

**ระบอบเผด็จการอยู่รอดได้อย่างไร: บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

**พ.ศ. 2557 – 2562**

**How the Dictatorship Survives: the Role of the National Legislative  
Assembly Between B.E. 2557 (2014) And B.E. 2562 (2019)**

ณรงค์ศักดิ์ เนียมสอน

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10200

Narongsak Niamsorn

Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok, Thailand, 10200

E-mail : nniamsorn@gmail.com

Received: July 30, 2020; Revised: August 24, 2020; Accepted: September 5, 2020

**บทคัดย่อ**

บทความนี้ศึกษาบทบาทของสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยในระบอบเผด็จการ หรือสถาบันการเมืองอำนาจนิยมอย่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่าง พ.ศ. 2557 – 2562 ว่ามีส่วนช่วยให้ระบอบเผด็จการคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่รอดได้อย่างไร จากผลการศึกษาพบว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติช่วยทำให้ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่รอดด้วยเหตุผลสามประการ ประการที่ 1 คณะรักษาความสงบแห่งชาติเลือกให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสถาบันการเมืองแบบกระชับอำนาจเพื่อให้รัฐบาล คสช. มีเสถียรภาพ ประการที่ 2 บทบาทสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นพื้นที่ประนีประนอมและลดความขัดแย้งภายในชนชั้นนำที่ประกอบอยู่ในสถาบันทางการเมืองต่างๆ เป็นพื้นที่จัดสรรอำนาจให้กับเครือข่ายที่สนับสนุนและคัดกรองบุคคลที่อาจจะเข้ามาสร้างความปั่นป่วนภายในระบอบ และประการที่ 3 เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องเผชิญความท้าทายที่อาจต้องสูญเสียอำนาจในอนาคตสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ ถอดถอนนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามเพื่อให้ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงหลังการเลือกตั้ง

**คำสำคัญ:** รัฐสภา, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สถาบันอำนาจนิยม, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, ระบอบเผด็จการ

### Abstract

This article studies about the role of the National Legislative Assembly between B.E 2557 (2014) and B.E 2562 (2019) how it had helped the National Council for Peace and Order to maintain the regime. The investigation found that there are 3 reasons why the National Legislative Assembly had helped the National Council for Peace and Order to secure the power as follows. First, the National Council for Peace and Order selected the National Legislative Assembly to be the institution which had been used as a tool for tightening its grip. Secondly, the National Legislative Assembly is the space for compromising and reducing conflict among the elite. It is the space for allocating power to the supporting network and screening people who might aim to cause disturbance within the regime. Lastly, when the military government had to encounter challenges causing them to lose power in the future, the National Legislative Assembly performed its duty to enact new law in order to maintain and stabilize the National Council for Peace and Order firmly after the election.

**Keywords:** The Parliament, The National Legislative Assembly, Authoritarian Institution, The National Council for Peace and Order, The Dictatorship

### 1. บทนำ

บทความนี้เป็นการศึกษาบทบาทของสถาบันทางเมืองแบบประชาธิปไตยในระบอบเผด็จการ (democratic institution under dictatorship) โดยมุ่งศึกษาบทบาทของสภานิติบัญญัติ (legislative assembly) เพื่อตอบคำถามว่า สภานิติบัญญัติสามารถทำให้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการอยู่รอดได้อย่างไร คำอธิบายโดยทั่วไประบอบเผด็จการอยู่รอดได้ เพราะพวกเขาสามารถควบคุมกำลังกองทัพ และอาวุธซึ่งสามารถกดขี่หรือปราบปรามประชาชนที่จะ

ออกมาต่อต้านได้ หรือผู้นำเผด็จการอาจใช้รัฐธรรมนูญแบบเครื่องมือในการรวบอำนาจต่างๆ เข้าสู่ผู้นำเผด็จการเพื่อให้สามารถใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้

สำหรับการเมืองไทยระบอบเผด็จการทหารมักเกิดขึ้นเมื่อกองทัพใช้อำนาจล้มล้างรัฐธรรมนูญและรัฐสภา จากนั้นจะสถาปนารัฐธรรมนูญและกำหนดให้มี “สภานิติบัญญัติ” ทุกครั้ง นับตั้งแต่เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การเมืองไทยต้องเผชิญกับการรัฐประหารทั้งสิ้น 13 ครั้ง และหลังการรัฐประหารแต่ละครั้งคณะผู้ก่อการรัฐประหารต่างเลือกใช้รูปแบบรัฐสภาที่แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้ว่าการรัฐประหาร 6 ครั้งแรก มีทั้งการยกเลิก รัฐสภาและไม่ยกเลิกรัฐสภา ถ้ามีการยกเลิกรัฐสภาก็จะมีการตั้งรัฐสภาใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง แต่การรัฐประหาร 7 ครั้ง หลังสุด คือนับตั้งแต่การรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ผู้ก่อการรัฐประหารจะมีการก่อตั้งรัฐสภาขึ้นมาใหม่โดยสมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และโครงสร้างรัฐสภาเป็นรูปแบบสภาเดี่ยว (unicameral) กล่าวได้ว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปกครอง พ.ศ. 2502 “สภาแต่งตั้งหลังรัฐประหาร” เป็นสถาบันการเมืองที่มีความต่อเนื่องยาวนาน ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

การศึกษาสภานิติบัญญัติในระบอบเผด็จการที่ผ่านมา มักจะศึกษาสภานิติบัญญัติในฐานะสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย เพื่อตอบคำถามต่างๆ ว่า สภาแต่งตั้งหลังรัฐประหารทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยหรือทำหน้าที่ตามความต้องการของผู้นำคณะรัฐประหารที่แต่งตั้งเข้ามาในสภา<sup>1</sup> ประสิทธิภาพการทำงานในการตรากฎหมายหรือควบคุมฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร<sup>2</sup> และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร<sup>3</sup> ขณะที่วิธีการศึกษาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการตราร่างกฎหมายระหว่างสภาจากการแต่งตั้งและ

---

<sup>1</sup> ไมตรี วิริยะ, “รัฐสภาไทย: การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 กับ 2519 กับ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519. 2522,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) : ดาลีณี มาลัยพงษ์, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยช่วง พ.ศ.2507-2516,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

<sup>2</sup> สุจิต บุญบงการ, *บทบาทของสภานิติบัญญัติ*, (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526).

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

สภาจากการเลือกตั้ง หรือศึกษาเปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภาจากการแต่งตั้งด้วยตนเอง<sup>4</sup> หรือศึกษาบทบาทในการตราร่างกฎหมาย<sup>5</sup> หรือศึกษาบทบาทในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร<sup>6</sup> ของสภาจากการแต่งตั้งเพียงแห่งเดียว รวมทั้งยังมีการศึกษาทบทวนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาจากการแต่งตั้งในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ<sup>7</sup>

ผลการศึกษาเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติในระบบเบ็ดเตล็ดการที่ผ่านมาให้คำตอบถึงบทบาทหน้าที่ของสภานิติบัญญัติประเภทนี้อย่างตรงกันว่า บทบาทของสภานิติบัญญัติมีขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามความต้องการของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เป็นฐานอำนาจสนับสนุนและสร้างเสถียรภาพให้กับคณะรัฐประหาร อย่างไรก็ตามการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนทำให้คณะรัฐประหารจำเป็นต้องมีสภานิติบัญญัติในฐานะสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบบเบ็ดเตล็ดการ ขณะที่การทำหน้าที่นิติบัญญัติเป็นเพียง “สภาตรายาง” ที่ถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย และไม่สามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากสมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร และสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการทหารและพลเรือน

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า การศึกษาสภานิติบัญญัติในระบบเบ็ดเตล็ดการของไทยมองการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติประเภทนี้เป็นเพียงการตกแต่งระบอบการปกครองให้ดูดี (window dressing)<sup>8</sup> เพื่อสร้างความชอบธรรมให้ผู้นำเบ็ดเตล็ดการเท่านั้น อย่างไรก็ตามการศึกษาเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติภายใต้ระบบเบ็ดเตล็ดการในต่างประเทศได้มองสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย

---

<sup>4</sup> ยุทธวัฒน์ ภักธรานุกัทร, “รัฐสภาไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2516 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520).

