างอำนาจนี้ถูกสถาปนาแล้ว กลไกการกำกับตรวจสอบและการใช้ดุลยพินิจขององค์กรอิสระและระบบราชการจะทำหน้าที่คงไว้ซึ่งสมดุลอำนาจเดิม ขณะเดียวกันการควบคุมพื้นที่สาธารณะและการจัดการความทรงจำทางการเมืองช่วยลดแรงต้านและจำกัดพื้นที่ของการท้าทายเชิงประชาธิปไตย กลไกเหล่านี้จึงทำงานเสริมแรงซึ่งกันและกันเป็นวงจรที่ทำให้รัฐพันลัทธิสามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวอย่างเป็นทางการในโครงสร้างรัฐตามรัฐธรรมนูญ

5.กรณีศึกษาการเมืองไทยหลังการเลือกตั้ง

เพื่อให้เห็นภาพเชิงประจักษ์ของ “กลไกรัฐพันลัทธิ” ที่แทรกแซงการเมืองไทยภายหลังการเลือกตั้ง ผู้เขียนเลือกศึกษาเหตุการณ์สำคัญ 3 ช่วงเวลา ได้แก่ การเมืองหลังรัฐประหารปี 2549 และการยุบพรรคการเมือง, การจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งปี 2562 ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 และสถานการณ์หลังการเลือกตั้งปี 2566 ซึ่งเกิดวิกฤตความชอบธรรมซ้ำซ้อน ทั้งสามกรณีสะท้อนรูปแบบการใช้อำนาจนอกระบบผ่านสถาบันทางกฎหมาย การเมือง และความมั่นคงอย่างเป็นโครงสร้าง

5.1 รัฐบาลหลังปี 2550: การยุบพรรคและรัฐประหารซ้อนผ่านกฎหมาย

หลังการเลือกตั้งปี 2550 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปีเดียวกัน รัฐบาลที่นำโดยพรรคพลังประชาชน ซึ่งถูกมองว่าเป็นตัวแทนทางการเมืองของระบอบทักษิณ ต้องเผชิญแรงกดดันจากหลายกลไก

รัฐทันที ทั้งการชุมนุมทางการเมืองของภาคส่วนอนุรักษ์นิยม และการตรวจสอบอย่างเข้มข้นจากองค์กรอิสระ โดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลรัฐธรรมนูญ

จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในปี 2551 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ “ยุบพรรคพลังประชาชน” พร้อมเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของแกนนำสำคัญ คำวินิจฉัยดังกล่าวนำไปสู่การสิ้นสุดอำนาจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยไม่ต้องใช้การรัฐประหารทางทหารอีกครั้งหนึ่ง นักวิชาการจำนวนมากอธิบายปรากฏการณ์นี้ว่าเป็น “รัฐประหารซ่อนผ่านกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งเป็นตัวอย่างแรก ๆ ของการใช้ Lawfare อย่างเป็นระบบในสังคมไทย (โตสุวรรณ, 2021)

ผลที่ตามมาคือการจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยการตั้งอดีต ส.ส. ของพรรคที่ถูกยุบไปสนับสนุนชั่วคราวเมืองฝ่ายตรงข้าม โดยมีแรงสนับสนุนจากเครือข่ายอำนาจนอกระบบ สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐบาลมิได้สะท้อนเจตจำนงของประชาชนโดยตรง หากแต่เป็นผลจาก “กลไกจัดการหลังการเลือกตั้ง” อย่างแท้จริง

5.2 รัฐบาลหลังเลือกตั้งปี 2562: ส.ว. แต่งตั้งกับรัฐบาลภายใต้การกำกับนอกระบบ

การเลือกตั้งปี 2562 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกหลังรัฐประหาร 2557 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งถูกออกแบบให้วุฒิสภา 250 คนที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีสิทธิร่วมเลือกนายกรัฐมนตรี ผลการเลือกตั้งสะท้อนว่าพรรคฝ่ายสนับสนุน คสช. ไม่ได้รับชัยชนะอย่างเด็ดขาดจากประชาชน หากแต่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้จากแรงสนับสนุนของวุฒิสภาแต่งตั้ง

กรณีดังกล่าวถูกวิพากษ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการบิดเบือนหลักอธิปไตยของประชาชนอย่างเป็นโครงสร้าง เพราะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งควรเป็นผลโดยตรงจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร กลับขึ้นอยู่กับอำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง (Curtis , 2024)

รัฐบาลหลังปี 2562 จึงถูกนิยามว่าเป็น “รัฐบาลพลเรือนภายใต้การกำกับของรัฐบาลพลเรือน” (Supervised civilian government) กล่าวคือ แม้จะมีสถานะเป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้ง แต่ขาดอำนาจต่อรองเชิงนโยบายในประเด็นความมั่นคง การปฏิรูปกองทัพ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกัน พรรคฝ่ายค้านที่มีฐานเสียงจากประชาชนจำนวนมากยังถูกจำกัดบทบาทผ่านกลไกทางกฎหมายและการตรวจสอบที่เลือกใช้มาตรฐานไม่เสมอภาค

