

**การจัดการทางการเมืองด้วยอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 44 ภายหลังการ
รัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)**

**The Conflict Management and Resolution through special
powers under the Constitution of the Kingdom of Thailand
B.E. 2557 (2014) (Interim), Section 44 after The coup of the
National Council for Peace and Order (NCPO)**

ยุทธศาสตร์ นนอแก้ว*

สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ที่ 9 ถ.พหลโยธิน ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100

Yutthasart Norkaew

School of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University,

80 Moo 9 Paholyothin Road Bandoo Muang District

Chiang Rai Province 57100

เมลล์ติดต่อ: yutthasart.nk@hotmail.com

Received: October 2, 2020

Revised: December 28, 2020

Accepted: January 4, 2021

บทคัดย่อ

อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญในประวัติศาสตร์การเมืองไทยปรากฏอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 - 2562 รวมทั้งสิ้นจำนวน 6 ครั้ง/ฉบับ ถือเป็นกาให้สิทธิ์ขาดในการตัดสินใจที่มอบให้แก่หัวหน้าคณะรัฐประหารหรือนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งพิเศษที่ใช้แก้ไขปัญหาโดยฉับพลันและไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบใดๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะในกรณีของการรัฐประหารครั้งล่าสุด แม้ว่าอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 ภายใต้งการดำเนินการของรัฐบาลทหารจะประสบความสำเร็จอย่างมาก ทั้งในแง่ของการบริหารความขัดแย้งและควบคุมกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแตกต่างกันในสังคมให้กลับมามีอยู่ภายใต้ความสงบเรียบร้อยได้ แต่ทว่ายังปรากฏความเสียหายต่อประชาชนและ

* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

รัฐไทยในหลายกรณีเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกชนระหว่างประเทศ การออกคำสั่งที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนหรือความพยายามในการครอบงำหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อเกื้อหนุนต่อการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของตน จากที่กล่าวมานั้นเป็นผลกระทบทางตรงต่อการใช้คำสั่งที่ไม่สามารถตรวจสอบได้เพียงบางส่วนเท่านั้นจากหลากหลายกรณี

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเกี่ยวกับการให้อำนาจพิเศษทางการเมืองแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล สามารถสรุปเป็นแนวทางออกมาได้ 3 ประการ ดังนี้

แนวทางแรก การให้อำนาจพิเศษทางการเมืองแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำเพาะไม่สมควรถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกกรณี เนื่องจากการให้อำนาจทางการเมืองที่ไร้ขอบเขตจำกัดประหนึ่งตั้งผู้ใช้อำนาจดังกล่าวเป็นองค์อธิปัตย์หรือประมุขแห่งรัฐ อีกทั้งยังเป็นอำนาจที่อยู่เหนือสถาบันทั้งปวงและไม่อาจโต้แย้งได้ในทุกกรณี

แนวทางที่สอง การจัดการทางการเมืองด้วยอำนาจพิเศษในภาวะวิกฤตควรอยู่ภายใต้ขอบเขตหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ จึงควรมีหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่สามารถตรวจสอบกลั่นกรองการใช้อำนาจพิเศษเช่นเดียวกับการลงมติในรัฐสภาตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือการบริหารประเทศในระยะยาว

แนวทางที่สาม การปฏิรูปและควบคุมกองทัพผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการรัฐประหาร เนื่องจากการยึดอำนาจเป็นบ่อเกิดของการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ปรากฏถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจพิเศษทางการเมืองแก่คณะผู้ก่อการแทบทุกฉบับ จึงต้องมีการปฏิรูปกองทัพโดยให้ทหารอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือนเพื่อไม่ให้ทหารสามารถเข้ามาแทรกแซงและร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของตนได้

คำสำคัญ: การจัดการทางการเมือง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.), มาตรา 44

Abstract

The constitutional powers in the history of Thai politics appeared in the country's highest law since B.E. 2502-2562 (1959-2019), totaling 6 times/issue, considered that it is the total power was given to the head of the coup and the prime minister to have the permission to order the special order without all of the verification in all cases. The section 44 has been successful in managing conflicts and controlling the political ideological groups in order, But the result found that there were the damage to the Thai people and Thai state in many cases as well. For example, the government's wrong decision about the international private, the order through a series of erroneous decisions made by the junta in a number of cases.

The suggestion and advices about the special ability of the politic to people and group of people could divide in 3 points,

The first one, the power to give the political ability to the specific people and group of people should not write in the constitution in all cases.

The second one, the political management with the special power in crisis case should be under the context of the checking and balance power. The best way is to have the agency and the organization to check and verify the using of special power order as the same of the votes in the parliament followed by the principal of the balance power, in order to avoid the effect to people of Thailand and the long-term country management.

Finally, the third one is about the reformation and control the army by the constitution provision to protect the coup d'etat, because the coup d'etat is the way to get the constitution provision of the political special power in all issue. So, the reformation of the army is the way to control the military under the civil government which is disabled the military to write the constitution that benefit to use the military power in the politic.

Keywords: The Conflict Management, The Constitution of the Kingdom of Thailand, National Council for Peace and Order (NCPO), The Section 44

บทความวิชาการนี้ มุ่งศึกษาการบริหารจัดการอำนาจทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายหลังจากการรัฐประหารโค่นล้มอำนาจรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2557 และหลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) โดยมีการกำหนดอำนาจพิเศษให้แก่หัวหน้าคณะรัฐประหารระบุไว้ในมาตรา 44 เพื่อมุ่งใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมสถานการณ์ของสังคมไทยในขณะนั้นให้กลับคืนมาอยู่ภายใต้ความสงบเรียบร้อย โดยถือเป็นการใช้คำสั่งที่มีความชอบธรรมทางกฎหมายผ่านอำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการได้ในทุกกรณีอย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลของการใช้อำนาจพิเศษของรัฐบาลนับจากยุคอดีตจนกระทั่งถึงยุคปัจจุบัน โดยมุ่งพิจารณาถึงพัฒนาการที่เกิดขึ้นและนำมาวิเคราะห์ร่วมกับบริบทการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 ซึ่งรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังคงครองอำนาจการปกครองและมีการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญสั่งการเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อในเชิงบวกหรือเชิงลบ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาและจัดทำเป็นบทสรุป รวมถึงข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการต่อไป ฉะนั้น ผู้เขียนจึงขอนำเสนอประเด็นที่มีความน่าสนใจใน 6 หัวข้อ ดังนี้

1. บทนำ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก่อการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลพลเรือนของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยในขณะนั้น นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาการแทนในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตัดสินให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรวม 9 คน มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในกรณีร่วมกันลงมติโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ให้มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อให้ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงและได้มีการโอนย้ายพลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ขณะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลงแทน ถือเป็นการเปิดทางให้พลตำรวจเอกเพริศพนธ์ ตามาพงศ์ สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ การกระทำเช่นนี้จึงมิชอบด้วยกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญและยังเป็นการเอื้อ

¹ 1ไทยรัฐออนไลน์, *กรม.มีมติให้ 'นิวัฒน์ธำรง'ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกฯ*, <https://www.thairath.co.th/content/421293>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

ผลประโยชน์ต่อเครือญาติของตนอีกนัยหนึ่ง ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดต้องพ้นจากสภาพความเป็นรัฐมนตรี²

การรัฐประหารที่เกิดขึ้นส่งผลทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กลายสถานะเป็นรัฐอธิปไตยใหม่ที่เข้ามามีอำนาจครอบงำโดยสูงสุดของรัฐแทนประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนถูกโค่นล้มด้วยกำลังทหารภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรัฐประหารในครั้งนี้ โดยภายหลังจากก่อการสำเร็จและสามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบ รวมถึงอำนาจการบริหารประเทศได้อย่างสมบูรณ์แล้วนั้น จึงได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ขึ้นมาทดแทน ต่อมาในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นลำดับที่ 29 ของประเทศไทย³ ทำหน้าที่บริหารประเทศนับจากนั้นเป็นต้นมาตลอดระยะเวลายาวนานถึง 5 ปี (ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2562 ภายใต้แนวทางการดำเนินนโยบายผ่านโครงการประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นนโยบายเชิงประชานิยมคล้ายคลึงกับรัฐบาลในยุคสมัยที่ผ่านมา ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการเอาใจประชาชนโดยคาดหวังฐานเสียงและคะแนนความนิยมจากประชาชนที่มอบให้แก่รัฐบาลของตนเป็นหลัก ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญทางกลยุทธ์ในการสร้างความชอบธรรมเชิงนโยบายและช่วยลดกระแสการต่อต้านรัฐบาลทหารที่ยังคงคุกรุ่นอยู่ในขณะนั้นลงมาได้มากพอสมควร นอกจากนี้ ยังมีการใช้กฎหมายควบคุมประชาชนเพื่อไม่ให้เกิดสถานการณ์บานปลายจนสิ้นคลอนต่อการครองอำนาจของรัฐบาลทหารได้ อาทิเช่น การควบคุมสื่อกระแสหลักทุกรูปแบบ ปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง จับกุมกลุ่มผู้ที่ออกมาต่อต้านอำนาจเผด็จการนิยมไปปรับทัศนคติยังค่ายทหาร การโฆษณาชวนเชื่อผ่านสื่อรายการโทรทัศน์และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ตลอดจนการสร้างวาทกรรมทางการเมืองโจมตีฝ่ายตรงข้ามตลอดระยะเวลาดังกล่าวอีกด้วย เป็นต้น

