

ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปูติน
: ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย



นายชุมพล ชุ่มพัฒนาศิลป์

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Democratic Rollback under Thaksin and Putin's Regimes:
Challenges to Democratization Process



Mr. Chumphol Aunphattanasilp

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและ
ปูติน: ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

โดย

นาย ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์

สาขาวิชา

การปกครอง

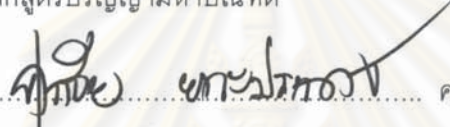
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ สิริพรรณ นกสวน

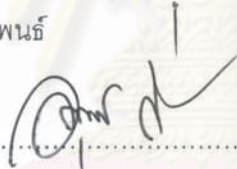
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

อาจารย์ ดร. รมย์ ภิรมนตรี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. อานุสรณ์ ลิ้มมณี)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ สิริพรรณ นกสวน)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ ดร. รมย์ ภิรมนตรี)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์ : ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปูติน: ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย. (The Democratic Rollback under Thaksin and Putin's Regimes: Challenges to Democratization Process)
 อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รองศาสตราจารย์ สิริพรรณ นกสวน, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม: อาจารย์ ดร. รมย์ ภิรมนตรี, 290 หน้า.

วิทยานิพนธ์เรื่อง "ความถดถอยของประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณและปูติน: ความท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย" มุ่งตอบคำถาม 3 ประเด็นหลักคือ ประการแรก รัฐบาลทักษิณและปูตินเข้าสู่ตำแหน่งและบริหารประเทศภายใต้เงื่อนไขทางโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองแบบใด อีกทั้งมีกระบวนการอธิบายอำนาจและความชอบธรรมอย่างไร ประการที่สอง รัฐบาลทักษิณและปูตินดำเนินนโยบายอย่างไรจึงทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่า และประการที่สาม ผลจากการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร

จากผลการศึกษาอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลทักษิณและปูตินเข้าสู่ตำแหน่งและบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีกลไกเชื้อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่มาก อีกทั้งมีความชอบธรรมจากภูมิหลังในแง่อำนาจบารมีและอำนาจตามกฎหมายและเหตุผลรองรับ แต่ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลทักษิณและปูติน กลับไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้ที่เป็นเช่นนั้นเพราะ รัฐบาลทั้งสองได้ใช้รัฐธรรมนูญ อำนาจความชอบธรรม และความนิยมจากประชาชนสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่า ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด (Delegative Democracy) อีกทั้งเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย (Democratic Rollback)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา การปกครอง.....ลายมือชื่อ นิสิต *ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์*
 สาขาวิชา การปกครอง.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก *สิริพรรณ นกสวน*
 ปีการศึกษา 2553.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม *รมย์ ภิรมนตรี*

508 07127 24 : MAJOR Government

KEYWORDS: Democratization Process / Predatory State / Democratic Rollback / Delegative Democracy.

Chumphol Aunphattanasilp: The Democratic Rollback under Thaksin and Putin's Regimes: Challenges to Democratization Process. Thesis Advisor: Associate Professor Siripan Nogsuan, Thesis Co-Advisor: Rom Phiramontri, Ph.D., 290 pp.

This thesis attempts to answer 3 main questions. First, under what kinds of structural and institutional conditions that the Thaksin's and the Putin's governments came to power? and how have the two governments explain their authority and legitimacy?; Second, how have the Thaksin's and the Putin's governments implemented their policies and administered the countries that led to "the predatory state"?; And third, what are the effects of the predatory state on the democratic development?

The study finds that the Thaksin's and the Putin's governments came to power under the constitutional mechanism that favored democratic developments. Moreover, both leaders not only possessed legal/rational power, but also endowed with considerable charismatic authority. However, the Thaksin's and the Putin's governments were found unsuccessful in promoting democratization processes. The reasons for such failures came from the fact that the Thaksin's and the Putin's governments, instead of exercising the power to enhance democratic establishment, exploited various democratic constitutions, legal authorities and personal popularities to create a predatory state. Such a predatory state was witnessed in a form of "delegative democracy," and hence bred a condition for democratic rollback.

Department : Government.....

Field of Study : Government.....

Academic Year : 2010.....

Student's Signature *Chumphol Aunphattanasilp*

Advisor's Signature *Siripan Nogsuan*

Co-Advisor's Signature *Rom Phiramontri*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลผลิตจากความกรุณา ความช่วยเหลือ และความเอาใจใส่ดูแลจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งผู้เขียนขออุทิศการบรรยายในหน้านี้ไว้เป็นอนุสรณ์ในการกราบขอบพระคุณ ขอบพระคุณ และขอบคุณ ตามลำดับ

ขอกราบขอบพระคุณ สถาบันพระปกเกล้าที่ให้ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร ที่เมตตาเป็นอยู่อย่างยิ่งด้วยการเป็นกรรมการภายนอก ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ผู้เป็นครูทางจริยธรรมและทางวิชาการ รองศาสตราจารย์ สิทธิพรธน นกสวณ และอาจารย์ ดร. รมย์ ภิรมนตรี ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ทั้งสองเป็นผู้มีส่วนสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และกรุณาอดทนต่อภาวะปัญหาที่เกิดขึ้นจากผู้เขียน

ขอขอบพระคุณครูทุกท่านทั้งที่จาร์กและไม่ได้จาร์กชื่อไว้ในที่นี้ ขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ในความกรุณา เมตตา และช่วยเหลือในทุกประเด็น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง ผู้ซึ่งในช่วงเวลาหนึ่งได้มีโอกาสใกล้ชิดมากกว่าพ่อที่แท้จริง รองศาสตราจารย์ สุขชาย ตริรัตน์ ผู้สร้างแบบอย่างเพียงหนึ่งเดียว อาจารย์ ดร.นฤมล ทับจุมพล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. แก้วคำ ไกรสรพงษ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อติศร หมวกพิมาย และอาจารย์กัณยา ชัยรัตน์ ทุกท่านล้วนเป็นผู้วางหมุดหมายสำคัญให้กับผู้เขียน

ขอบคุณเพื่อนที่ให้มะขามหวาน เพื่อนที่พาไปทานข้ามหมูแดงสามย่าน และเพื่อนร่วมชั้นเรียน ทำยสุดนี้ขอกราบขอบพระคุณ ขอบพระคุณ และขอบคุณครอบครัวที่สำคัญยิ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	7
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
1.4 สมมติฐานการวิจัย.....	8
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	9
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	10
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	15
1.8 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	15
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	17
2.1.1 ตัวแบบทางประชากริปไตย.....	17
2.1.2 มาตรฐานวัดความเป็นประชากริปไตย.....	23
2.1.3 รัฐที่เป็นผู้ล่า.....	27
2.1.4 ความถดถอยทางประชากริปไตย.....	36
2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	38
2.2.1 งานเขียนที่ว่าด้วยประชากริปไตยภายใต้ระบอบทักษิณ.....	39
2.2.2 งานเขียนที่ว่าด้วยประชากริปไตยภายใต้ระบอบปุนดิน.....	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซีย.....	50
3.1 ภูมิหลังในแง่โครงสร้างทางการเมือง.....	51
3.1.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการปรับระบบการเมืองไทย.....	53
3.1.2 รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ.1993) ความพยายามสร้าง ประชาธิปไตยในรัสเซีย.....	72
3.2 บทสรุป: ความเหมือนและความต่างของภูมิหลังในการพัฒนา ประชาธิปไตย.....	87
บทที่ 4 การเกิดขึ้นของระบอบทักษิณและระบอบปुतिन.....	92
4.1 ภูมิหลังของทักษิณ.....	94
4.1.1 ทักษิณกับภูมิหลังในมิติอำนาจตามกฎหมายหรือเหตุผล.....	95
4.1.2 ทักษิณกับภูมิหลังในมิติอำนาจบารมี.....	97
4.2 ภูมิหลังของปुतिन.....	100
4.2.1 ปุติน: ประสบการณ์และอำนาจในเชิงกฎหมายและเหตุผล.....	101
4.2.2 ปุติน: ประสบการณ์และอำนาจบารมี.....	103
4.3 การเริ่มต้นชีวิตทางการเมืองและการขึ้นสู่ผู้บริหารประเทศ.....	107
4.3.1 การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของทักษิณ.....	108
4.3.2 การขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของปुतिन.....	110
4.4 บทสรุป.....	112
บทที่ 5 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปुतिन.....	115
5.1 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายของระบอบทักษิณและปुतिน.....	116
5.1.1 ระบอบทักษิณกับการปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	117
5.1.2 ระบอบปुतिนกับการปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	121
5.2 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามของ ระบอบทักษิณและปुतिน.....	130

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.2.1 ระเบียบทัศนคติกับการจัดการข้าวตรงข้าม.....	130
5.2.2 ระเบียบปฐนกับการจัดการข้าวตรงข้าม.....	138
5.3 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่ำในมิตินำนาจทางการเมือง	
ของระเบียบทัศนคติและปฐน.....	146
5.3.1 ระเบียบทัศนคติกับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง.....	147
5.3.2 ระเบียบปฐนกับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง.....	153
5.4 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่ำในมิตินำจกการเมือง	
ของระเบียบทัศนคติและปฐน.....	158
5.4.1 ฐกการเมืองในระเบียบทัศนคติ.....	159
5.4.2 ฐกการเมืองในระเบียบปฐน.....	162
5.5 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่ำในมิตินำจกและประชาชน	
ของระเบียบทัศนคติและปฐน.....	166
5.5.1 การสื่อสารกับประชาชนผ่านนโยบายและสื่อของระเบียบทัศนคติ.....	167
5.5.2 การสื่อสารกับประชาชนผ่านนโยบายและสื่อของรับอบปฐน.....	173
5.6 ฐปการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่ำของระเบียบทัศนคติและปฐน.....	179
บทที่ 6 ความถดถอยทางประชาธิปไตยภายใต้ระเบียบทัศนคติและปฐน.....	183
6.1 ระเบียบทัศนคติและปฐนกับตัวแบบทางประชาธิปไตย.....	184
6.1.1 กรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ.....	185
6.1.2 กรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ.....	188
6.1.3 กรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ.....	192
6.2 ระเบียบทัศนคติและปฐนกับความถดถอยทางประชาธิปไตย.....	195
6.2.1 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำ.....	196
6.2.2 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ความขัดแย้ง	
ของเสียงส่วนน้อย.....	198
6.2.3 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ.....	200

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6.2.4 ความถดถอยทางประชานิปไตในแง่ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย.....	203
6.2.5 ความถดถอยทางประชานิปไตในแง่วัฒนธรรมทางการเมือง.....	206
6.3 สรุปผลลัพธ์ของระบอบทักษิณและปูติน: ตัวแบบและ ความถดถอยทางประชานิปไต.....	215
บทที่ 7 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	217
7.1 สรุปผลการวิจัย.....	217
7.2 อภิปรายผลการวิจัย.....	227
7.3 ข้อเสนอแนะ.....	230
รายการอ้างอิง.....	233
ภาคผนวก.....	246
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	290

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.1	ตารางแสดงการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย.....	90
3.2	ตารางแสดงการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย.....	91
4.1	ตารางเปรียบเทียบภูมิหลังของทักษิณและปูติน.....	114
5.1	ตารางเปรียบเทียบการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปูติน.....	182

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	แผนภาพแสดงสาเหตุและผลของรัฐที่เป็นผู้ล่าและปัญหาประชาธิปไตย.....	13
5.1	แผนภาพโครงสร้างการบริหารระบบราชการไทย (ก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการของระบอบทักษิณ)	150
5.2	แผนภาพโครงสร้างการบริหารระบบราชการรัสเซีย (ก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการของระบอบปูติน)	155
6.1	แผนภาพการจัดลำดับชั้นทางการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในช่วงระบอบทักษิณ.....	208
6.2	แผนภาพการจัดลำดับชั้นทางการปกครองส่วนภูมิภาคของรัสเซียในช่วงระบอบปูติน.....	212
7.2	แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ของข้อสรุปที่ได้จากการศึกษา.....	225

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) มีพัฒนาการและขยายตัวออกไปทั้งในโลกตะวันตกและตะวันออกอย่างกว้างขวาง ประชาธิปไตยได้ถูกกล่าวถึงและถูกนำไปใช้ในฐานะเครื่องมือสากลทางการเมืองอย่างแพร่หลายจนกล่าวกันว่ามนุษยชาติได้ก้าวเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย (Democratic Age) แล้ว ในศตวรรษที่ 21 มากกว่า 123 ประเทศทั่วโลก¹ ได้มีกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและมักอ้างถึงประชาธิปไตยเป็นรากฐานการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น กระแสของประชาธิปไตยนับว่าได้สร้างระเบียบของโลกขึ้นใหม่หลายประการ กระแสประชาธิปไตยทำให้เกิดการปกครองที่ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การเพิ่มขึ้นของสิทธิ เสรีภาพ และอำนาจของประชาชน มีกลไกของรัฐมากมายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับการสร้างประชาธิปไตย ในมิติระหว่างประเทศกระแสประชาธิปไตยทำให้เกิดช่องทาง หรืออุปสรรคในการเคลื่อนที่ของคน ทุน และทรัพยากรต่างๆ รวมถึงทำให้เกิดสงครามระหว่างประเทศได้เช่นกัน สังคมการเมืองในอดีตนั้นเป็นเรื่องที่เผด็จการ (Dictatorship) ต่อสู้กับเสรีภาพ (Freedom) หรือเป็นเรื่องของระบอบคอมมิวนิสต์ (Communism) ต่อสู้กับระบอบประชาธิปไตย หากแต่สังคมการเมืองในปัจจุบันการต่อสู้ส่วนใหญ่กลับมุ่งไปในปริมนทลของประชาธิปไตย และต่างต่อสู้เพื่อสร้างค่านิยมหรือคำอธิบายว่าประชาธิปไตยรูปแบบแบบใดที่ให้ประโยชน์ หรือสร้างความนิยมจากประชาชนได้มากกว่ากัน

อันเนื่องมาจากประชาธิปไตยในช่วงศตวรรษที่ 21 นี้กำลังถูกท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงของกระแสสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเป็นอย่างมาก จากการศึกษาพบว่าประมาณ 56 ประเทศทั่วโลกเกิดภาวะประชาธิปไตยถดถอย² หลักการและรูปแบบของประชาธิปไตยในบางประเทศกำลังถูกบิดเบือน เปลี่ยนแปลง และตีความให้มีความแตกต่างกันออกไป เพื่อนำมาสร้างผลประโยชน์ให้บุคคลบางกลุ่ม โดยเฉพาะชนชั้นนำผู้มีอำนาจทางการเมือง ดังจะเห็นตัวอย่าง

¹ Ethan B. Kapstein and Nathan Converse, "Why Democracy Fail," *Journal of Democracy* 19,4 (October 2008): 59.

² Ibid., p. 60.

บริบทของประชาธิปไตยที่แตกต่างกันออกไปในประเทศแถบละตินอเมริกาเช่น เวเนซุเอลา โบลิเวีย เอกวาดอร์ ประเทศในแถบแอฟริกาเช่น ไนจีเรีย เคนยา กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และในที่นี้รวมไปถึงประเทศไทยและรัสเซียด้วย ข้อสังเกตคือประเทศที่มักจะประสบกับปัญหาทางประชาธิปไตยส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา หรือเป็นประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ (New Democracies) แต่ก็มีประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศประสบปัญหาทางประชาธิปไตย โดยอาจแตกต่างกันในลักษณะของปัญหา อย่างไรก็ตามปัญหาร่วมกันทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาคือ การที่ระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบและเนื้อหาของประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21 ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว นั้น ลาร์รี ไดมอนด์ (Larry Diamond) นักวิชาการผู้มีชื่อเสียงทางด้านการศึกษาพัฒนาการของประชาธิปไตยในเชิงเปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของประชาธิปไตยในยุคนี้ไม่ได้นำไปสู่ประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า (Progressive Democracy) หากแต่เป็นความถดถอยของประชาธิปไตย (Democratic Rollback) อันเนื่องมาจากหลักการและรูปแบบของประชาธิปไตยถูกหยิบยกมาใช้แค่เพียงบางส่วน กล่าวคือนำหลักการเสียงข้างมากมาใช้ โดยอ้างอิงหรือยึดโยงจากการเลือกตั้งที่คูมิวเินแล้วเป็นประชาธิปไตย และนำผลการเลือกตั้งนั้นมาสถาปนาให้ผู้นำเป็นเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian) โดยสร้างผู้นำให้มีอำนาจที่เข้มแข็ง (Strongman) และขยายอำนาจของฝ่ายบริหารให้มีมากขึ้น สิ่งที่น่าสนใจมากไปกว่านั้นคือ ผู้นำที่เข้มแข็งและมีอำนาจมากจนกลายเป็นเผด็จการอำนาจนิยมกลับได้รับความนิยมนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ หรือเป็นทางเลือกซึ่งคนส่วนใหญ่ในประเทศชื่นชอบ เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีกษัตริย์ทักษิณ ชินวัตร ของประเทศไทย และอดีตประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) ของประเทศรัสเซีย ทั้งสองถูกกล่าวหาว่าเป็นเผด็จการอำนาจนิยมที่คุมเสียงเสียงข้างมากในรัฐสภาเอาไว้ แต่ประชาชนจำนวนมากในประเทศกลับชื่นชอบ และได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะว่าการไม่ทำงานของประชาธิปไตย หรือกลไกภายใต้ระบอบประชาธิปไตยถูกทำให้มีคุณค่าน้อยลง ด้วยการที่ประชาธิปไตยไม่สามารถจำกัดการเกิดอาชญากรรม ยับยั้งการทุจริต ไม่สามารถสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจได้ ไม่สามารถประกันเสรีภาพของประชาชน และรักษาหลักนิติรัฐไว้ ด้วยปัญหาเหล่านี้ที่ประชาธิปไตยไม่สามารถแก้ไขได้ หรือประชาธิปไตยถูกสถาปนาขึ้นเพียงบางส่วน จึงทำให้ประชาชนสัมผัสได้ถึงความบกพร่องของประชาธิปไตย และหันไปหาเผด็จการอำนาจนิยมของฝ่ายบริหารที่ดูเหมือนว่าจะทำอะไรได้รวดเร็ว และมีผลในเชิงรูปธรรมที่ผู้คนเข้าถึงสัมผัสได้ แม้จะมีข้อบกพร่องอยู่มากแต่ทำให้ประชาชนจำนวนมากในสังคมรู้สึกว่าได้รับผลประโยชน์

การนำหลักการเสียงข้างมากมาใช้โดยละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญกับหลักของการ

ตรวจสอบได้ หรือหลักการรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของหลักการทางประชาธิปไตยอีกข้อหนึ่งนั้น อาจนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด โดยมีลักษณะที่ ไดมอนด์เรียกว่า “รัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory State)” และนำไปสู่สังคมที่เป็นผู้ล่า (Predatory Societies) กล่าวคือทั้งกลไกของรัฐและระเบียบทางสังคมต่างมีพฤติกรรมที่ไล่ล่าประชาชนทั้งคู่ รัฐและสังคมที่มีลักษณะของผู้ล่าจะทำให้ภายในบางส่วนของสังคมแยกขาดออกจากกันและไปกดทับบางส่วนของสังคมด้วย (จะได้อธิบายในส่วนของทฤษฎีต่อไป)

จากที่แสดงให้เห็นความเป็นมาทั้งหมดของการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยที่คู่มือรูปผิดร่างไปนั้น คงเพียงพอที่จะทำให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาและความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับประชาธิปไตย เพราะระบอบประชาธิปไตยที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงมีผลต่อรูปลักษณ์ทางการปกครองในปัจจุบัน หากแต่ยังได้เกาะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และการตั้งต้นของสังคมในอนาคตข้างหน้าอีกด้วย กล่าวคือหากไม่ศึกษาและทำความเข้าใจกับประชาธิปไตยที่ถูกทำลายและถูกเปลี่ยนแปลงไปนั้น ก็จะทำให้ไม่เข้าใจและไม่สามารถหาทางออกจากปัญหาประชาธิปไตยในปัจจุบันได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากไม่เข้าใจก็จะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ถูกต้องไม่ได้ เมื่อแก้ปัญหาไม่ได้ก็จะวนเวียนอยู่กับดักของประชาธิปไตยแบบเดิมๆ และท้ายที่สุดเมื่อแก้ปัญหาไม่ได้ย่อมสร้าง หรือเปลี่ยนผ่านกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยได้ยากลำบาก

การเปลี่ยนผ่านของประชาธิปไตยที่กลายรูปไปเป็นเผด็จการอำนาจนิยมที่ฝ่ายบริหารครองเสียงข้างมากในศตวรรษนี้ปรากฏขึ้นในหลายภูมิภาคของโลกและหลายประเทศ เพื่อให้การศึกษาในครั้งนี้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงเลือกศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยใน 2 ประเทศ คือ ประเทศไทยและประเทศรัสเซีย โดยจะศึกษาระบอบประชาธิปไตยที่ดำเนินอยู่ภายใต้การปกครองของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และอดีตประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน อันเนื่องมาจากที่ผ่านมากการศึกษาประชาธิปไตยเปรียบเทียบในสังคมไทยมักศึกษากันในแถบละตินอเมริกาและนำมาเปรียบเทียบกับไทย (เช่นงานของภควดี วีระภาสพงษ์) หรือมีแต่การศึกษาเปรียบเทียบจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) กับทักษิณ ชินวัตร (งานของเกษียร เตชะพีระ) ยังไม่ได้มีงานที่ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างทักษิณ ชินวัตร และวลาดิมีร์ ปูติน นอกจากนี้ลักษณะของอดีตผู้นำทั้ง 2 ยังมีนัยสำคัญที่น่าสนใจอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปความได้ดังนี้

1.1.1 ในแง่โลกาภิวัตน์เชิงเศรษฐกิจ

การที่ประเทศไทยและรัสเซียมีการเชื่อมโยงกับกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Globalization) กล่าวคือระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศไทยและรัสเซียผูกโยงกับ

การเคลื่อนไหวของระบบเศรษฐกิจโลกทำให้เกิดปัจจัยต่างๆ ดังนี้

ประการแรก ประเทศไทยและรัสเซีย มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาทางประชาธิปไตยทั้งคู่ กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ของไทยและรัสเซียเกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง และในทุกครั้งมักจะมีมิติทางเศรษฐกิจโลกเข้ามาเป็นตัวแปรที่สร้างผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง ซึ่งมีทิศทางจากประชาธิปไตยไปสู่เผด็จการ และจากเผด็จการไปสู่ประชาธิปไตย (การเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยครั้งแรกของไทยกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2475 ในขณะที่รัสเซียอาจเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2460) และกระแสการเปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยในระยะหลังของไทยและรัสเซียต่างเกิดขึ้นในช่วงเดียวกันคือ ราวทศวรรษ 2530 (ประเทศไทยในช่วงพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และประเทศรัสเซียในช่วงมิกฮาอิล กอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachyov)) *

ประการที่สอง ในช่วงการบริหารประเทศของทักษิณ และปูติน ได้ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศมีการขยายตัวอย่างมาก ทำให้ประชาชนในประเทศได้รับรู้ถึงอำนาจในทางเศรษฐกิจที่ตนเองมีอยู่ ในกรณีของทักษิณเกิดจากการนำงบประมาณของรัฐไปจัดทำเป็นนโยบายประชานิยม (Populism)³ ส่วนกรณีของรัสเซียนั้นเกิดจากราคาของสินค้ากลุ่มพลังงานมีราคาพุ่งสูงขึ้น ซึ่งสินค้าพลังงานนับได้ว่าเป็นสินค้าหลักของประเทศรัสเซีย ทำให้มีรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมากพอที่ปูตินจะนำไปจัดตั้งเป็นกองทุนเพื่อใช้ในนโยบายทางด้านสังคม⁴

ประการที่สาม ทักษิณและปูตินก้าวขึ้นเป็นผู้บริหารประเทศในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านของประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ทักษิณก้าวสู่อำนาจภายหลังการปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ในส่วนของปูตินได้ก้าวขึ้นสู่อำนาจภายหลังช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงจากสังคมนิยมมาสู่ประชาธิปไตย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 1993 (พ.ศ.2536) และภายหลังจากแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

* ความคล้ายคลึงกันในที่นี้พิจารณาโดยเทียบเคียงจากปัจจัยที่เข้ามากระทบจนทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย รวมถึงระยะเวลาที่เกิดขึ้นมีความใกล้เคียงกัน ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าหากพิจารณาถึงรายละเอียดอาจพบว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยของไทยและรัสเซีย ย่อมมีลักษณะที่ต่างกัน โดยเฉพาะมีฐานของระบอบการเมืองที่ต่างกันกล่าวคือ ไทยเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ประชาธิปไตย ในขณะที่รัสเซียเปลี่ยนจากระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ไปสู่ประชาธิปไตย ฉะนั้นกระบวนการก่อเกิดของประชาชน การก่อการกล่อมเกลางานทางการเมืองของผู้นำต่อประชาชนในทั้งสองประเทศย่อมมีลักษณะที่ต่างกันออกไป

³ สุวินัย ภรณวลัย, แกะรอยทักษิณมิคส์ (กรุงเทพฯ: openbooks, 2547), หน้า 1-144.

⁴ Richard Sakwa, Putin Russia's Choice (London: Routledge, 2004), หน้า 1-307.

ขนานใหญ่ในรัสเซีย ที่ถือว่าเป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัสเซีย⁵

1.1.2 ในแง่โครงสร้างทางการเมือง

ในช่วงการปกครองของทักษิณ และปูติน ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางการเมืองที่สอดคล้องกันดังนี้

ประการแรก อดีตนายรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร และอดีตนายกรัฐมนตรีวลาดิมีร์ ปูติน เป็นผู้นำที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจโดยกระบวนการเลือกตั้งคู่ ทักษิณก้าวขึ้นสู่อำนาจบริหารโดยผ่านการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544, 2548⁶ ในกรณีของปูตินได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2543, 2547⁷ และทั้งสองต่างถูกกล่าวหาว่าเป็นเผด็จการอำนาจนิยม มีลักษณะของผู้นำที่เข้มแข็งเด็ดขาด สร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งครองเสียงข้างมากในรัฐสภา จนนำไปสู่ความพยายามสร้างรัฐที่เข้มแข็ง

ประการที่สอง ในช่วงเวลาที่ทักษิณและปูติน ดำรงตำแหน่งผู้นำของประเทศ ทั้งสองต่างปรับเปลี่ยนเจตจำนงของรัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมกลไกของรัฐและสถาบันทางการเมืองให้ดำเนินไปตามที่ตนต้องการ อีกทั้งยังมีการควบคุมและแทรกแซงสื่ออย่างมากในยุคของอดีตผู้นำทั้งสอง ในกรณีของทักษิณได้ใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารไว้มาก สถาปนาอำนาจให้กับตนเอง เข้าควบคุมพรรคการเมือง ปฏิรูประบบราชการให้มีอำนาจขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีมากขึ้น เช่นกรณีผู้ว่าซีอีโอ (Chief Executive Officer: CEO) ทูตซีอีโอ ผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ การควบคุมรัฐสภาโดยฝ่ายค้านไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้ รวมไปถึงการให้บริษัทในครอบครัวตระกูลชินวัตร เข้าถือหุ้นหรือโฆษณาในสื่อต่าง ๆ⁸ ทางด้านของปูติน ได้ใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ.2536) ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจสูงสุดให้กับประธานาธิบดี (Presidential Supremacy) ปูตินใช้อำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปฏิรูปการเมืองในระดับภูมิภาคและการเมืองในระดับท้องถิ่น เพื่อรวมศูนย์อำนาจที่ประธานาธิบดีให้มากขึ้น รวมไปถึงการปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมืองทำให้จำนวน

⁵ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, รัสเซียยุคเยลต์ซิน บนเส้นทางประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยม (กรุงเทพฯ: สมาพันธ์, 2536), หน้า 1-159.

⁶ เกษียร เตชะพีระ, บุชกับทักษิณ: ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2547), หน้า 1-256.

⁷ Alex Pravda, Leading Russia: Putin in Perspective (New York : Oxford University press, 2005), pp. 23-36.

⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณ-ประชานิยม (กรุงเทพฯ: มติชน, 2550), หน้า 1-232.

ของพรรคการเมืองลดลงและง่ายต่อการควบคุมสภาผู้แทนราษฎร ในแง่ของสื่อสารมวลชนภายใต้การปกครองของปูตินสื่อโดยเฉพาะโทรทัศน์ถูกควบคุมจากรัฐเป็นอย่างมาก⁹

1.1.3 ในแง่โครงสร้างทางสังคม

ภายใต้การบริหารประเทศของทักษิณ และปูติน ความสอดคล้องในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ภายในสังคมของทั้ง 2 ประเทศ มีลักษณะดังนี้

ประการแรก การขึ้นครองอำนาจของทักษิณและปูติน ได้ชักนำให้กลุ่มธุรกิจการเมืองบางกลุ่มเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองและสามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ที่ฝ่ายการเมืองเอื้อให้ หรืออาจกล่าวได้ว่าทั้งสองประเทศในขณะนั้นตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มทุนที่มีลักษณะกระจุกตัว กล่าวคือในช่วงทักษิณ กลุ่มทุนที่มีบทบาทและเชื่อมโยงผลประโยชน์กับการเมืองส่วนใหญ่ ได้แก่ กลุ่มธุรกิจสื่อสาร อุตสาหกรรมรถยนต์ อุตสาหกรรมเกษตร ส่วนรัสเซียกลุ่มธุรกิจการเมืองส่วนใหญ่ ได้แก่ กลุ่มธุรกิจพลังงาน กลุ่มสื่อสาร กลุ่มอุตสาหกรรมเหล็กและโลหะต่างๆ

ประการที่สอง มีการใช้ความรุนแรงโดยรัฐ หรือการก่ออาชญากรรมโดยรัฐ (State Terrorism) เพื่อสร้างกระแสภาวะผู้นำที่เด็ดขาด เข้มแข็ง กล้าคิดตัดสินใจ ภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน มีการใช้นโยบายปราบปรามประชาชนด้วยวิธีการที่รุนแรงโดยรัฐหลายครั้ง ในกรณีของประเทศไทยคือ สงครามปราบปรามยาเสพติดและผู้มีอิทธิพล ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนในรัสเซียคือ การใช้กองกำลังของรัฐเข้าปราบปรามกลุ่มแบ่งแยกดินแดนเชเชน

1.1.4 ในแง่ของความชอบธรรมทางการเมือง

มีความสอดคล้องกันระหว่างทักษิณและปูตินคือ การที่ทั้งสองสร้างความชอบธรรมทางการเมืองจากการใช้อำนาจบารมี (Charismatic) และอำนาจทางกฎหมาย (Legal-Rational) การที่ทักษิณและปูตินต่างผ่านเส้นทางของการเป็นข้าราชการโดยเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายกองกำลังในระดับผู้บังคับบัญชาที่มาทั้งคู่ (ทักษิณ ลาออกจากราชการตำรวจในยศพันตำรวจโท ส่วนปูตินนั้นลาออกจากราชการตำรวจลับในยศพันเอก¹⁰) การทำงานในหน่วยราชการทำให้ทั้งคู่สามารถนำช่องทางกลไก ระเบียบปฏิบัติทางกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ มาสร้างและรองรับความชอบธรรมของตนเองได้ ในขณะที่เดียวกันการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายกองกำลัง รวมถึงภูมิหลังประวัติชีวิตในการทำงาน

⁹ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin* (Manchester: Manchester University Press, 2004), pp. 133-146.

¹⁰ มานะ ผุยเจริญ, *รัสเซียยุคปูติน* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 26.

ส่วนตัวและงานทางการเมืองต่างช่วยสร้างความชอบธรรมด้านอำนาจการเมืองไม่น้อย ส่วนการใช้ อำนาจประเพณี (Traditional Authority) มาสร้างความชอบธรรมนั้นทักษิณและปูตินดูจะใช้ อำนาจในมิตินี้้น้อยมาก และแม้ว่าปูตินไม่ได้ดำเนินชีวิตในวงการธุรกิจต่อจากอาชีพราชการ แต่ ด้วยคุณลักษณะของการบริหารประเทศในช่วงที่ทั้งสองดำรงตำแหน่งอยู่นั้น คงเพียงพอที่จะทำให้ เห็นนัยสำคัญบางประการที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาและการเปลี่ยนผ่านของประชาธิปไตยในทั้ง สองประเทศได้เป็นอย่างดี อย่างน้อยการนำกลไกอำนาจรัฐ และสถาบันการเมืองมาใช้เพื่อสร้าง และขยายอำนาจให้กับตนเองของอดีตผู้นำทั้งสอง เท่ากับได้ทำลายรากฐานของประชาธิปไตยไป พร้อมกันแล้ว

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมา คงทำให้เห็นได้ว่าการศึกษาใน ครั้งนี้ไม่ได้เพียงแต่มุ่งศึกษาในแง่ตัวผู้นำ กล่าวคือทักษิณ ชินวัตร และวลาดิมีร์ ปูติน แต่เพียง เท่านั้น หากแต่มุ่งที่จะศึกษาถึงความเป็นมา หรือภูมิหลังในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยและ รัสเซียว่าดำเนินมาในลักษณะใด จึงส่งผลให้เกิดผู้นำที่มีลักษณะพิเศษอย่างทักษิณและปูตินได้ นอกจากนี้ยังจะได้ศึกษาว่าภายใต้การบริหารประเทศของอดีตผู้นำทั้งสองมีการจัดความสัมพันธ์ เชิงอำนาจทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของทั้งศูนย์กลางอำนาจและในสังคม อย่างไร อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าระบอบการเมือง (Political Regime) ที่ทักษิณและปูตินสร้าง ขึ้นมานั้น หรือระบอบทักษิณและปูติน ทำงาน ขับเคลื่อนอย่างไรจึงทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ และ ความเป็นรัฐผู้ล่าส่งผลให้เกิดปัญหาประชาธิปไตยอย่างไร

ด้วยความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดคงทำให้เห็นว่าจุดเน้น สำคัญของที่มาแห่งปัญหาคือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 2 ปัจจัยอันได้แก่ ประชาธิปไตยและระบอบ การเมือง ปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยดังกล่าวดำเนินไปในลักษณะที่ว่าปฏิบัติการของระบอบการเมือง ในสังคมการเมืองหนึ่งย่อมส่งผลต่อประชาธิปไตยหรือกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในสังคม การเมืองนั้น เหล่านี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงคำถามของการวิจัยต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

1. ระบอบทักษิณและปูตินเกิดขึ้นด้วยฐานทางประชาธิปไตยในลักษณะใด และมี กระบวนการที่ใช้อธิบายความชอบธรรมและสร้างความนิยมอย่างไร
2. ระบอบทักษิณและระบอบปูตินทำงานอย่างไรจึงทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่า
3. ภายหลังจากการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปูตินทำให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็น ปัญหาต่อประชาธิปไตยทั้งในเชิงความถดถอยและตัวแบบทางประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบระหว่างไทยกับรัสเซียโดยเน้นเวลาที่ทักษิณและปูตินเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 4 ประการดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา หรือภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซียก่อนการขึ้นสู่อำนาจของทักษิณและปูติน โดยพิจารณาผ่านรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกลไกและระเบียบที่มีความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ของกระบวนการประชาธิปไตย ว่ามีหลักการและรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ความเหมือนและความแตกต่างกันมีนัยสำคัญอย่างไรต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในทั้ง 2 ประเทศ

2. เพื่อศึกษาว่าระบอบทักษิณและปูติน มีลักษณะของการจัดการ การทำงานหรือปฏิบัติการอย่างไร จึงทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งส่งผลต่อความถดถอยทางประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซีย หรืออีกนัยหนึ่งคือ การศึกษาผลจากกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่ทำให้เกิดความถดถอยแทนที่จะเป็นประชาธิปไตยที่ลงรากปักฐาน โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งใช้ประเทศไทยและรัสเซียเป็นตัวแบบในการอธิบาย

3. เพื่อศึกษาถึงผลลัพธ์ (Outcome) ที่ปรากฏภายหลังจากการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปูติน

4. เพื่อเพิ่มพื้นที่ในการอธิบายรูปแบบการปกครองในระบอบทักษิณและระบอบปูติน โดยใช้กรอบโครงทางประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการทำความเข้าใจ พร้อมหาข้อสรุปในเชิงประจักษ์เพื่อนำไปเสนอเป็นมุมมองต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

1.4 สมมติฐานการวิจัย

เพื่อให้การศึกษาดำเนินไปอย่างมีแนวทาง หรือมีประเด็นในการพิจารณาอย่างชัดเจน จึงตั้งสมมติฐานเพื่อเป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

ระบอบทักษิณและปูตินเกิดขึ้นจากภูมิหลังของรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มากพอสมควร และมีพื้นฐานอำนาจความชอบธรรมรวมถึงความนิยมจากประชาชนรองรับ แต่ระบอบทักษิณและปูตินได้ฉวยใช้ภูมิหลังของรัฐธรรมนูญรวมถึงความชอบธรรมและกระแสนิยมจากประชาชนสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่า ซึ่งเป็นลักษณะหรือพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด (Delegative Democracy) โดยพฤติกรรมดังกล่าวได้กลายเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย (Democratic Rollback)

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาของงานชิ้นนี้เกี่ยวข้องกับการศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของประชาธิปไตยระหว่างประเทศไทยและรัสเซียสามารถแบ่งขอบเขตในการศึกษาได้ดังนี้

ขอบเขตในเชิงเนื้อหา มีขอบเขตของการศึกษาอยู่ที่การเมืองการปกครองของประเทศไทยและรัสเซีย โดยส่วนแรกเริ่มจากศึกษาพิจารณาบริบทการพัฒนาประชาธิปไตยในไทยและรัสเซียจากรัฐธรรมนูญ รวมถึงพิจารณาภูมิหลังการเกิดขึ้นของระบอบทักษิณและระบอบปูติน ส่วนที่สองศึกษาปฏิบัติการของระบอบทักษิณและปูตินจนก่อให้เกิดสภาพการณ์รัฐที่เป็นผู้ล่าที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และส่วนสุดท้ายคือ ศึกษาผลลัพธ์จากการสร้างรัฐผู้ล่าของระบอบทักษิณและปูตินที่ส่งผลให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย

ขอบเขตในเชิงเวลา งานชิ้นนี้เน้นศึกษาในช่วงเวลาการบริหารประเทศของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร คือระหว่างปีพ.ศ.2544-2549 และอดีตนายกรัฐมนตรีวลาดิมีร์ ปูติน คือระหว่างปีพ.ศ.2543-2551 กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มุ่งให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูลในช่วงที่ทักษิณและปูตินเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามบางช่วงเวลาก่อนการขึ้นครองอำนาจฝ่ายบริหาร และบางช่วงเวลาหลังจากที่ทั้งสองลงจากตำแหน่ง ต่างมีความสำคัญในฐานะเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่ต้องนำมาประกอบการอธิบายเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตในเชิงเนื้อหาที่มีทั้งเนื้อหาในเชิงภูมิหลังความเป็นมา และเนื้อหาในเชิงผลลัพธ์ที่เกิดภายหลัง ทั้งนี้การศึกษาค้นคว้าข้อมูลไม่ได้ต้องการสืบค้นข้อเท็จจริงอันปรากฏตามวัน เวลา หรือช่วงเวลาแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงอธิบายเชื่อมโยงปรากฏการณ์ต่างๆ ให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์เป็นเหตุเป็นผลยึดโยงกันตามลำดับเวลาก่อนหลัง

ขอบเขตในเชิงบุคคล การศึกษาครั้งนี้มีหน่วยวิเคราะห์หลัก (Unit of Analysis) ที่ระบอบการเมือง (Political Regime) กล่าวคือ ไม่ได้เน้นที่ตัวอดีตผู้นำอย่างทักษิณและปูติน แต่เน้นที่ระบอบการเมืองซึ่งมีทักษิณและปูตินอยู่ในฐานะผู้นำของระบอบ โดยระบอบการเมืองนั้น พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ได้ให้ความหมายของระบอบการเมืองไว้โดยบทความเรื่องทักษิณนิยม...(อีกที) ว่า

“ระบอบทางการเมือง มีนัยยะสำคัญอยู่ที่การพูดถึงการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการของทั้งศูนย์กลางอำนาจและสังคมในวงกว้าง โดยระบอบทางการเมืองจะทำหน้าที่กำหนดว่าใครจะมีช่องทางในการเข้าสู่อำนาจได้บ้าง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีและไม่มีอำนาจ นอกจากนี้ระบอบการเมืองยังหมายถึง กฎเกณฑ์และการแบ่งสรรทรัพยากรทางการเมืองต่างๆ ซึ่งผู้มีบทบาท (ตัว

แสดง) ทางการเมืองใช้สิทธิอำนาจ (Authority) ในการกำหนดและบังคับใช้อำนาจเหล่านั้นในนามของการตัดสินใจของส่วนรวม (สาธารณะ)”¹¹

ดังนั้นในด้านขอบเขตตัวบุคคลของการศึกษาในครั้งนี้ จึงให้ความสำคัญที่การกระทำ การตัดสินใจ การดำเนินการต่างๆ ซึ่งเป็นผลรวมมาจากผู้มีอำนาจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ภายใต้ช่วงเวลาที่ทักษิณและปูตินเป็นผู้นำ แต่ก็ไม่ได้ละเลยการพิจารณาในด้านตัวบุคคลที่เป็นปัจเจก หรือพิจารณาเฉพาะตัวผู้นำอย่างทักษิณและปูติน เพราะภูมิหลังและความเป็นมา โดยเฉพาะของตัวผู้นำย่อมมีอิทธิพลต่อการสร้างความนิยมและอธิบายความชอบธรรมที่มีต่อระบอบการเมือง

โดยสรุปขอบเขตการศึกษาในที่นี้จึงเน้นไปที่การศึกษากฎมืหลัง ที่มา ปฏิบัติการ และผลลัพธ์หลังปฏิบัติการของระบอบทักษิณและปูติน กล่าวคือระบอบทักษิณและปูติน เกิดขึ้นมาด้วยสภาวะปัจจัยใด มีการทำงานเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองอย่างไร พัฒนาความชอบธรรมของระบอบจนสร้างให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้อย่างไร และผลจากสภาพการณ์รัฐผู้ล่านำไปสู่ความถดถอยของประชาธิปไตยอย่างไร

หากพิจารณาจากการกำหนดขอบเขตของงานชิ้นนี้อาจทำให้มองได้ว่าให้ความสำคัญกับตัวกระทำการ (Agency) อันได้แก่ระบอบทักษิณและปูติน มากกว่าให้น้ำหนักกับโครงสร้าง (Structure) อันได้แก่ กฎกติกา บริบทแวดล้อม และโครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันกับระบอบทักษิณและปูติน ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าในบางช่วงบางตอนของงานเป็นเช่นนั้น แต่ในบางส่วนของงานก็พยายามอธิบายโดยให้น้ำหนักกับโครงสร้างมากกว่าตัวกระทำการ ด้วยการแสดงให้เห็นอิทธิพลของโครงสร้างที่ผลักดัน ส่งผล หรือมีอิทธิพลต่อตัวระบอบ ดังนั้นสำหรับแนวทางวิเคราะห์ทางการเมืองของงานชิ้นนี้จึงวางอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ตัวกระทำการและโครงสร้างต่างมีการกระทำระหว่างกัน (Reaction) อยู่ตลอดเวลา และต่างมีอิทธิพลระหว่างกันอยู่เสมอไม่สามารถและไม่มีประโยชน์ที่จะแยกให้เห็นอย่างเด็ดขาดว่าอะไรมีอิทธิพลเหนืออะไร

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

งานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งประกอบไปด้วย 2 ส่วนคือ ส่วนแรก ระเบียบวิธีวิจัยในแง่ทฤษฎีและปรัชญา เป็นการอธิบายแนวคิดหรือระเบียบปฏิบัติในขั้นตอนของการวิจัย ซึ่ง

¹¹ Stephanie Lawson, “Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime: Change and Democratization,” *Comparative Politics* 25 (February 1993): 183.

ใช้เป็นพื้นฐานของการศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์ และอีกส่วนหนึ่งเป็นระเบียบวิธีวิจัยในแง่เทคนิควิธีการกล่าวคือ อธิบายเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

1.6.1 ระเบียบวิธีวิจัย: ทฤษฎีและปรัชญาของการวิจัย

งานศึกษาวิจัยขั้นนี้มีลักษณะทางระเบียบวิธีวิจัยเบื้องต้นคือ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีจุดประสงค์ที่จะตอบสนองต่อองค์ความรู้ ตอบข้อสงสัย และเพื่อเข้าใจ¹² เกี่ยวกับระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซีย ผลจากการศึกษาสามารถนำไปสร้างเป็นองค์ความรู้ และทฤษฎีได้ หรืออาจกล่าวได้ว่างานวิจัยขั้นนี้เป็นงานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research)¹³ ที่ไม่ได้มุ่งนำผลการศึกษาไปแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือปัญหาเร่งด่วนแต่อย่างใด การศึกษาในครั้งนี้จึงดำเนินไปในลักษณะของงานวิจัยแบบพรรณนา (Description) กล่าวคือ อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ศึกษา¹⁴ โดยแสดงให้เห็นว่าปรากฏการณ์นั้นส่งผลอย่างมีนัยสำคัญอย่างไรต่อระบบประชาธิปไตยและการเมืองในประเทศไทยและรัสเซีย อีกทั้งยังได้นำแนวทางของการวิจัยแบบอธิบาย (Explanatory)¹⁵ คือ อธิบายหรือชี้ให้เห็นถึงเหตุและผล หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับระบบประชาธิปไตยในทั้งสองประเทศว่ามีสาเหตุอะไรบ้างที่เป็นตัวกระตุ้น และคอยผลักดันอยู่

งานวิจัยขั้นนี้ได้มีมิติทางด้านเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดช่วงระยะเวลาที่จะศึกษาเอาไว้คือ ในช่วงการบริหารประเทศของทักษิณ ชินวัตร และวลาดิเมียร์ ปูติน แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดช่วงเวลาในงานขั้นนี้มีลักษณะเป็นเพียงการระบุช่วงเวลาให้ทราบเท่านั้นว่าจะศึกษาช่วงไหน มิติทางด้านเวลาไม่ได้มีผล หรือไม่ได้เป็นตัวแปรสำคัญต่องาน

การศึกษาพัฒนาการและการเปลี่ยนผ่านของประชาธิปไตยระหว่างไทยและรัสเซียนี้เน้นศึกษาในมิติการเมืองเปรียบเทียบคือ ศึกษากรณีตัวอย่างจำนวนหนึ่งในรายละเอียด เพื่อแสวงหาความเหมือนหรือความต่างกัน (Diversities) ของกรณีตัวอย่างที่นำมาศึกษาเพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบความคิด (Framework) หรือทฤษฎี (Theory) ที่แสดงความสัมพันธ์อย่างมีเหตุและผล¹⁶ การศึกษาในครั้งนี้จึงใช้ประเทศไทยและประเทศรัสเซียในช่วงการบริหารประเทศของระบอบ

¹² Neuman, W. Lawrence, *Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approaches* (Massachusetts: Pearson, 2006), p.13.

¹³ Ibid., p.24.

¹⁴ Ibid., p.34.

¹⁵ Ibid., p.35.

¹⁶ สิริพรรณ นกสวน. *วิธีการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ใน ประมวลสารชุดวิชา 83703 การเมืองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 1-5* (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า119.

