

ออกแบบรัฐธรรมนูญภายใต้อิทธิพลของ คสช. ขณะเดียวกัน กลไกทางรัฐธรรมนูญและองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่สร้างข้อจำกัดทางอำนาจแก่ระบบรัฐสภา และทำให้สังคมการเมืองไทยเข้าสู่การเป็นระบอบพันทางที่เผชิญกับการถดถอยออกจากประชาธิปไตย แต่กลไกทางรัฐธรรมนูญก็กลับเป็นอุปสรรคต่อรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ที่สืบทอดอำนาจหลังจากการเลือกตั้ง 2562 เช่นกัน จากปัจจัยของการสูญเสียความชอบธรรมในการปกครอง และรัฐธรรมนูญได้กลายเป็นพื้นที่ต่อสู้ที่ทำให้พรรคฝ่ายค้านเติบโตภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ 2560 จนสามารถสร้างพันธมิตรกับประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตย ส่งผลให้ในที่สุดแล้วฝ่ายค้านสามารถชนะการเลือกตั้งในปี 2566 ทว่าการออกจากประชาธิปไตยของระบอบพันทางยังไม่ได้จบลง แต่ยังคงตั้งคำถามและติดตามต่อไปถึงอิทธิพลของรัฐธรรมนูญมรดกของ คสช. ที่ยังมีอิทธิพลต่อการเมืองไทยหลังจากนี้

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญไทย, การเมืองรัฐธรรมนูญ, ระบอบพันทาง, ระบอบประยุทธ์, การถดถอยของประชาธิปไตย

The Impact of The 2017 Constitution on Thai Politics After The NCPO: Thailand's Hybrid Regime following Constitutional Design under NCPO Influence

Sipapol Akkasri***

Abstract

“What effect will the 2017 Constitution, which was designed under the domination of the NCPO military government, have on Thai politics after the transition to elections?” This article answers the above question by explaining constitutional politics of the political transition to a hybrid regime under the impact of the 2017 Constitution. The 2017 Constitution’s drafting process reflect the politics of argument presentation. At the same time, constitutional mechanisms and organizations not only limit the parliamentary system but also have an impact on the democratic backsliding of hybrid regimes. However, constitutional mechanisms are an impediment to the General Prayuth government, which prolonged power following the 2019 election, because of losing

*** M.A. student in Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University;
Email: Sipapol.ak@gmail.com

Keywords: Thai Constitution, Constitutional Politics, Hybrid Regime, Prayuth Regime, Democratic Backsliding

บทนำ: อิทธิพลการออกแบบรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบอำนาจนิยม คสช. ต่อการเมืองไทย

“อิทธิพลของรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งออกแบบภายใต้การกำกับของรัฐบาลทหาร คสช. นั้น ส่งผลอย่างไรต่อการเมืองไทยหลังจากเปลี่ยนผ่านสู่การเลือกตั้ง?” คำถามดังกล่าวกลายมาเป็นปัญหาที่มาในการศึกษาอันสืบเนื่องมาจากที่มาคือ การร่างรัฐธรรมนูญอันสืบเนื่องจากเหตุการณ์รัฐประหารของ คสช.¹ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2550 แล้วแทนที่ด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 เพื่อสร้างบทบัญญัติรองรับระเบียบการปกครองแบบอำนาจนิยมภายใต้รัฐบาล คสช. ขณะเดียวกันรัฐบาล คสช. ก็ได้เตรียมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งใช้เวลาราว 3 ปี ภายใต้ข้อจำกัดของอิทธิพลภายใต้การกำกับของกองทัพ เพื่อเตรียมการรองรับการสืบทอดอำนาจระบอบการเมืองของ คสช. แม้ว่าจะเปลี่ยนรัฐบาลหลังจากมีการเลือกตั้งแล้วก็ตาม

¹ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. กล่าวได้ว่าเป็นคณะผู้ยึดอำนาจการปกครองด้วยการทำรัฐประหาร โดยสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า คสช. เป็นการรวมตัวของเครือข่ายของผู้บัญชาการกองทัพไทยและผู้บัญชาการตำรวจ เช่น พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ดำรงตำแหน่งหัวหน้า คสช. ขณะที่ พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้า คสช. และมีเลขาธิการ คสช. คือ พล.อ.อุดมเดช สีตบุตร รองผู้บัญชาการทหารบก เป็นต้น นอกจากนี้ข้อสังเกตข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่กองทัพพยายามครอบงำเหนือรัฐบาลพลเรือนแล้ว ยังพบว่า ในเวลาถัดมาราว 15 กันยายน 2557 ยังมีการขยายเครือข่ายของ คสช. ไปยังพลเรือนที่มีความถนัดทางวิชาชีพ เช่น มีชัย ฤชุพันธุ์ ที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย หรือผู้ที่อยู่ในแวดวงเศรษฐกิจอย่างสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ เป็นต้น รวมถึงภายหลังได้ขยายเครือข่ายทางอำนาจผ่านการแต่งตั้งเข้าสู่อำนาจรัฐโดยมี คสช. เป็นต้นสายธารของระบอบอำนาจนิยม อ่านเพิ่มเติมได้ที่: วัลลภ, <https://ilaw.or.th/node/4735> (สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2567).

การกำกับกระบวนการออกแบบรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ คสช. ได้สะท้อนออกมาผ่านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 ในการสร้างหลักประกันเพื่อรองรับการสืบทอดอำนาจ โดยหลักแบ่งเป็น 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือ การแต่งตั้งตัวแทนทางอ้อมของ คสช. และขยายอำนาจเพื่อควบคุมความไม่แน่นอนทางการเมืองจากนักการเมืองเลือกตั้ง ประกอบด้วย ส.ว. 250 คน ซึ่งมีอำนาจร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีใน 5 ปีแรก เพื่อเป็นหลักประกันการกลับสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกสมัยของพลเอกประยุทธ์ และการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อวางแผนการปฏิรูปประเทศที่ครอบคลุมหลายด้านในอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีบทลงโทษหากรัฐบาลเลือกตั้งไม่ยอมปฏิบัติตามแผนการปฏิรูปประเทศอย่างเคร่งครัด² รวมถึงการขยายอำนาจให้แก่ศาลและองค์กรอิสระในการตรวจสอบและลงโทษนักการเมือง ทั้งที่มีการแสดงออกอคติทางการเมืองอย่างเปิดเผยผ่านการวินิจฉัยคดีของพรรคการเมืองและนักการเมืองอย่างสองมาตรฐาน³ ประการที่สองคือ การควบคุมความเสรีและเป็นธรรมของการเลือกตั้งให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎร ด้วยการออกแบบระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed-Member Apportionment system: MMA) เพื่อให้เกิดรัฐบาลที่อ่อนแอ และยังลดความสามารถในการแข่งขันเลือกตั้งของพรรคการเมืองขนาดใหญ่⁴ สังเกตได้จากระบบเลือกตั้งที่ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและคำนวณแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริงในการเลือกผู้แทนระหว่างตัวแทน

² เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, “เรื่องวุ่นวายของรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ 20,” *ฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 15, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560), 31-39.

³ Dressel, Björn and Tonsakulrungruang, Khemthong, “Coloured Judgements? The Work of the Thai Constitutional Court, 1998-2016,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 49, No. 1 (2019), 1-23.

⁴ Siripan Nogsuan Sawasdee, “Electoral integrity and the repercussions of institutional manipulations: The 2019 general election in Thailand,” *Asian Journal of Comparative Politics*, Vol. 5, No. 1 (March 2020), 52-68.

ที่ประชาชนรักหรือพรรคที่ประชาชนชื่นชอบ รวมถึงการคำนวณคะแนนพึงมีของพรรคการเมือง ซึ่งสะท้อนอคติต่อการมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ด้วยการจำกัดที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรและนำคะแนนส่วนเกินไปคำนวณให้แก่พรรคขนาดกลางหรือเล็กแทน

ข้อสังเกตและวรรณกรรมในช่วงต้นจึงเป็นการสะท้อนเจตนาารมณ์ของการออกแบบรัฐธรรมนูญ 2560 ภายใต้อิทธิพลการกำกับของ คสช. ที่ระบอบอำนาจนิยมมีการนำสถาบันประชาธิปไตยผนวกกลับมาโดยที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อให้ประชาธิปไตยตั้งมั่น หากแต่เพื่อใช้กลไกบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันความสำเร็จในการสืบทอดอำนาจ คสช. เข้าสู่เกมการเลือกตั้งภายใต้อิทธิพลของระบอบพันทางซึ่งฝ่ายอำนาจนิยมครองความได้เปรียบในการแข่งขัน และสามารถนำพลเอกประยุทธ์กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง

จากช่องว่างของวรรณกรรมในช่วงต้นที่เป็นการศึกษาผลกระทบของรัฐธรรมนูญ 2560 ต่อเส้นทางความเปลี่ยนแปลงหลังจากรัฐบาล คสช. ผู้การมีรัฐบาลเลือกตั้งภายใต้อิทธิพลระบอบพันทาง บทความขึ้นนี้จึงต้องการเติมเต็มช่องว่างในการศึกษาด้วยการประยุกต์วิเคราะห์อิทธิพลของการเมืองรัฐธรรมนูญที่ส่งผลต่อการความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐธรรมนูญ 2560 จึงมีส่วนสำคัญที่ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลเป็นหลักประกันการสืบทอดอำนาจของ คสช. แต่ในทางกลับกัน ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดของรัฐบาลหลังการสืบทอดอำนาจระบอบประยุทธ์เสียเอง จนส่งผลในมุกลับให้พรรคฝ่ายค้านเติบโตขึ้น

⁵ ระบอบประยุทธ์ (Prayuth Regime) คือ ระบอบการเมืองที่นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในช่วงที่เป็นหัวหน้า คสช. และเป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลยุค คสช. โดยคุณสมบัติของระบอบมีความเป็นระบอบอำนาจนิยมภายใต้การนำของกองทัพที่ไม่มีการแบ่งปันอำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี, รัฐบาล หรือตำแหน่งสำคัญในรัฐวิสาหกิจ และมีความพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนเพื่อครอบงำพาหนำในความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็มีการเตรียมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านอำนาจหลังจากมีการเลือกตั้งเพื่อทำให้อำนาจของกองทัพและชนชั้นนำจารีตมีความเป็นสถาบันตามรัฐธรรมนูญ

โดยถัดจากนี้ก็จะอธิบายต่อไปตามลำดับ ได้แก่ การสำรวจวรรณกรรมว่าด้วยการเมืองรัฐธรรมนูญกับระบอบพันทาง, โจทย์การออกแบบรัฐธรรมนูญภายใต้อิทธิพลคณะรัฐประหาร, กลไกของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ส่งผลต่อการจำกัดทางเลือกของรัฐบาล, กระแสคลื่นโต้กลับของประชาชนต่อผลกระทบจากรัฐธรรมนูญ 2560 และสุดท้ายจึงเป็นบทสรุปของอิทธิพลของรัฐธรรมนูญ 2560 ต่อเส้นทางของระบอบพันทางที่มีปัจจัยการเมืองประชาานิยมภาคใหม่หลังการเลือกตั้ง 2566

การเมืองรัฐธรรมนูญกับเส้นทางสู่ระบอบพันทาง

ประสบการณ์ของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองทั่วโลกสะท้อนถึงกระแสการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยที่ไม่ได้สำเร็จในการลงหลักปักฐานแม้มีปัจจัยทางเศรษฐกิจสนับสนุนดังที่วรรณกรรมส่วนหนึ่งอธิบายไว้ในช่วงของกระแสการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยหลังสงครามเย็น⁶ หากแต่สะท้อนถึงปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านที่เป็นไปได้อย่างน้อย 3 ลักษณะ ได้แก่ ผู้นำอำนาจนิยมถูกแทนที่ด้วยผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งตามวิถีประชาธิปไตย, ฝ่ายอำนาจนิยมเปลี่ยนตัวแทนคนใหม่แทนที่ผู้นำคนเดิมโดยระบอบอำนาจนิยมยังคงอยู่ หรือผู้นำอำนาจนิยมสูญเสียอำนาจให้ฝ่ายอำนาจนิยมกลุ่มอื่น และแทนที่ด้วยระบอบอำนาจนิยมรูปแบบอื่น⁷

อ่านเพิ่มเติมได้ที่: Prajak Kongkirati and Veerayooth Kanchoochat. "The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand," *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, Vol. 6, No. 2 (July 2018), 279-305.

⁶ Barbara Geddes, "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (June 1999), 115-144.; Adam Przeworski and Fernando Limongi, "Modernization: Theories and facts," *World politics*, Vol. 49, No. 2 (January 1997), 155-173.

⁷ Barbara Geddes, Joseph Wright, and Erica Frantz, "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set," *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 2 (July 2014), 313.

ข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นตามมาจากประเด็นของประชาธิปไตยที่เปลี่ยนไม่ผ่านจึงเป็นการถกเถียงข้อเสนอว่าด้วยระบอบพันทาง (hybrid regime) ซึ่งหมายถึง ระบอบการเมืองที่เป็นการประกอบเข้าด้วยกันระหว่างกติกาแบบประชาธิปไตยกับการปกครองแบบอำนาจนิยม เนื่องจากบางประเทศเปลี่ยนผ่านออกจากระบอบอำนาจนิยมเต็มใบแต่ก็ไม่ได้เต็มเต็มคุณสมบัติขั้นต่ำของประชาธิปไตยจนเกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย⁸ เมื่อเป็นเช่นนั้น การเปลี่ยนผ่านจึงอาจไม่ได้นำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเสมอไป แต่ระบอบการเมืองเหล่านั้นกลับเกิดเส้นทางการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหลายรูปแบบ อาจเป็นการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยอย่างไม่สมบูรณ์จนคงสภาพระบอบพันทางไว้อย่างนั้น หรืออาจล้มเหลวจนกลับเป็นระบอบอำนาจนิยม⁹ คำถามที่ตามมาคือ จะสามารถทำความเข้าใจเส้นทางการเปลี่ยนไม่ผ่านสู่ประชาธิปไตยกรณีของไทยได้อย่างไร

หนึ่งในคำอธิบายต่อรูปแบบหนึ่งของระบอบพันทางที่มีพัฒนาการในช่วงหลังสงครามเย็นคือ ระบอบอำนาจนิยมที่มีการเลือกตั้ง (electoral authoritarianism) อันเป็นการที่ระบอบเปิดให้มีการเลือกตั้งของพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ หากแต่การเลือกตั้งถูกควบคุมให้ไม่เสรีและเป็นธรรมพอที่ฝ่ายค้านจะชนะเลือกตั้งแม้ได้รับที่นั่งในสภา เพื่อจำกัดผลลัพธ์ของการเลือกตั้ง¹⁰ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากความเข้มงวดในการควบคุมการแข่งขัน ระบอบอำนาจนิยมที่เปิดให้มีสถาบันเลือกตั้งและยังพอเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านมีโอกาสที่พอมิโอกาสชนะได้อยู่บ้างภายใต้ระบอบอำนาจนิยม

⁸ Joakim Ekman, "Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes," *International political science review*, Vol. 30, No. 1 (January 2009), 7.

⁹ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 4-5.

¹⁰ Andreas Schedler, "The Logic of Electoral Authoritarianism," in Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism*, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 2006), 3.

