

**กองทัพไทยในการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง:**  
**การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของทหารและการสถาปนาความมั่นคงของ**  
**ประชาธิปไตย**

**โดย รศ.ดร. ชลิตาภรณ์ สงสัมพันธ์**

การศึกษามหาบทบาททางการเมืองของกองทัพในรัฐสมัยใหม่เป็นประเด็นหลักที่ได้รับความสนใจต่อเนื่อง แกมมหลักที่ศึกษาเปลี่ยนแปลงไปตามโดยแนวโน้มสำคัญและปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในหลายรัฐในแต่ละช่วงเวลา ในทศวรรษที่ 1960 และ 1970 รัฐ “กำลังพัฒนา” ในภูมิภาคต่าง ๆ เผชิญกับการยึดอำนาจทางการเมืองโดยทหารที่ทำให้ความพยายามสถาปนาระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนหยุดชะงัก การศึกษาสาเหตุการรัฐประหารและการใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงของทหาร (และพันธมิตรพลเรือน) กลายเป็นประเด็นหลักในการศึกษาระบบการเมืองนอกตะวันตก การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบบเผด็จการรูปแบบต่าง ๆ ในในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เรื่อยมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 21 ทำให้ความสนใจของนักสังคมศาสตร์มุ่งไปที่การพัฒนาประชาธิปไตย แกมมหนึ่งที่สำคัญยิ่งได้แก่การปรับเปลี่ยนบทบาทที่ทางของทหารเพื่อให้รับกับระบบการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตย การทำให้กองทัพอยู่ใต้การควบคุมกำกับของพลเรือนถูกจัดเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืน (Consolidation of democracy) กองทัพของหลายรัฐในเอเชียมีบทบาททางการเมืองสูงมากในช่วงเวลาต่าง ๆ ตั้งแต่การสร้างรัฐสมัยใหม่ การริเริ่มพัฒนาเศรษฐกิจ จนถึงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบบเผด็จการ บทบาทที่ทางของทหารจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการสถาปนาประชาธิปไตยในรัฐต่าง ๆ

ประสบการณ์ของรัฐต่าง ๆ ทำให้เห็นได้ว่าเส้นทางการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและการปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกองทัพมีความเฉพาะเจาะจงมาก สามทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เห็นได้ว่าข้อเสนอทางวิชาการบางประการว่าด้วยผลของการใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงของทหารไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ในหลายสังคม เช่นข้อเสนอของ Samuel Huntington ว่าทหารในฐานะผู้ปกครองจะนำไปสู่การพัฒนาเชิงสถาบันที่เอื้อต่อประชาธิปไตย ไม่ได้ปรากฏในหลายรัฐแต่บทบาททางการเมืองกลับลดทอนความเป็นเอกภาพเชิงสถาบันของกองทัพเอง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมนำไปสู่สภาพที่ไม่เอื้อต่อการแทรกแซงทางการเมืองและใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรงของทหาร ระบบการเมืองอำนาจนิยมทั้งโดยทหารและพลเรือนต่างก็ถูกสั่นคลอน กระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากอำนาจนิยมระลอกล่าสุดเริ่มต้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 การสถาปนาและสร้างความยั่งยืนให้ประชาธิปไตยเป็นไปในหลายรัฐที่เผชิญปัญหาและความยากลำบากต่างกันไป ประสบการณ์ของบางรัฐทำให้เห็นได้ว่าการปรับที่ทางทางการเมืองและความสัมพันธ์กับสถาบันทางการเมืองในระบอบการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งไม่

สามารถจะเกิดขึ้นและดำเนินไปเอง แต่ต้องอาศัยการตัดสินใจเชิงนโยบายและเจตนารมณ์ทางการเมืองในการผลักดันการปรับที่ทางของกองทัพเพื่อรับกับประชาธิปไตยที่กลุ่มพลังทางสังคมที่หลากหลายมีส่วนร่วมในพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้น