ทั้งนี้ ความเคลื่อนไหวของประชาชนภายหลังการรัฐประหารได้ปรากฏออกมาในลักษณะของกลุ่มต่อต้านที่ไม่ยอมรับการใช้อำนาจเผด็จการนิยมของทหารอยู่อย่างประปรายกระจายตัวไม่มีรูปแบบการรวมกลุ่มกันอย่างชัดเจน อันเกิดมาจากการขาดแคลนแกนนำที่มีอิทธิพลและบารมีมากเพียงพอต่อการสร้างฐานมวลชนที่มีประสิทธิภาพในการลุกฮือขึ้นต่อต้านอำนาจรัฐบาลทหารได้ เนื่องด้วยส่วนใหญ่ถูกจับควบคุมตัวและกลุ่มแกน

² คมชัดลึก, 2 ปี 9 เดือน 2 วัน ทุกๆ นาที ทุกๆ วันอยู่บนความภูมิใจ,

<https://www.komchadluek.net/news/today-in-history/324790>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

³ รัฐบาลไทย, *เกี่ยวกับรัฐบาล>นายกรัฐมนตรี*, <https://www.thaigov.go.th/aboutus/current>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

นำหน้าใหม่ยังขาดภาวะความเป็นผู้นำที่จะสามารถดึงดูดใจประชาชนให้เข้ามารวมกลุ่มได้ อย่างเป็นเอกภาพ จึงทำได้แค่เพียงใช้วิธีการแสดงออกในเชิงสัญลักษณ์ด้วยการชูนิ้วมือสาม นิ้ว คือ นิ้วชี้ นิ้วกลาง และนิ้วนาง พร้อมกับเอามือปิดปาก เป็นการสื่อความหมายออกมา โดยมีนัยสำคัญทางการเมืองในประเด็นต่อต้านการรัฐประหารและอำนาจเผด็จการที่ไม่ชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการแสดงออกในลักษณะดังกล่าวผู้ชุมนุมได้อธิบายว่า เปรียบตั้งการจุดประกายความหวังด้วยเปลวไฟขนาดเล็กที่พร้อมจะปะทุทุกกลามเป็นกองไฟ ขนาดใหญ่ที่ลุกโชนสว่างไสวในสังคมไทยได้ จนกลายเป็นกระแสอย่างรวดเร็วในขณะนั้น ส่งผลทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านการยึดอำนาจที่ไม่เป็นธรรม โดยมีการแสดงสัญลักษณ์ดังกล่าวกระจายไปทั่วประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นภายใน สถานที่ราชการหรือพื้นที่สาธารณะหลายแห่ง อาทิเช่น หน้าหอศิลปวัฒนธรรม ห้างสรรพสินค้า และภายในมหาวิทยาลัย เป็นต้น ทำให้รัฐบาลทหารรู้สึกวิตกกังวลเกี่ยวกับ กระแสสังคมที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการติดต่อสื่อสารยุคใหม่ผ่านเครือข่ายเชื่อมโยง โซเชียลมีเดีย (Social Media) อาทิเช่น facebook, Line, Twitter, Youtube เป็นต้น ถือว่าเป็นสื่อกระแสรองสมัยใหม่ที่ยากต่อการควบคุมปิดกั้นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ ปรากฏในสังคมปัจจุบัน จึงได้มีการออกคำสั่งห้ามไม่ให้ประชาชนแสดงออกในลักษณะ ดังกล่าว เพื่อป้องกันภาพที่ไม่พึงประสงค์ปรากฏออกไปตามสื่อต่างๆ จนอาจจะลุกลามบาน ปลายนำไปสู่การชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ได้ต่อไป โดยระบุว่า การชูสามนิ้วถือเป็นสัญลักษณ์ ต้องห้ามในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หากปรากฏว่ากลุ่มบุคคลใดยัง ตี้อ้อนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะถือว่ามีความผิด รัฐบาลทหารก็จะใช้มาตรการกับบุคคลที่ฝ่าฝืน คำสั่งพร้อมกับยึดเยียดข้อหาให้เป็นบุคคลอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ โทษฐานพยายาม แสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสมมุ่งสร้างความขัดแย้งยุยงปลุกปั่นประชาชนทั่วไปให้กระด้าง กระเดื่องต่อต้านรัฐบาลทหารจนอาจจะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในสังคม และนำไปสู่ความวุ่นวายได้

ฉะนั้นแล้ว หากเจ้าหน้าที่พบเห็นพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ดังกล่าวก็จะดำเนินการ จับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเข้าไปปรับทัศนคติยังค่ายทหารที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ทั้งในเขตเมืองหลวงและส่วนภูมิภาค ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ถูกจับกุมและโดนควบคุมตัวไปเป็น จำนวนมาก โดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีความเห็นต่างทางการเมืองและไม่ ยอมรับการรัฐประหาร เห็นได้ว่าพฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าวของผู้ปกครองนั้นเป็น วิธีการอย่างหนึ่งที่กลุ่มบุคคลจำเพาะได้ใช้อำนาจรัฐมุ่งลิดรอนสิทธิมนุษยชนสากลต่อการ แสดงออกอย่างเสรีของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงภายใต้เผด็จการ อำนาจนิยมที่ครอบงำประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม ยกตัวอย่างเช่น กรณีการจับกุมตัวนาย นัซซฮา กองอุดม นักศึกษานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ภายหลังจากได้รับการแจก บัตรชมภาพยนตร์เรื่อง “เกมล่าเกม มีอกกิ้ง เจย์ พาร์ท 1” หรือ “The Hunger Games: Mockingjay-Part 1” โดยได้เดินทางไปยังโรงภาพยนตร์แห่งหนึ่งและหยุดนั่งหน้าทางเข้า

พร้อมชูสัญลักษณ์สามนิ้ว และเอามือปิดปากต่อต้านการทำรัฐประหาร หรืออย่างไรกรณี การจับกุมตัวนายจตุภัทร์ บุญภัทรรักษา หรือ "ไผ่ ดาวดิน" พร้อมพวกรวม 5 คน ซึ่งเป็น ปัญญาชนจากร่วมมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยทั้งหมดได้บุกเข้าไปภายในงานกิจกรรมแห่ง หนึ่งในจังหวัดขอนแก่น ขณะที่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กำลังกล่าวเปิดกิจกรรมและ กลุ่มนักศึกษาได้เผยแพร่สื่อคลุมแขนยาวออกมา ทำให้เห็นเสื้อยืดสีดำที่มีอักษรสีขาวที่แตกต่าง กันในแต่ละบุคคลและเมื่อนำอักษรทั้งหมดมาเรียงกันจะได้ข้อความที่ระบุว่า "ไม่เอา-รัฐ- ประหาร" พร้อมชูสัญลักษณ์สามนิ้ว หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ก็ได้เข้าควบคุมตัวบุคคลทั้งหมด อย่างรวดเร็วและถูกนำตัวไปยังสถานีตำรวจ ต่อมาได้ส่งตัวไปปรับทัศนคติยังมณฑล ทหารบกที่ 23 ค่ายศรีพัชรินทร จังหวัดขอนแก่น เป็นต้น⁴

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ประกอบไปด้วย 48 มาตรา⁵ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่มาจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อรองรับการเข้ามามี อำนาจทางการเมืองและยังเป็นหนึ่งในกลไกของการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจในการ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินให้แก่รัฐบาลทหารอย่างต่อเนื่องอีกด้วย โดยสาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวถึงความจำเป็นของการเข้ายึดอำนาจการปกครอง เพื่อยุติความ ชัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยภายในสังคม โดยมีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ 3 ระยะ คือ⁶