5.3 รัฐบาลหลังเลือกตั้งปี 2566: กลไกขัดขวางพรรคการเมืองและวิกฤตความชอบธรรมซ้ำซ้อน

การเลือกตั้งปี 2566 ถูกมองว่าเป็น “การลงประชามติทางการเมืองโดยพฤตินัย” ของประชาชนต่อระบอบการเมืองหลังรัฐประหาร 2557 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคก้าวไกล ซึ่งเสนอการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างเข้มข้น ได้รับคะแนนนิยมสูงสุดและจัดตั้งชั่วคราวที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม พรรคฝ่ายค้านเดิมกลับไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้จริง เนื่องจากถูกขัดขวางผ่านกลไกของวุฒิสภาแต่งตั้งและการตีความคุณสมบัตินายกรัฐมนตรี

ต่อมาในปี 2567-2568 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยุบพรรคก้าวไกล โดยอ้างเหตุทางกฎหมายเกี่ยวกับนโยบายที่ถูกต้องความเป็นภัยต่อระบอบรัฐ เหตุการณ์นี้ได้รับเสียงวิพากษ์อย่างรุนแรงจากองค์กรสิทธิมนุษยชน

ระหว่างประเทศ โดย Human Rights Watch (2024) ระบุว่าเป็นการใช้กฎหมายเป็น “อาวุธทางการเมือง” เพื่อกำจัดฝ่ายค้าน ขณะที่ Amnesty International (2024) เห็นว่าการยุบพรรคดังกล่าวเป็นการละเมิดเสรีภาพทางการเมืองและขัดต่อหลักประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน

กรณีนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แม้ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงทิศทางประเทศ แต่ “เพดานทางอำนาจ” ที่รัฐพันลึกขีดไว้ยังคงมีอำนาจเหนือเจตจำนงของประชาชน ผลที่เกิดขึ้นไม่เพียงทำลายรัฐบาลหรือพรรคการเมืองเท่านั้น หากแต่ยังทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะในหมู่คนรุ่นใหม่ที่มองว่าการเมืองเชิงสถาบันไม่สามารถเป็นเครื่องมือเปลี่ยนแปลงได้จริงอีกต่อไป

ทั้งสามกรณีศึกษาชี้ให้เห็นรูปแบบซ้ำซากของการแทรกแซงทางการเมืองหลังการเลือกตั้งในสังคมไทย กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่พรรคการเมืองหรือรัฐบาลจากการเลือกตั้งพยายามขยายอำนาจประชาธิปไตยออกนอกกรอบที่อำนาจนอกระบบยอมรับได้ เมื่อนั้นจะปรากฏกลไกแทรกแซงผ่านศาล องค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ระบบราชการ และวาทกรรมความมั่นคงอย่างพร้อมเพรียง ผลที่ตามมาคือ การเลือกตั้งในสังคมไทยกลายเป็นเพียง “พิธีกรรมของความชอบธรรม” แต่ไม่ใช่กลไกตัดสินใจอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง บทเรียนจากกรณีศึกษาทั้งสามจึงเป็นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจผลกระทบเชิงโครงสร้างของรัฐพันลึกต่อประชาธิปไตยไทย

6.ผลกระทบของรัฐพันลึกต่อประชาธิปไตยไทย

โดยมุ่งวิเคราะห์ผลกระทบเชิงโครงสร้างของ “รัฐพันลึก” ต่อพัฒนาการประชาธิปไตยไทยใน 4 มิติหลัก ได้แก่ (1) การทำให้อธิปไตยของประชาชนกลายเป็นเพียงเชิงสัญลักษณ์ (2) การบิดเบือนหลักนิติรัฐไปสู่ “นิติอำนาจนิยม” (3) ความอ่อนแอเชิงโครงสร้างของรัฐบาลพลเรือน และ (4) วิกฤตศรัทธาทางการเมืองของประชาชน ซึ่งปรากฏให้เห็นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในกระบวนการเมืองไทยหลังการเลือกตั้งตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา

6.1 อธิปไตยประชาชนถูกทำให้เป็นเชิงสัญลักษณ์

ในระบอบประชาธิปไตยแบบสถาบัน อำนาจอธิปไตยของประชาชนควรแสดงออกผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐบาลที่ประชาชนให้ความชอบธรรมโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในบริบทไทยหลังรัฐประหารซ้ำซาก อธิปไตยของประชาชนกลับถูกลดทอนสถานะลงจนกลายเป็นเพียง “พิธีกรรมทางการเมือง” มากกว่าจะเป็นอำนาจสูงสุดในความหมายเชิงสาระ