ทักษิณและปูตินเป็นกรณีตัวอย่าง เพื่อแสวงหาปัจจัยต่างๆ ที่เหมือนกันจนนำไปสู่การเกิดขึ้นของ รัฐที่เป็นผู้ล่า และนำไปปัจจัยในเชิงประจักษ์เหล่านั้นมาสร้างคำอธิบายเป็นกฎเกณฑ์

ทั้งนี้ จอน สจิวต มิลล์ (John Stuart Mill) ได้เสนอวิธีการที่สำคัญ 2 แนวทางสำหรับการ ศึกษาการเมืองเปรียบเทียบไว้ คือ

1. วิธีการศึกษาที่แสวงหาสาเหตุร่วมกัน (The Method of Agreement) คือการศึกษา กรณีศึกษาที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน เพื่อหาสาเหตุร่วมกันของกรณีเหล่านั้น

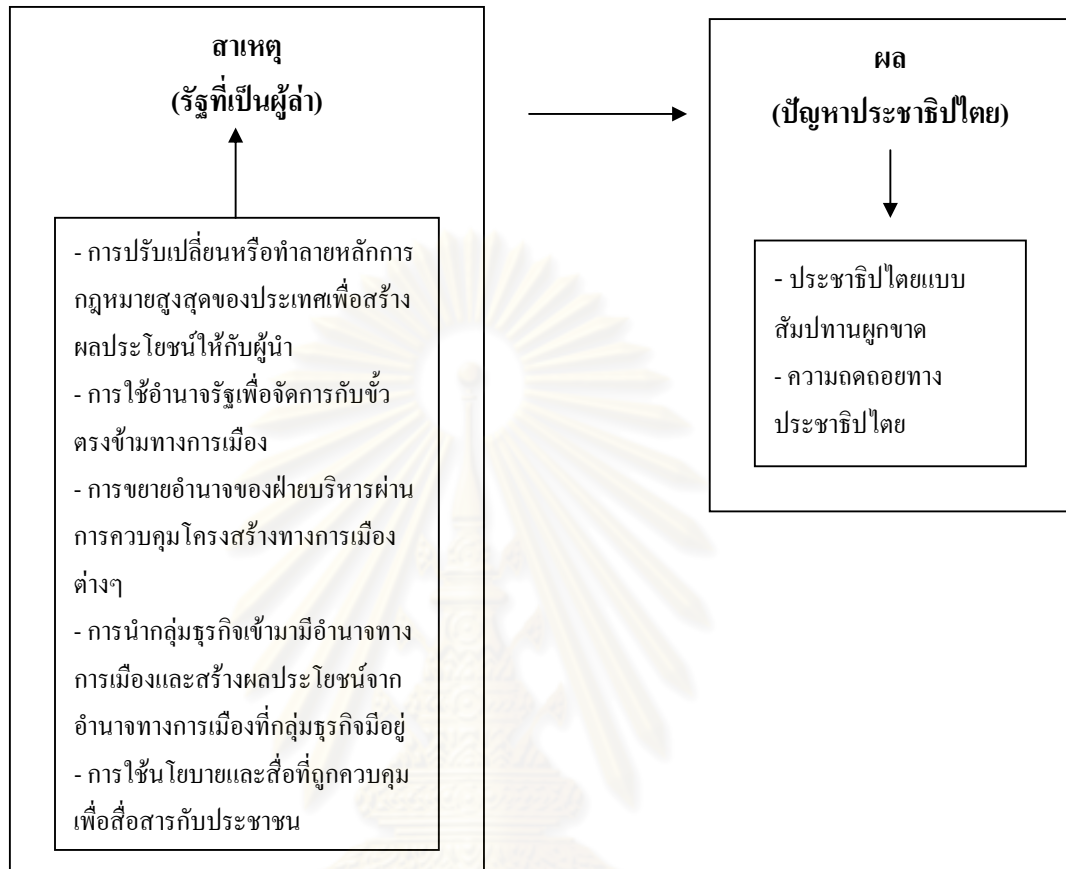
2. วิธีการศึกษาที่แสวงหาความแตกต่าง (The Method of Difference) คือ การศึกษา กรณีศึกษาที่แตกต่างหรือตรงกันข้ามกัน เพื่อหาสาเหตุแห่งความแตกต่างของแต่ละกรณี¹⁷

ตามที่ได้กล่าวข้างต้น การศึกษาครั้งนี้เน้นแสวงหาสาเหตุร่วมกันของทั้งสองประเทศ แต่ อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้ละเลยหรือตัดทิ้งความแตกต่างที่ได้จากการศึกษาเพราะความแตกต่างอัน เป็นผลที่ตามมาจากการศึกษาจะสามารถนำมาอธิบายประกอบให้งานมีความชัดเจนขึ้น หากจะ อธิบายในรายละเอียดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นการศึกษาในครั้งนี้มีสาเหตุคือ การเกิดพฤติกรรมของรัฐที่ เป็นผู้ล่า และนำไปสู่ผลคือ ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ทำให้เกิด ความถดถอยทางประชาธิปไตย โดยเหตุหรือรัฐที่เป็นผู้ล่านั้นเกิดขึ้นจากเงื่อนไขหลายประการ ประกอบกัน (Combination of Conditions) ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ John Stuart Mill, The Student's handbook : Synoptical and Explanatory of Mr. J.S. Mill's System of Logic, A.H. Killick (ed), (London: Longman, 1984), pp.103-111.

แผนภาพที่ 1.1 แผนภาพแสดงสาเหตุและผลของรัฐที่เป็นผู้ล่าและปัญหาประชาธิปไตย



การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบด้วยการมุ่งหาสาเหตุร่วมกันย่อมมีจุดอ่อน หรือข้อได้เปรียบได้เหมือนกับวิธีการศึกษาอื่นๆ ทั้งนี้การแสวงหาสาเหตุร่วมกันจะมีจุดอ่อนอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก วิธีการศึกษาที่แสวงหาสาเหตุร่วมกันจะไม่สามารถสร้างแบบแผนความสัมพันธ์ที่สำคัญ จำเป็น และถูกต้องระหว่างสาเหตุและผลได้เสมอไป ประการที่สองกรณีที่ปรากฏการณ์ที่ศึกษาสามารถอธิบายได้ด้วยสาเหตุหลายตัว (Plural Causation) วิธีการศึกษาที่แสวงหาสาเหตุร่วมกันมักจะทำให้ข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง¹⁸ ด้วยตระหนักในข้อจำกัดของวิธีการศึกษาในแนวทางนี้จึงพยายามแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวด้วยการศึกษาโดยไม่ละเลยความแตกต่างที่ได้จากการศึกษากล่าวคือ ในการศึกษาจะไม่ใช้กระบวนการตัดทิ้ง (Elimination) สาเหตุหรือเงื่อนไขปัจจัยที่ไม่มีเหมือนกันทิ้งไปเสียทีเดียว หากแต่จะนำมาประกอบสร้างเป็นคำอธิบายให้เหมาะสม ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ก็เช่นกันจะได้พยายามตรวจสอบว่าสิ่งที่คาดการณ์ว่ามีความสอดคล้องกันนั้นแท้ที่จริงยัง

¹⁸ สิริพรรณ นกสวน. วิธีการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ใน ประมวลสาระชุดวิชา 83703 การเมืองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 1-5, หน้า 142.

มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญอยู่ในประเด็นเหล่านั้นด้วยหรือไม่ งานวิจัยชิ้นนี้จึงอาจแก้ไขจุดอ่อนของการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบที่มุ่งเน้นแต่การแสวงหาจุดร่วมแต่เพียงอย่างเดียวได้

1.6.2 ระเบียบวิธีวิจัย: เทคนิคและวิธีการที่ใช้ในการวิจัย

การเก็บข้อมูลในงานชิ้นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วใช้วิธีการวิจัยเอกสาร(Documentary research)¹⁹ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารที่เป็นตำรา หนังสือในทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารทางการจากหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ยังจะได้ใช้ข้อมูลจากสื่อ เช่น หนังสือพิมพ์ วารสารทางด้านการเมือง การวิจัยเอกสารจำเป็นต้องใช้การตีความ งานชิ้นนี้จึงเลือกใช้แนวทางการวิเคราะห์เนื้อหา (Qualitative content analysis)²⁰ คือ ศึกษาข้อมูลทั้งหมดที่สามารถรวบรวมได้จากแหล่งต่างๆ และทำการวิเคราะห์ แยกแยะ จัดประเภทข้อมูลต่างๆ ที่ได้มา เพื่อดูว่าข้อมูลทั้งหมดที่ได้มานั้นสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเด็น ข้อเสนอ หรือสมมติฐานที่ได้ตั้งเอาไว้หรือไม่ หากไปในทางเดียวกันก็สามารถนำข้อมูล ข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาสนับสนุนประเด็นให้ชัดเจน และสร้างความน่าเชื่อถือ หากข้อมูลที่ได้มาไม่เป็นไปในทางเดียวกับประเด็นที่ได้เสนอไป ก็สามารถที่จะอธิบายได้ว่าเหตุที่ข้อเสนอมิได้ผลไปตามนั้นเป็นเพราะข้อมูลชี้ไปในทางใด

การสัมภาษณ์ (Interview) ยังเป็นเครื่องมืออีกประเภทหนึ่งที่ใช้ในการเก็บข้อมูล โดยจะทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง หรือผู้มีความรู้ในช่วงการปกครองของทักษิณ ชินวัตร และวลาดิเมียร์ ปูติน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งจะได้เติมเต็มข้อมูลที่ขาดหาย และอีกส่วนหนึ่งเป็นการตรวจสอบ หรือสอบทานกับข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งอื่นๆ ทั้งนี้การเข้าฟังและสังเกตการณ์ในเวทีสัมมนาหรือเวทีวิชาการ ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาก็จะเป็นเครื่องมืออีกประเภทที่นำมาใช้ในการเก็บข้อมูล วิธีการที่ใช้ในการเก็บข้อมูลอีกประเภทคือ การวิเคราะห์โครงสร้างของกฎหมายและนโยบายโดยนำกฎหมายรัฐธรรมนูญมาพิจารณาว่าสร้างโอกาสและช่องทางในการสร้างผู้นำลักษณะพิเศษแบบทักษิณและปูตินได้อย่างไร และนำนโยบายที่ระบอบทักษิณและปูตินใช้เพื่อสร้างความเชื่อมั่น สร้างผลประโยชน์ และสร้างการยึดโยงกับประชาชนมาวิเคราะห์ว่ามีลักษณะอย่างไร

¹⁹ Bryman, Alan. *Social Research Methods* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp.380-397.

²⁰ Ibid.

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้มีลักษณะของงานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) ตามที่ได้กล่าวไป ดังนั้นประโยชน์ในเชิงรูปธรรมย่อมจะปรากฏได้น้อย แต่อย่างไรก็ตามความคาดหวังที่จะให้งานชิ้นนี้เกิดประโยชน์ยังคงมีอยู่ โดยสารัตถะจากงานชิ้นนี้มีอยู่ด้วยกันคือ ประการแรกสร้างกระบวนการทัศน์และความเข้าใจรูปแบบการเปลี่ยนแปลงผ่านของประชาธิปไตย ผ่านการทำงานของรัฐธรรมนูญ สถาบันการเมือง คณะผู้ปกครอง กลุ่มธุรกิจการเมือง และบริบทสังคมการเมืองของประเทศไทย และรัสเซีย

ประการที่สอง สามารถขยายหรือเพิ่มพื้นที่ในการอธิบายรูปแบบการปกครองของระบอบทักษิณ และระบอบปูตินให้มากขึ้น ด้วยการนำเสนอกรอบการมองด้วยทฤษฎีที่ต่างไปจากเดิม

ประการที่สาม แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยที่นอกเหนือไปจากข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน และประชาธิปไตยทางตรง

ประการที่สี่ สร้างการเชื่อมโยงบริบทของการเมืองไทยและรัสเซียได้

1.8 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอข้อมูลในงานชิ้นนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ส่วนหลักอันประกอบไปด้วย
บทนำ: โครงสร้างของงานและกรอบในการศึกษา

เนื้อหาที่จะอธิบายในส่วนของบทนำประกอบไปด้วยการชี้ให้เห็นที่มาของความสนใจและความสำคัญของประเด็นปัญหาที่จะนำไปสู่การศึกษาค้นคว้า กรอบคิด แนวทาง วัตถุประสงค์ที่ทำการศึกษาเพื่อจะนำไปตอบโจทย์และสมมติฐานที่มี อีกทั้งในส่วนของบทนำยังจะได้กล่าวถึงกรอบทฤษฎีหรือแนวคิดที่ใช้เสมือนเป็นแผนที่ในการดำเนินการวิเคราะห์ เก็บข้อมูล จัดแบ่งรวมกลุ่มข้อมูลต่างๆ และยังสามารถรวบรวมผลงานเกี่ยวกับระบอบทักษิณและปูตินที่มีการศึกษาค้นคว้าไว้แล้ว เพื่อแสดงขอบเขตขององค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับระบอบทักษิณและปูติน อีกทั้งเพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างของงานชิ้นนี้กับผลงานอื่นๆ ที่มีมาแล้ว

ส่วนที่หนึ่ง: ภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซีย และการเกิดขึ้นของระบอบทักษิณ และระบอบปูติน

เนื้อหาในส่วนที่หนึ่งเป็นการนำเสนอข้อมูลในเชิงภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงก่อนระบอบทักษิณและปูติน กับความเป็นมาและการเกิดขึ้นของตัวระบอบทักษิณและปูติน ทั้งนี้ภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยและรัสเซียได้ทำการพิจารณาผ่านกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยจะวิเคราะห์ให้เห็นว่าหลักการตามรัฐธรรมนูญของไทยและรัสเซีย ซึ่ง

ระบอบทักษิณและปูตินใช้เป็นฐานในการขึ้นสู่อำนาจบริหาร และเป็นกลไกในการกำกับสังคมการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มากพอสมควร นอกจากนี้จะได้อธิบายลักษณะการเกิดขึ้นและที่มาของระบอบทักษิณและปูตินที่สามารถสร้างฐานความชอบธรรมและความนิยมขึ้นมารองรับ

ส่วนที่สอง: การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปูติน

ส่วนที่สองยังคงเป็นการประมวลและนำเสนอข้อมูลเพื่อชี้ให้เห็นว่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินปฏิบัติการต่างๆ ของระบอบได้ทำให้เกิดลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าใน 5 มิติทั้งในมิติของกฎหมาย มิติการจัดการชั่วคราวข้าม มิติอำนาจทางการเมือง มิติธุรกิจการเมือง รวมทั้งมิติสังคมและประชาชน

ส่วนที่สาม: ผลลัพธ์จากการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปูติน

ส่วนที่สามเป็นการวิเคราะห์ และเชื่อมโยงให้เห็นว่าลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าที่ระบอบทักษิณและปูตินสร้างขึ้นส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ซึ่งมีรายละเอียดใน 3 กรอบคิด ทั้งกรอบคิดการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ กรอบคิดโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ รวมถึงกรอบคิดการผูกขาดอำนาจ โดยรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด เป็นความถดถอยทางประชาธิปไตยใน 5 มิติ อันได้แก่ บทบาทของผู้นำ การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย สถาบันทางการเมือง ส่งเสริมคนรักประชาธิปไตย และวัฒนธรรมทางการเมือง

ส่วนที่สี่: บทสรุปและมุมมองต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ในส่วนนี้จะได้ประมวลข้อมูลเชิงประจักษ์และการวิเคราะห์เชื่อมโยงต่างๆ นำมาสร้างคำอธิบายที่เป็นกฎเกณฑ์ และนำเสนอมุมมองหรือตัวแบบต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางการศึกษาวิจัยในลักษณะนี้ต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ใช้แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญคือ มาตรฐานความเป็นประชาธิปไตย (The criteria of democracy) แนวคิดนี้จะช่วยเป็นบรรทัดฐานในการอธิบายภูมิหลังการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยและประเทศรัสเซียที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะแตกต่าง หรือเปลี่ยนแปลงไปจากประเทศที่ประชาธิปไตยลงรากปักฐานแล้ว (Established Democracy) อย่างไร แนวคิดและทฤษฎีต่อมาคือ รัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory State) แนวคิดนี้จะให้หลักการ ลักษณะ และภาพของรัฐและสังคมที่เป็นผู้ล่า โดยจะพิจารณาระบบบทกษิณ และระบบบุดินมีการประกอบสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าตามแนวคิดนี้อย่างไร ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในช่วงต้นการเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมส่งผลให้เกิดพฤติกรรมหรือตัวแบบทางประชาธิปไตยที่สร้างความถดถอยทางประชาธิปไตย ดังนั้นแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญอีกชุดหนึ่งคือ ตัวแบบทางประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด (Delegative Democracy) ที่จะอธิบายให้เห็นว่าพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่าเป็นส่วนหนึ่งของตัวแบบดังกล่าวอย่างไร และความถดถอยของประชาธิปไตย (Democratic Rollback) แนวคิดนี้แสดงให้เห็นลักษณะของประชาธิปไตยที่ถดถอยเป็นอย่างไร แน่ใจว่าแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ย่อมมีข้อจำกัดดังนั้นจะอธิบายข้อจำกัดของแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวสอดแทรกไปในระหว่างการอธิบาย

2.1.1 ตัวแบบทางประชาธิปไตย (The Models of Democracy)

ก่อนที่จะอธิบายเกณฑ์วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตย และทฤษฎีอื่นๆ จะได้อธิบายเนื้อหาของคำว่าประชาธิปไตยไว้เป็นสังเขปดังนี้

ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบทางการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งประเทศทั้งหลายในโลกต่างใช้กันอย่างแพร่หลายอยู่ในปัจจุบัน ซามัวเอล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) ได้ชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นผลมาจากคลื่นลูกที่สาม (Third Wave) ของการแพร่ขยายตัวทางประชาธิปไตย โดยฮันติงตันได้แบ่งช่วงการขยายตัวของกระแสประชาธิปไตยเอาไว้ 3 ช่วง โดยคลื่นลูกแรกของกระแสประชาธิปไตยเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ.2371 (ค.ศ.1828) ด้วยการให้สิทธิในการออกเสียงเลือกผู้นำกับประชาชน แต่คลื่นลูกแรกของกระแสประชาธิปไตยได้

ต้องหยุดชะงักลงเมื่อมุสโสลินี (Mussolini) ขึ้นครองอำนาจในประเทศอิตาลีราว พ.ศ.2463 (ค.ศ. 1920) คลื่นลูกที่สองของกระแสประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรมีชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 2 กระแสประชาธิปไตยในครั้งนี้ได้ขยายตัวไปถึงประเทศในแถบลาตินอเมริกา และบรรดาประเทศอาณานิคมที่ได้รับเอกราชด้วย แต่การแพร่ขยายตัวของกระแสประชาธิปไตยในครั้งที่สองมีอันต้องชะงักลงในช่วงปี พ.ศ. 2505 (ค.ศ.1962) เมื่อกองทัพทหาร หรือเผด็จการได้เริ่มเข้ามาปกครองหรือคุมอำนาจรัฐจนในปี พ.ศ. 2517(ค.ศ.1974) ที่มีการโค่นล้มเผด็จการทหารในประเทศโปรตุเกสเกิดขึ้น ฮันติงตันได้มองว่าคลื่นลูกที่สามของกระแสประชาธิปไตยได้เริ่มขึ้นอีกครั้ง*

ประชาธิปไตยนับแต่ในอดีตมามีมากมายหลายรูปแบบทั้ง ประชาธิปไตยแบบเสรี (Liberal Democracy) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ประชาธิปไตยแบบสมาคม (Associative Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy)** แต่สามารถจัดแบ่งอย่างกว้างๆ ได้เป็น 3 ตัวแบบ (Model) คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมผ่านกลุ่มองค์กร (Advocacy Democracy)¹

ประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีหลักการที่สำคัญคือ ประชาชนเลือกตัวแทนให้เข้าไปทำหน้าที่ในทางการเมือง แต่ปัญหาที่สำคัญของตัวแบบนี้คือ ตัวแทนเมื่อได้รับการเลือกให้ไปทำหน้าที่แล้ว มักจะไม่ทำหน้าที่เพื่อสนองตอบต่อเจตนาของประชาชน ตัวแบบประชาธิปไตยทางตรง มีหลักการสำคัญคือ การยินยอมให้ประชาชนเข้ามาตัดสินใจทางการเมืองโดยตรง โดยไม่ต้องดำเนินการผ่านตัวแทน ซึ่งอาจทำได้ในลักษณะการเข้าชื่อเสนอให้รัฐทำกิจกรรมต่างๆ การริเริ่มกฎหมาย หรือการลงประชามติ แต่ปัญหาที่สำคัญของตัวแบบนี้คือ การใช้เสียงส่วนมากเพื่อละเมิดเสียงส่วนน้อย อีกทั้งปัญหาเรื่องช่องทางการเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจ กล่าวคือ ประชาธิปไตยทางตรงมีช่องทางน้อยกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน² และตัวแบบสุดท้าย

* Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1978)

** David Held, *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2006)

¹ Ressel J. Dalton, Susan E. Scarrow and Bruce E. Cain, "Advanced Democracies and The New Politics." *Journal of Democracy* 15, 1 (January 2004): 16.

² ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน," ใน *ก้าว (ไม่) พันประชานิยมแสวงหาประชาธิปไตย*, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: เอดิชั่นเพรส, 2551), หน้า 9-63.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมผ่านกลุ่มองค์กร หลักการของตัวแบบนี้คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) หรือองค์กรต่างๆ ที่มีส่วนได้เสียกับประเด็นนั้นๆ สามารถเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยตรง และเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวแบบประชาธิปไตยประเภทนี้ต้องการให้ กลุ่มก่อนสมาคม ประชาชนทั่วไป ได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการต่างๆ ด้วยวิธีพูดคุยปรึกษาหารือ³

ตัวแบบทางประชาธิปไตยที่ถือว่าสอดคล้อง สามารถนำมาใช้พิจารณากระบวนการพัฒนาทางประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินได้คือ ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด (Delegative Democracy) ตัวแบบนี้มองว่าผู้แทนที่ถูกเลือกเป็นเสมือนคณะตัวแทนของคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมซึ่งแทนที่จะทำตามกรอบอำนาจหน้าที่หรือตามความต้องการของประชาชน และจะไม่ทำการในสิ่งที่ประชาชนไม่พึงประสงค์ กลับทำหน้าที่ตัวแทนเสมือนการรับสัมปทานอำนาจในการบริหารประเทศจากประชาชน ปัญหาคือผู้แทนเหล่านี้มีอำนาจเพียงปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มที่เลือกเขาขึ้นมา หรือมีอำนาจที่กว้างขวางจนสามารถตัดสินใจแทนประชาชนได้ทุกเรื่อง และใช้อำนาจในลักษณะผูกขาดอำนาจทำอะไรก็ได้ที่คณะผู้แทนเห็นว่าสมควร ตัวแบบดังกล่าวนี้ เกษียร เตชะพีระ นิยามชื่อที่ต่างออกไปว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบรับเหมาทำแทน”⁴ รวมถึงอนุสรณ์ ลิ้มมณี ที่ให้นิยามว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบมอบฉันทะ”⁵ ทั้งนี้ กิลเลอริโม โอ. โดเนลล์ (Guillermo O'Donnell) นักรัฐศาสตร์ชาวอาร์เจนตินา เป็นบุคคลแรกๆ ที่ได้ให้คำอธิบายประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดเอาไว้

คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดคือ ประมุขฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเสมือนเป็นคณะผู้รับสัมปทานอำนาจจากประชาชน และใช้อำนาจในลักษณะสัมปทานผูกขาดคือ ใช้อำนาจปกครองประเทศตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม โดยถือว่าสิทธิในการบริหารประเทศหรือสิทธิในฐานะทรัพยากรที่ได้รับสัมปทานเป็นของตนเองแต่เพียงผู้เดียว สามารถดำเนินการในสิ่งใดก็ได้ที่กฎหมายไม่ได้ห้ามหรือข้อตกลงแห่งสัมปทานไม่ได้ระบุห้ามไว้ที่ยังอยู่

³ Marina Sokolova, “Advocacy Democracy Models: Benefits and Limitations,” *Information Sciences* 37, 2 (April 2006): 26.

⁴ เกษียร เตชะพีระ, *ทางแพร่งและพงหนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย* (กรุงเทพฯ: มติชน, 2551), หน้า 118.

⁵ อนุสรณ์ ลิ้มมณี, “การปฏิรูปการเมือง,” ใน *รายงานการสัมมนาทางวิชาการ: การปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540: ความก้าวหน้าและความล้มเหลว*, หน้า 1-85. 14-15 มิถุนายน 2548 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2548.

⁶ Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy* 5, 1 (January 1994): 55.

ในอำนาจหรือตราบเท่าที่ระยะเวลาที่ได้รับสัมปทานยังไม่หมดลงนั่นคือจนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ ข้อจำกัดของผู้นำในระบอบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดคือ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ดำรงอยู่ก่อนอาจขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของตน และการจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดนี้มุ่งให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากเด็ดขาดที่มาจาก การเลือกตั้ง และใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการชี้ขาดว่าผู้คนในประเทศมอบสัมปทานทางอำนาจในการบริหารประเทศให้แก่ใคร ผู้นำตามตัวแบบประชาธิปไตยนี้จะอ้างเสียงข้างมากมาเป็นแรงสนับสนุนความชอบธรรมในการปกครองหรือการผูกขาดอำนาจของตนเอง ดังนั้นตามตัวแบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ผู้นำหรือรัฐบาลจึงเป็นคณะตัวแทนของเสียงข้างมากที่เลือกตนมาหรือกลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง ผู้นำหรือรัฐบาลในฐานะคณะตัวแทนจึงต้องกำหนดนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่เสียงข้างมากที่เลือกตนมา เมื่อได้รับผลประโยชน์จากนโยบายที่ผู้นำจัดสรรให้แล้ว เสียงข้างมากส่วนใหญ่ที่ไม่มีเวลา ไม่มีความรู้ และไม่มีผลประโยชน์อย่างชัดเจนแน่นอนจะแสดงบทบาททางเฉย (Passive Role) ต่อการกระทำต่างๆ ที่ตามมาของผู้นำ ตราบใดที่ยังสามารถสร้างผลประโยชน์ให้อยู่ และอาจส่งเสียงสนับสนุน การกระทำของผู้นำในบางครั้งเมื่อผู้นำเจอวิกฤติความชอบธรรม แต่เสียงข้างมากจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทกระตือรือร้น (Active Role) จะกลายมาเป็นหนึ่งในคณะผู้แทนที่คอยช่วยเหลือผู้นำ ในการสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมากต่อไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญในการยึดกุมเสียงข้างมากเอาไว้ ดังนั้นผู้นำตามตัวแบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดจะมีการออกนโยบายใหม่ๆ อยู่เสมอเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมากและรักษาคะแนนนิยมให้สามารถอยู่ในอำนาจได้ต่อไปหรือให้ระยะเวลาที่ได้รับสัมปทานผูกขาดไม่หมดลง ด้วยอำนาจที่ได้รับมอบจากเสียงข้างมากผ่านคะแนนเสียงการเลือกตั้งบวกกับการที่เสียงข้างมากวางเฉยต่อการกระทำต่างๆ ที่คณะผู้แทนผลประโยชน์ได้กระทำ ส่งผลให้ผู้นำสามารถกำหนดนโยบาย และนำไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จได้ยากหรือสร้างผลเสียก็ตาม ดังนั้นจึงเป็นเรื่องปกติที่คะแนนนิยมของผู้นำตามตัวแบบนี้จะผูกติดขึ้นลงตามผลลัพธ์ของนโยบาย คำอธิบายจากแนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นได้จากการผลิตนโยบายต่างๆ ของระบอบทักษิณและปูตินให้กับประชาชน

ปัญหาสำคัญของตัวแบบทางประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดคือ ผู้นำจะถือว่ามีสิทธิในการบริหารประเทศเป็นของตนเองแต่เพียงผู้เดียวเสมือนผู้รับสัมปทานผูกขาดที่มีสิทธิในฐานทรัพยากรนั้นแต่เพียงผู้เดียว สถาบันทางการเมืองต่างๆ จึงถูกมองอย่างมีอคติจากผู้นำ และให้น้ำหนักกับการเพิ่มอำนาจให้ผู้นำและฝ่ายบริหาร อีกทั้งระบบการตรวจสอบต่างๆ ถูกฝ่ายบริหารมองว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ กลไกการตรวจสอบจากระบบตุลาการ รัฐธรรมนูญ องค์กรตรวจสอบ

ถ่วงดุลอิสระแนวระนาบทั้งหลาย เช่น รัฐสภา พรรคการเมืองไม่สามารถตรวจ สอบถ่วงดุลการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารได้ ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีปกครองโดยมีฐานอำนาจมาจากความ นิยมของมหาชนที่เป็นเสียงข้างมากของผู้คนในประเทศ และใช้บุคลิกภาพอันเป็นบุคลิกเฉพาะตัว ของผู้นำเพื่อสร้างความนิยมต่อประชาชน กฎกติกา ขั้นตอนวิธีการและผู้นำระดับรองถูกละเลย มองข้าม และไม่ให้ความสำคัญ สถาบันการเมืองกลายเป็นอุปสรรคที่คอยกีดขวางการบริหารงาน ของผู้นำประเทศไม่ให้อำนาจ พันธกิจต่อประชาชนผู้เลือกตนมา บุคลิกภาพหรือพฤติกรรมดังกล่าว สะท้อนให้เห็นได้จากผู้นำในระบบทักษิณและปูติน

ตัวแบบทางประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดให้ความสำคัญกับผู้นำในฐานะตัวกระทำ การทางประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ผู้นำตามตัวแบบคณะผู้แทนผลประโยชน์ที่ครองอำนาจได้ ด้านหนึ่งย่อมต้องมาจากการเลือกตั้งและตอบแทนหรือรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มคนที่เลือก ตนเองมาตามที่ตัวแบบดังกล่าวเสนอ การเลือกตั้งและคะแนนเสียงจึงเป็นพื้นฐานความชอบธรรม ในการขึ้นครองอำนาจ แต่ในอีกด้านหนึ่งผู้นำไม่ว่าจะเป็นไปตามตัวแบบใดก็ตามการจะครอง อำนาจและอยู่ในอำนาจได้จำเป็นต้องมีฐานเรื่องอำนาจความชอบธรรม (Legitimate Authority) ที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับการปกครองหรือการบริหารประเทศ กล่าวคือ ผู้นำเมื่อจะดำเนินการบริหาร ประเทศไปในทางใดทางหนึ่งย่อมต้องอ้างอิงความชอบธรรม เพื่อให้การดำเนินการนั้นๆ ได้รับการ ยอมรับและไม่ถูกต่อต้าน โดยผู้นำอาจใช้ภูมิหลัง บุคลิกภาพ หรือประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็น เครื่องมือช่วยประกอบสร้างอำนาจความชอบธรรมได้

แมกซ์ เว็บบอร์ (Max Webber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้อธิบายคุณลักษณะที่ สำคัญของอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมไว้กล่าวคือ เว็บบอร์ มองว่าอำนาจอันชอบธรรมนั้นเกิดขึ้น ได้จาก 3 ทาง คือ อำนาจตามประเพณี (Traditional authority) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือ เหตุผล (Rational/ Legal authority) และอำนาจบารมี (Charismatic authority)⁷ ซึ่งอำนาจ ความชอบธรรมใน 2 มิติหลังนี้ ทักษิณและปูตินได้ใช้เพื่อสร้างฐานความชอบธรรมในฐานะผู้นำ ของระบอบ

ตามทัศนะของเว็บเบอร์อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือเหตุผลคือ ความเชื่อร่วมกันใน รูปแบบของกฎเกณฑ์พื้นฐาน และการได้รับมอบอำนาจที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์อันเป็นข้อตกลง ร่วมกันของสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจหน้าที่ในเชิงกฎหมายและเหตุผลสะท้อนผ่านการใช้ โครงสร้างกฎหมาย ในทัศนะของเว็บเบอร์อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะยึดโยงกับระบบราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการเป็นอย่างมาก เพราะระบบราชการและข้าราชการคือผู้ที่มีอำนาจ

⁷ Max Weber, Max Weber Sociological Writings, trans Wolf Heydebrand (New York: Continuum, 1999), p.31.

หน้าที่ตามกฎหมายเหนือกว่าผู้อื่น กฎระเบียบทั้งหลายต่างถูกผลิตออกมาจากระบบราชการ โดยมีบรรดาข้าราชการซึ่งอยู่ในฐานะผู้มีความรู้ในเชิงเทคนิค (Technical Knowledge) เป็นผู้ปฏิบัติ⁸ ความรู้ของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นระบบเหตุผล กฎหมาย โครงสร้างหน่วยงานราชการ การวางระเบียบข้อบังคับ เหล่านี้จึงเป็นความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะทำให้ผู้อยู่ในระบบราชการมีพื้นฐานทางอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสูงสามารถเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการสังคมซึ่งจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนในสังคมได้

อำนาจบารมีคือ การยอมรับนับถือ ซาบซึ้ง หรือประทับใจบุคลิกภาพในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เหนือกว่าบุคคลโดยทั่วไป ซึ่งแสดงออกมาได้ในหลายลักษณะทั้งการเป็นผู้มีสติปัญญาดีรอบรู้ ความสามารถในการนำพาผู้คนได้เมื่อเกิดวิกฤติ⁹ ในบางครั้งอำนาจบารมีสามารถเกิดขึ้นได้จากสถานภาพทางการเงินและเศรษฐกิจได้เช่นกัน¹⁰ ผู้มีลักษณะพิเศษดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับให้เป็นวีรบุรุษมีความพิเศษต่างจากคนส่วนใหญ่ ระบบที่สร้างขอบรรวมขึ้นจากฐานอำนาจนี้ย่อมมีผู้นำที่มีลักษณะพิเศษ โดดเด่นจนทำให้เกิดการยอมรับ เชื่อถือและปฏิบัติตาม แต่อำนาจในเชิงบารมีมักมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของระบบ

อำนาจตามประเพณีคือ ความเชื่อที่ถูกสร้างขึ้นมาจากประเพณี หรือวิถีปฏิบัติที่เก่าแก่ โดยอิงอยู่กับความศักดิ์สิทธิ์ เป็นความเชื่อที่ถูกสร้างขึ้นมาจากถูกทำให้กลายเป็นวิถีชีวิตของคนในสังคม ระบบใดก็ตามที่สร้างขึ้นจากความชอบธรรมในมิตินี้จะเกิด ความจงรักภักดีความผูกผันของผู้คนต่อระบบ อำนาจในเชิงประเพณีมีลักษณะที่แข็งตัวและหยุดนิ่งได้ง่าย (ในงานชิ้นนี้เลือกใช้แนวคิดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและอำนาจบารมีเป็นหลัก จึงขออธิบายอำนาจตามประเพณีโดยย่อเพียงเท่านั้น) แนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่จะเป็นแนวคิดสำคัญที่จะนำไปใช้อธิบายภูมิหลัง ประวัติความเป็นมาของทักษิณและปูติน โดยชี้ให้เห็นว่าประวัติความเป็นมาของทั้งสองเชื่อมโยงต่อโครงสร้างทางสังคมอย่างไร จนส่งผลต่อการสร้างฐานความชอบธรรมของระบบที่ใช้ในการขึ้นสู่อำนาจ การปกครองและบริหารประเทศ

แม้ว่าประชาธิปไตยจะมีตัวแบบในลักษณะใดก็ตามต่างต้องมีบรรทัดฐานหรือจุดร่วมกันที่จะทำให้ตัดสินหรือบ่งชี้ได้ว่าอย่างไรคือประชาธิปไตยอย่างไรไม่เป็นประชาธิปไตย โดยจะอธิบายมาตรวัดความเป็นประชาธิปไตยในหัวข้อต่อไป

⁸ Max Weber, *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*, trans A. M. Henderson and Talcott Parsons (New York: Free Press, 1947), p. 337.

⁹ Ibid, p. 328.

¹⁰ Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, trans H.H. Gerth and C.Wright Mills(London: Routledge, 1991), p. 247.

2.1.2 มาตรฐานวัดความเป็นประชาธิปไตย (The Criteria of Democracy)

หลักเกณฑ์ในการวัดมาตรฐานของประชาธิปไตยในที่นี่จะได้นำเสนอทั้งสิ้น 4 ตัวแบบ หรือ 2 กลุ่ม คือหลักเกณฑ์ในกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และหลักเกณฑ์กลุ่มที่ให้ความสำคัญกับ เสรีภาพ การเปิดโอกาสให้เท่าเทียมกัน

จากการศึกษามีผู้ให้คุณลักษณะของมาตรฐานวัดความเป็นประชาธิปไตยไว้หลากหลาย แต่สามารถจัดแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เน้นให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กับกลุ่มที่เน้นเสรีภาพ และการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน

กลุ่มแรกหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

หลักเกณฑ์ในกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในทางนโยบาย ซึ่งมีผู้ให้เกณฑ์ไว้ดังนี้

โรเบิร์ต เอ ดาห์ล (Robert A. Dahl) ได้เสนอหลักเกณฑ์ 4 ประการ¹¹ วัดมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมือง หรือมาตรฐานที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยพึงมี คือ

1. การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Participation) โดยตลอดของ กระบวนการตัดสินใจใดๆ พลเมืองควรมีโอกาสที่เหมาะสมและเท่าเทียมกัน ในการแสดงความต้องการของตนเองในฐานะผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย พลเมืองต้องมีโอกาสที่เหมาะสมและเท่าเทียมกัน ในการตั้งข้อสงสัย ตั้งคำถามในประเด็นวาระต่างๆ เพื่อให้มีการแสดงเหตุผลรับรองว่าผลลัพธ์ที่เลือกดีกว่าทางเลือกอื่นๆ

2. มีความเสมอภาคทางการเมือง (Voting Equality at The Decisive Stage) ณ ปริมาณพลของการตัดสินใจ พลเมืองทุกคนต้องได้รับการโอกาสที่แน่นอนและเท่าเทียมกัน เพื่อแสดงทางเลือกของตนเอง และต้องให้น้ำหนักทางเลือกของแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกัน

3. มีความเข้าใจที่แท้จริง (Enlightened Understanding) พลเมืองจะต้องมีความเสมอภาค และโอกาสที่จะได้เรียนรู้เกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย รวมไปถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้จากทางเลือกนั้นๆ

4. การควบคุมประเด็นวาระต่างๆ (Control of the Agenda) พลเมืองต้องมีโอกาสที่จะตัดสินใจว่าจะนำเรื่องใดมาจัดวางให้เป็นประเด็นสาธารณะได้

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ของดาห์ลนั้นให้น้ำหนักกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมจากประชาชน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยเท่านั้น หลักเกณฑ์ของดาห์ลจึงถูกวิพากษ์และถูกเพิ่มเติม

¹¹ Philip Green (ed), Democracy (New York: Humanity Book, 1999), p.58.

ประเด็นลงไปอีกมากจากนักวิชาการต่างๆ เช่น รัสเซล เจ. ดอลตัน (Russell J. Dalton) ซูซาน อี. สคาร์รอฟ (Susan E. Scarrow) และไบรส์ อี. เซียน (Bruce E. Cain) ได้อธิบายหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งของประชาธิปไตยว่านอกจากหลักเกณฑ์ของดาร์ลแล้วยังต้องมีการไม่แบ่งแยกก็ดกัน (Inclusion) กล่าวคือ ผู้ที่อยู่อาศัยในสังคมใดสังคมหนึ่งเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่แล้ว ต้องมีสิทธิในฐานะพลเมืองอย่างเต็มที่ ต้องให้สิทธิในการเลือกตั้ง และสิทธิทางการเมืองอื่น ๆ แก่ประชาชนที่เป็นพลเมืองทุกคน หรือสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าประเทศใดมีลักษณะของประชาธิปไตยหรือไม่นั้นยังมีหลักเกณฑ์ของ อาร์เธอร์ เบนซ์ (Arthur Benz) และ ยานนิส พาปาโดปูลอส (Yannis Papadopoulos) ซึ่งเน้นปฏิสัมพันธ์ในระบบตัวแทนและการตัดสินใจในทางนโยบาย ทั้งคู่ได้ให้หลักเกณฑ์ทางประชาธิปไตยไว้ 4 ประการ คือ¹²

1. ความสอดคล้องกันระหว่างขอบเขตของอำนาจกับประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียง (Correspondence of jurisdictions and constituencies) ในกระบวนการประชาธิปไตยบุคคลทุกคนที่ได้รับผลจากการตัดสินใจต้องมีโอกาสที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงของตนเองว่าต้องการอะไร ต้องไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองสั่งการให้เกิดการตัดสินใจได้ตามลำพัง

2. ตัวแทนและผู้ที่ถูกเลือกตัวแทนต้องมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันอยู่เสมอ (Stability of communication between represented and representatives) ผู้ตัดสินใจต้องสื่อสารนโยบายไปยังประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียง และประชาชนก็สามารถที่จะเรียกร้องสิ่งที่ตนเองขึ้นชอบหรือต้องการไปยังผู้แทนได้

3. ความสามารถของผู้แทนที่จะเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจในสิ่งที่สำคัญ (Ability of representatives to propose solution for problems and to make the necessary decision) ผู้แทนต้องมีการรวมผลประโยชน์อันหลากหลายของประชาชน และต้องเสนอทางออกสำหรับปัญหาต่างๆ

4. อำนาจของผู้แทนที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทำงาน (Effective of representative' power to control offices holders) ผู้แทนต้องมีวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อใช้ในการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจและสร้างความโปร่งใสในการกำหนดหรือตัดสินใจ

¹² Arthur Benz and Yannis Papadopoulos, *Government and Democracy* (New York: Routledge), 2006, p.6.

หลักเกณฑ์ต่างๆ ของกลุ่มที่ได้กล่าวไปเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้การกำหนดประเด็นวาระต่างๆ มีการเริ่มจากสาธารณะมากกว่าชนชั้นนำ หรืออย่างน้อยก็เป็นการริเริ่มจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในกลุ่มนี้อันประกอบไปด้วย ข้อเสนอของดาฮ์ว เบนท์ และพาพาโตพายรอส มีลักษณะเน้นไปในเรื่องประเด็นความเป็นตัวแทนและการกำหนดนโยบายมาก อาจเข้าใจได้ว่าทั้งสามให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ของตัวแทน หากตัวแทนทำหน้าที่แทนความต้องการของประชาชนในสังคมย่อมจะนำไปสู่การสร้างสังคมประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้ นอกจากนี้ในประเด็นการกำหนดนโยบายก็สามารถสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในสังคมนั้นๆ ได้ เพราะนโยบายย่อมสร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นเป็นวงกว้าง การกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนย่อมแสดงให้เห็นการเข้าถึงอำนาจของประชาชน

กลุ่มที่สองหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยเสรีภาพ และการเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์ทางประชาธิปไตยอีกกลุ่มหนึ่งมีลักษณะของการให้ความสำคัญกับ เสรีภาพ การเปิดโอกาสให้เท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์ในกลุ่มนี้มีผู้ให้หลักการคนสำคัญ คือเรนสกี ดอธเรนสปลีท (Renske Doorenspleet) และลาร์รี่ ไดมอนด์

ดอธเรนสปลีท มองว่าหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบประชาธิปไตยนั้นต้องประกอบไปด้วย การแข่งขัน (Competition) และการไม่กีดกันแบ่งแยก (Inclusiveness)¹³ ในการแข่งขันนั้นเน้นไปที่ฝ่ายบริหารกล่าวคือ การคัดสรรฝ่ายบริหารจะต้องมีการแข่งขันกัน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดสรรเป็นฝ่ายบริหารได้ มีการแข่งขันให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และมีการจำกัดอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร

การไม่กีดกันแบ่งแยกหรือสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างทั่วถึงของประชาชน เรนสกีมองว่าในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยต้องให้ประชาชนทุกคนของรัฐ มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงหรือเลือก โดยไม่สนใจในเรื่อง เพศ เชื้อชาติ ภาษา รายได้ การถือครองที่ดิน การศึกษา และศาสนาความเชื่อ

ส่วนไดมอนด์มองว่าระบอบใดก็ตามหากไม่สามารถรับรองให้เกิดข้อปฏิบัติเหล่านี้ได้ ย่อมไม่ใช่ประชาธิปไตย ข้อปฏิบัติเหล่านั้นได้แก่¹⁴

- ส่งเสริมให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการเชื่อถือ การแสดงความคิดเห็น การถกเถียง การพูด การเผยแพร่ข่าวสาร การชุมนุม การเดินขบวน การร้องเรียน

- เสรีภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนา และชนกลุ่มน้อย ในการปฏิบัติตามความเชื่อและวัฒนธรรม และมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในชีวิตทางการเมืองและสังคม

¹³ Renske Doorenspleet, *Democratic Transitions* (Colorado: Lynne Rienner, 2005), p. 22.

¹⁴ Larry Diamond, *The Spirit of Democracy* (New York: Times Books, 2008), p.22.

- พลเมืองทุกคนที่เป็นผู้ใหญ่ต้องมีสิทธิในการเลือก
- เปิดโอกาสและให้มีการแข่งขันในเวทีการเลือกตั้ง
- พลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งกฎหมายต้องมีความชัดเจน เป็นที่รับรู้ของสาธารณะ มีความแน่นอน และไม่จำกัดอยู่ในวงแคบ
- ระบบตุลาการมีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ไม่แตกแยก ในการประยุกต์ใช้กฎหมาย และปกป้องปัจเจกชน หรือกลุ่มคนที่ถูกต้อง

- ในระหว่างกระบวนการทางกฎหมาย ปัจเจกชนต้องมีอิสระจากการทรมาน การข่มขู่ การกักขังอย่างไม่ยุติธรรม การเนรเทศ การแทรกแซง ในชีวิตของแต่ละบุคคล ทั้งโดยตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ

- มีสถาบันในการตรวจสอบอำนาจข้าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง โดยสถาบันทางนิติบัญญัติที่เป็นอิสระ ระบบศาล และตัวแทนองค์กรที่เป็นอิสระต่างๆ

- มีแหล่งข้อมูลข่าวสารที่มีความหลากหลาย มีรูปแบบองค์กรอิสระที่หลากหลายทั้งที่เป็นของรัฐและภาคประชาสังคม (Civil Society)

- มีการควบคุมทหารและองค์การทางด้านความมั่นคงของรัฐ โดยพลเรือนที่มีพื้นฐานมาจากประชาชนผ่านการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมดูแล

ในบางแง่มุมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) รอล พี. เดอ กูซแมน (Raul P. De Guzman) และมิล่า เอ. เรเฟอร์มา (Mila A. Reforma)¹⁵ ระบุว่า การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่จะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบการเมืองและก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในการบริหารงาน การกระจายอำนาจจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยเหตุผลที่ว่า การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนในระดับล่างและระดับท้องถิ่นตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้โดยตรง อันเป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในทุกระดับ การกระจายอำนาจทำให้ระบบการเมืองมีการพัฒนาทางประชาธิปไตยเพราะ การกระจายอำนาจเป็นการรับรองว่าการกระทำต่างๆ ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็น กระบวนการตัดสินใจ โครงการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ของรัฐ จะดำเนินไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจจึงมีสถานะเป็นเหมือนกลไกที่คอยสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของการก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการจัดสรรอำนาจ ทรัพยากร และบริการ ที่สมเหตุสมผล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจคือการแบ่งแยกอำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ อย่างเป็นทางการและเป็นเหตุเป็น

¹⁵ Raul P. De Guzman, Mila A. Reforma, Decentralization towards Democratization and Development (Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration, 1993), p.3.