ระยะเฉพาะหน้า การมุ่งสกัดกั้นกลุ่มผู้เห็นต่างทางการเมืองไม่ให้เข้ามาก่อวุ่นวาย โดยการใช้อำนาจรัฐเข้ามากำหนดทิศทางประชาชนและยุติความหวาดกลัวมุ่งแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

ระยะที่สอง การจัดทำให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นมา เพื่อให้สถาบันทางการเมือง สามารถทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติและจัดตั้งรัฐบาลเข้ามา บริหารประเทศในระยะก่อนการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) รัฐบาล เข้ามาแก้ไขสถานการณ์สังคมที่กำลังคุกรุ่นให้สามารถกลับคืนมาสู่ความสงบเรียบร้อยได้ นอกจากนี้ รัฐบาลทหารจะได้เข้ามาแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง รวมทั้งจัดให้มีกฎหมายพิเศษที่เร่งด่วนตามความจำเป็นและ จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ตลอดจนองค์กรต่างๆ ขึ้นมาทำหน้าที่อันจะนำไปสู่หนทาง

⁴ ยุทธศาสตร์ นอแ้ว และคณะ, การจัดการความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ภายใต้การบริหารของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) พ.ศ. 2557-2561, *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 3 ฉ.1, (2561), 85-86.

⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557*, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557, 1-17.

⁶ เรื่องเดียวกัน, 2.

ของการปฏิรูปประเทศที่มีความครบถ้วนในทุกด้านและจัดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนผ่านการลงประชามติ

ระยะที่สาม การส่งมอบภารกิจคืนให้แก่ประชาชนผ่านการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เลือกคณะรัฐบาลใหม่ตามกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย โดยพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในรัฐสภาจะได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

อย่างไรก็ดี ความน่าสนใจของรัฐธรรมนูญที่มาจากาการรัฐประหารฉบับนี้กลับไม่ใช่ประเด็นการวางแผนแนวทางการแก้ไขปัญหาบ้านเมือง แต่ทว่ากลับกลายเป็นประเด็นเรื่องของการกำหนดอำนาจพิเศษให้แก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในมาตรา 44 ซึ่งสามารถใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ได้ตามความจำเป็นหากพิจารณาว่าเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศ โดยให้ถือว่าคำสั่ง การกระทำ การปฏิบัติ ตามคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด เมื่อได้ดำเนินการแล้วให้รายงานต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีให้รับทราบโดยเร็ว⁷ ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ควรมุ่งพิจารณาในกรณีของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กับนายกรัฐมนตรีนั้น ได้กลายเป็นบุคคลคนเดียวกันหรืออีกนัยหนึ่งเป็นบุคคลสองสถานะทางการเมืองภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) กล่าวคือ แม้ว่าตามกฎหมายจะให้อำนาจพิเศษแก่หัวหน้าคณะรัฐประหารในการออกคำสั่ง แต่กลายเป็นว่าหัวหน้าคณะผู้ก่อการดังกล่าวยังได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย ข้อสังเกตก็คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 จะต้องรายงานต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายพรเพชร วิชิตชลชัย) และประเด็นสำคัญอยู่ตรงที่ต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ให้ทราบอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย หากพิจารณาถือว่าเป็นการสร้างความซ้ำซ้อนทางการรายงาน เนื่องจากตนเองเป็นทั้งผู้ออกคำสั่งและยังต้องนำคำสั่งกลับมารายงานตนเองอีกครั้งหนึ่ง

อนึ่ง การให้สิทธิขาดแก่ผู้นำคณะรัฐประหารที่อยู่เหนือรัฐบาลตามบทบัญญัติในมาตรา 44 ถือเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ก็ไม่สามารถทำนายหรือทราบล่วงหน้าได้ว่าหากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเกิดกระแสต่อต้านที่รุนแรงมากน้อยเพียงใดจากประชาชน หากปรากฏว่ามีเหตุการณ์ความไม่สงบหรือกระแสการลุกฮือต่อต้านเกิดขึ้นมา ก็มีความจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน

⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557*, 15.

ถึงกระนั้น พลเอกประยุทธ์ก็ยังสามารถดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เช่นเดิม มาตรา 44 จึงเป็นการมอบอำนาจพิเศษให้แก่หัวหน้าคณะรัฐประหารในฐานะผู้นำเผด็จการอำนาจนิยมที่สามารถตัดสินใจผ่านการควบคุมหรือสั่งการได้อย่างไร้ขอบเขตจำกัด ซึ่งเป็นการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจทั้งในแง่ของการเป็นรัฐธำธิปัตย์และการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมบูรณ์ อีกทั้งคำสั่งพิเศษดังกล่าวยังไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องจากการใช้อำนาจได้ในทุกกรณี แม้จะปรากฏถ้อยความระบุว่าต้องรายงานต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตาม

ดังนั้น การบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมือง จึงต้องอาศัยกลยุทธ์และยุทธวิธีที่มีความเหมาะสม เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการควบคุมสถานการณ์และการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ทางการเมืองที่มีแนวความคิดแตกต่างกันทางด้านอุดมการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจพิเศษตามกลไกทางรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นหนึ่งในเครื่องหมายที่สามารถการันตีความชอบธรรมจากการใช้อำนาจของรัฐบาลทหารได้ดีที่สุด เมื่อเป็นเช่นนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงใช้วิธีการจัดการทางการเมืองด้วยอำนาจพิเศษโดยการระบอบบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวอย่างเป็นทางการยึดอำนาจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2557 และถือว่าเป็นการให้อำนาจเบ็ดเสร็จที่มอบแก่หัวหน้าคณะผู้ก่อการ ซึ่งสามารถดำเนินการออกคำสั่งต่างๆ ได้ด้วยความชอบธรรมผ่านทั้งสถาบันทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการได้ในทุกกรณี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ได้ปรากฏอำนาจพิเศษโดยถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 44 ทำให้การใช้อำนาจสั่งการตามมาตราดังกล่าวมีผลต่อการยกเว้นกฎหมายอื่นๆ ทั้งหมดทุกสถานะที่อยู่ภายในราชอาณาจักร กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ย่อมมีผลเป็นโมฆะและยังถือเป็นหนึ่งในฟันเฟืองทางอำนาจที่ส่งผลทำให้รัฐบาลทหารมีความเข้มแข็งทางการเมือง รวมทั้งมีอำนาจทางการบริหารจัดการต่างๆ เพิ่มมากยิ่งขึ้นอย่างไร้ขอบเขตจำกัด อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือขจัดปัญหาความขัดแย้งและความไม่สงบที่ก่อตัวขึ้นมาในขณะนั้นภายใต้กระแสต่อต้านการปกครองรูปแบบเผด็จการอำนาจนิยมจากประชาชนบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารและการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหารในระหว่างการครองอำนาจของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ดีอีกทางหนึ่งด้วย โดยในมุมมองของรัฐบาลทหารนั้น การที่ประชาชนออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะรัฐบาลทหารมุ่งเข้ามาควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในภาวะสงบและปฏิรูปประเทศให้สามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แต่แท้ที่จริงแล้วรัฐบาลทหารเพียงใช้วาทกรรมทางการเมืองเป็นข้ออ้างในการมุ่งปกป้องคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของตนเสียมากกว่า พิจารณาได้จากการออกคำสั่งพิเศษที่มีจุดมุ่งหมายบ่อนทำลายฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองและสร้างกลไกในการสืบทอดอำนาจของตนเป็นหลัก

2. ประวัติศาสตร์การเมืองไทยกับการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ

หากย้อนกลับไปศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมาในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันพบว่า อำนาจพิเศษตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีการประกาศใช้มาแล้ว จำนวน 6 ครั้ง/ฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502-2562 โดยมีรายละเอียด ดังนี้⁸

2.1 การใช้อำนาจพิเศษโดยมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

ในช่วงเวลาดังกล่าวตรงกับสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้อำนาจการปกครองมาจากกรียึดอำนาจรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) และได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน โดยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มีข้อความปรากฏถึงการมอบอำนาจพิเศษให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยตรงในการเป็นผู้ตัดสินใจที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้หากเห็นควรมีลักษณะบ่อนทำลายความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 17 เมื่อได้สั่งการแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ⁹ กล่าวคือ การให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ในช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องจากกระแสโลกที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ขั้ว ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำโลกเสรีและสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำโลกคอมมิวนิสต์ ถือเป็น การต่อสู้ในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั่วโลกอันนำไปสู่สงครามตัวแทนในหลายพื้นที่ อาทิเช่น สงครามคาบสมุทรเกาหลี สงครามเวียดนาม วิกฤตการณ์ซิปนาวูธและการรุกรานอ่าวหมูในคิวบา เป็นต้น ขณะเดียวกันประเทศไทยได้เข้าร่วมกับกลุ่มโลกเสรี ทำให้ต้องมีแนวทางป้องกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังกลายเป็นกระแสทางการเมืองที่เข้ามาครอบงำหลายประเทศภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงเวลานั้นทั้งในประเทศไทย กัมพูชา ลาว เป็นต้น