<sup>5</sup> สุชาติ พันชี, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ.2500 - 2506),” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

<sup>6</sup> บรรลือ สุรินทรศิริรัฐ, “บทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

<sup>7</sup> ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรวุฒิ ปัดไธสง, *อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542).

<sup>8</sup> Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship* (New York: Cambridge Press, 2008), xv.

ภายใต้ระบอบเผด็จการว่า คือความจำเป็นทางการเมืองของผู้นำเผด็จการ เนื่องจากการปกครอง ผู้นำเผด็จการต้องเผชิญกับปัญหาพื้นฐานในการปกครอง 2 อย่างคือ ต้องเรียกร้องความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนระบอบการปกครอง<sup>9</sup> และต้องป้องกันการต่อต้าน ทำลาย และการช่วงชิงอำนาจภายในชนชั้นนำ และฝ่ายตรงข้าม ด้วยเหตุนี้ผู้นำเผด็จการจึงจำเป็นต้องมีสถาบันทางการเมืองเพื่อให้อยู่รอดและสามารถปกครองได้ยาวนานขึ้น

ดังนั้นสถานิติบัญญัติในระบอบเผด็จการจึงเป็นมากกว่าสิ่งของประดับตกแต่งให้ระบอบเผด็จการมีความชอบธรรม และก็มีความสำคัญมากกว่าที่สังคมและสื่อมวลชนรับรู้ว่าเป็น “สภาพตามสั่ง” หรือ “สภาพักถ้ว” ของผู้มีอำนาจแต่งตั้งเท่านั้น แต่สถานิติบัญญัติในระบอบอำนาจนิยมยังเป็นพื้นที่ต่อรองและการทำงานร่วมกันของชนชั้นนำและกลุ่มต่างๆ ในสังคม และยังช่วยลดการต่อต้านที่รุนแรงจากชนชั้นนำและฝ่ายต่อต้านเพื่อให้ผู้นำเผด็จการสามารถปกครองได้อย่างมั่นคงและยาวนานมากยิ่งขึ้น

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาตินำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก กระทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนพรรคเพื่อไทย จากนั้นวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 จึงได้ประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 จัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองใหม่เพื่อให้มีการปฏิรูปประเทศ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อเตรียมพร้อมก่อนกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอีกครั้ง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกแบบสถาบันทางการเมืองจำนวน 5 แห่ง ประกอบด้วย 1) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ 2) สภาปฏิรูปแห่งชาติ/สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 3) คณะรัฐมนตรี 4) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ/คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และ 5) สถานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยนายวิษณุ เครืองาม ในฐานะที่ปรึกษาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เปรียบสถาบันทางการเมืองทั้งหมดว่าเป็นตั้ง “แม่น้ำห้าสาย”

“สถานิติบัญญัติแห่งชาติ” ภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเลือกนายกรัฐมนตรี และ

---

<sup>9</sup> Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, “Authoritarian Institutions and Survival of Autocrats,” *Comparative political Studies* 40, no. 11 (September 17, 2007): 1280.

การมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญถาวร เป็นต้น บทบาทที่โดดเด่นของสภาแต่งตั้งชุดนี้ คือ การพิจารณาและเห็นชอบกฎหมายอย่างรวดเร็ว กล่าวคือตลอดอายุการทำงานประมาณ 5 ปี (พ.ศ. 2557 – 2562) สภานิติบัญญัติแห่งชาติตรากฎหมายไปจำนวนมากถึง 444 ฉบับ แน่นอนว่า สภาแต่งตั้งหลังรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติถูกวิจารณ์ว่าเป็น “สภาตรายาง” เฉกเช่นสภาแต่งตั้งประเภทเดียวกันในยุคก่อนหน้า ขณะเดียวกันส่วนสมาชิกเกินครึ่งหนึ่งของสภาเป็นข้าราชการทหารทั้งในและนอกประจำการ

อย่างไรก็ตาม แม้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นสภาตรายาง แต่บทบาททางการเมืองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มีความสำคัญในการช่วยระบอบเผด็จการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติปกครองประเทศได้ยาวนานถึง 5 ปี โดยบทความฉบับนี้จะชี้ให้เห็นบทบาทของสภานิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การแต่งตั้งกรรมการองค์การอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ คำถามพ่วง และประชามติ เพื่อหาเหตุผลว่าทำไมคณะรัฐประหารถึงเลือกใช้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และบทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะสถาบันทางการเมืองในระบบอำนาจนิยมมีบทบาทในการทำให้ระบอบคณะรักษาความสงบแห่งชาติอยู่รอดได้อย่างไรบ้าง

## 2. บทบาทหน้าที่สภานิติบัญญัติในระบบเผด็จการอำนาจนิยม

ความอยู่รอดของระบอบเผด็จการเกิดจากการมีสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย หรือสถาบันการเมืองแบบอำนาจนิยม (authoritarian institution) โดยสภานิติบัญญัติเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความจำเป็นในการปกครองระบอบเผด็จการ แม้สภานิติบัญญัติอาจถูกครอบงำโดยผู้นำเผด็จการแต่ก็มีบทบาทในการสนับสนุนการทำงานด้วยเช่นกัน เนื่องจากสภานิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการช่วยผู้นำเผด็จการเพื่อขอความร่วมมือและขับเคลื่อนความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ทั้งจากฝ่ายชนชั้นนำด้วยกันหรือฝ่ายตรงข้าม และที่สำคัญรัฐสภาเหมาะสำหรับการลดแรงต่อต้านจากฝ่ายตรงข้ามด้วยวิธีการดึงให้พวกเขาเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้ระบอบเผด็จการอยู่ในอำนาจได้นานขึ้น<sup>10</sup> ทั้งนี้สภานิติบัญญัติยังทำหน้าที่อีก 4 ประการในการทำให้เผด็จการอยู่รอด

---

<sup>10</sup> Clara Boulianne Lagace and Jennifer Gandhi, *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Edited by Jennifer Gandhi and Ruben Ruiz-Rufino, (New York: Routledge, 2015).