ที่ครอบงำการเลือกตั้ง จึงเป็นกรอบว่าด้วยระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขัน (competitive authoritarianism) ซึ่งจากนิยามของ Steven Levitsky และ Lucan A. Way อธิบายระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขันว่าเป็นระบอบการปกครองโดยพลเรือน แม้ว่าจะเปิดให้มีสถาบันประชาธิปไตยเพื่อแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจ แต่ก็ไม่ได้เป็นการแข่งขันที่เป็นธรรมตามหลักประชาธิปไตย เนื่องจากมีการควบคุมการแข่งขันเพื่อให้สามารถผู้นำอำนาจนิยมสามารถดำรงตำแหน่งต่อไป โดยที่ปัจจัยดังกล่าวไม่ได้ทำให้ปราศจากการแข่งขันโดยสิ้นเชิง หรือปิดกั้นโอกาสที่ฝ่ายค้านจะมีโอกาสชนะเลือกตั้ง¹¹ ปัจจัยข้างต้นสะท้อนสถานะที่ผู้นำอำนาจนิยมมีต้นทุนในการกดปราบมากเกินไปจนต้องเปิดให้มีการเลือกตั้ง ขณะที่การเลือกตั้งก็ต้องถูกควบคุมได้เพื่อหลีกเลี่ยงการพ่ายแพ้ในการแข่งขันจนสูญเสียอำนาจ

ทั้งนี้ ข้อถกเถียงจากงานของ Levitsky และ Way ไม่ได้เน้นบริบทประเทศไทย (ช่วง พ.ศ. 2533-2538) ว่าเป็นระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขัน เพราะจัดเป็นกลุ่มประเทศระบอบที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกองทัพ แม้ผู้นำฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ถูกจำกัดอำนาจภายใต้กองทัพหรือตัวแสดงนอกกระบวนการเลือกตั้งจนไม่เกิดความท้าทายภายใต้ระบอบแต่อย่างใด¹² นำมาสู่ข้อถกเถียงต่อคำอธิบายความเป็นระบอบพันทางของไทยหลังเลือกตั้ง 2562 เนื่องจากการเลือกตั้งในปี 2562 เปิดให้มีการแข่งขันของพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ แต่อยู่ภายใต้อิทธิพลของระบอบพันทางที่ครองความได้เปรียบของ คสช. ด้วยการจำแลงเข้ากับสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การตั้งพรรคการเมืองพลเรือนเพื่อเป็นจักรกลการเมืองให้แก่กองทัพ และการตรากฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านอำนาจของ คสช. หลังการเลือกตั้งดังอภิปรายต่อไปภายหลัง

¹¹ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 5-6.

¹² เพิ่งอ้าง, 32.

ทว่าถึงที่สุดแล้ว กองทัพไม่สามารถควบคุมการแข่งขันได้สมบูรณ์ในระดับที่ไม่ต้องกังวลถึงผลลัพธ์หลังการเลือกตั้ง ขณะที่พรรคเพื่อไทยและพรรคอนาคตใหม่ลงแข่งขันในสถานการณ์เลือกตั้งที่เสียเปรียบแต่ก็มีโอกาสจนเกือบแข่งตั้งรัฐบาลสำเร็จ¹³ แต่กลับเป็นฝ่ายอำนาจนิยมที่ต้องยอมต่อรองกับนักการเมืองที่แสวงโอกาสด้วยการเข้าร่วมกับรัฐบาลเพื่อแบ่งปันอำนาจกับพรรคการเมืองพลเรือน ทั้งนี้หลังการเลือกตั้งเมื่อ 14 พฤษภาคม 2566 ก็สังเกตได้ว่าบรรยากาศแบบอำนาจนิยมของระบอบพันทางไม่ได้หายไป หากแต่รัฐธรรมนูญ 2560 ยังคงมีผล และสถาบันตัวแทนของระบอบประยุทธ์ได้ยอมผ่อนปรนให้รัฐบาลพลเรือนเป็นการชั่วคราว เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการกีดกันคู่แข่งของระบอบอย่างพรรคก้าวไกลออกจากกรรมาธิการร่วมรัฐบาลเท่านั้นเอง

ทั้งนี้จากข้อถกเถียงประกอบกับวรรณกรรมข้างต้น การวิเคราะห์ระบอบพันทางไม่ควรยึดติดกับปัจจัยการแข่งขันหรือเลือกตั้งเท่านั้นแม้ว่าจะสัมพันธ์กับการเป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรม¹⁴ ระบอบพันทางก็มีทางเลือกในมุมมองการวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ใต้กำกับของฝ่ายบริหาร, ตุลาการที่อยู่ภายใต้อิทธิพลการของฝ่ายบริหาร หรือปัจจัยของสาธารณชนที่ต่อสู้อย่างเข้มข้นผู้นำระบอบพันทาง¹⁵ งานวิชาการชิ้นนี้จึงเลือกศึกษาผ่าน “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่ไม่ได้เป็นเครื่องจำกัดอำนาจเสมอไป หากแต่รัฐธรรมนูญยังเป็นกติกาที่มีความเป็นการเมืองใน

¹³ สำนักข่าวอิสรา, <https://www.isranews.org/content-page/item/77192-infographiccc-77192.html> (สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566).

¹⁴ Richard Snyder, “Beyond Electoral Authoritarianism: The Spectrum of Nondemocratic Regimes,” in Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006).; Joakim Ekman, “Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes,” *International political science review*, Vol. 30, No. 1 (January 2009), 7-8.

¹⁵ Ibid, 8-9.

การเป็นภาชนะที่กลวงเปล่ารองรับวัตถุประสงค์ทางการเมืองของระบอบอำนาจนิยม¹⁶ สอดคล้องกับคำอธิบายของเสนห์ จามริก ถึงการเมืองของรัฐธรรมนุญในการเป็นสิ่งที่สะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นจริงของสังคมไทย ซึ่งกำลังดำเนินไปอย่างมีพลวัตในขั้นต่อสู้เตรียมการเพื่อให้เกิดกติกาทางการเมืองที่สังคมการเมืองไทยยอมรับร่วมกันได้ลงหลักปักฐาน¹⁷ รัฐธรรมนุญจึงเป็นทั้งชุดกติกาที่ได้รับอิทธิพลจากระบอบอำนาจนิยมเพื่อการควบคุมการเปลี่ยนผ่านการเมืองไทย แต่ขณะเดียวกันก็เป็นสนามต่อสู้ทางการเมืองที่ประชาชนเข้าร่วมภายใต้กติกาทางรัฐธรรมนุญ เพื่อสะท้อนความต้องการเปลี่ยนแปลงอนาคตด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนุญ 2560 อันเป็นมรดกของระบอบประยุทธ์

งานชิ้นนี้จึงเป็นการตอบคำถามเรื่อง “อิทธิพลของรัฐธรรมนุญ 2560 ที่มีต่อการเมืองไทยหลังจากเปลี่ยนผ่านสู่การเลือกตั้ง” ผ่านการนำเสนอกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลการออกแบบรัฐธรรมนุญที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมือง โดยศึกษาผ่านกรณีของประเทศไทยหลังการเลือกตั้ง 2562 ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลจากรัฐธรรมนุญ 2560 ด้วยการสำรวจ 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่

1. อิทธิพลของ คสช. ในการออกแบบรัฐธรรมนุญ 2560
2. กลไกของรัฐธรรมนุญ 2560 ที่ส่งผลต่อการเมืองไทยหลังการเลือกตั้งเมื่อ 2562

ขณะเดียวกัน ความฟ่ายแพ้ของระบอบประยุทธ์ในการเลือกตั้งเมื่อ 14 พฤษภาคม 2566 นั้น ก็สะท้อนให้เห็นรัฐธรรมนุญในฐานะสนามต่อสู้ทางการเมืองของประชาชนที่มีปฏิกิริยาต่ออิทธิพลที่ในสังคมการเมืองไทย

¹⁶ Tom Ginsburg and Alberto Simpser, “Constitutions in Authoritarian Regimes,” in *Comparative Constitutional Law and Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 10-11.

¹⁷ เสนห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนุญ*, (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), 10.

ได้รับจากรัฐธรรมนูญ 2560 ทว่าหลังจากการเลือกตั้ง 2566 ระบอบพันทางของไทยจะเปลี่ยนไปเพียงใด และมีปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย จะมีการอภิปรายต่อไปในสวนท้าย

โจทย์การออกแบบรัฐธรรมนูญภายใต้อิทธิพลคณะรัฐประหาร

กรอบการร่างรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของ คสช. ภายใต้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2557

การออกแบบรัฐธรรมนูญ 2560 อยู่ภายใต้การควบคุมกระบวนการภายใต้ระบอบอำนาจนิยมกองทัพโดยรัฐบาล คสช. เนื่องจากหลังจากรัฐประหารเมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 และแทนที่ด้วยรัฐบาลกองทัพ ทาง คสช. จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2557 เพื่อยึดกุมกลไกอำนาจรัฐในช่วงที่ คสช. เป็นรัฐบาลผ่านการใช้บทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญให้อำนาจเพื่อให้กลไกรัฐดำเนินต่อไปภายใต้ทำงานประสานกันของแม่น้ำ 5 สายของ คสช. ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.), คณะรัฐมนตรี, สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.), คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กยร.) และ คสช. ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแม่น้ำ 5 สาย ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญชั่วคราวยังมีความสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจ คสช. เพื่อเตรียมกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้มาตรา 32, 34, 35 และ 36 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ที่มีเนื้อหาโดยสรุปคือ

1. ประธาน สปช. แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กยร.) จำนวน 36 คน ตามรายชื่อที่เสนอโดย สปช. 20 คน สนช., ครม. และ คสช. ฝ่ายละ 5 คน โดย คสช. เลือกประธาน กยร. 1 คน¹⁸

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 32.

2. กยร. จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จในกรอบเวลา 120 วัน แล้วเสนอต่อ สปช. เพื่อพิจารณา¹⁹

3. กยร. ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุม 10 เรื่อง โดยมีโจทย์หลักคือ การปกครองที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย, กลไกตรวจสอบทุจริตภาครัฐและเอกชน, กลไกป้องกันการครอบงำผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย, และกลไกการปฏิรูปประเด็นสำคัญที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ²⁰

4. สปช. อาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับตั้งแต่ สปช. พิจารณาเสร็จ และ ครม. หรือ คสช. เสนอคำขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เช่นกันภายใน 30 วัน นับตั้งแต่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ²¹

จากบทบัญญัติทั้ง 4 มาตราในช่วงต้นจึงสะท้อนแสดงเจตนารมณ์กำกับควบคุมการออกแบบรัฐธรรมนูญของ คสช. ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ผ่าน 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่

องค์ประกอบแรกคือ กยร. อยู่ภายใต้การระบวนการแต่งตั้งจาก คสช., สนช. และ สปช. (ทั้ง สนช. 220 คน และ สปช. 250 คน ต่างก็มาจากการคัดเลือกโดย คสช.) ในแง่ของความเป็นตัวแทนผลประโยชน์จึงสะท้อนความเป็นตัวแทนของกองทัพเป็นหลัก

องค์ประกอบที่สองคือ กรอบเวลาที่รัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 120 วัน ทว่าในทางปฏิบัติก็มีการปรับเปลี่ยนตามความต้องการของ คสช. จนเกิดการขยายกรอบเวลาเรื่อยมา²² ดังที่มีการปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก และแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเริ่มใหม่

¹⁹ เพ็งอ้าง, มาตรา 34.

²⁰ เพ็งอ้าง, มาตรา 35.

²¹ เพ็งอ้าง, มาตรา 36.

²² ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2015/09/61289> (สืบค้นเมื่อ 12 ตุลาคม 2566).

ทั้งกระบวนการ²³

องค์ประกอบที่สามคือ กรอบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ต้องเป็นไปตามความต้องการของ คสช. กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถปฏิเสธกรอบเนื้อหาดังกล่าวได้ และยังเป็นเหตุผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มี บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ถูกลงมติไม่เห็นชอบในที่ประชุม สปช. เนื่องจากไม่ได้ตอบสนองความต้องการของ คสช. เทียบเท่ากับร่างรัฐธรรมนูญชุดที่มีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน²⁴

ทั้งนี้ ส่วนถัดไปจึงเป็นข้อถกเถียงในกระบวนการทำงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่สะท้อนความเป็นการเมืองของคณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการผลักดันข้อเสนอภายใต้กรอบจำกัดของ คสช. และข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 โดยข้อถกเถียงดังกล่าวสามารถแบ่งได้เป็นช่วงของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การนำของประธาน 2 คน ได้แก่ ช่วงของบวรศักดิ์ และช่วงของมีชัย ดังอภิปรายต่อไปนี้

ช่วงแรก: คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดของบวรศักดิ์

ช่วงการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีบวรศักดิ์เป็นประธาน มีการจำกัดกลุ่มการรับฟังความคิดเห็น มีการรับฟังตัวแทนกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ซึ่งเสนอเรื่องปฏิรูปการเมืองก่อนเลือกตั้ง บางข้อเสนอถูกนำไปใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น การปรับให้คดีทุจริตให้ไม่มีอายุความ, ตัดสิทธิการเลือกตั้งผู้ทุจริตการเลือกตั้งตลอดชีวิต หรือการทำให้พรรคการเมืองสัมพันธ์กับ

²³ มติชนสุดสัปดาห์, https://www.matichonweekly.com/special-scoop/article_685245 (สืบค้นเมื่อ 12 ตุลาคม 2566).

²⁴ Duncan McCargo, "Peopling Thailand's 2015 Draft Constitution," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 3 (December 2015), 339.

ประชาชนยิ่งขึ้น²⁵ ขณะที่ความคิดเห็นของตัวแทนกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ได้รับการตอบสนองปฏิเสธจาก กยร. ทั้งประเด็นความชอบธรรมของรัฐประหาร หรือการยืนยันความอิสระของ กยร. จากกองทัพ²⁶ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นตัวแทนพรรคการเมืองเพื่อตอบรับความคิดเห็นที่ตรงกับ กยร.²⁷

ทั้งนี้ในส่วนการถกเถียงเนื้อหาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีข้อถกเถียงหลัก 4 ประเด็นหลัก ได้แก่

ประเด็นแรกคือ การตีความต่อมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ 2550 ว่าด้วยการวินิจฉัยตามประเพณีการปกครองหากไม่มีบทบัญญัติรองรับ ซึ่งเคยถูกนำมาใช้เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีพระราชทาน²⁸ กรณีนี้ กยร. ชุดบวรศักดิ์เสนอว่า ให้ตัดข้อบังคับว่า “ประเพณีต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้” และให้ยกเลิกอำนาจรัฐสภาในการตีความการใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนด²⁹ ขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ของมีชัย เสนอยกให้เป็นอำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นจากนายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้าน³⁰ ก่อนที่ต่อมากจะมีข้อสังเกตพระราชทานจากพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณฯ ให้กลับไปใช้ตามเดิมในมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ 2550³¹ อันเป็นการสิ้นสุดข้อถกเถียงเรื่องมาตรา 7

²⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10, 25 พฤศจิกายน 2557, 5-6.

²⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 22, 19 ธันวาคม 2557, 9.

²⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8, 20 พฤศจิกายน 2557, 4-8; บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 11, 27 พฤศจิกายน 2557, 4-11.; บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18, 12 ธันวาคม 2557, 5-14.

²⁸ โพสต์ทูเดย์, <https://www.posttoday.com/politics/263033> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

²⁹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 12, 2 ธันวาคม 2557, 8.

³⁰ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 99, 7 มีนาคม 2559.

³¹ เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, “เรื่องวุ่นวายของรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ 20,” *ฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 15, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560), 34-35.

ประเด็นที่สองคือ หน้าที่รัฐในการสร้าง “พลเมืองคุณภาพ”³² ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากมีประเด็นการถกเถียงถึงความไม่สงบทางการเมืองว่าเป็นผลของการใช้สิทธิโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของความเป็นพลเมือง ส่งผลให้ กยร. เสนอแนวทางแก้ปัญหาด้วยการให้การศึกษาแก่พลเมืองเพื่อให้เข้าใจระบอบประชาธิปไตยที่รักชาติ, มีความเคารพกติกาและสิทธิผู้อื่น และรับผิดชอบต่อสังคม ผ่านการให้การศึกษาแก่พลเมืองทุกช่วงวัย³³ รวมถึงการขยายขอบเขตหน้าที่ของรัฐในการตอบสนองสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรที่ถูกเสนอในชื่อ “สมัชชาพลเมืองเพื่อการปฏิรูป”³⁴

ประเด็นที่สามคือ กยร. มองว่า ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองที่แสวงอำนาจการเมือง เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่ต้องมีการปฏิรูปการเมือง³⁵ นำมาสู่ข้อเสนอจำกัดอำนาจนักการเมือง แบ่งเป็น ข้อเสนอให้รัฐบาลมีธรรมาภิบาลรับผิดชอบต่อพหุพรรค³⁶, ความซื่อสัตย์สุจริตของนักการเมืองหรือผู้บริหารทั้งก่อนรับตำแหน่งและระหว่างดำรงตำแหน่ง³⁷, ข้อเสนอจัดตั้ง “สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ” ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 45 คน ที่มาจากการสุ่มเลือกจากการเสนอชื่อ เพื่อติดตามจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง³⁸ และยังมีข้อเสนอให้เปิดโอกาสให้ผู้ที่สังคมให้การยอมรับและมีความรู้ความสามารถได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องจำกัดเฉพาะ

³² บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18, 21 ธันวาคม 2557, 14.