การใช้คำสั่งอำนาจพิเศษจึงเน้นในเรื่องทางการเมืองเป็นสำคัญในการสั่งประหารชีวิตผู้ต้องหาคดีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ โดยตำรวจจะสอบสวนสืบสวนหาหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ตำรวจจะกล่าวอ้างว่าค้นพบเอกสารต้องห้ามเกี่ยวกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ใบปลิวโฆษณาชวนเชื่อของพวกฝ่ายซ้าย หนังสือของลัทธิมาร์กซ์และเลนินเพื่อใช้เป็นหลักฐานสำคัญในการมุ่งกำจัดบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติตามนิยามของคำว่า “ภัย” ในยุคนั้น สำหรับคดีที่ไม่ใช่เรื่องทางการเมืองนั้นก็ปรากฏให้เห็นอยู่หลายคดี อาทิเช่น การสั่งประหารชีวิตผู้ต้องหาคดีที่มีหลักฐานว่าได้ทำการลอบวางเพลิง

⁸ จีระวัฒน์ ลินะกนิษฐ์ และพัช ลวางกูร, การใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของคณะกรรมการกฤษฎีกาความสงบแห่งชาติ, *วารสารรัฐศาสตร์ภาคย์*, 14 ฉ.34, (2563), 3.

⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร, 28 มกราคม พ.ศ. 2502, http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=28_มกราคม_พ.ศ._2502, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

เพื่อหวังผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมือง หรือกรณีการจับกุมผู้ต้องหาคดีค้าเฮโรอีน ซึ่งตำรวจจะพยายามหาหลักฐานมาประกอบสำนวนคดีอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถนำมาใช้กล่าวอ้างการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นได้ โดยการเข้าตรวจสอบค้นหาอุปกรณ์ที่ใช้ในกระบวนการผลิตยาเสพติดและเฮโรอีนสินค้า และเมื่อค้นพบของกลางดังกล่าวก็จะสรุปได้ทันทีว่าบุคคลที่ตำรวจทำการจับกุมนั้น เป็นผู้ต้องหาในฐานะนายทุนผู้ผลิตและค้าเฮโรอีนยาเสพติดให้โทษนำไปสู่การใช้คำสั่งอำนาจพิเศษตัดสินประหารชีวิตบุคคลนั้นต่อไป เป็นต้น

เห็นได้ชัดว่า มาตรา 17 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นจุดเริ่มต้นของการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีที่สามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ตามเห็นสมควร ซึ่งมีอาจมีกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับคำสั่งพิเศษนี้ได้ เนื่องจากเป็นอำนาจที่ถูกบัญญัติและระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่มีระยะเวลาในการสืบสวนไต่สวนที่ค่อนข้างยาวนาน ข้อสังเกตประการหนึ่ง ก็คือ คำสั่งดังกล่าวในมาตรานี้แม้จะส่งผลดีต่อการควบคุมลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่กลายเป็นว่าภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมไปแล้วนั้น มาตราดังกล่าวกลับย้อนมาเล่นงานครอบครัวของท่านในภายหลังเสียเอง โดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีคนต่อมา ถูกกระแสดันจากสาธารณชนให้เข้ามาตรวจสอบคดีฟ้องร้องมรดกอันอื้อฉาวของเหล่าทายาทจอมพลสฤษดิ์ที่มีการยื่นแย้งทรัพย์สินจำนวนมหาศาล ทำให้จอมพลถนอมในฐานะลูกน้องคนสนิทและยังเป็นทายาททางการเมือง จึงมีความจำเป็นต้องใช้คำสั่งมาตรา 17 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507 เข้าทำการเข้ายึดทรัพย์สินและตั้งคณะกรรมการสอบสวนขอขำยการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อจัดซื้อถังชาของประชาชนในยุคสมัยนั้น¹⁰

2.2 การใช้อำนาจพิเศษโดยมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515

ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ นายกรัฐมนตรีถึงแก่อสัญกรรม ได้มีการสืบทอดอำนาจผ่านทายาททางการเมืองคนสำคัญ คือ จอมพลถนอม กิตติขจร ที่ได้เข้ามามีบทบาทในฐานะนายกรัฐมนตรีแทนในทันทีและยังส่งต่อการใช้อำนาจพิเศษมายังผู้ปกครองคนใหม่อีกด้วย ซึ่งถือเป็นมรดกตกทอดของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ที่มอบให้แก่รัฐธรรมนูญ โดยยังคงปรากฏในมาตรา 17 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (ใช้เวลาร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ยาวนานถึง 9 ปี 16 วัน) ทำให้อำนาจพิเศษที่มอบให้แก่ นายกรัฐมนตรีหายไปจากกฎหมายสูงสุดของประเทศ ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

2514 จอมพลถนอมได้ทำการรัฐประหารตนเองเป็นผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสิ้นสุดลงและได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ขึ้นมาทดแทน โดยได้มีการนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจพิเศษกลับมาใช้อีกครั้ง ซึ่งปรากฏในมาตรา 17 โดยมีการปรับเปลี่ยนข้อความเล็กน้อยและต้องแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับทราบแต่ยังคงไว้ซึ่งนัยสำคัญทางการเมืองเกี่ยวกับอำนาจการตัดสินใจที่มอบให้แก่นายกรัฐมนตรีเช่นเดิม¹¹ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ “วันมหาวิปโยค” เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร, จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร ผู้ที่ได้รับฉายาเรียกขานจากประชาชนว่า “สามทรรราชย์” ต้องเดินทางลี้ภัยออกไปนอกประเทศ ต่อมานายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพระราชทานและมีโอกาสได้ใช้มาตรา 17 อย่างต่อเนื่อง¹²

2.3 การใช้อำนาจพิเศษโดยมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519

ภายหลังจากการรัฐประหารของพลเรือเอกสัจด์ ชะลออยู่ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เพื่อควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงและความไม่สงบที่เกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือที่เรียกว่า “วันผ่านกพิราบขาว” และได้มีการแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีการกึ่งสำคัญในการปฏิรูปการเมืองจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ขึ้นมา โดยมีถ้อยความปรากฏถึงการมอบอำนาจพิเศษให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยตรงอย่างต่อเนื่อง ในมาตรา 21 มีการปรับบทบัญญัติเล็กน้อย แต่ก็มีนัยทางการเมืองเช่นเดิมและต้องแจ้งให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินรับทราบ¹³

2.4 การใช้อำนาจพิเศษโดยมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520

พลเรือเอกสัจด์ ชะลออยู่ ก่อการรัฐประหารอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 โดยอ้างเหตุผลจำเป็นที่ต้องกระทำการ เนื่องด้วยการดำเนินการปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลที่ล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการขยายตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งยังไม่อาจตอบสนองได้อย่างทันท่วงทีไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารให้ลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพและสถานการณ์ภายในประเทศที่ยังไม่อาจควบคุมให้อยู่ในความสงบได้ จึงต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองและแต่งตั้งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งมีการ

¹¹ ilaw, “มาตรา 44” ไม่โดดเด่น : เหตุการณ์ในอดีตที่มีทั้งมาตรา 17, 21, 27 ส่วนใหญ่ใช้อำนาจแทนศาล, <https://www.ilaw.or.th/node/4670>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

¹² เรื่องเดียวกัน.