## 2.1 จัดสรรแบ่งปันอำนาจ

สภานิติบัญญัติมีหน้าที่ในการจัดสรรแบ่งปันอำนาจให้ลงตัวยิ่งขึ้น ด้วยการดึงกลุ่มต่างๆ ทั้งในหมู่ชนชั้นนำหรือฝ่ายที่ต่อต้านให้เข้ามาทำงานร่วมกัน นอกจากนี้จะช่วยหาข้อตกลงร่วมกัน (commitment) และช่วยติดตามปัญหา (monitoring problems) ระหว่างผู้ปกครองและเครือข่ายด้วย ดังนั้นผลลัพธ์จากการแบ่งปันอำนาจในสภานิติบัญญัติจะทำให้ระบอบเผด็จการ มั่นคงขึ้นและอยู่ในตำแหน่งยาวนาน อย่างไรก็ตามการแบ่งปันอำนาจในระบอบเผด็จการจะ ประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อถูกสนับสนุนโดยเครือข่ายของผู้ปกครอง ซึ่งมีความสามารถในการต่อต้านระบอบการปกครอง และสภานิติบัญญัติจะหมดประสิทธิภาพหรือพังทลายลงเมื่อเกิดความไม่สมดุลของอำนาจภายในแนวร่วมชนชั้นปกครอง<sup>11</sup>

## 2.2 สร้างนโยบายกระจายผลประโยชน์

ผู้นำเผด็จการต้องสร้างนโยบายหรือให้ผลประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ โดยหากผู้ปกครอง ต้องการความร่วมมือพวกเขาจะสร้างนโยบายและให้ผลประโยชน์จำนวนหนึ่งกับกลุ่มที่พวกเขา ต้องการความช่วยเหลือ ในทางกลับกันถ้าพวกเขาต้องเผชิญการคุมคามหรือการต่อต้านครั้งสำคัญ พวกเขาจะสร้างนโยบายที่แจกจ่ายและตามใจฝ่ายต่างๆ มากยิ่งขึ้น ซึ่งการสร้างนโยบายต้องการ สถาบันทางการเมืองอย่างสภานิติบัญญัติ เพราะการสร้างนโยบายเรียกร้องให้มีสถาบันทางการเมืองเพื่ออภิปราย รวบรวมข้อมูล และเปิดพื้นที่ให้ฝ่ายต่างๆ สามารถแสดงความต้องการ ออกมาได้อย่างเปิดเผยโดยไม่มีลักษณะต่อต้านระบอบการปกครอง ซึ่งผลลัพธ์ทางนโยบายที่ กระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนจะช่วยให้ระบอบเผด็จการครองอำนาจได้นานขึ้น

## 2.3 พื้นที่ประนีประนอมทางการเมือง

สภานิติบัญญัติเป็นสถานที่สำหรับการประนีประนอมและสามารถช่วยลดการ วิพากษ์วิจารณ์ระบอบการปกครองในพื้นที่สาธารณะซึ่งพุ่งเป้าไปที่ผู้นำเผด็จการได้ ทั้งนี้เวที สภานิติบัญญัติจะทำให้ได้ข้อตกลงออกมาในรูปแบบทางการ เช่น กฎหมาย หรือประกาศที่เป็น สาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะที่ทำให้รัฐสภาเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือ<sup>12</sup> ผู้นำเผด็จการ สามารถเลือกกลุ่มที่จะเข้าไปในสภานิติบัญญัติได้, กลุ่มที่เข้าไปมีส่วนร่วมสามารถเปิดเผย

---

<sup>11</sup> Carles Boix and Milan W. Svobik, "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institution, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships," *The Journal of Politics*, vol. 75, No. 2 (2013).

<sup>12</sup> Ibid.

ความต้องการโดยไม่เป็นการต่อต้านระบอบการปกครอง, การไหลของข้อมูลเกี่ยวกับการเจรจา สามารถควบคุมได้ และการมีอยู่ของสภานิติบัญญัติมีนัยว่าอย่างน้อยผู้นำเผด็จการจะสามารถแสดงถึงความต้องการปัจจุบันของตัวเองได้ และมีระบบการควบคุมภายในให้เกิดการเคารพในอำนาจได้

#### 2.4 สร้างความน่าเชื่อถือ

สภานิติบัญญัติจะช่วยให้รัฐบาลเผด็จการมีความน่าเชื่อถือจากนักลงทุนต่างประเทศ และจากเวทีประชาคมความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความน่าเชื่อถือในการทำข้อตกลงเพื่อการลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะสภานิติบัญญัติเป็นเครื่องหมายแสดงถึงการตรวจสอบถ่วงดุลและการจำกัดอำนาจรัฐ

อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติในระบบเผด็จการจะทำหน้าที่ให้ผู้นำเผด็จการอยู่รอดได้มากแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับกรอบการออกแบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญในกำหนดการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ เช่น The Spanish Cortes และ The Supreme Soviet สภานิติบัญญัติสองแห่งนี้ไม่เคยปฏิเสธร่างกฎหมายของรัฐบาลเลย ขณะที่ The Supreme Soviet หลังจากเสียชีวิตของสตาลินรัฐสภาแห่งนี้ก็กลับมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มขึ้น ขณะที่ The Brazilian Congress มีการแก้ไขร่างกฎหมายของรัฐบาลบ่อยครั้ง และบางครั้งถึงขนาดปัดร่างกฎหมายตกไป<sup>13</sup>

### 3. บทบาทสภาจากการแต่งตั้งหลังรัฐประหารของไทย

ระบอบเผด็จการทหารไทยจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมือง โดยมักจะกำหนดให้มีสภาเดียวมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่นิติบัญญัติและคอยสนับสนุนฝ่ายบริหาร<sup>14</sup> และเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำมีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิก<sup>15</sup> สำหรับเหตุผลของรูปแบบสภาเดี่ยวที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด คือความจำเป็นด้านสถานการณ์เพื่อยับยั้งความสับสนวุ่นวาย และการไร้เสถียรภาพทางการเมือง อย่างไรก็ตาม

---

<sup>13</sup> Bonvecchi Alejandro and Emilia Simison, “Legislative Institutions and Performance in Authoritarian Regimes,” *Comparative Politics*, vol. 49, No. 4 (2017).

<sup>14</sup> ชีริกัทร เสรีรังสรรค์, รายงานวิจัย เรื่อง รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาไทย ระหว่าง พ.ศ. 2518-2539, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร).

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, 45.

จากพฤติกรรมที่ผ่านมาปรากฏว่า สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะเป็นพรรคพวกหรือบุคคลที่สนับสนุนฝ่ายบริหาร ทำให้เห็นว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลสามารถแทรกแซงในองค์กรนิติบัญญัติได้โดยตลอด ด้วยเหตุนี้ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงถูกจำกัด โดยมุ่งรวบอำนาจการปกครองไปอยู่ที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ นอกจากนี้ที่มาของสมาชิกรัฐสภาก็ยังมาจากการแต่งตั้งทำให้บทบาทของสภาแต่งตั้งหลังรัฐประหารจึงมีลักษณะเฉพาะดังนี้

### 3.1 ทำหน้าที่ตามคำสั่งของคณะรัฐประหาร

ด้วยอำนาจหน้าที่ที่จำกัดในรัฐธรรมนูญชั่วคราว และที่มาของสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง ทำให้รัฐสภาหลังรัฐประหารทำหน้าที่เป็นเพียง “สภาตรายาง” ทำหน้าที่เป็นตราประทับเห็นชอบกฎหมายหรือนโยบายต่างๆ ที่ถูกเสนอโดยรัฐบาลคณะรัฐประหารเท่านั้น ตัวอย่าง การพิจารณา ร่างกฎหมายของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2501<sup>16</sup> เมื่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับของฝ่ายบริหารเข้ามาสู่การพิจารณา รัฐสภาแห่งนี้ใช้เวลาไม่นานในการพิจารณาร่างกฎหมายมีการอภิปรายเนื้อหาสาระกฎหมายกันน้อย ร่างกฎหมายบางฉบับผ่าน 3 วาระรวด โดยไม่มีการอภิปราย ส่งผลให้ในช่วงนี้มีการตรากฎหมายออกมามากถึงปีละประมาณ 60 ฉบับ ซึ่งผลของการตรากฎหมายส่วนใหญ่เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบราชการเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการและตัวข้าราชการเอง

นอกจากนี้ผลจากการเมืองระหว่างประเทศทำให้สภาแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารต้องทำหน้าที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการ ตัวอย่าง การทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2515 ที่บริบทการเมืองระหว่างประเทศขณะนั้นทำให้ได้มีความสัมพันธ์และได้รับเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเข้ามาให้การสนับสนุนไทยเพื่อหวังผลในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีการออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อพัฒนาประเทศตามแผนงานของสหรัฐอเมริกา<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> สุชาติ พันสี, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ.2500 - 2506),” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