³³ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 12, 2 ธันวาคม 2557, 13.

³⁴ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 21, 18 ธันวาคม 2557, 22; บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 22, 19 ธันวาคม 2557, 18-23.

³⁵ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16, 9 ธันวาคม 2557, 5-6.

³⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14, 4 ธันวาคม 2557, 8-9.

³⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17, 11 ธันวาคม 2557, 8-10.

³⁸ เพิ่งอ้าง, 12.

ผู้ที่อยู่ในภาคการเมือง เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ของสังคม³⁹

ทั้งนี้ประเด็นที่สําคัญว่าด้วยระบบเลือกตั้งซึ่งมีข้อถกเถียงสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง กยร. บางคนเสนอให้ยกเลิกระบบบัญชีรายชื่อซึ่งถูกมองว่าเป็นสัดส่วนเพื่อนายทุนพรรค จึงมีการเสนอให้แทนที่ด้วยการจัดทำบัญชีรายชื่อคณะรัฐมนตรี ที่จะได้รับเลือกเป็นรัฐมนตรีโดยตรงแต่ไม่ได้เป็น ส.ส.⁴⁰ หรือข้อเสนอให้ยุบรวมเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 100 คน เลือกตั้งจังหวัดละคน และ 23 คน จากการเลือกตั้งสายอาชีพ⁴¹ ในทางกลับกัน ประการที่สอง ยืนยันให้ใช้ระบบบัญชีรายชื่อ มีข้อเสนอให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional: MMP)⁴² ทั้งนี้ ข้อเสนอที่ถูกผลักดันจนสำเร็จคือ ข้อเสนอของบรรดักดิ์ที่มองว่าระบบเลือกตั้งที่ผ่านมาผู้ชนะจะได้รับเลือกเป็น ส.ส. ส่วนคะแนนเสียงของผู้แพ้ไร้ความหมาย จึงเสนอให้ทุกคะแนนเสียงต้องสะท้อนทุกเจตนารมณ์และไม่ตกน้ำ ด้วยการใช้ “ระบบเลือกพรรคและคนในเขตให้มีจำนวนเท่ากัน” เพื่อป้องกันปัญหาการรวบของพรรคการเมืองเสียงข้างมาก และทำให้ทุกพรรคมีสิทธิได้รับตัวแทน ส.ส. ในสภา⁴³ กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม ขณะที่ประการที่สาม ความคิดเห็นของ สปช. เสนอให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทำหน้าที่ตรวจสอบนักการเมืองป้องกันนโยบายประชานิยม⁴⁴ เป็นต้น

³⁹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18, 12 ธันวาคม 2557, 19.

⁴⁰ เพิ่งอ้าง, 21-36; บันทึกการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 24, 23 ธันวาคม 2557, 19.

⁴¹ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18, 12 ธันวาคม 2557, 40.

⁴² เพิ่งอ้าง, 20-30.

⁴³ เพิ่งอ้าง, 51-52; บันทึกการประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 21, 18 ธันวาคม 2557, 35.

⁴⁴ เพิ่งอ้าง, 30.

โดยสรุปแล้ว จากที่สำรวจในข้างต้น ประกอบกับข้อสังเกตต่อบริบททางการเมืองของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังทำให้เกิดการตั้งข้อสังเกตได้ว่า บวรศักดิ์ซึ่งเป็นประธาน กยร. พยายามผลักดันแนวคิดเรื่องการปฏิรูปด้วยพลังพลเมืองร่วมปฏิรูปประเทศไทย อันสอดคล้องไปกับข้อเสนอของประเวศ วะสี เรื่องการปฏิรูปประเทศด้วยความร่วมมือของพลเมือง⁴⁵ ส่งผลให้การเสนอปฏิรูปกฎหมายเพื่อส่งเสริมพลังพลเมืองในร่างรัฐธรรมนูญของบวรศักดิ์ยึดติดกับเจตนารมณ์เสริมพลังพลเมืองอันเป็นวาระส่วนตนของบวรศักดิ์แทนที่จะร่างรัฐธรรมนูญจำกัดกรอบเพื่อสืบทอดอำนาจของ คสช. ดังที่ Duncan McCargo⁴⁶ สังเกตว่า ร่างรัฐธรรมนูญของ กยร. ชูตัวแรกภายใต้บทบาทประธานของบวรศักดิ์นั้น มีข้อสังเกตครอบคลุมความเป็นการเมืองในการออกแบบรัฐธรรมนูญภายใต้ชุดความคิด 2 ประการ ได้แก่ ความยึดติดกับศีลธรรมในการควบคุมนักการเมืองให้ซื่อสัตย์ สุจริต และความยึดติดในการครอบงำด้วยกรอบกฎหมายเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ กยร. คาดหวัง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเรื่องพลเมืองคุณภาพ หรือธรรมาภิบาลของผู้นำการเมือง ขณะที่เกิดการวางจุดเริ่มต้นของแนวคิดการออกแบบระบบเลือกตั้งไม่ให้เสียงตกน้ำโดยนำมาใช้ควบคู่กับระบบคำนวณ ส.ส. พึงมี เพื่อจำกัดให้คะแนนของพรรคที่ได้รับ ส.ส. แบ่งเขตเกินจำนวน ส.ส. พึงมี ด้วยเหตุนี้เอง ร่างรัฐธรรมนูญของบวรศักดิ์ได้สะท้อน 2 ประเด็น ได้แก่ ความเป็นเอกเทศของ กยร. ในฐานะที่เป็นองค์กรทำงานภายใต้ คสช. แต่ไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกับ คสช. ดังแสดงออกผ่านการออกแบบร่างรัฐธรรมนูญเสริมพลังพลเมือง ซึ่งอยู่นอกเหนือเจตย์ของ คสช. ที่ต้องการให้มีกลไกรองรับการสืบทอดอำนาจ และยังสะท้อนความไม่ราบรื่นตามโรดแมปของรัฐบาล คสช.

⁴⁵ คมชัดลึกลอนไลน์, <https://www.komchadluek.net/news/28160> (สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2567).

⁴⁶ Duncan McCargo, "Peopling Thailand's 2015 Draft Constitution," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 3 (December 2015), 334-341.

ช่วงที่สอง: คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดของมีชัย

กรธ. ชุดของมีชัยได้รับการแต่งตั้งจาก คสช. เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2558 โดยสมาชิก กรธ. ทั้ง 21 คน พบว่าสมาชิกบางคนมีความสัมพันธ์กันในการเมืองอยู่เดิมแล้ว เนื่องจากมีสมาชิก 3 คน ที่เคยเป็น กรธ. ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ได้แก่ พลเอกอัฐพร เจริญพานิช, อัฐพร จารุจินดา และสุพจน์ ไข่มุกด์ และยังมีสมาชิก 4 คน ที่รับตำแหน่ง สปช. ควบคู่กัน ได้แก่ จุรี วิจิตรวาทการ, ชชาติชาย ณ เชียงใหม่, ศุภชัย ยาวะประภา และอมร วาณิชวิวัฒน์ นอกจากนั้น ยังมีกรณีของพลเอกนิวัติ ศรีเพ็ญ รับตำแหน่งควบคู่กับ สนช. ขณะที่ มีชัย เคยรับบทบาทร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2549 และเคยเป็น สนช. ในช่วง 2549-2551 ซึ่งสะท้อนบทบาทสนับสนุนของมีชัยในด้านกฎหมายให้แก่รัฐบาล กองทัพทั้งหลังจากการรัฐประหาร 2549 และ 2557

ร่างรัฐธรรมนูญชุดที่มีชัยเป็นประธาน ยังคงสืบทอดเอาเจตนารมณ์ของ กรธ. ชุดก่อนหน้ามาใช้ส่วนหนึ่ง ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตของนักการเมือง, ความเข้มงวดทางการคลัง, ความเป็นอิสระจากการครอบงำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง และระบบเลือกตั้งไม่มีคะแนนสูญเปล่า นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาในบริบททางการเมือง ยังสังเกตได้ว่า ในการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 ปรากฏเป็นวาระชัดเจนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของ คสช. โดยสรุปแล้วประกอบด้วย 4 ประเด็นสำคัญ⁴⁷ ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญต้องเป็นที่ยอมรับโดยสากล แต่ต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาของสังคมไทย
2. กลไกการปฏิรูปและการปรองดองที่มีประสิทธิภาพ

⁴⁷ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4, 9 ตุลาคม 2558, 1-2.

3. จัดการทุจริต และป้องกันการใช้อำนาจการเมืองเพื่อแสวงผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง

4. กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ

ประเด็นข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นใน กรธ. ชุดของมีชัย และนำไปสู่การบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ที่จะถูกนำไปลงคะแนนประชามติ ก่อนที่จะเป็นรัฐธรรมนูญ 2560 ในเวลาต่อมานั้น แบ่งเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรกคือ ระบบเลือกตั้ง ประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ส่วนของกลไกการเลือกตั้งในการเลือกตั้ง ด้วยกลไกให้มีอำนาจ กกต. กำหนดบทลงโทษต่อผู้ทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบของการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งชั่วคราว (ใบส้ม) หรือ 10 ปี (ใบแดง) ตามคำวินิจฉัยของศาลฎีกา⁴⁸ และส่วนของระบบเลือกตั้งยึดติดกับหลักการทุกคะแนนเสียงไม่สูญเปล่าและเข้ากับสังคมไทย⁴⁹ นำมาสู่ข้อเสนอในการใช้ “ระบบเลือกตั้งจัดสรรปันส่วนผสม” (MMA) เสนอโดยคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีประพันธ์ นัยโกวิท เป็นประธานอนุกรรมการคุณสมบัติหลักของระบบเลือกตั้ง MMA ได้แก⁵⁰

1. จำนวน ส.ส. รวมทั้งหมด 500 คน แบ่งเป็น ส.ส. แบ่งเขต 350 คน และ ส.ส. บัญชีรายชื่อ 150 คน

2. ลงคะแนนเลือกตั้งด้วยบัตรเลือกตั้งใบเดียว เป็นการลงคะแนนเพื่อเลือก ส.ส. แบ่งเขตและบัญชีรายชื่อพร้อมกัน โดย ส.ส. บัญชีรายชื่อให้จัดสรรตามจำนวน ส.ส. พึงมีของแต่ละพรรค

⁴⁸ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8, 15 ตุลาคม 2558, 1-2; สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 51, 24 ธันวาคม 2558, 1-2.

⁴⁹ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14, 26 ตุลาคม 2558, 3.

⁵⁰ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 21, 4 พฤศจิกายน 2558, 1; สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 62, 13 มกราคม 2559.

สำหรับข้อเสนอเรื่องบัตรเลือกตั้งใบเดียวแบบระบบเลือกตั้ง MMA ทางคณะกรรมการการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ได้เสนอว่ามีข้อดีคือ การทำให้พรรคการเมืองต้องพิจารณาคุณสมบัติจุดเด่นของผู้สมัครแบบเขต และพรรคการเมืองไปพร้อมกัน, อาจช่วยลดบัตรเสียจากการกาบัตรเลือกตั้งผิด รวมถึงลดค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้งและลดค่าใช้จ่ายในการจ้างกรรมการประจำหน่วยลง⁵¹ โดยมีเมธา ศิลาพันธ์ อนุกรรมการ เป็นผู้หารือกับ กกต. และชี้แจงเกี่ยวกับระบบเลือกตั้ง MMA ต่อ กกธ.

ประเด็นที่สอง ปัญหาของการทุจริตเชิงนโยบายและอำนาจ เป็น ปัญหาสำคัญที่อนุกรรมการศึกษาประเด็นปัญหาสร้างความปรองดองมองว่า เป็นต้นเหตุก่อความขัดแย้งในอดีต⁵² ข้อเสนอในการแก้ปัญหาจึงเป็นการเสนอ ให้ควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาด้วยยุทธศาสตร์ชาติและมาตรฐานทางจริยธรรม โดยใช้ยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นกรอบกำหนดนโยบาย⁵³ และการ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องแสดงที่มาและประมาณการรายได้ให้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ⁵⁴ ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ร่วมกันจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม โดยนำมาบังคับใช้กับคณะรัฐมนตรีและ สมาชิกรัฐสภาด้วย⁵⁵ รวมถึงการเพิ่มอำนาจ ส.ว. หลังการทำประชามติเพิ่มเติม บทบัญญัติรองรับที่มาและอำนาจของ ส.ว. แต่งตั้งของ คสช.⁵⁶

ประเด็นที่สามว่าด้วยที่มาของการเลือกนายกรัฐมนตรีมีข้อถกเถียงใน 3 รูปแบบ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส., นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติต้องห้าม

⁵¹ สรุปการประชุมคณะกรรมการการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ในคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9, 9 พฤศจิกายน 2558.

⁵² สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 55, 4 มกราคม 2559.

⁵³ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16, 28 ตุลาคม 2558.

⁵⁴ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 63, 14 มกราคม 2559.

⁵⁵ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 20, 3 พฤศจิกายน 2558, 2.

⁵⁶ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 167, 24 สิงหาคม 2559.

และไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. และนายกจากรายชื่อที่พรรคการเมืองนำเสนอและจัดทะเบียนต่อ กกต. โดย กรธ. เห็นชอบที่จะให้ใช้รูปแบบที่ 3 ในระบบเลือกตั้ง⁵⁷

ประเด็นที่สี่ คือ ที่มาและอำนาจขององค์กรอิสระ ในส่วนของที่มา การคัดเลือกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ยึดโยงกับความคิดเห็นของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา, ตัวแทนของศาลปกครองและองค์กรอิสระ และตัวแทนจากรัฐสภา⁵⁸ ซึ่งในยุครัฐบาล คสช. สมาชิกรัฐสภาล้วนมาจากการแต่งตั้งของกองทัพ ทำให้การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระภายในสมัยของรัฐบาล คสช. นั้นไม่มีตัวแทนของประชาชนร่วม ขณะที่ขยายขอบเขตอำนาจด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) แจ้งต่อ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ของมีชัยผ่านการถกเถียงจนตกผลึกเป็นโครงสร้างบทบัญญัติแล้ว ก่อนที่จะนำไปลงประชามติเพื่อรับรองให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ กลับปรากฏข้อสังเกตต่อข้อถกเถียงภายในสภาปฏิรูปประเทศ (สปท.) ต่อการกำหนดคำถามเพิ่มเติมของประชามติเพื่อให้อำนาจ ส.ว. ในการร่วมเลือกนายกรัฐมนตรี เนื่องจากที่ประชุม สปท. ต้องลงคะแนนเห็นชอบคำถามเพิ่มเติมประชามติ คือ “ขอให้สปท. พิจารณาคำถามหรือความเห็นต่อ สนช. เพื่อประกอบการตั้งคำถามประชามติว่า ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ใน 5 ปีแรก นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ ให้นายกรัฐมนตรีมาจากความเห็นชอบของรัฐสภา” เสนอโดยนายวันชัย สอนศิริ สมาชิก สปท. อย่างไรก็ดีตาม ในชั้นประชุมของ สปท. กลับพบข้อถกเถียงอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

⁵⁷ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 26, 11 พฤศจิกายน 2558, 1-2; สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 62, 13 มกราคม 2559.

⁵⁸ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17, 29 ตุลาคม 2558.