Thitinan Pongsudhirak (2019) วิเคราะห์ว่าไทยเข้าสู่ภาวะ “ประชาธิปไตยถดถอย” (Democratic regression) อย่างเป็นระบบ โดยการเลือกตั้งยังคงดำรงอยู่ในเชิงรูปแบบ แต่ไม่สามารถเปลี่ยนดุลอำนาจที่แท้จริงได้ รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งถูกล้อมกรอบด้วยกลไกนอกระบบตั้งแต่ต้นทางจนปลายทาง ผลที่เกิดขึ้นคือเสียงของประชาชนไม่ใช่ปัจจัยตัดสินใจสุดท้ายอีกต่อไป แต่เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในเกมอำนาจที่ถูกกำกับจากภายนอกสนามเลือกตั้ง

รายงาน Freedom House (2023)ยืนยันลักษณะดังกล่าวในเชิงประจักษ์ โดยจัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศ “ไม่เสรี” (Not Free) และชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งไม่สามารถนำไปสู่ความรับผิดชอบของผู้นำได้อย่างแท้จริง² อธิปไตยของประชาชนจึงดำรงอยู่ในลักษณะเชิงสัญลักษณ์ คือมีการเลือกตั้ง มีรัฐสภา แต่ไม่สามารถกำหนดทิศทางการเมืองที่แท้จริงได้ อำนาจอสูดจึงถูกแยกขาดจากเจ้าของอำนาจตามหลักการประชาธิปไตย

6.2 นิติรัฐกลายเป็น “นิติอำนาจนิยม”

ผลกระทบที่รุนแรงยิ่งกว่าการบั่นทอนอธิปไตยประชาชน คือการแปรสภาพของ “หลักนิติรัฐ” (Rule of law) ไปสู่สิ่งที่เรียกว่า “นิติอำนาจนิยม” (Authoritarian legalism) ซึ่งหมายถึงการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของชนชั้นนำทางอำนาจ มากกว่าจะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน Eugénie Mérieau อธิบายว่ารัฐธรรมนูญไทยหลังรัฐประหารมิได้ทำหน้าที่เป็น “สัญญาประชาคม” ตามอุดมคติของระบอบเสรีนิยม แต่กลับทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสถาปนาและค้ำจุนอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง³ กระบวนการออกแบบองค์กรอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญ และระบบตุลาภิบาล ล้วนถูกจัดวางให้เป็นกลไกควบคุมรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

สอดคล้องกับแนวคิดนิติศาสตร์แบบเผด็จการ (Autocratic legalism) ของ Kim Lane Scheppele (2018)ซึ่งชี้ว่าเผด็จการยุคใหม่ไม่จำเป็นต้องฉีกกฎหมายทิ้ง หากแต่ใช้กฎหมายเป็นอาวุธทางการเมืองอย่างเป็นระบบ ในกรณีไทยปรากฏการณ์การยุบพรรค การตัดสิทธิทางการเมือง และการเลือกใช้มาตรฐานทางกฎหมายแบบสองมาตรฐาน (dual standards) สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไม่ได้ยืนอยู่เหนือการเมืองอีกต่อไป แต่กลายเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องจักรทางอำนาจ ผลที่เกิดขึ้นคือ นิติรัฐในความหมายเชิงคุ้มครองสิทธิถูกทำลายลง ขณะที่นิติรัฐในความหมายเชิงควบคุมกลับเข้มแข็งขึ้นอย่างผิดปกติ ความยุติธรรมจึงไม่ใช่ความยุติธรรมของประชาชน แต่เป็นความยุติธรรมของรัฐพันลึก

6.3 รัฐบาลพลเรือนอ่อนแอเชิงโครงสร้าง

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในบริบทของรัฐพันลึกมิได้มีสถานะเป็น “ผู้ใช้อำนาจอสูด” ของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง หากแต่เป็นรัฐบาลที่ต้องดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขการควบคุมหลายชั้น ทั้งจากรัฐธรรมนูญที่ออกแบบโดยคณะรัฐประหาร ศาล องค์กรอิสระ กองทัพ และระบบราชการประจำ Thitinan Pongsudhirak (2019) ชี้ว่ารัฐบาลพลเรือนในไทยหลังปี 2550 เป็นต้นมา ล้วนเผชิญกับภาวะ “รัฐบาลที่ถูกล้อมกรอบ” (Encircled government) กล่าวคือแม้จะมีความชอบธรรมจากการเลือกตั้ง แต่กลับไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ นโยบายเชิงโครงสร้างสำคัญถูกสกัดผ่านกลไกกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และกลไกความมั่นคง