<sup>17</sup> ดาลีณี มาลัยพงษ์, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2507 - 2516,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

### 3.2 สร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลคณะรัฐประหาร

ลักษณะของรัฐธรรมณูญชั่วคราวที่เกิดจากการรัฐประหาร ส่งผลให้โครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหาร รัฐสภาจากการแต่งตั้งไม่มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาล หรือการแสดงบทบาทในการควบคุมก็ไม่ได้ส่งผลกระทึนต่อเสถียรภาพรัฐบาล<sup>18</sup> ตัวอย่างของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2515 ที่อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารและรัฐสภาหลังรัฐประหารไม่มีส่วนในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายส่วนบทบาทต่อการแถลงนโยบายของรัฐบาล รัฐสภาหลังรัฐประหารชุดนี้ก็ได้ให้ความสนใจโดยการอภิปรายซักถามน้อยมาก<sup>19</sup> หรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519 ก็ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังจะเห็นได้จากการถูกจำกัดบทบาทในด้านการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รวมถึงถูกจำกัดบทบาทในการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล<sup>20</sup> นั้นส่งผลให้สภาแต่งตั้งหลังรัฐประหารมีบทบาทเพื่อสนองนโยบายของรัฐมากกว่าการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของสังคม รวมทั้งไม่ได้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>21</sup>

### 3.3 สร้างความชอบธรรมให้คณะรัฐประหาร

รัฐสภาที่คณะรัฐประหารแต่งตั้งมีขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การกระทำของคณะรัฐประหาร โดยมีเหตุผล 3 ประการที่ทำให้ผู้นำเผด็จการต้องใช้รัฐสภาในการสร้างความชอบธรรมประกอบด้วย เหตุผลแรก คือ การให้ผู้นำเผด็จการครองอำนาจยาวนานขึ้น เพราะถึงแม้ว่าคณะรัฐประหารจะมีอำนาจเหนือกว่าองค์กรนิติบัญญัติที่แต่งตั้งขึ้นมา แต่รัฐสภาจะถูกใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิบัติภารกิจบางอย่างให้เสร็จสิ้นก่อนจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตย เช่น การเป็นเครื่องมือประวิงเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ<sup>22</sup>

<sup>18</sup> ไมตรี วิริยะ, “รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2518 และ 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

<sup>19</sup> สัจจิต บุญงการ, *บทบาทของสภานิติบัญญัติ*, (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526).

<sup>20</sup> บรรลือ สุรินศรีศิริรัฐ, “บทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

<sup>21</sup> ดาลีณี มาลัยพงษ์, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. 2507 – 2516,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

<sup>22</sup> ธราวุฒิ สิริผดุงชัย, “ระบบสภาเดี่ยว: ทางเลือกของระบบรัฐสภาไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,

เหตุผลที่สองคือการที่คณะรัฐประหารไม่สามารถใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางทำให้มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น เกิดการเรียกร้องให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพตลอดจนความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ทำให้บรรดาคณะรัฐประหารจำเป็นต้องอิงรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดและความกดดันในหมู่ประชาชน ดังนั้นคณะรัฐประหารจึงต้องสร้างสถาบันทางการเมืองที่จะสะท้อนให้เห็นสัญลักษณ์ของการปกครองแบบประชาธิปไตย<sup>23</sup> เหตุผลที่สามคือ เพื่อให้รัฐสภาเป็นตราประทับรับรองการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารให้มีความชอบธรรมมากขึ้น

#### 4. การออกแบบสถาบันทางการเมืองของระบอบ คสช.

ในการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติเลือกใช้สถาบันทางการเมืองหลักถึง 5 แห่ง โดยเปรียบเทียบว่าสถาบันหลักนี้เป็นเหมือนดั่ง “แม่น้ำห้าสาย” ที่มีจุดกำเนิดมาจากที่เดียวกันคือ รัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 สถาบันทางการเมืองทั้ง 5 แห่งมีจุดประสงค์เพื่อตอบสนองภารกิจหลัก 3 ประการ เพื่อไม่ให้การรัฐประหารครั้งนี้ต้อง “เสียของ” คือ 1) การดูแลการเปลี่ยนผ่านรัชสมัยให้เป็นไปอย่างราบรื่น 2) การสถาปนาทบพาทำของชนชั้นนำภาครัฐ และ 3) การขจัดแนวคิดปฏิปักษ์อนุรักษนิยม<sup>24</sup> ภายใต้ฉาหน้าคือ “ภารกิจการปฏิรูปประเทศ”<sup>25</sup> กล่าวได้ว่าการรัฐประหารครั้งนี้มาโดยกลุ่มทหาร ตามด้วยกลุ่มข้าราชการพลเรือนและกลุ่มชนชั้นกลางที่มีแนวคิดต่อต้านนักการเมืองจากการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของสมาชิกของแต่ละสถาบันการเมืองที่ต้องมีทหารและข้าราชการที่มีบทบาทนำ ตามด้วยกลุ่มชนชั้นกลางที่มีแนวคิดสนับสนุนการรัฐประหารของ คสช.

---

สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

<sup>23</sup> บรรลือ สุรินทร์ศิริรัฐ, “บทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

<sup>24</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, “ระบอบประยุทธ์ การสร้างรัฐทหารและทุนนิยมแบบช่วงชั้น,” *ฟ้าเดียวกัน*, 16, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

<sup>25</sup> อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และคณะ, *จุด (ไม่) จบ : ช่วงฉากการเมืองไทย 48-59*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559).

อย่างไรก็ตามความเข้มข้นในการเลือกใช้สถาบันทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีความแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญมาก คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะมีทหารเป็นหัวหน้าและมีอำนาจหน้าที่สำคัญตามกฎหมาย ขณะที่สถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญน้อย คือ คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ/สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จะเปิดโอกาสให้กลุ่มทางสังคมที่มีความหลากหลายกว่าเข้ามาเป็นสมาชิก อย่างไรก็ตามกลุ่มข้าราชการก็ยังคงมีบทบาทนำอยู่ ทั้งนี้ สถาบันการเมืองที่ คสช. ให้ความสำคัญน้อยจะมีอำนาจไม่มากหรือบางครั้งไม่มีอำนาจเลย เช่น อำนาจในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ อำนาจการเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และการทำหน้าที่เพียงเขียนแผนปฏิรูปประเทศของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

มีข้อสังเกตว่าทำไมคณะรักษาความสงบแห่งชาติถึงต้องใช้สถาบันการเมืองมากขนาดนี้ เพราะหากเราย้อนไปดูการรัฐประหารในอดีต จะพบว่ามีเพียงรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เท่านั้นที่ใช้สถาบันการเมืองมากขนาดนี้ ขณะที่การคณะรัฐประหารก่อนหน้านั้นจะมีแค่สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐประหาร และคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในอดีตยังเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งต่างจากการรัฐประหารสองครั้งล่าสุดที่คณะรัฐประหารยกบทบาทการเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญไปอยู่ยังสภาอื่น คือ ในปี 2549 เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ และปี 2557 เป็นสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในแง่หนึ่งการมีสถาบันทางการเมืองจำนวนมากก็เพื่อเป็นการแบ่งปันอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคม และเป็นการสร้างความชอบธรรมในการปกครองให้กับ คสช.