ผลจากบริเวณศูนย์กลางอำนาจไปยังบริเวณนอกศูนย์กลางอำนาจ

การกระจายอำนาจมีหลายลักษณะทั้งการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) แต่การกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของการพัฒนาประชาธิปไตยมากที่สุดคือ การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เวียงรัฐ เนติโพธิ์ อธิบายว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองมีเป้าหมายที่จะให้พลเมืองหรือตัวแทนของพลเมือง มีอำนาจมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมักจะมาควบคู่กับรัฐบาลแบบตัวแทน และการกระจายอำนาจสามารถที่จะเป็นตัวสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยได้ด้วยการให้อำนาจกับพลเมืองหรือตัวแทนให้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ¹⁶

จุดเน้นที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยคือ วิธีการที่จะทำให้ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจ จนพัฒนาไปสู่การจัดตั้งเป็นสถาบัน องค์กร หรือตัวแทนของประชาชนได้ กล่าวคืออยู่ในระดับต่ำแต่มีอำนาจสูง สามารถจัดการกิจการธุระของตนเองได้ ดังนั้นทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในมิติของการจัดสรรอำนาจ การควบคุมอำนาจรัฐ และการจัดการอำนาจให้เชื่อมโยงกับประชาชน

หลักเกณฑ์ในการวัดมาตรฐานของประชาธิปไตยทั้ง 4 ตัวแบบ หรือ 2 กลุ่ม รวมถึงแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นจะเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญ ในการตรวจสอบ พิจารณา และประเมินค่าว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยและรัสเซียซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ประกาศใช้ในช่วงก่อนการบริหารงานของทักษิณ ชินวัตร และวลาดิเมียร์ ปูติน มีความบิดเบือน แตกต่าง และห่างไกลจากมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยเหล่านี้อย่างไรบ้าง ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตยจะส่งผลกระทบต่อเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้อย่างไร จะได้กล่าวถึงหลักการของรัฐที่เป็นผู้ล่าต่อไป

2.1.3 รัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory State)

แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าเป็นแนวคิดหลักที่ใช้อธิบายปฏิบัติการของระบบทักษิณและปูตินว่ามีพฤติกรรมอย่างไรบ้างที่สอดคล้องกับแนวคิดนี้ โดยเน้นในช่วงที่ทักษิณและปูตินอยู่ในตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร

¹⁶ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “การกระจายอำนาจ,” ใน *คำ และความคิด ในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1* ใน เอก ตังทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า.87.

แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่านี้มีจุดเน้นในการอธิบายคือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเข้าไปควบคุมประชาชน ช่องทางที่ประชาชนจะตรวจสอบ กำกับดูแลรัฐ เป็นไปได้ยาก โดยลักษณะเหล่านี้เกิดขึ้นในรัฐที่มีหลักการพื้นฐานทางประชาธิปไตย ความพยายามอธิบายลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าเริ่มในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์

เบอาซ์ โมเซลเล (Boaz Moselle) และเบนจามิน โปลาค (Benjamin Polak) ได้พยายามอธิบายลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าออกมาเป็นตัวแบบ (Model) ซึ่งทั้งคู่สรุปว่า¹⁷ รัฐที่เป็นผู้ล่า คือรัฐที่ผู้ปกครองมีเป้าหมายในการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองมากที่สุด โดยที่ไม่ได้สร้างสิ่งที่ดีหรือเป็นประโยชน์ให้กับพลเมือง การไม่ควบคุมรัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมส่งผลให้เกิดสวัสดิการที่มีระดับต่ำลง หรือส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่ออกมาอยู่ในระดับต่ำลง และจะต่ำกว่ารัฐหรือสังคมที่ปกครองแบบอนาธิปไตย (Anarchy) อีกด้วย

รัฐที่เป็นผู้ล่าอาจจะสามารถจัดหาสินค้าสาธารณะให้ได้ ทั้งการป้องกันประเทศ การสร้างระเบียบของสังคม การป้องกันภาวะไร้กฎหมาย การจัดหาสินค้าสาธารณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าอาจทำให้การผลิรวมเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้สวัสดิการของพลเมืองลดลงได้เช่นกัน

รัฐที่เป็นผู้ล่าจะเกิดขึ้นได้ยากในสังคมที่คนอยู่นอกกฎหมายได้ง่าย หรือมีพลเมืองที่ยากจน เพราะโครงสร้างของรัฐจะไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะนำไปไล่ล่าผู้คนในสังคมได้ นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่ายังสามารถทุจริต (Corruption) ได้ทั้งจากผู้ที่อยู่นอกกฎหมายและชาวบ้านทั่วไป

นักเศรษฐศาสตร์อีกคนที่ได้อธิบายความหมายของรัฐที่เป็นผู้ล่าไว้คือ โดเนลด์ จี. ริชาร์ด (Donald G. Richards)¹⁸ โดยมองว่า รัฐที่เป็นผู้ล่าคือ ปัญหาอันเป็นผลพวงจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงผ่านทางเมือง การปฏิรูปสถาบัน และการปฏิรูปสาธารณะต่างๆ (Public Reforms) เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รัฐที่เป็นผู้ล่ามีลักษณะการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สร้างผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำ (Elite) มากกว่าที่จะดำเนินการไปตามหลักการที่มีเหตุมีผล นอกจากนี้ในรัฐที่เป็นผู้ล่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงผ่านทางเมือง รวมไปถึงการปฏิรูปที่สำคัญจะถูกขัดขวางจากบางสถาบันที่ไม่ต้องการการปฏิรูปหรือสถาบันที่เป็นเครื่องมือให้กับชนชั้นนำ

ริชาร์ดได้ขยายความเพิ่มขึ้นโดยชี้ให้เห็นว่า ผู้นำของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะดำเนินการต่างๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดอันจะเกิดแก่สังคมโดยรวม หากแต่จะดำเนินการให้เป็นไปเพื่อ

¹⁷ Boaz Moselle and Benjamin Polak, "A Model of a Predatory State," *Journal of Law Economic & Organization*, April 2001: 1-16.

¹⁸ Donald G. Richards, "Transition and Reform in a Predatory State: The Case of Paraguay," *Journal of Economic Policy Reform* 11, 2, June 2008: 101-114.

ผลประโยชน์ของพวกเขา ฟ้อง จากเดิมบรรดาชนชั้นปกครองมักแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าบรรดาผู้นำสามารถสร้างผลประโยชน์ได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น การเข้าไปควบคุมจัดการความไม่สมบูรณ์ของตลาด หรือการเข้าไปจัดการการค้าที่ผิดกฎหมาย สอดคล้องกับชายวิค จักรวารติ (Sauvik Chakraverti) ที่มีทัศนะว่า ในรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่มีความเชื่อว่าการลงทุนที่ซื้อตรงและการค้าที่ปลอดภัยจะนำไปสู่รายได้จำนวนมาก แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าเชื่อในการนำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้าสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ ของข้าราชการและนักการเมือง¹⁹

ผู้นำในรัฐที่เป็นผู้ล่าสามารถใช้ผู้จงรักภักดี (Loyalty) และการควบคุมทางด้านเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการควบคุมศักยภาพของผู้ที่ท้าทายระบอบให้ไม่สามารถต่อต้านหรือท้าทายได้ อย่างไรก็ตามรัฐที่เป็นผู้ล่าก็สามารถที่จะล้มสลายได้ซึ่งโดเนลด์มองว่า ความไม่มั่นคงของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเกิดขึ้นในลักษณะที่มีวิกฤตการณ์ทางด้านงบประมาณ ประชาชนรวมตัวกันต่อต้านเกิดความสับสนวุ่นวาย และเกิดความขัดแย้งกันภายในตัวระบอบรัฐที่เป็นผู้ล่า สิ่งเหล่านี้จะนำรัฐไปสู่การเปลี่ยนผ่านต่อไป

รัฐที่เป็นผู้ล่าดังกล่าวมาในข้างต้นเป็นการอธิบายในมุมมองของเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก ผู้ที่พยายามนำรัฐที่เป็นผู้ล่ามาเชื่อมโยงในมิติรัฐศาสตร์ที่สำคัญ คือ ลาร์รี ไดมอนด์²⁰ ไดมอนด์อธิบายระบบหรือการทำงานของรัฐที่เป็นผู้ล่าว่า ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่ามีฝ่ายที่ครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว (Monopolize Power) มีการปิดกั้นการเข้าถึงทางการเมือง มีการใช้อำนาจเพื่อจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลประโยชน์กับคนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำในการปกครอง ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะมั่นคงอยู่ได้หากชนชั้นนำทางการเมืองการปกครองใช้ผลประโยชน์ที่เก็บเกี่ยวได้ไปบังคับหรือดำรงรักษาระเบียบทางการเมืองเอาไว้ได้ แต่จะไม่ทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้

รัฐที่เป็นผู้ล่านั้นมีลักษณะที่สำคัญคือ ผู้ปกครองมีแนวโน้มที่จำกัดหรือควบคุมให้กฎหมายและสถาบันยุติธรรมไม่สามารถทำงานได้ กลุ่มผู้นำทางการเมืองจะใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่อย่างมั่นคงเพื่อจำกัดการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลกำไรอันเป็นประโยชน์ต่อพวกฟ้องมากกว่าสังคมในระดับกว้าง ในรัฐที่เป็นผู้ล่าอำนาจของคนในสังคมจะไม่เท่าเทียมกัน สถานภาพของบุคคลจะถูกสร้างโดยต้องพึ่งพาการอุปถัมภ์ การบังคับใช้อำนาจ และการร้องขอผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง นโยบายสาธารณะและโครงการต่างๆ ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นตามสภาพ

¹⁹ Sauvik Chakraverti, "Predatory State- The Black Hole of Social Science," *Time of India*, (22 September 1999): 1.

²⁰ Larry Diamond, *The Spirit of Democracy*, p.296-299.

ความเป็นจริง รัฐบาลไม่ได้มีเป้าประสงค์ที่จะทำให้เกิดสินค้าสาธารณะ (สินค้าที่ไม่สามารถกันผู้อื่นไม่ให้ใช้ได้) เพราะมุ่งสร้างสินค้าสาธารณะนั้นให้เป็นประโยชน์ต่อพวกพ้องและครอบครัว เมื่อรัฐมีสภาพเป็นผู้ล่าเช่นนี้ย่อมนำไปสู่สภาพของสังคมที่เป็นผู้ล่า กล่าวคือ สังคมที่ผู้คนอยากร่ำรวย ไม่ต้องการทำงานหนัก ไม่ต้องการใช้ประสิทธิภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ไม่ต้องการเผชิญกับความเสียหายโดยตรงไปตรงมา แต่กลับต้องการร่ำรวยโดยใช้อำนาจและสิทธิพิเศษที่ได้มาอย่างลับๆ จากผู้มีอำนาจเพื่อสร้างความร่ำรวยในทางธุรกิจ โดยไม่ต้องรับผิดชอบกับกฎระเบียบข้อบังคับตามกฎหมาย เพราะมีอำนาจทางการเมืองคอยจัดการให้

ในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะไม่เกิดสังคมที่เป็นชุมชนอย่างแท้จริง ไม่มีความร่วมมือกัน ไม่สามารถทำให้เกิดความคิดเห็นร่วมกันของสาธารณะได้ ไม่มีการเคารพกฎหมาย คนในสังคมมีพฤติกรรมเกลียดชังกันเอง ผู้ที่ถือครองอำนาจทางการเมืองจะพยายามทำให้ตนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียวทำให้แสวงหาผลประโยชน์จากการครองอำนาจได้อย่างมากมาย หากมีการเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน จะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่ายหนึ่งได้ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมดเช่นกัน (Zero sum Game) ประชาชนโดยทั่วไปจะไม่เป็นพลเมืองที่ซื่อตรง หากแต่จะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ ในสถานะของผู้รับใช้ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงอำนาจและสถานะจะเพิ่มมากขึ้น ลำดับขั้นทางสังคมจะสูงขึ้น คนรวยจะแสวงหาความมั่งคั่งจากคนจน และตัดสิทธิในสินค้าสาธารณะของคนจนออกไป การทุจริตเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในรัฐที่เป็นผู้ล่า แต่กลับถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดจากการระดับบนมิใช่ประชาชนในระดับล่าง การประนีประนอมจะเกิดขึ้นน้อยลง ประชาชนทั่วไปจะรู้สึกถึงการไม่มีอำนาจ

มวลชนในระดับล่างของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะร่วมมือระหว่างกันได้ลำบากเพราะมีความแตกแยก เครือข่ายมีการควบคุมกันเป็นลำดับขั้นไม่ได้ควบคุมกันอย่างเสมอหน้า สังคมในทุกๆ แห่งจะเกิดความแตกแยกทั้งในด้านชาติพันธุ์ ภาษา และรูปแบบทางอัตลักษณ์อื่นๆ ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยก ความแตกแยกนี้จะบีบคั้นให้ไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ตนเอง ในสังคมของรัฐที่เป็นผู้ล่าประชาชนไม่ได้สร้างความร่ำรวยจากกิจกรรมการผลิต และการเผชิญความเสียหายโดยตรงไปตรงมา ผู้คนแสวงหาความร่ำรวยโดยการใช้อำนาจและสิทธิพิเศษจากความอ่อนแอของรัฐและช่องว่างทางกฎหมาย นอกจากนี้ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actor) ในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะใช้ทุกวิธีการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง นักการเมืองติดสินบนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฝ่ายครองอำนาจมีการกำจัดฝ่ายตรงข้ามโดยการใช้อำนาจที่ตนเองเป็นผู้ถือครอง ฝ่ายนิติบัญญัติรับสินบนเพื่อลงคะแนนในพระราชบัญญัติต่างๆ รัฐบาลมีลักษณะบิดเบือนไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครอง

ในสังคมที่เป็นผู้ล่าเมืองจะใช้ทุกวิธีการและทำลายกฎหมายเพื่อจะได้แสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง การเปลี่ยนแปลงต่างๆ สิ่งถูกกำหนดหรือจัดให้มีขึ้นภายใต้ผลประโยชน์ของใครบางคนเท่านั้น ในสังคมที่เป็นผู้ล่าเส้นแบ่งระหว่างการรักษาความสงบกับอาชญากรรมนั้นเบาบางมาก กล่าวโดยสรุปคือ แทนที่ระบอบประชาธิปไตยจะทำให้ประชาชนเข้มแข็ง สามารถตรวจสอบ และผลักดันรัฐให้ดำเนินไปตามที่ประชาชนต้องการ ประชาธิปไตยของบางประเทศในปัจจุบันกลับทำงานให้รัฐมีอำนาจมากขึ้น จนกลายเป็นรัฐที่ไล่ล่าประชาชน ประชาชนไม่ได้มีอำนาจตามหลักประชาธิปไตยเลย

การอธิบายความข้างต้นได้แสดงให้เห็นคุณลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าว่าสภาพของสังคมมีลักษณะอย่างไร ชนชั้นนำทางการเมืองหรือผู้ครองอำนาจรัฐมีการบริหารจัดการอย่างไร การทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนรวมถึงกฎระเบียบข้อบังคับถูกนำมาใช้อย่างไร แต่แนวคิดข้างต้นยังให้การอธิบายลักษณะการเอื้อผลประโยชน์ทางการเมืองกับกลุ่มทุนได้น้อย จึงขอแนะนำแนวคิดในเรื่อง การยึดกุมรัฐ (State Capture) มาสร้างและขยายกรอบในการอธิบายรัฐที่เป็นผู้ล่าเพิ่มขึ้น

แนวคิดเรื่องการยึดกุมรัฐนี้ผู้ที่ทำการศึกษาเป็นกลุ่มแรกๆ เห็นจะได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ของธนาคารโลก (World Bank) งานชิ้นแรกๆ ที่ศึกษาการยึดกุมรัฐได้แก่ การศึกษาของโจเอล เฮลแมน (Joel S. Hellman) เจอเรนท์ โจนส์ (Geraint Jones) และเดเนียล คูฟแมนน์ (Daniel Kaufmann) ทั้งสามได้ให้ความหมายของการยึดกุมรัฐ เอาไว้ว่า²¹ การสร้างรูปแบบของกฎเกณฑ์เบื้องต้นในการแข่งขัน เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ จะดำเนินการผ่านการจ่ายเงินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่โปร่งใสให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ ทั้งสามได้ขยายความให้เห็นว่าในการยึดกุมรัฐนั้นหน่วยการผลิต (Firms) ส่วนบุคคลจะทำการจ่ายเงินซึ่งไม่โปร่งใสหรือผิดกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ เพื่อหน่วยการผลิตจะได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อสถาบันของรัฐในการกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ โจเอลและคณะได้สร้างตัวชี้วัดลักษณะของการยึดกุมรัฐเอาไว้ว่า ในสังคมที่มีการยึดกุมรัฐนั้นมีการซื้อการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาเพื่อให้ผ่านกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล มีการซื้อตัวประธานาธิบดี เพื่อให้ประกาศใช้กฎหมายที่สร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคล ธนาคารจัดการกองทุนอย่างไม่ถูกต้อง การซื้อตัวตุลาการในการตัดสินคดีความทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง และมีการให้เงินสนับสนุนที่ผิดกฎหมายกับพรรคการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้ง โดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

²¹ Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence Transition," in Policy Research Working Paper, No. 2444 on ABCDE Conference (Washington D.C.: World Bank, September 2000), pp.2-36.

แฮลแมนและคณะสรุปว่าการยึดกุมรัฐเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงผ่านการเมืองและเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้มักจะพัฒนาในเรื่องที่สำคัญคือ การสร้างเสรีภาพและการแปรรูปทรัพย์สินของรัฐให้เป็นของเอกชน แต่กลับไม่ได้พัฒนาการปฏิรูปสถาบันให้มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสม เป็นเหตุให้มีการนำการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยมาใช้ และไปเพิ่มอำนาจทางการเมืองให้มากขึ้น แต่จำกัดการแข่งขันทางการเมือง การยึดกุมรัฐจะเติบโตได้ดีในสภาพแวดล้อมที่มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจเพียงบางส่วน และมีการรวบอำนาจทางการเมือง

ในขณะที่แฮลแมนและคณะมองเรื่องการยึดกุมรัฐเป็นเรื่องความสัมพันธ์ของหน่วยการผลิตกับรัฐ แต่เยฟกีนี ยาคอฟเลียฟ (Evgeny Yakovlev) และอีคาเทอรินา ชูราฟสกายา (Ekaterina Zhuravskaya) มีทัศนะว่า²² การยึดกุมรัฐจะกระทำโดยชนชั้นนำที่ทรงอำนาจ (Powerful Elites) โดยชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองจะเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำภาคีในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองเหล่านี้ จะสร้างอุปสรรคกีดกันการเกิดขึ้นและการพัฒนาการแข่งขันทางการค้า ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองนี้จะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าการยึดกุมรัฐมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือคอร์รัปชันมากจึงมีแนวคิดที่มองว่าการยึดกุมรัฐกับการทุจริตนั้นเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก

วินัย ภาคาวา (Vinay Bhargava) และ เอมีว โบลอนไกย์ตา (Emil Bolongaita) มองว่าการยึดกุมรัฐเป็นเครื่องมือ ที่จะทำให้เกิดการทุจริตในการบริหารจัดการ หรือบางทีการทุจริตในการบริหารจัดการก็ประนีประนอมกับการยึดกุมรัฐ เพื่อทำให้เกิดการทุจริตที่เบ็ดเสร็จมากขึ้น²³

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการยึดกุมรัฐที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นมักจะมองในเชิงตัวบุคคล (Actor) หรือมองในระดับปัจเจก (Individualism) มากกว่าจะมองในระดับโครงสร้าง (Structure) หรือมองในระดับองค์รวม (Collectivism) พฤติกรรมการยึดกุมรัฐในปัจจุบันเกิดมากในระดับองค์กรทางด้านบริหาร ด้านนิติบัญญัติในระดับรัฐ และโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง ดังนั้นในเชิงโครงสร้างหรือองค์รวมจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้วย โดยแนวคิดของโอเล็กเซีย โอลเมเลียนชุก (Oleksiy Omelyanchuk) ได้อธิบายการยึดกุมรัฐในระดับโครงสร้างทางสถาบันเอาไว้ว่า การยึดกุมรัฐเป็นกิจกรรมที่เป็นระบบของปัจเจกหรือกลุ่มต่างๆ ที่เข้าไปมีอิทธิพลใน

²² Evgeny Yakovlev and Ekaterina Zhuravskaya, *State Capture: From Yeltsin to Putin* (Moscow: Center for Economic and Financial Research, 2005), pp. 1-22.

²³ Vinay Bhargava and Emil Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* (Washington D.C: World Bank, 2004), p.24.

กิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งกิจกรรมจะดำเนินตามหลักการของสถาบันต่างๆของรัฐ โดยใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างผลประโยชน์ อีกทั้งเข้าไปมีอิทธิพลในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของตนเองผ่านนักการเมืองในระดับสูง²⁴

แนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับรัฐที่เป็นผู้ล่าและการยึดกุมรัฐสามารถนำมาประมวลและสร้างคำอธิบายใหม่ได้เป็นมิติดังนี้

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย

ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actor) ในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างผลประโยชน์ ใช้ทุกวิธีการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง นักการเมืองเชื้อประโยชน์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฝ่ายครองอำนาจมีการกำจัดฝ่ายตรงข้ามโดยการใช้อำนาจที่ตนเองเป็นผู้ถือครอง ฝ่ายนิติบัญญัติรับสินบนเพื่อลงคะแนนในพระราชบัญญัติต่างๆ

ในรัฐที่เป็นผู้ล่าการสร้างรูปแบบของกฎเกณฑ์เบื้องต้นในการแข่งขัน เช่น กฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับ จะมีการจ่ายเงินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่โปร่งใสให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ หน่วยการผลิต (Firms) ส่วนบุคคลจะทำการจ่ายเงินซึ่งไม่โปร่งใสหรือผิดกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ราชการ เพื่อหน่วยการผลิตจะได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อสถาบันของรัฐในการกำหนดกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ

มีการซื้อการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาเพื่อให้ผ่านกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล มีการซื้อตัวประธานาธิบดีเพื่อให้ประกาศใช้กฎหมายที่สร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคล ธนาคารจัดการกองทุนอย่างไม่ถูกต้อง การซื้อตัวตุลาการในการตัดสินคดีความทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง และมีการให้เงินสนับสนุนที่ผิดกฎหมายกับพรรคการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้งโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการข้อขัดแย้ง

ผู้นำในรัฐที่เป็นผู้ล่าสามารถใช้ผู้จงรักภักดี (Loyalty) และการควบคุมทางด้านเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการควบคุมศักยภาพของผู้ที่ท้าทายระบอบให้ไม่สามารถต่อต้านหรือท้าทายได้รวมไปถึงการใช้อำนาจของฝ่ายที่ครองอำนาจเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้าม

รัฐบาลมีลักษณะบิดเบือนไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครอง

²⁴ Oleksiy Omelyanchuk, *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine* (Budapest: Central European University Press, 2001), p.8.

การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่ายหนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมดเช่นกัน

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง

อำนาจทางการเมืองในรัฐที่เป็นผู้ล่า คือรัฐที่ผู้ปกครองมีเป้าหมายในการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเองมากที่สุด โดยที่ไม่ได้สร้างสิ่งที่ดีหรือเป็นประโยชน์ให้กับพลเมือง การไม่ควบคุมรัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมส่งผลให้เกิดสวัสดิการที่มีระดับต่ำลง หรือส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่ออกมาอยู่ในระดับต่ำลง และจะต่ำกว่ารัฐหรือสังคมที่ปกครองแบบอนาธิปไตย (Anarchy) อีกด้วย

ผู้นำของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะดำเนินการต่างๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดอันจะเกิดแก่สังคมโดยรวม หากแต่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาเอง จากเดิมบรรดาชนชั้นปกครองมักแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าบรรดาผู้นำสามารถสร้างผลประโยชน์ได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น การเข้าไปควบคุมจัดการความไม่สมบูรณ์ของตลาด หรือการเข้าไปจัดการการค้าที่ผิดกฎหมาย

ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่าฝ่ายที่ครองอำนาจจะพยายามครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว หรือผูกขาด (Monopolize Power) และมีการปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้เท่ากับตน

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน

ในสังคมของรัฐที่เป็นผู้ล่า (Predatory Society) จะไม่เกิดสังคมที่เป็นชุมชนอย่างแท้จริง ไม่มีความร่วมมือกัน ไม่สามารถทำให้เกิดความคิดเห็นร่วมกันของสาธารณะได้ ไม่มีการเคารพกฎหมาย คนในสังคมมีพฤติกรรมเกลียดชังกันเอง ผู้ที่ถือครองอำนาจทางการเมืองจะพยายามทำให้ตนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียว ทำให้แสวงหาผลประโยชน์จากการครองอำนาจได้อย่างมากมาย ประชาชนโดยทั่วไปจะไม่เป็นพลเมืองที่ซื่อตรง หากแต่จะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ ในสถานะของผู้รับใช้คอยรับผลประโยชน์ ความไม่เท่าเทียมกันในเชิงอำนาจและสถานะจะเพิ่มมากขึ้น ลำดับชั้นทางสังคมจะสูงขึ้น คนรวยจะแสวงหาความมั่งคั่งจากคนจน และตัดสิทธิในสินค้าสาธารณะของคนจนออกไป การทุจริตเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในรัฐที่เป็นผู้ล่า แต่กลับถูกมองว่าเป็นเรื่องปกติ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดจากระดับบนมิใช่ประชาชนในระดับล่าง การประนีประนอมจะเกิดน้อยลง ประชาชนทั่วไปจะรู้สึกถึงการไม่มีอำนาจ

มวลชนในระดับล่างของรัฐที่เป็นผู้ล่าจะร่วมมือระหว่างกันได้ลำบากเพราะมีความแตกแยก เครือข่ายมีการควบคุมกันเป็นลำดับขั้นไม่ได้ควบคุมกันอย่างเสมอหน้า สังคมในทุกๆ แห่งจะเกิดความแตกแยกทั้งในด้านชาติพันธุ์ ภาษา และรูปแบบทางอัตลักษณ์อื่น ๆ ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยก ความแตกแยกนี้จะบีบคั้นให้นำไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ตนเอง

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง

รัฐที่เป็นผู้ล่าอาจจะสามารถจัดหาสินค้าสาธารณะให้ได้ ทั้งการป้องกันประเทศ การสร้างระเบียบของสังคม การป้องกันภาวะไร้กฎหมาย การจัดหาสินค้าสาธารณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าอาจทำให้ผลผลิตมวลรวมเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้สวัสดิการของพลเมืองลดลงได้เช่นกัน

รัฐที่เป็นผู้ล่ามีลักษณะการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สร้างผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำ (Elite) มากกว่าที่จะดำเนินการไปตามหลักการที่มีเหตุผล ในรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่มีความเชื่อว่าการลงทุนที่ซื้อตรงและการค้าที่ปลอดภาษีจะนำไปสู่รายได้จำนวนมาก แต่ในรัฐที่เป็นผู้ล่าเชื่อในการนำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้าสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ ของข้าราชการและนักการเมือง

ระบบของรัฐที่เป็นผู้ล่านั้นมีการใช้อำนาจเพื่อจำกัดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลประโยชน์กับคนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำในการปกครอง ในสังคมของรัฐที่เป็นผู้ล่าประชาชนไม่ได้สร้างความร่ำรวยจากกิจกรรมการผลิต และการเผชิญความเสี่ยงโดยตรงไปตรงมา ผู้คนแสวงหาความร่ำรวยโดยการใช้อำนาจและสิทธิพิเศษจากความอ่อนแอของรัฐและช่องว่างทางกฎหมาย

ในรัฐที่เป็นผู้ล่าชนชั้นนำทางธุรกิจจะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองรวมถึงเข้าไปมีอิทธิพลในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของตนเองผ่านนักการเมืองในระดับสูง และเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำกฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองเหล่านี้ จะสร้างอุปสรรคกีดกันการเกิดขึ้นและการพัฒนาการแข่งขันทางการค้า ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองนี้จะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องรัฐที่เป็นผู้ล่าสามารถนำมาเป็นกรอบในการอธิบายการบริหารประเทศของทักษิณและปูดินได้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนเจตนาธรรมาภิบาลสูงสุดของประเทศ การใช้อำนาจรัฐในการปราบปรามศัตรู การรวบอำนาจบริหาร และการสื่อสารกับประชาชน ในขณะเดียวกันแนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่สามารถที่จะเป็นกรอบในการอธิบายธุรกิจการเมืองได้เพียงพอ แนวคิดการยึดกุมรัฐจึงเป็นแนวคิดที่สามารถใช้เป็นกรอบในการอธิบายทดแทนได้ อีกทั้งยังนำแนวคิดการยึดกุมรัฐมาเสริมคำอธิบายแนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าให้ครอบคลุมมากขึ้น เมื่อเกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าแล้วจะส่งผลให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในลักษณะใดบ้างจะได้กล่าวถึงลักษณะของแนวคิดดังกล่าวต่อไป

2.1.4 ความถดถอยทางประชาธิปไตย (Democratic Rollback)

แนวคิดเรื่องความถดถอยทางประชาธิปไตยเป็นกรอบทางทฤษฎีที่จะนำไปพิจารณาและยืนยันเทียบเคียงให้เห็นได้ว่า รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเป็นลักษณะหรือพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบ

สัมปทานผูกขาดที่แสดงออกภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน เป็นปัจจัยให้เกิดความถดถอยหรือความไม่ก้าวหน้าของประชาธิปไตยได้อย่างไร ความถดถอยของประชาธิปไตยถูกสร้างคำอธิบายออกมาทั้งในลักษณะของความไม่ก้าวหน้าของประชาธิปไตย หรือการล่มสลายของประชาธิปไตย (Democratic Breakdown) ผู้ที่ทำการศึกษาความถดถอยทางประชาธิปไตยในภูมิภาคต่างๆ คนสำคัญได้แก่ ซีมัวร์ มาร์ติน ลิบเซท (Seymour Martin Lipset) ฮวน เจ ลินซ์ (Juan J. Linz) อัลเฟรด สเตฟเฟน (Alfred Stephan) รวมถึงลาร์รี ไดมอนด์ ผลการศึกษาของบุคคลเหล่านี้สามารถนำมาสรุปให้เห็นลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ดังนี้

- บทบาทของผู้นำ (Role of Leadership)

ในสังคมหรือรัฐที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยผู้นำจะมีลักษณะแข็งกร้าว (Militant) พร้อมที่จะตอบโต้ผู้อื่นตลอดเวลา ไม่ประนีประนอม (Uncompromising) ไม่นิยมเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามเพื่อแสวงหาจุดร่วมหรือฉันทามติ ไม่นิยมการปรับตัวแต่มักสร้างจุดยืนของตนเอง ให้เกิดเป็นขั้วหรือฝักฝ่าย²⁵ มักจะขยายเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจของตนเองจนกลายเป็นผู้นำแบบอำนาจนิยม (Authoritarian)²⁶

- ลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย (Oligarchy)

ความถดถอยของประชาธิปไตยในอีกลักษณะหนึ่งคือ การมีคณะบุคคลจำนวนน้อยขึ้นมาปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า คณาธิปไตย ประชาธิปไตยแบบคณาธิปไตย (Oligarchical democracy) บรรดาผู้นำจะควบคุมผู้ตามหรือประชาชนผ่านระบบของการพึ่งพิง ช่วยเหลือ สิ่งที่เป็นรูปธรรมคือ การให้รางวัลทั้งที่เป็นเงินและสิ่งของ บรรดาผู้นำระบอบประชาธิปไตยแบบคณาธิปไตยสามารถที่จะควบคุมประชากรที่ไม่สนใจในการเมืองและประชาชนผู้ที่ยึดถือกับระเบียบประเพณีได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้คณาธิปไตยยังสามารถใช้พรรคการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของชนชั้นนำควบคุมพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ให้ไม่กระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารจัดการ²⁷

- วัฒนธรรมการเมือง (Political Culture)

วัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะของอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolutist) มีชน

²⁵ Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Latin America, 4 (Colorado: Lynne Rienner, 1989), p.14.

²⁶ Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Asia, 3 (Colorado: Lynne Rienner, 1989), p.8.

²⁷ Alexander W. Wilde, Conversations among Gentlemen: "Oligarchical Democracy in Colombia," in The Breakdown of Democratic Regimes (Maryland: Johns Hopkins University Press, 1978), p.68.

ชั้นนำ มีการปกครองแบบลำดับชั้น (Hierarchical) มีการร่วมมือทางการเมืองระหว่างบางกลุ่ม บางพวก (Corporatist) มีวัฒนธรรมแบบอำนาจเผด็จการ อีกทั้งผู้คนในสังคมมีลักษณะนิสัยใจคอที่ชอบฟังฟัง ไม่นิยมการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจอย่างเปิดเผย มีความกลัวที่จะเกิดความขัดแย้งแตกแยก²⁸ วัฒนธรรมการเมืองเช่นนี้จะเกิดขึ้นในประเทศที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตย

-การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย (Minority)

ความขัดแย้งหรือความขัดแย้งของเสียงส่วนน้อยเป็นอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยบางประเทศ ความขัดแย้งแตกแยกของเสียงส่วนน้อยจะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองลดน้อยลง เกิดการจลาจลที่ใช้ความรุนแรง เกิดการปราบปรามอันจะส่งผลเสียต่อทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดข้อหรือฝักฝ่ายทางการเมือง ประชาชนทุกกลุ่มในสังคมเกิดความไม่พอใจในสถานการณ์ปัญหาเสียงส่วนน้อยเหล่านี้จนทำให้เกิดการยอมรับมาตรการที่เป็นเผด็จการมากขึ้นเพื่อจะได้รับการรักษาความสงบเอาไว้ได้ แต่ขณะเดียวกันก็จะทำลายความก้าวหน้าของประชาธิปไตยไปด้วย

-สถาบันทางการเมือง (Political Institution)

สถาบันทางการเมืองในสังคมที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยมีลักษณะของสถาบันที่อ่อนแอ สถาบันทางการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างรัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ บริหาร พรรคการเมือง ในประเทศที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยจะขาดแคลนทรัพยากร ขาดแคลนอำนาจอันชอบธรรม และขาดความสามารถในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แต่กลับมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจจากการบังคับ (Power) และการครอบงำ (Domination) สถาบันทางการเมืองไม่สามารถดำรงรักษาระเบียบทางสังคม หลักนิติรัฐเอาไว้ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถแสดงบทบาทลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้²⁹ นอกจากนี้ยังขาดความสามารถที่จะสร้างอิสระให้กับสถาบันทางการเมือง พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันค่อนข้างน้อย อันเนื่องมาจากไม่มีความมั่นคง มีการยุบพรรคได้ง่าย พรรคการเมืองไม่สามารถยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของพรรคได้

-การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (Socio-economic Development)

ระดับการพัฒนาทางประชาธิปไตยมักมีความสัมพันธ์กับระดับในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมอยู่เสมอ ในสังคมที่มีความก้าวหน้าหรือการพัฒนาทางประชาธิปไตยจะมีระดับการพัฒนา

²⁸ Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Asia, 3, p.15.

²⁹ Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries : Latin America, 4, pp.19-27.

ทางสังคมเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง มีการขยายตัวของการศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการเพิ่มขึ้นของรายได้ โดยในประเทศที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยนั้นย่อมมีลักษณะของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในทางตรงกันข้าม

- กองทัพ (Military)

ในสังคมที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยกองทัพจะเข้ามาบิบบาททางการเมืองสูง และบ่อยครั้งกองทัพจะแสดงบิบบาททางการเมืองผ่านการปฏิวัติ รัฐประหาร โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย เมื่อกองทัพมีการแทรกแซงทางการเมืองมักจะทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งตามมาก็คือ กรอบความคิดของประชาธิปไตยจะถูกกำหนดนิยามให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในสังคมที่ประชาธิปไตยไม่กำหนดหน้าที่ของกองทัพจะมีบิบบาททางการเมืองสูงรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยจะต้องคอยรักษาความสัมพันธ์กับกองทัพอยู่เสมอ³⁰ ทำให้อำนาจอันชอบธรรมของประชาชนซึ่งเป็นแรงเสริมให้ประชาธิปไตยก้าวหน้าเกิดขึ้นไม่ได้

คุณลักษณะของความถดถอยทางประชาธิปไตยในข้างต้น เป็นการอธิบายเบื้องต้นเพื่อให้เห็นเป็นแนวทางว่า สังคมที่มีความถดถอยทางประชาธิปไตยมีลักษณะอย่างไรบ้าง และแน่นอนว่าความถดถอยของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างก็มีลักษณะที่เหมือนและต่างกันออกไปไม่ได้จำกัดอยู่เพียงตามลักษณะที่ยกมาอธิบาย ในกรณีของประเทศไทยและรัสเซียก็เช่นกัน

2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อจะแสดงให้เห็นขอบเขตแห่งความรู้ว่าที่ผ่านมามีการศึกษาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยของไทยและรัสเซียในช่วงการปกครองของทักษิณ ชินวัตรและวลาดิเมียร์ ปูติน ว่ามีการศึกษาในแง่มุมใดบ้างแล้ว จึงได้รวบรวมและวิเคราะห์งานที่ได้ทำการศึกษามาแล้วเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างงานที่ได้มีการศึกษามาแล้วกับงานชิ้นนี้ โดยได้ทำการแบ่งงานเขียนออกเป็น 2 กลุ่ม คืองานเขียนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงทักษิณและปูติน

2.2.1 งานเขียนที่ว่าด้วยประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณ

การจัดแบ่งกลุ่มของงานที่มีการศึกษาเกี่ยวกับการเมืองในช่วงทักษิณ ชินวัตรมีผู้ที่ได้ทำการศึกษาและจัดแบ่งเอาไว้ก่อนแล้วโดยอาจเริ่มจากเกษียร เตชพีระ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และเก้ง กิจ กิติเรียงลาภ

³⁰ Ibid., p.31.

เกษียรแบ่งงานที่ศึกษาเกี่ยวกับทักษิณไว้ 2 กลุ่ม คือกลุ่มที่เน้นแง่บุคคลเป็นหลัก และกลุ่มที่เน้นแง่ระบอบเป็นหลัก³¹ โดยเกษียรใช้เกณฑ์ที่สำคัญในการแบ่งคือ เนื้อหาของงาน หากงานมีเนื้อหาที่กล่าวถึงเรื่องส่วนตัวของทักษิณ กล่าวถึงภูมิหลังประวัติความเป็นมา ความสำเร็จทางธุรกิจ การอธิบายช่วงชีวิตที่เข้าสู่วงการการเมือง งานเหล่านี้เกษียรจัดให้อยู่ในกลุ่มที่เน้นแง่บุคคล ส่วนเนื้อหาของงานที่กล่าวถึงเงื่อนไขปัจจัยทางภาวะวิสัยไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางการเมือง กลุ่มพลังทางสังคมการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ ซึ่งเอื้อให้เกิดการเมืองการปกครองแบบรัฐบาลทักษิณ เกษียรจัดว่าเป็นงานในแง่ระบอบ

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ได้รวบรวมทัศนะที่วิพากษ์ระบอบทักษิณเอาไว้โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม³² อันได้แก่ ระบอบทักษิณในฐานะประชานิยมทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง ระบอบทักษิณในฐานะระบอบรัฐ (นาย) ทุนนิยม ระบอบทักษิณในฐานะระบอบเผด็จการ และระบอบทักษิณในฐานะระบอบที่ไม่ส่งเสริมศักยภาพของชุมชน กรอบสำคัญที่พิชญ์ใช้ในการจัดแบ่งกลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับทักษิณคือ การพิจารณาแนวคิดหรืออุดมการณ์ (Ideology) ของผู้ที่ทำการศึกษาในแต่ละกลุ่มแล้วจัดแบ่งประเภทของงานออกมาตามแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่ปรากฏในงานเขียน ดังจะเห็นได้จากกลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะประชานิยมทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางการเมือง มีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ กลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบรัฐ (นาย) ทุนนิยม มีพื้นฐานการวิเคราะห์จากแนวคิดของมาร์กซิสต์ กลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบเผด็จการ มีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ต่อต้านการครอบงำของอำนาจรัฐ และกลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบที่ไม่ส่งเสริมศักยภาพของชุมชน มีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากแนวคิดประชาสังคม (Civil Society) ทั้งนี้ข้อเสนอของพิชญ์เกี่ยวกับระบอบทักษิณที่กล่าวว่า ระบอบทักษิณคือการครอบงำความคิดจิตใจคน เพื่อลดความขัดแย้งทางชนชั้นนั้นมีพื้นฐานในการวิเคราะห์จากอุดมการณ์ของมาร์กซิสต์ อันได้แก่ แนวคิดการครอบงำความคิดจิตใจคน (Hegemony) นั้นเอง

ในส่วนของแก๊ง กิติเรียงลาภ แบ่งงานเขียนที่ศึกษาเกี่ยวกับรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็น 5 มุมมอง อันได้แก่³³

³¹ เกษียร เตชะพีระ. บุชกับทักษิณ : ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน, หน้า 225.

³² พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, ทักษิณนิยม...(อีกที)ใน พิชย์ทักษิณ, ภิญญ ไตรสุริยธรรมมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: open books, 2547), หน้า184-192.

³³ แก๊ง กิติเรียงลาภ, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการต่อสู้ทางชนชั้นในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ.2549: ศึกษาการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองและการเสื่อมอำนาจของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 11-12.

1. รัฐบาลชุดนี้เป็นระบอบเผด็จการหรือเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของทุน
2. ระบบรัฐอุปถัมภ์ที่ทำให้ประชาชนช่วยตัวเองไม่ได้ ไม่พอเพียง และกลายเป็นผู้บริโภคนหรือแบมือขนนโยบาย
3. รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐนายทุนผูกขาดที่เอื้อผลประโยชน์กับการสร้างเครือข่ายการสะสมทุน และการผูกขาดของกลุ่มทุนผูกขาดขนาดใหญ่
4. รัฐบาลประชานิยมที่มีนโยบายที่มุ่งเน้นการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากอย่างไรเหตุผลเพื่อเอาใจและสร้างคะแนนเสียงในหมู่คนชั้นล่าง
5. รัฐบาลพรรคไทยรักไทยในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การครองการนำโดยมีเป้าหมายเพื่อลดความขัดแย้งทางชนชั้นและปกป้องการสะสมทุนของระบบทุนนิยม

พื้นฐานสำคัญที่เก็งกิกใช้ในการจัดแบ่งประเภทของงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการจัดแบ่งกลุ่มของพิชัญ และได้เพิ่มเติมงานเขียนอีกกลุ่มหนึ่งเข้าไปให้มีจำนวนมากกว่าเดิม โดยเพิ่มงานเขียนที่วิเคราะห์การทำงานของระบอบทักษิณ โดยใช้แนวคิด “อำนาจนำในการครองความคิดจิตใจคน (Hegemony)” ของกรัมซี่ (Gramsci) จุดเด่นในการจัดแบ่งกลุ่มงานเขียนที่เกี่ยวกับระบอบทักษิณของเก็งกิกคือ การใช้แนวคิดชนชั้น หรือการต่อสู้ทางชนชั้น แนวคิดกลุ่มพลังทางสังคม มาวิเคราะห์และชี้ให้เห็นความบกพร่องของงานในแต่ละกลุ่ม กล่าวคือชี้ให้เห็นว่างานเกี่ยวกับทักษิณในแต่ละกลุ่มยังขาดการพิจารณาถึงเรื่องการต่อสู้ทางชนชั้น และขาดการเชื่อมโยงกับกลุ่มพลังทางสังคมบางกลุ่มบางสถาบันซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องหลัง

จากการแบ่งประเภทงานที่มีการศึกษาเกี่ยวกับทักษิณตามที่กล่าวมาทำให้สามารถมองเห็นขอบเขตของการศึกษาเกี่ยวกับระบอบทักษิณได้ผ่านการจัดแบ่งกลุ่มงานเขียนของเกษียรพิชัญ และเก็งกิก โดยงานเขียนที่ให้ความสำคัญกับมุมมองเรื่องรัฐและการพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณนั้นมีส่วนที่เกี่ยวข้องบ้างคือ กลุ่มงานที่ว่าด้วยระบอบทักษิณในฐานะระบอบเผด็จการหรือเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์จากการเลือกตั้ง กล่าวคืองานกลุ่มนี้พยายามอธิบายว่าการบริหารประเทศของทักษิณมีการทำลายประชาธิปไตยผ่านปัจจัยต่างๆ ทั้งการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ การไม่จำเป็นต้องพึ่งพารัฐอำนาจจากนักการเมืองแบบเดิม ไม่ต้องพึ่งพาขุนนางวิชาการ (Technocrats) เอ็นจีโอ สังคมตรวจสอบได้น้อยลง ฝ่ายบริหารสร้างความเข้มแข็ง และเสริมสร้างอำนาจให้เด็ดขาดผ่านกลไกในการบริหารจัดการของรัฐ และกลุ่มทุนผูกขาดที่เป็นพันธมิตร

นอกจากงานกลุ่มดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้ทำการศึกษาการบริหารประเทศของทักษิณกับการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยเอาไว้ไม่ว่าจะเป็น ผาสุก พงษ์ไพจิตร โยชิฟุมิ ทามาตะ (Yoshifumi Tamada) และดันแคน แม็กคาโก (Duncan Mccargo)

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ อธิบายความถึงการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยภายใต้ระบอบทักษิณว่ามีลักษณะของการเป็น “ประชานิยมเสรีนิยมใหม่

แบบเผด็จการ (Authoritarian neo-liberal populism)”³⁴ กล่าวคือ การบริหารประเทศของทักษิณมีลักษณะผสมกันระหว่างประชานิยมเสรีใหม่กับเผด็จการเสียงข้างมาก ทักษิณมีนโยบายภายนอกประเทศแบบเสรีนิยมใหม่โดยการเปิดให้การลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาสู่ประเทศไทยได้สะดวก ในขณะที่เดียวกันนโยบายภายในประเทศได้พยายามเน้นสร้างความนิยมกับประชาชนผ่านการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชนโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อย ให้สินเชื่อนในระดับจุลภาคแก่ประชาชนทั่วไป เมื่อนโยบายประชานิยมทำงานและเริ่มปรากฏผลเกิดเป็นความนิยมของประชาชนจำนวนมาก ทำให้ทักษิณสามารถนำกระแสความนิยมมาปฏิเสหหลักการประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Westminster Model) กลายเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก มองข้ามสถาบันทางประชาธิปไตย และใช้ความรุนแรงปราบปรามฝ่ายตรงข้ามโดยอ้างเสียงสนับสนุนจำนวนมากจากประชาชนที่นิยมตนเอง

ในขณะที่ทามาตะ และแม็กคาโก มองประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณต่างออกไป คือในช่วงระบอบทักษิณประชาธิปไตยมีการพัฒนาอยู่ไม่น้อย ทามาตะมองว่า³⁵ การพัฒนาประชาธิปไตยภายใต้รัฐบาลทักษิณเกิดขึ้นในลักษณะที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ ทามาตะปฏิเสธการมองว่าระบอบทักษิณมีการบริหารประเทศแบบเผด็จการ โดยทามาตะมองว่าลักษณะการบริหารประเทศของทักษิณเป็นลักษณะของผู้นำที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศที่พัฒนาแล้ว คือนายกรัฐมนตรีมีลักษณะของประธานาธิบดี ผู้นำมีความสามารถในการนำสูงซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาประเทศ ส่วนมุมมองของแม็กคาโกมองว่า³⁶ รัฐบาลของทักษิณเป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยที่สำคัญในการเมืองไทย และทำให้ประเทศไทยเกิดความมั่นคงและต่อเนื่องทางประชาธิปไตยได้ (Democratic Consolidation) เนื่องจากการบริหารประเทศดำเนินไปด้วยการนำของกลุ่มนักธุรกิจมากกว่านักการเมืองอาชีพ ทักษิณสามารถลดความสำคัญของระบบราชการ พัฒนาประสิทธิภาพของรัฐทำให้เกิดการปฏิรูปต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการศึกษา ตำรวจ กองทัพ การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น การปฏิรูประบบสาธารณสุข ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ แม้แม็กคาโกจะมองว่าทักษิณสามารถที่จะทำให้เกิดประชาธิปไตยที่มั่นคงได้ แต่แม็กคาโกได้ตั้งข้อสังเกตว่า

³⁴ Pasuk Phongpaichit, “Thailand under Thaksin: Another Malaysia?,” Working paper No.109 on Murdoch University, pp. 2-10. Perth: Asia Research Centre, September 2004.