Mérieau (2021)ยังชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ 2560 สถาปนาความเหนือกว่าของอำนาจที่ไม่มาจากการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบ ผ่านวุฒิสภาแต่งตั้งและองค์กรอิสระ ส่งผลให้รัฐบาลพลเรือนตกอยู่ในสถานะเปราะบางทางการเมืองอย่างถาวร ขาดเสถียรภาพ ขาดอำนาจต่อรอง และไม่สามารถวางนโยบายระยะยาวได้อย่างแท้จริง ภาวะดังกล่าวทำให้การเมืองไทยติดกับดัก “รัฐบาลอ่อนแอในโครงสร้างอำนาจแข็ง” กล่าวคือ โครงสร้างนอกระบบเข้มแข็งขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนประชาชนกลับอ่อนแรงลงอย่างเป็นระบบ

6.4 วิกฤตศรัทธาทางการเมือง

เมื่ออิปไตยประชาชนไร้ความหมาย นิติรัฐถูกบิดเบือน และรัฐบาลพลเรือนอ่อนแอ ผลลัพธ์สุดท้ายที่สำคัญที่สุดคือ “วิกฤตศรัทธาทางการเมือง” (Political legitimacy crisis) ที่ฝังลึกอยู่ในสังคมไทย ข้อมูลจาก Asian Barometer Survey Wave (2021) ชี้ว่าประชาชนไทยจำนวนมากไม่เชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของประเทศได้จริง ความเชื่อมั่นต่อรัฐสภา พรรคการเมือง และกระบวนการยุติธรรมอยู่ในระดับต่ำอย่างต่อเนื่อง วิกฤตศรัทธานี้มีใช้เพียงอารมณ์ชั่วครวญ แต่เป็นผลสะสมจากประสบการณ์ทางการเมืองที่ประชาชนเห็นซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า “เสียงของตนไม่เคยเป็นตัวตัดสินสุดท้าย”

รายงาน Freedom House ก็สะท้อนแนวโน้มเดียวกัน โดยชี้ว่าเสรีภาพทางการเมืองของไทยถูกจำกัดทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมายและการบังคับใช้ เมื่อความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับอำนาจรัฐถูกตัดขาดอย่างเป็นระบบ การเมืองจึงถูกมองไม่ใช่พื้นที่แห่งความหวัง แต่เป็นพื้นที่แห่งความสิ้นหวังและความไร้ความหมาย วิกฤตศรัทธานี้เป็นภัยเงียบที่รุนแรงยิ่งกว่าการรัฐประหาร เพราะมันบ่อนทำลายฐานรากทางคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยในระยะยาว และทำให้สังคมเคยชินกับการเมืองที่ไม่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

7.เปรียบเทียบกับต่างประเทศ: รัฐพันลึก อำนาจทหาร และการคลี่คลายผ่านความยุติธรรมเชิงเปลี่ยนผ่าน

มุ่งเปรียบเทียบปรากฏการณ์ “รัฐพันลึก” ในบริบทไทยกับกรณีต่างประเทศที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ได้แก่ ตุรกีและปากีสถาน ซึ่งเป็นประเทศที่กองทัพและเครือข่ายความมั่นคงมีบทบาททางการเมืองอย่างฝังลึก ทั้งในรูปแบบรัฐซ้อนรัฐ (State-within-a-state) และการครอบงำระบอบเลือกตั้งจากภายนอก ขณะเดียวกันยังนำกรณีของประเทศที่สามารถลดบทบาทรัฐพันลึกลงได้สำเร็จ เช่น ยุโรปหลังสงครามโลก มาใช้เป็นฐานเชิงเปรียบเทียบเพื่อสะท้อนทางออกเชิงโครงสร้างสำหรับสังคมไทย

7.1 ตุรกี: จากรัฐพันลึกสู่ Erdoğanization

แนวคิด “รัฐพันลึก” (Deep state) ในความหมายดั้งเดิมมักถูกอธิบายผ่านกรณีของตุรกี ซึ่งมีโครงสร้าง “รัฐซ้อนรัฐ” ที่เกิดจากเครือข่ายร่วมระหว่างกองทัพ หน่วยข่าวกรอง ตุลาการ และกลุ่มอุดมการณ์ชาตินิยม ตั้งแต่ยุคหลังการล่มสลายของจักรวรรดิออตโตมัน (Gunter, 2006) โครงสร้างดังกล่าวทำหน้าที่เป็น “องค์กรพิทักษ์ระบอบ” ที่อยู่เหนือรัฐบาลพลเรือน และมีอำนาจแทรกแซงการเมืองผ่านรัฐประหาร การยุบพรรค และการใช้กฎหมายความมั่นคงเป็นเครื่องมือ