นอกจากนี้ ในด้านหนึ่งเพื่อให้จุดประสงค์ในการยึดอำนาจประสบความสำเร็จ คสช. จำเป็นต้องกระชับอำนาจให้กับกลุ่มตนเองให้มากที่สุด ขณะเดียวกันก็ต้องการกระจายการมีส่วนร่วมให้กับกลุ่มสังคมอื่นๆ เพื่อลดแรงต่อต้านนอกระบบ ดังนั้น คสช. จึงจำเป็นต้องให้ผลประโยชน์และพื้นที่ในการแสดงออกแบบทางการกับคนกลุ่มต่างๆ ด้วยภาวะที่ต้องตั้งและต้องหย่อนไปพร้อมๆ กัน ทำให้การมีสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยแห่งเดียวจึงไม่พอด้วยเหตุนี้ คสช. จึงต้องมีสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยสองแห่งคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และสภาปฏิรูปประเทศ (สปช.) กล่าวคือ สนช. เป็น “สถาบันการเมืองแบบกระชับอำนาจ” ที่ คสช. มอบอำนาจสำคัญในด้านนิติบัญญัติทุกด้านเพื่อทำภารกิจสำคัญของระบอบ ขณะที่ สปช. คือ “สถาบันแบบกระจายการมีส่วนร่วม” ที่ คสช. มอบภารกิจสำคัญด้านนิติบัญญัติเพียงอย่าง

เดียวคือการเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศซึ่งเป็นภารกิจที่เอาไว้แต่งหน้าระบอบ คสช. ให้สวยงาม ทั้งนี้ภารกิจทั้งสองเป็นเหมือนสินค้าโฆษณาชวนเชื่อใจให้ประชาชนและฝ่ายต่อต้านกลุ่มต่างๆ มุ่งความสนใจไปที่การร่างรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปประเทศของ สปช. มากกว่าการออกกฎหมายหรือการแต่งตั้งกรรมการองค์กรอิสระที่ดำเนินการโดย สนช. แม้รัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่องที่สำคัญและสัมพันธ์ต่อการสืบอำนาจของ คสช. แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ คือรูปธรรมทางการเมืองที่ทุกฝ่ายต่างจับจ้อง ดังนั้นการเลือกที่จะปล่อยร่างรัฐธรรมนูญให้อยู่ในมือของ สปช. ในขณะที่ คสช. เพียงควบคุมอยู่ห่างๆ แม้จะมีความเสี่ยงที่อาจจะไม่ได้เนื้อหารัฐธรรมนูญตามต้องการแบบ 100% แต่ถ้าดึงรัฐธรรมนูญเข้ามาอยู่สถาบันที่กระชับอำนาจอย่าง สนช. ก็มีความเสี่ยงที่จะถูกต่อต้านสูงขึ้น โดยเฉพาะจากกลุ่มที่เป็นพวกเดียวกันที่ไม่ได้เป็นกลุ่มทหารและข้าราชการ และอาจกระทบต่อการทำหน้าที่อื่นของ สนช. ตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงทางการเมืองรัฐธรรมนูญไทยก็ไม่ได้มีความสำคัญมากกว่าพระราชบัญญัติโดยทั่วไป กล่าวคือ “รัฐธรรมนูญล้นง่ายแต่กฎหมายทั่วไปล้นยาก” ดังนั้นการให้ สนช. มีอำนาจในการพิจารณาพระราชบัญญัติในบางครั้งอาจมีความสำคัญมากกว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ของ สปช. และการที่ สนช. ไม่ได้ถูกจับจ้องจากสังคมมากทำให้การทำงานส่วนใหญ่ของ สนช. จึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว

## 5. บทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการทำให้ระบอบ คสช. อยู่รอด

จากการศึกษาบทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติพบว่า ในการทำหน้าที่พิจารณากฎหมาย การแต่งตั้งกรรมการองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การถอดถอนนักการเมือง และการมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญ และคำถามพ่วงประชามติ ได้แสดงบทบาทช่วยให้ระบอบ คสช. อยู่รอดได้ยาวนานขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

### 5.1 สภานิติบัญญัติแห่งชาติพื้นที่ประนีประนอมทางการเมืองภายในระบอบ คสช.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นพื้นที่ทางการเมืองแบบกระชับอำนาจของ คสช. และถูกวางกลไกให้เป็นพื้นที่ สำหรับการประนีประนอมในหมู่ชนชั้นนำภาครัฐ และกลุ่มพลเรือนที่สนับสนุนระบอบ คสช. ดังจะเห็นจากกรณีการถอดถอนนักการเมืองที่ดูเหมือนว่าสมาชิก สนช. ฝ่ายทหารจะไม่เห็นด้วยที่จะให้ สนช. มีอำนาจถอดถอน ในขณะที่สมาชิก สนช. ฝ่ายพลเรือนที่นำโดยกลุ่ม

40 ส.ว. นั้นเห็นด้วยว่าควรมีอำนาจนี้<sup>26</sup> อย่างไรก็ตามแม้จะมีความเห็นค้านกัน แต่ผลจบลงด้วยการที่ สนช. เลือกที่จะถอดถอนบางคนและไม่ถอดถอนบางคนเพื่อรักษาสมาคมในระบอบไม่ให้มีการต่อต้านมากเกินไป<sup>27</sup> แน่แน่นอนว่าเวที สนช. ช่วยให้สมาชิกแสดงความต้องการได้อย่างเปิดเผยและเป็นการลดการวิพากษ์วิจารณ์ในพื้นที่สาธารณะที่จะพุ่งไปยังระบอบ คสช. หรือในกรณีของการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. ที่เวทีสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กลายเป็นพื้นที่ในการประนีประนอมความเห็นต่างระหว่างสถาบันทางการเมืองกล่าวคือเมื่อ สนช. พิจารณาเห็นชอบ ร่างกฎหมายลูก ส.ส. แล้ว แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมีความไม่เห็นด้วยในบางประเด็นที่อาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญ เวที สนช. จึงเป็นเวทีซึ่งนำ กรธ. กกต. และ สนช. มานั่งหาทางออกร่วมกัน แม้ในที่สุดร่างกฎหมายลูกฉบับนี้จะผ่านความเห็นชอบจาก สนช. เป็นครั้งที่สองและก็ยังมีความเห็นไม่ตรงกันอีกในบางประเด็น แต่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ก็ใช้เวทีของ สนช. ส่งสัญญาณถึงความต้องการของตัวเองได้<sup>28</sup> จนทำให้ สนช. ต้องนำร่างกฎหมายลูกฉบับนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนประกาศใช้

## 5.2 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พื้นที่แก้ไขความขัดแย้งภายในระบอบ คสช.

เมื่อสมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายกสิ้นพระชนม์ ต่อมาวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2559 มหาเถรสมาคมจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 มีมติเลือกสมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ หรือ “สมเด็จพระช่วง” ในฐานะสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ใหม่ แต่ก็มีผู้ยื่นเรื่องคัดค้านมติดังกล่าว เช่น พระพุทธอิสระ ยื่นหนังสือต่อรัฐบาลไม่ให้ทูลเกล้าฯ สมเด็จพระช่วง เพราะมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ขณะที่ นายไพฑูริย์ นิติตะวัน สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ยื่นร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าขั้นตอนการเสนอชื่อสมเด็จพระช่วงมีความถูกต้องหรือไม่ ส่วนผู้สนับสนุนสมเด็จพระช่วง นำโดยพระเมธีธรรมมาจารย์ เลขาศูนย์พิทักษ์พระพุทธศาสนาแห่งประเทศไทย โดยมีการชุมนุมใหญ่ที่พุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม เพื่อสนับสนุนมติมหาเถรสมาคม

---

<sup>26</sup> โปศุฑุเตย, “สนช.รับไม่แน่ใจมีอำนาจถอดสมศักดิ์-นิกมหรือไม่,” *โพสต์ทูเดย์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563, <https://www.posttoday.com/politic/324504>.