³⁵ โยชิฟูมิ ทามาตะ, “ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของประเทศ,” ฟ้าเดียวกัน 6, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 120-123.

³⁶ Duncan Mccargo, “Democracy under stress in Thaksin's Thailand,” Journal of Democracy 13, 4 (October 2002): 122-125.

ประชาธิปไตยของประเทศไทยในช่วงระบอบทักษิณยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นเงินยังเป็นปัจจัยสำคัญในการชี้ขาดผู้ชนะการเลือกตั้ง และตำแหน่งรัฐมนตรี อำนาจยังมีการรวมศูนย์อยู่มาก สาธารณชนให้การยอมรับความชอบธรรมที่มาจาก การเลือกตั้งน้อยลง ความสามารถของรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารถูกจำกัด องค์กรอิสระต่างๆ ถูกตั้งข้อสงสัยในความซื่อสัตย์

การอธิบายระบอบทักษิณโดยเชื่อมโยงถึงการพัฒนาประชาธิปไตยของงานตามที่กล่าวมามีจุดร่วมกันที่สำคัญคือ ไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงพลวัตที่เชื่อมโยงกันว่าภายใต้เสี้ยวของประชาธิปไตยหรือภายใต้เงื่อนไขและความซับซ้อนของระบอบประชาธิปไตย ระบอบทักษิณเกิดขึ้นและเชื่อมโยงกับภูมิหลังแห่งการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร ระบอบทักษิณปฏิบัติการผ่านอะไรหรือทำงานอย่างไรจึงทำให้เกิดปัญหาทางประชาธิปไตย ทำไมการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงทักษิณจึงไม่สามารถเรียกว่าเสรีประชาธิปไตย และมรดกจากปฏิบัติการของระบอบทักษิณทำให้เกิดปัญหาต่อประชาธิปไตยอย่างไร งานนี้จึงพยายามที่จะเชื่อมโยงให้เห็นอย่างเป็นพลวัตมากกว่าที่จะมองหรือเพียงแค่อธิบายปฏิบัติการของระบอบทักษิณเพียงบางส่วน แล้วให้คุณค่าว่าเป็นเผด็จการหรือนักประชาธิปไตย

2.2.2 งานเขียนที่ว่าด้วยประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปุนดิน

ระยะเวลา 8 ปีภายใต้การบริหารประเทศของอดีตประธานาธิบดีวลาดิเมียร์ ปูติน มีงานจำนวนไม่น้อยที่ศึกษาและวิพากษ์การบริหารประเทศของปูติน ภายใต้ระบอบปุนดิน ประธานาธิบดีสามารถก้าวข้ามขีดจำกัดทางกฎเกณฑ์และโครงสร้างอำนาจในสังคมต่างๆ ได้อย่างมากมายอย่างที่ประธานาธิบดีในอดีตไม่สามารถทำได้ งานจำนวนไม่น้อยที่สะท้อนภาพให้เห็นว่าการปกครองของรัสเซียในปัจจุบันกำลังหวนกลับคืนไปสู่ระบอบพระเจ้าซาร์แต่อยู่ภายใต้เสี้ยวของประชาธิปไตย ความซับซ้อนของระบอบปุนดินที่มีผลต่อประชาธิปไตยนั้นละเอียดลึกซึ้ง และมีนัยสำคัญยิ่ง จึงขอทำความเข้าใจกับระบอบปุนดินในเบื้องต้นผ่านการรวบรวมงานเขียนที่กล่าวถึงระบอบปุนดินดังนี้

2.2.2.1 ระบอบปุนดินในฐานะเผด็จการที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

การอธิบายว่าปูตินก้าวขึ้นมาใช้อำนาจ (โดยเริ่มจากการเป็นนายกรัฐมนตรีและรักษาการตำแหน่งประธานาธิบดี) โดยอยู่เหนือความคาดหมายของสาธารณชน อีกทั้งยังขาดฐานอำนาจหรือขุมพลังทางการเมืองที่คอยสนับสนุนทำให้ปูตินต้องพยายามรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองมา

ไว้ที่ตนเอง*

การอธิบายช่วงการบริหารประเทศของปูตินว่ามีความพยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางนั้น มีฐานคิดที่มองว่าปูตินรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ตัวเองผ่านสายสัมพันธ์ที่มีกับกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักธุรกิจการเมือง กลุ่มอำนาจเก่าของอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน และกลุ่มฝ่ายความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันปูตินก็พยายามสร้างเครือข่ายของตนเองไปพร้อมกันด้วย การรวมศูนย์อำนาจอย่างมั่นคงของปูตินดำเนินการผ่านการสร้างคณะที่ปรึกษาที่จงรักภักดี การเพิ่มอำนาจของส่วนกลางในการบริหารดูแลท้องถิ่น การควบคุมสภาพการณ์ทางการเมืองในสภาดูมา (Duma) อย่างใกล้ชิด การทำให้ประเทศรัสเซียเปลี่ยนจากระบบหลายพรรคการเมืองไปสู่ระบบพรรคการเมืองเดียวเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุม และการเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายตามที่ปูตินต้องการจนกลายเป็นเผด็จการที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ (Dictatorship of Law) ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างการรวมศูนย์อำนาจของปูตินถูกวิพากษ์ว่ากฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ปูตินสร้างขึ้นมีลักษณะของการไม่พัฒนาประชาธิปไตย และต่อต้านเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตก ความพยายามที่จะสร้างรัฐให้มีอำนาจสูงสุด (State Supremacy) ตามท่าทีของปูตินกลายเป็นการสร้างให้ประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุด (Presidential Supremacy) แทน

การรวมศูนย์อำนาจของปูตินถูกอธิบายเพิ่มเติมด้วยแนวคิดรัฐราชการ (Bureaucracy) การอธิบายว่าการแต่งตั้งตัวแทนประธานาธิบดีไปดูแลเขตการปกครอง การเปลี่ยนระบบการได้มาของหัวหน้าคณะผู้บริหารในระดับท้องถิ่นให้ขึ้นตรงกับประธานาธิบดีมากขึ้น นอกจากนี้สื่อส่วนใหญ่ของประเทศรวมไปถึงสื่อในระดับท้องถิ่นต่างถูกซื้อและเข้าควบคุมโดยรัฐ เหล่านี้ทำให้ระบบราชการเพิ่มขยายขนาดขึ้นและถูกมองว่าปูตินใช้กลไกการปกครองแบบรัฐราชการเพื่อการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็ง ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจที่ดำเนินไปนั้นปูตินเองก็ไม่ได้มีท่าทีคัดค้าน แต่ยังคงพยายามปฏิรูปลักษณะใหม่ๆ ขึ้นมาภายใต้การบริหารของตนเองทำให้ปูตินถูกมองว่าเป็นผู้นำที่มีอำนาจบริหารเหนือรัฐธรรมนูญ (Extra-Constitutional Administration) กล่าวคือมีอำนาจเหนือไปจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และข้อบังคับของรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถควบคุมหรือจำกัดอำนาจได้

โดยทั่วไปงานในกลุ่มนี้มีลักษณะของการอธิบายวิธีการ หรือรูปแบบในการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ตนเองของปูติน ซึ่งไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจนั้นส่งผลให้เกิดผลได้หรือ

* พิจารณา Richard Rose and Neil Munro, Election without Order: Russia's challenge to Vladimir Putin (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); Zoltan Barany and Robert G. Moser (eds), Russian Politics Challenges of Democratization (Cambridge: Cambridge University Press, 2001); David M. Kotz and Fred Weir, Russia's Path from Gorbachev to Putin: The demise of the Soviet system and the new Russia (Oxon: Routledge, 2007); Cameron Ross, Russian Politics under Putin (Manchester: Manchester University Press, 2004).

ผลเสียอย่างไรต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและสังคมการเมือง ความพยายามรวมศูนย์อำนาจของ ปูตินมีเหตุผลอะไรมารองรับจึงสามารถสร้างการรวมศูนย์อำนาจที่มั่นคงได้ งานในกลุ่มนี้ให้น้ำหนักในการอธิบายไว้น้อย หรือหากจะมีการอธิบายก็จะอยู่ในกรอบของผู้นำที่เมื่อขึ้นมามีอำนาจก็พยายามแสวงหาอำนาจ โดยละเลยการอธิบายในแง่ของพัฒนาการที่นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจของปูตินได้

2.2.2.2. ระบอบปูตินในฐานะเผด็จการอำนาจนิยมที่สร้างรัฐที่เข้มแข็ง

ทัศนะในกลุ่มนี้เรียกได้ว่าพัฒนาการอธิบายเพิ่มขึ้นจากกลุ่มแรก เพราะมองว่าการรวมศูนย์อำนาจของปูตินจนเป็นเผด็จการนั้นมีสาเหตุมาจากความต้องการสร้างรัสเซียให้เป็นรัฐที่เข้มแข็งหรือสร้างความเข้มแข็งมหาอำนาจให้รัสเซีย ช่วงเวลาที่ปูตินขึ้นมามีอำนาจนั้นถูกมองว่าเขามีอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งภายในรัฐที่อ่อนแอ จึงต้องพยายามใช้อำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งสร้างรัฐที่เข้มแข็งขึ้นมา ทัศนะของงานกลุ่มนี้มองว่าเป็นเผด็จการอำนาจนิยมของปูตินสร้างผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตยในประเทศ แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะจะทำให้รัสเซียมีสถานะเป็นมหาอำนาจได้*

การวิพากษ์ว่าเมื่อปูตินเข้าสู่อำนาจในฐานะประธานาธิบดีเท่ากับเป็นการเริ่มต้นที่รัฐบาล จะทำการควบคุมประเทศรัสเซียเอาไว้ และปูตินได้กลายเป็นเจ้าศักดินา (Feudal Lord) ไปพร้อมกัน นอกจากนี้การวิจารณ์ว่าระบอบปูตินได้ทำให้เกิดคลื่นลูกที่สามในสังคมรัสเซีย แต่เป็นไปในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับตะวันตก เพราะคลื่นลูกที่สามจากปูตินทำลายระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ สร้างความชอบธรรมทางการเมืองจากระบบราชการและอำนาจส่วนตัว (Charismatic) อีกทั้งระบอบปูตินยังสร้างความเฉื่อยชาในสังคมการเมือง การเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ มาจากผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนระดับล่าง การยกเลิกกฎหมายและองค์การทางการเมืองเพิ่มสูงขึ้น มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการเมือง ภายใต้ระบอบปูตินมีการเปลี่ยนแปลงหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยปราศจากการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ (constitutional changes without changing constitution) เมื่องานในกลุ่มนี้ได้แสดงให้เห็นปัญหาจากระบอบปูตินแล้ว จะเริ่มให้คำอธิบายที่เป็นเหตุเป็นผลจากมิติของการสร้างอำนาจรัฐให้เข้มแข็งโดยอธิบายว่าการเข้าสู่อำนาจของปูตินก็เป็นกรการหยุดยั้งความแตกแยกของรัสเซีย เพราะการครองอำนาจของปูตินได้ช่วยสร้างอำนาจตามกฎหมายให้สามารถบังคับใช้ได้มากขึ้น ทัศนะ

* พิจารณา Richard Sakwa, *Russian Politics and Society* (Oxon: Routledge, 2008); Archie Brown (ed), *Contemporary Russian Politics* (New York: Oxford University Press, 2001); Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction* (Essex: Pearson Education, 2001); Alex Pravda, *Leading Russia: Putin in Perspective* (New York: Oxford University Press, 2005).

ของงานกลุ่มนี้มองว่าภายใต้ระบอบปุนดินรัสเซียจะยังคงเป็นหนึ่งเดียวได้ แม้มีการทำทลายจากกองกำลังแบ่งแยกดินแดนต่างๆ รวมถึงการทำทลายจากมหาอำนาจตะวันตก ภายใต้ระบอบปุนดินผลประโยชน์แห่งชาติจะถูกธำรงรักษาไว้โดยไม่ตกไปอยู่ในมือของกลุ่มธุรกิจการเมือง และทุนต่างชาติ ภายใต้ระบอบปุนดินชนชั้นจะถูกทำลาย ทุกคนจะสามารถเข้าถึงและมีอำนาจทางเศรษฐกิจภายใต้กฎกติกาที่โปร่งใส นอกจากนี้รัสเซียต้องพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องการเสถียรภาพทางการเมือง และต้องมีการวางแผนจากรัฐบาลส่วนกลางที่ดีซึ่งภายใต้ระบอบปุนดินสามารถสร้างสิ่งเหล่านี้ได้ การที่ระบอบปุนดินเข้มแข็งย่อมส่งผลให้รัฐเข้มแข็ง การมีรัฐที่เข้มแข็งย่อมเป็นการรับรองความมั่นคงของเขตแดนและความปลอดภัย ทำให้มีโครงสร้างในการจัดการและมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการส่งเสริมประสิทธิภาพของประชาธิปไตยและมีประชาสังคมที่เข้มแข็ง อีกทั้งการมีรัฐที่เข้มแข็งย่อมมีผลประโยชน์ที่ชัดเจนในการสร้างความมั่นใจว่าทรัพยากรจะถูกใช้ไปเพื่อสิ่งที่ดีและมีประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ และส่งเสริมการแข่งขันของรัสเซียในเวทีระหว่างประเทศ

ลักษณะงานในกลุ่มนี้แม้จะชี้ให้เห็นจุดอ่อนหรือปัญหาสำคัญของระบอบปุนดินต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ก็สามารถสร้างเหตุผลหรือคำอธิบายถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่ได้รับจากรบอบปุนดิน ข้อจำกัดประการสำคัญของงานในกลุ่มนี้คือ การแยกไม่ออกระหว่างความสามารถของรัฐที่มีประสิทธิภาพ กับผู้นำที่มีอำนาจและใช้อำนาจในการบริหารจัดการอย่างเด็ดขาดและรวดเร็ว รัฐที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพย่อมทำงานด้วยการบริหารจัดการ และประสานความขัดแย้งแตกต่างให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด รัฐที่มีประสิทธิภาพย่อมเคลื่อนย้ายอำนาจลงสู่สังคมระดับล่าง โดยรัฐที่มีประสิทธิภาพนั้นไม่ได้ผูกติดไว้กับตัวผู้นำเฉพาะคนใดคนหนึ่ง หรือเมื่อเปลี่ยนตัวผู้นำแล้วจะทำให้รัฐลดความเข้มแข็งหรือประสิทธิภาพลง หากแต่ยึดโยงกับกลไกและอำนาจรัฐที่ถูกสร้างขึ้นมามีเหตุมีผล และสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมนั้นๆ ผู้นำที่ครองอำนาจและเข้มแข็งอาจบริหารจัดการ และประสานความขัดแย้งให้เกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มใดเพียงกลุ่มหนึ่ง หรือสะสมอำนาจเพื่อขยายฐานอำนาจของตนให้เพิ่มพูนขึ้นไปอีกก็เป็นได้

2.2.2.3 ระบอบปุนดินในฐานะเผด็จการอำนาจนิยมเพื่อก้าวไปสู่ผู้อุปถัมภ์แห่งรัฐ

การอธิบายระบอบปุนดินส่วนใหญ่ดำเนินไปในแนวทางของการเป็นเผด็จการ และมีความพยายามที่จะสร้างความซับซ้อนในการอธิบายขึ้นด้วยการมองว่าปุนดินเป็นเผด็จการอำนาจนิยม

โดยใช้รัฐธรรมนูญ และสร้างบทบาทของประธานาธิบดีให้กลายเป็นผู้อุปถัมภ์แห่งรัฐ* งานในกลุ่มนี้จึงมองว่าปูตินมีแนวคิดอำนาจนิยม และมีการบริหารงานแบบเผด็จการอำนาจนิยมผ่านการทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าอยู่ภายใต้การปกครองของส่วนกลาง และเพิ่มการควบคุมทางทหาร โดยให้อำนาจบัญชาการขึ้นกับประธานาธิบดี ด้วยความเป็นเผด็จการอำนาจนิยมของปูตินทำให้งานกลุ่มนี้วิพากษ์ว่าประชาธิปไตยช่วงปูตินไม่ใช่เสรีประชาธิปไตย แต่เป็นเพียงประชาธิปไตยจากการเลือกตั้ง (Electoral Democracy) เพราะสถาบันทางการเมืองที่มีไว้เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยอ่อนแอถูกแทรกแซงได้ง่าย ระบบการเลือกตั้ง ประชาสังคม และหลักนิติรัฐ ไม่ได้รับการพัฒนา ฝ่ายบริหารในระดับประเทศมีอำนาจสูง อีกทั้งตัวประธานาธิบดีได้พยายามเพิ่มอำนาจให้กับตัวเอง สื่อมวลชนขาดเสรีภาพต้องพึ่งพากลุ่มธุรกิจที่เป็นพันธมิตรของปูตินสูงมาก

ถึงแม้ปูตินจะไม่ได้ฝ่าฝืนข้อจำกัดอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ได้ล้มล้างการเลือกตั้ง หรือทำลายสถาบันทางการเมืองให้สูญสิ้นไปก็ตาม แต่งานในกลุ่มนี้มองว่าภายใต้ระบอบปูตินประชาธิปไตยล้มเหลวอย่างชัดเจนเพียงแต่ปูตินใช้อำนาจของประธานาธิบดีที่มีอยู่อย่างกว้างขวางเข้าครอบงำฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจควบคุมกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้ได้เสียงข้างมากที่สนับสนุนตนเองอย่างมั่นคง ปรากฏการณ์ของระบอบปูตินจึงมิใช่การเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการแลกเปลี่ยนอย่างเสมอภาค แต่ระบอบปูตินกลับเป็นวิธีการวางแผนจากระบบราชการที่ปิดบังปกปิด ระบอบปูตินได้รับการอธิบายให้ซับซ้อนขึ้นโดยมองว่าระบอบปูตินนั้นเป็น “เผด็จการอำนาจนิยมราชการ(Bureaucratic Authoritarian)” ซึ่งเป็นการนำแนวคิดรัฐราชการผสมเข้ากับเผด็จการอำนาจนิยม โดยงานในส่วนของกลุ่มนี้ชี้ว่า ปูตินได้นำระบบรัฐราชการกลับคืนมาอีกครั้งหลังจากล่มสลายไปในยุคคอมมิวนิสต์ การบริหารประเทศของปูตินในสมัยแรกมีลักษณะของผู้นำในระดับสูง หรือประมุขแห่งรัฐ ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากระบบราชการ และระบบราชการกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในกระบวนการทางการเมือง นอกจากนี้ปูตินยังใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมสาธารณรัฐต่างๆ ที่รัสเซียปกครอง ทำให้ระบบราชการในสมัยปูตินนั้นเข้มแข็งและมั่นคง

การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมของปูตินทำให้ปูตินถูกสร้างภาพลักษณ์ในลักษณะของ “ผู้อุปถัมภ์แห่งรัฐ (The Patron of State)” การเมืองภายใต้ระบอบปูตินอุปถัมภ์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงผู้ได้รับการแต่งตั้งทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงข้าราชการฝ่ายบริหาร ข้าราชการที่มา

* พิจารณา โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองรัสเซีย (กรุงเทพฯ: วาสนา, 2550); Michael McFaul and Kathryn Stoner-Welss (Editors), After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition (Cambridge: Cambridge University Press, 2004); Thomas F. Remington, Politics in Russia (New York: Pearson Education, 2006).

จากการเลือกตั้ง ชำราชากรประจำ ผู้นำทางธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน บุคคลเหล่านี้ล้วนอยู่ภายใต้อิทธิพลการตัดสินใจส่วนตัวของปูตินทั้งสิ้น ปูตินจึงกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ที่ขับเคลื่อนกลไกของรัฐและเป็นแหล่งที่มาของเงินทองและสิทธิพิเศษ สังคมรัสเซียจึงอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบเสรี (Liberal Patriotism) ของปูติน

งานในกลุ่มนี้เป็นความพยายามของนักเสรีนิยมประชาธิปไตยที่พยายามรวบรวมการกระทำต่างๆ ของปูตินที่เป็นเผด็จการ และชี้ให้เห็นว่าปูตินพัฒนาระบบเผด็จการของตนเองขึ้นไปเรื่อยๆ จนรัสเซียกลายเป็นรัฐอุปถัมภ์ภายใต้ร่มเงาของระบอบปูติน แต่ในแง่หนึ่งงานในกลุ่มนี้ไม่ได้ให้ความสนใจว่าการพัฒนาระบบเผด็จการของปูตินพัฒนาความชอบธรรมให้คนในประเทศยอมรับได้อย่างไร ทำไมระบอบเผด็จการปูตินจึงเข้มแข็งไม่เปราะบางเหมือนบางประเทศ อีกทั้งโครงสร้างอำนาจเดิมซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากยุคคอมมิวนิสต์ เช่นระบบราชการขนาดใหญ่ในปูตินประธาน แลกเปลี่ยน หรือควบคุมผลประโยชน์ให้ลงตัวอย่างไรจึงสามารถนำมาเป็นฐานในการสร้างอำนาจได้สิ่งเหล่านี้เป็นความสำคัญที่ควรได้รับคำอธิบาย

2.2.2.4 ระบอบปูตินในฐานะส่งเสริมเสรีนิยมเศรษฐกิจแต่ไม่ส่งเสริมเสรีประชาธิปไตย

ลักษณะที่สำคัญของระบอบปูตินที่ไม่ส่งเสริมเสรีประชาธิปไตยในสังคมรัสเซีย แต่สามารถได้รับความนิยมอยู่ได้เป็นเพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจ งานในกลุ่มนี้มองว่าแม้การพัฒนาให้เกิดเสรีประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปูตินจะมีน้อย แต่การส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมภายใต้ระบอบปูตินกลับมีสูง ทำให้ประชาชนพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่และยอมรับระบอบปูตินได้³⁷

การอธิบายถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคของปูตินนั้น ผู้วิเคราะห์ต่างชี้ชวนให้เห็นถึงการทำให้เศรษฐกิจรัสเซียเป็นเสรีนิยม ไม่ว่าจะเป็นการที่ปูตินใช้โอกาสในช่วงที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกอยู่ในระดับสูงทำการปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดเงื่อนไขการลงทุนทางธุรกิจในรัสเซีย นอกจากนี้ปูตินยังเปลี่ยนแปลงบริบททางธุรกิจการเมืองให้มีความโปร่งใส ด้วยการจัดให้มีการประชุมระหว่างฝ่ายบริหารกับชนชั้นนำทางการค้าของรัสเซีย อีกทั้งปูตินยังเน้นแนวคิดชาตินิยมทางการค้าโดยพยายามปรับเปลี่ยนโลกทัศน์ทางธุรกิจให้ดำเนินการค้าไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับชาติ ในช่วงระบอบปูตินมีการปฏิรูปภาษีเพื่อจูงใจการลงทุน ปฏิรูประบบธนาคารเพื่อรองรับการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศและแก้ไขปัญหาตลาดการเงินที่ไม่ขยายตัว การปฏิรูปการถือครองที่ดิน การปฏิรูประบบที่פקอาศัยและการอุดหนุนโดยรัฐ สิ่งที่ดีถือว่าเป็นผลงานชิ้นสำคัญในการปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นเสรีนิยมของปูตินตามทัศนะของงานกลุ่มนี้คือ การที่รัสเซียเข้าเป็นสมาชิกของ

³⁷ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin* (Manchester: Manchester University Press, 2004), pp. 95-130.

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ได้สำเร็จ แม้ว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจของปูตินจะดำเนินไปในแนวทางเสรีนิยม แต่งานในกลุ่มนี้กลับมองว่าในทางการเมืองปูตินกลับไม่ส่งเสริมให้เกิดเสรีเพราะ มีการลดอำนาจของผู้บริหารในระดับท้องถิ่น รวบรวมอำนาจในการสั่งการที่กระจุกกระจายมาไว้ที่สำนักงานประธานาธิบดี ทำให้การบริหารอำนาจเป็นไปในลักษณะแนวดิ่ง³⁸

งานในกลุ่มนี้พิจารณาตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การค้าการลงทุนเป็นหลัก โดยไม่ได้พิจารณาว่าเศรษฐกิจที่ขยายตัวในประเทศนั้นผลประโยชน์เกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปหรือไม่ หรือเกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันในตลาดเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตตามหลักการของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือไม่ งานในกลุ่มนี้จึงต้องไม่พิจารณาเพียงแค่การนับตัวเลขทางเศรษฐกิจรายได้ การลงทุนจากต่างชาติในประเทศรัสเซียที่พุ่งทะยานขึ้นในทุกไตรมาสเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาประเด็นอำนาจทางการเมืองที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ โอกาสในการแข่งขัน และความมั่งคั่งที่กระจุกอยู่เพียงชนชั้นนำทางธุรกิจการเมืองเพียงบางกลุ่มที่ใกล้ชิดกับระบอบปูตินเท่านั้น ด้วยข้อจำกัดทางด้านการเมืองที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือที่จะนิยามว่ารัสเซียเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจเสรีนิยมได้

2.2.2.5 ระบอบปูตินในฐานะปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตย

งานเขียนในกลุ่มนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการศึกษาในครั้งนี้ เพราะพยายามที่จะอธิบายการทำงานของระบอบปูตินโดยเชื่อมโยงกับหลักการประชาธิปไตย งานกลุ่มนี้มักได้รับการอธิบายจากนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาแนวคิดประชาธิปไตย โดยส่วนใหญ่เป็นการอธิบายให้เห็นลักษณะหรือสภาพการณ์ของโครงสร้างและสถาบันทางการเมือง ลักษณะทางการเมือง การบริหารประเทศ และการดำเนินนโยบายที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในช่วงระบอบปูติน โดยใช้แนวคิดทางประชาธิปไตยมาตรวจสอบ วิเคราะห์สภาพการณ์เหล่านั้น แล้วจึงจัดประเภทว่าประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปูตินมีลักษณะหรือรูปแบบใด โดยส่วนใหญ่แล้วมักจัดประเภทไปในแง่ลบ* เช่น เผด็จการอำนาจนิยมที่ปราศจากอำนาจอันชอบธรรม เผด็จการอำนาจนิยมใหม่ (Neo-Authoritarianism) ประชาธิปไตยลูกผสม ประชาธิปไตยสองมาตรฐาน ประชาธิปไตยในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่อัตตาธิปไตย (Autocracy) เผด็จการอำนาจนิยมจากการเลือกตั้ง (Electoral Democracy) นอกจากนี้ยังมีงานที่วิเคราะห์ระบอบปูตินกับประชาธิปไตยโดยขยายขอบเขตในการอธิบายไปยัง

³⁸ Allen C. Lynch, *How Russia Is Not Ruled: Reflection on Russian Political Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 160.

* พิจารณางานในลักษณะนี้ได้จาก *Journal of Democracy* เช่น *Journal of Democracy* 11,3 (July 2000) ; *Journal of Democracy* 12,4 (October 2001) ; *Journal of Democracy* 16,3 (July 2005) ; *Journal of Democracy* 17,1 (January 2006) ; *Journal of Democracy* 17,2 (April 2006) ; *Journal of Democracy* 19,2 (April 2008) ; *Journal of Democracy* 13,2 (April 2002).

ประเด็นปัญหาเรื่องสภาพความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเกิดจากสงครามเซชนีเย การควบคุมทรัพย์สินโดยรัฐที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนแต่นำไปสู่การทุจริต ปัญหาการด้อยพัฒนาในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ³⁹ ปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้งานในกลุ่มนี้วิเคราะห์ว่าประชาธิปไตยภายใต้ระบอบปู้ตินมีลักษณะที่ล้มเหลว

ลักษณะทั่วไปของงานกลุ่มนี้คือการบรรยายลักษณะทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงปู้ตินทั้งในแง่สถาบัน อุดมการณ์ความคิด และการดำเนินการทางการเมือง แล้วประเมินหรือตีความว่าลักษณะทางการเมืองดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะทางประชาธิปไตยแบบใด ปัญหาที่สำคัญของงานกลุ่มนี้คือ การมุ่งไปที่การตีความว่าตัวบุคคลหรือตัวระบอบคือปัญหาของประชาธิปไตย โดยละเลยไปว่าอาจมีปัจจัยอื่นๆ ที่อยู่ในเงื่อนไขเวลาเดียวกับตัวบุคคลหรือระบอบดังกล่าวแล้ว ประกอบกันทำให้เกิดปัญหาประชาธิปไตย เช่น ปัจจัยที่มาจากหลักการของประชาธิปไตยเอง แต่ในอีกทางหนึ่งงานกลุ่มนี้ก็มีประโยชน์ในแง่การให้ข้อเท็จจริงต่างๆ

ที่กล่าวมาข้อมทำเห็นได้ว่างานเขียนที่อธิบายระบอบปู้ตินมีลักษณะใกล้เคียงกับงานเขียนที่อธิบายระบอบทักษิณกล่าวคือ เป็นการอธิบายปฏิบัติการของระบอบว่ามีลักษณะโน้มเอียงไปทิศทางใด และจัดประเภทให้ระบอบทักษิณและปู้ตินเป็นไปตามแนวคิดนั้น เช่น ระบอบทักษิณและปู้ตินเป็นเผด็จการอำนาจนิยม เผด็จการอำนาจนิยมเสรีใหม่ เผด็จการอำนาจนิยมผู้อุปถัมภ์แห่งรัฐ เผด็จการอำนาจนิยมราชการ ฯลฯ ความพยายามที่จะเชื่อมโยงให้เห็นข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตยว่ามีส่วนช่วยสร้างให้เกิดระบอบทักษิณและปู้ตินได้อย่างไร ระบอบทักษิณและปู้ตินดำรงอยู่โดยอ้างความชอบธรรมจากเงื่อนไขปัจจัยใด และปฏิบัติการต่างๆ ของระบอบปู้ตินทำให้เกิดลักษณะของรัฐที่สร้างปัญหาทางประชาธิปไตยได้อย่างไร การศึกษาในครั้งนี้จึงพยายามตอบข้อคำถามข้างต้น

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹ Anna Politkovskaya, *Putin's Russia: Life in a Failing Democracy*, trans A. Tait, (London: HarvillPress, 2004), pp. 1-274.

ภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซีย

การศึกษายุทธศาสตร์ของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ มักจะพิจารณาจากความ เป็นมาทางด้านการเมือง โดยอาจเริ่มอธิบายจากจุดสิ้นสุดของยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การ ครองอำนาจของเผด็จการทหาร การครองอำนาจของเผด็จการพลเรือน การต่อสู้เรียกร้องของ ประชาชน รวมถึงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประชาธิปไตยจากการปฏิรูปเศรษฐกิจ และการสร้างกลไกทางการปกครองที่มีประสิทธิภาพ ประเทศต่างๆ ล้วนอ้างว่าใช้ระบอบการ ปกครองแบบประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ แต่ประเทศเหล่านั้นกลับไม่ได้มีลักษณะ ทางการปกครองที่เหมือนกันทุกประการ บางประเทศถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศที่ปกครองด้วย ระบอบประชาธิปไตยที่เต็มรูปแบบ (Full Democracy) บางประเทศถูกจัดให้เป็นประเทศที่ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบลูกผสม (Hybrid Regime) ความแตกต่างของคุณลักษณะ ทางประชาธิปไตยในแต่ละประเทศส่วนหนึ่งเป็นผลที่ผูกโยงมาจากภูมิหลังของการพัฒนา ประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ ที่สำคัญคือ ภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ระบบ การเมืองหรือโครงสร้างทางการเมือง ภูมิหลังการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่โครงสร้างการเมือง อาจศึกษาได้หลายลักษณะทั้งในมิติของสถาบันทางการเมือง มิติของกฎหมาย หรือในแง่มุมมอง สถาบันนิยมใหม่ที่เน้นปฏิสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองกับสังคม แต่ในการศึกษาครั้งนี้ พิจารณาตามแนวทางสถาบันทางการเมืองที่เน้นศึกษาด้านกฎหมายซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ กล่าว อีกนัยหนึ่งคือ พิจารณาประเด็นโครงสร้างทางการเมืองผ่านบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พิจารณา ความสัมพันธ์ของการพัฒนาประชาธิปไตยกับนัยแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุว่าบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญเป็นหลักเกณฑ์และกลไกสำคัญที่คอยกำกับสังคมการเมือง อีกทั้งเป็นสิ่งที่กำหนด ลักษณะทางการเมือง รูปแบบของรัฐบาล และยังเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของผู้มี อำนาจและไร้อำนาจ กล่าวคือประชาชนยอมอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อต่อสู้หรือเรียกร้องกับรัฐ รัฐต้อง อ้างรัฐธรรมนูญเพื่อได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง¹ สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนัยแห่งรัฐธรรมนูญจึง ยึดโยง และเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างปฏิเสธไม่ได้

การหยิบยกรัฐธรรมนูญมาเป็นหลักในการอธิบายเพื่อแสดงให้เห็นภูมิหลังที่สำคัญ 3

¹ นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2550), หน้า 1-10.

ประเด็นกล่าวคือ ประการแรกแสดงให้เห็นความแตกต่างด้านโครงสร้างทางการเมืองของไทยและรัสเซียตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ประการที่สองแสดงให้เห็นภูมิหลังด้านเหตุการณ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และส่งผลต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงก่อนการเกิดขึ้นของระบอบทักษิณและปุดิน ประการสุดท้ายแสดงให้เห็นรูปแบบและหลักการทางประชาธิปไตยที่อยู่ในรัฐธรรมนูญซึ่งคอยกำกับสังคมการเมืองในช่วงก่อนระบอบทักษิณและปุดินจะเข้าสู่อำนาจ

งานในส่วนนี้ใช้แนวคิดมาตรฐานวัดความเป็นประชาธิปไตย (พิจารณาเนื้อหาในบทที่ 2) เพื่อสำรวจตรวจสอบว่ารัฐธรรมนูญของไทยและรัสเซียมีบทบัญญัติใดบ้างที่วางหลักการและรูปแบบเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย แม้ว่าภูมิหลังรวมถึงหลักการและรูปแบบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยและรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียจะมีสภาพการณ์และกรอบกติกาซึ่งจัดได้ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มากพอสมควรตามแนวคิดมาตรฐานวัดประชาธิปไตย บางหลักการและบางรูปแบบเมื่อนำไปใช้แล้วเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่บางหลักการและบางรูปแบบที่ว่านั้นเมื่อถูกตีความและนำไปใช้กลับเป็นช่องทางให้ผู้นำสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าจนเกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด สร้างความถดถอยของประชาธิปไตยได้เช่นกัน โดยเนื้อหาในบทนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ การศึกษาถึงภูมิหลังในแง่โครงสร้างทางการเมืองในประเทศไทยและรัสเซีย ส่วนสุดท้ายจะได้สรุปเปรียบเทียบให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในทั้ง 2 ประเทศ

3.1 ภูมิหลังในแง่โครงสร้างทางการเมือง

โครงสร้างทางการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงนับแต่ พ.ศ. 2475 แม้จะมีการถกเถียงกันในปัจจุบันว่าเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2475 คือการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลง คือการปฏิวัติหรืออภิวัตน์ แต่หากมองในแง่โครงสร้างทางการเมืองนับได้ว่าการนำรูปแบบ และสถาบันทางการเมืองแบบใหม่ที่อยู่บนรากฐานประชาธิปไตยมาใช้ในการเมืองไทยมากขึ้น หลังจากเหตุการณ์ พ.ศ. 2475 จะพบได้ว่าโครงสร้างทางการเมืองไทยมีการปรับเปลี่ยนจากเหตุการณ์ทางการเมืองอีกหลายครั้งไม่ว่าจะเป็นการมีผู้นำที่มาจากทหารโดยไม่มีการเลือกตั้ง การมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งที่ฝ่ายบริหารอ่อนแอ การมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งที่ความเข้มแข็งสูง การมีสมาชิกรัฐสภาทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง การรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในปี พ.ศ. 2516, 2519, 2535 ทั้งหมดล้วนเป็นภูมิหลังทางการเมืองที่ส่งผลและสะท้อนออกมาเป็นรูปลักษณะของระบอบประชาธิปไตยไทยในปัจจุบันทั้งสิ้น แต่จุดเน้นในการศึกษาภูมิหลังในแง่โครงสร้างทางการเมืองไทยของงานชิ้นนี้ตามที่ได้กล่าวไปแล้วอยู่ที่การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ด้วยเหตุว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดโครงสร้างทาง

การเมืองใหม่ๆ ในสังคมการเมืองไทยที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับในอดีตเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการกระจายอำนาจ องค์กรอิสระ องค์กรการตรวจสอบอำนาจรัฐ อำนาจฝ่ายบริหารที่ถูกสถาปนาให้มีมากขึ้นโดยไม่ขัดตามหลักกฎหมาย อีกทั้งระบอบทักษิณได้ขึ้นครองอำนาจด้วยฐานจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เช่นกัน การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จึงเป็นจุดตั้งต้นของการพิจารณาภูมิหลังโครงสร้างทางการเมือง ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในช่วงการบริหารประเทศของทักษิณ ชินวัตรได้เป็นอย่างดี

ส่วนโครงสร้างการเมืองของรัสเซียการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ.2460 (ค.ศ.1917) การปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ของรัสเซียทำให้รัสเซียมีภูมิหลังโครงสร้างทางการเมืองที่พิเศษหลายด้าน ทั้งความพยายามที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างพรรคคอมมิวนิสต์จากชุมชนในระดับฐานราก เพื่อให้คนได้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรค เรียกร้องข้อเสนอและความต้องการผ่านพรรคได้ แม้ในความเป็นจริงจะมีเพียงสมาชิกพรรคระดับสูงเท่านั้นที่มีอำนาจและสิทธิพิเศษเหนือสมาชิกคนอื่นๆ ความพยายามสร้างประเทศให้มีความเข้มแข็งผ่านการมีผู้นำเป็นศูนย์กลางปกครองโดยใช้ความรุนแรง ทั้งการลอบสังหาร และกำจัดศัตรูทางการเมือง รวมไปถึงความพยายามจะปรับและเปลี่ยนประเทศรัสเซียให้เป็นประชาธิปไตยในบางประการ แต่ขาดการวางแผนและการจัดการ รวมถึงไม่มีโครงสร้างทางการเมืองมารองรับการปรับและเปลี่ยนจนนำไปสู่การล่มสลายของประเทศ* ลักษณะทางปกครองตามระบอบคอมมิวนิสต์ของรัสเซียจึงยังเป็นสาเหตุสำคัญที่สะท้อนออกมาในระบอบประชาธิปไตยของรัสเซียปัจจุบัน ทั้งการโยกหาประชาธิปไตยที่สามารถให้สวัสดิการเพื่อรองรับความเป็นอยู่ของผู้คน หรือความต้องการประชาธิปไตยแบบเสรี เพราะไม่ต้องการหันกลับไปสู่ยุคคอมมิวนิสต์อีกครั้ง

จุดตั้งต้นในการศึกษาภูมิหลังโครงสร้างทางการเมืองของรัสเซียในงานชิ้นนี้อยู่ที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ.1993) อันเนื่องมาจากการได้มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดเหตุการณ์สงครามกลางเมือง ทำให้เกิดการลงประชามติ ประชาชนรัสเซียได้ใช้สิทธิตามแนวทางประชาธิปไตย และที่สำคัญที่สุดคือ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทำให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองที่แตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ทั้งอำนาจของประธานาธิบดี อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรการปกครองในระดับสหพันธ์และท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2535 ของรัสเซียเป็น

* พิจารณา นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองและการปกครองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: แพร่วิทยา, 2514); ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, รัสเซียยุคเคลต์ชิน บนเส้นทางประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยม (กรุงเทพฯ: สมาพันธ์, 2536); ปทุมพร วัชรเสถียร, กลาสนอสท์-เปเรสตรอยกา กอร์บาชอฟปฏิรูป (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532)

เงื่อนไขสำคัญสำหรับพิจารณาการพัฒนาประชาธิปไตยของรัสเซีย โดยเฉพาะในช่วงการบริหารประเทศของปูติน

การให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญสำหรับการศึกษานโยบายหลังโครงสร้างทางการเมืองเป็นเพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นหัวใจสำคัญของการเมือง กล่าวคือเป็นทั้งช่องทาง โอกาส เครื่องมือ และเงื่อนไขที่ใช้ในการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศจะสอดคล้องและเติมไปด้วยกรอบกติกาที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ก็อาจนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญที่ถูกตัดสินว่าดีพร้อมตามมาตรฐานประชาธิปไตย เมื่อถูกตีความและนำไปใช้อาจทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่า และเกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยตามมา ภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่โครงสร้างทางการเมืองมีรายละเอียดในการนำเสนอ ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการปรับระบบการเมืองไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 มี 336 มาตรา นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16* ของประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวได้ว่ามีลักษณะของตัวแบบฉันทามติ (Consensus Model) กล่าวคือ แม้จะมีภูมิหลังแห่งความขัดแย้งแต่ใช้ยุทธศาสตร์การเจรจาต่อรองจนทำให้เกิดความเห็นพ้องและร่างรัฐธรรมนูญจนสำเร็จเบื้องหลังการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากความไม่พอใจของนักการเมืองและประชาชนต่อรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นี้ กล่าวคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกกล่าวหาว่ามาจากคณะรัฐประหารที่ใช้ชื่อว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)** ไม่ใช่รัฐธรรมนูญที่มาจากกระบวนการที่ต้องตามระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งจนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปี พ.ศ. 2535 จนทำให้มีผู้เสียชีวิต² บัจฉัยหนึ่งที่สำคัญและผลักดันให้เกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ การเรียกร้องของสังคม และขบวนการสิทธิและเสรีภาพ โดยมี ร.ต. ฉลาด วรฉัตร เป็นตัวแสดงที่สำคัญในการเรียกร้อง³ โดยพยายามจุดประเด็น

* หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นเวลากว่า 8 ปี ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ

** รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เป็นผลมาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 นำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ พลเอกสุจินดา คราประยูร พลเรือเอกประพัฒน์ กฤษณจันทร์ พลอากาศเอก เกษตร ใจจนนิล พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี และพลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวีวัฒน์

² นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, หน้า 245.

³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 81.

ปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประเด็นทางการเมืองที่มีความสำคัญ จนทำให้รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ในขณะนั้นทนต่อแรงกดดันไม่ได้จึงจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อจัดทำข้อเสนอปฏิรูปการเมืองและแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเสนอก็ไม่ได้ถูกนำไปผลักดันให้เกิดผลต่อ เพราะรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ดูว่ากำลังจะเกิดขึ้นจึงชะงักลง จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาเริ่มเมื่อรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี⁴ และนำไปสู่องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีชื่อว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”

สภาพการณ์เบื้องต้นที่กล่าวมาแสดงนัยที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ที่ว่าองค์กรที่ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจากหลากหลายภาคส่วน ผ่านการได้มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีทั้งมาจากการเลือกตั้งตัวแทนของแต่ละจังหวัดมาจากตัวแทนนักวิชาการ และผู้มีประสบการณ์อีกส่วนหนึ่ง รวมเป็นจำนวน 99 คน⁵ เป็นความพยายามให้ตัวแทนของประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ กติกาของสังคมตามหลักการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน สิ่งที่สำคัญอีกประการคือการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีต่อเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ นับเป็นพื้นฐานสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย ถึงแม้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะไม่ได้ก้าวไปถึงการลงประชามติที่ถือว่าเป็นการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิก็ตาม แต่การเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น มีประชาพิจารณ์ผ่านสื่อสารมวลชนต่างๆ ย่อมถือเป็นจุดเริ่มของการให้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในระดับหนึ่ง ทั้งนี้การเรียกร้องต่อรัฐให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยประชาชน จนสามารถสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงได้ย่อมแสดงให้เห็นสิทธิและเสรีภาพในการเสนอความต้องการของประชาชนตามมาตรฐานประชาธิปไตย

มิใช่เพียงแต่กระบวนการการได้มาของรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีความสำคัญ แนวคิดหรือเจตนารมณ์ที่กำกับอยู่เบื้องหลังการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับได้ว่ามีความสำคัญเช่นกัน เพราะแนวคิดที่กำกับร่างรัฐธรรมนูญย่อมทำให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้เกิดลักษณะทางประชาธิปไตย หรือรูปแบบทางการปกครองแบบใด แม้ว่านายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้แถลงต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญถึงความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าอยู่ใน 3 กรอบ อันได้แก่ เรื่องสิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเรื่องสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁵ นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, หน้า 287.

ระหว่างสถาบันการเมือง⁶ แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้วจะพบว่าเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงการพัฒนาประชาธิปไตยมีน้อยอย่างน้อย 3 ประการดังนี้

ประการแรก ความไม่เชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) การเมืองก่อนปี พ.ศ. 2540 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจบริหารราชการได้อย่างเต็มที่ การรับผิดชอบประชาชนที่เลือกตนเองเข้าไปนั้นมีน้อย เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เป็นผู้แทนราษฎรพันธะที่เคยมีกับประชาชนในพื้นที่ต่างถูกละเลย การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นไปเพื่อสร้างฐานอำนาจและคะแนนเสียงในอนาคตมากกว่าที่จะแก้ปัญหาในปัจจุบัน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายต่างขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะตกลงกัน มากกว่าที่จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเบื่อหน่ายของผู้คนต่อระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนสะท้อนออกมาให้เห็นจากคำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตย 30 วินาที”บ้าง “พอได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่เห็นหัว”บ้าง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจอย่างแท้จริงเฉพาะเวลาที่หย่อนบัตรเลือกตั้งเท่านั้น

ด้วยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการนำแนวทางและรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการเพิ่มมาตราที่ว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับอย่างมากถึง 53 มาตราจากเดิมที่มีเพียง 30 มาตรา⁷ ดังนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงหรือนำรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้มากขึ้น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่แสดงให้เห็นลักษณะดังกล่าวคือ การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีสิทธิเข้าชื่อเสนอถอดถอนนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่างๆ ข้าราชการระดับสูง รวมทั้งประชาชนยังมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในการครองครองของรัฐ มีสิทธิรับรู้คัดค้าน อุดหนุนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลกระทบต่อตนเองได้⁸ รวมถึงการให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรก

ความพยายามที่จะออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อก้าวไปสู่ประชาธิปไตยทางตรง หรือ

⁶ อานันท์ ปันยารชุน, “หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง,” ใน วารสารธรรมศาสตร์ 23 (ม.ค.-เม.ย. 2540): 13-14.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2546), หน้า 4.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น ย่อมมีปัญหาและอุปสรรคประการสำคัญคือ การรวบรวมรายชื่อ 50,000 คน เป็นกระบวนการที่ใช้เวลาและงบประมาณจำนวนมาก⁹ อุปสรรคประการสำคัญนี้เองที่ทำให้ประชาธิปไตยในปัจจุบันยังก้าวไม่ถึงประชาธิปไตยทางตรง หรือเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่ได้ เพราะขาดกลไกที่จะมารองรับ และผลักดันให้สำเร็จ การดำเนินการตามกติกามีอุปสรรคและสำเร็จได้ยาก การดำเนินการนอกกรอบกฏกติกาด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างประชาชนกับผู้มีอำนาจจึงถูกนำมาใช้แทนที่ในเวทีการเมือง

ประการที่สอง ความไม่พอใจต่อการเมืองที่มีแต่การทุจริต คดโกงของนักการเมือง การทุจริต คดโกง และความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลและนักการเมือง ถูกยกเป็นเหตุผลในการทำรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง อีกทั้งสำนักแห่งการรับรู้ของผู้นั้นในสังคมว่าการเมืองเต็มไปด้วยการทุจริต การช่วงชิงผลประโยชน์ การซื้อเสียงมีขึ้นอย่างแพร่หลาย ปัญหาที่นักการเมืองและสังคมการเมืองเต็มไปด้วยปัญหาความไม่สุจริต ขาดธรรมาภิบาล ขาดการเมืองสีขาว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงมีเจตจำนงที่จะให้มีองค์กรที่คอยกำกับ ตรวจสอบ ควบคุม การเมืองอย่างเข้มงวด ทั้งการมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระมาจัดการเลือกตั้ง คอยตรวจสอบการซื้อเสียง และการทุจริตในการเลือกตั้ง การกำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบรายได้ที่อาจจะมาจากการทุจริต การห้ามมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจไปเอื้อผลประโยชน์ให้กับตนเอง โดยห้าม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีรับสัมปทานที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ

ความไม่พอใจต่อการเมืองที่มีแต่การทุจริต คดโกงของนักการเมืองทำให้เกิดการกำกับตรวจสอบนักการเมือง จากทุกทิศทางเพื่อความพยายามที่จะสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ อันถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันความพยายามที่จะส่งคนของฝ่ายการเมืองเข้าไปอยู่ในองค์กรอิสระ องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ หรือองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจการกระทำผิดของนักการเมือง รวมถึงความพยายามดึงคนในองค์กรดังกล่าวมาอยู่ข้างเดียวกับฝ่ายการเมืองได้มีเพิ่มมากขึ้นด้วย¹⁰ ความพยายามที่จะสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบฝ่ายการเมืองด้วยการควบคุมอย่างเข้มงวด จึงอาจนำไปสู่การทุจริต และคดโกงที่ซับซ้อนกว่าเดิมได้

ประการที่สาม ความต้องการการเมืองที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงพอที่จะสามารถ

⁹ ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 141-150.