O’Neil และ Masbah (2018) อธิบายว่ารัฐพันลึกในตุรกีมิใช่ “รัฐบาลเงา” ในเชิงสมคบคิด หากแต่เป็น “รัฐถาวรที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง” (Unelected permanent state) ซึ่งดำรงอยู่คู่กับรัฐตามรัฐธรรมนูญ และพร้อมใช้อำนาจจนกระทั่งเมื่อเห็นว่ารัฐบาลพลเรือนคุกคาม “แก่นอุดมการณ์ของรัฐ” อย่างไรก็ดี ตาม ภายใต้การนำของเรเซป ไตยิป แอร์โดอัน (Recep Tayyip Erdoğan) โครงสร้างรัฐพันลึกแบบทหารค่อย ๆ ถูกลดทอนผ่านกระบวนการ

ล้างพิษ (Purge)ทางการเมือง การควบคุมศาล และการยึดกลไกความมั่นคงกลับมาอยู่ใต้ฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่ผลลัพธ์กลับมิได้นำไปสู่ประชาธิปไตยเสรี หากกลับกลายเป็น “การรวมศูนย์อำนาจแบบอำนาจนิยม เลือกตั้ง” (Electoral authoritarianism) แทนกล่าวคือรัฐพันลึกลับแบบทหารถูกแทนที่ด้วยรัฐพันลึกลับแบบผู้นำ การเมือง (O’Neil & Masbah, 2018) กรณีตุรกีจึงสะท้อนให้เห็นว่า การทำลายรัฐพันลึกลับแบบเดิม มิได้หมายความว่า จะนำไปสู่ประชาธิปไตยโดยอัตโนมัติ หากปราศจากกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็ง

7.2 ปากีสถาน: รัฐซ้อนรัฐภายใต้กองทัพและข่าวกรอง

หากกรณีตุรกีสะท้อนการต่อสู้ระหว่างรัฐพันลึกลับกับรัฐบาลพลเรือน กรณีของปากีสถานสะท้อนการดำรงอยู่ของ “รัฐพันลึกลับเชิงทหาร” (Military-centered deep state) อย่างต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา (Begum, Saeed, & Rana, 2025) งานวิจัยชี้ว่า แม้ปากีสถานจะมีการเลือกตั้งและรัฐบาลพลเรือนสลับกันหลายยุค แต่กองทัพและหน่วยข่าวกรอง (ISI) ยังคงเป็นศูนย์กลางอำนาจที่แท้จริง ไม่ว่าจะผ่านการรัฐประหารโดยตรง หรือ การกำกับการเมืองผ่านพรรคการเมือง ศาล และสื่อมวลชน (Begum et al., 2025) โครงสร้างนี้ทำให้เกิดสภาพ “รัฐบาลซ้อนรัฐบาล” (Dual government) ซึ่งรัฐบาลเลือกตั้งต้องดำรงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดจากอำนาจนอกระบบ ตลอดเวลา

ลักษณะดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับบริบทไทยในแง่ที่ว่า กองทัพถูกทำให้เป็น “ผู้พิทักษ์รัฐ” เหนือประชาชน และการรัฐประหารถูกทำให้กลายเป็นกลไกปกติของการเปลี่ยนอำนาจ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างสำคัญคือ ปากีสถานยังคงมีความรุนแรงทางการเมืองในระดับสูง ขณะที่รัฐพันลึกลับไทยใช้เครื่องมือกฎหมายและสถาบันตุลาการเป็นหลัก

7.3 ประเทศที่ลดบทบาทรัฐพันลึกลับได้สำเร็จ: บทเรียนจากยุโรปและเกาหลี

ต่างจากตุรกีและปากีสถาน ประเทศในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สองหลายประเทศสามารถลดบทบาท รัฐพันลึกลับลงได้ผ่านกระบวนการ “ต้องรับผิดชอบอดีต” (Accountability for the past) และ “ความยุติธรรมเชิงเปลี่ยนผ่าน” (Transitional justice) งานศึกษาด้านความยุติธรรมเชิงเปลี่ยนผ่าน และความทรงจำทางการเมือง (Memory politics) ในยุโรประบุว่า การคลี่คลายอดีตของรัฐเผด็จการมิได้เกิดจากการ “ลืมเพื่อสงบ” หากแต่เกิดจากการ “จำเพื่อไม่ให้ซ้ำ” ผ่านการเปิดเผยสารลับ การดำเนินคดีอาชญากรรมรัฐ และการรื้อโครงสร้างอำนาจ ทหารออกจากการเมือง (Transitional Justice and Memory in Europe, 2013)

กรณีของสเปนหลังยุคฟรังโก และเยอรมนีหลังนาซี แสดงให้เห็นว่า การสร้างอำนาจสูงสุดของพลเรือนเหนือกองทัพ (Civilian supremacy) เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ขณะเดียวกัน เกาหลีใต้ก็ใช้กระบวนการล้างพิษทหาร การดำเนินคดีผู้นำรัฐประหาร และการปฏิรูปกองทัพควบคู่กับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนอย่างเข้มแข็ง