<sup>27</sup> iLaw, “รายงานหนึ่งปี สนช. 2/3: การแต่งตั้ง-ถอดถอน,” iLaw, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563 <https://ilaw.or.th/node/3798>.

<sup>28</sup> iLaw, “เลือกตั้งเข้าไป ใครสั่ง ...,” iLaw, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2562 <https://ilaw.or.th/node/4781>.

ความขัดแย้งในวงการสงฆ์ทำให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ประกาศว่าจะไม่ทูลเกล้าฯ รายชื่อสมเด็จพระสังฆราชองค์ใหม่ ส่งผลให้ความขัดแย้งดังกล่าวมุ่งไปสู่พลเอกประยุทธ์ ที่ไม่ยอมทูลเกล้าฯ รายชื่อสมเด็จพระสังฆราชพระองค์ใหม่ตามมติมหาเถรสมาคม ในที่สุดความขัดแย้งที่ดูจะหาจุดจบไม่ได้ สมาชิก สนช. จำนวนหนึ่งจึงได้เสนอแก้ไขร่าง พ.ร.บ.คณะสงฆ์ ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชแทนมหาเถรสมาคม<sup>29</sup> การดำเนินการของ สนช. ช่วยลดความขัดแย้งลงได้ ขณะเดียวกันแรงปะทะจากเดิมที่ตกอยู่กับพลเอกประยุทธ์ได้ตกมาอยู่ สนช. แทนซึ่งนับเป็นเวลาไม่นาน ทั้งนี้จะเห็นได้ สนช. ถูกวางให้เป็นหลักเกณฑ์การปกครองความสัมพันธ์ท่ามกลางชนชั้นนำภายในระบอบ คสช. เพื่อรักษาเสถียรภาพการปกครอง เมื่อผู้นำต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งสูง สนช. ก็จะเป็นพื้นที่ในการลดความขัดแย้งลง

### 5.3 สถานิติบัญญัติแห่งชาติพื้นที่จัดสรรอำนาจภายในระบอบ คสช.

สถานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยตัวเอง คือการแบ่งปันอำนาจในหมู่ชนชั้นนำและผู้สนับสนุนการรัฐประหารของ คสช. อย่างไรก็ตาม สนช. ก็ยังมีหน้าที่ในการจัดสรรแบ่งปันอำนาจภายในระบอบ คสช. ให้ลงตัวยิ่งขึ้น ดังเช่น การแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพบว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก สนช. ส่วนใหญ่จะมาจากกระบบราชการด้วยกันทั้งสิ้น และบางคนยังเคยทำงานให้กับระบอบ คสช. ผ่านการเป็นอดีตกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ อดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ หรือแม้กระทั่งอดีตสมาชิก สนช. เอง<sup>30</sup> ทั้งนี้การเลือกบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งต่างๆ ยังสะท้อนว่า สนช. เลือกคนที่มีภูมิหลังมาจากกระบบราชการมากกว่าส่วนอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จำนวน 7 คน ที่ สนช. เลือกเพียง 2 คน ที่มาจากกระบบราชการเข้าไป ขณะที่อีก 5 คน ซึ่งเป็นนักวิชาการและเอ็นจีโอถูกปิดตอกไป<sup>31</sup>

ทั้งนี้ถึงแม้ว่าในทฤษฎีการแบ่งปันอำนาจด้วยการดึงกลุ่มต่างๆ ในหมู่ชนชั้นนำหรือฝ่ายที่ต่อต้านให้เข้ามาทำงานร่วมกันจะทำให้ระบอบเผด็จการมั่นคงขึ้นและอยู่ในตำแหน่งยาวนาน และการแบ่งปันอำนาจในระบอบเผด็จการจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อถูกสนับสนุนโดยเครือข่าย

<sup>29</sup> บีบีซีไทย, “เส้นทางการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20,” บีบีซีไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2563 <https://www.bbc.com/thai/thailand-38905450>.

<sup>30</sup> iLaw, “สี่ปี คสช. ใช้มาตรา 44 + สนช. เข้ายึดองค์กรอิสระได้เบ็ดเสร็จตามใจ,” iLaw, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2563 <https://law.or.th/node/4808>.

<sup>31</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “สนช. ตัดทอน 5 ว่าที่ กก. สิทธิฯ ผิดคาด-พิสูจนยากการเมืองแรก,” ผู้จัดการออนไลน์, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563 <https://mgronline.com/daily/detail/9610000128701>.

ของผู้ปกครองซึ่งมีความสามารถในการต่อต้านระบอบการปกครอง และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะหมดประสิทธิภาพหรือพังทลายลงเมื่อเกิดความไม่สมดุลของอำนาจภายในแนวร่วมชนชั้นปกครองเอง ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผู้สมัคร กสม. ที่ถูกเคย สนช. ปิดตกไปนั้น แม้อาจถูกมองว่าเป็นกลุ่มต่อต้านระบอบแต่อาจไม่ใช่แนวร่วมที่จะทำลายระบอบได้

#### 5.4 สภานิติบัญญัติแห่งชาติพื้นที่ลดการวิพากษ์วิจารณ์ต่อ คสช.

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. และนายกรัฐมนตรี กล่าวถึงเหตุผลที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์พ.ศ. 2550 (“พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ”) ว่าเพราะมีข้อมูลด้านลบมาจากต่างประเทศซึ่งป้องกันได้ยาก โดยเฉพาะการหมิ่นสถาบัน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเพื่อสกัดกั้นข้อมูล ซึ่งเป็นการทำผิดกฎหมาย ขณะที่เนื้อหาสาระสำคัญที่รัฐบาลต้องการแก้ไขสร้างความกังวลจากเครือข่ายภาคประชาชนที่เห็นว่าการแก้ไขมีเนื้อหาที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน การรณรงค์ของประชาชนในโลกออนไลน์ได้เรียกร้องกดดันให้ สนช. ถอนร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ออกจากการพิจารณา มีประชาชนมากกว่าสามแสนคนลงชื่อในเว็บไซต์ Change.org จนทำให้ สนช. ต้องจัดให้มีเวทีรับฟังความคิดเห็น แม้ในอีกด้านจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นเวทีอธิบายข้อดีของร่างกฎหมายมากกว่า อย่างไรก็ตาม ร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ ก็ผ่านความเห็นชอบจาก สนช. และมีการแก้ไขบางมาตราเพื่อลดข้อครหาจากภาคประชาชน เช่น การหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาไม่ถูกนำมาใช้กับ พระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ฯ

จากกรณีการพิจารณา พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเข้าประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาล คสช. ที่เสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ต่อ สนช. คือต้องการออกกฎหมายควบคุมจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้คนโลกออนไลน์<sup>32</sup> และเมื่อกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของ สนช. ก็เกิดกระแสต่อต้านอย่างมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกออนไลน์<sup>33</sup> ทั้งนี้หากการพิจารณากฎหมายฉบับนี้เป็นการตัดสินใจโดยลำพังของพลเอกประยุทธ์บางครั้งอาจทำให้เขาต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบในการถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือถูกทำหายในรูปแบบต่างๆ เพียงคนเดียว ดังนั้นการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเลือกให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติพร้อมกับ

<sup>32</sup> มติชนออนไลน์, “นายกฯ ลั่น พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ จำเป็น สกัดกั้นข้อมูลด้านลบ-เว็บหมิ่นสถาบัน,” *มติชนออนไลน์*, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_395145](https://www.matichon.co.th/politics/news_395145).

<sup>33</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “พลเมืองเน็ต ยื่น 3 แสนชื่อ เสนอ สนช.ทบทวนร่าง กม.คอมพิวเตอร์,” *ผู้จัดการออนไลน์*, สืบค้นเมื่อเมื่อ 19 พฤษภาคม 2563 <https://mgronline.com/politics/detail/9590000124708>.