ข้อถกเถียงจากนิกร จ๋านง ที่ไม่เห็นด้วยคำถามเพิ่มเติมประชามติ เพราะ สปท. ไม่ได้มีบทบาทร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้น ขณะที่กษัตริย์ ภิรมย์ ได้แย้งถึงการเปิดโอกาสให้ ส.ว. แต่งตั้งจะมีสิทธิ์เลือกนายกรัฐมนตรีคนนอกเข้ามา ทำให้ขาดความยึดโยงกับการเป็น ส.ส. ทั้งนี้วันชัย สอนศิริ เสนอญัตติให้เหตุผลว่า เพื่อให้ ส.ว. แต่งตั้ง 250 คน ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและติดตามการปฏิรูป โดยให้อำนาจ ส.ว. เลือกนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้วิกฤตของประเทศ ก่อนที่สุดท้ายแล้วคำถามเพิ่มเติมประชามติให้อำนาจ ส.ว. แต่งตั้งในการร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบจาก สปท. 136:3 เสียง⁵⁹

จากข้อถกเถียงข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความไม่เห็นชอบต่อการทำคำถามเพิ่มเติมของประชามติเพื่อให้อำนาจ ส.ว. ร่วมเลือกนายกรัฐมนตรี ทว่าด้วยภายใต้บริบทของระบอบอำนาจนิยมกลับตั้งข้อสังเกตได้ว่าเป็นการบีบบังคับให้การลงคะแนนของ สปท. เป็นไปได้ทิศทางเดียวคือ การสนับสนุนการสืบทอดอำนาจของรัฐบาล คสช. โดยมี ส.ว. แต่งตั้งมาเป็นหลักประกัน นอกจากนี้ในบริบททางสังคมขณะเตรียมจัดให้มีประชามติแสดงความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ 2559 ยังพบว่า การทำประชามติเป็นไปอย่างไม่เสรีและไม่เปิดกว้างให้มีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจาก คสช. ส่งผลให้มีผู้ถูกดำเนินคดีเกี่ยวข้องกับประชามติจำนวนกว่า 212 คน ภายใต้บทลงโทษของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 รวมถึงคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 3/2558 ซึ่งพฤติกรรมที่ทำให้ถูกจับกุมกลับพบว่าเป็นเพียงการแจกใบปลิวแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญ, เผยแพร่จดหมายวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ หรือจัดกิจกรรมเสวนา เป็นต้น⁶⁰

⁵⁹ มติชนออนไลน์, https://www.matichon.co.th/politics/news_92334 (สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2567).

⁶⁰ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, <https://tlhr2014.com/archives/3924> (สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2567).

นอกจากนั้น ยังมีกรณีข้อสังเกตเพิ่มเติมในปรากฏการณ์พระราชอำนาจนำเหนือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลังจากร่างรัฐธรรมนูญผ่านการลงคะแนนประชามติไปเรียบร้อยแล้ว โดยไม่เปิดเผยกระบวนการร่างต่อสาธารณะและไม่ประกาศร่างรัฐธรรมนูญหลังแก้ไขครั้งนี้ให้ประชาชนทราบ เนื่องจากพลเอกประยุทธ์ได้เปิดเผยว่า พระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณฯ มีพระราชกระแสรับสั่งให้แก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตรา ทำให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการยกร่างมาตราที่จะมีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชามติให้เป็นไปตามข้อสังเกตพระราชทาน” ที่มีสมาชิกสำคัญอย่าง บรรดาศักดิ์เป็นคณะกรรมการ ขึ้นมาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อสังเกตพระราชทาน⁶¹ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมสำคัญใน 2 ประการหลัก⁶² ได้แก่

1. การยกเลิกแนวคิดมาตรา 5 ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับนายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านวินิจฉัยร่วมกันหากพบกรณีที่ไม่มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญรองรับ ให้กลับไปเป็นการวินิจฉัยตามประเด็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญ 2550

2. การแก้ไขมาตรา 16 พระราชอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือกลุ่มคนเป็นผู้สำเร็จราชการแทนในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ได้ประทับอยู่ในไทย หรือทรงไม่แต่งตั้งบุคคลใดเลยก็ได้ โดยคณะองคมนตรีมีหน้าที่รับรองชื่อที่พระมหากษัตริย์ทรงเสนอเป็นผู้สำเร็จราชการแทนต่อรัฐสภา

ทว่าในสถานการณ์ที่ยังไม่มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ชุดใหม่ จึงส่งผลให้ สนช. สปท. และ กรธ. ยังคงทำงานต่อในการตรากฎหมายประกอบ

⁶¹ เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, “เรื่องวุ่นวายของรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ 20,” *ฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 15, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560), 34-35.

⁶² *Bangkok Post*, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1228183/six-sections-changed-in-constitution> (Retrieved 15 October 2023).

รัฐธรรมนูญให้ครบหลังจากรัฐธรรมนูญ 2560 ประกาศใช้แล้ว ชุดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญอีกหลายฉบับที่จัดทำภายใต้รัฐบาล คสช. และมีผลผูกพันกับรัฐบาลชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (พ.ร.ป.) ว่าด้วยพรรคการเมือง, พ.ร.ป. ว่าด้วยการได้มาซึ่งสภาผู้แทนราษฎร, พ.ร.ป. ว่าด้วยการได้มาซึ่งวุฒิสภา และพ.ร.ป. ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยข้อถกเถียงสำคัญ เช่น ร่าง พ.ร.ป. ว่าด้วยพรรคการเมือง มีข้อเสนอจาก กรธ. ให้มีกลไกเพื่อให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในกิจกรรมพรรค และการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อปฏิรูปให้เป็นพรรคการเมืองของประชาชน⁶³ และวางกลไกไม่ให้พรรคถูกครอบงำด้วยทุนผ่านกลไกการตรวจสอบที่มาของเงินและค่าใช้จ่ายของพรรค⁶⁴ ขณะที่ กกต. หรือตัวแทนของสำนักงาน กกต. ให้ข้อเสนอกำหนดหลักเกณฑ์การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองและบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อห้าม⁶⁵ ให้อำนาจ กกต. สั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ทุจริตการเลือกตั้งชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี⁶⁶ และให้ กกต. สามารถตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองว่าทุจริตหรือหลอกลวงหรือไม่ พร้อมระบุที่มาของเงินที่ใช้จัดทำนโยบาย⁶⁷ ขณะที่ พ.ร.ป. ฉบับอื่นมีข้อเสนอแก้ไขในรายละเอียดสำคัญ เช่น พ.ร.ป. ว่าด้วยการได้มาซึ่งสภาผู้แทนราษฎร มีการเสนอให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละเขตจับสลากหมายเลขของตนเองตามลำดับการสมัคร ไม่ได้ให้แต่ละพรรคใช้หมายเลขเดียวกันทุกจังหวัด⁶⁸ เป็นต้น

⁶³ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 175, 12 กันยายน 2559.

⁶⁴ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 177, 14 กันยายน 2559.

⁶⁵ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 200, 28 ตุลาคม 2559.

⁶⁶ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 178, 19 กันยายน 2559.

⁶⁷ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 192, 10 ตุลาคม 2559.;

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 241, 10 มกราคม 2560.

⁶⁸ สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 364, 4 สิงหาคม 2560.

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญ 2560 จาก กรธ. ของมีชัยประสบความสำเร็จในการตอบสนองความต้องการของ คสช. ผ่านกลไกรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเสนอบัญชีรายชื่อนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องเป็นชื่อของผู้ที่เป็น ส.ส. ขณะที่กลไกบทเฉพาะกาลก็ให้ ส.ว. 250 คน จากการแต่งตั้งโดย คสช. เป็นหลักประกันร่วมเลือกพลเอกประยุทธ์ให้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบพันทางที่มีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ประกอบกับการตราชุดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบาทของ สนช. สปท. และ กรธ. อีกทั้งยังมีกลไกการแต่งตั้งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระภายใต้รัฐบาล คสช. โดยที่ สนช. มีบทบาทเลือกผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 จาก 9 คน ที่ สนช. ให้การรับรอง 2 คน ได้แก่ ปัญญา อุตทราชน และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กับ 5 คน ที่ คสช. ยึดอายุดำรงตำแหน่ง ได้แก่ นุรักษ์ มาประณีต, จรัญ ภักดีธนากุล, ชัช ชลวร, บุญส่ง กุลบุปผา และอุดมศักดิ์ นิติมนตรี⁶⁹ กกต. ทั้ง 7 คน มาจากการแต่งตั้งของ สนช. ภายใต้ พ.ร.บ. ว่าด้วย กกต. 2560 ได้แก่ อิทธิพร บุญประคอง, สันตติ ศิริอนันต์ไพบูลย์, ธวัชชัย เทอดเผ่าไทย, ฉัตรไชย จันทพรายศรี, ปกรณ์ มหรรณพ, เลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ และฐิติเชษฐ นุชนาฏ เช่นเดียวกับ ป.ป.ช. ที่ สนช. เห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งในปี 2558 ได้แก่ พลตำรวจเอกวัชรพล ประสารราชกิจ, วิทยา อาคมพิทักษ์, สุวณา สุวรรณจุฑะ, พลเอกบุญยวัจน์ เครือหงส์ และสุรศักดิ์ ศิริวิเชียร⁷⁰

ด้วยเหตุนี้ปัจจัยข้างต้นจึงเป็นหลักประกันสนับสนุนความสำเร็จของการสืบทอดระบอบประยุทธ์หลังมีการเลือกตั้ง อีกทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลังประชามติตามกรอบของข้อสังเกตพระราชทานเองก็เป็นปรากฏการณ์ทางอำนาจที่สะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจของสังคมไทย

⁶⁹ *Workpoint Today*, <https://workpointtoday.com/ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมา/> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

⁷⁰ *ไอลอว์*, <https://ilaw.or.th/node/6157> (17 ตุลาคม 2560).

ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านรัชสมัย⁷¹ สอดคล้องกับข้อถกเถียงต่อการแก้ไขมาตราว่าด้วยการวินิจฉัยตามประเพณีการปกครอง หรือมาตรา 7 ที่เปิดโอกาสให้มีการเรียกร้องขอพระราชทานนายกคนนอกในช่วงวิกฤตการเมือง⁷² การที่มาตราดังกล่าวยังคงเดิมแม้มีข้อถกเถียงให้แก้ไข จึงเป็นเครื่องสะท้อนต่อความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ซับซ้อนในสังคมไทยเช่นกัน

ผลกระทบของกลไกของรัฐธรรมนูญ 2560 ต่อระบอบการเมืองและรัฐบาลหลังมีการเลือกตั้ง

การปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ 2560 ภายใต้กระบวนการของ กรธ., สนช., สปท. และ คสช. ในช่วงต้นนั้นกลับยิ่งทำให้การเมืองไทยมุ่งสู่การเป็นระบอบพันทางที่ถอยหลังจากประชาธิปไตย แม้รัฐบาลจะมาจากการเลือกตั้งก็ไม่อาจเป็นหลักประกันว่าต่อความพยายามคงอยู่ในอำนาจของกองทัพหรืออำนาจตุลาการกีดกันกีดปรายฝ่ายค้าน โดยกลไกทางรัฐธรรมนูญลดทอนความได้เปรียบในการแข่งขันของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและสนับสนุนพรรคฝ่ายอำนาจนิยม ทว่าผลข้างเคียงกลับมาพร้อมความอ่อนแอของพรรคแกนนำรัฐบาลภายใต้การต่อรองของพรรคร่วมรัฐบาล โดยจะพิจารณาตามลำดับ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือ โครงสร้างทางรัฐธรรมนูญที่เป็นกลไกในการกำกับระบอบพันทางหลังมีการเลือกตั้งและการสืบทอดอำนาจระบอบประยุทธ์ ประการถัดมาจึงเป็นข้อจำกัดของรัฐบาลประยุทธ์หลังผ่านการเลือกตั้งต่อไปนี้

⁷¹ Duncan McCargo, "Thailand in 2017 Politics on Hold," Asian Survey, Vol. 58, No. 1 (January-February 2018), 181-187.

⁷² ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2013/12/50264> (สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2566).

โครงสร้างทางรัฐธรรมนูญที่เป็นกลไกในการกำกับระบอบพันทาง หลังจากมีการเลือกตั้ง

เพื่อทำความเข้าใจต่อรัฐธรรมนูญในฐานะสถาบันที่กำกับกติกาชุดอื่นในสังคม กฎกติกาที่กำกับการเมืองและผลกระทบจากกติกาทางรัฐธรรมนูญที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมือง ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ต่อไปถึงสิ่งที่เป็้องค์ประกอบของกฎกติกากำกับภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 อันได้แก่ระบบเลือกตั้ง, พรรคการเมือง, ส.ว., ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และภาคต่อของแม่น้ำสายของ คสช.

ประการแรก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 สร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ผ่านการปรับระบบเลือกตั้งเป็นระบบเลือกตั้ง MMA ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐสภา แต่มุ่งให้เกิดการเฉลี่ยคะแนนเสียงกันทุกพรรค และสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย⁷³ บทบัญญัติ 85 และ 91 โดยสรุปได้ว่า ระบบเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ถูกปรับเปลี่ยนเป็นการออกเสียงเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในบัตรเลือกตั้งใบเดียว แล้วจึงนำคะแนนดังกล่าวมาคำนวณคะแนนเสียงของผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อให้แก่พรรคเดียวกันกับที่ ส.ส. แบบแบ่งเขตผู้ที่ได้รับเสียงลงคะแนนนั้น

อิทธิพลของระบบเลือกตั้งแบบบัตรใบเดียวไม่เพียงแต่ส่งผลต่อพฤติกรรมการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้จำเป็นต้องเลือกระหว่างตัวแทนแบบเขตหรือพรรคที่ชื่นชอบ ซึ่งมีทั้งกรณีที่ยึดติดกับพรรคแม้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะเป็นคนใหม่ที่เพิ่งลงสมัครในนามพรรค⁷⁴ หรือบางข้อสังเกตที่มองว่าฐานะ

⁷³ พรรณรัตน์ ดิษฐ์เจริญ, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และอุดม รัฐอมฤต, “ปัญหากระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบผสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, ปีที่ 13, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563).

⁷⁴ กฤษฎา พรรณราย และนิติ มณีกาญจน์, “พฤติกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ของประชาชนในจังหวัดสุราษฎร์ธานี,” *วารสารการเมืองการปกครอง*, ปีที่ 12, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2565), 35-51.

ทางเศรษฐกิจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ส่งผลต่อการเลือกพรรคที่มีอิทธิพลในพื้นที่หรือเลือกพรรคฝ่ายตรงข้ามกับอำนาจนิยม⁷⁵

นอกจากนั้น ปัจจัยของระบบเลือกตั้งยังส่งผลต่อพรรคการเมืองอย่างไม่เท่าเทียมระหว่างฝ่ายอำนาจนิยมกับฝ่ายตรงข้ามกับอำนาจนิยม 2 ข้อ ได้แก่ ข้อแรกคือ พฤติกรรมการปรับตัวของพรรคการเมืองในการดึงตัวนักการเมืองเข้าสู่สังกัดพรรคเพื่อเพิ่มโอกาสชนะเลือกตั้ง ดังตัวอย่างของพรรคพลังประชารัฐ ในฐานะจักรกลการเมืองที่สัมพันธ์กับหัวหน้า คสช. ใช้วิธีการดึงตัวนักการเมืองที่มีความนิยมในท้องถิ่นเข้าสู่สังกัดพรรคเพื่อเพิ่มโอกาสชนะเลือกตั้งในระดับเขต หรือเป็นการสร้างคะแนนให้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ด้วยการให้สิ่งจูงใจหลัก 5 ข้อ ได้แก่ เครือข่ายทางการเมือง, ตำแหน่งทางการเมือง, เงิน, ประโยชน์ทางนโยบายและงบประมาณ และการล้างคดีความติดตัวของนักการเมือง⁷⁶ และข้อที่สองคือ ยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองภายใต้ข้อจำกัดเรื่องรายได้มาซึ่งผู้แทนแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เนื่องจากกฎกติกาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 91 ได้สนับสนุนการผู้แข่งขันอย่างไม่เท่าเทียมกัน โดยเอื้อยสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดเล็กผ่านบทบัญญัติที่กำหนดให้พรรคการเมืองมีคะแนนพึงมี ส่งผลให้พรรคเพื่อไทยปรับตัวให้สามารถแข่งขันสอดรับภายใต้กติกาใหม่ผ่านการแบ่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ต้งขึ้นใหม่เพื่อรับโอกาสจากการคำนวณคะแนน ส.ส. พึงมีตามมาตรา 91 โดยแบ่งเป็นพรรคประชาชาติที่นำโดยวันมูหะมัดนอร์ มะทา, พรรคเพื่อชาติที่มีหัวหน้าคือ สงคราม กิจเลิศไพโรจน์ และพรรคพลังปวงชนไทย ซึ่งมีนิคม บุญวิเศษ เป็นหัวหน้าพรรค โดยผลการเลือกตั้ง แต่ละพรรคได้ที่นั่ง

⁷⁵ กาญจนา บุญยัง และเอกสิทธิ์ หนูหนักดี, “ประชาชนกับการเลือกตั้ง: กรณีศึกษาพฤติกรรมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2562 ในจังหวัดชลบุรี,” *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 14, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม 2566), 147-172.