เมื่อเปรียบเทียบกับไทย จะเห็นได้ว่า สังคมไทยยังคงเลือกเส้นทาง “ลืมเพื่อสงบ” มากกว่า “จำเพื่อไม่ให้ซ้ำ” รัฐประหารไม่เคยถูกทำให้เป็นอาชญากรรมทางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ผู้นำรัฐประหารไม่เคยต้องรับผิดชอบ และ

กองทัพไม่เคยถูกทำให้ขึ้นต่อรัฐบาลพลเรือนอย่างสมบูรณ์ โครงสร้างรัฐพันลึกจึงสามารถดำรงอยู่และปรับตัวต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาการปฏิรูปภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าอุปสรรคเชิงโครงสร้างสำคัญมิได้อยู่ที่การขาดแนวคิดหรือข้อเสนอเชิงนโยบาย หากแต่อยู่ที่โครงสร้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายและการกำกับตรวจสอบไว้ในองค์กรระดับส่วนกลางเป็นหลัก แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองหลักการบางประการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม แต่กลไกตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบกลับเปิดพื้นที่ให้สถาบันที่มีได้มาจากการเลือกตั้งมีบทบาทกำกับ ตรวจสอบ หรือชะลอการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้อย่างกว้างขวาง ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว การปฏิรูปจึงเผชิญข้อจำกัดเชิงสถาบันที่ทำให้ข้อเสนอเชิงนโยบายถูกทำให้แคบลง ถูกแปรรูปเป็นมาตรการเชิงเทคนิค หรือถูกเลื่อนออกไปโดยไม่มีกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบในบทก่อนหน้านี้ที่ชี้ให้เห็นความไม่สอดคล้องระหว่างเจตนารมณ์การปฏิรูปกับโครงสร้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

สรุป

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า “รัฐพันลึก” ในบริบทไทยมิใช่เพียงการรวมตัวกันของกลุ่มอำนาจนอกระบบอย่างกระจัดกระจาย หากแต่เป็น โครงสร้างอำนาจซ้อนรัฐ (State within the state) ที่ฝังตัวอยู่ในสถาบันหลักของระบอบการเมืองอย่างเป็นระบบ ทั้งกองทัพ ระบบราชการ ศาล องค์กรอิสระ และเครือข่ายทุน-สื่อ-อนุรักษ์นิยม โครงสร้างดังกล่าวทำหน้าที่เป็น “ผู้กำกับทิศทางการเมือง” ที่อยู่เหนือรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

ข้อค้นพบสำคัญของงานนี้สามารถสรุปในสามระดับที่สัมพันธ์กันได้แก่

- (1) ระดับโครงสร้าง (Structure) รัฐไทยหลังรัฐประหารซ้ำซากถูกออกแบบให้เป็นรัฐที่อำนาจสูงสุดมิได้อยู่ในมือของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย หากแต่อยู่ในมือของกลุ่มอำนาจที่ไม่ผ่านการเลือกตั้ง
- (2) ระดับกลไก (Mechanism) รัฐพันลึกใช้อำนาจหลักคือรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ กระบวนการยุติธรรม กฎหมาย ความมั่นคง และสงครามข้อมูล เพื่อกำกับ ควบคุม และจำกัดรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง
- (3) ระดับผลกระทบ (Impact) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ อธิปไตยของประชาชนกลายเป็นเพียงเชิงพิธีกรรม นิติรัฐถูกบิดเบือนเป็น “นิตินานานิยม” รัฐบาลพลเรือนอ่อนแอเชิงโครงสร้าง และเกิดวิกฤตศรัทธาทางการเมืองในหมู่ประชาชนอย่างเป็นระบบ

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ารัฐพันลึกมิใช่ปัญหาเฉพาะของไทย หากแต่เป็นปรากฏการณ์ของหลายประเทศในโลกกำลังพัฒนา อย่างไรก็ตามความแตกต่างสำคัญคือ ประเทศที่สามารถลดบทบาทรัฐพันลึกได้สำเร็จ ล้วนต้องผ่านกระบวนการ ความยุติธรรมเชิงเปลี่ยนผ่าน การรื้อโครงสร้างอำนาจทหาร และการสถาปนาอำนาจสูงสุดของรัฐบาลพลเรือนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นสิ่งที่สังคมไทยยังไม่เคยดำเนินการอย่างจริงจัง

กล่าวโดยสรุป รัฐพันธุ์ไทยมิใช่เพียง “อุปสรรคต่อประชาธิปไตย” หากแต่เป็น โครงสร้างคู่ขนานที่ทำให้ประชาธิปไตยกลายเป็นเพียงเปลือก (Procedural democracy without popular sovereignty) และทำให้ระบอบการเมืองไทยตกอยู่ในภาวะ “เลือกตั้งได้ แต่เปลี่ยนอำนาจไม่ได้” อย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้าง