¹⁰ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546), หน้า 136-144.

คาดการณ์ผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ ความไม่มีเสถียรภาพของการเมืองไทยปรากฏออกมาในรูปแบบทั้งการต่อรองเก้าอี้รัฐมนตรี จากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรค รัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาล การย้ายพรรคการเมืองของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ นายกรัฐมนตรีต้องประกาศลาออก หรือยุบสภา ในบางกรณีอาจเกิดการรัฐประหารได้เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารต่อรองกับผู้นำเหล่าทัพไม่ได้ ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลทำให้เกิดปัญหาต่อการ ขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย และที่สำคัญคือขาดความ ตั้งใจจริงในการบริหารประเทศ ด้วยการบริหารงานแบบชื้อเวลา การยุบสภาและเลือกตั้งใหม่มีผล ทั้งในแง่การสิ้นเปลืองงบประมาณ และการผลักดันกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพราะ การสิ้นอายุสภาบ่อยครั้งทำให้กระบวนการการพิจารณากฎหมายต้องเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการ นับตั้งแต่ขั้นตอนแรกอีกครั้ง

ปัญหาที่สืบเนื่องจากเสถียรภาพของรัฐบาลทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความคิดที่จะทำให้ ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งขึ้น เมื่อฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเพียงพอก็สามารถทำให้เกิดความ มั่นคงและต่อเนื่องของประชาธิปไตยได้ (Democratic Consolidation) ด้วยการกำหนดให้ยี่สิบเก้าปี 2 ใน 5 ของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด¹¹ และให้รัฐมนตรีต้องขาดจากการเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้รัฐมนตรีในรัฐบาล เคารพ และต่อรองกับนายกรัฐมนตรีได้ยากขึ้น เพราะหากนายกรัฐมนตรีมีการปรับรัฐมนตรีให้พ้น จากตำแหน่งก็เท่ากับว่าผู้นั้นได้หลุดจากเวทีการเมืองไป

ความพยายามที่จะสร้างความมั่นคงและต่อเนื่องของประชาธิปไตยผ่านการมีรัฐบาลที่มี เสถียรภาพ ประชาชนสามารถคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เป็นสิ่งที่ เกิดขึ้นในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกา แต่ในทางกลับกันเจตจำนงของ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่พยายามช่วยเหลือฝ่ายบริหาร ย่อมนำไปสู่การเป็นเผด็จการอำนาจ นิยมของฝ่ายบริหารได้เช่นกัน ความพยายามสร้างให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคงต่อเนื่องและมี เสถียรภาพ อาจกลายเป็นประชาธิปไตยเพียงวิธีการแต่เนื้อหาสาระกลับกลายเป็นเผด็จการได้

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับว่าได้สร้างกลไกและกระบวนการการพัฒนา ประชาธิปไตยขึ้นมาทั้งในแง่สถาบันทางการเมือง การกระจายอำนาจ และสิทธิการมีส่วนร่วม ทางการเมือง ซึ่งจะได้นำเสนอเนื้อหา ดังนี้

3.1.1.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย: สถาบันทาง การเมือง

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือเป็นพิมพ์เขียวในการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่จะ

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185.

เกิดขึ้นหลังจากนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เติบโตด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ การคานอำนาจ ตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ได้ปรากฏในระเบียบปฏิบัติหรือกติกาของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ

ฝ่ายบริหาร

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทยฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีข้อบัญญัติต่อฝ่ายบริหารที่สำคัญซึ่งดำเนินไปตามมาตรวัดประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นที่มาของฝ่ายบริหาร การให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากความต้องการของประชาชนหรือการเลือกของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการให้ฝ่ายบริหารยึดโยงกับประชาชน ประชาชนสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านการเลือกตั้ง การแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง การบริหารงานอย่างมีแนวทาง ประชาชนสามารถติดตามได้ รวมถึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศผ่านการแสดงความคิดเห็น หลักการที่กล่าวในข้างต้นสะท้อนออกมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนี้

ประการแรก การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹² การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมาจากการลงคะแนนเลือกของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถถอยตัวอยู่เหนือประชาชนได้ การมีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชนมีปัญหาคือ ขาดการยอมรับจากประชาชนในวงกว้างและอย่างทั่วถึง อาจนำไปสู่การเป็นนายกของคนที่เพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคมเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนั้นความเท่าเทียมกันของพลเมืองตามหลักการประชาธิปไตยย่อมมีปัญหา ดังนั้นการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากตัวแทนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งเท่ากับเป็นการตีกรอบให้นายกรัฐมนตรีต้องฟัง ปฏิบัติ และตัดสินใจจากความต้องการของพลเมือง มิใช่มีเพียงบุคคลหนึ่งบุคคลใดตัดสินใจเพียงลำพัง หรือให้ประชาชนตรวจสอบนายกรัฐมนตรีผ่านการเลือกตั้ง

ประการที่สอง การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹³ และรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมเพื่อแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน¹⁴ ในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในประเด็นการแบ่งแยกอำนาจในการ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 201.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 204.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 210.

ปกครอง ซึ่งคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้แถลงอย่างชัดเจนว่าข้อบัญญัตินี้จะนำไปสู่การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)¹⁵ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งให้คณะรัฐมนตรีที่ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วไม่สามารถลงมติในรัฐสภาได้ จึงเป็นไปเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้รัฐมนตรีมีทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน เพราะอำนาจบริหารอาจเข้าไปชี้นำหรือแทรกแซง ควบคุมอำนาจนิติบัญญัติให้คุณต่อตนเองได้ ข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสตามแนวคิดมาตรฐานวัดประชาธิปไตย แต่ข้อโต้แย้งประการสำคัญของหลักการในข้อนี้คือ การแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้เป็นเพียงรูปแบบ หากใช้การแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริงไม่ การดำรงอยู่ของรัฐบาลขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรครัฐบาลในสัดส่วนที่สำคัญ¹⁶ ข้อโต้แย้งนี้ทำให้คาดการณ์ได้ว่าหากรัฐบาลไม่มีคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น รัฐบาลจะดึงคนนอกเข้ามาเป็นรัฐมนตรี เพื่อให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั่นเอง

ประการที่สาม การกำหนดให้รัฐมนตรีจะเข้าไปมีตำแหน่ง หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากผลกำไร หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมิได้¹⁷ ข้อกำหนดนี้เป็นไปตามแนวคิดมาตรฐานวัดประชาธิปไตยที่ฝ่ายบริหารต้องสามารถถูกกำกับและตรวจสอบได้ การกำหนดให้รัฐมนตรีต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรทางธุรกิจในชั้นหนึ่งเป็นการป้องปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อองค์กรทางธุรกิจ อันจะนำไปสู่การทุจริตคดโกงและในอีกแง่หนึ่งคือ การถูกตรวจสอบ เพราะหากรัฐมนตรีถูกเปิดเผยว่ามีหุ้นในองค์กรทางธุรกิจจะถูกดำเนินการตรวจสอบและอาจนำไปสู่การออกจากตำแหน่งได้

ประการที่สี่ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ¹⁸ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเท่ากับเป็นการสื่อสารแนวทางการบริหารประเทศของรัฐบาลไปให้ประชาชนได้รับรู้ และประชาชนก็สามารถเรียกร้องเพิ่มเติมความต้องการของตนเองไปยังผู้แทนหรือรัฐบาลได้ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในด้าน

¹⁵ มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 323-325.

¹⁶ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 171.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 208, 209.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 211.

หนึ่งจึงสอดคล้องต่อแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยในมิติที่เป็นการสื่อสารระหว่างผู้แทนกับประชาชน

ประการที่ห้า ตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีสามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผ่านการออกเสียงประชามติในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน¹⁹ การออกเสียงประชามติสะท้อนแนวคิดของมาตรวัดประชาธิปไตยในแง่ที่ว่ารัฐบาลต้องส่งเสริมหรือให้เสรีภาพกับประชาชนในการแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติจึงเท่ากับเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความเป็นไปของสังคม ปัญหาที่สำคัญคือ การกำหนดให้การออกเสียงประชามติไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เป็นแค่เพียงสิ่งประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นผลของการลงประชามติซึ่งถือว่าเป็นเจตจำนง หรือเป็นอำนาจที่แท้จริงของประชาชนถูกสกัดให้เหลือเพียงผลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาล เท่ากับเป็นการยืนยันว่าอำนาจที่แท้จริงในการตัดสินใจไม่ได้อยู่กับประชาชนที่ออกมาลงประชามติ แต่อยู่ในมือของรัฐบาล ความลักลั่นกันของอำนาจในลักษณะนี้ย่อมนำไปสู่ปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยได้ เพราะจะหาอำนาจที่ขาดไม่ได้ว่าสังคมควรยึดถืออำนาจจากประชาชนหรืออำนาจจากฝ่ายใดเป็นที่ชี้ขาด

ฝ่ายนิติบัญญัติ

การกล่าวถึงฝ่ายนิติบัญญัติโดยทั่วไปจะหมายถึงรัฐสภา ในบางประเทศอาจมีแค่เพียงสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร ในบางประเทศมีสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎร กับวุฒิสภา* หากจะพิจารณาฝ่ายนิติบัญญัติจากมาตรวัดความเป็นประชาธิปไตยว่ามีส่วนส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างไร จะพิจารณาได้จากที่มาของสมาชิกสภา การกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้สมัคร รวมถึงระเบียบปฏิบัติข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มาของสมาชิกรัฐสภาถือว่าสอดคล้องกับหลักการในมาตรวัดประชาธิปไตย ในแง่วิธีการหรือรูปแบบ เพราะให้สมาชิกทุกประเภทมาจากการเลือกตั้ง ระเบียบข้อปฏิบัติต่างๆ ล้วนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตรวจสอบ เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้มากขึ้นได้ แต่ในการกำหนดคุณสมบัติกลับเป็นการปิดกั้นและจำกัดผู้ที่จะเข้ามาแข่งขันทางการเมือง

ที่มาของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากสมาชิก 2 ส่วนคือ สมาชิกจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และ

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 214.

* ประเทศที่มีสภาเดียว เช่น บังคลาเทศ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ฯลฯ ส่วนประเทศที่มีสองสภา เช่น ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ

สมาชิกจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน²⁰ โดยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้คนเดียว²¹ และไม่มีข้อกำหนดคะแนนขั้นต่ำที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องได้ (ทั้งนี้มิได้เพียงการกำหนดว่าหากเขตเลือกตั้งใดที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีคู่แข่ง ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียงร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น) ส่วนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งจำนวน 200 คน ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง²² การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนย่อมถือว่าเป็นรูปแบบและวิธีการทั่วไปของแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาคือ การออกแบบระบบเลือกตั้ง เพราะระบบเลือกตั้งส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเป็นตัวแทน²³ ซึ่งเป็นจุดสำคัญตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย การมีเขตเลือกตั้งขนาดเล็กทำให้ตัวแทนมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ผู้แทนดูแลรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งได้ทั่วถึง การมีเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ ผู้แทนอาจห่างเหินกับประชาชน ดังนั้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การกำหนดให้มีระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แต่ละเขตแบ่งพื้นที่ให้ไม่ใหญ่นักมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน เป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับประชาชนมากกว่าเขตเลือกตั้งเขตใหญ่ ส่วนระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ให้ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งอาจส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย ด้วยการนำมาใช้สะท้อนเจตนาของประชาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนายกรัฐมนตรีได้ ในแง่ที่ว่าพรรคที่ได้รับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อจำนวนมาก ย่อมแสดงเจตจำนงของประชาชนที่ต้องการให้ผู้สมัครลำดับที่หนึ่งในบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี การมีฐานคะแนนเสียงสนับสนุนที่มากและกว้างขวางขึ้นจึงเป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้ตัวนายกรัฐมนตรีในอีกทางหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยในช่วงระบอบทักษิณได้กลายเป็นช่องทางหนึ่งให้ชนชั้นนำทางธุรกิจสอดแทรกเข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองเป็นจำนวนมากทำให้เกิดลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าตามมา

ในลักษณะเดียวกันการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้กำหนดคะแนนขั้นต่ำของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ไม่มีความเป็นตัวแทนของคนส่วนมาก เพราะแค่คะแนนเสียงจากคนจำนวนน้อยกลุ่มเดียวก็สามารรถผลักดันให้คนใดคนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ เช่น การเลือกตั้ง สมาชิก

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 98.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 108.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121, 122.

²³ Maurice Duverger, "The Influence of the Electoral System on Political Life" in *International Social Science* (Bulletin, Summer, 1951), pp. 314-352.

วุฒิสภาของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2540 สมาชิกวุฒิสภาคนสุดท้ายที่ได้รับการเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงเพียงร้อยละ 0.96²⁴ แสดงให้เห็นว่าคนอีกจำนวนร้อยละ 99 ไม่ได้เลือกสมาชิกวุฒิสภาคนดังกล่าว ทำให้ความเป็นตัวแทนและความรับผิดชอบต่อคนจำนวนมากเกิดขึ้นได้ยากสำหรับเขตเลือกตั้งอาจมีปัญหาในลักษณะเดียวกันได้กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาต้องรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งจังหวัด บางจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาได้คนเดียว แต่มีพื้นที่ของจังหวัดขนาดใหญ่มักประสบปัญหาการเป็นตัวแทนของประชาชนที่ไม่ทั่วถึง บางจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากแต่มีพื้นที่ขนาดเล็กอาจเกิดปัญหาความทับซ้อนกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาในการดูแลประชาชนเหล่านี้จึงเป็นปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยที่แปรผันตามมาจากระบบเลือกตั้ง สอดคล้องกับผลการวิจัยของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ที่ระบุว่า ระบบเลือกตั้งแบบเขตเล็กเป็นระบบที่พึงประสงค์มากกว่าระบบเลือกตั้งแบบเขตใหญ่ เนื่องจากมีระดับความเป็นตัวแทนประชาชนและระดับความเท่าเทียมทางการเมืองที่ดีกว่า²⁵

การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง²⁶ อีกทั้งเมื่อผู้สมัครได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พรรคการเมืองยังสามารถมีมติจากผู้บริหารพรรคให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดได้²⁷ หลักเกณฑ์ทางการศึกษาที่ให้ผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีเท่านั้นที่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ นับเป็นปัญหาที่ขัดกับหลักการมาตรวัดประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการกำหนดให้ผู้ที่มีการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีจึงจะมีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งเป็นการปิดโอกาสคนอีกจำนวนกว่าร้อยละ 90²⁸ ลงแข่งขันในเวทีการเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นการกีดกันแบ่งแยกสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วยระดับการศึกษา การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคก็เช่นกัน เพราะเท่ากับเป็นการสกัดกั้นผู้ที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองให้หลุดออกจากพื้นที่ของการเป็นตัวแทน อย่างไรก็ตามข้อบัญญัติ

²⁴ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, “คณะกรรมการสมานฉันท์ฯ เพื่อใคร (1),” กรุงเทพธุรกิจ (21 กรกฎาคม 2552): 15.

²⁵ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, ผลกระทบของระบบเลือกตั้งแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า), 2541, หน้า 71.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 107.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 118.

²⁸ โยชิฟูมิ ทามาตะ, “ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของประเทศไทย,” ฟ้าเดียวกัน 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 118.

ที่ว่าให้พรรคมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ ด้านหนึ่งนับว่าเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง สามารถที่จะควบคุม กำกับสมาชิกพรรคได้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของพรรคมีประสิทธิภาพ ในแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยพรรคการเมืองถือเป็นหัวใจสำคัญ เพราะจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงให้ประชาชนสามารถเข้าถึง และมีปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่ทางการเมืองได้อย่างใกล้ชิด

การห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและห้ามรับสัมปทานจากรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ อันมีลักษณะผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เป็นคู่สัญญาดังกล่าว²⁹ และการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้³⁰ ความสำคัญของข้อบังคับนี้ถือว่าสอดคล้องตามมาตราวัดประชาธิปไตยที่ต้องการสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ป้องกันการแทรกแซง ต่อร่องทางอำนาจของฝ่ายต่างๆ

การเปิดเผยข้อมูลของทางราชการให้แก่สาธารณชนได้รับทราบถือได้ว่าเป็นการสร้างสังคมตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น เพราะประชาชนจะมีสิทธิและโอกาสในการเข้าใจอย่างแท้จริงให้เกิดขึ้น สามารถตัดสินใจตามข้อมูลที่เปิดเผยอย่างครบถ้วนได้อย่างถูกต้อง รวมถึงสามารถตัดสินใจให้การสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาลได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงที่มีการเปิดเผย ตามแนวทางนี้ได้ปรากฏข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ³¹

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีลักษณะที่ขัดกับมาตรวัดประชาธิปไตยอยู่มาก ด้วยเหตุที่กำหนดให้ หากสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ร่างกฎหมายต่างๆ ที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อไม่ได้รับการพิจารณาภายใน 60 วันให้มีอันตไป³² ร่างพระราชบัญญัติ ร่างกฎหมายต่างๆ ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ (Public Policies) ที่ถูกกำหนดหรือสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการหรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ความล่าช้าในการพิจารณาออกกฎหมายย่อมแสดงให้เห็นถึงปัญหาของประชาชนยังมีอยู่ความสำคัญของประชาชนไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างจริงจัง

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 110.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 127.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 156.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 178.

ฉะนั้นความล่าช้าในการพิจารณาออกกฎหมายจึงเท่ากับเป็นการแสดงออกถึงความด้อยประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการทำงานของผู้แทน

ฝ่ายตุลาการ

การพัฒนาประชาธิปไตยจำเป็นต้องใช้สถาบันทางตุลาการที่มีความอิสระ เป็นกลาง และ ประยุกต์ใช้กฎหมายได้ถูกต้อง ในประเด็นสถาบันตุลาการอันได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญมาช้านานแล้ว แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของสถาบันทางตุลาการขึ้นมาใหม่และแตกต่างไปจากเดิม คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง การมีหน่วยงานทางสถาบันตุลาการขึ้นมาใหม่เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่รวดเร็ว มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นสิ่งดี แต่ในทางกลับกันก็เป็นการผูกโยงสถาบันตุลาการให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับ พัวพันกับการเมืองมากขึ้น อีกทั้งการคัดสรรของระบบตุลาการในประเทศไทยไม่มีส่วนใดที่เชื่อมโยงกับประชาชนเลย การนำอำนาจตุลาการที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนมาควบคุมนักการเมืองซึ่งมาจากการเลือกของประชาชน จึงเป็นปัญหาที่นำไปสู่การถกเถียงในเชิงหลักการมาตรวัดความเป็นประชาธิปไตย

ตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยให้ความสำคัญการพิจารณาสถาบันตุลาการในแง่ที่มาที่ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งจะนำไปสู่การประยุกต์ใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง ที่มาขององค์คณะผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาจากการสรรหาของประธานศาลฎีกา ตัวแทนพรรคการเมือง 4 คน ตัวแทนคนบดัดคณะนิติศาสตร์ 4 คน และตัวแทนคนบดัดคณะรัฐศาสตร์ 4 คน องค์คณะของผู้พิพากษาศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีที่มาจากการสรรหาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และองค์คณะของผู้พิพากษาศาลปกครอง มีที่มาจากแต่งตั้งของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง³³ ที่มาของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญพบว่าอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสรรหาในสัดส่วนที่มาก ส่วนผู้พิพากษาในศาลอื่นๆ ต่างเป็นการคัดเลือกกันเองภายในโดยเฉพาะ โดยการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาศาลต่างๆ ล้วนกระทำโดยการลงคะแนนลับทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดการเชื่อมโยงกับประชาชนทั้งในแง่การรับรู้และการมีส่วนร่วม

หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งอำนาจหน้าที่ของศาลต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะพบว่าเป็นการสร้างกลไกหรือสถาบันในการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายรัฐได้เป็นอย่างดีทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมกฎหมาย

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 257, 272, 277.

ทั่วไป มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตรารัฐธรรมนูญโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ³⁴ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ³⁵ ดังนั้นคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถชี้ขาดข้อพิพาทในอำนาจหน้าที่ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ และการพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งที่สำคัญในระดับสูงได้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁶ ในส่วนของศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทเนื่องจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชนก็ได้³⁷

สถาบันตุลาการที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในแง่ที่มาขององค์คณะผู้พิพากษา ในแต่ละศาลทำให้ระบบตุลาการขาดความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง เพราะการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันตุลาการเหล่านี้ ไม่ปลอดจากอิทธิพลของฝ่ายการเมืองและไม่สามารถถึงการมีส่วนร่วมและสร้างการรับรู้ในวงกว้างจากประชาชนให้เกิดขึ้นได้ จึงมักจะได้รับการรายงานของสื่อมวลชนอยู่เสมอว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนนี้เป็นคนของพรรคการเมือง ทำให้เกิดปัญหาการเคลือบแคลงสงสัยในคำวินิจฉัยอยู่เสมอ ลักษณะดังกล่าวได้นำไปสู่การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณ อย่างไรก็ตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่จัดให้สถาบันทางตุลาการใหม่มีนั้นสามารถสร้างกลไกขึ้นมารองรับการตรวจสอบอำนาจรัฐได้เป็นอย่างดี

องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยถือว่าการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารเป็นเรื่องสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการจัดให้มีสถาบันในการตรวจสอบอำนาจข้าราชการที่มาจากการเลือกตั้ง โดยสถาบันทางนิติบัญญัติที่เป็นอิสระ ระบบศาล และตัวแทนองค์กรที่เป็นอิสระต่างๆ จะช่วยให้การตรวจสอบถ่วงดุลมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่เดิมประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ทำให้การใช้อำนาจและดุลพินิจในการตัดสินใจของฝ่ายปกครองถูกมองว่าขาดความโปร่งใส นำไปสู่การฟ้องร้องเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ³⁸ จนกระทั่ง

³⁴ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 4.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 268.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 272.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 276.

³⁸ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 20.

รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีสถาบันหรือองค์กรการตรวจสอบอำนาจรัฐขึ้นมาหลายหน่วยงานเมื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะพบว่าสามารถทำให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถปกป้องผลประโยชน์ผ่านสถาบันต่างๆ เหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ³⁹

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ และหน่วยงานรัฐ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น⁴⁰ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้ง และสามารถประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม⁴¹

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจพิจารณาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม⁴²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว⁴³

แม้จะมีกลไกในเชิงสถาบันที่สร้างขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและสอดคล้องกับมาตรฐานประชาธิปไตย แต่ก็มีปัญหาที่บั่นทอนองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐเหล่านี้คือ ที่มาและความเชื่อมั่นของประชาชน เพราะผู้ที่ถูกคัดสรร

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 301, 291.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 144.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 145.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 197.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 200.

ให้ไปดำรงตำแหน่งล้วนเป็นอดีตข้าราชการ หรือนักวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองอยู่เสมอ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลขององค์กรอิสระ⁴⁴ นอกจากนี้ปัญหาในเชิงการจัดตั้งองค์คณะ การแยกพิจารณาคดีและปัญหาบุคลากรของศาลรัฐธรรมนูญยังมีอยู่ ปัญหาภาระงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีมากเกินไป ปัญหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ปัญหาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเด็นกระบวนการไต่สวนของหน่วยงานอื่นมีความล่าช้าก่อนที่จะส่งสำนวนมายังศาลฎีกา⁴⁵ ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐต่างๆ ไม่สามารถเป็นไปตามมาตรฐานประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์แบบได้

3.1.1.2 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย: การกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการจัดสรรอำนาจ การควบคุมอำนาจรัฐ และการจัดการอำนาจให้เชื่อมโยงกับประชาชน และที่สำคัญการกระจายอำนาจเป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในทุกกระดับ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งสิ้น การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในที่นี้จะได้พูดใน 2 ลักษณะ คือการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในลักษณะสิทธิและเสรีภาพที่จะจัดการกิจกรรมในชีวิตได้ด้วยตนเอง (จะได้พูดในหัวข้อ 3.1.1.3)

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นสามารถจัดรูปแบบและดำเนินการปกครองได้ด้วยตนเอง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้ง⁴⁶ (ก่อนหน้านี้แม้จะมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นบ้างแล้วแต่เป็นสัดส่วนที่น้อยมากคือ มีแต่เขตเทศบาลบางแห่งเท่านั้นที่มีการเลือกตั้ง เช่น เทศบาลเมืองเชียงใหม่) ถือว่าเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยที่เป็นรูปธรรมและมีความก้าวหน้ากว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนนี้ ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญอันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การ

⁴⁴ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ, หน้า 136-144.

⁴⁵ นवलน้อย ตริรัตน์ และคณะ, การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2547), หน้า 203-216.

⁴⁶ สัมภาษณ์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 20 สิงหาคม 2552.

บริหารส่วนตำบล เทศบาล* ซึ่งมีโครงสร้างที่มา บทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างไปจากเดิม ดังมีรายละเอียดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนี้

การกระจายอำนาจเพื่อทำให้เกิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสะท้อนแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยในมิติที่ว่า การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนในระดับล่างและระดับท้องถิ่นตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้โดยตรง เป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ประชาชนทุกพื้นที่และทุกระดับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ⁴⁷ จากข้อกำหนดแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือการบริหาร เพื่อจัดบริการสนองตอบต่อประชาชนได้คล่องตัว จัดหาบริการที่ดี และเหมาะสมต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนเองได้ เท่ากับเป็นการเพิ่มความเป็นอิสระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกสรรผู้ปฏิบัติงานที่ตรงตามความต้องการได้ ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสะท้อนให้เห็นในการเงินการคลังที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บและใช้จ่ายรายได้ได้ด้วยตนเอง การบริหารจัดการรายได้ด้วยตัวท้องถิ่นเอง เป็นการลดการควบคุมจากส่วนกลางผ่านการจัดสรรงบประมาณและการตรวจสอบได้ อีกทั้งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวไม่ต้องรอการสนับสนุนแต่จากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ งบประมาณอุดหนุนที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐบาลจึงยังมีบทบาทที่สำคัญอยู่ และด้วยช่องทางนี้เองที่ทำให้ระบอบทักษิณใช้เป็นเครื่องมือสร้างรัฐผู้ล่าเพื่อควบคุมกลไกทางการเมืองปกครองในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

ที่มาของตัวแทนตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยให้ความสำคัญต่อการ

* องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการก่อตั้งในปี พ.ศ. 2498 องค์การบริหารส่วนตำบลมีการก่อตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2499 และเทศบาลมีการก่อตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงแรกสมาชิกจะเป็นคนจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล แต่หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ผู้กำกับดูแลจะต้องมาจากการเลือกตั้งของคนในพื้นที่ [พิจารณา นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545)]

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 284.

เลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมติการกระจายอำนาจได้ดำเนินตามหลักการนี้ ด้วยการให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁴⁸ ข้อกำหนดนี้แสดงให้เห็นทั้งในเชิงหลักการทางประชาธิปไตยที่ผู้แทนต้องเป็นตัวแทนของประชาชน และหลักปฏิบัติที่ต้องมีการเลือกตั้ง การกำหนดให้สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบริหารโดยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งให้ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่นคือที่มาของอำนาจในการบริหาร

การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนสมาชิก หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ย่อมถือว่าเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ มีส่วนร่วมในการจำกัดอำนาจบริหารที่ไม่ชอบธรรมได้ ความพยายามที่จะนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยคือ การให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อเห็นว่าไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป⁴⁹ นอกจากนี้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นออกบัญญัติท้องถิ่นได้⁵⁰ สิ่งที่สำคัญคือเมื่อสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกของประชาชน เมื่อจะถูกถอดถอนควรต้องมาจากอำนาจของประชาชนจึงเป็นการแสดงให้เห็นการจัดการอำนาจที่เชื่อมโยงกับประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนรวมถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเสนอบัญญัติท้องถิ่นตามความต้องการในแต่ละท้องถิ่นได้นั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลแสดงออกถึงความต้องการของตนเอง

ปมปัญหาที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอยู่ที่ความทับซ้อนกันระหว่างอำนาจจากส่วนกลางและอำนาจของท้องถิ่น ในด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น การกำกับดูแลทางกิจการ การกำกับดูแลการออกเทศบัญญัติท้องถิ่น การกำกับดูแลทางการคลัง ล้วนขึ้นตรงต่อความรับผิดชอบของราชการจากส่วนกลางทั้งสิ้น เมื่อเกิดปัญหา ข้อขัดแย้ง หรือการอนุมัติเห็นชอบในองค์กรบริหารระดับท้องถิ่น ต้องผ่านการพิจารณาจากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็น กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด (กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด) นายอำเภอ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 285.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 286.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 287.

(กำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบล)⁵¹ ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการคือ องค์กรตรวจสอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น ตามหลักการประชาธิปไตยจำเป็นต้องถูกตรวจสอบ แต่กลไกการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงสถาบันกลับมีน้อยมาก การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองเพียงหน่วยงานเดียว ดังนั้นการกำหนดหลักการที่เป็นการกระจายอำนาจซึ่งส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่กลไกต่างๆ กับถูกกำกับโดยส่วนกลางที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจอาจกลายเป็นปัญหาที่ย้อนแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งการมีหน่วยงานที่คอยกำกับตรวจสอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย จึงเท่ากับว่าไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดเป็นสถาบัน หรือองค์กรตัวแทนประชาชนได้

3.1.1.3 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย: การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นที่กล่าวถึงว่าให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมาก สิทธิเสรีภาพในที่นี้อาจมองได้ในอีกลักษณะหนึ่งว่า เป็นการกระจายอำนาจจากศูนย์กลางอำนาจไปยังบริเวณนอกศูนย์กลางอำนาจ ให้ผู้คนที่อยู่นอกศูนย์กลางอำนาจสามารถจัดการกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตได้โดยตรง ไม่ต้องคอยรอแต่การช่วยเหลือ หรือหยิบยื่นจากศูนย์กลางอำนาจเพียงอย่างเดียวหรืออาจกล่าวในอีกลักษณะหนึ่งได้ว่าเพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงศูนย์กลางของอำนาจได้มากขึ้น ดังนั้นหากมองเรื่องอำนาจของประชาชนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อาจมองได้ด้วยกรอบของการกระจายอำนาจและสิทธิเสรีภาพ ดังจะพบว่ามีรายละเอียดดังนี้

ในสังคมประชาธิปไตย การชุมนุมของประชาชนย่อมแสดงออกว่าในสังคมนั้นๆ มีเสรีภาพพอที่จะถกเถียง เชื้อเถียง แสดงความคิดเห็น หรือร้องเรียนความต้องการให้รัฐรับรู้เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไข หรือให้สังคมได้รับรู้และตระหนักถึงปัญหาจนนำไปเป็นประเด็นสาธารณะได้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีข้อบัญญัติเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้คือ บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ บุคคลย่อมมีสิทธิในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่นๆ⁵² การให้สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบกับประชาชนถือเป็นการส่งเสริมเสรีภาพและเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความต้องการ นอกจากนี้การให้ผู้คนสามารถจัดตั้งเป็นสมาคม องค์กร หรือหมู่คณะต่างๆ เป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้คนให้ปรากฏออกมาเป็นสถาบันได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดรูปแบบ

⁵¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), หน้า 185-206.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 44, 45.

องค์กรที่มีความหลากหลายสามารถกำกับ ตรวจสอบ และคานอำนาจระหว่างกันได้

พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญในสังคมประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันที่เชื่อมต่อโดยตรงต่อประชาชนในแต่ละพื้นที่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ระบุให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง⁵³ การจัดตั้งพรรคการเมืองของผู้ที่สนใจจะเข้าสู่เวทีการเมืองโดยพื้นฐานย่อมทำให้มีพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้นและเป็นตัวเลือกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ แต่การที่คนทั่วไปสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ย่อมมิได้หมายถึงการมีพรรคการเมืองมากขึ้นอย่างเดียว หากแต่ยังส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยด้วยการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในเวทีการเลือกตั้ง เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนสามารถเข้าสู่กระบวนการคัดสรรเป็นฝ่ายบริหารได้ มีการแข่งขันอย่างแท้จริงในการคัดสรรฝ่ายบริหารตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย

ทั้งในแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจต่างให้ความสำคัญ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ปรากฏหลักการตามแนวคิดดังกล่าวอยู่หลายส่วน ทั้งการให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย⁵⁴ และบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน⁵⁵ นอกจากนี้ข้อบัญญัติทั้งสองประการยังแสดงออกให้เห็นถึงการจำกัดหรือควบคุมอำนาจรัฐได้อีกด้วย การที่ประชาชนสามารถจำกัดหรือควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารได้ถือว่าประชาชนสามารถกำกับพฤติกรรมของรัฐบาลหรือจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้

ในมิติสังคมแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยมองว่า ข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญที่ทำให้พลเมืองเกิดความเข้าใจอย่างแท้จริงและนำไปสู่ความสามารถในการควบคุมประเด็นวาระได้ บทบัญญัติที่ให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน⁵⁶ และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญเกี่ยวกับตนหรือชุมชน

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 47.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 56.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 60.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 58.

ท้องถิ่น⁵⁷ จึงมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย รวมไปถึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้จากทางเลือกนั้นๆ เกิดเป็นการตัดสินใจและให้คุณค่ากับสิ่งเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง ไม่เกิดการชี้้นำทางด้านข้อมูลข่าวสารในทางเดียวจนทำให้เกิดการครอบงำได้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตอบสนองต่อแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยที่มองว่าประชาชนสามารถที่จะเรียกร้องสิ่งที่ตนเองต้องการและขึ้นชอปปไปยังผู้แทนได้ ด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และแนวนโยบายแห่งรัฐได้ และเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่างๆ หรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์สุ่อทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติ⁵⁸ การให้ความสำคัญต่อจำนวน 50,000 รายชื่อน้อยไปหรือมากเกินไปจึงไม่ใช่สาระสำคัญในมิติของการพัฒนาประชาธิปไตย ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าการรวบรวมรายชื่อให้ได้ 50,000 คน ต้องใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี ใช้งบประมาณไม่น้อยกว่า 200,000 บาท และชื่อเรียกชื่อไม่อาจรับรองผลสำเร็จ⁵⁹ การไม่มีกลไกมารองรับรวมถึงรับรองผลที่จะเกิดขึ้นต่อการเสนอหรือริเริ่มโดยตรงจากประชาชน อาจทำให้เกิดการส่งเสริมประชาธิปไตยตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยได้ยาก

3.1.2 รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ.1993) ความพยายามสร้างประชาธิปไตยในรัสเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียปี พ.ศ. 2536 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกหลังจากรัสเซียเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากคอมมิวนิสต์มาสู่ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 9 หมวด 137 มาตรา โดยจัดให้มีการลงประชามติในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2536 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันเดียวกันนั้น* เมื่อพิจารณาที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะพบว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตัวแบบของความขัดแย้ง (Contrast Model) กล่าวคือ เกิดความ

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 59.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170, 303, 304.

⁵⁹ ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, หน้า 58.

* ก่อนหน้านี้รัสเซียมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 5 ฉบับคือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2442, 2461, 2467, 2479, 2520 แม้จะมีข้อถกเถียงกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2442 หรือที่รู้จักกันในชื่อ “แถลงการณ์เดือนตุลา (October Manifesto)” ซึ่งมีการร่างในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นไม่ได้มีการประกาศใช้ หรือเป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระเจ้าซาร์ แต่ก็จัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่และสิทธิของชาวรัสเซียและสังคมนิยม (กรุงเทพฯ: ศักดิโสภณาการพิมพ์, 2548); พิจารณารายละเอียดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ในภาคผนวก ก.

ขัดแย้งระหว่างหัวอำนาจทางการเมือง จนนำไปสู่สถานการณ์ที่มีผู้หนึ่งผู้ใดสามารถใช้กำลังสถาปนากำหนดกรอบเงื่อนไขในการร่างรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 เป็นผลมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง กล่าวคือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าที่จะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตัวแบบต้นแบบ หรือมาจากการเรียกร้องของประชาชน

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าให้อำนาจต่อฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าฝ่ายบริหาร เมื่ออดีตประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งมีความพยายามที่จะฟื้นฟูประเทศทางด้านเศรษฐกิจเป็นด้านแรกด้วยการผลักดันให้มีโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจที่ใช้ชื่อว่า “การปฏิรูปแบบถอนรากถอนโคน (Shock Therapy)”⁶⁰ โครงการปฏิรูปเศรษฐกิจนี้ได้รับการต่อต้านจากฝ่ายนิติบัญญัติมาก การผลักดันโครงการให้ผ่านรัฐสภาดำเนินไปด้วยความยากลำบาก และเมื่อโครงการถูกนำไปปฏิบัติเกิดปัญหาตามมามากมาย เป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติยื่นอภิปรายและถอดถอนประธานาธิบดีเยลต์ซิน ความขัดแย้งถูกผลักดันให้ไปตัดสินด้วยการลงประชามติในวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2536 ใน 4 ประเด็น ผลการลงมติปรากฏว่า ประชาชนไว้วางใจในตัวประธานาธิบดีเยลต์ซินร้อยละ 58.7 ประชาชนเห็นด้วยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจของประธานาธิบดีร้อยละ 53 ประชาชนเห็นด้วยกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีก่อนกำหนดร้อยละ 49.5 ประชาชนเห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก่อนกำหนดร้อยละ 67.2⁶¹ จากการลงประชามติทำให้เห็นว่าประธานาธิบดีเยลต์ซินได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอยู่ค่อนข้างมาก (แม้การลงประชามติในครั้งนั้นอาจถูกกล่าวหาว่าไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม) ความขัดแย้งในครั้งนั้นมองอีกด้านหนึ่งคือ การปะทะกันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายอนุรักษนิยม (Conservative) ที่มีแกนนำคือฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายเสรีนิยม (Liberalism) ที่มีฝ่ายประธานาธิบดีเป็นแกนนำ

ด้วยการสนับสนุนของประชาชนที่ยังอยู่ในระดับสูงทำให้เยลต์ซินดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยจุดประสงค์ที่จะทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารง่ายขึ้นไม่ถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อีกด้านหนึ่งเป็นการลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลง ประธานาธิบดีเยลต์ซินเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2536⁶² แต่การประชุมล้มเหลว ประธานาธิบดีเยลต์ซินจึงดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยในขั้นแรกประกาศกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 11-12 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ฝ่ายรัฐสภาตอบโต้กลับด้วยการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญครั้งที่ 9 เพื่อถอดถอนประธานาธิบดีเยลต์ซิน ด้วยเหตุผลที่กฤษฎีกาของเยลต์ซินขัดต่อรัฐธรรมนูญและเสนอรัฐธรรมนูญฉบับของรัฐสภา โดยตุลาการศาล

⁶⁰ Thomas F. Remington, *Politics in Russia*, pp. 55-58.

⁶¹ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, p.88.

⁶² โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, *การเมืองการปกครองรัสเซีย*, หน้า. 87.

รัฐธรรมนูญได้ตัดสินใจให้การประกาศยุบสภาของเอลต์ซินเป็นการกระทำที่ผิดและขัดต่อรัฐธรรมนูญ (ต่อมาเมื่อเอลต์ซินสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ศาลรัฐธรรมนูญถูกประกาศให้ระงับการปฏิบัติหน้าที่ไประยะหนึ่ง) ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดสงครามกลางเมืองฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายประธานาธิบดีได้ใช้กำลังทหารที่สนับสนุนฝ่ายตนเองต่อสู้กัน โดยมีรัฐสภาเป็นพื้นที่ในการต่อสู้หลัก ภายหลังกองกำลังของฝ่ายประธานาธิบดีสามารถปิดล้อมรัฐสภาได้และมีการใช้รถถังระดมยิงเข้าไปในรัฐสภา สถานการณ์ความรุนแรงยุติลงด้วยชัยชนะของฝ่ายประธานาธิบดีเอลต์ซิน และมีผู้เสียชีวิต 140 คน ผู้บาดเจ็บ 200 คน⁶³ การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและการลงประชามติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 จึงถูกจัดให้มีขึ้นในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2536

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Assembly) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานาธิบดี⁶⁴ และได้รับการลงประชามติเห็นชอบจากประชาชนร้อยละ 58.4⁶⁵ สภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นนับว่าส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่น้อย ไม่ว่าจะ เป็นกระบวนการในการจัดทำไม่ได้กระจายการมีส่วนร่วมให้กับประชาชน ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งกระบวนการที่ได้มา ยังเกิดการต่อสู้ สงครามกลางเมือง และฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทรกแซงสถาบันการเมืองต่างๆ แต่การให้ประชาชนได้พิจารณาและตรวจสอบผ่านการลงประชามติ ถือเป็นจุดเริ่มที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยของรัสเซียในระดับหนึ่ง เมื่อพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะพบว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ต้องการพัฒนาประชาธิปไตยให้ดำเนินไปโดยมีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประเด็น คือ ต้องการให้มีสถาบันทางการเมืองตามแนวคิดประชาธิปไตย ต้องการมอบอำนาจสูงสุดให้แก่ประธานาธิบดี (Presidential Supremacy) และความต้องการสร้างบูรณภาพแห่งดินแดน คือไม่ให้มีการแบ่งแยกดินแดนของพื้นที่ต่างๆ

ประเด็นแรก การสร้างสถาบันทางการเมืองตามแนวคิดประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัสเซียก่อนฉบับ พ.ศ. 2536 คือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในสมัยนายลีโอนิด เบรซเนฟ (Leonid Brezhnev) เป็นประธานาธิบดี โดยโครงสร้างหรือกลไกต่างๆ ของรัฐยังอยู่ภายใต้กำกับของพรรคคอมมิวนิสต์อยู่ ภายหลักระบบคอมมิวนิสต์ล่มสลายกลไกและสถาบันต่างๆ ตามแนวคิดประชาธิปไตยยังไม่ได้ลงหลักปักฐานอย่างมั่นคงในประเทศรัสเซีย

⁶³ รมย์ ภิรมนตรี, นฤมิตร สอดสุข และคณะ, *รัสเซียใหม่และลู่ทางความสัมพันธ์กับไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551), หน้า 33.

⁶⁴ Andrey N. Medushevsky, *Russian Constitutionalism: Historical and Contemporary Development* (Oxon: Routledge, 2006), pp.186.

⁶⁵ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, p.91.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 จึงมีความพยายามสร้างสถาบันและกลไกทางการเมืองตามแนวทางของระบบประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2520 จะกำหนดให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนของตนเองแต่ตัวแทนเหล่านั้นต่างเป็นสมาชิกหรือคนของพรรคคอมมิวนิสต์ การเลือกประธานาธิบดีไม่ได้เลือกโดยตรง หากมาจากการเลือกทางอ้อมโดยการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶⁶

ด้วยเหตุที่รัสเซียเริ่มใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายหลังระบอบคอมมิวนิสต์ล่มสลาย อีกทั้งยังขาดสถาบันทางการเมืองตามแนวทางของระบอบการปกครองใหม่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กำหนดให้มีรัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาที่มาจากตัวแทนของแต่ละเขตการปกครอง กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเสนอชื่อของประธานาธิบดี สถาบันตุลาการที่ประกอบด้วยศาลอนุญาโตตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา อัยการสูงสุด แม้ลักษณะเชิงโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 จะมีลักษณะตามประเทศประชาธิปไตยทั่วไป แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่สถาบันทางการเมืองเหล่านี้ต่างไม่ได้ดำเนินไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประธานาธิบดียังคงมีอำนาจสำคัญในการกำกับดูแลสถาบันทางการเมืองข้างต้นอย่างเต็มที่ ดังนั้นความอิสระของสถาบันทางการเมือง การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นปมปัญหาที่จะนำไปสู่การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบปฏิน และทำให้เกิดความถดถอยของประชาธิปไตยในรัสเซีย

ประเด็นที่สอง การมอบอำนาจสูงสุดให้แก่ประธานาธิบดี ในประเด็นแรกได้กล่าวถึงอำนาจของประธานาธิบดีที่สามารถเข้าไปกำกับสถาบันทางการเมืองต่างๆ ด้วยเพราะเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการชี้ขาดกิจการทั้งปวงของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอชื่อประธานศาลต่างๆ ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่าง อีกส่วนหนึ่งคือการถอดถอนประธานาธิบดีที่กระทำได้ยาก เพราะต้องผ่านการพิจารณาจากศาล ต้องได้รับเสียงรับรองในการถอดถอนของสภาสองในสาม

ด้วยบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเป็นอย่างมาก อีกทั้งการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งเป็นไปได้ยาก สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นหากมองจากแง่มุมของประวัติศาสตร์ทางการเมืองจะทำให้เข้าใจเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ว่า อันเนื่องมาจาก

⁶⁶ Andrey N. Medushevsky, Russian Constitutionalism: Historical and Contemporary Development , pp.141-173.

รัสเซียเคยมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและประธานาธิบดี และไม่สามารถมีอำนาจจากฝ่ายใดเข้ามาชี้ขาดได้ จนนำไปสู่สงครามกลางเมือง ภูมิหลังของประเทศในช่วงนี้เองที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าควรจะต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจชี้ขาดสูงสุดและฝ่ายนั้นคือ ประธานาธิบดี สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวทางที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดประธานาธิบดีที่เข้มแข็งและเป็นที่ยึดถือของอำนาจ แต่ในทางกลับกันอาจเกิดเผด็จการทางอำนาจได้เช่นกัน

ประเด็นที่สาม การสร้างบูรณภาพแห่งดินแดน ความต้องการให้ประเทศหรือรัฐชาติมีความสมบูรณ์ก็คือ ไม่สูญเสียดินแดนหรือถูกแบ่งแยกดินแดนได้ง่ายเป็นประเด็นสำคัญของรัฐชาติสมัยใหม่ เพราะดินแดนถือเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญของการสร้างรัฐชาติหรือประเทศ ประเทศรัสเซียเป็นประเทศขนาดใหญ่มีความหลากหลายของเชื้อชาติสูง* จึงไม่แปลกที่มีความพยายามแบ่งแยกดินแดนเพื่อปกครองตนเองในหลายพื้นที่ หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์จะพบว่าหลังจากระบอบคอมมิวนิสต์ล่มสลายเกิดการแบ่งแยกดินแดนเกิดเป็นประเทศใหม่ถึง 15 ประเทศ ด้วยความเป็นมาในลักษณะนี้ทำให้เห็นบทบาทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่คำนึงถึงบูรณภาพแห่งดินแดนมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้รัฐสภาในส่วนกลางเป็นผู้พิจารณารับรองสถานะของเขตการปกครองต่างๆ ระบบขององค์การบริหารอำนาจในเขตการปกครองต่างๆ ถูกกำหนดจากรัฐบาลกลาง องค์การบริหารของเขตการปกครองต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้ระบบเดียวกับส่วนกลาง ประธานาธิบดีมีสิทธิ์ยับยั้งการดำเนินงานของเขตการปกครองต่างๆ ได้ จากข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 จะเห็นได้ว่าเขตการปกครองต่างๆ ยังอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลางอยู่มากเพื่อป้องกันการแบ่งแยกดินแดนเป็นไปได้อย่างขึ้น

ความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนนี้ ด้านหนึ่งอาจขัดต่อหลักการกระจายอำนาจที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย และด้วยช่องทางของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เขตการปกครองต่างๆ ยังต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลางจึงเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในทางอ้อมมากขึ้น โดยเฉพาะการรวมศูนย์อำนาจจากเขตการปกครองต่างๆ มาที่ตัวประธานาธิบดีในสมัยประธานาธิบดีปูตินจนทำให้เกิดลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่า

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียได้สร้างทั้งหลักการ หลักปฏิบัติ สถาบันทางการเมือง ช่องทางของความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในหลายส่วน แต่ในบางส่วนคือหลักการที่รองรับการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบปูติน และนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตย ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดตามเนื้อหาต่อไป

* ประเทศรัสเซียมีพื้นที่ 17,075,200 ตารางกิโลเมตร มีความหลากหลายทางด้านชาติพันธุ์ 169 เชื้อชาติ

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในรัสเซีย: สถาบันทางการเมือง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่สำคัญทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ความแตกต่างจากเดิมคือ ที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเชื่อมโยงกับประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม สำหรับฝ่ายตุลาการที่มาจากเกี่ยวข้องกับประชาชนน้อยและมีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองค่อนข้างสูง แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันตุลาการของรัสเซียไม่น้อย ประเด็นที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเป็นอย่างมาก ซึ่งประธานาธิบดีถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะดังกล่าวอาจทำให้ประชาธิปไตยเปลี่ยนเป็นเผด็จการทางอำนาจได้เช่นกัน

ฝ่ายบริหาร

ประเทศรัสเซียมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี (Semi-presidential system) ฝ่ายบริหารของรัสเซียจึงประกอบไปด้วย 2 ส่วนคือ ประธานาธิบดีในฐานะผู้นำของประเทศ และนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของคณะผู้บริหารประเทศ ดังนั้นการพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารจึงต้องวิเคราะห์บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีควบคู่กัน เพื่อจะนำแนวคิดมาวัดความเป็นประชาธิปไตยมาวิเคราะห์ทำให้เห็นแนวโน้มของความเป็นประชาธิปไตยได้ เนื่องจากประธานาธิบดีของรัสเซียมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงมอบอำนาจอย่างกว้างขวางให้กับประธานาธิบดี ด้วยอำนาจที่มีอย่างกว้างขวางบวกกับการตรวจสอบและถอดถอนที่กระทำได้ยาก ฝ่ายบริหารจึงมีแนวโน้มที่จะนำประชาธิปไตยไปสู่การเป็นเผด็จการทางอำนาจ

การได้มาของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ประกอบไปด้วยหลักการทางประชาธิปไตยอย่างชัดเจน การกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการใช้สิทธิ์เลือกตั้งโดยตรง มีวาระ 4 ปี บุคคลคนเดียวกันไม่สามารถดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีติดต่อกันมากกว่าสองวาระ* การกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งเป็นการใช้กลไกการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบประธานาธิบดีโดยประชาชน อีกส่วนหนึ่งคือการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีไม่ให้เกิดสองวาระถือได้ว่าเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจ และเมื่อพิจารณาตาม

* รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 81.; ภายหลังจากปูตินลงจากตำแหน่งประธานาธิบดีได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2551ขยายวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจาก 4 ปีเป็น 6 ปี [พิจารณา “วุฒิสภารัสเซียโหวตขยายเวลานั่ง ปธน.,” มติชน (23 ธันวาคม 2551): 32.]

กฎหมายการเลือกตั้งที่กำหนดให้ผู้ที่มีสมัครชิงตำแหน่งจะสามารถเป็นประธานาธิบดีได้ต้องได้คะแนนมากที่สุด และคะแนนเสียงที่ได้รับต้องเกินกึ่งหนึ่งหรือมากกว่าร้อยละ 50 ของผู้มาใช้สิทธิ หากผู้ใดได้คะแนนเสียงสูงที่สุดมีคะแนนไม่เกินกึ่งหนึ่งให้นำผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุดสองอันดับแรกมาแข่งขันกันอีกครั้งเพื่อหาคนที่ได้คะแนนมากที่สุดเป็นประธานาธิบดี แต่หากการเลือกตั้งในรอบที่สองมีผู้มาใช้สิทธิน้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ การเลือกตั้งถือเป็นโมฆะ ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ขึ้น⁶⁷ ด้วยระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Majority System) ที่รัสเซียใช้ ด้านหนึ่งคือการรับรองตัวประธานาธิบดีที่ขึ้นดำรงตำแหน่งด้วยความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนจำนวนมาก ไม่ใช่เป็นตัวแทนของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มเดียว ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่ความชอบธรรมในการใช้อำนาจของประธานาธิบดีอีกด้วย แม้ที่มาของประธานาธิบดีจะสอดคล้องกับหลักการมาตรวัดประชาธิปไตย แต่การใช้อำนาจกลับมีความเสี่ยงต่อการเกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยอยู่มาก

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นอำนาจที่มีอย่างกว้างขวางของประธานาธิบดีไม่ว่าจะเป็น ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี ลงนามแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อประธานศาลต่างๆ และแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลต่างๆ ในระดับสหพันธ์ (ในระดับเขตการปกครองต่างๆ)⁶⁸ ประธานาธิบดีมีสิทธิและอำนาจชี้ขาดหรือระงับปัญหาระหว่างองค์กรอำนาจรัฐต่างๆ ในประเทศ อีกทั้งมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทางการปกครองต่างๆ⁶⁹ การให้อำนาจประธานาธิบดีแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นหลักการทั่วไปของประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี มีตัวอย่างให้เห็นในประเทศฝรั่งเศส แต่การให้อำนาจประธานาธิบดีสามารถเสนอชื่อและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันตุลาการ ทำให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย ไม่สามารถทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้อย่างชัดเจน อีกทั้งการให้อำนาจในการระงับข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรอำนาจรัฐ หรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจรัฐแก่ประธานาธิบดี แทนที่จะเป็นรัฐสภาหรือเป็นการทำงานร่วมกันของหลายฝ่าย ทำให้ตัวแทนทางด้านผลประโยชน์จากฝ่ายต่างๆ ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนิยาม และแก้ไขปัญหา การประกาศกฤษฎีกาถือเป็นเครื่องมือในการสถาปนาอำนาจทางการปกครองอีกชนิดหนึ่งที่ประธานาธิบดีสามารถประกาศใช้ได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบ

⁶⁷ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองรัสเซีย, หน้า. 102.

⁶⁸ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 83.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 85.

หรือกลั่นกรองจากองค์กรที่มาจากกรเลือกตั้งและมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ⁷⁰ การปกครองตามอำนาจประธานาธิบดี (Rule by Decree) มากกว่าการปกครองตามหลักของกฎหมาย (Rule by Law) ย่อมทำให้ความโปร่งใสและการออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมีน้อยลง การพัฒนาประชาธิปไตยในแง่นี้จึงถูกลดทอนลงไปด้วย ประธานาธิบดีจึงมีสถานะเป็นผู้ควบคุมอำนาจของทุกฝ่ายเอาไว้ในมือ

เมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกระบวนการตรวจสอบย่อมจะต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามไปด้วย แต่รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2536 กลับทำให้กระบวนการถอดถอน ตรวจสอบ และการออกจากอำนาจของประธานาธิบดีเป็นไปอย่างยากลำบาก การกำหนดให้ประธานาธิบดีจะถูกถอดถอนได้ด้วยข้อกล่าวหาว่าทรยศต่อชาติ และประกอบอาชญากรรมร้ายแรงเท่านั้น อีกทั้งข้อกล่าวหาต้องได้รับการสรุปยืนยันจากศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญก่อน จึงนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่สภาผู้แทนราษฎรต้องมีมติไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกับเรื่องการถอดถอนประธานาธิบดีไว้พิจารณาหากคะแนนเสียงไม่ถึงการพิจารณาจะตกไป สภาผู้แทนราษฎรต้องตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อศึกษาและสรุปการกระทำผิดของประธานาธิบดีก่อนจึงส่งไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภาได้ การลงมติถอดถอนประธานาธิบดีต้องได้รับมติรับรองจากแต่ละสภาไม่น้อยกว่าสองในสาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องการถอดถอนประธานาธิบดีไปยังวุฒิสภาต้องทำการลงมติให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน หากพ้นกำหนดเวลาให้ถือว่าข้อกล่าวหาถูกยกเลิกไป⁷¹ กระบวนการตรวจสอบประธานาธิบดีที่ไม่มีสถาบันตรวจสอบที่มีอิสระและเป็นกลางดูเหมือนจะเป็นข้อกำหนดที่ขัดแย้งกับแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย การจำกัดสาเหตุเพียง 2 สาเหตุ กล่าวคือ ทรยศต่อชาติและประกอบอาชญากรรมร้ายแรงเท่านั้นจึงจะทำให้ประธานาธิบดีถูกถอดถอน เป็นข้อกล่าวหาที่กว้างขวางและเลื่อนลอย ยากต่อการตีความและตัดสินผิดถูก อีกทั้งการให้ศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญมาสรุปยืนยันข้อกล่าวหาประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้เสนอชื่อประธานของแต่ละศาลจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ขาดความโปร่งใส ยุติธรรม และเป็นข้อจำกัดที่จะสร้างปัญหาในการตรวจสอบ หลักการและรูปแบบดังกล่าวได้กลายเป็นฐานรองรับให้ระบอบปুตินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าได้เป็นอย่างดี

ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของรัสเซียตามรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ที่มาของสองสภานั้นต่างกันกล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน วุฒิสภามาจากการคัดสรรตัวแทนของแต่ละเขตการปกครอง การที่วุฒิสภา

⁷⁰ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 90.

⁷¹ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 93.

ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่เป็นตัวแทนของแต่ละเขตการปกครองย่อมเป็นปัญหาในเชิงหลักการของมาตรวัดประชาธิปไตยประการหนึ่งในแง่ของการจัดให้มีกระบวนการการเลือกตั้ง และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ต่างกัน คือ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรแต่วุฒิสภาล้วนมีส่วนในการรับรองการแต่งตั้งตำแหน่งที่สำคัญทางการเมืองทั้งสิ้น รวมถึงเป็นสถาบันสำคัญในการถอดถอนประธานาธิบดี การที่วุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอาจทำให้วุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสนองต่อผลประโยชน์ของผู้ที่คอยสนับสนุนตนเองจึงเป็นปัญหาประการที่สอง

ในแง่ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กำหนดให้ที่มาของสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี* โดยใช้ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตมีจำนวน 225 คน ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อมี 225 คน พรรคที่จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าสู่สภาตามระบบบัญชีรายชื่อได้ต้องมีคะแนนเสียงขั้นต่ำร้อยละ 5⁷² วุฒิสภามาจากผู้แทนจากหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียหน่วยละ 2 คน โดยคนหนึ่งมาจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและคนหนึ่งมาจากองค์กรบริหารอำนาจรัฐในแต่ละเขตการปกครอง⁷³ ปัญหาของวุฒิสภาตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยจึงอยู่ที่ไม่มีการเลือกตั้ง แต่ให้ตัวแทนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละเขตการปกครองเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิก แม้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละเขตการปกครองจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น แต่เจตนารมณ์ในการเลือกนั้นต่างกัน นัยและวัตถุประสงค์ในการเลือกผู้บริหารดูแลท้องถิ่น แตกต่างกับการเลือกวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับ ดูแลกฎหมายและฝ่ายบริหารในระดับประเทศ อีกทั้งวุฒิสภายังมีโครงสร้างการจัดการปกครองที่ไม่มีรูปแบบชัดเจน เพราะบางเขตการปกครองประธานาธิบดีมาเป็นวุฒิสมาชิก บางเขตการปกครองส่งนายกรัฐมนตรี บางเขตการปกครองส่งหัวหน้าคณะผู้แทนมาเป็นวุฒิสมาชิก⁷⁴ ความแตกต่าง ลึกถื่นเช่นนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ทั้งสิ้น

สำหรับปัญหาของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรวัดประชาธิปไตยนั้นไม่ได้อยู่ที่การเลือกตั้งหากแต่อยู่ที่ระบบเลือกตั้ง ประเทศรัสเซียใช้ระบบเลือกตั้งเหมือนประเทศไทย ดังนั้น

* รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 96.; ภายหลังจากปูตินลงจากตำแหน่งประธานาธิบดีได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขยายวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก 4 ปี เป็น 5 ปี [พิจารณา "วุฒิสภารัสเซียโหวตขยายเวลานั่ง ปธน.", มติชน (23 ธันวาคม 2551): 32.]

⁷² Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, pp.92-95

⁷³ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 95.

⁷⁴ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, p.95.

ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่ระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ที่ในแง่หนึ่งอาจจะซ่อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้สูง ซึ่งส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยกลับมีลักษณะที่เหมือนกับประเทศไทยกล่าวคือ ได้กลายเป็นช่องทางหนึ่งให้ชนชั้นนำทางธุรกิจสอดแทรกเข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองเป็นจำนวนมาก อีกทั้งตามกฎหมายการเลือกตั้งของรัสเซียมีการกำหนดคะแนนเลือกตั้งขั้นต่ำของระบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ 5 ยิ่งเป็นการจำกัดพรรคเล็กให้เหลือแต่พรรคใหญ่จำนวนมาก ด้วยระบบเลือกตั้งเช่นนี้ทำให้เกิดการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในเวทีการเมืองไปด้วย ซึ่งต่างไปจากแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเวทีทางการเมืองอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตามข้อกำหนดที่สะท้อนความโปร่งใส การตรวจสอบสมาชิกสภาและการแบ่งแยกอำนาจ ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน การกำหนดให้บุคคลคนเดียวคนเดียวไม่สามารถเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเป็นพนักงานของรัฐหรือเป็นผู้ที่มีกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนได้ ยกเว้นอาชีพอาจารย์ นักวิชาการ หรือผู้ที่ทำงานด้านการสร้างสรรค์อื่น ๆ⁷⁵

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาคือ การพิจารณากฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 มอบอำนาจหลักความเป็นใหญ่ให้กับสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับมติวุฒิสภา ร่างกฎหมายถือว่าได้รับการรับรองในกรณีที่มีการลงมติซ้ำและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสาม⁷⁶ การให้อำนาจความเป็นใหญ่ในการออกกฎหมายแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภาย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนที่ใช้ผ่านตัวแทนที่มาจากกาเลือกตั้ง แต่อำนาจในการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกคานด้วยอำนาจประธานาธิบดี การที่ประธานาธิบดีไม่ยอมลงนามในกฎหมายภายในกำหนดเวลาทำให้การพิจารณากฎหมายต้องเริ่มกระบวนการใหม่ อีกทั้งเมื่อถึงที่สุดประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาทำให้กฎหมายที่พิจารณาต้องตกไปด้วย ดังนั้นในกระบวนการพิจารณากฎหมายจึงเกิดการทับซ้อนกันทางอำนาจระหว่างฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายประธานาธิบดีที่มาจากกาเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งคู่ แต่อำนาจจะโน้มเอียงไปทางประธานาธิบดีมากกว่าด้วยเหตุว่าเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ แต่การพิจารณากฎหมายซึ่งเมื่อประกาศใช้แล้วส่งผลกระทบต่อคนทั้งประเทศ การพิจารณาจากมุมมองของสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยมองว่าเป็นสถาบันที่รวบรวม และต่อรองผลประโยชน์ของตัวแทนประชาชนที่หลากหลาย ย่อมดีกว่าปล่อยให้ประธานาธิบดีเพียงคน

⁷⁵ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 97.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 105.

เดียวเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง หรือสั่งการให้เกิดการตัดสินใจตามลำพัง ดังนั้นบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญไม่มากนักในกระบวนการทางการเมืองของประเทศรัสเซีย นั้นเท่ากับว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าถึงกระบวนการทางนิติบัญญัติได้น้อยตามไปด้วย อีกทั้งผู้แทนยังไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ในการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจ และไม่สามารถนำความต้องการของประชาชนเข้าสู่การกำหนดหรือตัดสินใจตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยได้

ฝ่ายตุลาการ

สถาบันตุลาการที่สำคัญของรัสเซียมีอยู่ 4 สถาบันหลัก คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลอนุญาโตตุลาการ และอัยการสูงสุด ปัญหาต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในรัสเซียของสถาบันตุลาการ ไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาของกฎหมายที่ล่าช้า เพราะได้มีการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ทั้งในเชิงสถาบันและเนื้อหาของกฎหมายในช่วงอดีตประธานาธิบดีคอร์บาชอฟไปแล้วจากผลพวงของนโยบายกลาสโนสท์-เปเรสตรอยก้า⁷⁷ ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่สถาบันตุลาการไม่มีความอิสระและเป็นกลาง และนำไปสู่การประยุกต์ใช้กฎหมายที่เป็นธรรมตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยไม่ได้ สถาบันตุลาการของรัสเซียถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารผ่านการเสนอชื่อประธานศาลต่างๆ รวมถึงการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลต่างๆ ในแต่ละเขตการปกครอง

ในแง่ของขอบเขตแห่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กำหนดให้มีสถาบันตุลาการและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประกอบไปด้วยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผู้พิพากษา 19 คน มีหน้าที่ตรวจสอบตามคำร้องของศาลต่างๆ ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญได้บังคับใช้ในเรื่อนั้นๆ หรือไม่ อีกทั้งยังมีหน้าที่สรุปการกล่าวโทษประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียว่าเป็นกบฏต่อรัฐ หรือก่ออาชญากรรมร้ายแรงหรือไม่ ศาลอนุญาโตตุลาการเป็นองค์กรตุลาการสูงสุดด้านการแก้ไขข้อพิพาททางเศรษฐกิจ ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเป็นองค์กรตุลาการสูงสุดด้านคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองและคดีอื่นๆ และอัยการแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย⁷⁸ หากพิจารณาในเชิงโครงสร้างหน้าที่และขอบข่ายแห่งอำนาจแล้ว สถาบันตุลาการของรัสเซียมีอำนาจหน้าที่ มีการจัดแบ่งตามประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายที่พึงมี อีกทั้งสถาบันตุลาการของรัสเซียยังมีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารผ่านการพิจารณาข้อกล่าวหาถอดถอนประธานาธิบดีโดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกา แต่ปัญหาที่สำคัญคือ ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันตุลาการ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้งประธานศาลต่างๆ

⁷⁷ Thomas F. Remington, *Politics in Russia* , p.227.

⁷⁸ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 125, 126, 127, 129.

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ผู้พิพากษาศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย แต่งตั้งโดยสภาสหพันธ์ ตามการเสนอชื่อของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ผู้พิพากษาศาลสหพันธ์อื่นๆ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี⁷⁹ ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันตุลาการของรัสเซียย่อมขัดกับหลักการมาตรวัดประชาธิปไตยที่ต้องการให้สถาบันตุลาการมีความอิสระและเป็นกลาง เพราะการให้ฝ่ายบริหารสามารถเสนอชื่อประธานศาลต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญในระดับต้นๆ ของกระบวนการยุติธรรมและการที่ผู้พิพากษาในแต่ละเขตการปกครองอยู่ภายใต้การแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร การวางบทบัญญัติที่ทำให้ฝ่ายตุลาการไม่สามารถปลอดจากการเมืองย่อมเท่ากับว่าสถาบันตุลาการอยู่ในฐานะเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายบริหารนั่นเอง ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นปัญหาตามตรรกะดังกล่าวคือ การประกาศให้ศาลรัฐธรรมนูญยุติการทำหน้าที่ในช่วงวิกฤติความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและประธานาธิบดีเยลต์ซิน เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนที่ฝ่ายตุลาการถูกฝ่ายบริหารควบคุม

3.1.2.2 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในรัสเซีย: การกระจายอำนาจ

ประเทศรัสเซียนับเป็นประเทศหนึ่งที่มีโครงสร้างหน่วยการปกครองที่มีลักษณะพิเศษและโดดเด่นซึ่งสืบเนื่องมาจากการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการรวบรวมดินแดน แคว้นแคว้นต่างๆ และสมัยคอมมิวนิสต์ที่ให้สาธารณรัฐต่างๆ อยู่ภายใต้การปกครองของสหภาพโซเวียต โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัสเซีย* มีลักษณะแบบสหพันธรัฐย่อมมีการกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับหนึ่ง การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นของรัสเซีย นับได้ว่าดำเนินไปตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการสืบเนื่องจากปัญหาการแบ่งแยกดินแดนทำให้บทบัญญัติที่เป็นการกระจายอำนาจไปไม่ถึงการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กำหนดให้องค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นของรัสเซีย เกิดจากการลงประชามติ หรือการเลือกตั้งโดยประชาชน หรือรูปแบบการใช้สิทธิอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นเจตจำนงของประชาชนผ่านการเลือก หรือองค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่นอื่นๆ⁸⁰ การเลือกตั้งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 โดยมี 68 จาก 89 เขตการ

⁷⁹ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 128.

* โครงสร้างหน่วยการปกครองของรัสเซียประกอบไปด้วย สาธารณรัฐ แคว้น มณฑล เมืองระดับสหพันธ์ แคว้นปกครองตนเอง และมณฑลปกครองตนเอง

⁸⁰ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 130.

ปกครองที่มีการเลือกตั้งในปีนั้น⁸¹ การให้อำนาจแก่ท้องถิ่นสามารถจัดการปกครองตนเองได้ถือเป็นแนวทางการกระจายอำนาจตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังแสดงให้เห็นความเป็นอิสระ ความมีอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นอำนาจของท้องถิ่นที่สามารถจัดการปกครองตนเองไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้หน่วยการปกครองแบบสาธารณรัฐมีการปกครองและสถานิติบัญญัติเป็นของตนเอง หน่วยการปกครองแบบแคว้น เมืองของสหพันธ์ แคว้นปกครองตนเอง มณฑลปกครองตนเอง มีบทบัญญัติ และสถานิติบัญญัติเป็นของตนเอง องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นจัดการทรัพย์สินในเขตการปกครองของตนเองอย่างอิสระ จัดตั้ง รับรอง และใช้งบประมาณ กำหนดภาษีและค่าธรรมเนียมของท้องถิ่น องค์การนิติบัญญัติและองค์การบริหารของแคว้นปกครองตนเอง มณฑลปกครองตนเอง สามารถรับรองกฎหมายสหพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับแคว้นปกครองตนเองและมณฑลปกครองตนเอง องค์การบริหารระดับสหพันธ์ในการใช้อำนาจเต็มของตนสามารถจัดตั้งองค์การประจำเขตพื้นที่และแต่งตั้งบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้⁸² การที่ท้องถิ่นจะมีศักยภาพในการปกครองตนเอง เรื่องงบประมาณถือเป็นประเด็นสำคัญ การให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณของตนเองได้ถือเป็นจุดหมายสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยตามแนวคิดกระจายอำนาจ อีกทั้งการให้ท้องถิ่นสามารถรับรองกฎหมาย สามารถจัดตั้งหน่วยงานในการปกครองของท้องถิ่น รวมถึงสามารถจัดหาบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นเองได้ เป็นหลักการที่สำคัญในการรองรับความมีอิสระจากส่วนกลาง ความมีอิสระที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเองได้

โดยเฉพาะการกำหนดให้สหพันธรัฐรัสเซียหรือรัฐบาลกลางต้องยอมรับและรับรองการปกครองตนเองของท้องถิ่น การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีอิสระโดยอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบองค์การอำนาจรัฐ⁸³ ข้อบัญญัตินี้ถือได้ว่าเป็นหลักการการกระจายอำนาจที่ดูก้าวหน้ากว่าประเทศไทย เพราะเป็นการกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลุดออกหรือไม่ถูกกดทับโดยองค์การอำนาจรัฐจากส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งคือการทำให้ปัญหาอำนาจที่ทับซ้อนระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นน้อยลง

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่าในประเทศรัสเซียมีหลักการการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นตามมาตรวัดประชาธิปไตยอยู่มาก แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดอยู่ในหลายส่วนทั้งการ

⁸¹ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, p.95.

⁸² รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 5, 66, 78, 132.

⁸³ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 12.

กำหนดให้สถานะ หรือการเปลี่ยนแปลงสถานะของหน่วยการปกครองต่างๆ รวมถึงบทบัญญัติ ในทางกฎหมายต่างๆ ของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภาในส่วนกลางก่อน⁸⁴ ดังนั้นความ มีอิสระ และความสามารถในการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระจากอำนาจของ ส่วนกลางอย่างแท้จริง เพราะต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนกลางที่คอยกำกับ ดูแล ปัญหานี้อาจมีสาเหตุมาจากความต้องการป้องกันการแบ่งแยกดินแดนของเขตการปกครอง ท้องถิ่นต่างๆ ให้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะหากให้อิสระมากเกินไปท้องถิ่นอาจพัฒนาศักยภาพจน สามารถบางแยกดินแดนจากรัสเซียได้

อีกทั้งการกระจายอำนาจยังมีปัญหาของความไม่สมมาตร (Asymmetric) ในการ สนับสนุนจากรัฐบาลกลาง⁸⁵ เขตการปกครองในระดับท้องถิ่นขนาดใหญ่ อันได้แก่ สาธารณรัฐจะ ได้รับสิทธิพิเศษ และการสนับสนุนจากส่วนกลางมากกว่าเขตการปกครองในระดับท้องถิ่นที่มี ขนาดเล็ก เช่น แคว้น มณฑล ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การอนุญาตให้เขตการปกครองที่มีสถานะเป็น สาธารณรัฐสามารถเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเขตการ ปกครองได้ มีรัฐธรรมนูญ และศาลสูงเป็นของเขตการปกครองได้ แต่ในเขตการปกครองขนาดเล็ก กับยอมให้มีแค่บทบัญญัติทางกฎหมาย (Charter) โดยไม่อนุญาตให้มีรัฐธรรมนูญ มีผู้ว่าการที่ แต่งตั้งจากประธานาธิบดีมากกว่าอนุญาตให้มีการเลือกตั้ง การปฏิบัติที่ขัดกับหลักการมาตรวัด ประชาธิปไตยเช่นนี้ย่อมไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะการให้เขตการปกครอง ขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนประชากรโดยรวมน้อย ดำเนินการตามหลักการทางประชาธิปไตย แต่ตัด สิทธิเขตการปกครองขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนประชากรรวมกันมากกว่า เท่ากับเป็นการปิดกั้นการ สร้างประชาธิปไตยจากฐานราก ทั้งยังเป็นช่องทางให้ระบอบปุนดินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้การ แต่งตั้งผู้นำฝ่ายบริหารในแต่ละเขตการปกครอง

3.1.2.3 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในรัสเซีย: การมีส่วนร่วม ในการปกครองของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองมีขึ้นตั้งแต่สมัยอดีตประธานาธิบดี กอร์บาชอฟ ด้วยการให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 มีการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ขยายสิทธิเสรีภาพ ขยายอำนาจของ ประชาชนในพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแสดงออกให้เห็นถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่การเมือง 3 แก่มุมคือ อำนาจของประชาชน สิทธิเสรีภาพ และ การมีส่วนร่วม

⁸⁴ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 66.

⁸⁵ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, p.124.

ในมติอำนาจของประชาชนรัฐธรรมนูญกำหนดให้ การแสดงออกผ่านการลงประชามติ และการเลือกตั้งเสรีโดยตรงของประชาชน ถือเป็นอำนาจสูงสุด⁸⁶ การให้ความสำคัญกับการลงประชามติและนำผลของประชามติมากำหนดทิศทางการตัดสินใจย่อมเป็นการแสดงให้เห็นขอบเขตของอำนาจประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง และเป็นการเปิดโอกาสให้เสียงของประชาชนมีอำนาจในการกำหนดทิศทางและประเด็นสาธารณะได้ บทบัญญัตินี้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยที่กำหนดให้การลงประชามติเป็นเพียงการปรึกษาหารือประชาชนประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญรัสเซียได้กำหนดให้ความสำคัญกับการลงประชามติ ซึ่งเป็นการตัดสินใจทางตรงของประชาชน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศรัสเซียที่ทำให้การลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติการบริหารงานของเยลต์ซินจากคนทั่วประเทศมีผลผูกพันทางกฎหมายและเป็นอำนาจสูงสุดในการยุติปัญหา

ในมติของสิทธิเสรีภาพ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนในลักษณะทั่วไปไม่ขัดต่อแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ทุกคนมีสิทธิในการรวมกลุ่ม รวมทั้งการตั้งสหภาพเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ประชาชนได้รับการรับรองเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม ประชาชนชาวรัสเซียมีสิทธิในการชุมนุม จัดการชุมนุม การประชุม หรือเดินขบวน แสดงพลังมวลชน ประท้วงโดยสันติไม่มีอาวุธ⁸⁷

ในมติการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ให้ทุกคนมีสิทธิ และเสรีภาพในการค้นหา รับ ส่ง ผลิต และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในทุกวิถีทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย การตัดสินใจ และการปฏิบัติหน้าที่ (หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่) ขององค์กรอำนาจรัฐ องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น กลุ่มทางสังคม และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ สามารถนำไปยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้⁸⁸ ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ว่าเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนรัสเซียมาก ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ สิ่งเหล่านี้ด้านหนึ่งคือการขยายพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐได้

ปัญหาสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนคือ ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะการจำกัดสิทธิในการเสนอกฎหมายของประชาชน ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้แก่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลแห่ง

⁸⁶ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 3.

⁸⁷ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 30, 31.

⁸⁸ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 29, 46

สหพันธรัฐรัสเซีย องค์การนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ยังมีสิทธิ์ในการเสนอร่างกฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของตน⁸⁹ การกำหนดให้อำนาจในการเสนอและแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเฉพาะของบรรดาสถาบันทางการเมืองต่างๆ ด้านหนึ่งย่อมขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน และอีกด้านยังเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดาสถาบันทางการเมืองต่างๆ ร่างกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อองค์กรของตนเองได้ การที่รัฐธรรมนูญไม่เปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมาย รวมถึงเสนอขอแก้ไขกฎหมายได้นับได้ว่าเป็นการปิดกั้นการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของประชาชนตามแนวคิดมาร์ตวัตประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นการปิดกั้นการรับฟังข้อเรียกร้อง ปัญหา ความต้องการของประชาชน

3.2 บทสรุป: ความเหมือนและความต่างของภูมิหลังในการพัฒนาประชาธิปไตย

การศึกษาเปรียบเทียบภูมิหลังทางการเมืองของไทยและรัสเซียจากตัวบทของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2536 สามารถสรุปสาระสำคัญได้ 3 ประการ

ประการแรกสถาบันทางการเมือง เมื่อพิจารณาฝ่ายบริหารของไทยและรัสเซียตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญจะพบว่ามีคล้ายคลึงกันคือ กำหนดให้มีฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเข้มแข็ง มีอำนาจในการบริหารสั่งการสูง ตรวจสอบได้ยาก เป็นช่องทางให้เกิดฝ่ายบริหารที่เป็นเผด็จการทางอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้งได้ แต่จะแตกต่างกันตรงที่ประธานาธิบดีของรัสเซียต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ส่วนนายกรัฐมนตรีของไทยมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ประธานาธิบดีรัสเซียมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะสามารถแทรกแซงสถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่น ฝ่ายตุลาการ ได้มากกว่านายกรัฐมนตรีของไทย

ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยและรัสเซียมีฝ่ายนิติบัญญัติแบบสองสภาเหมือนกัน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ภายใต้กติกาการหรือระบบเลือกตั้งที่เหมือนกันคือแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ แต่ข้อแตกต่างประการสำคัญคือ รัสเซียมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นตัวแทนของคนจำนวนมากที่จะต้องดูแลและสร้างผลประโยชน์เพื่อคนจำนวนมากเหล่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำเลย วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ในรัสเซียมาจากการคัดสรรตัวแทนของแต่ละ

⁸⁹ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 104.

เขตการปกครอง ความสำคัญของรัฐสภาในทั้งสองประเทศมีแนวทางที่ถูกลดบทบาทและความสำคัญในการบริหารประเทศ อีกทั้งสามารถถูกแทรกแซงและควบคุมจากฝ่ายบริหารได้ง่าย

ฝ่ายตุลาการของไทยและรัสเซียมีโครงสร้างที่เหมือนกันคือมีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลชั้นต้น แต่ด้วยรัสเซียมีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐทำให้มีศาลในระดับสหพันธ์กระจายอยู่ในแต่ละเขตการปกครองด้วย สถาบันตุลาการของไทยและรัสเซียล้วนไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมและการรับรู้จากประชาชน โดยผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันตุลาการของไทยมาจากการพิจารณาตนเองภายในองค์กร และคณะกรรมการสรรหาของสถาบันตุลาการและฝ่ายการเมือง ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันตุลาการรัสเซียมีที่มาจาก การแต่งตั้งและการเสนอชื่อของประธานาธิบดีผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ฝ่ายตุลาการของไทย และรัสเซียมีข้อกำหนดให้เข้ามาข้องเกี่ยวกับการเมืองมากขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฝ่ายตุลาการของไทยและรัสเซียมีโอกาสถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้สูง แต่ในส่วนของไทยสถาบันตุลาการอาจไม่ถูกแทรกแซงด้วยฝ่ายการเมืองเท่ากับรัสเซีย แต่มีปัญหาจากตัวสถาบันเองที่ไม่โปร่งใส และไม่สามารถสร้างกระบวนการตรวจสอบให้เกิดขึ้น

ข้อสังเกตประการสำคัญคือ กลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ หรือองค์กรอิสระของไทยมีความก้าวหน้ากว่ารัสเซีย ทั้งในแง่ของมีการระบุนับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยอย่างชัดเจนและมีรูปธรรม ส่วนในรัฐธรรมนูญรัสเซียไม่ได้ปรากฏองค์กรเหล่านี้เลย

ประการที่สองการกระจายอำนาจ ในรัฐธรรมนูญของไทยและรัสเซียต่างระบุการปกครองในระดับท้องถิ่นเอาไว้ทั้งคู่ แม้โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต่างกัน ด้วยเพราะรัสเซียมีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ที่ตามหลักปฏิบัติต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอยู่แล้ว กับไทยที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวที่รวมศูนย์อำนาจ สามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างจำกัด ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยและรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2536 ของรัสเซียมีการระบุถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติการปกครองในระดับท้องถิ่นของทั้งสองประเทศกลับถูกกำกับ และดูแลจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิด มีปัญหาของอำนาจที่ทับซ้อนระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นอยู่มาก ด้วยปัญหานี้เองทำให้ออกุศลที่นายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดี ซึ่งมีอำนาจในส่วนกลางสามารถใช้งบประมาณ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ควบคุมท้องถิ่นได้

ประการที่สามการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ทางการเมือง ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2536 กำหนดให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนไว้สูงมาก แต่ข้อค้นพบอันเป็นปัญหาสำคัญของทั้งสองประเทศคือ การขาดกลไก องค์กร หรือสถาบัน ที่จะมารองรับ ช่วยเหลือ หรือส่งเสริมการเกิดขึ้นของสิทธิทางการเมืองเหล่านั้นให้เกิดผลที่เป็นจริง

เมื่อพิจารณาภูมิหลังการพัฒนาประชาธิปไตยจากรัฐธรรมนูญของทั้งประเทศไทยและรัสเซียพบว่า มีสภาพการณ์ หลักการ กติกาและรูปแบบซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานวัดความเป็น

ประชาธิปไตยอยู่มาก และถึงแม้การประเมินรัฐธรรมนูญของไทยและรัสเซียจะพบว่าส่งเสริมและมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มาก แต่เมื่อมีการตีความและนำไปใช้ภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน กลับถูกบิดเบือน เพื่อนำไปเป็นช่องทางให้ระบอบทักษิณและปูตินใช้สร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าภายหลังที่ทั้งสองขึ้นเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 แสดงการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ประเด็นในรัฐธรรมนูญ	สถาบันทางการเมือง				การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น	การมีส่วนร่วมของประชาชน
	บริหาร	นิติบัญญัติ	ตุลาการ	องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ		
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทย -ประเด็นที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย	- ที่มา (มาจากการเลือกตั้ง)	- ที่มา (มาจากการเลือกตั้งทั้ง 2 สภา)	- ขอบเขตอำนาจหน้าที่ส่งเสริมกลไกการตรวจสอบ	- มีการระบุรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ - มีการกำหนดอำนาจหน้าที่สร้างเป็นกลไกการตรวจสอบที่สำคัญ	- ที่มา (มีการเลือกตั้งในทุกระดับ) - ประชาชนสามารถเรียกร้อง ตรวจสอบ ได้โดยตรง	- มีช่องทางที่หลากหลาย
-ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือช่องโหว่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอย	-เข้มแข็ง ตรวจสอบได้ยากเพราะถูกปิดเบี่ยงโดยการยุบพรรคและแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ องค์กรอิสระ	- ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งจึงไม่เป็นตัวแทนตามหลักการเสียงข้างมากอย่างแท้จริง - ถูกลดบทบาทและความสำคัญลง เพราะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการต่างๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา	- ความเชื่อมโยงกับประชาชน (เลือกกันเองภายในสถาบัน)	- เชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองสูง ถูกแทรกแซงได้จากหลายฝ่ายขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (เป็นข้าราชการเก่า หรือคนของฝ่ายการเมือง)	- ส่วนกลางยังคงควบคุมสูง (ผ่านงบประมาณและการกลไกของส่วนกลางในภูมิภาค) - ขาดหน่วยงานในการตรวจสอบอย่างทั่วถึง	- ขาดกลไกในการรับรองผลให้สำเร็จได้จริง - ไม่มีการสนับสนุนในการดำเนินการ - การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางตรงเป็นเพียงการเสนอความคิดเห็นประกอบ โดยการตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่นักการเมือง

ตารางที่ 3.2 แสดงการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ประเด็นในรัฐธรรมนูญ	สถาบันทางการเมือง				การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น	การมีส่วนร่วมของประชาชน
	บริหาร	นิติบัญญัติ	ตุลาการ	องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ		
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซีย - ประเด็นที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย	<ul style="list-style-type: none"> - ที่มา (มาจากการเลือกตั้ง) - ระบบเลือกตั้ง (เสียงข้างมากเด็ดขาด) 	<ul style="list-style-type: none"> - ที่มาของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาจากการเลือกตั้ง) - มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของผู้ได้รับเลือก 	<ul style="list-style-type: none"> - ขอบเขตอำนาจหน้าที่ส่งเสริมกลไกการตรวจสอบ 	-	<ul style="list-style-type: none"> - มีการเลือกตั้งในเขตการปกครองขนาดใหญ่ 	<ul style="list-style-type: none"> - การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางตรงของประชาชนได้รับการรับรองให้เกิดผลจริง (การลงประชามติ)
- ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือช่องโหว่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอย	<ul style="list-style-type: none"> - การใช้อำนาจ (มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ประธานาธิบดี) - กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทำได้ยากซึ่งเป็นไปตามระบบที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีไว้มาก 	<ul style="list-style-type: none"> - ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง - ถูกลดบทบาทและความสำคัญลง เพราะประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสามารถดำเนินการบางอย่างโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีที่มาที่ไม่อิสระ (ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร) อีกทั้งการใช้อำนาจยังถูกควบคุมจากประธานาธิบดีเป็นอย่างมาก 	- ไม่มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ	<ul style="list-style-type: none"> - เขตการปกครองขนาดเล็กแต่งตั้งจากส่วนกลาง - ส่วนกลางยังควบคุมสูง (ผ่านการตัดสินใจออกกฎหมายในแต่ละเขตการปกครอง) 	<ul style="list-style-type: none"> - มีช่องทางกำหนดได้น้อย - ประชาชนไม่มีสิทธิริเริ่มการตัดสินใจโดยตรง (การเสนอกฎหมาย)

บทที่ 4

การเกิดขึ้นของระบอบทักษิณและระบอบปูติน

ระบอบการเมืองใดก็ตามที่ถูกสร้างขึ้นและสามารถขับเคลื่อนให้ปฏิบัติการได้จริงในสังคมการเมืองใดสังคมหนึ่ง จำเป็นต้องมีความชอบธรรมหรืออำนาจหน้าที่อันชอบธรรม (Legitimate Authority) มารองรับ แต่อำนาจอันชอบธรรมของระบอบทักษิณและปูตินจะมีที่มาจากมิติใดประกอบสร้างจากสิ่งใด มีพัฒนาการความเป็นมาอย่างไร เพื่อจะตอบคำถามดังกล่าวขอแนะนำแนวคิดอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมของ แมกซ์ เว็บบอร์ (Max Webber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันมาเป็นกรอบในการอธิบาย เว็บบอร์ได้อธิบายคุณลักษณะที่สำคัญของอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมไว้ว่า อำนาจอันชอบธรรมเกิดขึ้นได้จาก 3 ทางคือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือเหตุผล (Rational/ Legal authority) อำนาจตามประเพณี (Traditional authority) และอำนาจบารมี (Charismatic authority)¹

การศึกษาในบทนี้จึงได้ศึกษาภูมิหลังของทักษิณและปูติน โดยนำแนวคิดของเว็บเบอร์เรื่องอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมมาเป็นหลักในการอธิบายภูมิหลังของ ทักษิณและปูตินในฐานะผู้นำของระบอบ ระบอบทักษิณและระบอบปูตินต่างถือว่าเป็นระบอบการเมืองที่ถูกสร้างขึ้นในสังคมการเมืองของประเทศไทยและประเทศรัสเซีย จำเป็นต้องมีความชอบธรรมเป็นฐานเพื่อรองรับระบอบให้สามารถปฏิบัติการหรือดำเนินการได้ การสร้างความชอบธรรมของระบอบทักษิณและปูตินจำเป็นต้องพิจารณาย้อนหลังไปถึงภูมิหลัง ประวัติชีวิตและประสบการณ์ของทักษิณและปูตินในฐานะผู้นำของระบอบว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีช่วงชีวิตหรือเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจทางสังคมอย่างไร จึงส่งผลต่อการสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบ การศึกษาในลักษณะนี้ส่วนใหญ่กระทำกันในรูปแบบของการอธิบายอัตชีวประวัติของทักษิณและปูติน แต่การอธิบายในลักษณะดังกล่าวมักไม่เชื่อมโยงให้เห็นว่า ครอบครั้ว การศึกษา หน้าที่การงาน ประสบการณ์ชีวิตของทักษิณ และปูตินได้เกาะเกี่ยวหลอมรวมกับโครงสร้างทางสังคมอย่างไรจนกลายเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่ผลักดันให้ตัวระบอบดำรงอยู่ได้ไม่ประวาบ

เมื่อนำแนวคิดอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมของเว็บเบอร์มาพิจารณาพบว่าภูมิหลังของทักษิณและปูติน มีลักษณะของอำนาจความชอบธรรมในมิติกฎหมายและเหตุผล และมิติอำนาจ

¹ Weber, M. Max Weber Sociological Writings, trans W. Heydebrand (New York: Continuum, 1999), p.31.

บารมีรองรับเป็นอย่างมาก ส่วนอำนาจความชอบธรรมในมิติประเพณีพบว่าไม่น้อยมากจนไม่สามารถเป็นความสำคัญในการสร้างความชอบธรรมของระบอบได้ (จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึงอำนาจในมิตินี้) ซึ่งอำนาจในทั้งสองมิติดังกล่าวสอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคมของไทยและรัสเซียซึ่งเป็นสังคมอุปถัมภ์อย่างเหนียวแน่น ทำให้เกิดการยอมรับ ยกย่องและเชื้อฟิงในตัวบุคคลที่มีอำนาจบารมีเหนือกว่าตนเองได้ง่าย และมักใช้การอุปถัมภ์ฟิงพาเพื่อเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เป็นเหตุให้สังคมไทยและรัสเซียเพิกเฉย หรือยอมรับในอำนาจตามกฎหมายได้ง่ายโดยไม่ตั้งคำถามหรือละเลยที่จะใส่ใจต่อผลกระทบที่ตามมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย*

เมื่อพิจารณาอำนาจในมิติกฎหมายและเหตุผลพบว่าภูมิหลังของทักษิณและปูตินต่างผ่านการทำงานในระบบราชการมาทั้งคู่ การเรียนรู้ข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติในระบบราชการ กระบวนการในวิธีงบประมาณ รวมถึงโครงสร้างของระบบราชการ เป็นภูมิหลังที่สามารถนำมาปรับสร้างเป็นความชอบธรรมให้แก่ระบอบ ในมิติอำนาจบารมีภูมิหลังของทักษิณมีลักษณะโดดเด่นในด้านนี้มาก ทั้งในแง่ความสำเร็จทางการศึกษา การประกอบธุรกิจ ส่วนภูมิหลังของปูตินที่ช่วยประกอบสร้างอำนาจในมิติกฎหมายเป็นไปในลักษณะของการได้ทำงานในหน่วยงานอำนาจรัฐทั้งฝ่ายราชการ ฝ่ายกองกำลัง และหน่วยงานฝ่ายบริหาร ด้านอำนาจบารมีภูมิหลังของปูตินถูกสื่อสารออกมาผ่านบุคลิกภาพที่เป็นคนกล้าคิด กล้าตัดสินใจอย่างเด็ดขาด การเป็นคนรักพวกพ้อง และมีความรู้ดี ด้วยโครงสร้างของสังคมไทยและรัสเซียที่ยอมรับในอำนาจบารมีและอำนาจตามกฎหมายและเหตุผลได้ง่าย สอดคล้องกับภูมิหลังของทักษิณและปูตินที่ต่างมีอำนาจดังกล่าวรองรับ ทำให้ทั้งสองใช้อำนาจบารมีและอำนาจตามกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบอบได้เป็นอย่างดี

ตามที่กล่าวมาเนื้อหาในส่วนนี้จึงประกอบไปด้วย 4 ส่วนหลักอันได้แก่ ภูมิหลังของทักษิณ ภูมิหลังของปูติน โดยพิจารณาตามแนวคิดอำนาจอันชอบธรรมในมิติกฎหมายและเหตุผลกับมิติอำนาจบารมี ส่วนที่สามเป็นการให้ข้อมูลการขึ้นเป็นผู้บริหารประเทศของทั้งสองว่ามีพื้นฐานความชอบธรรมอย่างไร และส่วนสุดท้ายจะได้ทำการสรุปเนื้อหาที่กล่าวมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* พิจารณา สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, สังคมและวัฒนธรรมไทย: ลักษณะ การเปลี่ยนแปลง และวิทยาการวิจัย (ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2543), หน้า 29; อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ), ระบบอุปถัมภ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1-17; Richard Sakwa, Russian Politics and Society (Oxon: Routledge, 2008), p. 318; รมย์ ภิริ มนต์วี, มารู้จักชาวรัสเซียกันเถอะ, เอกสารประกอบการสอนวิชาสังคมและวัฒนธรรมรัสเซีย (รช 322), โครงการรัสเซียศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 6.