⁷⁶ จันจิรา ดิษเจริญ, “พรรคพลังประชารัฐ และการเมืองของการดึง เข้ามาเป็นพวก,” *วารสารรัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 44, ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2566), 95-152.

ในสภาค 7, 5 และ 1 ที่นั่งตามลำดับ ขณะที่พรรคเพื่อไทยมีคะแนนเพียงมีคือ 110 ที่นั่ง แต่ชนะเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 136 ที่นั่ง ส่งผลให้คะแนน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อถือได้เป็น 0 คน ขณะที่ พรรคไทยรักชาติเป็นอีกหนึ่งพรรคที่มีสมาชิกจากการแยกตัวจากผู้เกี่ยวข้อง กับพรรคเพื่อไทย ทว่าถูกคำสั่งให้ยุบพรรคโดย ศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำตัดสินว่า การที่พรรคไทยรักชาติเสนอพระนาม ทูลกระหม่อมหญิงอุบลรัตนราชกัญญา สิริวัฒนาพรรณวดี ในบัญชีเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีของพรรค ถือเป็นการกระทำที่ปฏิบัติต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁷⁷

ในทางกลับกัน พรรคขนาดกลางได้รับประโยชน์มากที่สุดจากระบบเลือกตั้ง MMA เนื่องจากระบบจัดสรรที่นั่งพึงมี ซึ่งกลับสะท้อนปรากฏการณ์ที่อยู่นอกเหนือการคาดการณ์ของคณะผู้ออกแบบริัฐธรรมนูญ คือการที่พรรคขนาดคี่ใหม่ที่เป็นพรรคการเมืองที่แสดงอุดมการณ์ในการต่อต้าน คสช. กลับเป็นพรรคที่ได้รับที่นั่งจัดสรรจากที่นั่งพึงมีจากระบบเลือกตั้งมากที่สุดรวมแล้ว 81 ที่นั่ง (เขต 31 ที่นั่ง และบัญชีรายชื่อ 50 ที่นั่ง) จนสร้างโอกาสในการที่พันธมิตรพรรคฝ่ายตรงข้ามกับ คสช. เกือบที่จะสามารถตั้งรัฐบาลแข่งกับพรรคที่สนับสนุนการสืบทอดอำนาจระบอบประยุทธ์สำเร็จ⁷⁸ ขณะที่พรรคการเมืองที่แสวงโอกาสในการเข้าร่วมสนับสนุนการสืบทอดระบอบประยุทธ์พรรคได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภากรองลงมา ได้แก่ ประชาธิปัตย์ 53 ที่นั่ง (แบบเขต 33 ที่นั่ง และบัญชีรายชื่อ 20 ที่นั่ง) และพรรคภูมิใจไทย 51 ที่นั่ง (แบบเขต 39 ที่นั่ง และบัญชีรายชื่อ 12 ที่นั่ง) อย่างไรก็ตาม พรรคขนาดกลางเหล่านี้สามารถแสวงโอกาสในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเป็นพรรคที่มีอำนาจต่อรองสูงในการร่วมมือกับพรรคแกนนำรัฐบาลเพื่อฉวยโอกาสในการตั้งรัฐบาลให้สำเร็จ

⁷⁷ บีบีซีไทย, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47459168> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

⁷⁸ *The Standard*, <https://thestandard.co/thailandelection2562-pheu-thai-coalition-ratification-2/> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

ภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญ 2560 เช่นเดียวกับพรรคขนาดเล็กที่ได้รับการจัดสรรที่นั่งจาก กกต. ให้ได้รับพรรคละ 1 ที่นั่ง ซึ่งพรรคเหล่านี้เข้าร่วมกับพรรคพลังประชาชนจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ ได้แก่ ประกอบด้วย พรรคประชาชนปฏิรูป, พรรคพลังชาติไทย, พรรคประชาภิวัฒน์, พรรคพลังไทยรักไท, พรรคไทยศรีวิไลย์, พรรคประชานิยม, พรรคครูไทยเพื่อประชาชน, พรรคประชากรธรรมไทย, พรรคพลเมืองไทย, พรรคประชาธิปไตยใหม่, พรรคพลังธรรมใหม่ และพรรคไทยภรรมา โดยที่คะแนนของบางพรรคไม่ได้รับคะแนนถึงเกณฑ์คะแนนขั้นต่ำของพรรคเสียด้วยซ้ำ ซึ่งสะท้อนความไม่เป็นธรรมในการควบคุมการแข่งขันเลือกตั้งของ กกต. เช่นกัน

เมื่อพิจารณาลงมาในระดับของพฤติกรรม พบว่า ความเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญส่งผลต่อการสร้างแรงจูงใจให้นักการเมืองย้ายสังกัดมาอยู่พรรคฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากมาตรา 101 (9) เปิดโอกาสให้ ส.ส. ที่ถูกขับให้พ้นจากสมาชิกภาพของพรรคให้มีการย้ายสังกัดพรรคใหม่ภายใน 30 วัน ต่างกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 เคยบัญญัติให้สมาชิกสภาของ ส.ส. สิ้นสุดทันทีเมื่อพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากความเป็นสมาชิกภาพของพรรค ทำให้ตั้งข้อสังเกตได้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญ 2560 จึงสร้างแรงจูงใจให้เกิดการย้ายพรรคของ ส.ส. ในรัฐสภาโดยไม่ยึดโยงกับความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เลือกเข้ามา และจะส่งผลกระทบให้พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 มีความเป็นสถาบันลดลงจากพฤติกรรมย้ายพรรคข้ามชั่วคราวการเมืองหรือที่เรียกว่า “งูเห่า”⁷⁹ ขณะที่บางพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเลือกแสวงโอกาสจาก

⁷⁹ “งูเห่า” ความหมายในทางการเมืองคือ การเปรียบเปรยถึง ส.ส. ที่ลงมติขัด, ผิด หรือแย้งกับมติของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด เพื่อที่จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จากฝ่ายที่มอบข้อเสนอให้เป็น ส.ส. งูเห่า อ่านเพิ่มเติมได้ที่: *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า*, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=งูเห่า> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

การดึงตัวงูเห่าเข้ามาเพื่อเพิ่มเสียงต่อรองในระบบรัฐสภา ดังกรณีตัวอย่าง พรรคอนาคตใหม่ (และพรรคก้าวไกลหลังจากพรรคอนาคตใหม่ถูกยุบ) ที่ ส.ส. ย้ายพรรค 19 คน ย้ายไปพรรคภูมิใจไทยมากถึง 15 คน ย้ายไป พรรคพลังท้องถิ่นไท 2 คน ย้ายไปพรรคพลังประชารัฐและพรรคชาติพัฒนา พรรคละ 1 คน⁸⁰ สะท้อนการที่พรรคอนาคตใหม่ถูกกดดันด้วยโครงสร้าง บทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ และการต่อรองผลประโยชน์เพื่อจูงใจให้เกิด การย้ายข้อเสริมอำนาจต่อรองของพรรคร่วมรัฐบาลฝ่ายอำนาจนิยมแทน ผลกระทบข้างต้นจึงนำมาสู่ระบอบพันทางที่มีความถดถอยของประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาที่พรรคการเมืองควรยึดมั่นในอุดมการณ์ที่ประกาศไว้ต่อประชาชน และทำงานเพื่อสนองประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้เลือกนักการเมืองเหล่านั้น เข้ามา

ประการที่สามคือ ความเปลี่ยนแปลงต่อ ส.ว. แม้ว่ามาตรา 107 ของ รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ ส.ว. จำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเองของ ผู้สมัครที่สังกัดกลุ่มทางสังคมหรืออาชีพ โดยที่ไม่สังกัดพรรค อย่างไรก็ตาม มาตรา 269 กำหนดให้ในระยะแรกหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ส.ว. จะมีที่มา จากการแต่งตั้งโดย คสช. จำนวน 250 คน และมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี ทำให้ ที่มาของ ส.ว. ไม่ได้สัมพันธ์กับความเป็นตัวแทนของประชาชน และต้องทำ หน้าที่สนอง คสช. ในการเป็นหลักประกันความสำเร็จในการสืบทอดอำนาจ ของ คสช. 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือ อำนาจให้ความเห็นชอบแต่งตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามมาตรา 204 และ 217 และประการที่สอง เป็นอำนาจมาตรา 272 ในการร่วมกับ ส.ส. ออกเสียงเลือก นายกรัฐมนตรี ปัจจุบันทั้งสอง จึงช่วยประกันการกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีของ พลเอกประยุทธ์อีกสมัย และสามารถควบคุมการแต่งตั้งศาลรัฐธรรมนูญและ องค์กรอิสระเพื่อเป็นกลไกการปราบปรามการเมืองคู่ขัดแย้งต่อไปได้

⁸⁰ ไรลอร์, <https://ilaw.or.th/node/6546> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

ประการที่สี่ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญเปิดให้ถูกตีความเพื่อใช้การแทรกแซงการเมืองไทยโดยปรากฏขึ้นมาต่อเนื่องอย่างสองมาตรฐาน ดังเช่น มาตรา 98 (3) ว่าด้วยการถือครองหุ้นหรือเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน ถูกใช้ตัดสินให้ ส.ส. ขาดคุณสมบัติอย่างสองมาตรฐาน ระหว่างกรณีธารนาร จีรุงเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ถูกตัดสินว่าขาดคุณสมบัติการเป็น ส.ส. เพราะการถือครองหุ้นสื่อ วี-ลัค มีเดีย ซึ่งแม้ไม่ได้ประกอบกิจการแต่ยังไม่ได้ยกเลิกกิจการ ขณะที่ภาคี ส.ส. พรรคพลังประชารัฐ แม้ว่าจะถือหุ้นสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ตีความว่าธุรกิจไม่มีรายได้ ในปี พ.ศ. 2560-2561 จึงไม่ถูกตัดสินสิทธิการเป็น ส.ส.⁸¹ ขณะเดียวกัน พรรคการเมืองฝ่ายค้านเองก็เสี่ยงต่อการถูกยุบพรรค ดังกรณีของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ยุบพรรคพรรคอนาคตใหม่เนื่องจากการตีความว่าผลประโยชน์อื่นใดจากการกักเงินจากธนาธร อันทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านอ่อนแอลงจากการใช้อำนาจตุลาการอย่างบิดผันเพื่อปราบพรรคการเมืองชั่วคราวซ้ำกับกองทัพ ขณะที่การวินิจฉัยต่อระบอบประยุทธ์ กลับเป็นไปในลักษณะก่อคุณประโยชน์ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2565 วินิจฉัยกรณีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ว่ายังไม่ครบ 8 ปี จากระยะเวลาจาก 24 สิงหาคม 2557-24 สิงหาคม 2565 เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตัดสินด้วยเสียง 6:3 ว่าพลเอกประยุทธ์ยังดำรงตำแหน่งไม่ครบ 8 ปี เพราะนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 เหตุการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นปัจจัยของกลไกและองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญที่สนับสนุนระบอบประยุทธ์

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการที่รัฐธรรมนูญ 2560 ขยายขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระเพิ่มเติม โดย กกต. ได้รับขอบเขตอำนาจวินิจฉัยและลงโทษ

⁸¹ ไทยรัฐ พลัส, <https://plus.thairath.co.th/topic/speak/103290> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

นักการเมือง 4 รูปแบบ ได้แก่ มาตรา 224 (3) และ 225 สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หากพบเหตุสงสัยว่ามีการทุจริตเลือกตั้ง (ใบเหลือง), มาตรา 224 (4) ระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี และให้มีการเลือกตั้งใหม่หากผู้ชนะเลือกตั้งเป็นผู้ทุจริตเลือกตั้ง (ใบส้ม), มาตรา 226 ศาลฎีกาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ทุจริตเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี และให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบแดง) และมาตรา 235 ศาลฎีกาให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับตลอดไป (ใบดำ) เช่นเดียวกันนี้ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจในขอบเขตของการตรวจสอบผู้มีพฤติกรรม ร่ำรวยผิดปกติ และยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาตัดสินเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับตลอดชีวิตเช่นเดียวกับใบดำของ กกต. ขณะที่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และ คตง. จะอยู่ในขอบเขตของการยับยั้งกระบวนการนิติบัญญัติหากพบว่าไม่รักษาวินัยการคลังหรืออาจก่อความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐ (มาตรา 244) ทั้งนี้ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ กลไกตรวจสอบเหล่านี้ไม่ได้ใช้อย่างเต็มที่ต่อรัฐบาลหลังสืบทอดอำนาจเลย ทว่าก็ไม่มีหลักประกันว่าหากเป็นรัฐบาลพลเรือนที่ชนะการแข่งขันเลือกตั้งโดยสุจริตจะถูกตรวจสอบด้วยมาตรฐานเดียวกับรัฐบาลพลเอกประยุทธ์สมัย 2 หรือไม่

ประการที่ห้า กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2560 ภายใต้การกำกับของ คสช. ดำเนินควบคู่กับภารกิจปฏิรูปประเทศของ คสช. โดยมีองค์ภาพพื้ถูกกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในสถาบันการเมืองที่เป็นทางการตามกฎหมาย เรียกว่า “แม่น้ำ 5 สาย” ได้แก่ คณะรัฐมนตรี, สนช., สปช. (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ หรือ สปท.), กรธ. และ คสช. แต่ด้วยภารกิจของ สปท. ที่ยังไม่ลุล่วง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ 2560 รับเอาหน้าที่ของ สปท. ที่มาบรรจุให้เป็นองค์กรพิเศษที่มีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ และกลายเป็นส่วนขยายของระบบรัฐสภา (มาตรา 266) โดยมีเป้าหมายการปฏิรูปประเทศ 3 ประการ⁸² ได้แก่

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 257.

1. ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

2. สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

3. ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ทว่าข้อสังเกตต่อ สปท. พบว่าไฮลอร์วี่ได้อธิบายไว้ 2 ประการ⁸³ ได้แก่ สัดส่วนอาชีพของ สปท. 200 คน อยู่ภายใต้อิทธิพลของกองทัพและข้าราชการ โดยมี 61 คน ที่รับแต่งตั้งจาก สนช. เดิม ขณะที่สัดส่วนอาชีพมาจากข้าราชการมากถึง 115 คน, กองทัพ 31 คน, นักธุรกิจ 19 คน, นักการเมือง 17 คน และกลุ่มอื่นรวมกันระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ สื่อ 18 คน ขณะที่ปัญหาของข้อเสนอจาก สปท. พบ 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ข้อเสนอนามธรรมเกินไป, ข้อเสนอที่ยังไม่มีข้อสรุป, ข้อเสนอที่ไม่มีหลักวิชาการรองรับ และเป็นข้อเสนอที่คัดลอกมาจากหน่วยงานอื่น กล่าวคือ สปท. ก่อให้เกิดต้นทุนที่สังคมไทยต้องแบกรับทั้งงบประมาณและเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ ทว่าผลลัพธ์กลับไม่ได้ปฏิรูปให้สังคมไทยเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางปัจจัยสนับสนุนของกลไกรัฐธรรมนูญต่อการอำนวยความสะดวกให้การสืบทอดอำนาจระบอบประยุทธ์เป็นไปโดยสำเร็จในข้างต้น ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กลไกทางรัฐธรรมนูญที่เคยออกแบบไว้เพื่อจำกัดอำนาจรัฐบาลพลเรือนให้มีความอ่อนแอ กลับทำให้รัฐบาลสืบทอดอำนาจของพลเอกประยุทธ์เปราะบางในการถือครองอำนาจลงเช่นกัน

⁸³ ไฮลอร์วี่, <https://ilaw.or.th/node/4577> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

ข้อจำกัดของรัฐบาลประยุทธ์หลังผ่านการเลือกตั้ง

แม้ว่าหลังจากการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562 พรรคพลังประชารัฐที่เป็นจักรกลการเมืองของกองทัพจะสามารถทำหน้าที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคเพื่อรองรับการนำพลเอกประยุทธ์กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ทว่ากลางสถานการณ์ของรัฐบาลผสมหลายพรรคที่ประกอบด้วยพรรคร่วมรัฐบาลกว่า 20 พรรค 251 เสียงในสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะสามารถส่งพลเอกประยุทธ์ให้เป็นนายกรัฐมนตรีด้วย 500 เสียง (ส.ว. 249 เสียง และ ส.ส. 251 เสียง) ความยากลำบากยิ่งกว่าจึงเป็นทางเลือกที่จำกัดของรัฐบาล อันได้รับผลกระทบจากกลไกรัฐธรรมนูญ 2560 เพื่อรักษาเสถียรภาพของระบอบพันทางหลังมีการเลือกตั้ง ความสำเร็จของการสืบทอดอำนาจของ คสช. ในการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองหลังมีการเลือกตั้ง จึงมาพร้อมกับความขัดแย้งในหลายระดับ ได้แก่ ระดับของภายในผู้นำของ คสช. ระหว่างพลเอกประยุทธ์กับพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ, ระดับพรรคการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน

ระดับแรกเป็นเรื่องของความจำเป็นต้องต่อรองระงับความขัดแย้งทางการเมืองภายในระหว่างแกนนำ คสช. เดิม ระหว่างพลเอกประวิตรที่เป็นหัวหน้าพรรคพลังประชารัฐ กับประยุทธ์ที่เป็นหัวหน้า คสช. เดิม เพื่อให้พรรคพลังประชารัฐสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ในฐานะจักรกลการเมืองของ คสช. ในการเมืองระบบรัฐสภา ความขัดแย้งสะท้อนผ่านเหตุการณ์ต่อรองตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคพลังประชารัฐ ระหว่างกลุ่มทางการเมืองของ “สี่กุมาร”⁸⁴

⁸⁴ กลุ่มสี่กุมาร คือ กลุ่มทางการเมืองที่ประกอบด้วย อุดม สาวนายน, สนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์, สุวิทย์ เมษินทรีย์ และกอบศักดิ์ ภูตระกูล ทั้งสี่มีบทบาทสำคัญในฐานะกรรมการบริหารพรรคพลังประชารัฐ เพื่อสนับสนุนให้พลเอกประยุทธ์ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหลังมีการเลือกตั้ง อ่านเพิ่มเติมได้ที่: บีบีซีไทย, <https://www.bbc.com/thai/thailand-53344161> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

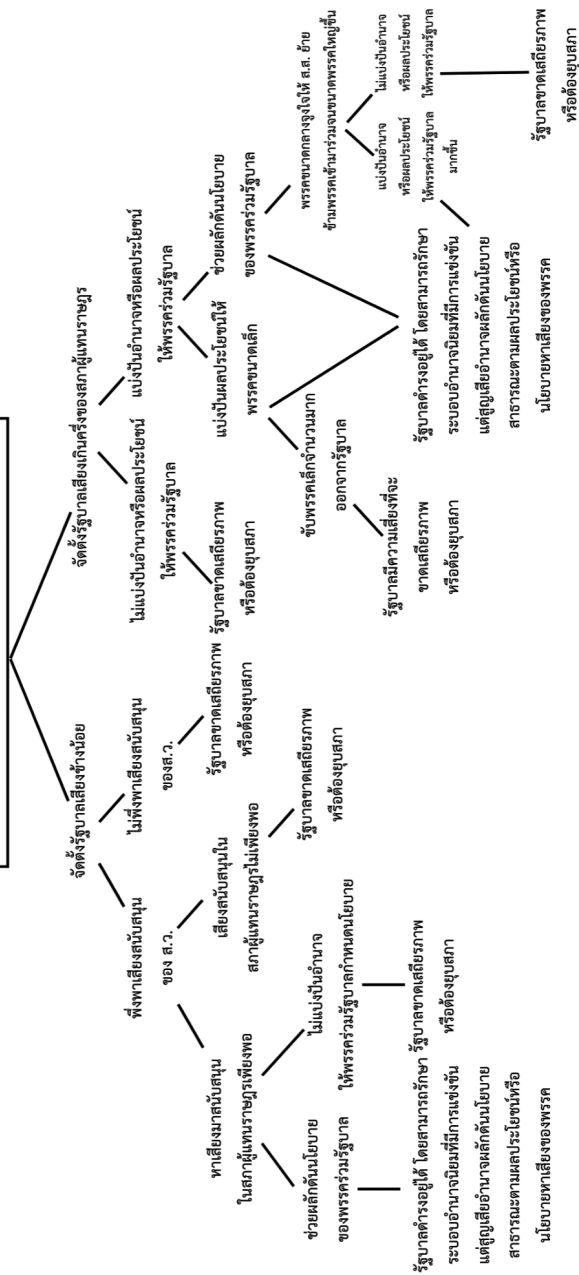
กับ “สามมิตร”⁸⁵ ซึ่งสะท้อนภาพความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในพรรคที่พลเอกประยุทธ์จำเป็นต้องยอมรับการต่อรองจากกลุ่มการเมืองในพรรคที่นำโดยสามมิตร และจำเป็นต้องเปิดให้พลเอกประวิตรรับบทบาทหัวหน้าพรรคเพื่อเป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองภายในพรรค

ระดับที่สองเป็นความขัดแย้งจากการแบ่งปันอำนาจระหว่างพรรคพลังประชารัฐกับพรรคร่วมรัฐบาล หลังจากเปลี่ยนผ่านให้มีการเลือกตั้ง เพราะแม้ว่าจะจะเป็นระบอบพันทางที่การเมืองอำนาจนิยมกองทัพยังคงมีอิทธิพลครอบงำ ทว่าการเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่เปิดให้นักการเมืองเข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งในระบบรัฐสภาอีกครั้งหลังจากอยู่ภายใต้รัฐบาลคณะรัฐประหารมาตั้งแต่ พ.ศ. 2557 พรรคพลังประชารัฐจึงจำเป็นต้องขอแรงสนับสนุนจากพรรคการเมืองอื่นมาเข้าร่วมรัฐบาลเพื่อให้มีเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรเพราะเป็นทางเลือกที่มีอาชงหลีกเลี่ยงได้ในสถานการณ์เกมของระบบรัฐสภา สถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กจำนวนมากเข้ามาจึงไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อเสียงสนับสนุนให้รัฐบาล แต่ยังนำมาสู่ทางแพร่งของการแบ่งปันผลประโยชน์ ระหว่างพรรคแกนนำรัฐบาลที่ต้องการคงไว้ซึ่งบทบาทนำของผู้นำจากระบอบประยุทธ์, รักษาเสถียรภาพของระบอบพันทางที่กองทัพต้องการครองอำนาจนำ และดำเนินนโยบายพรรคพลังประชารัฐที่เคยหาเสียงไว้ ขณะเดียวกันอีกด้านของทางแพร่งคือ รัฐบาลพลังประชารัฐต้องแบ่งปันอำนาจ จำยอมการต่อรองจากพรรคร่วมรัฐบาล อีกทั้งการบริหารของรัฐบาลเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง เนื่องจากแต่ละกระทรวงที่ต่างพรรครับผิดชอบต่างช่วงชิงผลประโยชน์และความสามารถในการกำหนดนโยบายที่พรรคตน

⁸⁵ กลุ่มสามมิตร คือ กลุ่มทางการเมืองที่นำโดย สมศักดิ์ เทพสุทิน, สุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ โดยมี ส.ส. เขตบางคนอยู่ในกลุ่มด้วย ภายใต้ความสัมพันธ์ที่มีต่อนักการเมืองทั้งสาม อ่านเพิ่มเติมได้ที่: *ประชาไท*, <https://prachatai.com/journal/2018/07/77682> (สืบค้นเมื่อ 17 ตุลาคม 2566).

เคยหาเสียง โดยไม่ได้สนใจความสอดคล้องกันในภาพรวมของนโยบายระดับรัฐบาลแต่อย่างใด

สถานการณ์เกมการรักษาอำนาจจะบอบดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า ลำพังการสนับสนุนของ ส.ว. แต่งตั้งโดย คสช. 250 เสียง ไม่สามารถเป็นหลักประกันว่ารัฐบาลประยุทธ์จะสามารถประคองเสถียรภาพของรัฐบาลสืบทอดอำนาจได้ หากไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่แสวงโอกาสอย่างพรรคภูมิใจไทยหรือพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเล็กจำนวนมาก ในสถานการณ์ที่ต้นทุนของรัฐบาลสูงเกินไปหากต้องพ่ายแพ้ให้แก่พรรคฝ่ายค้านหรือถึงขั้นต้องยุบสภาให้มีการเลือกตั้งอีกครั้ง กลไกของรัฐธรรมนูญ 2560 จึงกลับสร้างแรงกดดันทางเลือกต่อรัฐบาลประยุทธ์หลังจากการเลือกตั้งแทน ดังแผนภาพที่ 1



คำถาม: เรียบเรียงโดยผู้วิจัย

ทั้งนี้ในระดับการต่อสู้ระหว่างฝ่ายค้านกับพรรครัฐบาล สิ่งที่สังเกตได้ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองของระบอบพันทางคือ ความเสียเปรียบในการต่อสู้ในระบบรัฐสภาของพรรคฝ่ายค้าน เนื่องจากกลไกรัฐธรรมนูญ 2560 สร้างแรงจูงใจให้นักการเมืองย้ายสังกัดพรรค ขณะเดียวกันอำนาจการตรวจสอบขององค์กรอิสระและอำนาจตุลาการถูกใช้เพื่อปราบคู่ขัดแย้งของรัฐบาล อำนาจนิยม ในทางกลับกัน พรรคร่วมฝ่ายค้านยังคงสามารถใช้กลไกของระบบรัฐสภาเป็นเครื่องต่อสู้ทางการเมืองเพื่อตรวจสอบรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นอำนาจตั้งกระทู้ถามการทำงานของรัฐมนตรี (มาตรา 150), อำนาจขออภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี (มาตรา 151) หรืออำนาจมาตรา 155 ผู้นำฝ่ายค้านสามารถแจ้งประธานสภาเพื่อขออภิปรายหรือให้ความเห็นต่อรัฐบาลในประเด็นความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ และอำนาจของฝ่ายค้านในการแปรญัตติกฎหมายที่รัฐบาลเสนอแต่ไม่เป็นประโยชน์ โดยที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะให้สัดส่วนแต่งตั้งพรรคฝ่ายค้านเป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสามารถอภิปรายและลงมติไม่เห็นชอบกฎหมายฉบับดังกล่าวได้⁸⁶ ส่งผลให้พรรคฝ่ายค้านเติบโตขึ้นจากกลไกทางรัฐธรรมนูญสนับสนุนให้ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐบาลได้บ้าง และยังเป็นพื้นที่ต่อสู้เพื่อการรื้อฟื้นความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อประชาธิปไตยรัฐสภา ประกอบกับการที่พรรคอนาคตใหม่ถูกยุบพรรคและถอดถอนนักการเมืองฝ่ายค้านด้วยกลไกอำนาจที่รัฐธรรมนูญรองรับความชอบธรรม เหตุการณ์เหล่านี้ทั้งความชอบธรรมที่ลดลงของพรรครัฐบาล, การต่อสู้ในรัฐสภาของฝ่ายค้าน, และกลไกรัฐธรรมนูญที่ถูกบังคับใช้อย่างมีอคติฝ่ายเดียว จึงสามารถนำไปสู่แรงสนับสนุนของการได้กลับของกระแสคลื่นประชาธิปไตยเล็กๆ ที่จะสะท้อนผ่านการเรียกร้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมถึงการเลือกตั้ง 2566 ที่สะท้อนความต้องการของประชาชนที่ต้องการลบล้างผลพวงรัฐประหาร โดยจะอภิปรายต่อไป

⁸⁶ ไอลอว์, <https://ilaw.or.th/node/6643> (สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2566).

คลื่นโต้กลับรัฐธรรมนูญ 2560: การต่อสู้กลับของประชาชนต่อผลกระทบจากรัฐธรรมนูญ 2560

ปัจจัยเสถียรภาพของรัฐบาลระบอบพันทางไม่เพียงขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ครองอำนาจในการคุมความได้เปรียบเหนือฝ่ายค้าน แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยของความร่วมมือกันของพลเมืองกับพรรคฝ่ายค้าน⁸⁷ เมื่อเป็นเช่นนั้นระบบพันทางหลังจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 จึงไม่เพียงแต่เผชิญกับข้อจำกัดของกลไกทางรัฐธรรมนูญที่จำกัดทางเลือกของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์สมัย 2 ในการแบ่งปันอำนาจกับพรรคการเมืองของพลเรือนหรือการต่อสู้กับพรรคฝ่ายค้านภายใต้สถานการณ์ที่กลไกรัฐธรรมนูญให้การสนับสนุนฝ่ายอำนาจนิยม แต่ผลกระทบของรัฐธรรมนูญ 2560 ยังส่งผลให้เกิดการต่อสู้โต้กลับต่อระบอบพันทางที่สะท้อนผ่านปฏิสัมพันธ์ความร่วมมือระหว่างประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยกับพรรคฝ่ายค้าน อันได้รับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญ 2560 ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ 2560 จึงกลายเป็นสนามต่อสู้ทางการเมืองหนึ่งที่พรรคฝ่ายค้านกับประชาชนร่วมมือกันเพื่อเปลี่ยนแปลงให้ออกจากระบอบพันทางที่ได้รับมรดกสืบทอดอำนาจจากระบอบประยุทธ์โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันกลไกทางอำนาจ ในส่วนนี้จึงเป็นการสำรวจใน 2 ส่วนที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประชาชนกับพรรคฝ่ายค้าน ได้แก่ ความชอบธรรมของรัฐบาลที่ลดลงจากการใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญ และส่วนของกระแสการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แล้วจึงนำไปสู่การตั้งคำถามช่วงท้ายถึงผลลัพธ์มุกกลับของการแบ่งขั้วประชานิยมการเมืองที่รุนแรงขึ้นหลังการเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566

⁸⁷ Joakim Ekman, "Political Participation and Regime Stability: A Framework For Analyzing Hybrid Regimes," *International political science review*, Vol. 30, No. 1 (January 2009), 7.