หากต้องการทำลายวงจรรัฐพันธุ์ไทยอย่างเป็นรูปธรรม บทความนี้เสนอให้ดำเนินการปฏิรูประบบการเมืองในระดับ “โครงสร้างอำนาจ” มิใช่เพียงการแก้ไขปัญหารายเหตุการณ์ ดังนี้

(1) ปฏิรูปกองทัพภายใต้หลักรัฐบาลพลเรือนสูงสุด ต้องทำให้กองทัพกลับคืนสู่สถานะ “เครื่องมือของรัฐ” ไม่ใช่ “ผู้ค้ำประกันระบอบ” ผ่านกลไก เช่น

- ยกเลิกอำนาจพิเศษทางการเมืองของกองทัพ
- ปรับโครงสร้างการแต่งตั้งโยกย้าย และงบประมาณให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐสภา
- ทำให้การรัฐประหารเป็นความผิดร้ายแรงทางรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจนิรโทษกรรมได้

(2) ปฏิรูปศาลและองค์กรอิสระให้เป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง ต้องรื้อถอนบทบาททางการเมืองแฝงของศาลและองค์กรอิสระ โดย

- ปรับกระบวนการสรรหาให้เชื่อมโยงกับความยึดโยงต่อประชาชน
- ลดอำนาจการแทรกแซงทางการเมืองโดยตรง เช่น การยุบพรรคหรือถอดถอนรัฐบาลโดยง่าย
- วางหลักการตรวจสอบถ่วงดุลย้อนกลับต่อองค์กรเหล่านี้

(3) รัฐธรรมนูญจากประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นเครื่องมือของชนชั้นนำ หากแต่ต้องสะท้อนอำนาจสถาปนาสูงสุดของประชาชน โดย

- ยกเลิกกลไกสืบทอดอำนาจ เช่น วุฒิสภาแต่งตั้ง
- พื้นฟูหลักความเสมอภาคทางการเมืองของเสียงประชาชน
- รับรองสิทธิและเสรีภาพในฐานะสิทธิที่รัฐล่วงละเมิดไม่ได้

(4) ยกเลิกกฎหมายพิเศษถาวรและรัฐคมั่นคง ต้องยุติการใช้กฎหมายความมั่นคงเป็นเครื่องมือทางการเมือง และฟื้นฟูฐานะ “รัฐของพลเมือง” ไม่ใช่ “รัฐของความหวาดกลัว”

ข้อเสนอแนะเชิงวัฒนธรรมการเมือง

นอกจากการปฏิรูปเชิงโครงสร้างแล้ว บทความนี้เห็นว่า หากไม่เปลี่ยน “วัฒนธรรมทางการเมือง” รัฐพันธุ์ไทยก็จะสามารถปรับตัวและดำรงอยู่ต่อไปได้ในรูปแบบใหม่ ข้อเสนอสำคัญ ได้แก่

(1) การเมืองของพลเมือง (Civic Politics) ต้องยกระดับประชาชนจาก “ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” ไปเป็น “เจ้าของอำนาจอธิปไตย” ที่ตระหนักถึงสิทธิในการตรวจสอบ ต่อด่าน และท้าทายอำนาจนอกระบบอย่างชอบธรรม

(2) การเมืองแห่งความรับผิดชอบ (Politics of Accountability) ต้องทำให้ทุกอำนาจรวมทั้งอำนาจที่เคยอยู่นอกการตรวจสอบต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบทางกฎหมายและทางศีลธรรมของสาธารณะ

(3) การไม่ทำให้รัฐพันลึกเป็น “เรื่องปกติ” สังคมไทยต้องยุติการทำให้การรัฐประหาร การใช้อำนาจนอกระบบ และการแทรกแซงกระบวนการประชาธิปไตย กลายเป็นสิ่งที่ “ต้องยอมรับได้” ในเชิงวัฒนธรรม