การสถาปนาการควบคุมกองทัพ (ที่เคยมีบทบาททางการเมืองสูง รวมทั้งใช้อำนาจทางการเมืองเองโดยตรง) โดย “พลเรือน” (Civilian control) เป็นความท้าทายหลักในกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของหลายรัฐ ประสบการณ์ของแต่ละรัฐในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างผู้ครองอำนาจทางการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งแตกต่างกันไป ลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนผ่านและปรับบทบาท ปัจจัยที่สนับสนุนหรือขัดขวางกระบวนการเป็นประเด็นวิจัยหลักของนักสังคมศาสตร์ทั้งในระดับกรณีศึกษาและการเปรียบเทียบ งานวิจัยในประเด็นดังกล่าวทำให้เห็นองค์ประกอบที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละกรณี ไม่ว่าจะเป็นบทบาทและการสนับสนุน/กดดันให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านของกลุ่มพลังต่าง ๆ ทางสังคม บทบาทของผู้นำทางการเมืองในการวางแผนและดำเนินการให้เกิดการปรับบทบาทของกองทัพและลักษณะเชิงสถาบันของกองทัพโดยเฉพาะการแบ่งแยกเป็นกลุ่มภายใน บางรัฐเผชิญกับการต่อต้านขัดขวางการเปลี่ยนผ่านโดยกองทัพ และแง่มุมสำคัญของการโต้เถียงหลักแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี

เมื่อประเมินบทบาททางการเมืองของกองทัพในการเมืองไทยตามเกณฑ์ข้างต้น การปรับบทบาททางการเมืองของทหารเพื่อรับกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน รวมทั้งการสถาปนากลไกในการควบคุมกองทัพโดยกระบวนการประชาธิปไตยยังไม่ก้าวหน้ามากนัก และจะเผชิญกับอุปสรรคขวากหนามมากมาย การยึดอำนาจทางการเมืองและการพยายามส่งอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจทางการเมืองยังดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน ช่วงเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ความขัดแย้งและการเมืองแบบแบ่งขั้วที่สิ้นกลอนแก่นแกนของระบบการเมือง ทำให้ได้เห็นการใช้กำลังทหารจัดการการชุมนุมทางการเมืองที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายหลายครั้ง ผู้นำกองทัพกำกับกิจกรรมการเมืองภาครัฐ และความสุ่มเสี่ยงต่อการยึดอำนาจทางการเมือง

แนวคิดทฤษฎีและมโนทัศน์หลายประการกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำความเข้าใจหรือเป็นกรอบในการคิดใคร่ครวญเกี่ยวกับการปรับที่ทางของกองทัพในช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองระลอกนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับนักการเมืองพลเรือน ประชาสังคม และพลเมือง เป็น “ตัวแปร” หรือแง่มุมสำคัญในการศึกษาบทบาทที่ทางของทหารในช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบการเมือง ประเด็นสำคัญที่ถูกรวมไว้ในการอธิบายและการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนในระบบการเมืองได้แก่ หลักการว่าด้วยสิทธิอำนาจในการควบคุมกองทัพของผู้นำพลเรือนที่ขึ้นสู่อำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Civilian Supremacy) เพื่อจะให้การพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปได้ หลักการดังกล่าวต้องได้รับการยึดถือและมีผลในทางปฏิบัติ ทำที่และการเคลื่อนไหวของกองทัพมี

ผลสำคัญต่อความเป็นไปและการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมืองของรัฐต่าง ๆ ตั้งแต่สหภาพยุโรปถึงรัฐในโลกอาหรับและแอฟริกา

แนวคิดที่ว่าด้วยการปฏิรูปภาคความมั่นคง และธรรมาภิบาลในภาคความมั่นคง (Security Sector Reform/ Security Sector Governance - SSR/SSG) เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามจะสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยที่แอบอิงกับหลักการเสรีนิยมในรัฐนอกตะวันตก โดยเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยการปรับเปลี่ยน “ภาคความมั่นคง” ของรัฐเพื่อให้สนับสนุนหรือสอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง มโนทัศน์การปฏิรูปภาคความมั่นคงเชื่อมโยงกับแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาประชาธิปไตย และความมั่นคงของมนุษย์ โดยให้ภาพของ “ภาคความมั่นคง” ที่ขยายกว้างขวางขึ้น ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงองคาพยพของรัฐที่ผูกขาดการใช้อาวุธอย่างกองทัพ ตำรวจ หรือหน่วยงานด้านการข่าวเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึง สถาบันที่กำกับดูแลองค์กรถืออาวุธ - รัฐบาล รัฐสภา และประชาสังคม, องค์กร/สถาบันด้านการรักษากฎหมายและความยุติธรรม - กระบวนการยุติธรรมและการลงโทษ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, กองกำลังนอกภาครัฐ และกลุ่ม/องค์กรภาคประชาสังคม การปฏิรูปภาคความมั่นคงเพื่อให้มี “ธรรมาภิบาล” (Security Sector Governance - SSG) เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองและการสถาปนาประชาธิปไตยในระบบการเมือง