4.1 ภูมิหลังของทักษิณ

ทักษิณ ชินวัตร เป็นคนไทยเชื้อสายจีนด้วยมีต้นตระกูลเป็นชาวจีนอพยพมาจากมณฑลกว่างตุงและเข้ามาตั้งรกรากอยู่ที่เมืองไทยในจังหวัดจันทบุรีเป็นที่แรก เมื่อสืบตระกูลย้อนไปพบว่าต้นตระกูลของทักษิณคือ ชุนเซ็ง แซ่คู ประกอบอาชีพเป็นเจ้าภาชีนายอากร² ต่อมาได้ย้ายไปอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ทำการค้าขายวัว ม้า และไหม ตระกูลรุ่นที่สองคือ เชียง เป็นผู้เริ่มใช้นามสกุลว่า “ชินวัตร” สามารถขยับขยายธุรกิจของครอบครัวทางด้านใหม่ให้เติบโตจนเป็นอุตสาหกรรมที่มีชื่อเสียงในนาม “ไหมไทยชินวัตร” ในรุ่นที่สองนี้ตระกูลชินวัตรมีทายาท 12 คน แต่ละคนต่างแต่งงานมีลูกหลานจำนวนไม่น้อยทำให้ชินวัตรเริ่มเป็นตระกูลที่มีขนาดใหญ่ขึ้น หนึ่งในทายาท 12 คนนั้นคือชินวัตรรุ่นที่สาม เลิศ ชินวัตร ซึ่งก็คือ พ่อของทักษิณ เลิศในฐานะทายาทรุ่นที่ 3 สามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจของตนเองได้จากการแยกตัวออกมาจากธุรกิจของครอบครัว โดยเริ่มทำร้านอาหารกาแฟ เมื่อสะสมทุนได้จึงขยายกิจการไปสู่การเป็นเจ้าของสวนส้ม เจ้าของสวนพันธุ์กล้วยไม้เมืองหนาว เจ้าของสัมปทานการเดินรถเมล์ เจ้าของกิจการโรงหนัง ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ รวมถึงการเป็นนายธนาคารแผนกสินเชื่อของธนาคารนครหลวงไทย สาขาเชียงใหม่³ จะเห็นได้ว่าเมื่อชินวัตรมาสู่รุ่นที่สามความมั่งคั่งในทางเศรษฐกิจนับว่ามีไม่น้อย ไม่เพียงเท่านั้นชินวัตรในรุ่นที่สามยังได้เข้าสู่วงการเมืองโดยมีเลิศ ชินวัตร เป็นประธานสภาจังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2511 และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ 2 สมัยคือในปี พ.ศ. 2512 และ 2518 ต่อจากนั้นสุรพันธ์ ชินวัตร น้องชายของเลิศได้กลายเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัยและกว้างขวางในภาคเหนือ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม⁴ นอกจากนี้ตระกูลชินวัตรยังได้เข้าสู่ระบบราชการทหารโดยศักดิ์ พี่ชายของเลิศ ได้ดำรงตำแหน่งนายพล และลูกของศักดิ์ยังสามารถขึ้นสู่ตำแหน่งนายพลได้ถึง 2 คน⁵ ตระกูลชินวัตรก้าวสู่รุ่นที่สี่โดยเลิศมีลูกทั้งหมด 10 คน ทำให้ชินวัตรกลายเป็นตระกูลใหญ่ที่มีทักษิณ ชินวัตร เป็นทายาทในรุ่นนี้

แม้ว่าภายหลังเลิศ ชินวัตร จะมีปัญหาทางธุรกิจจนทำให้ต้องสูญเสียทรัพย์สินเป็นจำนวนมากตามคำบอกเล่าของทักษิณผู้เป็นลูก แต่การสะสมทุนของชินวัตรทั้งสี่รุ่น การมีเครือข่ายขนาดใหญ่ที่เข้าไปเกี่ยวข้องทั้งในเวทีการเมือง วงการราชการ วงการธุรกิจย่อมเป็นโครงสร้างโอกาสทาง

² Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand* (Chiang Mai: Silkworm, 2004), p.26.

³ อธิวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์, *เส้นทางชีวิต พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร* (กรุงเทพฯ: เขียวรีบุ๊ก, 2543), หน้า. 13.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁵ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand* , p.30.

การเมือง และภูมิหลังอันสำคัญที่สร้างอำนาจบารมีทำให้ทักษิณใช้สิ่งเหล่านี้ในการประกอบสร้างอำนาจความชอบธรรมขึ้นมารองรับทั้งในช่วงก่อนและขณะเป็นนายกรัฐมนตรี

4.1.1 ทักษิณกับภูมิหลังในมิติอำนาจตามกฎหมายหรือเหตุผล

อำนาจความชอบธรรมตามกฎหมายหรือเหตุผลเกิดขึ้นได้เมื่อผู้มีอำนาจใช้อำนาจโดยอ้างถึงความชอบธรรมตามกฎหมาย อันเป็นชุดของเหตุผลที่สังคมนั้นๆ ยอมรับ การบริหารประเทศของทักษิณในขณะที่เป็นนายกรัฐมนตรีได้อ้างอิงอำนาจความชอบธรรมตามกฎหมายในการบริหารประเทศ ซึ่งในหลายกรณีได้รับการวิจารณ์ถึงความทุจริต ไม่โปร่งใส รวมไปถึงการละเมิดสิทธิของผู้อื่น แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับได้รับการยอมรับหรือความชอบธรรมจากผู้คนอีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้นการอ้างอิงระบบเหตุผลตามโครงสร้างของกฎหมาย หรือตามช่องทางอำนาจในเชิงกฎหมายเพื่ออ้างความชอบธรรมของระบอบทักษิณอย่างมีผลนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากประสบการณ์ของทักษิณที่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการและได้เรียนรู้ความรู้ในเชิงเทคนิคจากระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นข้อปฏิบัติ หลักเกณฑ์ในระบบราชการที่ล้วนเกี่ยวพันกับกฎหมายทั้งสิ้น ด้วยการเป็นข้าราชการตำรวจอาจทำให้ทักษิณสามารถสร้างอำนาจความชอบธรรมตามมิติของกฎหมายมารองรับการบริหารงานของตนได้ง่ายและหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบเมื่อใช้อำนาจในมติดังกล่าวไปแล้วได้ง่ายอีกเช่นกัน เพราะโครงสร้างสังคมไทยเพิกเฉย หรือยอมรับต่ออำนาจในมิตินี้ได้ง่าย

ทักษิณ ชินวัตร ได้เรียนรู้ระบบราชการด้วยการเป็นข้าราชการตำรวจเป็นเวลา 14 ปีโดยในระยะเวลาดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 4 ช่วง⁶ ช่วงแรกทักษิณเข้าสู่วงการราชการด้วยอาชีพตำรวจในปี พ.ศ. 2516 ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจโดยเริ่มต้นที่กองกำกับการสนับสนุนทางอากาศตำรวจตระเวนชายแดนเป็นระยะเวลา 6 เดือน ช่วงที่สอง ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2518-2519 ช่วงที่สาม ประจำสถานีตำรวจพระราชวัง ในตำแหน่งรองสารวัตรปราบปราม ช่วงที่สี่ ประจำกองวิจัยและวางแผนกรมตำรวจ ตำแหน่งหัวหน้าแผนก 6 (แผนกแผน) ในช่วง พ.ศ. 2522-2523 และย้ายไปศูนย์ประมวลข่าวสารในช่วง พ.ศ. 2523-2530

ช่วงเวลาที่อยู่ในระบบราชการของทักษิณช่วงที่สองนับว่าเป็นภูมิหลังอันสำคัญในการเรียนรู้ระบบราชการการเมืองที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อสร้างอำนาจความชอบธรรมทางการเมืองเมื่อได้ขึ้นบริหารประเทศ ทักษิณถูกเรียกตัวไปเป็นเลขานุการส่วนตัวของนายปรีดา พัฒนถาบุตร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ประสานงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลใน

⁶ วัลยา, ทักษิณ ชินวัตร ตาตุตดา แท้ตืดดิน (กรุงเทพฯ: มติชน, 2544), หน้า 83-90.

ขณะนั้น ซึ่งนายปรีดาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงใหม่สมัยเดียวกับนายเลิศ ชินวัตร พ่อของทักษิณ ชีวิตในระบบราชการช่วงที่สองนี้ทำให้ทักษิณได้มีโอกาสเรียนรู้การเจรจาต่อรองทางการเมือง การประสานกับนักการเมืองและข้าราชการ การควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา การผลักดันร่างกฎหมายให้ผ่านสภา การเป็นผู้ร่างคำแถลงข่าวต่างๆ ให้กับนายปรีดา การกลั่นกรองจดหมายร้องทุกข์ต่อรัฐบาล⁷

ช่วงที่สามในชีวิตราชการของทักษิณอาจมีลักษณะที่แตกต่างไปจากช่วงที่สองเพราะถูกย้ายไปเป็นรองสารวัตรปราบปราม ทำให้ทักษิณได้เรียนรู้ระบบราชการประจำและเป็นระบบราชการในส่วนของการคุมกำลัง การสอบสวน การออกหมายจับ การตรวจค้น การจับกุม คดีความต่างๆ รวมไปถึงการตรวจค้นและจับกุมคดีปั่นเถื่อนของผู้มีอิทธิพล ซึ่งถือว่าเป็นคดีใหญ่ที่ทักษิณเคยผ่านการทำคดีมา

ช่วงที่สำคัญอีกช่วงในชีวิตราชการของทักษิณคือ ช่วงที่สี่การมาประจำอยู่ที่หน่วยการวางแผนและหน่วยงานทางด้านข้อมูล ทำให้ทักษิณเข้าสู่ระบบราชการประจำในส่วนของการข้าราชการฝ่ายบริหาร การเป็นหัวหน้าแผนกแผน และขึ้นเป็นผู้อำนวยการศูนย์ประมวลข่าวสารทำให้ทักษิณมีประสบการณ์ในการบริหารระบบราชการ กระบวนการทางงบประมาณ ทั้งจากการทำงานของทักษิณที่เป็นฝ่ายวางแผนนโยบายให้กรมตำรวจ การปรับปรุงระบบข้อมูลกรมตำรวจให้ทันสมัยด้วยระบบการดึงข้อมูลมาใช้ประกอบการสอบสวน การเสนอแผนพัฒนาคอมพิวเตอร์ของกรมตำรวจฉบับแรก⁸

ประสบการณ์เหล่านี้ทั้งในด้านระบบราชการการเมือง ระบบราชการด้านการคุมกำลัง ระบบราชการประจำในฝ่ายบริหาร จึงกลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่สามารถนำไปใช้ในการสร้างอำนาจความชอบธรรมในมิติของกฎหมายและเหตุผลเมื่อทักษิณขึ้นบริหารประเทศ นอกจากนี้ขอตั้งข้อสังเกตบางประการว่าในแง่ของประสบการณ์ในระบบราชการการเมือง ทักษิณอาจมีมากกว่าด้านอื่นๆ เป็นพิเศษด้วยเหตุว่า นายเลิศ พ่อของทักษิณขณะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้พาทักษิณเมื่อยังเป็นนักเรียนเตรียมทหาร เข้าประชุมรัฐสภาและประชุมพรรคอยู่บ่อยครั้ง⁹ ด้วยประสบการณ์และภูมิหลังเหล่านี้เองที่เป็นช่องทางให้ทักษิณสามารถกล่าวอ้างอำนาจตามกฎหมายและเหตุผลเพื่อสร้างความชอบธรรมในช่วงก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและรองรับการบริหารงานขณะอยู่ในตำแหน่ง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

⁸ สรกล อดุลยานนท์, ทักษิณ ชินวัตร อัศวินคลื่นลูกที่สาม (กรุงเทพฯ: มติชน, 2546), หน้า 30-32.

⁹ อธิวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์, เส้นทางชีวิต พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร, หน้า 14.

4.1.2 ทักษิณกับภูมิหลังในมิติอำนาจบารมี

อำนาจบารมีซึ่งเป็นฐานหนึ่งของการสร้างอำนาจความชอบธรรมมักเชื่อมโยงกับบุคลิกภาพ ลักษณะ หรือภาพลักษณ์ที่แสดงออกมาของบุคคลคนหนึ่งแล้วเป็นที่ชื่นชอบชื่นชมของคนทั่วไปในสังคม เมื่อมีบุคลิกภาพ ลักษณะท่าทาง หรือภาพลักษณ์ที่คนในวงกว้างของสังคมชื่นชอบก็จะทำให้คนในสังคมเชื่อถือ ยอมรับปฏิบัติตาม หรือมอบอำนาจและความไว้วางใจให้บุคคลคนนั้น ภายใต้การบริหารประเทศของทักษิณมีภาพลักษณ์หลายกรณีที่สื่อแสดงไปในทางลบ ทั้งการเชื่อมั่นในตนเองสูง รับฟังความคิดเห็นจากสังคมรอบข้างน้อย รวมไปถึงการบริหารงานแบบรวมศูนย์ไว้ที่ตนเองเพียงคนเดียว แต่ในทางกลับกันการบริหารงานตามลักษณะดังกล่าวกลับได้รับความนิยม มีเสียงชื่นชอบ ได้รับความไว้วางใจจากคนอีกกลุ่มหนึ่งของสังคม สภาพการณ์ดังกล่าวอาจเป็นผลมาจากภูมิหลังด้านการศึกษา และการเป็นนักบริหารธุรกิจที่ประสบความสำเร็จของทักษิณทำให้เกิดเป็นอำนาจบารมี ซึ่งโครงสร้างของสังคมไทยมักตอบรับต่ออำนาจในลักษณะนี้ได้เป็นอย่างดี ทำให้ผู้คนในสังคมยอมรับ เชื่อถือ ไว้วางใจ ลดถอนอคติทั้งก่อนการขึ้นสู่อำนาจ และจากการบริหารงานในแง่ลบเมื่ออยู่ในอำนาจ

ในด้านการศึกษาทักษิณได้รับการยอมรับจากสังคมว่าเป็นคนเก่งเรียนดีมีการศึกษาและความรู้สูง ทักษิณเริ่มต้นการศึกษาชั้นอนุบาลในวัดตลาดสันกำแพง ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-3 ที่โรงเรียนประชาบาลในอำเภอสันกำแพง เรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 (ทักษิณต้องเรียนซ้ำป.3 เพื่อปูพื้นฐานภาษาอังกฤษ)¹⁰ ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 4 ที่โรงเรียนมงฟอร์ต หลังจากนั้นได้เข้าศึกษาที่โรงเรียนเตรียมทหารและนายร้อยตำรวจตามลำดับ ปีพ.ศ.2516 ศึกษาต่อในระดับปริญญาโทที่สหรัฐอเมริกา ปีพ.ศ.2519 ศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกที่สหรัฐอเมริกา ปีพ.ศ. 2522 สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอก

ภาพลักษณ์ทางด้านการศึกษาของทักษิณถูกบอกเล่าให้สังคมได้รับรู้ในลักษณะของเด็กจากชนบทที่มีความมุ่งมั่นและตั้งใจ อีกทั้งมีสติปัญญาดีเป็นต้นทุน ภูมิหลังด้านนี้ของทักษิณมีหลายช่วงที่ถูกอธิบายแสดงให้เห็นถึงความเป็นคนเก่ง ทั้งจากการเริ่มต้นจากโรงเรียนหลังวัดและโรงเรียนประชาบาล แต่ก็สามารถเข้ามาเรียนต่อในโรงเรียนมงฟอร์ตซึ่งเป็นโรงเรียนชั้นนำที่ทันสมัยที่สุดแห่งหนึ่งของเชียงใหม่ในขณะนั้นได้ แม้จะต้องเรียนซ้ำชั้นแต่ทักษิณก็สามารถทำผลการเรียนได้ถึงร้อยละ 75 ซึ่งเป็นคะแนนที่เพียงพอที่จะไม่ต้องเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ซ้ำอีกครั้งได้ เมื่อขึ้นชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ทักษิณก็ได้รับรางวัลเรียนดีกล่าวคือ มีผลการเรียนเกินร้อยละ 80 และในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ทักษิณสามารถทำผลการเรียนได้ร้อยละ 85¹¹ ก่อนที่จะสอบติด

¹⁰ วลัยยา, ทักษิณ ชินวัตร ตาดูดาว เท้าติดดิน, หน้า 45.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-52.

โรงเรียนเตรียมทหารได้ถึง 2 ครั้ง (ในครั้งแรกไม่ผ่านการตรวจโรค) และสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจด้วยคะแนนอันดับหนึ่งของรุ่น ได้รับทุนจากสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ) ให้ไปศึกษาต่อด้านกระบวนการยุติธรรมเชิงอาญา (Criminal Justice) ที่มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเคนตักกี ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีผลการเรียนเอกทุกวิชาและใช้เวลาศึกษาเพียง 1 ปี 4 เดือน¹² และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกในสาขาเดิมที่มหาวิทยาลัยแฮมมิลตันสเตรท รัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกาใช้เวลา 3 ปี โดยได้รับทุนจากรัฐบาล

ในแง่บุคลิกภาพความเป็นผู้นำซึ่งเป็นส่วนส่งเสริมอำนาจบารมีนั้น ปรากฏให้เห็นเมื่อทักษิณเข้าศึกษาต่อที่โรงเรียนเตรียมทหาร โดยทักษิณได้รับการคัดเลือกให้เป็นหัวหน้าตอนเรียนเป็นประธานฝ่ายปฏิบัติของรุ่น เป็นประธานสโมสรของรุ่นที่โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ทั้งในแง่ของการศึกษาที่มีภาพลักษณ์ของคนเก่ง และประสบความสำเร็จทางการศึกษาในระดับสูง อีกทั้งยังมีความเป็นผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากโรงเรียนล้วนส่งเสริมให้เกิดอำนาจบารมียอมรับชื่นชมจากผู้คนในวงกว้าง ภูมิหลังอันสำคัญอีกประการที่ส่งเสริมในมิติอำนาจบารมีของทักษิณคือความสำเร็จทางธุรกิจ

ภูมิหลังทางด้านธุรกิจ หรือสถานภาพทางการเงินและเศรษฐกิจของทักษิณนับว่าเป็นส่วนช่วยในการสร้างอำนาจบารมีไม่น้อย ภาพลักษณ์ด้านนี้ถูกถ่ายทอดออกมาในลักษณะของผู้ที่ต้องต่อสู้ถอดทนจากธุรกิจที่ล้มเหลวมีภาระหนี้สินมาก แต่สามารถหาโอกาส ช่องทางและความคิดที่แปลกใหม่มาสร้างธุรกิจให้ประสบความสำเร็จสามารถสร้างสถานะให้เป็นนักธุรกิจในระดับชั้นนำของภูมิภาคและระดับโลกได้ ทักษิณเริ่มทำธุรกิจมาตั้งแต่อยู่ในระบบราชการ โดยเริ่มจากการเปิดร้านขายผ้าไหมในโรงแรมทรอคาเดโร การทำโรงหนัง การสร้างที่พักอาศัยคอมโดมิเนียมขาย ซึ่งเป็นธุรกิจที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จนักเพราะได้สร้างภาระหนี้สินเป็นจำนวน 200 ล้านบาท¹³ ธุรกิจที่ทำให้ทักษิณเริ่มที่จะมั่นคงมากขึ้นคือ การตั้งบริษัทไอ ซี เอส ไอ ให้บริการเช่าคอมพิวเตอร์แก่หน่วยงานต่างๆ ภายหลังตั้งบริษัทนี้ได้ 2 ปี ทักษิณได้ลาออกจากราชการตำรวจ ธุรกิจโทรคมนาคมของทักษิณขยายตัวอย่างมากจากการได้รับสัมปทานของภาครัฐ อันเนื่องมาจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรม และหลายพื้นที่เติบโตกลายเป็นพื้นที่เมืองจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานทางด้านระบบโทรคมนาคมในประเทศ ธุรกิจของทักษิณจึงได้เข้าไปมีโอกาสประมูลงานและได้สัมปทานจำนวนมากจากภาครัฐ เช่น โครงการแพ็คลิงค์ โครงการวิทยุติดตามตัว (เพจจิ้ง) โครงการวิทยุบนรถเมล์ (บัสซาวนด์) โครงการเครื่องมือขอความช่วยเหลือ (เอส. โอ.เอส) โครงการโทรศัพท์ไร้สายระบบเซลลูลาร์ 900 โครงการ

¹² สรกล อุดลยานนท์, ทักษิณ ชินวัตร อัศวินคลื่นลูกที่สาม, หน้า. 26.

¹³ วัลยา, ทักษิณ ชินวัตร ตาตุตาว เท่าติดดิน, หน้า 113.

โฟนลิ่งค์ ทั้งหมดเป็น โครงการที่ได้รับสัมปทานจากองค์การโทรศัพท์ นอกจากนี้ยังมีโครงการโทรศัพท์ผ่านดาวเทียม (เคเบิลทีวี) ที่ได้รับสัมปทานจากองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย¹⁴ และโครงการที่ถือว่ามีความสำคัญในเส้นทางธุรกิจของทักษิณมากคือ โครงการดาวเทียมไทยคม ซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐบาล นอกจากนี้ทักษิณยังสามารถขยายธุรกิจโทรศัพท์ผ่านดาวเทียมไปยังประเทศลาว กัมพูชา และเป็นผู้ชนะการประมูลระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ในประเทศลาว กัมพูชา และฟิลิปปินส์¹⁵

ด้วยการขยายธุรกิจด้านโทรคมนาคมไปในหลายสาขาทำให้นิตยสารฟอร์บส์ จัดอันดับให้ทักษิณเป็นผู้ร่ำรวยติดอันดับโลกโดยมีทรัพย์สินเกินกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2537 อีกทั้งยังได้รับการยกย่องจากวงการธุรกิจด้วยรางวัลอีกมากมายเช่น ในปีพ.ศ. 2533 ได้รับการยกย่องให้เป็นนักธุรกิจอาเซียนแห่งปี¹⁶ การอธิบายความภูมิหลังทางธุรกิจของทักษิณที่แสดงให้เห็นการดิ้นรนต่อสู้ ความพยายามที่เริ่มต้นจากติดลบ จนก้าวขึ้นสู่การเป็นผู้ประสบความสำเร็จทางธุรกิจชั้นนำของประเทศ ได้รับการยอมรับในระดับภูมิภาคและระดับโลกยอมทำให้สังคมตระหนักถึงความสามารถและความสำเร็จ ถึงแม้วิธีการและขั้นตอนต่างๆ ที่ให้ได้มาซึ่งสัมปทานของทักษิณ จะไม่ได้รับการบอกเล่าเท่าใดนัก แต่ความสำเร็จที่ถูกอธิบายออกมาอย่างอ้อมเพี่ยงพอที่จะแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจบารมีสร้างความชอบธรรมให้แก่ทักษิณและระบอบได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้การเป็นนักธุรกิจที่มีทรัพย์สินจำนวนมาก ย่อมทำให้ทักษิณสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนตัวเข้าไปดำเนินการทางการเมืองช่วยสร้างอำนาจบารมีได้ในอีกทางหนึ่ง

ในที่นี้ขอตั้งข้อสังเกตบางประการว่า การมีสายสัมพันธ์ (Connection) กับบุคคลสำคัญในวงกว้างมีส่วนช่วยส่งเสริมอำนาจในมิตินี้ไม่น้อย เพราะการมีบุคคลที่เป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่หลากหลายย่อมเพิ่มอำนาจในการเจรจา ตอรอง พุดคุย รวมไปถึงการช่วยเหลือจนกลายเป็นอำนาจบารมีได้ ทักษิณเป็นอีกคนหนึ่งที่มีสายสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง¹⁷ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนักการเมืองอย่างมนตรี พงษ์พานิช เฉลิม อยู่บำรุง สายสัมพันธ์กับข้าราชการเมื่อครั้งอยู่ในระบบราชการ สายสัมพันธ์กับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ในวงการธุรกิจทักษิณมีสายสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ทั้งผู้บริหารในธนาคารไทยพาณิชย์ นายสนธิ ลิ้มทองกุล เจ้าของธุรกิจสื่อสารมวลชน นายอนุสรณ์ อิศวานนท์ ผู้บริหารธนาคารทหารไทย กลุ่มสยามกลการ และนายกำพล วัชรพล เจ้าของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ

¹⁴ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*, p.43.

¹⁵ Ibid., p. 49.

¹⁶ ไพโรจน์ อยู่มณเฑียร และ รุจน์ มั่นติธา, *ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี คนที่ 23* (กรุงเทพฯ: น้ำฝน, 2544), หน้า 88-94.

¹⁷ สรกล อดุลยานนท์, *ทักษิณ ชินวัตร อัศวินคลื่นลูกที่สาม*, หน้า. 83-91.

4.2 ภูมิหลังของปูติน

วลาดีมีร์ วลาดีมีร์วิช ปูติน (Vladimir Vladimirovich Putin)* เป็นคนเชื้อสายรัสเซียโดยกำเนิด ต้นตระกูลปูตินเมื่อพิจารณาตามหลักทางภาษาศาสตร์ของการตั้งชื่อจะพบว่าชื่ออิวาน (Ivan) หากสืบย้อนหลังไปจะพบว่ามีส่วนตระกูลที่เป็นทาส (Serf) ของชนชั้นสูงในศตวรรษที่ 19 เมื่อเกิดการปฏิวัติรัสเซียล้มเลิกระบบทาสติดที่ดิน บรรพบุรุษของตระกูลปูตินได้กลายเป็นชาวนาในชนบท¹⁸ ทายาทรุ่นที่ 2 ของตระกูลปูติน (ปู่ของวลาดีมีร์ ปูติน) คือสปิริดอน อิวานอวิช ปูติน (Spiridon Ivanovich Putin) มีรกรากอยู่ที่หมู่บ้านปามินอฟ (Pominov) ในเขตทเวร์ (Tver) ต่อมาได้เข้ามาเป็นพ่อครัวในเมืองเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก (St Petersburg) โดยทำงานอยู่ที่โรงแรมแอสโตเรีย (Astoria) จนสามารถสร้างชื่อเสียงให้ตนเองได้อย่างกว้างขวาง ตระกูลปูตินในรุ่นที่ 2 นับว่ามีสถานะทั้งทางการเงิน และสถานะทางสังคมที่ดี เพราะการประกอบอาชีพเป็นพ่อครัวสามารถทำรายได้ถึง 100 รูเบิลทองคำ (Golden Ruble) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนเงินที่มากในขณะนั้น¹⁹ ส่วนสถานะทางสังคมด้วยชื่อเสียงในการทำอาหารทำให้ปู่ของวลาดีมีร์ ปูตินได้รับเชิญให้ไปทำหน้าที่หัวหน้าพ่อครัวให้กับผู้นำประเทศอย่างเลนิน (Lenin) และสตาลิน (Stalin) ในเวลาต่อมา²⁰

ปู่ของวลาดีมีร์ ปูติน มีลูก 4 คน โดยหนึ่งในนั้นคือ วลาดีมีร์ สปิริดาอวิช ปูติน (Vladimir Spiridonovich Putin) พ่อของวลาดีมีร์ ปูติน ตระกูลปูตินรุ่นที่ 3 ถือว่ามีสถานะที่ยากลำบาก เพราะรัสเซียต้องเผชิญกับสภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยรัสเซียกำลังทำสงครามกับเยอรมนี ความยากลำบากของตระกูลสะท้อนออกมาด้วยการที่พ่อของปูตินไปเป็นทหารประจำการทำการรบในแนวหน้าอยู่หลายครั้งจนได้รับบาดเจ็บที่ขาทำให้เดินไม่ได้เหมือนปกติ ในขณะที่แม่ของปูตินหนีภัยสงครามทำให้มีชีวิตที่ยากลำบาก ส่วนพี่ชายทั้ง 2 คนของปูตินติดโรคคอติบและเสียชีวิตในระหว่างสงคราม²¹ สถานะภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของตระกูลปูตินรุ่นที่ 3 ถือได้ว่ายากลำบาก ไม่ได้มีเค้าร่างหรือเงาอันเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะผลักดันให้คนในตระกูลก้าวเข้าสู่การเป็นชน

* อาจารย์ ดร. รมย์ ภิรมนตรี ให้คำอธิบายว่า ชื่อแรกของชาวรัสเซียคือชื่อตนเอง ชื่อที่สองคือชื่อของพ่อ ชื่อที่สามคือชื่อตระกูล โดยธรรมเนียมการตั้งชื่อกลางของบุตรหลานมักจะตั้งตามชื่อของบิดา ปู่ หรือตา เพื่อยกย่องบรรพชน

¹⁸ Peter Truscott, *Putin's Progress: A biography of Russia's enigmatic President, Vladimir Putin* (London: Simon & Schuster, 2004), p.4.

¹⁹ Ibid., p. 5.

²⁰ โสมนัส, *วลาดีเมียร์ ปูติน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2548), หน้า 7.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ชั้นนำหรือมีอิทธิพลทางการเมืองได้ ภายหลังจากสงครามพอลของลาติมีร์ ปูตินได้ทำงานที่โรงงานเยโกรอฟ (Yegorov) ซึ่งทำตุ้รตุไฟใต้ดิน ส่วนแม่ของปูตินต้องทำงานหนักทั้งกวาดถนน คอยรับขนมปังจากโรงงานให้กับร้านค้าต่างๆ ล้างภาชนะในห้องทดลอง เป็นยามเฝ้าร้านค้า²² อยู่อาศัยภายในห้องพักซึ่งรัฐจัดให้ร่วมกับอีกหลายครอบครัว และไม่มีความสะดวกสบายมากนัก

ตระกูลปูตินก้าวเข้าสู่รุ่นที่ 4 โดยมีลาติมีร์ ปูตินเป็นทายาท เมื่อพิจารณาความเป็นมาในด้านภูมิหลังของครอบครัวแล้ว พบว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองจากภูมิหลังของครอบครัว ไม่ได้เอื้อให้ปูตินก้าวมาสู่เวทีทางการเมือง ดังนั้นการพิจารณาในแง่บุคคลิกภาพ อำนาจการเมืองต่างๆ ที่เอื้อให้ปูตินก้าวถึงการเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศได้จึงเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไป

4.2.1 ปูติน: ประสบการณ์และอำนาจในเชิงกฎหมายและเหตุผล

อำนาจในมิติของกฎหมายหรือเหตุผลปูตินนับว่ามีภูมิหลังที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในมิตินี้สูง ทั้งการรับราชการเป็นเจ้าหน้าที่สายลับให้กับสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติถึง 16 ปี การเป็นข้าราชการการเมืองในระดับท้องถิ่น การเป็นผู้ควบคุมดูแลความสงบภายในประเทศ และการอยู่ในระบบของสำนักประธานาธิบดี ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่ทำให้ปูตินได้เรียนรู้ช่องทางของการใช้กฎหมาย โครงสร้างการบริหารอำนาจ กระบวนการทางงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น รวมถึงการต่อรองทางการเมือง จนสามารถนำประสบการณ์ที่ได้จากระบบราชการและหน่วยงานของรัฐมาใช้สร้างอำนาจกฎหมายและเหตุผล โดยเฉพาะโครงสร้างทางสังคมของรัสเซียที่มักละเลยและไม่สนใจในการตั้งคำถามกับการใช้อำนาจกฎหมายและเหตุผลยิ่งเป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้แก่ปูตินและระบอบ

ปูตินทำงานในสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (KGB) เป็นเวลา 16 ปี (พ.ศ.2518-2534) และได้ประจำอยู่ต่างประเทศกล่าวคือ ประเทศเยอรมนีตะวันออกเป็นเวลา 5 ปี (พ.ศ.2528-2533) ปูตินลาออกจากราชการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติในตำแหน่งทางทหารยศพันเอก²³ การทำงานในสำนักงานข่าวกรองนับเป็นประสบการณ์สำคัญที่ทำให้ปูตินได้ศึกษาและเรียนรู้อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับพื้นฐานอำนาจในมิติของกฎหมายและเหตุผลทั้งในเชิงการรับรู้ จัดระบบ เก็บข้อมูลที่เกี่ยวกับการเมือง ข้อมูลหน่วยงานราชการ หน่วยงานความมั่นคง พรรคการเมือง และนักการเมือง

²² มานะ ผุยเจริญ, รัสเซียยุคปูติน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 6-7.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-40.

ในประเทศตะวันตก²⁴ การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อรายงานไปยังรัฐบาลทำให้ปูตินสามารถวิเคราะห์คาดการณ์และมีความรู้ถึงระบบราชการในประเทศตะวันตก สามารถคาดการณ์แนวโน้มทางการเมือง ประเมินความสำเร็จความล้มเหลวของรัฐบาลในประเทศตะวันตก พร้อมทั้งมองภาพร่างผลกระทบ (Scenario) ที่มีต่อรัสเซียได้ ดังนั้นฐานความรู้ในแง่ระบบราชการ กฎหมาย การบริหารประเทศซึ่งเกิดจากการทำหน้าที่สายลับของสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติจึงมีไม่น้อย ทำให้ปูตินสามารถนำไปใช้ในการสร้างอำนาจในมิติของกฎหมายเมื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้

เมื่อกำแพงเบอร์ลินล่มสลาย สหภาพโซเวียตอยู่ในสภาวะจำเป็นต้องปลดปล่อยประเทศในยุโรปตะวันออกให้เป็นอิสระ ปูตินถูกเรียกตัวให้กลับมายังรัสเซียและปฏิเสธการไปทำงานในสำนักงานข่าวกรองที่กรุงมอสโก (Moscow) ภายหลังปูตินได้รับการแต่งตั้งให้เข้าสู่งานการเมืองในระดับท้องถิ่นในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีนครเซนต์ปีเตอร์สเบิร์ก (Saint Petersburg) งานในสายการเมืองท้องถิ่นทำให้ปูตินได้เรียนรู้การสร้างอำนาจในมิติของกฎหมายและเหตุผลในระดับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์ของเทศบาลนครเซนต์ปีเตอร์สเบิร์ก²⁵ ปูตินได้ดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมาย ระบบการค้า ระบบการธนาคาร ระบบศุลกากร จัดตั้งเขตการลงทุนของนครเซนต์ปีเตอร์เบิร์กเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ เหตุการณ์ที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นความสามารถของปูตินในการเรียนรู้อำนาจในมิติของกฎหมายคือ การออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมและจัดระเบียบสถานประกอบการการพนัน* ในนครเซนต์ปีเตอร์เบิร์ก ภายหลังจากนายอนาโตลี ซ็อบชัค (Anatoly Sobchak) พ่ายแพ้การลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีในวาระที่ 2 ปูตินได้ตัดสินใจไม่รับตำแหน่งในเทศบาลนครเซนต์ปีเตอร์เบิร์กแม้จะได้รับการติดต่อทาบทามให้ทำงานในตำแหน่งเดิม

การเข้าสู่งานในสำนักประธานาธิบดีของปูตินนับเป็นการเพิ่มเติมประสบการณ์อำนาจในมิติของกฎหมายในระดับประเทศให้กับปูตินขึ้นอีกขั้นหนึ่ง อันเนื่องมาจากได้เข้าไปควบคุมงานด้านกฎหมายในระดับประเทศ ปูตินผ่านการดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสำนักประธานาธิบดี ฝ่ายกิจการทั่วไป ดูแลแผนกกฎหมายและทรัพย์สินของรัสเซียที่อยู่นอกประเทศ²⁶ เป็นหัวหน้างานตรวจสอบของสำนักประธานาธิบดี เป็นรองหัวหน้าสำนักประธานาธิบดีคนที่ 1 ทำหน้าที่ติดต่อ

²⁴ Peter Truscott, *Putin's Progress: A biography of Russia's enigmatic President, Vladimir Putin*, p.56.

²⁵ มานะ ฝุยเจริญ, *รัสเซียยุคปูติน*, หน้า 43-44.

* สาระสำคัญของเทศบัญญัติจัดระเบียบและควบคุมสถานประกอบการพนันคือ การกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในสถานการพนันคือ 51% และเอกชนเป็นผู้ถือหุ้น 49% เพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บรายได้ได้มากขึ้นและรัฐมีอำนาจในการควบคุมดูแลสถานการพนันต่างๆได้

²⁶ โสมนัส, *วลาดีเมียร์ ปูติน*, หน้า 71.

ประสานงานกับผู้นำท้องถิ่นและผู้ว่าการเขตการปกครองต่างๆ ความสำคัญของการทำงานในตำแหน่งนี้ได้ปรากฏผลในเวลาต่อมาเมื่อปูตินขึ้นเป็นประธานาธิบดี เขาสามารถใช้อำนาจในมิติของกฎหมายและเหตุผลทำให้ส่วนกลางเข้าบริหารและควบคุมท้องถิ่นได้อย่างเบ็ดเสร็จ จากนั้นปูตินยังได้ผ่านงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกองกำลัง และความมั่นคงไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การรักษาคความปลอดภัยแห่งสหพันธ์ (Federal Security Service) และในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2542 ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติควบอีกหนึ่งตำแหน่ง²⁷

ความหลากหลายของตำแหน่งหน้าที่ที่ปูตินได้เข้าไปมีประสบการณ์ทั้งการเป็นเจ้าหน้าที่ในสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ การเมืองท้องถิ่น การเมืองในระดับประเทศผ่านสำนักประธานาธิบดี การดูแลความมั่นคงภายใน ทุกหน้าที่ต่างสะท้อนให้เห็นภูมิหลังที่เกี่ยวข้องพันอยู่กับระบบราชการ ซึ่งเป็นรากฐานอำนาจในมิติของกฎหมายและเหตุผลได้เป็นอย่างดี และจากพื้นฐานประสบการณ์ทางอำนาจในมิติกฎหมายเหล่านี้เองที่ปูตินได้นำไปใช้ในการอ้างอิงเหตุผลและสถาปนาการบริหารประเทศให้ได้รับความชอบธรรมจากผู้คนในสังคม

4.2.2 ปูติน: ประสบการณ์และอำนาจบารมี

บุคลิกลักษณะการบริหารประเทศของปูตินมีความเฉพาะตัวอยู่ไม่น้อย การที่ไม่ใช่บุคคลสำคัญที่ถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศสูงสุดคนต่อไป ทำให้ปูตินต้องเผชิญกับการต่อต้านจากชนชั้นนำทางการเมืองในประเทศรัสเซียไม่น้อย อีกทั้งต้องเผชิญกับการยอมรับจากกระแสสังคม ดังนั้นการสร้างอำนาจความชอบธรรมในแง่อำนาจบารมีเพื่อให้ตนเองสามารถบริหารประเทศได้จึงมีความสำคัญสำหรับปูตินมาก ระยะเวลา 4 ปีที่ปูตินดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยแรกได้รับเสียงวิจารณ์ถึงการรวบอำนาจที่มีมากกว่ายุคสมัยของเยลต์ซิน มีการใช้ความรุนแรงและละเมิดสิทธิทางการเมืองไม่น้อย แม้คำวิจารณ์ที่ออกมาจะเป็น ไปในแง่ลบแต่ปูตินกลับสามารถชนะการเลือกตั้งและเป็นประธานาธิบดีในสมัยที่ 2 อีก 4 ปี เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะว่าโครงสร้างทางสังคมของรัสเซียตอบสนองต่อบุคคลที่มีอำนาจบารมีสูง โดยเฉพาะปูตินที่ได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจในด้านนี้มาก ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังที่ถูกผลิตหรือสร้างออกมาผ่านการศึกษา อุปนิสัยรักพวกพ้อง บุคลิกกล้าคิดกล้าตัดสินใจ ดังนั้นอำนาจบารมีของปูตินจึงสร้างความชอบธรรมให้กับตัวปูตินและระบอบได้เป็นอย่างดี

ภาพลักษณ์ทางการศึกษาของปูตินได้รับการเปรียบเทียบว่าเป็นผู้นำของรัสเซียที่มีความรู้

²⁷ Peter Truscott, *Putin's Progress: A biography of Russia's enigmatic President, Vladimir Putin*, p.93.

สูงเช่นเดียวกับเลนิน การนำปูตินไปเปรียบเทียบกับให้เสมอด้วยเลนินนับเป็นจุดที่สร้างอำนาจบารมีให้กับปูตินได้ไม่น้อย ชีวิตทางการศึกษาของปูตินได้รับการถ่ายทอดในลักษณะที่เป็นเด็กไม่ค่อยตั้งใจเรียนแต่มีสติปัญญาดี ชีวิตวัยเรียนช่วงแรกเป็นเด็กเกเรแต่สามารถปรับตัวได้ภายหลังจนมีผลการเรียนดีเด่น สามารถสอบเข้าในคณะและมหาวิทยาลัยที่มีการแข่งขันสูงได้ภายในครั้งเดียว ไปจนถึงการเรียนในระดับปริญญาเอก ในขณะที่เดียวกันก็มีความสามารถทางกีฬา จากความมุ่งมั่นทางการศึกษาทำให้ได้รับอาชีพที่ดีซึ่งน้อยคนที่จะได้รับ อีกทั้งการทำงานทางด้านการศึกษาของปูตินไม่ว่าจะเป็นการเป็นผู้ช่วยอธิการบดี การเป็นผู้ผลักดันให้มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ต่างทำให้ภาพลักษณ์ทางการศึกษาของปูตินเป็นที่ยอมรับจากสังคมในวงกว้างจนแปรเปลี่ยนเป็นฐานทางอำนาจบารมี

ปูตินเริ่มชีวิตวัยเรียนจากโรงเรียนหมายเลข 193 การเรียนในช่วงแรกของปูตินนับว่าเป็นไปในทางลบ การบอกเล่าของเวียร่า กูเรวิช (Vera Gurevich) ครูสอนภาษาเยอรมันของปูตินอธิบายว่าปูตินเป็นหนึ่งในกลุ่มเด็กสองสามคนที่เกเรและไม่ตั้งใจเรียนจนองค์กรยูวชนคอมมิวนิสต์ไม่รับเข้าเป็นสมาชิกขององค์กร²⁸ แต่ในช่วงหลังปูตินได้เริ่มปรับปรุงตัวสนใจในการเรียนจนทำให้การเรียนดีขึ้นและได้รับการยอมรับ จากเดิมที่ได้เกรดแต่ละวิชาไม่เกิน 3 แต้ม แต่เมื่อตั้งใจเรียนก็สามารถทำเกรดได้ไม่ต่ำกว่า 4 และ 5 แต้มในแต่ละวิชา (ระบบการศึกษาของประเทศไทยใช้เกณฑ์ในการประเมินผลการศึกษาเป็นตัวเลข ระดับการศึกษาที่ 5 แต้ม ถือเป็นผลการเรียนที่ดีที่สุด) นอกจากนั้นองค์กรยูวชนคอมมิวนิสต์ได้รับปูตินเป็นสมาชิกและแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมกรกอง²⁹ 2 ปีสุดท้ายก่อนเข้ามหาวิทยาลัยปูตินย้ายมาเรียนที่โรงเรียน 281 ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านวิชาเคมี³⁰ ที่โรงเรียนนี้ปูตินให้ความสนใจกับการเรียนเพื่อจะสอบเข้ามหาวิทยาลัย และปูตินมีการพูดถึงการเมืองผ่านการนำเสนอหน้าชั้นเรียนประจำสัปดาห์

การสอบเข้าคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเลนินกราด (Leningrad) (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก) ได้ในครั้งเดียว ในด้านหนึ่งทำให้ปูตินได้รับการยอมรับถึงคุณสมบัติด้านการศึกษา เพราะคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเลนินกราดมีการแข่งขันสูงเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ จำนวนผู้สอบแข่งขัน 1 ต่อ 40 โดยส่วนใหญ่ผู้สามารถสอบเข้าได้ต้องสอบถึง 2 ครั้ง³¹ ความสามารถทางการศึกษาของปูตินยังได้ขยายต่อไปอีก ด้วยการสอบเข้าในระดับปริญญาเอกในคณะและมหาวิทยาลัยเดิม โดยการเรียนในระดับปริญญาเอกของปูติน

²⁸ Andrew Jack, *Inside Putin's Russia* (London: Granta Books, 2004), p.52.

²⁹ Peter Truscott, *Putin's Progress: A biography of Russia's enigmatic President, Vladimir Putin*, p.35.

³⁰ Andrew Jack, *Inside Putin's Russia*, p.52.

³¹ มานะ ผุยเจริญ, *รัสเซียยุคปูติน*, หน้า 14.

ดำเนินไปถึงการทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกในหัวข้อ “กฎหมายว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วน บริษัทของประเทศเยอรมัน (German Corporate law)”³² แต่ปูตินได้ลาออกจากการเรียนปริญญาเอกก่อนที่จะจบ มิใช่เพียงภาพลักษณ์ทางการเรียนของปูตินเท่านั้นที่เสริมสร้างการยอมรับของผู้คนจนเกิดเป็นอำนาจบารมี ความสามารถทางการกีฬาของปูตินก็มีความโดดเด่น การบอกเล่าภูมิหลังของปูตินที่เลิกสูบบุหรี่และหันมาเล่นกีฬา และสามารถเล่นกีฬาได้หลากหลายประเภท ตลอดจนการเป็นผู้ชนะกีฬาฤดูใบไม้ร่วงในการแข่งขันระดับเมืองเลนินกราด³³ ภูมิหลังทางการเรียนและกีฬาเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสามารถที่มีอย่างรอบด้านในตัวปูตินถือเป็นส่วนช่วยในการสร้างอำนาจบารมีไม่น้อย

ความสำเร็จทางการศึกษาของปูตินถูกเพิ่มเติมให้มากขึ้นไปอีกจากการที่สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติเป็นผู้เข้ามาติดต่อให้ปูตินเข้ามารับราชการในหน่วยงานดังกล่าวยิ่งเป็นการรับรองความรู้ความสามารถของปูติน สร้างการยอมรับในสังคมให้มากขึ้น ด้วยเหตุว่าสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติจะคัดสรรบุคคลเข้าสู่องค์กรเองโดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ ลักษณะนิสัย ความประพฤติที่สมบูรณ์แบบ การรับราชการในหน่วยงานดังกล่าวเป็นที่ต้องการมากของเยาวชนรัสเซียในสมัยการปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์มาก เพราะมีอภิสิทธิ์ที่ต่างจากคนทั่วไป รวมถึงมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ ภายหลังจากการทำงานเป็นสายลับให้สำนักข่าวกรองแห่งชาติปูตินได้เข้าไปทำงานด้านการศึกษา ทั้งการเป็นผู้ช่วยอธิการบดี ฝ่ายการต่างประเทศของมหาวิทยาลัยเลนินกราด และการผลักดันความคิดให้เกิดการก่อตั้งคณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่มหาวิทยาลัยเลนินกราด เพื่อผลิตบุคลากรรองรับการลงทุนจากต่างประเทศในเมืองเลนินกราด ด้วยภูมิหลังทางการศึกษาที่กล่าวมาทำให้ปูตินได้รับการยกย่องจากสื่อในประเทศ ภายหลังเป็นประธานาธิบดีว่า เป็นผู้นำประเทศคนที่ 2 ต่อจากเลนินที่สามารถพูดภาษาต่างประเทศได้ดี และเป็นผู้นำคนแรกที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางการศึกษาระหว่างประเทศ³⁴

ภูมิหลังอีกประการที่เสริมอำนาจบารมีของปูติน และถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากคือ ความรักพวกพ้อง ภูมิหลังทางด้านนี้เกิดจากการช่วยเหลืออดีตหัวหน้างานเก่าอย่างนายอนาโตลี ชับชาค อดีตนายกเทศมนตรีนครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก เมื่อครั้งปูตินเข้าทำงานที่สำนักประธานาธิบดีในช่วงแรก นายชับชาคถูกตรวจสอบข้อหาทุจริต ระหว่างพิจารณาคดีปูตินได้ช่วยเหลือให้ชับชาคได้ลี้ภัยไปอยู่ที่ฝรั่งเศส จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีเป็นนายสตีปาซิน ซึ่งใกล้ชิดกับกลุ่ม

³² Andrew Jack, *Inside Putin's Russia*, p.66.

³³ โสมนัส, *วลาดิเมียร์ ปูติน*, หน้า 21.

³⁴ Andrew Jack, *Inside Putin's Russia*, p.64.