¹³ ilaw, “มาตรา 44” ไม่โดดเด่น : เหตุการณ์ในอดีตที่มีทั้งมาตรา 17, 21, 27 ส่วนใหญ่ใช้อำนาจแทนศาล.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 โดยยังคงปรากฏข้อความที่มอบอำนาจพิเศษให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยตรงเช่นเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงข้อความเล็กน้อย และเปลี่ยนจากมาตรา 21 ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้เป็นมาตรา 27 โดยมีข้อความช่วงท้ายที่ระบุให้นายกรัฐมนตรีแจ้งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ (มาตรา 21) เปลี่ยนเป็นนายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ (มาตรา 27)¹⁴

2.5 การใช้อำนาจพิเศษโดยมาตรา 27 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ภายใต้การนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยให้เหตุผลของการยึดอำนาจ 5 ประการ คือ 1) การฉ้อราษฎร์บังหลวง 2) ข้าราชการฝ่ายการเมืองรังแกข้าราชการประจำ 3) รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา 4) การบ่อนทำลายสถาบันทหาร 5) การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันกษัตริย์¹⁵

ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ภายหลังจากได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ก็ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างต่อเนื่องในฐานะ “*สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ*” ภายใต้บทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ โดยเนื้อหาใจความสำคัญอยู่ในประเด็นการมอบอำนาจพิเศษให้แก่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งพิเศษใกล้เคียงกับมาตรา 27 (ธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520) เพียงแต่เพิ่มบุคคลที่สามารถใช้อำนาจพิเศษร่วมด้วยอีกหนึ่งตำแหน่งและเมื่อมีการออกคำสั่งแล้วให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับทราบต่อไป¹⁶

อย่างไรก็ดี คณะรัฐประหารครองอำนาจปกครองในระยะเวลาเพียงไม่นาน จึงได้แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2534 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ขึ้นมาแทน ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้มีการใช้มาตรา 27 อย่างเป็นทางการ เนื่องด้วยข้อความต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองประเทศถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วแทบทั้งสิ้น รวมถึงระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้นในการยึดอำนาจและการส่งต่ออำนาจการปกครองให้แก่รัฐบาลนายอานันท์ แต่เหตุผลในการที่ยังคงมาตราดังกล่าวเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520*, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 111, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520, 12-13.

¹⁵ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 : โดย โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, https://www.matichon.co.th/article/news_1379310, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

¹⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534*, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 40, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534, 1-12.

การปกครองฯ พ.ศ. 2534 นั้น เพื่อใช้ในยามที่มีเหตุความไม่สงบหรือสถานการณ์ฉุกเฉินในการแก้ไขปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในช่วงเปลี่ยนผ่านก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างเป็นทางการ

2.6 การใช้อำนาจพิเศษโดยมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว)

เหตุการณ์นองเลือดในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้สร้างภาวะวิกฤตทางการเมืองครั้งสำคัญขึ้นมาในสังคมไทย ภายหลังจากสถานการณ์ดังกล่าวสงบลงได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองใหม่ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระบวนการตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ส่งผลทำให้ในเวลาต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้รับการกล่าวขานว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” แต่กระนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยกลับประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจร้ายแรง หรือที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” เป็นเหตุให้พรรคการเมืองยุคนั้นต่างมุ่งแข่งขันนำเสนอนโยบายหาเสียงที่จะสามารถแก้ไขปัญหาและลดความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นในสังคม เพื่อตอบเจตน์ให้สอดคล้องกับการเยียวยาความบอบช้ำของประชาชนจากสภาวะการพังทลายทางเศรษฐกิจของประเทศให้ได้มากที่สุด ผลปรากฏว่า “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้นำเสนอ “นโยบายประชานิยม” และได้กลายเป็นกระแสทางการเมืองที่นำไปสู่ความนิยมอย่างรวดเร็วเป็นที่ถูกอกถูกใจประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นรากหญ้าในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาคอีสาน) ต่างให้การสนับสนุนด้วยคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เด็ดขาดจนสามารถคว้าชัยชนะเหนือพรรคการเมืองคู่แข่งอย่างท่วมท้นและไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนสำหรับพรรคการเมืองที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมาใหม่ได้ไม่นานนัก พิจารณาได้จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่ได้เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา¹⁷

ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมช.) ภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ได้ก่อการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลทักษิณ โดยให้เหตุผลเรื่องปัญหาความขัดแย้งในสังคมที่เข้าขั้นเรื้อรัง การทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล การครอบงำองค์กรอิสระของนักการเมือง และการกระทำที่หมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระมหากษัตริย์¹⁸ โดยได้แต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

¹⁷ นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย, *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 26 ฉ.3, (2551), 120.

¹⁸ สุเจน แล่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *รัฐประหาร 19 กันยายน 2549*, http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร_19_กันยายน_2549, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นมาทดแทน หลังจากนั้นจึงได้มีการเลือกตั้งทั่วไปและในที่สุดก็ได้รับรัฐบาลพลเรือนที่มาจากประชาชน แต่ก็ประสบปัญหาเรื่องการชุมนุมประท้วงของกลุ่มต่างๆ อยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (เสื้อเหลือง), กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (เสื้อแดง), กลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) จนนำไปสู่การรัฐประหารครั้งล่าสุด ในปี พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาถัดมา พร้อมมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) โดยมีทั้งหมด 48 มาตรา และปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญหวนกลับมาอีกครั้ง โดยเป็นการมอบอำนาจพิเศษให้แก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ข้อความระบุในมาตรา 44¹⁹

ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญ พบว่า มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ได้ปรากฏข้อความตอนท้าย ที่ระบุว่า

“เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว”

แต่ทว่าหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นบุคคลคนเดียวกัน เนื่องจากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ควบสองตำแหน่งทำให้กลายเป็นบุคคลสองสถานะทางการเมือง โดยเป็นทั้งผู้สั่งการและยังต้องนำคำสั่งที่ได้ดำเนินการแล้วนั้นกลับมารายงานตนอีกครั้งหนึ่ง ถือเป็นความย้อนแย้งทางด้านการรายงาน แต่ทว่าอาจเป็นความตั้งใจของคณะรัฐประหารที่ระบุไปเช่นนั้น เพราะยังไม่ทราบกระแสสังคมในระยะยาวภายหลังจากการยึดอำนาจว่าประชาชนจะออกมาต่อต้านมากน้อยเพียงใดและจะสามารถควบคุมสถานการณ์ได้หรือไม่ จึงได้กำหนดข้อความออกมาให้รัดกุมต่อการสืบทอดอำนาจ และหากปรากฏว่าพลเอกประยุทธ์ไม่ได้รับความนิยมนิยมชมชอบจากประชาชนมากนักก็สามารถที่จะลาออกจากตำแหน่งผู้นำรัฐบาล แต่ก็ยังคงสามารถดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เช่นเดิม โดยสามารถแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทนได้นั่นเอง เห็นได้ชัดว่า มาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งให้อำนาจพิเศษแก่หัวหน้าคณะรัฐประหารอย่างไร้ขอบเขตจำกัดและสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ หากพิจารณาอย่างแคบจะพบว่า การออกคำสั่งพิเศษของผู้ปกครองในภาวะวิกฤตมีความเหมาะสมต่อการรักษาความมั่นคงของชาติ แต่แท้จริงแล้วอำนาจที่เหลือนั้นเกินคณา

¹⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557, 15.

นับนั้นเป็นการสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้แก่รัฐบาลทหารผ่านระบบอุปถัมภ์มากกว่า การรักษามลประโยชน์ของชาติตามเจตนารมณ์

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ จะพบว่าได้ถูกนำมาใช้เป็น เครื่องมือในการจัดการทางการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 6 ครั้ง/ฉบับ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502-2562 ถือเป็นอำนาจพิเศษที่มอบให้แก่บุคคลโดยอาศัยมาตราที่ปรากฏอยู่ใน กฎหมายสูงสุดของประเทศที่เป็นผลพวงมาจากการยึดอำนาจในทุกครั้ง ทำให้คณะ รัฐประหารทุกยุคทุกสมัยใช้เป็นหนึ่งในเหตุผลที่ต้องมีการบัญญัติอำนาจพิเศษเอาไว้ใน รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงของชาติและมุ่งแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตในยาม ฉุกเฉินหรือในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรักษาฐานอำนาจของตนเอาไว้ให้ได้มากที่สุด ใน สถานะของการเป็นรัฐอธิปไตยผู้กุมอำนาจอธิปไตยสูงสุดแทนประชาชน โดยการบัญญัติ อำนาจพิเศษให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญและยังถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการสั่งการผ่านคำสั่งที่กฎหมายอื่นใดไม่สามารถขัดหรือแย้งได้ในทุกกรณี ซึ่งส่วนใหญ่จะ เป็นการสั่งการที่อ้างถึงเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนที่มุ่งจัดการปัญหาทางการเมืองที่ยุ่ยยาก และรักษาความมั่นคงทางอำนาจให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นหลัก ถือเป็นอำนาจที่ช่วย สร้างความชอบธรรมพิเศษให้แก่รัฐอธิปไตยต่อทุกคำสั่งที่ปรากฏออกมาอีกด้วย ถึงกระนั้น บางครั้งการใช้กฎหมายที่เร่งด่วนฉับพลันมากเกินไป โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม หรือรัฐสภาอาจสร้างความเสียหายต่อประชาชนผู้เสียภาษีและรัฐได้ เนื่องจากบุคคลที่ได้รับ ผลกระทบจากอำนาจพิเศษนี้ไม่อาจต่อสู้ขัดขืนหรือแสดงข้อโต้แย้งใดๆ ได้เลย ทำให้ เพียงแต่ต้องก้มหน้ายอมรับชะตากรรมจากคำสั่งดังกล่าวโดยละม่อม