แม้ว่าธรรมาภิบาลจะกลายเป็นค่านิยมสำคัญในระบบการเมืองระหว่างรัฐ การผลักดันให้เกิดการปฏิรูปภาคความมั่นคงเพื่อสถาปนาธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องง่ายในเพราะความไม่เท่าเทียมขององค์ประกอบในภาคความมั่นคง กล่าวคือกองทัพในหลายรัฐเข้ายึดกุมอำนาจรัฐและ/หรือใช้อำนาจในการปกครองเองโดยตรง การผลักดันให้กองทัพปรับเปลี่ยนไปพร้อมกับองค์กรอื่นที่รวมเป็นภาคความมั่นคงในมโนทัศน์นี้มองข้ามที่ทางพิเศษของกองทัพในระบบการเมืองและปัญหาเฉพาะของกองทัพในฐานะฐานสำคัญของระบบการเมืองเดิม ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยร่วมสมัย กองทัพมีบทบาทสำคัญในฐานะเครื่องมือเพื่อเข้าสู่อำนาจผ่านการรัฐประหารเพื่อเปลี่ยนผู้นำรัฐบาล และการรักษาอำนาจของผู้ครองอำนาจ การพยายามทำให้สถาบันที่ทรงพลังและครองอำนาจทางการเมืองปรับเปลี่ยนในทิศทางของธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องง่าย นอกจากนี้องค์ประกอบเชิงบริบทการเมืองไทยในเวลานี้ยังไม่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทกองทัพ เพราะกองทัพยังแสดงบทบาทในฐานะเครื่องมือจัดการความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางเมืองจากรัฐราชการมาสู่ระบบเลือกตั้งนิยม นอกจากนี้สถานการณ์ความรุนแรงที่ยืดเยื้อในระบบการเมือง ทั้งใน 3 จังหวัดภาคใต้ และความขัดแย้งเชิงโลกทัศน์ทางการเมืองที่นำไปสู่การชุมนุมประท้วงหลายรอบ โดยกองทัพมีบทบาทนำในการจัดการความขัดแย้งมากขึ้น การคิดถึงกระบวนการควบคุมกองทัพโดยพลเรือนจึงเป็นไปได้ยากมากขึ้นกว่าเดิมที่ยากยิ่งอยู่แล้ว

จากการสำรวจการตีความและทำความเข้าใจแนวคิดที่ว่าด้วยการปฏิรูปภาคความมั่นคงในบริบททางการเมืองที่กองทัพมีบทบาทและอำนาจสูงกว่าหน่วยงานความมั่นคงอื่น ประกอบกับช่วงเวลาทางการเมืองที่

ทุกสถาบันและองค์การของสังคมต้องปรับรับกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบไม่เสรี การตื่นตัวทางการเมืองของคนหลายกลุ่ม และช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อผลักดันรัฐและสังคมเพิ่มมากขึ้น ทำให้เห็นความจำเป็นของการคิดใคร่ครวญต่อว่าด้วยบทบาทที่ทางกองทัพในสังคมการเมืองไทย เพื่อจะตอบคำถามว่ากองทัพจะอยู่กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองที่ไม่เอื้อต่อบทบาทที่ทางในฐานะสถาบันทรงอิทธิพลและฐานอำนาจทางการเมืองได้อย่างไร แนวคิดและข้อเสนอทางวิชาการที่นำเข้ามาโดยไม่ตั้งคำถามอาจไม่เหมาะกับบริบทเฉพาะของไทยหลายแง่มุม การคิดใคร่ครวญถึงการปรับบทบาททางการเมืองของกองทัพน่าจะมีส่วนสำคัญในการคลี่คลายการเมืองแบบแบ่งขั้ว การสถาปนาความยั่งยืนของประชาธิปไตย และการลดการใช้ความรุนแรงในการจัดการกับความขัดแย้งทางการเมืองในสังคมไทย