ความชอบธรรมที่ลดลงของรัฐบาลสืบทอดอำนาจ

ส่วนแรกว่าด้วยความชอบธรรมที่ลดลงของรัฐบาลสืบทอดอำนาจ อันเป็นผลจากการใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญเพื่อสนับสนุนการสืบทอดอำนาจของ คสช. และนำพลเอกประยุทธ์กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี และกดปราบฝ่ายค้าน ขณะเดียวกันปัจจัยเหล่านั้นก็ส่งผลลดทอนความชอบธรรมของรัฐบาลสืบทอดอำนาจและรัฐธรรมนูญที่เป็นมรดกรัฐบาล คสช. เพื่อเป็นกลไกสนับสนุน คสช. ให้เป็นรัฐบาลได้หลังจากมีการเลือกตั้ง

เริ่มจากระบบเลือกตั้งแบบ MMA ที่แสดงผลในการจำกัดที่นั่งใน รัฐสภาของพรรคเพื่อไทย และน่าจะแนบพียงมีจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มาเฉลี่ยให้เป็นที่นั่งพียงมีของพรรคเสียงเดียวกว่า 10 พรรค โดยที่พรรคเหล่านั้น เลือกสนับสนุนเป็นพรรคร่วมรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ อย่างไรก็ตาม พรรค อนาคตใหม่ก็ได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการคำนวณ ส.ส. พียงมีจากระบบ เลือกตั้ง MMA ส่งผลให้พรรคอนาคตใหม่ที่เป็พรรคฝ่ายค้านหัวก้าวหน้ามีจำนวน ส.ส. รวบรวม 80 คน มากเพียงพอที่จะแข่งขันจนเกือบสามารถจัดตั้งรัฐบาล ร่วมกับพรรคเพื่อไทยสำเร็จ และยังแสดงบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาลได้อย่าง แข็งขันในช่วงอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ขณะที่กลไกของรัฐธรรมนูญก็เป็นอุปสรรคต่อพรรคอนาคตใหม่ไม่น้อย จากการเปิดให้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญถอดถอนธรรมา หัวหน้า พรรคอนาคตใหม่ ออกจากตำแหน่งด้วยความผิดฐานกีดกันกิจการสื่อตาม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2562 และยังมีกรณีของตามคำวินิจฉัยศาล รัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ยุบพรรคอนาคตใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ คณะกรรมการบริหารพรรค ด้วยเหตุรับผลประโยชน์อื่นใดจากการที่พรรคกู้เงิน จากธนาธรเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด การต่อสู้อีกครั้งของพรรคอนาคตใหม่ ในนามพรรคก้าวไกลจึงเป็นการสะท้อนการยืนหยัดสู้กับความไม่ชอบ ธรรมของระบอบประยุทธ์โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือตอบสนองอำนาจ

อันไม่ชอบธรรม และทำให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นสนามต่อสู้ที่ประชาชนเข้าร่วม

กระแสดูต่อสู้ในสนามของรัฐธรรมนูญผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่สองเป็นประเด็นของการต่อสู้ในสนามของรัฐธรรมนูญผ่านกระแสดูการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นปฏิกริยาย้อนกลับต่อความชอบธรรมที่ลดลงของรัฐบาลและแนวร่วมฝ่ายอำนาจนิยมจากการใช้กลไกของรัฐธรรมนูญเพื่อกดปราบปรามพรรคฝ่ายค้านอย่างไม่ชอบธรรมตามมุมมองของผู้ที่เรียกร้องประชาธิปไตย การโต้กลับของกระแสดูเรียกร้องประชาธิปไตยจึงปรากฏผ่าน 2 ปรากฏการณ์สำคัญในช่วง 2562-2566

ปรากฏการณ์แฟลชม็อบ⁸⁸ เริ่มต้นและขยายการรวมตัวมากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่กรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ ก่อนที่จะมีการจัดแฟลชม็อบอีกหลายครั้งโดยหลายกลุ่ม พร้อมกับข้อเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม “เยาวชนปลดแอก” ที่เรียกร้องให้รัฐบาลหยุดคุกคามประชาชน, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และยุบสภา, ข้อเรียกร้อง 10 ข้อของกลุ่ม “แนวร่วมธรรมศาสตร์และชุมนุม” ที่เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือข้อเรียกร้องของกลุ่ม “คณะราษฎร 2563” ที่เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีต้องลาออก, เปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ และปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ⁸⁹

⁸⁸ แฟลชม็อบ (flash mob) คือ การนัดรวมตัวในสถานที่หนึ่งอย่างฉับพลันเพื่อจุดมุ่งหมายในระยะเวลาอันสั้น ในบริบทของการชุมนุมช่วงปี 2563 ของไทย ถูกนำมาใช้ในการแสดงออกทางการเมืองเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคอนาคตใหม่ ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีขบวนการทางสังคมอีกหลายกลุ่มที่จัดแฟลชม็อบเพื่อแสดงออกเชิงสัญลักษณ์เรียกร้องทางการเมืองในหลายสถานที่ทั่วประเทศ อ่านเพิ่มเติมได้ที่: ไทยพีบีเอส, <https://www.thaipbs.or.th/news/content/297556> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

⁸⁹ บีบีซีไทย, <https://www.bbc.com/thai/thailand-54741254> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์เป็นการที่รัฐบาลเพิกเฉยต่อการเรียกร้องของพลซม็อบ โดยไม่สนกดดันข้อเรียกร้องให้พลเอกประยุทธ์ลาออกหรือการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ ขณะที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาลเป็นไปอย่างเพื่องช้า และมีการตั้งกรรมาธิการเพื่อศึกษาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่ได้มีเป้าหมายที่ต้องล้มกฏบัตรผลตามความคาดหวังของภาคประชาชนแต่อย่างใด

อีกปรากฏการณ์คือ การร่วมลงชื่อเพื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากภาคประชาชน ในสมัยของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ 2 ได้มีปรากฏการณ์ประชาชนแสดงพลังด้วยการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยภาคประชาชนมาแล้วไม่ว่าจะภายใต้กลุ่มโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อประชาชน (ilaw) ภายใต้ชื่อโครงการ “50,000 ชื่อ ร่วมรู้ ร่วมสร้าง ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีประชาชนตอบรับร่วมลงชื่อกว่า 98,000 คน⁹⁰ หรือกลุ่ม Re-resolution ที่สามารถรวบรวมกว่า 150,000 รายชื่อ เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ “รู้รอบรอบประยุทธ์”⁹¹ ทั้งนี้แม้ว่าการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการรวบรวมรายชื่อประชาชนทั้งสองครั้งต่างประสบความสำเร็จแพ้ในการลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาในวาระที่หนึ่ง⁹² เนื่องจากวุฒิสภาได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 256 ให้เป็นปราการสำคัญในการร่วมออกเสียงเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติม ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่ง โดยที่ในวาระแรกและสามต้องได้รับเสียงสนับสนุนจาก ส.ว. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของ ส.ว. ทั้งหมด การที่ ส.ว. ไม่เห็นชอบจึงเป็นการปิดกั้นโอกาสการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขณะที่ร่าง

⁹⁰ มติชนออนไลน์, https://www.matichon.co.th/politics/news_2446459 (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

⁹¹ กรุงเทพธุรกิจ, <https://www.bangkokbiznews.com/politics/972068> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

⁹² ไทยรัฐ พลัส, <https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/103616> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ ส.ว. เห็นชอบด้วยมีเพียงฉบับของพรรคประชาธิปัตย์ ที่แก้ไขระบบเลือกตั้งให้เป็นบัตรเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ 2 ใบดังเดิม⁹³ ซึ่งในที่นี้สามารถตั้งข้อสังเกตได้ถึงความมั่นใจในการรักษาอำนาจ อีกสมัยของผู้นำระบอบประยุทธ์ในการยอมเปิดเสรีทางการเมืองในการแข่งขัน เลือกตั้งสมัยถัดไปในปี 2566 ได้ในสถานการณ์ที่ระบบบัตรเลือกตั้งเป็น 2 ใบก็ตาม แม้ว่าจักรกลการเมืองของระบอบประยุทธ์จะเกิดการแตกหักภายในของแกนนำ อดีต คสช. ระหว่างพลเอกประยุทธ์ที่ไปเป็นผู้นำของพรรครวมไทยสร้างชาติ และพลเอกประวิตรซึ่งยังคงเป็นหัวหน้าพรรคพลังประชารัฐ

จากทั้งสองปรากฏการณ์จึงสะท้อนถึงอิทธิพลของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่สร้างผลกระทบแก่สังคมไทยจนนำมาสู่ความตื่นตัวของประชาชนในการผนึกกำลังเข้ากับพรรคฝ่ายค้านในการต่อสู้ผ่านข้อเสนอเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อล้างมรดกของระบอบประยุทธ์ที่ทิ้งไว้ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญ 2560, บรรดาชุดกฎหมายและประกาศหรือคำสั่ง คสช. ที่ยังคงมีผลบังคับใช้หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งภายใต้อิทธิพล คสช. ความสำเร็จของกระบวนการจึง สังเกตได้จากการเติบโตของกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยที่ประชาชน ตระหนักถึงความเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองตามหลักประชาธิปไตย ส่งผล ให้เกิดการต่อสู้กับรัฐบาลสืบทอดอำนาจภายใต้ระบอบพันทาง ด้วยวิถีทาง ของพลเมืองตื่นตัว เกิดกระแสการต่อต้านระบอบอำนาจนิยม ตลอดจนการ เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ยังคงเป็นกระบวนการที่สังคมการเมือง ไทยต้องร่วมกันผลักดันต่อไปให้เป็นจริง ซึ่งปัจจัยเหล่านั้นก็ช่วยสนับสนุนให้ พรรคฝ่ายค้านเติบโตขึ้นในช่วงเวลา 4 ปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตต่อผลข้างเคียงจากการต่อสู้เรียกร้อง ประชาธิปไตยจึงกล่าวได้ว่า เป็นผลลัพธ์มุกกลับของการต่อสู้ที่นำไปสู่

⁹³ ผู้จัดการออนไลน์, <https://mgronline.com/online/section/detail/9640000061352> (สืบค้น เมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

การขยายตัวของกาแบ่งขั้วประชานิยมทางการเมือง เนื่องจากการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลอำนาจนิยมที่สืบทอดระบอบประยุทธ์กับฝ่ายค้านที่อาสาเป็นความหวังร่วมมือกับประชาชนในการเรียกร้องประชาธิปไตยช่วง 2557 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการสั่งสมความขัดแย้งแบบประชานิยมที่แบ่งแยกกลุ่มคนออกจากกันตามอัตลักษณ์ระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยและฝ่ายเผด็จการ ซึ่งแม้ว่าจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการระดมมวลชนสนับสนุนพรรคฝ่ายค้านหรือเข้าร่วมแสดงพลังกับการเมืองภาคประชาชนในการเรียกร้องประชาธิปไตย ทว่าหากการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลอำนาจนิยมไม่สามารถดำเนินต่อไปได้จากความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งถัดมา การแบ่งขั้วการเมืองประชานิยมจะส่งผลอย่างไรต่อไป ท่ามกลางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ยังคงรักษากลไกของระบอบพันทางที่ยังมีมิติของระบอบประยุทธ์แฝงอยู่

บทสรุป: การเมืองประชานิยมแบ่งขั้วภาคใหม่? อิทธิพลระบอบพันทางที่ยังคงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 หลังจากการเลือกตั้ง 2566

ตำแหน่งแห่งที่ของระบอบพันทางของไทยหลังการเลือกตั้ง 2562 ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560

หลังจากการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในช่วงหลังสงครามเย็น ยังมีประเทศอีกมากทั่วโลกที่ยังดิ้นรนท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ไม่สำเร็จดังกรณีศึกษาของ Levitsky และ Way ที่พบว่าในปี ค.ศ. 2020 ยังคงมี 32 ประเทศติดกับดักการเป็นระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขัน แม้ลดลงจากปี 2010 ที่มี 35 ประเทศก็ตาม ปัจจัยของการสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยจากประเทศตะวันตกลดลง ขณะที่ชนชั้นนำพยายามแสวงอำนาจแม้เผชิญการต่อต้านจากประชาชนดังประเทศฮ่องกง, โบลิเวีย หรือนิการากัว เป็นต้น

โดยแนวทางใหม่ที่ Levitsky และ Way ค้นพบต่อการปรับตัวครั้งใหม่ของระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขันที่ไม่เพียงแต่พยายามครอบงำสถาบันการเมืองและองค์กรอิสระ หากแต่ยังปรับตัวเพิ่มใน 2 ประการหลัก ได้แก่ การใช้แนวทางประชานิยมทางการเมืองเพื่อแบ่งขั้วด้วยชาตินิยมเชิงชาติพันธุ์ (ethnonationalism) และการครอบงำสื่อหรือร่วมมือกับธุรกิจสื่อเพื่อควบคุมข้อวิจารณ์ต่อรัฐบาลผ่านสื่อสาธารณะ ดังปรากฏผ่านกรณีของ Viktor Orbán จากประเทศฮังการี ซึ่งพบว่าแนวทางปรับตัวเพื่อครองอำนาจดังกล่าวถูกให้ความสนใจและปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นกรณีของพรรคฝ่ายขวาในประเทศโปแลนด์หรืออิตาลี เป็นต้น⁹⁴

กรณีตำแหน่งแห่งที่ของระบอบพันทางของไทยกล่าวได้ว่ายังคงเป็นระบอบพันทางที่ยังคงมีความอำนาจนิยม ท่ามกลางการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันเลือกตั้งแบบหลายพรรคการเมืองของพลเรือนโดยฝ่ายอำนาจนิยมเองก็ปรับตัวจำแลงเข้ากับสถาบันประชาธิปไตยด้วยแนวทาง 2 ประการหลัก ได้แก่ การตั้งพรรคพลังประชารัฐลงแข่งขัน และการเตรียมบัญญัติกฎหมายสำคัญไม่ว่าจะเป็นระบบเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้นำของระบอบประยุทธ์เองก็ยังไม่สามารถปรับตัวในระดับเดียวกับข้อสังเกตของ Levitsky และ Way ดังอภิปรายในข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแบ่งขั้วที่สามารถทำได้ในระดับของการเรียกคะแนนสนับสนุน พล.อ. ประยุทธ์ เพื่อเป็นตัวแทนก้าวข้ามความขัดแย้งทางการเมือง แต่ยังไม่สามารถแบ่งขั้วลึกในระดับชาตินิยมเชิงชาติพันธุ์ อีกทั้งการครองอำนาจของ คสช. ก็ยังไม่สามารถทำได้ในระดับที่ครอบงำสื่อจนมีผลเปลี่ยนแปลงความรู้ทางการเมืองของประชาชนได้แต่อย่างใดหากพิจารณาจากผลการลงคะแนนประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่มีเสียงไม่เห็นชอบถึงร้อยละ 38.65 แม้อยู่ในสถานการณ์ทางบังคับให้รับร่างรัฐธรรมนูญไปก่อน

⁹⁴ Levitsky, Steven and Way, Lucan., "The New Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Vol. 31, No. 1 (January 2020), 51-65.

เพื่อให้มีการเลือกตั้ง รวมถึงคะแนนเสียงเลือกตั้งปี 2562 ที่พรรคเพื่อไทยได้ไป 136 ที่นั่ง และพรรคอนาคตใหม่ได้ 81 ที่นั่ง ซึ่งสะท้อนถึงเสียงที่ไม่พอใจและต้องการเลือกพรรคการเมืองที่อยู่หัวตรงข้ามกับ คสช.

ทั้งนี้แม้ว่าระบอบอำนาจนิยมจะเผชิญกับอุปสรรค ทว่ายังคงครองปัจจัยอย่างรัฐธรรมนูญ 2560 ที่เป็นหลักประกันทางอำนาจให้ผู้นำ คสช. กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ครบสมัย และรองรับการต่อรองทางอำนาจให้พลเรือนสามารถขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีและตั้งรัฐบาลได้หากยินยอมต่อรองทางอำนาจกับฝ่ายอำนาจนิยมที่ครองอำนาจเลือกนายกรัฐมนตรีของ ส.ว. แต่งตั้งภายใต้ คสช. ปรากฏการณ์นี้ในลักษณะจึงนำมาสู่ข้อถกเถียงต่อระบอบพันทางของไทยที่ยังไม่สามารถตีความว่าเป็นระบอบอำนาจนิยมที่มีการแข่งขันตามนิยามของ Levitsky และ Way ที่อธิบายว่าเป็นระบอบการปกครองโดยพลเรือนที่ปิดเบื่อนการแข่งขันเลือกตั้งเพื่อครอบงำการครองอำนาจรัฐในระยะยาว⁹⁵ หากแต่เป็นระบอบพันทางที่ระบอบประยุทธ์ยังคงมีอิทธิพลครอบงำทางอ้อมผ่านรัฐธรรมนูญ 2560 ที่แก้ไขได้ยากและช่วยสนับสนุนให้ชนชั้นนำฝ่ายอำนาจนิยมสามารถควบคุมการแข่งขันจัดตั้งรัฐบาลเหนือพรรคการเมืองพลเรือน แม้ว่าอดีตผู้นำ คสช. จะไม่ได้อยู่ในรัฐบาลแล้ว ดังอภิปรายต่อไป

รัฐธรรมนูญมรดก คสช. และการแบ่งชั่วคราวใหม่หลังการเลือกตั้ง 2566

การเลือกตั้งเมื่อ 14 พฤษภาคม 2566 แม้จะเกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 เช่นเดิม หากแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนกลับมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากผสม (Mixed Member Majoritarian: MMM) ที่เปิดให้ลงคะแนน 2 ใบแยกกันระหว่างการเลือก ส.ส. แบบแบ่งเขต และ ส.ส.