3. การบริหารควบคุมความขัดแย้งของกลุ่มอุดมการณ์โดยอาศัยการจัดการทาง การเมืองด้วยอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) เป็นเครื่องมือสำคัญอย่าง หนึ่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลทหารที่ใช้สร้างความชอบธรรม ทางอำนาจในการปกครอง เพื่อการบริหารควบคุมความขัดแย้งของกลุ่มอุดมการณ์ทาง การเมืองที่มีความแตกต่างกันภายในประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2562 รวมตลอด ระยะเวลา 5 ปีที่ครองอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินท่ามกลางสถานการณ์ภาวะวิกฤต ภายใต้อาณัติความแปลกแยกทางความคิดและความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นในสังคมไทย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจพิเศษของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามมาตรา 44 ถือเป็น การสร้างอภิสิทธิ์ชนทางกฎหมายให้แก่กลุ่มคณะบุคคล ไม่ว่าจะ เป็น การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยมาตราดังกล่าวได้ก้ำกึ่งความชอบ ธรรมของการออกคำสั่งพิเศษของรัฐบาลทหารอย่างเต็มที่ทุกกรณี ซึ่งไม่มีกฎหมายอื่นใดจะ ขัดหรือแย้งได้เลย รวมถึงยังเป็น การมอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่ผู้มีอำนาจสูงสุดทาง

การเมืองอย่างไรชอบเขตจำกัดจนกลายเป็นการใช้อำนาจในสภาวะยกเว้นทุกรูปแบบ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้มาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) จะมีผลยกเว้นการใช้อำนาจของกฎหมายอื่นๆ ทันที โดยถือว่าคำสั่งพิเศษดังกล่าวมีศักดิ์และสิทธิ์เหนือกฎหมายทั้งปวง และมีเจตนารมณ์มุ่งให้หัวหน้าคณะรัฐประหารได้ใช้อำนาจอย่างเต็มที่ เพื่อจัดการปัญหาทางการเมืองในฐานะที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นรัฐอธิปไตยอุปมาประหนึ่งตั้งผู้ใช้อำนาจพิเศษเป็นองค์อธิปัตย์หรือประมุขแห่งรัฐแทนองค์พระมหากษัตริย์เสียเอง เนื่องจากเป็นทั้งผู้ออกคำสั่งและยังสามารถรับรองความชอบธรรมของการใช้อำนาจนั้นได้ด้วยตนเอง จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการลงพระปรมาภิไธยในคำสั่งโดยพระมหากษัตริย์ เพราะถือว่าความชอบธรรมของการใช้อำนาจพิเศษเป็นของหัวหน้าคณะผู้ก่อการหรืออีกนัยบทบาทหนึ่งในกรณีนี้ก็คือ นายกรัฐมนตรีโดยตรงอยู่แล้ว²⁰

ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้มาตรา 44 ซึ่งมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหลายฉบับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้²¹

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ เป็นการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลเข้ามารายงานตัว โดยสามารถคุมขังได้นานถึง 7 วัน การที่เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ซึ่งหน้า การเข้าตรวจค้นเคหสถานหรือสถานที่อื่นใดที่เข้าข่ายการกระทำความผิดอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ การห้ามรวมตัวชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ถือเป็นการใช้อำนาจพิเศษตามกลไกของรัฐธรรมนูญแทนการประกาศกฎอัยการศึก

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 25/2559 เรื่อง ยกเลิกการห้ามบุคคลเดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยมีผลบังคับใช้กับบุคคลที่รัฐบาลทหารเรียกให้มารายงานตัวหรือบุคคลที่ถูกปล่อยตัวภายหลังจากที่มารายงานตัวแล้ว รวมถึงบุคคลที่ถูกกักตัวตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามถือว่ามีความผิด

นอกจากนี้ การบริหารควบคุมความขัดแย้งของรัฐบาลทหาร ถือได้ว่าประสบความสำเร็จและปรากฏผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างมาก โดยพิจารณาได้จากการใช้มาตรา 44 เพื่อควบคุมการนำเสนอข่าวสารและข้อมูลต่างๆ ของสื่อมวลชน พิจารณาได้จากกรณีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 41/2559 เรื่อง การกำกับดูแลการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ โดยให้อำนาจคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและ

²⁰ จีระวัฒน์ สันะกนิษฐ และพัช ลวางกูร, การใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ, 4.

²¹ iLaw, (2561), *สี่ปีคสช. ภาพรวมการใช้มาตรา 44*, <https://ilaw.or.th/node/4823>, สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2562.

กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการพิจารณาเนื้อหาของสื่อที่จะนำเสนอในเบื้องต้นและสามารถส่งลงโทษสื่อได้หากพบว่าขัดคำสั่งของรัฐบาลทหาร โดยคุ้มครองในกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่กระทำการโดยสุจริตและไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยทุกกรณี²²

อย่างไรก็ดี การจัดการทางการเมืองด้วยอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หากมีการตีความตามกฎหมายถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่เข้าข่ายหมิ่นเหม่ต่อการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพขององค์พระมหากษัตริย์ เพราะเป็นการออกคำสั่งพิเศษที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและอยู่เหนืออำนาจของทุกสถาบันอันถือเป็นการกระทำความเยี่ยงประมุขแห่งรัฐ แต่ในกรณีนี้พฤติกรรมดังกล่าวต้องถูกยกเว้นไป เนื่องด้วยอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศส่งผลทำให้กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ทุกกรณี การกระทำของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงไม่เข้าข่ายความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 เพราะถือว่ามิใช่ผลเป็นโทษตามที่ตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ของการใช้อำนาจพิเศษของรัฐบาลถือว่ามีคุณค่าทางการเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถบริหารจัดการกลุ่มอุดมการณ์ต่างๆ ทางเมืองได้เป็นอย่างดี แต่เป็นลักษณะของการบ่อนทำลายฝ่ายตรงข้ามจนไม่อาจที่จะทำให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดสามารถหวนกลับคืนเข้ามาสู่แวดวงทางการเมืองได้เลย รวมถึงกรณีการควบคุมสื่อโดยการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองของรัฐบาลทหารที่นำเสนอต่อสาธารณชนทุกรูปแบบผ่านสื่อกระแสหลัก ถือเป็นความพยายามในการเข้าครอบงำความคิดของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4. ผลกระทบในเชิงบวกและเชิงลบต่อสาธารณชนภายใต้คำสั่งพิเศษของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตามมาตรา 44

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการใช้คำสั่งพิเศษมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2562 จากการรวบรวมข้อมูลตลอดระยะเวลาเกือบ 5 ปี ได้มีการใช้อำนาจพิเศษในการควบคุมสถานการณ์และแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างฉับพลันมากถึง 211 ฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งคำสั่งดังกล่าวออกมาเป็นรายปี โดยมีรายละเอียด ดังนี้²³

ในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 1 ฉบับ เป็นเรื่องของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีคำสั่งให้ยุติการเลือกตั้งท้องถิ่นทั่วประเทศทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็น

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ iLaw, *สี่ปีคสช. ภาพรวมการใช้มาตรา 44*.