ให้อำนาจตัดสินใจบางอย่างจึงเท่ากับเป็นการกระจายความรับผิดชอบ ซึ่งการแบ่งความรับผิดชอบ ทำให้เป้าของการวิพากษ์วิจารณ์กำกวม และ สนช. ก็เป็นเป้าหลักในการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากการผ่านร่าง พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ

### 5.5 สถานิติบัญญัติแห่งชาติพื้นที่สร้างความมั่นคงทางการเมืองให้กับ คสช.

รัฐธรรมนูญ 2560 มีความสำคัญในระดับที่เป็นการสืบทอดอำนาจของ คสช. ซึ่งสถานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้มีหน้าที่นี้โดยตรง กล่าวในทางทฤษฎีเมื่อระบอบเผด็จการต้องเจอกับอิทธิพลบางอย่างที่จะทำให้พวกเขามีอำนาจลดลงหรือทำให้พวกเขาต้องออกจากอำนาจไป ดังนั้นพวกเขาจึงจำเป็นต้องสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อช่วยให้พวกเขาลดความสูญเสียอำนาจนี้ กล่าวคือการเดินทางไปสู่การเลือกตั้งหรือระบอบเผด็จการที่มีการแข่งขัน คสช. จะต้องสูญเสียอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในที่นี้ สนช. จึงเป็นอีกพื้นที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองในอนาคตให้กับ คสช. เช่น การพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบไปด้วยทหารและกลุ่มนายทุนธุรกิจชั้นนำของประเทศ ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลจากการเลือกตั้งและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองให้กับชนชั้นภาครัฐ<sup>34</sup>หรืออีกบทบาทหนึ่งคือการมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการรณรงค์ออกเสียงประชามติ แม้บทบาทโดยตรงในการร่างรัฐธรรมนูญของ สนช. จะไม่เด่น แต่การเสนอคำถามพ่วงประชามติให้ ส.ว. มีสิทธิเลือกนายกรัฐมนตรีได้คือจุดพลิกสำคัญที่เพิ่มอำนาจต่อรองให้ คสช. ในการจัดตั้งรัฐบาล<sup>35</sup> นอกจากนี้การผ่านร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 ก็เป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้การรณรงค์ประชามติฝ่ายเดียวและสามารถควบคุมการแสดงความคิดเห็นของคนเห็นต่างประสบความสำเร็จ<sup>36</sup> นอกจากนี้การถอดถอนและตัดสิทธิทางการเมืองจากพรรคเพื่อไทย เท่ากับเป็นการลดอิทธิพลของคู่แข่งทางการเมืองในอนาคต และลดบทบาททางการเมืองของนักการเมืองเหล่านี้ที่มีจะอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง

<sup>34</sup> iLaw, “คนหน้าซ้ำเตรียมรับงานใหม่ ในโรดแมปการร่างยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูป,” iLaw, สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2563 <https://ilaw.or.th/node/4562>.

<sup>35</sup> iLaw, “ที่มาที่ไป เจตนากรณีคำถามพ่วงส.ว.เสนอชื่อนายกฯได้ไหม?,” iLaw, สืบค้นเมื่อเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563 <https://ilaw.or.th/node/4251>.

<sup>36</sup> iLaw, “รายงาน: พ.ร.บ.ประชามติฯ กับความไม่เป็นธรรมที่ยังไร้คนรับผิดชอบ,” iLaw,, สืบค้นเมื่อวันที่ พฤษภาคม 2563 <https://ilaw.or.th/node/4287>.

## 6. บทสรุป

ความซับซ้อนของการเมืองไทยที่มีมากขึ้นก็ยิ่งทำให้โครงสร้างการปกครองหลักการรัฐประหารก็ยิ่งซับซ้อนตามไปด้วย กล่าวคือตลอดห้าปีนับตั้งแต่การรัฐประหารในปี 2557 – 2562 ภายใต้การนำของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ระบอบเผด็จการทำงานภายใต้กลไกเชิงสถาบัน 5 แห่ง หรืออุปมาอุปไมยว่าเป็นดั่งแม่น้ำ 5 สายที่ออกแบบมาเพื่อทำหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 หากเปรียบเทียบกับกรอบสถาบันทางการเมืองของรัฐประหารก่อนนี้จะพบว่า มีเพียงแค่รัฐประหาร พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการรัฐประหารที่เป็นจุดเริ่มต้นของการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เท่านั้นที่ใช้สถาบันการเมืองถึง 5 แห่ง ขณะที่โดยทั่วไปนับตั้งแต่การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา คณะรัฐประหารเลือกใช้สถาบันการเมืองเพียง 3-4 แห่ง คือ คณะรัฐประหาร คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติ และในบางครั้งมีคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญด้วย

สาเหตุที่คณะรัฐประหารต้องใช้สถาบันทางการเมืองจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยในรูปแบบสภาที่แยกออกมาจากสภานิติบัญญัติโดยได้รับบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก เนื่องจากพลังการเมืองนอกระบบราชการที่ทำให้ชนชั้นกลาง และนักการเมืองต่างจังหวัดทั้งระดับชาติและท้องถิ่นมีอำนาจต่อรองในการเมืองมากยิ่งขึ้น<sup>37</sup> ส่งผลให้ คสช. จึงจำเป็นต้องสร้างเวทีทางการเมืองเพื่อให้กลุ่มต่างๆ ที่นอกเหนือจากชนชั้นนำภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทในการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งการแสดงบทบาทของคนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐประหาร อย่างไรก็ตามเป้าหมายทางการเมืองที่ไม่ต้องการให้รัฐประหารเสียของและให้การปกครองของ คสช. มีเสถียรภาพ ทำให้ระบอบ คสช. ต้องออกแบบสถาบันทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง “สถาบันทางการเมืองแบบกระชับอำนาจ” คือสถาบันการเมืองที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเดียวหรือมีภูมิหลังใกล้เคียงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่มีอำนาจสูงสุด สถาบันทางการเมืองแบบนี้จะได้รับอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญมากกว่าสถาบันอื่นๆ ดังนั้นในความหมายนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และ คณะรัฐมนตรี (ครม.) จึงจัดเป็นสถาบันการเมืองแบบกระชับอำนาจ เพราะจะเห็นว่าสถาบันทั้งสองแห่ง คือพื้นที่สงวนของทหารและ

---

<sup>37</sup> อภิชาติ สถิตนิรามัย และคณะ, *รายงานวิจัยบททวนภูมิทัศน์การเมืองไทย*, (เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556), 19.