⁹⁵ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 5-6.

แบบบัญชีรายชื่อ ขณะที่สูตรคำนวณบัญชีรายชื่อเป็นแบบหาร 100 ทำให้พรรคขนาดใหญ่ได้เปรียบในการคำนวณที่นั่ง⁹⁶ ทว่าสิ่งที่ต่างจากการเลือกตั้ง 2562 คือ การที่พรรคพลังประชารัฐแตกออกเป็นพรรครวมไทยสร้างชาติที่พลเอกประยุทธ์เป็นแคนดิเดตนายกรัฐมนตรี ขณะที่พรรคพลังประชารัฐเสนอชื่อพลเอกประวิตรแทน ส่วนฝ่ายค้านได้ปัจจัยสนับสนุนการเติบโตจากความพยายามในการตรวจสอบรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ และความตื่นตัวของภาคประชาชนที่มีต่อการเรียกร้องประชาธิปไตย รวมทั้งอันสืบจากความชอบธรรมที่ลดลง เมื่อประกอบปัจจัยของระบบเลือกตั้งที่เปลี่ยนไป, แรงสนับสนุนต่อพรรคฝ่ายค้านเดิม และความชอบธรรมที่ลดลงของพลเอกประยุทธ์และพรรคพลังประชารัฐ ส่งผลให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2566 ตกเป็นชัยชนะของพรรคก้าวไกลเป็นอันดับ 1 ที่ได้รับคะแนนบัญชีรายชื่อ 14.4 ล้านเสียง และพรรคเพื่อไทยได้อันดับรองลงมา 10.9 ล้านเสียง

ผลการเลือกตั้งปี 2566 แสดงถึงชัยชนะของพรรคก้าวไกลที่สามารถเติบโตจากพรรคขนาดกลางเมื่อการเลือกตั้งปี 2562 ที่ได้รับอันสืบจากระบบเลือกตั้ง MMA มาสู่พรรคอันดับหนึ่งในการเลือกตั้งครั้งถัดมา แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ 2560 เองก็เป็นปัจจัยอุปสรรคสำคัญที่ทำให้พรรคก้าวไกลไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลและผลักดันให้พิธา ลิ้มเจริญรัตน์ หัวหน้าพรรคก้าวไกลได้เป็นนายกรัฐมนตรีสำเร็จ เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ อันเป็นอิทธิพลภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 ได้แก่ ประการแรกคือ อำนาจของ ส.ว. จากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ 2560 ให้มีอำนาจร่วมออกเสียงเห็นชอบนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ และจำเป็นต้องได้รับเสียงเห็นชอบให้เกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภา จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ ส.ว. เป็นปราการกีดขวางไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นคนที่ฝ่ายอำนาจนิยมไม่ได้ยอมรับ ประการที่สองคือ พรรคขนาดกลางที่ยอมสนับสนุนพรรคฝ่ายอำนาจนิยมและตั้งตนปฏิบัติกับพรรคก้าวไกล

⁹⁶ บีบีซีไทย, <https://www.bbc.com/thai/articles/cgx0pykpk350> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

เป็นปัจจัยที่ทำให้พรรคก้าวไกลมีทางเลือกจำกัดในการรวมเสียงสนับสนุน การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีแม้ว่าจะสามารถรวมเสียงพันธมิตรพรรคฝ่ายค้าน เดิมจัดตั้งรัฐบาล 8 พรรค ได้แก่ พรรคก้าวไกล, พรรคเพื่อไทย, พรรคประชาชาติ, พรรคไทยสร้างไทย, พรรคเสรีรวมไทย, พรรคเพื่อไทรวมพลัง, พรรคเป็นธรรม และ พรรคพลังสังคมใหม่ รวม 312 เสียง ที่ร่วมเซ็นความตกลงจัดตั้งรัฐบาลร่วมกัน แล้วก็ตาม⁹⁷ และในประการที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมี 6 คน ที่แต่งตั้งโดย ผ่านความเห็นชอบจาก ส.ว. ชุดพิเศษที่ คสช. แต่งตั้ง และอีก 2 คน ที่มาจากการแต่งตั้งโดย สนช.⁹⁸ ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีบทบาททางในการปราบพรรค คู่ขัดแย้งกับระบอบ หลังการเลือกตั้ง 2566 สังเกตได้จากกรณีการวินิจฉัย การสิ้นสุดสภาพความเป็น ส.ส. ของพิธา จากกรณีคำร้องเรื่องการถือครองหุ้นสื่อ และให้หยุดปฏิบัติหน้าที่⁹⁹ ด้วยเหตุนี้ปัจจัยทั้งสามประการจึงเป็นอุปสรรค สำคัญที่มีต้นตอจากรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งยังคงครอบงำการเมืองแม้ พลเอกประยุทธ์จะกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีไม่สำเร็จ อีกทั้งยังเป็นปัจจัยที่มี อิทธิพลมากเพียงพอที่จะโน้มน้าวให้พรรคเพื่อไทยฉีกข้อตกลงกับพรรคก้าวไกล เพื่อไปเป็นแกนนำร่วมจัดตั้งรัฐบาลกับพรรคฝ่ายรัฐบาลเดิม

คำถามที่ยังรอการพิสูจน์ถัดจากนี้จึงไม่เพียงแต่เป็นการถกเถียงในเรื่อง ปัจจัยแรงจูงใจอันเป็นอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญ 2560 ที่ส่งผลให้พรรคเพื่อไทย เปลี่ยนหัวเข้าร่วมกับพรรคฝ่ายอำนาจนิยม แต่ยังมีคำถามให้ค้นหาต่อไปใน เรื่องของความขัดแย้งแบ่งขั้วหลังจากการตั้งรัฐบาลพรรคเพื่อไทยหลังการ เลือกตั้ง 2566 แนวโน้มการแบ่งขั้วครั้งใหม่เริ่มต้นตั้งแต่ช่วงหาเสียงก่อนเลือกตั้ง 14 พฤษภาคม 2566 ที่พรรคฝ่ายค้านต่างเสนอทางออก ระหว่างพรรคเพื่อไทย

⁹⁷ *ฐานเศรษฐกิจ*, <https://www.thansettakij.com/thailand-elections/insight-election/572378> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

⁹⁸ *ไอลอว์*, <https://ilaw.or.th/node/6592> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

⁹⁹ *ไทยพีบีเอส*, <https://www.thaibps.or.th/news/content/329819> (สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566).

ที่เสนอเรื่อง "คิดใหญ่ ทำเป็น" แก้ปัญหาเศรษฐกิจปากท้องก่อน ส่วนพรรคก้าวไกล
ที่นำเสนอ "การเมืองดี" แก้โครงสร้างทั้งการเมือง, เศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อมกัน
สภาวะการต่อสู้กันเองอย่างหลงทางต่อการแบ่งแยกกลุ่มก้อนผู้สนับสนุนให้
เกิดอคติทางการเมืองในฐานะที่เป็นทางแพร่งต่อกัน ทำยที่สุดจึงไม่เพียงแต่
จะนำพาสังคมการเมืองไทยหลงทางต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมือง
หากแต่ยังนำไปสู่ความหวาดกลัวจนสิ้นเกินของรัฐบาลเพื่อไทยและผู้สนับสนุน
จนยอมรับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของระบอบประยุทธ์ หรือการ
มุ่งแสวงหาการยอมรับจากชนชั้นนำทางการเมือง จนในที่สุดแล้วอาจนำไป
สู่การยุติการต่อสู้เพื่อออกจากโครงสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นต้นตอของปัญหา
สังคมการเมืองไทยจะหลุดพ้นจากรัฐธรรมนูญมรดกของระบอบประยุทธ์
ได้อย่างไร สิ่งเหล่านี้คือคำถามและประเด็นที่ต้องจับตาต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

เสน่ห์ จามริก, *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527), 10.

Ginsburg, Tom, and Alberto Simpser, "Constitutions in Authoritarian Regimes," in *Comparative Constitutional Law and Policy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 10-11.

Levitsky, Steven and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 4-5.

Schedler, Andreas, "The Logic of Electoral Authoritarianism," in Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism*, (Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 2006), 3.

Snyder, Richard, "Beyond Electoral Authoritarianism: The Spectrum of Nondemocratic Regimes," in Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006)

บทความ

เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, "เรื่องวุ่นวายของรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ 20," *ฟ้าเดียวกัน*, ปีที่ 15, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560), 31-39.

- Dressel, Björn and Khemthong Tonsakrungruang, "Coloured Judgements? The Work of the Thai Constitutional Court, 1998–2016," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 49, No. 1 (2019), 1-23.
- Ekman, Joakim, "Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes," *International political science review*, Vol. 30, No. 1 (January 2009), 7.
- Geddes, Barbara, "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?," *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1 (June 1999), 115-144
- Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Frantz, "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set," *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 2 (July 2014), 313.
- Kongkirati, Prajak and Veerayooth Kanchoochat, "The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand," *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, Vol. 6, No. 2 (July 2018), 279-305.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way, "The New Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy*, Vol. 31, No. 1 (January 2020), 51-65.
- McCargo, Duncan, "Peopling Thailand's 2015 Draft Constitution," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 3 (December 2015), 339.
- McCargo, Duncan, "Thailand in 2017 Politics on Hold," *Asian Survey*, Vol. 58, No. 1 (January-February 2018), 181-187.

Przeworski, Adam and Fernando Limongi, "Modernization: Theories and facts," *World politics*, Vol. 49, No.2 (January 1997), 155-173.

คมชัดลึกออนไลน์, “หมอประเวศเสนอแนว INN ปฏิรูป 10 ด้านพาไทยรอด,”

งานเศรษฐกิจ, “ย้อนรอย 72 วัน อวสาน MOU 8 พรรคร่วมรัฐบาลก้าวไกล,”

ณัชพร นามเมือง, “แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญคดีหุ้นสื่อ ถือหุ้นจริง + ทำสื่อจริง = มีความผิด,” *ไทยรัฐ พลัส*, 2566, <https://plus.thairath.co.th/topic/speak/103290>

บีบีซีไทย, (เว็บไซต์), “ไทยรักษาชาติ: ย้อนคำตัดสินศาล รธน. ยุบ 2 พรรคทักษิณ ก่อนตัดสิน พชช. 7 มี.ค.,” 6 มีนาคม 2562, <https://www.bbc.com/thai/thailand-47459168>

ปีชชี่ไทย (เว็บไซต์), “พลังประชารัฐ: กลุ่ม “4 กุมาร” ลาออกจากสมาชิก พปชร.
แต่ยังไม่ทิ้งเก้าอี้ รมต. ไม่คิดตั้งพรรคใหม่,” 9 กรกฎาคม 2563,
<https://www.bbc.com/thai/thailand-53344161>

ปีปีไทย, “สภาล้มตามคาด ปิดม่านสูตรหาร 500 กลับไปใช้สูตรหาร 100 ,”
15 สิงหาคม 2565, <https://www.bbc.com/thai/articles/cgx0pykkp35o>

ประชาไท, “‘วิษณุ’ เผยสูตรบริหารเวลา ‘6+4+6+4’ โรดแมป-กิจกรรมการร่าง
รธน. ใหม่,” 7 กันยายน 2558, [https://prachatai.com/journal/
2015/09/61289](https://prachatai.com/journal/2015/09/61289)

ประชาไท, “‘กลุ่มสามมิตร’ คือใคร? ‘ประวิตร’ ชี้หุน ‘ประยุทธ์’ นั่งนายกก็เรื่องของเขา,” 2561, <https://prachatai.com/journal/2018/07/77682>

โพสต์ทูเดย์ (เว็บไซต์), “ย้อนตำนาน นายกฯมาตรา 7,” 5 ธันวาคม 2556,
<https://www.posttoday.com/politics/263033>

มติชนสุดสัปดาห์ (เว็บไซต์), “มีชัย ฤชุพันธุ์” บันทึกไว้กลิ่นลึ้ม กว่าจะเป็นรธน.
ฉบับ’60 “เคราะห์กรรมมาถึงตัวเราอีกแล้วหรือนี่,” 14 มิถุนายน
2566, [https://www.matichonweekly.com/special-scoop/
article_685245](https://www.matichonweekly.com/special-scoop/article_685245)

มติชนออนไลน์, “สปท.เอาชนะได้! มติส่งคำถาม ให้ส.ว.สรรหาให้วตนาถกฯ
นิกร-กษิต รุมค้านแต่ไม่สำเร็จ,”¹ เมษายน 2559, [https://www.
matichon.co.th/politics/news_92334](https://www.matichon.co.th/politics/news_92334)

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, “รัฐธรรมนูญใหม่ประกาศใช้ แต่ “ผู้ต้องหา
 ประชาคม” กว่า 104 ราย ยังถูกดำเนินคดี,” 2560, <https://tlhr2014.com/archives/3924>

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับมาตรา 7 และนายกฯ
พระราชทาน,” *ประชาไท*, 2556, [https://prachatai.com/journal/
2013/12/50264](https://prachatai.com/journal/2013/12/50264)

รายงานการประชุม

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8, 20 พฤศจิกายน

2557, 4-8

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10, 25 พฤศจิกายน

2557, 5-6.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 11, 27 พฤศจิกายน

2557, 4-11

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 12, 2 ธันวาคม

2557, 8.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 12, 2 ธันวาคม

2557, 13.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14, 4 ธันวาคม

2557, 8-9.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16, 9 ธันวาคม

2557, 5-6.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17, 11 ธันวาคม

2557, 8-10.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18, 12 ธันวาคม

2557, 5-14.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18, 12 ธันวาคม

2557, 19.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18, 12 ธันวาคม

2557, 40.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 21, 18 ธันวาคม

2557, 22

บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 21, 18 ธันวาคม 2557, 35.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 22, 19 ธันวาคม 2557, 9.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 22, 19 ธันวาคม 2557, 18-23.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 24, 23 ธันวาคม 2557, 19.

สรุปการประชุมคณะกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ ใน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9, 9 พฤศจิกายน 2558.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4, 9 ตุลาคม 2558, 1-2.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8, 15 ตุลาคม 2558, 1-2.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14, 26 ตุลาคม 2558, 3.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16, 28 ตุลาคม 2558.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17, 29 ตุลาคม 2558.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 20, 3 พฤศจิกายน 2558, 2.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 21, 4 พฤศจิกายน 2558, 1.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 26, 11 พฤศจิกายน 2558, 1-2.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 51, 24 ธันวาคม 2558, 1-2.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 55, 4 มกราคม 2559.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 62, 13 มกราคม 2559.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 63, 14 มกราคม 2559.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 99, 7 มีนาคม 2559.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 167, 24 สิงหาคม 2559.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 175, 12 กันยายน 2559.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 177, 14 กันยายน 2559.
 สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 178, 19 กันยายน 2559.
 สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 192, 10 ตุลาคม 2559.
 สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 200, 28 ตุลาคม 2559.
 สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 241, 10 มกราคม 2560.
 สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 364, 4 สิงหาคม 2560.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 32
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 34
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 35
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 36
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 32.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 91.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 98.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 101.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 150.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 151.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 155.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 204.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 217.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 224.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 226.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 235.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 244.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 256.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 257.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 266.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269.
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 272.