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตามคำสั่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, ในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 47 ฉบับ, ในปี พ.ศ. 2559 จำนวน 78 ฉบับ, ในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 54 ฉบับ, ในปี พ.ศ. 2561 จำนวน 22 ฉบับ²⁴ และในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 9 ฉบับ โดยการใช้อำนาจพิเศษ มาตรา 44 ฉบับสุดท้าย คือ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 9/2562 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการโอนคดีจากศาลทหารไปยังศาลยุติธรรมปกติ โดยยกเว้นคดีที่ว่าด้วย ธรรมนูญศาลทหาร ส่วนคดีที่เข้าสู่กระบวนการศาลที่รับโอนก่อนหน้าให้อยู่ในอำนาจของ ศาลที่รับโอนคดีนั้น²⁵

ทั้งนี้ ผลกระทบในเชิงบวกจากการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ที่ส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศต่อประชาชนนั้น พิจารณาได้ในกรณีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ถือเป็น การออกคำสั่งต่อกลุ่มบุคคลจำเพาะที่มีอิทธิพลและอำนาจบารมีในทุก ระดับไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น เพื่อปราบปรามกลุ่มผู้มีอิทธิพลโดยจะมีการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลเข้ามารายงานตัวให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เข้าข่ายการกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามที่ได้มีการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการ ส่งผลทำให้สังคมอยู่ในภาวะที่มีความสงบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น

สำหรับผลกระทบในเชิงลบจากการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 พิจารณาได้จากหลายกรณี ดังนี้

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 72/2559 เรื่อง การแก้ไข ปัญหาผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ทองคำ เป็นการสั่งปิดเหมืองทองคำของ บริษัทคิงส์เกต คอนโซลิเตเต็ด (Kingsgate Consolidated Ltd.) ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อข้อตกลงการค้าเสรี ไทย-ออสเตรเลีย (Thailand-Australia Free Trade Agreement: TAFTA) ทั้งนี้ บริษัทคิงส์เกต ผู้ประกอบการธุรกิจจากประเทศ ออสเตรเลีย ได้รับสิทธิสัมปทานเหมืองแร่ทองคำชาติรี (Chatree Gold Mine) โดยได้ให้ บริษัทลูกในประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการแทนในนามของบริษัทอัครา รีซอร์สเซส จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัทดังกล่าวมีอำนาจเต็มในการขุดเหมืองแร่ทองคำแทนบริษัทแม่จาก

²⁴ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ประกาศ คำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) National Council for Peace and Order*, <https://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

²⁵ PPTV Online, ฉบับสุดท้าย!! ประกาศแล้ว ยกเลิกคำสั่งตาม ม.44 ล้อตใหญ่, <https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน//106411>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

ต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจพิเศษสั่งปิดเหมืองแร่ทองคำส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ ทำให้บริษัทคิงส์เกต ใช้สิทธิฟ้องร้องโดยการยื่นเรื่องเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศกับรัฐไทย ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (Thailand-Australia Free Trade Agreement: TAFTA) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลไทย ในฐานะผู้ออกคำสั่งอันเป็นการละเมิดต่อเอกชนต้องชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 22,672 ล้านบาท ทำให้ต้องต่อสู้กันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ และความตกลงการลงทุนที่เกี่ยวข้อง สำหรับในกรณีนี้ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในวงกว้างตามการตีความของนักกฎหมายว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดำเนินการโดยกลุ่มคณะบุคคล (เอกชน) หรือดำเนินการในฐานะตัวแทนของประชาชนชาวไทย (เจ้าหน้าที่รัฐ)²⁶ ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 รัฐบาลไทยได้เจรจายอมชดเชยค่าเสียหาย แต่ทว่าคดียังคงยืดเยื้ออยู่และยังมีกรรณายงานเอกสารงบประมาณปี พ.ศ. 2564 ซึ่งได้มีการระบุถึงค่าใช้จ่ายจำนวนมากถึง 111 ล้านบาท เพื่อใช้ในกรณีการดำเนินการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐไทยกับบริษัทคิงส์เกต²⁷

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 4/2559 เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท สำหรับกิจการด้านพลังงานและการจัดการขยะ การจัดทำผังเมืองรวมภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เพื่อนำแนวทางไปประกอบการพิจารณาและทบทวนการวางผังเมืองรวม รวมถึงต้องมีการประกาศต่อสาธารณชนให้ได้รับทราบตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2552 ที่ได้กำหนดเอาไว้ ฉะนั้น การออกคำสั่งยกเว้นดังกล่าวจึงเป็นการทำลายหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการวางผังเมืองรวมได้ผ่านการรับฟังและแสดงความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ต่างๆ มาแล้ว นอกจากนี้ ยังขัดกับหลักกฎหมายผังเมืองที่ระบุให้หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดระเบียบที่ดินให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ อันเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสวัสดิภาพของสังคมไม่ให้เกิดการทำลายโดยกลุ่มนายทุนที่มุ่งเข้ามาสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลัก แต่คำสั่งพิเศษนี้กลับเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนายทุนใน

²⁶ กมลินทร์ พิณภูวดล, คดีเหมืองทองอัครา: ประเด็นข้อกฎหมายที่ควรรู้,

<https://thaipublica.org/2020/09/akara-gold-mining-case-legal-issues-you-should-know/>, สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2563.

²⁷ PPTV Online, “ประยุทธ์” สั่ง สั่งปิดเหมืองทองอัครา ทำในฐานนายทุน,

<https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/132388>, สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2563.

การจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้ทั่วประเทศ อาทิเช่น การจัดตั้งโรงงานผลิตก๊าซซีวภาพ โรงบำบัดน้ำเสีย โรงคัดแยกและฝังกลบสิ่งปฏิกูล โรงงานอุตสาหกรรมรีไซเคิล เป็นต้น²⁸

- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง รัฐบาลทหารใช้อำนาจมาตรา 44 ครอบงำการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระในการเข้ามาเป็นผู้สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งนำไปสู่การใช้องค์กรอิสระเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามและผู้เห็นต่างทางการเมืองในทุกกรณี เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเข้าทำหน้าที่ในหน่วยงานเหล่านี้ จึงเป็นลักษณะของการเกื้อหนุนอำนาจระหว่างกันและกันทางการเมือง²⁹

ดังนั้น สรุปได้ว่าการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2562 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 211 ฉบับ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการระงับการสรรหา แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการ การทุจริต การปกครองท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การศึกษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การประมง เขตเศรษฐกิจพิเศษ รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติต่างๆ ถือเป็นการใช้อำนาจพิเศษที่ค้ำค้ำมากที่สุดในฐานะผู้นำเผด็จการอำนาจนิยมและยังมีกรออกคำสั่งที่ส่งผลต่อการวางรากฐานทางอำนาจให้แก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการสืบทอดอำนาจอย่างต่อเนื่องภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 อีกด้วย ทั้งนี้ การใช้คำสั่งพิเศษของรัฐบาลทหารยังมีทั้งผลกระทบในเชิงบวกที่เป็นข้อดีต่อประชาชนในบางกรณีและก็ยังปรากฏถึงผลกระทบในเชิงลบที่เป็นข้อเสียต่อประชาชนด้วยเช่นเดียวกัน กระนั้นก็ตาม คำสั่งพิเศษถือเป็นอำนาจที่มอบให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำเพาะที่ขัดกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยและไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลหรือโต้แย้งใดๆ ได้เลย อำนาจพิเศษจึงไม่สมควรถูกบัญญัติหรือระบุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลปฎิเสธหรือรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งในทุกกรณี เนื่องจากเป็นการบ่มเพาะพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงเผด็จการอำนาจนิยมให้แก่ผู้ปกครองจนกลายเป็นการกระทำที่เป็นการลุแก่อำนาจของตนอันจะส่งผลเสียมากกว่าผลดีในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

²⁸ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม, *สรุปคำสั่งหัวหน้า คสช. 4/2559 ยกเว้นผังเมืองสำหรับกิจการพลังงานและขยะ*, <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2688>, สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2562.

²⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 48/2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง*, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 95 ง, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557, 4.