ชนชั้นภาครัฐที่แทบจะไม่เปิดโอกาสให้คนกลุ่มอื่นๆ เข้ามามีบทบาทน้อยมาก และยังมีอำนาจตัดสินใจแบบทางมากกว่าสถาบันอื่นๆ

ประเภทที่สอง “สถาบันทางการเมืองแบบกระจายการมีส่วนร่วม” คือสถาบันการเมืองที่ผู้นำรัฐประหารเปิดโอกาสให้กลุ่มอื่นๆ ในสังคมที่ไม่ได้มีภูมิหลังใกล้เคียงกับ คสช. เข้ามามีส่วนร่วมในระบอบเพื่อการแสดงออกถึงความต้องการของตนเอง แต่สถาบันลักษณะนี้จะมีอำนาจน้อยหรือไม่มีอำนาจไม่สำคัญ ดังนั้น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงจัดอยู่ในสถาบันประเภทนี้ เนื่องจากสถาบันเหล่านี้สมาชิกที่หลากหลาย ซึ่งบางครั้งอาจทำทนายระบอบได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพวกเขาถูกแต่งตั้งมาอยู่ในสถาบันการเมืองภายใต้การดูแลของ คสช. จะลดโอกาสให้พวกเขาออกไปเรียกร้องความต้องการบนท้องถนนหรือพื้นที่สาธารณะอื่นๆ

ระยะเวลา 5 ปี ของระบอบ คสช. บทบาทของ สนช. ได้พิสูจน์เห็นว่าเป็นกลไกที่สำคัญในการทำให้ระบอบ คสช. บรรลุเป้าหมายในการรัฐประหาร และช่วยทำให้ระบอบ คสช. อยู่รอดยาวนานขึ้น ตั้งแต่การพิจารณาร่างกฎหมาย การแต่งตั้งกรรมการองค์กรอิสระและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การถอดถอนนักการเมือง และการมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และการรณรงค์ออกเสียงประชามติ ผลลัพธ์ของการทำหน้าที่ต่างๆ ของ สนช. คือ ช่วยลดแรงปะทะการวิพากษ์วิจารณ์ไปยังผู้นำ คสช. กลายเป็นเวทีประนีประนอมระหว่างสถาบันการเมืองต่างๆ เป็นสถานที่แบ่งปันและขยายบทบาทของชนชั้นนำภาครัฐไปยังองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ และช่วยให้การสืบทอดอำนาจของผู้นำ คสช. และเครือข่ายมีแต้มต่อที่คู่แข่งไม่สามารถเอาชนะได้

ระบอบเผด็จการเป็นระบอบการเมืองที่มีการพัฒนาที่ไม่หยุดนิ่ง แม้จะดูเป็นระบอบที่ล้าสมัยและฝืนกระแสโลกแต่ก็อยู่ได้อย่างคงทนในประเทศไทย แน่แน่นอนว่าการใช้สถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตยมีส่วนให้เผด็จการครองอำนาจได้อย่างนานขึ้น แต่ในขณะเดียวกันวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่คนจำนวนมากไม่น้อยยอมรับและเคยชินกับการรัฐประหารก็ทำให้เผด็จการอยู่ได้นานมากขึ้นเช่นกัน กล่าวคือการที่ระบอบเผด็จการอยู่ได้นานก็เพราะพวกเขาได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนทั้งด้วยความเต็มใจและอาจด้วยความจำยอม ดังนั้น เมื่อผู้นำเผด็จการหยิบยื่นตำแหน่งและเกียรติยศทางการเมืองให้กับบุคคลสำคัญกลุ่มต่างๆ ของสังคมให้เข้าไปนั่งในรัฐสภา ก็เท่ากับว่าพวกเขาให้ความร่วมมือกับระบอบเผด็จการและขณะเดียวกันก็เท่ากับลดพลังในการต่อต้าน ซึ่งจะช่วยยืดอายุให้ระบอบเผด็จการ

“ประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญา นักคิด นิตศาสตร์ไทย”

สุดท้ายบทความนี้ค้นพบว่าผู้นำระบอบเผด็จการไม่สามารถปกครองโดยปราศจากความร่วมมือของกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้นสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภานิติบัญญัติจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยให้การปกครองระบอบเผด็จการมีเสถียรภาพ และครองอำนาจได้ยาวนานขึ้น

## References

- Boix, Carles, and Milan W. Svobik. "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institution, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships." *The Journal of Politics* 75, No. 2 (2013): 300-316.
- Gandhi, Jennifer, and Adam Przeworski, "Authoritarian Institutions and Survival of Autocrats," *Comparative political Studies* 40, no. 11 (September 17, 2007). 1279-1301.
- Gandhi, Jennifer. *Political Institutions Under Dictatorship*. New York: Cambridge Press, 2008.
- iLaw. "คนหน้าซ้ำเตรียมรับงานใหม่ ในโรดแมปการร่างยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูป." iLaw. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2563. <https://ilaw.or.th/node/4562>.
- iLaw. "ที่มาที่ไป เจตนารมณ์คำถามพ่วงส.ว.เสนอชื่อนายกฯได้ไหม?." iLaw. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563. <https://ilaw.or.th/node/4251>.
- iLaw. "รายงาน: พ.ร.บ.ประชามติฯ กับความไม่เป็นธรรมที่ยังไร้คนรับผิดชอบ." iLaw, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2562. <https://ilaw.or.th/node/4287>.
- iLaw. "รายงานหนึ่งปี สนช. 2/3: การแต่งตั้ง-ถอดถอน." iLaw. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563. <https://ilaw.or.th/node/3798>.
- iLaw. "เลือกตั้งเข้าไป ใครสั่ง ...." iLaw. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563. <https://ilaw.or.th/node/4781>.
- iLaw. "สี่ปี คสช. ใช้มาตรา44 + สนช. เข้ายึดองค์กรอิสระได้เบ็ดเสร็จตามใจ." iLaw. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563. <https://ilaw.or.th/node/4808>.
- Lagace, Clara Boulianne, and Jennifer Gandhi. *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. Edited by Jennifer Gandhi and Ruben Ruiz-Rufino. New York: Routledge, 2015.
- ณรงค์ พ่วงพิศ และสุรจุมิ ปัดโรสง. *อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่มาจาก การแต่งตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

ดาสินี มาลัยพงษ์. “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยช่วง พ.ศ.2507-2516.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ธรรวูฒิ สิริผดุงชัย. “ระบบสภาเดี่ยว: ทางเลือกของระบบรัฐสภาไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์. *รายงานวิจัย เรื่อง รูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาไทย ระหว่าง พ.ศ. 2518-2539.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บรรลือ สุรินทร์ศิริรัฐ. “บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

บีบีซีไทย. “เส้นทางการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20.” บีบีซีไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2563. <https://www.bbc.com/thai/thailand-38905450>.

ประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. “ระบอบประยุทธ์ การสร้างรัฐทหารและทุนนิยมแบบช่วงสั้น.” *ฟ้าเดียวกัน*, 16. ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561): 7-41.

ผู้จัดการออนไลน์. “พลเมืองเน็ต ยื่น 3 แสนชื่อ เสนอ สนช.ทบทวนร่าง กม.คอมพิวเตอร์.” ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อเมื่อ 19 พฤษภาคม 2563. <https://mgronline.com/politics/detail/9590000124708>.

ผู้จัดการออนไลน์. “สนช.ตีตก5วาทีกก.สิทธิฯ ผิดคาด-พิสูจน์ยากการเมืองแทรก.” ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2563. <https://mgronline.com/daily/detail/9610000128701>.

โพสต์ทูเดย์. “สนช.รับไม่แน่ใจมีอำนาจถอดสมศักดิ์-นิคมหรือไม่.” โพสต์ทูเดย์. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2563. <https://www.posttoday.com/politic/324504>.

มติชนออนไลน์. “นายกฯ ลั่น พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์จำเป็น สกัดกั้นข้อมูลด้านลบ-เว็บหมิ่นสถาบัน.” มติชนออนไลน์. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2563. [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_395145](https://www.matichon.co.th/politics/news_395145).

ไมตรี วีริยะ. “รัฐสภาไทย: การวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2518 กับ 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

ยุทธวัฒน์ ภัทรภานุกัทร. “รัฐสภาไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2516 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

สุจิต บุญบงการ. *บทบาทของสภานิติบัญญัติ*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

สุชาติ พันซี. “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย: ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ.2500 - 2506).” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

อภิชาติ สติตินิรามย์ และคณะ. *รายงานวิจัยทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย*. เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556.

อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และคณะ. *จุด (ไม่) จบ : ช่วงเวลาการเมืองไทย 48-59*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.