เอกสารอ้างอิง

- ชฎาภรณ์ สิงห์แก้ว. (2022). ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับการพัฒนาการเมืองไทย. *วารสารรัฐศาสตร์*, 16(1), 89–112.
- ชัยโชคพิริมย์ น. . (2024). องค์การอิสระในระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย: ข้อถกเถียงว่าด้วยแนวคิดในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การอิสระกับระบอบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของไทย. *รัฐศาสตร์สาร*, 45(2), 41–82. สืบค้น จาก <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/Polscitujr/article/view/265140>
- โตสุวรรณ น. (2021). Political consequences arising from the judgment of the Constitutional Court after the 2006 coup. *CRRU Law, Political Science and Social Science Journal*, 5(1), 213–226. retrieved from <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru/article/view/245419>
- รุ่งพงษ์ ชัยนาม และ คีฤทธิ เรกะลาภ. (2551). การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย : ศึกษากรณีรัฐประหาร 19 กันยายน 2549. วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สาขาวิชารัฐศาสตร์. <https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/887>
- วันวิจิต บุญโปร่ง และ อีรพงษ์ บัวหล้า. (2021). การเปลี่ยนแปลงบทบาททางการเมืองของกองทัพไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535–2563. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 10(1), 1–18.
- สุชาติ เ. (2023). วิเคราะห์การจัดตั้งและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองไทย ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่*, 5(1), 21–45. สืบค้น จาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/husocjr/article/view/266922>
- Amnesty International. (2024). *Thailand: Dissolution of Move Forward Party an untenable decision that stifles human rights*.
- Anekthaweekul, P. (2022). The politics of military factions in Thai politics, A.D. 1973–2014. *Journal of Social Sciences, Naresuan University*, 18(2), 1–32.
- Begum, S., Saeed, R., & Rana, R. H. (2025). *The deep state in action: Military influence on Pakistan’s political system since 1958*. Global Political Review.

- Booran, S. (2022). Thai Army and Politics Relationship: Dimensions Correspond to Democracy Principles (?) . *Interdisciplinary Academic and Research Journal*, 2(2), 141–164.
<https://doi.org/10.14456/iarj.2022.18>
- Chambers, P. (2024). Assessing the Political Clout of Thailand’s “Monarchized” Military in 2023. *Asian International Studies Review*, 25(1), 1-29. <https://doi.org/10.1163/2667078x-bja10035>
- Chambers, P. (2024). *Assessing the political clout of Thailand’s “monarchized” military in 2023*. *Asian International Studies Review*, 25(1), 1–28.
- Chambers, P., & Waitookiat, N. (Eds.). (2020). *The Prayuth regime: Embedded military and hierarchical capitalism in Thailand*. Cambridge University Press.
- Chu, Y. H., et al. (2021). *Asian Barometer Survey Wave 5: Thailand report*. Asian Barometer Survey.
- Curtis, J. (2024). *Thailand: Political developments 2023–24 and the banning of the Move Forward Party*. House of Commons Library.
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10141/>
- Freedom House. (2023). *Freedom in the world 2023: Thailand*. Freedom House.
- Gunter, M. M. (2006). Deep state: The arcane parallel state in Turkey. *Orient*, 47(3), 33–45.
- Human Rights Watch. (2024, August 7). *Thailand: Constitutional Court dissolves opposition party*.
- Human Rights Watch. (2024, August 7). *Thailand: Constitutional Court dissolves opposition party*.
- iLaw. (2022). *RECAP2022: รวมไฮไลต์ความเคลื่อนไหวทางการเมืองแห่งปี*.
- Mérieau, E. (2021). Constitutionalism without democracy: Thailand’s post-coup regime. *International Political Science Review*, 42(1), 38–52.
<https://doi.org/10.1177/0192512119885294>
- Norkaew, Y., & Chaowalit, S. (2021). Reform of the Thai Royal Armed Forces: Guidelines for constructing a system of military professionalization and reducing the role of the Royal Thai Armed Forces under the control of the civil government. *Journal of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University*, 4(2), 1–25.

- O'Neil, P. H., & Masbah, H. (2018). *The deep state: An emerging concept in comparative politics*. Arab Center for Research & Policy Studies.
- Pawakapan, P. (2022). The Thai military's civil affairs projects in the anti-democracy period: Development and justification. *Journal of Social Sciences, Naresuan University*, 18(1), 45–74.
- Prakoso, G. (2017). The Path of Military Power Interference in the Politics of Thailand. *Global South Review*, 1(1), 79-89. <https://doi.org/10.22146/globalsouth.28822>
- Puangthong Pawakapan. (2021). *Infiltrating society: The Thai military's internal security affairs*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Scheppele, K. L. (2018). Autocratic legalism. *University of Chicago Law Review*, 85(2), 545–583.
- Sunthan Chayanon , Wijittra Srisorn, and Tikhamporn Punluekdej. (2024). The Military and Politics in Thailand: A Revisited Study. W. R. Murhadi et al. (Eds.): INSYMA 2023, AEBMR 256, pp. 245–254, 2024. https://doi.org/10.2991/978-94-6463-244-6_39
- Suwunwijitr, S., & Klinsuk, W. (2021). Military and politics in Thailand. *Journal of Modern Learning Development*, 6(4), 115–129.
- Thitinan Pongsudhirak. (2019). Thailand's democratic regression. *Journal of Democracy*, 30(4), 144–158. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0062>
- Transitional Justice and Memory in Europe (1945–2013). (2013). Cambridge University Press.