5. บทสรุป

“อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ” ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศครั้งแรก นับตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา โดยหากย้อนพิจารณาอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502-2562 พบว่า ปราบกฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจพิเศษ รวมทั้งสิ้นจำนวน 6 ครั้ง/ฉบับ ถือเป็นมออบอำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่หัวหน้าคณะรัฐประหารหรือนายกรัฐมนตรีในการตัดสินใจและสามารถออกคำสั่งได้อย่างเร่งด่วนฉับพลัน โดยไม่ต้องมีกระบวนการตรวจสอบใดๆ ในทุกกรณี มันจึงกลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญของผู้กุมอำนาจทางการเมืองที่มุ่งใช้ในการควบคุมสถานการณ์ต่างๆ ภายในประเทศ ตลอดจนยังพบว่าอำนาจพิเศษได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือบ่อนทำลายคู่แข่งและฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองอยู่บ่อยครั้งด้วยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การใช้คำสั่งพิเศษ มาตรา 44 ยังได้ปรากฏถึงความเสียหายที่มีต่อประชาชนและรัฐไทยในหลายกรณี อาทิเช่น กรณีคำสั่งปิดเมืองของอัครราชของบริษัทยักษ์ใหญ่ ก็เป็นการละเมิดข้อตกลงการค้าเสรี ไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA), กรณีคำสั่งให้ยกเว้นการใช้บังคับกฏกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง สำหรับการประกอบกิจการบางประเภท (กิจการด้านพลังงานและการจัดการขยะ) ทำให้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนายทุนในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมได้ทั่วประเทศโดยไม่ถูกกีดกัน, กรณีคำสั่งการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง ทำให้รัฐบาลทหารสามารถเข้าครอบงำการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเบ็ดเสร็จ เป็นต้น

6. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากบทสรุปโดยได้ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเกี่ยวกับการให้อำนาจพิเศษทางการเมืองแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ออกมาเป็นแนวทางได้ 3 ประการ ดังนี้

แนวทางแรก การให้อำนาจพิเศษทางการเมืองแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำเพาะไม่สมควรถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกกรณี

รัฐธรรมนูญไทยที่ปรากฏภายหลังจากการรัฐประหารที่ประสบความสำเร็จ ส่วนใหญ่จะมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยระบุถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำเพาะอยู่เสมอ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสั่งการที่ชอบด้วยกฎหมายประหนึ่งตั้งตนเป็นประมุขแห่งรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคำสั่งที่มุ่งบ่อนทำลายฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเสียมากกว่า หรือในบางกรณีอาจจะปรากฏถึงประโยชน์จากการใช้คำสั่งดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็เป็นกรณีการตัดสินใจที่รวดเร็วเด็ดขาดจนบางครั้งผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถต่อสู้ตามกระบวนการยุติธรรมได้ อันถือเป็นข้อขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การให้อำนาจพิเศษทางการเมืองแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำเพาะ จึงไม่สมควรถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกกรณี เนื่องจาก

เป็นอำนาจที่อยู่เหนือสถาบันทั้งปวงจนไม่อาจที่จะโต้แย้งได้และยังเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมต่อบริบทของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระยะยาวอีกด้วย

แนวทางที่สอง การจัดการทางการเมืองด้วยอำนาจพิเศษในภาวะวิกฤตควรอยู่ภายใต้ขอบเขตหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองไทยยังติดกับดักวงจรอุบาทว์ภายใต้อิทธิพลของทหารมาอย่างต่อเนื่อง เพราะการต่อรองอำนาจทางการเมืองผ่านผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่ไม่ลงรอยกันระหว่างสถาบันนั้นได้นำไปสู่อคติที่มีระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเมือง (นักการเมือง) กับสถาบันทหาร (กองทัพ) ที่กลายเป็นไม้เบื่อไม้เมากันมาโดยตลอด รวมทั้งความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการเงินนโยบายที่ปรากฏผ่านอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันในสังคมไทย ก็ส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งทางชนชั้นอยู่เสมอมาด้วยเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดการแทรกแซงอำนาจทางการเมืองจากกองทัพอยู่ตลอดเวลา เมื่อทหารสามารถเข้าควบคุมอำนาจการปกครองได้แล้วก็จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อมุ่งจัดการทางการเมืองโดยการบัญญัติอำนาจพิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การใช้คำสั่งดังกล่าวกลับไม่สามารถตรวจสอบได้เลยแม้แต่กรณีเดียว ฉะนั้นหากมีการละเมิดการใช้อำนาจพิเศษในรัฐธรรมนูญก็สมควรที่จะต้องกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรอิสระที่สามารถตรวจสอบกลั่นกรองการใช้คำสั่งดังกล่าวได้ด้วย เพื่อให้เป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองและไม่ให้เกิดผลกระทบทั้งทางตรงหรือทางอ้อมต่อประชาชน ตลอดจนการบริหารประเทศในระยะยาว เนื่องจากคำสั่งพิเศษที่ปรากฏส่วนใหญ่เน้นการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองเสียมากกว่า

แนวทางที่สาม การปฏิรูปและควบคุมกองทัพผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการรัฐประหาร

ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กองทัพมีขนาดเล็กลงตามความจำเป็น เนื่องด้วยการที่กองทัพมีขนาดใหญ่โตเกินไปมันนำไปสู่การต่อรองอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐบาลพลเรือนกับกองทัพอยู่ตลอดเวลา หากทหารเกิดความไม่พอใจในผลประโยชน์ที่ตนได้รับก็จะใช้ข้ออ้างต่างๆ นานา เพื่อมุ่งเข้ายึดอำนาจและควบคุมการบริหารประเทศในฐานะของรัฐบาลทหารหลังจากนั้นก็จะมีกรร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ที่เอื้อผลประโยชน์ต่อพวกพ้องของตนในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้อำนาจพิเศษทางการเมืองแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำเพาะผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่อำนาจพิเศษจะพบในรัฐธรรมนูญที่มาจากกรรัฐประหารแทบทุกฉบับ เห็นได้ชัดว่า การป้องกันการรัฐประหารที่ดีที่สุดจึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูปกองทัพขนานใหญ่ เพื่อให้ทหารยินยอมอยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมโดยเด็ดขาดของรัฐบาลพลเรือน

บรรณานุกรม

- กมลินทร์ พินิจกุลตล. *คดีเหมืองทองอัครา: ประเด็นข้อกฎหมายที่ควรรู้*. 2563.
<https://thaipublica.org/2020/09/akara-gold-mining-case-legal-issues-you-should-know/>, สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2563.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. *รัฐประหารวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 : โดย โกวิท วงศ์สุรวัฒน์*. 2562. https://www.matichon.co.th/article/news_1379310, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.
- คมชัดลึก. *2 ปี 9 เดือน 2 วัน ทุกๆ นาที ทุกๆ วันอยู่บนความภูมิใจ*.
<https://www.komchadluek.net/news/today-in-history/324790>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.
- จิระวัฒน์ ลีณะกนิษฐ์ และพัช ลวางกูร. *การใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. วารสารรัฐศาสตร์ภาคย์, 14, ฉ.34 (2563).*
- ไทยรัฐออนไลน์. *กรม.มีมติให้ 'นิวัฒน์ธำรง'ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกฯ*. 2557.
<https://www.thairath.co.th/content/421293>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534*. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 40, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534.
- นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม. *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 26 ฉ.3 (2551).*
- นรนิติ เศรษฐบุตร. *28 มกราคม พ.ศ. 2502*. ม.ป.ป..
http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=28_มกราคม_พ.ศ._2502, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.
- “ประยุทธ์” ลั่น สั่งปิดเหมืองทองอัครา ทำในฐานะนายกฯ. 2563.
<https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/132388>, สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2563.
- มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม. *สรุปคำสั่งหัวหน้า คสช. 4/2559 ยกเว้นผังเมืองสำหรับกิจการพลังงานและขยะ*. 2559. <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=2688>, สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2562.
- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และคณะ. *การจัดการความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ภายใต้การบริหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พ.ศ. 2557-2561. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์, 3 ฉ.1 (2561).*
- รัฐบาลไทย. *เกี่ยวกับรัฐบาล>นายกรัฐมนตรี*. ม.ป.ป..
<https://www.thaigov.go.th/aboutus/current>, สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131
ตอนที่ 55 ก, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2557.

สุเจน และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รัฐประหาร 19 กันยายน 2549. ม.ป.ป..

http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร_19_กันยายน_2549, สืบค้น
เมื่อ 15 สิงหาคม 2562.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *ประกาศ คำสั่ง คณะรักษาความสงบ
แห่งชาติ (คสช.) National Council for Peace and Order*. ม.ป.ป..

<https://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>, สืบค้นเมื่อ 15
สิงหาคม 2562.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520*. ราชกิจจา
นุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 111, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520.

สี่ปีคสช. ภาพรวมการใช้มาตรา 44. 2561. <https://ilaw.or.th/node/4823>, สืบค้นเมื่อ
20 ตุลาคม 2562.

ilaw. “มาตรา 44” ไม่โดดเดี่ยว : เหตุการณ์ในอดีตที่มีทั้งมาตรา 17, 21, 27 ส่วนใหญ่ใช้
อำนาจแทนศาล. 2560. <https://www.ilaw.or.th/node/4670>, สืบค้นเมื่อ 15
สิงหาคม 2562.

PPTV Online. ฉบับสุดท้าย!! ประกาศแล้ว ยกเลิกคำสั่งตาม ม.44 ล้อตใหญ่. 2562.

<https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/106411>, สืบค้นเมื่อ 15
สิงหาคม 2562.