ของปูติน นายซัชชาคจึงได้เดินทางกลับประเทศ³⁵ ภูมิหลังในกรณีนี้แสดงให้เห็นอุปนิสัยความรักพวกพ้องจนได้รับการกล่าวถึงอย่างมาก และเป็นที่รับรู้ของผู้คนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะ เยลต์ซินได้เขียนข้อความยกย่องภูมิหลังด้านนี้ของปูตินเอาไว้ในหนังสือบันทึกความทรงจำ “ประธานาธิบดีมาราธอน” เอาไว้ว่า “นายปูตินได้กระทำการที่เสี่ยงมากแต่ในอีกมุมหนึ่งการกระทำดังกล่าวได้ทำให้เกิดความนับถืออย่างสูงในความเป็นผู้มีน้ำใจของเขา”³⁶ ด้วยอุปนิสัยรักพวกพ้องนี้เองทำให้ปูตินสามารถสร้างเครือข่ายพวกพ้องคนใกล้ชิด และใช้เครือข่ายดังกล่าวในการดำเนินการทางการเมืองจนสร้างให้เกิดอำนาจบารมี

ภูมิหลังที่สำคัญอีกประการของปูตินคือ เหตุการณ์สงครามเชเชเนีย ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าปูตินมีบุคลิกกล้าคิดกล้าตัดสินใจ สามารถเป็นผู้นำที่มีอำนาจบารมีได้ในยามประเทศมีวิกฤติ เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นเมื่อปูตินเป็นนายกรัฐมนตรี กองกำลังติดอาวุธชาวเชเชเนียได้บุกยึดสาธารณรัฐดาเกสถาน ซึ่งเป็นหนึ่งในเขตการปกครองของรัสเซีย และตามมาด้วยการวางระเบิดที่พัทอาศัยในกรุงมอสโก 4 แห่งภายในเดือนเดียว ปูตินดำเนินการแก้ไขโดยใช้กองกำลังทหารตอบโต้กลับกองกำลังเชเชเนียอย่างรุนแรง และแถลงการณ์ต่อสาธารณะถึงผู้ก่อการร้ายว่า จะต้องถูกตามล่าและทำลายล้างอย่างไม่ลดละ การแสดงออกด้วยวิธีการและคำพูดอย่างรุนแรงต่อกรณีเชเชเนียในลักษณะดังกล่าวนับว่าแตกต่างไปจากยุคของนายเยลต์ซิน แต่ความแตกต่างนี้กลับสร้างอำนาจบารมีให้กับปูตินว่าเป็นผู้เหมาะสมกับการเป็นผู้นำเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการสำรวจความคิดเห็นของชาวรัสเซียพบว่าผู้คนชื่นชมต่อการกระทำของปูตินในกรณีนี้ถึงร้อยละ 72³⁷ ด้วยความนิยมจากกรณีนี้เองที่มีส่วนสำคัญช่วยส่งให้ปูตินสามารถชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีในสมัยแรกได้อย่างชอบธรรม

ในที่นี้ขอตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับท่าทีของปูตินก่อนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยปูตินพยายามเชื่อมโยงตัวของเขาเองเข้ากับแนวคิดชาตินิยมเพื่อสร้างอำนาจบารมีให้ตนเอง โดยใช้แนวคิดชาตินิยมเกี่ยวกับการสร้างรัสเซียให้กลับมาเป็นมหาอำนาจ ในถ้อยแถลงของปูตินหลายครั้งที่พยายามแสดงให้เห็นว่าตนเองจะเป็นผู้นำรัสเซียคืนสู่การเป็นมหาอำนาจของโลกอีกครั้งจนมีการเปรียบเทียบปูตินกับพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 (Louis XIV) ตัวอย่างที่ชัดเจนมากที่สุดปรากฏอยู่ในหนังสือที่มีชื่อว่า “รัสเซียบนปลายทางของสหัสวรรษที่ 3

³⁵ มานะ ผุยเจริญ, รัสเซียยุคปูติน, หน้า 57.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

³⁷ Michael Mcfaul, “Russia Under Putin: One Step Forward, Two Steps Back,” *Journal of Democracy* 11 (July 2000): 22.

(Russia on the Brink of the Third Millennium)³⁸ ซึ่งปูตินเป็นผู้เขียนคำรับรองในหนังสือเล่มนี้ ปูตินพยายามสื่อสารผ่านข้อความในหลายจุดเพื่อสร้างอำนาจว่ามีให้ตนเองเป็นผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นผู้นำประเทศ เช่น “เรากำลังจะสูญเสียตัวตนในฐานะชาติที่มีความสามารถและเคยประสบความสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่...รัสเซียเคยเป็นประเทศมหาอำนาจและยังคงจะเป็นประเทศมหาอำนาจต่อไป...รัสเซียจำเป็นต้องเป็นรัฐที่มีอำนาจเข้มแข็งและจะต้องมีให้ได้...ผมได้จัดเตรียมไว้แล้วว่ามีอะไรบางอย่างที่จะทำให้สำเร็จได้”

เมื่อพิจารณาภูมิหลังที่ผ่านมาแล้วพบว่าภูมิหลังต่างๆ ที่ผ่านมาช่วยประกอบสร้างเป็นภาพลักษณ์ในแง่อำนาจว่ามีให้ปูตินเป็นบุคคลที่มีลักษณะพิเศษ ทั้งบุคลิกภาพที่ดุดันใจอย่างเด็ดขาดเมื่อมีสภาวะวิกฤติ นำความคิดชาตินิยมมาใช้สร้างภาวะผู้นำ ภูมิหลังในแง่อำนาจว่ามีนี้เองจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทดแทนโครงสร้างโอกาสทางการเมืองในแง่ภูมิหลังครอบครัวซึ่งไม่เอื้อปูตินขึ้นสู่การบริหารประเทศกลับกลายเป็นระบอบปูตินที่ครองอำนาจได้อย่างมั่นคงมีความชอบธรรมจากสังคมรองรับ

4.3 การเริ่มต้นชีวิตทางการเมืองและการขึ้นสู่ผู้บริหารประเทศ

ผู้นำประเทศทั้งหลายมีทั้งที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งโดยปราศจากประสบการณ์ทางการเมืองและก็มีจำนวนไม่น้อยที่ขึ้นดำรงตำแหน่งจากการสั่งสมประสบการณ์ทางการเมืองมาอย่างยาวนาน ประสบการณ์ทางการเมืองนี้เองที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้นำสามารถต่อรอง ต่อสู้ และต่อต้านเกมทางการเมืองที่จะเข้ามาแทรกแซงการบริหารในหลายๆ รูปแบบ รวมถึงประสบการณ์ทางการเมืองอาจช่วยเสริมสร้างระบอบการปกครองที่ผู้นำสร้างขึ้นมาให้มีความเข้มแข็ง เป็นที่ยอมรับ สอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคมที่ดำรงอยู่

ทักษิณ ชินวัตร และวลาดิเมียร์ ปูติน ต่างมีประสบการณ์ในทางการเมืองก่อนจะขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทักษิณผ่านประสบการณ์ทางการเมืองในตำแหน่งรัฐมนตรีหัวหน้าพรรคการเมือง รองนายกรัฐมนตรี ก่อนจะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในตำแหน่ง 5 ปี 7 เดือน ในด้านของปูตินประสบการณ์ทางการเมืองนับได้ว่าเริ่มจากการเมืองในระดับฐานราก กล่าวคือ การเมืองท้องถิ่นที่เมืองเลนินกราด จนได้เข้ามาเกี่ยวพันกับการเมืองที่ศูนย์ กลางอำนาจที่กรุงมอสโก จากนั้นได้ขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รักษาการตำแหน่งประธานาธิบดี จนได้เป็นประธานาธิบดีถึงสองสมัยเป็นเวลา 8 ปี และกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งตามลำดับ

³⁸ Peter Truscott, *Putin's Progress: A biography of Russia's enigmatic President, Vladimir Putin*, pp.122-127.

ประสบการณ์ทางการเมืองของอดีตผู้นำประเทศทั้งสองจะเป็นภูมิหลัง หรือพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้กับการเข้าสู่อำนาจของระบอบทักษิณและปูติน โดยจะได้แสดงรายละเอียดดังนี้

4.3.1 การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของทักษิณ

ทักษิณเริ่มเข้าสู่เวทีทางการเมืองด้วยการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537-10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ต่อจากนั้นเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ชื่อว่า “พรรคพลังธรรม” ระหว่างวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2538- 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 หลังจากนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2538-14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 และเป็นรองนายกรัฐมนตรีอีกครั้งระหว่างวันที่ 15 สิงหาคม-14 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 ภายหลังจากก่อตั้งพรรคไทยรักไทย และเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทยในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2541³⁹ ประสบการณ์ทางการเมืองผ่านการดำรงตำแหน่งต่างๆ แม้จะเป็นช่วงเวลาสั้นๆ แต่นับว่าทักษิณสามารถสร้างความโดดเด่นจนเป็นที่จับตามองและเรียกความสนใจกับสาธารณชนได้ แม้ผลงานหรือนโยบายจะสำเร็จได้ยาก แต่เป็นจุดเริ่มของกระแสความนิยม ความชื่นชอบ และเป็นช่องทางในการสร้างความชอบธรรม จนในที่สุดส่งผลให้การเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 ปรากฏว่าพรรคไทยรักไทยได้รับเสียงข้างมากทำให้ทักษิณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 จนครบวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และชนะการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2548 เป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยจนถึง 19 กันยายน พ.ศ. 2549

ทักษิณดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ตามคำชักชวนของพลตรีจำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรมในขณะนั้น ผลงานที่ถือว่าสร้างความโดดเด่นให้ทักษิณในการดำรงตำแหน่งได้มากคือ “นโยบายเศรษฐกิจนำการเมือง” และกระบวนการจัดทำหนังสือเดินทางในรูปแบบใหม่ที่รวดเร็วและสะดวกกว่าเดิม⁴⁰ เมื่อเป็นหัวหน้าพรรคพลังธรรมทักษิณได้ปรับแนวคิดของพรรคใหม่จากการเน้นคุณธรรม ขยายมาสู่ภาพของการแข่งขันในระดับโลก โดยทักษิณใช้ประเด็นการนำประเทศไทยไปสู่การแข่งขันระดับโลกเพื่อหาเสียงให้พรรค การเข้าดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา รับผิดชอบดูแลงานด้านการจราจร โดยประกาศว่าจะแก้ไขปัญหากการจราจรของ

³⁹ วีรพล จ้อยทองมูล, นิคม ชาวเรือ และคณะ, ประวัติ/ สุนทรพจน์ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีคนที่ 23 (กรุงเทพฯ: กลุ่มเจ้าพระยา, 2544), หน้า 237.

⁴⁰ อธิวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์, เส้นทางชีวิต พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร, หน้า. 35.

กรุงเทพฯ ให้ได้ภายใน 6 เดือน⁴¹ นับว่าเป็นการดึงดูดความสนใจของสาธารณชนให้มาอยู่ที่ตัว
ของทักษิณได้เป็นอย่างดี จากนั้นการดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองในรัฐบาลพลเอก
ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งเป็นช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น ภายหลังเหตุการณ์การตัดสินใจลาออกจาก
ตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังธรรมของทักษิณ เพื่อแสดงความรับผิดชอบที่พรรคได้รับการเลือกตั้ง
เพียงที่นั่งเดียวในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2538 เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สร้างให้เกิดกระแสทางสังคมใน
แง่ของการมีความรับผิดชอบต่อการเมือง ประสบการณ์ทางการเมืองในแต่ละตำแหน่งของทักษิณ
นับว่าสร้างโอกาสและช่องทางให้ทักษิณสามารถอ้างอิงเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการขึ้นสู่
การบริหารประเทศทั้งจากแนวคิด นโยบาย และการปฏิบัติ ที่สามารถดึงความสนใจจากประชาชน
ได้เป็นอย่างดี

ต่อมาทักษิณได้ก่อตั้งพรรคการเมืองที่มีชื่อว่า “พรรคไทยรักไทย” จากกระแสความสนใจ
ของสาธารณะ หรือจากการดำเนินการและสร้างพรรคการเมืองในแนวทางใหม่ หรือจากลักษณะ
บางอย่างที่โครงสร้างทางสังคมตอบรับ ได้ประกอบกันเป็นผลให้การเลือกตั้งทั่วไปที่มีขึ้นในปี พ.ศ.
2544 พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงมาเป็นอันดับหนึ่งโดยได้รับคะแนนเสียงจากระบบแบ่ง
เขต 200 ที่นั่ง และระบบบัญชีรายชื่อ 48 ที่นั่ง รวมแล้วมีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 248 คน
ทั้งหมดจากพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 128 คน ที่ตามมาเป็นอันดับ
สอง ทักษิณในฐานะหัวหน้าพรรคไทยรักไทยขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีพรรคร่วม
รัฐบาลคือ พรรคชาติไทยที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 41 คน และพรรคความหวังใหม่ที่มี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 36 คน แต่ภายหลังได้มีการควมรวมพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามา
เป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทยไม่ว่าจะเป็นพรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคเสรี
ธรรม⁴² ด้วยคะแนนเสียงที่เข้มแข็งทำให้ทักษิณมีเสถียรภาพสูงสร้างความชอบธรรมจนอยู่ใน
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบวาระ 4 ปี

การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่สองของทักษิณ มาจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.
2548 พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ด้วย
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 375 คน ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
96 คน พรรคชาติไทยและพรรคมหาชนมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 26 และ 3 คน
ตามลำดับ⁴³ แต่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 2 รัฐบาลโดยเฉพาะตัวผู้นำอย่างทักษิณ

⁴¹ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*, p.63.

⁴² นิยม รัฐอมฤต, “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ใน *การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี*
แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรมิตี เศรษฐสุนทร, บรรณาธิการ (นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้า, 2549), หน้า 89.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

ต้องเผชิญกับการถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่โปร่งใสเป็นอย่างมาก จนต้องมีการประกาศยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ถึง 2 ครั้ง การเลือกตั้งครั้งแรกในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 พรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย และมหาชน ไม่ลงสมัครแข่งขัน อีกทั้งในเวลาต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งในครั้งแรกไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีผลเป็นโมฆะ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งครั้งที่สองในเดือนตุลาคมพ.ศ. 2549 แต่ได้มีการปฏิบัติโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ทำให้ไม่มีการเลือกตั้งในครั้งที่สองจนเป็นเหตุให้ทักษิณพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

4.3.2 การขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของปูติน

ในช่วงก่อนหน้าที่ปูตินจะขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานการเมืองอยู่ก่อนแล้วในฐานะเจ้าหน้าที่ระดับสูงตามหน่วยงานทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสำนักประธานาธิบดี ศูนย์รักษาความสงบภายใน ปูตินไม่ได้ผ่านการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังไม่เคยได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ วลาดิมีร์ ปูติน เริ่มเข้าสู่การเมืองอย่างชัดเจนเมื่อได้รับการแต่งตั้งจากอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยผ่านการรับรองจากรัฐสภาในวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และรักษาการตำแหน่งประธานาธิบดีหลังจากเยลต์ซินลาออกในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2542⁴⁴ ดังนั้นภูมิหลัง ประสบการณ์ และผลงานทางการเมืองของปูตินจึงปรากฏต่อสาธารณชนน้อยมาก

การรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรักษาการตำแหน่งประธานาธิบดีของปูตินในช่วงระยะเวลาประมาณ 7 เดือนนับว่าดึงดูดความสนใจจากประชาชนมาได้ไม่น้อย ทั้งจากการปรับนโยบายที่มีต่อกองกำลังเชชเนีย การเป็นผู้บริหารประเทศในช่วงเศรษฐกิจโลกเติบโต และเชื้อเพลิงซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในประเทศมีราคาสูงขึ้นมีผลให้เศรษฐกิจรัสเซียขยายตัวอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้วยความสามารถหรือปัจจัยหนุนเสริมอย่างใดก็ตามได้ทำให้ผลงานการบริหารของปูตินในฐานะนายกรัฐมนตรีโดดเด่นขึ้นมามากพอที่จะกลายเป็นความชอบธรรมให้ปูตินขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ปูตินเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีหลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2543 โดยปูตินลงสมัครในนามอิสระสามารถชนะการเลือกตั้งได้ในรอบแรกด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 53 ตามมาด้วยนายซูกานอฟ (Zyuganov) หัวหน้าพรรคคอมมิวนิสต์ ได้คะแนนเสียงร้อยละ

⁴⁴ Lilia Shevtsova, *Putin's Russia* (Washington, D.C.:Carnegie Endowment for International Peace, 2005), pp.31-43.

ละ 29.2 นายยาฟลินสกี (Yavlinsky) ได้คะแนนเสียงร้อยละ 5.8 นายตุลียอฟ (Tuleyev) ได้คะแนนร้อยละ 2.95 นายวลาดีมีร์ ซีรินอฟสกี (Vladimir Zhirinovsky) ได้คะแนนเสียงร้อยละ 2.7 นายคอนสแตนติน ติตอฟ (Constantin Titov) ได้คะแนนเสียงร้อยละ 1.47 และผู้สมัครอื่นๆ ซึ่งได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 1⁴⁵ จากผลการเลือกตั้งที่ปูตินสามารถชนะการเลือกตั้งได้ในรอบแรก อีกทั้งผลคะแนนยังห่างจากคู่แข่งจำนวนมาก นับว่าเป็นการรับรองอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมให้ปูตินในการบริหารประเทศได้อย่างเป็นอย่างดี นอกจากนี้ปูตินยังสามารถรวบรวมการสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่างๆ ที่อยู่ใกรัฐสภาได้อีกจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นพรรคเอกภาพ (Unity) ซึ่งเป็นพรรคเสียงข้างมากในสภา กลุ่มตัวแทนประชาชน (People's Deputy) พรรคปิตุภูมิ-มवलรัสเซีย (Fatherland and All-Russia) กลุ่มภูมิภาครัสเซีย (Russian Regions) พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrats) จากการสนับสนุนของพรรคการเมืองเหล่านี้รวมถึงผู้สมัครอิสระบางคนทำให้ปูติน ครองเสียงในสภาได้ 296 จาก 450 เสียง⁴⁶ ทำให้การบริหารประเทศของปูตินมีเสถียรภาพสูง แม้จะถูกวิจารณ์การทำงานว่าเป็นเผด็จการทางอำนาจก็ตาม

ปูตินดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในสมัยที่ 2 จากผลการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547 ทั้งผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภาทำให้ปูตินมีเสถียรภาพและสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศมากขึ้นกว่าในสมัยแรก โดยผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีปูตินได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 71.3 นายนิโคลัย คฮาวิโตนอฟ (Nikolai Kharitonov) ตัวแทนจากพรรคคอมมิวนิสต์ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 13.7 นายเซอร์เกย์ กลาเซียฟ (Sergei Glaziev) ได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 4.1 นางอิรีนา คฮาคามาดา (Irina Khakamada) ได้คะแนนเสียงร้อยละ 3.8 นายอาเลียก มาลูชกิน (Oleg Malyshkin) ได้คะแนนเสียงร้อยละ 2 และนายเซอร์เกย์ มิโรนอฟ (Sergei Mironov) ได้คะแนนเสียงร้อยละ 0.7⁴⁷ นอกจากนี้พรรคการเมืองที่เคยสนับสนุนปูตินในสมัยแรกยังร่วมเป็นพันธมิตรสนับสนุนปูตินต่อ อีกทั้งพรรคสหรัสเซีย (United Russia) ซึ่งเกิดขึ้นจากการควมรวมพรรคเอกภาพและกลุ่มทางการเมืองต่างๆ ได้รับคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นทำให้ปูตินรวบรวมเสียงในสภาได้ถึง 319 เสียง⁴⁸ จาก 450 เสียง ด้วยเสถียรภาพตามหลักการเสียงข้างมากทำให้ปูตินอยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างชอบธรรมจนครบวาระสมัยที่ 2 ทั้งยังได้ผลักดันนโยบาย กฎหมาย และรูปแบบการปกครองขึ้นมาใหม่หลายประการ

⁴⁵ Ibid., p.75.

⁴⁶ Ibid., p.47.

⁴⁷ Michael McFaul and Nikolai Petrv, "What The Elections Tell Us," *Journal of Democracy* 15 (July 2004): 22.

⁴⁸ Ibid.

ปูตินออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2551 โดยไม่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ตนเองสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีกเป็นสมัยที่ 3 ตามที่มีการคาดการณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ปูตินถูกแต่งตั้งให้เข้าร่วมรัฐบาลปัจจุบันในฐานะนายกรัฐมนตรี ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าคุณจะมีอำนาจเหนือประธานาธิบดีคนปัจจุบันอย่างนายดิมิทรี เมดเวเดฟ (Dimitri Medvedev) แม้จะไม่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่การวนเวียนอยู่ในศูนย์กลางอำนาจรัฐของปูตินอย่างยาวนานและต่อเนื่องย่อมบ่งบอกถึงการผูกขาดอำนาจ และนำไปสู่การรวบอำนาจบริหารได้เป็นอย่างดี

4.4 บทสรุป

เมื่อพิจารณาการเกิดขึ้นของระบอบทักษิณและปูตินตามกรอบคิดเรื่องอำนาจความชอบธรรม สามารถสรุปความและสังเคราะห์ความเหมือนความต่างอันมีนัยสำคัญที่เชื่อมโยงต่อการสร้างฐานความชอบธรรมให้กับการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองรวมถึงการบริหารหรือการปกครองของทั้งสองได้ดังนี้

ประการแรก ทักษิณและปูตินต่างมีประสบการณ์ในระบบราชการทั้งคู่ การเรียนรู้ในข้อกำหนดกฎหมาย ความรู้ในเชิงเทคนิคของระบบราชการ ความคุ้นเคยกับระบบการทำงาน ย่อมเป็นช่องทางให้ทั้งสองนำไปใช้เป็นฐานทางอำนาจในมิติของกฎหมายและเหตุผลโดยโครงสร้างทางสังคมของไทยและรัสเซียมักยอมรับอำนาจในมิตินี้ได้ง่ายยิ่งเป็นการเพิ่มความชอบธรรมในแก่ระบอบทักษิณและปูติน ทั้งนี้ปูตินอาจมีความได้เปรียบมากกว่าทักษิณในแง่ที่ว่าปูตินมีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบราชการที่หลากหลาย ทำให้การใช้อำนาจในมิติของกฎหมายเพื่อควบคุมระบบราชการในระดับต่างๆ ปูตินอาจมีความเหนือกว่า

ประการที่สอง ในแง่อำนาจบารมีโครงสร้างทางสังคมของไทยและรัสเซียตอบสนองต่ออำนาจในมิตินี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะภูมิหลังของปูตินและทักษิณที่ถูกถ่ายทอดเรื่องราวในแง่อำนาจบารมีอยู่มากยิ่งขึ้นเป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้แก่ทักษิณ ปูติน และตัวระบอบ โดยเรื่องราวในแง่อำนาจบารมีที่ถูกถ่ายทอดดำเนินไปในลักษณะที่ใกล้เคียงกันกล่าวคือ เป็นเด็กธรรมดาที่ไม่ตั้งใจเรียนในตอนต้น แต่มีสติปัญญาดี เมื่อตั้งใจจึงทำให้ประสบความสำเร็จทางการศึกษาในระดับสูง ความแตกต่างประการสำคัญในด้านอำนาจบารมีระหว่างทักษิณและปูตินคือ ทักษิณออกจากระบบราชการแล้วเข้าสู่วงการธุรกิจ และสามารถประสบความสำเร็จทางธุรกิจเป็นนักธุรกิจชั้นนำได้ การมีพื้นฐานจากนักธุรกิจและมีทรัพย์สินจำนวนมากจึงเป็นฐานทางอำนาจบารมีที่ใช้ในการดำเนินการทางการเมืองของทักษิณ ซึ่งมีความแตกต่างจากปูตินด้วยเหตุว่าปูตินไม่ได้เข้าสู่วงการธุรกิจและครอบครองทรัพย์สินจำนวนมากเหมือนทักษิณฐานทางอำนาจบารมีที่ใช้ในการดำเนินการทางการเมืองที่สำคัญของปูตินจึงปรากฏในลักษณะความรักพวกพ้องและสร้าง

เครือข่ายของคนใกล้ชิดแทน รวมถึงถูกถ่ายทอดในลักษณะของรูปแบบการทำงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรอำนาจรัฐต่างๆ ทั้งอุปนิสัยกล้าตัดสินใจในช่วงที่ประเทศมีเหตุการณ์วิกฤติ การสร้างความคิดชาตินิยมเพื่อสร้างความเหมาะสมในการเป็นผู้นำ

ประการที่สาม การขึ้นสู่ตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารของทักษิณและปูติน ดำเนินไปในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เพราะทั้งคู่ต่างมาจากการเลือกตั้งและเป็นการเลือกตั้งที่ทั้งคู่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ตลอดจนมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาจำนวนมากจนทำให้มีเสถียรภาพทางการเมืองที่เข้มแข็ง ความแตกต่างอยู่ตรงที่ปูตินไม่เคยผ่านงานการเมืองในระดับรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรีเหมือนกับทักษิณ ข้อแตกต่างนี้อาจส่งผลต่อการยอมรับตัวตนในระยะแรกของผู้ไม่เคยผ่านงานการเมืองได้ อีกทั้งปูตินยังไม่ได้สังกัดพรรคหรือเป็นหัวหน้าพรรคอย่างชัดเจนในเชิงนิตินัยเหมือนกับทักษิณ ข้อแตกต่างนี้เป็นผลมาจากความแตกต่างของระบบเลือกตั้งที่ 2 ประเทศเลือกใช้ (พิจารณาในบทต่อไป) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกรณีของปูตินแล้วพบว่าความแตกต่างนั้นไม่ได้ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญประการใดต่อการครองอำนาจ

ประการที่สี่ การออกจากอำนาจของทักษิณและปูตินมีความแตกต่างกัน โดยทักษิณออกจากอำนาจนายกรัฐมนตรีด้วยการถูกปฏิวัติ ในขณะที่ปูตินออกจากอำนาจประธานาธิบดีตามหลักเกณฑ์ของระบบการเมืองปกติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่สามารถอยู่ในเวทีการเมืองต่อไปได้ด้วยการเป็นนายกรัฐมนตรี

ที่กล่าวมาคงทำให้เห็นว่าความชอบธรรมของระบอบทักษิณและปูตินไม่ได้เกิดขึ้นเพียงแค่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง หากแต่ประกอบสร้างอำนาจความชอบธรรมโดยอิงอยู่กับพื้นฐานโครงสร้างทางสังคมที่ดำรงอยู่ จากภูมิหลังประสบการณ์ที่ผ่านมาของทักษิณและปูตินในฐานะผู้นำของระบอบ ที่สำคัญคือผลการเลือกตั้งในลักษณะเสียงข้างมากเด็ดขาดกลายเป็นเครื่องอีกส่วนหนึ่งที่ยืนยันอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมของระบอบทักษิณและปูติน การสร้างอำนาจอันชอบธรรมได้หลายมิตินี้เองที่เป็นปัจจัยรองรับให้ระบอบทักษิณและปูตินไม่เปราะบาง แต่มีความมั่นคงพอที่จะสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ และถึงแม้การเข้าสู่อำนาจ การอยู่ในอำนาจ และการใช้อำนาจของระบอบทักษิณและปูตินจะชอบธรรมด้วยหลักการ แต่การใช้อำนาจบางลักษณะที่เป็นการสร้างผลประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงใช้อำนาจเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ ย่อมทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยตามมา โดยจะกล่าวถึงในบทต่อไป

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบภูมิหลังของทักษิณและปูติน

ประเด็น	ภูมิหลังของทักษิณ	ภูมิหลังของปูติน
1. ความเป็นมา	<ul style="list-style-type: none"> - ต้นตระกูลเป็นคนจีนอพยพ - ทายาทรุ่นที่ 2 เริ่มมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ - ทายาทรุ่นที่ 3 สถานะทางเศรษฐกิจประสบปัญหา แต่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับทางการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - ต้นตระกูลเป็นทาสติดที่ดิน - ทายาทรุ่นที่ 2 มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี - ทายาทรุ่นที่ 3 มีสถานะที่ยากลำบาก
2. ความชอบธรรมในเชิงอำนาจทางกฎหมายและเหตุผล	<ul style="list-style-type: none"> - อยู่ในระบบราชการตำรวจ 14 ปี 	<ul style="list-style-type: none"> - อยู่ในระบบราชการหน่วยงานข่าวกรอง 16 ปี - ทำงานที่เทศบาลนครเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก - ทำงานที่สำนักประธานาธิบดี - ทำงานที่หน่วยงานรักษาความสงบภายในประเทศและหน่วยงานความมั่นคง
3. ความชอบธรรมในเชิงอำนาจบารมี	<ul style="list-style-type: none"> - ถูกถ่ายทอดผ่านภูมิหลังทางการศึกษา - ความสำเร็จในการประกอบธุรกิจ - การสร้างสายสัมพันธ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ถูกถ่ายทอดผ่านภูมิหลังทางการศึกษา - มีอุปนิสัยรักพวกพ้อง - สามารถตัดสินใจได้อย่างเด็ดขาดในภาวะวิกฤติ - ใช้กระแสชาตินิยม
4. การขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารสูงสุด	<ul style="list-style-type: none"> - เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง - เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี - เคยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี - ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก 	<ul style="list-style-type: none"> - เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี - เคยรักษาการตำแหน่งประธานาธิบดี - ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งโดยได้รับคะแนนเสียงเป็นจำนวนมาก

บทที่ 5

การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปุดิน

แม้ว่าระบอบทักษิณและปุดินจะเกิดขึ้นและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ดูจะเอื้ออำนวยต่อการสร้างให้เกิดประชาธิปไตย อีกทั้งยังมีความชอบธรรมสูง เพราะประกอบสร้างอำนาจตามที่โครงสร้างทางสังคมตอบสนอง แต่ระบอบทักษิณและปุดินกลับไม่ใช่ปัจจัยดังกล่าวในการสถาปนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น ในทางกลับกันได้ใช้ปัจจัยดังกล่าวสร้างลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่า โดยภายใต้ระบอบทักษิณและปุดินล้วนปรากฏว่ามีการบริหารและปกครองประเทศในลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าทั้ง 5 มิติคือ

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมาย ฝ่ายที่ครองอำนาจรัฐจะใช้ทุกวิธีการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง อีกทั้งมีการกำจัดฝ่ายตรงข้ามด้วยการใช้กฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ถือครอง มีการควบคุมการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาเพื่อให้ผ่านกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล ระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายด้วยการออกพระราชกำหนดอัตราภาษีสรรพสามิต และการออกพระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย การแทรกสถาบันทางการเมือง ระบอบปุดินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย ด้วยการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายการเลือกตั้ง การขยายอำนาจประธานาธิบดีเพื่อควบคุมสถาบันทางการเมืองทั้งสถาบันตุลาการ และรัฐสภา รวมถึงการปรับเปลี่ยนกลไกทางด้านงบประมาณและหน่วยทางการปกครองในระดับภูมิภาค

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของการจัดการชั่วคราวข้าม รัฐบาลมีลักษณะบิดเบือนไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครองโดยใช้ผู้จงรักภักดีหรือสถาบัน หน่วยงานที่ตนเองสามารถควบคุมได้ให้ไปดำเนินการ การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่ายหนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมด ระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม ผ่านสงครามปราบปรามยาเสพติดและผู้มีอิทธิพล การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการควบคุมพรรคการเมือง ระบอบปุดินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามผ่านสงครามเซชนีย์ การจับกุมและยึดทรัพย์ฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง และการควบคุมพรรคการเมือง

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง ฝ่ายที่ครองอำนาจจะพยายามครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว (Monopolize Power) และมีการปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจ

ทางการเมืองได้เท่ากับตน ระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองผ่านการปฏิรูประบบราชการ การใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ระบอบปูตินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองผ่านระบบผู้แทนประธานาธิบดี การแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองต่างๆ และการสร้างสภาที่ปรึกษา (State Council)

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง ในรัฐที่เป็นผู้ล่าชนชั้นนำทางธุรกิจจะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองและเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำกฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองจะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ ระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง ผ่านการดึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ให้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองพร้อมกับผลประโยชน์ที่เติบโตของกลุ่มทุนดังกล่าว ระบอบปูตินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง ด้วยการสร้างความมั่งคั่งให้กับนักธุรกิจที่ใกล้ชิดระบอบปูติน และการเพิ่มจำนวนของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการโหม่นนำวชักจูงทางการเมือง (Lobbyist)

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน ประชาชนโดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ในสถานะของผู้รับใช้คอยรับผลประโยชน์ ในสังคมระดับต่างๆ จะมีการแบ่งแยกกันสูง การแบ่งแยกนี้จะนำไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ตนเอง ระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน ผ่านการควบคุมสื่อเพื่อใช้ในการสื่อสารกับประชาชน อีกทั้งยังใช้นโยบายประชานิยมเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิพิเศษและอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ ระบอบปูตินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน ผ่านการควบคุมสื่อและนโยบายด้านสังคมที่ให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มคนต่างๆ ในสังคม

ปฏิบัติการในลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าทั้ง 5 มิติ ซึ่งระบอบทักษิณและปูตินได้สร้างขึ้นล้วนเป็นประเด็นใหญ่และมีขอบเขตเนื้อหาที่กว้างขวาง แต่ในงานชิ้นนี้เลือกกล่าวถึงข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏโดยหยิบใช้ใจความสำคัญของแต่ละประเด็นเพื่อนำมาอธิบายยืนยันให้เห็นลักษณะของรัฐผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด อีกทั้งเป็นเงื่อนไขนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตย เนื้อหาของบทนี้จึงประกอบไปด้วย 5 ส่วนหลักซึ่งดำเนินตามลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าใน 5 มิติดังนี้

5.1 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายของระบอบทักษิณและปูติน

การปรับเปลี่ยน แก้ไข ทำลาย หรือบิดเบือนหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจากฝ่ายบริหารของประเทศมีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ การปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตอบสนองต่อปัญหาของสังคมการเมืองที่เกิดขึ้น หรือแก้ปัญหามาของประชาชนจึง

ไม่ใช่เรื่องผิดแปลกแต่อย่างใด หากแต่การปรับใช้ ทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญเพื่ออำนวยความสะดวกประโยชน์ให้กับฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้ง จัดการและครอบงำปริณทลทางการเมืองทั้งหลายให้อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารในทุกทาง มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินการบริหารประเทศของทั้งสองสะท้อนให้เห็นถึงการทำลายแนวคิด หรือเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญผ่านการออกกฎระเบียบ ขอบังคับจากฝ่ายบริหารที่ทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ในหลายกรณี

5.1.1 ระบอบทักษิณกับการปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยหลักการพื้นฐานหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจสูงสุด บทบัญญัติที่เป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารจึงเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้ระบอบทักษิณมีอำนาจในการยับยั้งอุปสรรคต่างๆ ที่ขัดขวางต่อการบริหาร ใช้อำนาจเพื่อจัดการฝ่ายตรงข้ามได้อย่างไม่ผิดกฎหมาย และควบคุมอำนาจทางการเมืองต่างๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ รัฐบาลทักษิณปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในลักษณะการออกกฎระเบียบ ขอบังคับ เพื่อขยายหรือเพิ่มเติมอำนาจที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ทั้งจากกรณีของการตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และการแทรกแซงสถาบันทางการเมือง การกระทำของระบอบทักษิณในกรณีนี้ที่กล่าวมาล้วนส่งผลให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าทั้งสิ้น

5.1.1.1 การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม

การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 เป็นการตราพระราชกำหนดโดยมีเนื้อหาแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527¹ สาระสำคัญของพระราชกำหนดคือ การขยายฐานการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ครอบคลุมถึงกิจการโทรคมนาคม โดยแปลงค่าสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต พระราชกำหนดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมายกล่าวคือ ทำลายหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองกระทำการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง อีกทั้งการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวมีข้อมูลชี้ได้ว่าสร้างผลประโยชน์ให้กับผู้นำฝ่ายบริหารในฐานะส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม

พระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะทำลายหลักการหรือเจตนารมณ์ของ

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” ใน รัฐต้นทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า156.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะเหตุว่ามีการกำหนดในรัฐธรรมนูญมาตรา 218 และ 220 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการประกาศใช้พระราชกำหนด ที่ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ² แต่ในกรณีนี้ปราศจากความจำเป็นเร่งด่วน เพราะการจัดเก็บค่าสัมปทานและภาษีสรรพสามิตของรัฐกับธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งเป็นผู้สัญญาบัตรนั้นเป็นเรื่องของการดำเนินการทางธุรกิจทั่วไป ความจำเป็นเร่งด่วนของการมีหรือไม่มีข้อกำหนดนี้แล้วจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจน หากพิจารณาในกรอบของประชาธิปไตยการออกพระราชกำหนดซึ่งไม่ได้มีการพิจารณาจากสภาที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนที่หลากหลาย เท่ากับว่าตัดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ ถึงแม้ว่าพระราชกำหนดที่ออกมาต้องนำเข้าสู่สภาแต่เป็นเพียงการลงมติรับรองหรือไม่รับรองพระราชกำหนดเท่านั้นไม่เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียงในเชิงเนื้อหา

พระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมที่มีการตราขึ้นโดยมติ

คณะรัฐมนตรีสมัยรัฐบาลทักษิณสามารถสร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคลให้กับกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งเป็นฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นได้ไม่ต่ำกว่า 1 แสนล้านบาท³ เป็นที่ทราบกันดีว่าระบอบทักษิณ ประกอบด้วยกลุ่มทุนใหญ่จากกิจการด้านโทรคมนาคม อีกทั้งยังมีกลุ่มทุนสื่อสารโทรคมนาคมอีกหลายกลุ่มที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจของระบอบทักษิณ ทั้งในคณะรัฐมนตรี (นายอดิศักดิ์ โพธารมิก นายวัฒนา เมืองสุข) ในพรรคไทยรักไทย (นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์)⁴ พระราชกำหนดฉบับนี้จึงแสดงให้เห็นบทบาทของฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองในรัฐที่เป็นผู้ล่าที่พยายามกระทำการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง จากเดิมที่ธุรกิจโทรคมนาคมต้องจากค่าสัมปทานจำนวนร้อยละ 25 ของรายได้ให้กับรัฐ แต่ภายหลังการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวธุรกิจโทรคมนาคมไม่ต้องแบกรับการจ่ายค่าสัมปทานให้แก่รัฐมากเท่าเดิม เพราะสามารถนำการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตร้อยละ 10 ซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์มาหักลบจากค่าสัมปทานได้จึงทำให้ธุรกิจโทรคมนาคมลดภาระการจ่ายค่าสัมปทานลงไปร้อยละ 10 คงเหลือค่าสัมปทานในอัตราร้อยละ 15⁵ ในกรณีของพระราชกำหนดฉบับนี้ยังเชื่อมโยงไปสู่การอธิบายผู้นำของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ใน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 218, 220.

³ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “คอร์ปรัชันนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ,” ใน *พิษทักษิณ, ภัยใหญ่* ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547), หน้า 86.

⁴ เกษียร เตชะพีระ, *บุชกับทักษิณ*, หน้า 140.

⁵ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “คอร์ปรัชันนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ,” ใน *พิษทักษิณ, ภัยใหญ่* ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, หน้า 87.

ลักษณะที่ผู้นำฝ่ายบริหารได้รับผลประโยชน์จึงให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวด้านหนึ่งเป็นการผลัดภาระภาษีสรรพสามิตให้ตกอยู่กับประชาชนส่วนรวม โดยกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมที่มีสถานะส่วนบุคคลได้รับประโยชน์ นอกจากนี้หากอธิบายในลักษณะผลประโยชน์ส่วนรวมที่จะตกแก่รัฐนั้น พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากเดิมปีละ 6,000 ล้านบาท⁶ กรณีการออกพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคมจึงเป็นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมายประการหนึ่งภายใต้ระบอบทักษิณ

5.1.1.2 การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมายอีกประเด็นคือ ฝ่ายครองอำนาจมีการกำจัดฝ่ายตรงข้ามโดยการใช้อำนาจที่ตนเองเป็นผู้ถือครอง ภายใต้ระบอบทักษิณปรากฏลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในด้านนี้จากการตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย พระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ.2546 โดยมีสาระสำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 โดยเพิ่มลักษณะความผิดของผู้ที่มีลักษณะกระทำการก่อการร้าย รวมถึงผู้สนับสนุน และคณะบุคคลผู้ร่วมกระทำการให้มีโทษสูงสุดคือ ประหารชีวิต⁷ การเพิ่มลักษณะการก่อการร้ายให้เป็นโทษทางอาญาและให้มีโทษถึงประหารชีวิตมีแนวโน้มที่รัฐจะนำข้อกล่าวหาการก่อการร้ายไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำจัดฝ่ายตรงข้ามได้ ด้วยเหตุที่พระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุยกเว้นความผิดเอาไว้เพียงแค่การเดินขบวน ประท้วง ชุมนุม โต้แย้ง เพื่อเคลื่อนไหวให้รัฐบาลช่วยเหลือหรือเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย⁸ หากแต่ในสังคมการเมืองปัจจุบันไม่ได้มีเพียงการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่มีทั้งการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไปจากรัฐ มีการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงออกถึงการไม่ยอมรับอำนาจรัฐ รวมถึงการเคลื่อนไหวเพื่อล้มอำนาจรัฐ การเคลื่อนไหวเหล่านี้มีแนวโน้มจะมากขึ้นในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยปัจจุบัน ด้วยช่องทางของพระราชกำหนดดังกล่าวรัฐอาจกล่าวอ้างข้อหาการก่อการร้าย และใช้มาตรการการลงโทษประหารชีวิตเป็นช่องทางในการกำหนดนิยามให้

⁶ คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญตายแล้ว (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2548), หน้า48.

⁷ กิตติศักดิ์ ปกรติ, “7 ปมปริศนาในยุคทักษิณานุวัตร,” ใน รัฐันทักษิณ, เจมส์ศักดิ์ ปันทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า146.

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ,” ใน รัฐันทักษิณ, หน้า 159.

ประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมืองกลายเป็นผู้ก่อการร้าย และนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ต่อประชาชน

พระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายสามารถพิจารณาเชื่อมโยงตามลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติกฎหมายได้ดังนี้ พระราชกำหนดดังกล่าวทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจรัฐขยายขอบเขตของอำนาจจากกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ถือครองและนำอำนาจไปกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่เป็นอุปสรรคได้

พระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายย่อมขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการเชื่อถือ การแสดงความคิดเห็น การถกเถียง การพูด การเผยแพร่ข่าวสาร การชุมนุม การเดินขบวน การร้องเรียน การจำกัดให้มีแต่เพียงการเคลื่อนไหวซึ่งเป็นการร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐเท่านั้นที่ไม่จัดว่าเป็นการก่อการร้าย ทำให้ฐานของการเคลื่อนไหวที่ชอบด้วยกฎหมายแคบลง เสรีภาพในการชุมนุม เดินขบวนร้องเรียนจึงถูกจำกัดให้น้อยลงตามไปด้วย อีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าวมีการขยายบทลงโทษโดยให้มีโทษสูงสุดคือการประหารชีวิต ย่อมเท่ากับว่าฝ่ายที่ครองอำนาจสามารถขยายขอบเขตอำนาจด้วยกฎหมายที่ตนเป็นผู้ถือครอง และใช้การประหารชีวิตซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายที่ตนถือครองเป็นเครื่องมือไปกำจัดผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้ามได้

5.1.1.3 การแทรกแซงสถาบันทางการเมือง

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมติของกฎหมายยังได้ระบุนถึง สถาบันทางการเมืองที่อยู่ในกระบวนการทางกฎหมายจะถูกควบคุมด้วยผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจรัฐได้ง่ายไม่ว่าจะเป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายอย่างเช่น ฝ่ายนิติบัญญัติจะรับสินบนเพื่อลงคะแนนในพระราชบัญญัติต่างๆ มีการซื้อการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาเพื่อให้ผ่านกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอำนาจรัฐตามกฎหมาย เช่น องค์กรอิสระต่างๆ จะต้องมึนนักการเมืองเอื้อประโยชน์ให้ ภายใต้ระบอบทักษิณสถาบันทางการเมืองที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทางกฎหมายถูกอธิบายว่าตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางผลประโยชน์จากรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่ายรัฐบาลสามารถครองเสียงข้างมากได้ถึง 364 เสียง ซึ่งเกิดจากการควมรวมพรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กให้เข้ามาอยู่ในพรรคไทยรักไทย (จะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป) ในส่วนของวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่ในการถ่วงถ่วงกฎหมายตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางผลประโยชน์ของรัฐบาลตามที่บรรเจ็ด สิงคะเนติ อธิบายไว้ใน 5 ลักษณะ

กล่าวคือ⁹ วุฒิสภาตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางด้านผลประโยชน์จากรัฐบาลผ่านความเป็นเครือญาติกับบุคคลฝ่ายรัฐบาล ความมีผลประโยชน์ในทางธุรกิจร่วมกับคนในรัฐบาล วุฒิสมาชิกบางคนต้องการปกป้องอิทธิพลหรือผลประโยชน์จึงต้องร่วมมือกับรัฐบาล วุฒิสมาชิกบางคนต้องการสืบอำนาจทางการเมืองต่อไปจึงต้องสร้างสายสัมพันธ์ต่อฝ่ายรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนใช้เงินจากฝ่ายรัฐบาลในการดำเนินการทางการเมือง การที่สถาบันนิติบัญญัติซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการออกกฎหมายถูกควบคุมและถูกทำให้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาลที่ครองอำนาจย่อมเป็นปัญหาที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมาย ประเด็นสำคัญต่อมาคือไม่เพียงสถาบันทางนิติบัญญัติ องค์กรอิสระบางหน่วยงานต่างตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางผลประโยชน์ของรัฐบาลด้วยเช่นกัน

องค์กรอิสระภายใต้ระบอบทักษิณบางองค์กรมีกระบวนการที่ทำให้หนักการเมืองเอื้อผลประโยชน์ให้อย่างเลียงไม่ได้ การที่องค์กรอิสระตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายรัฐบาลผ่านกระบวนการสรรหา (ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องได้รับเลือก 3 ใน 4 จากคณะกรรมการสรรหา ดังนั้นกรรมการสรรหาจากฝ่ายการเมืองจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ได้รับการเสนอชื่อ) จึงทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินี้ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องผ่านกระบวนการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ภายใต้ระบอบทักษิณกรรมการสรรหาองค์กรอิสระฝ่ายการเมืองต่างเป็นคนของรัฐบาลทั้งสิ้น เช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งฝ่ายการเมือง ประกอบไปด้วยนายพินิจ จารุสมบัติ ร.ต.ประภาส ลิ้มปะพันธ์ พ.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ และนายชิงชัย มงคลธรรม คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฝ่ายการเมือง ประกอบไปด้วย นายสุธรรม แสงประทุม นายมัน พัทธินัย นายเจษฎา สันติประชาชัย นายชิงชัย มงคลธรรม และ พ.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ โดยทั้งหมดในขณะนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายรัฐบาลทั้งสิ้น¹⁰ การที่กรรมการสรรหาฝ่ายการเมืองจากรัฐบาลทั้งหมดยอมสร้างเงื่อนไขให้เกิดการเอื้อและตอบแทนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับผู้เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอย่างเลียงไม่ได้

5.1.2 ระบอบปูตินกับการปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ.1993) ของประเทศรัสเซียมีลักษณะที่เอื้อให้ประธานาธิบดี

⁹ บรรเจิด สิงคนดี, “การแทรกแซงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเครื่องชี้วัดความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง,” ใน รู้ทันทักษิณ 2, เจมส์คีย์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 271-272.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 269.

มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงอดีตประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน จะพบเห็นว่าประธานาธิบดีถูกค้ำอำนาจจากหลายฝ่ายทั้งรัฐสภา สถาบันตุลาการ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงสร้างช่องทางในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้มาก แม้ประธานาธิบดีปูตินจะไม่ได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่ความพยายามที่จะขจัดช่องทางที่เป็นอุปสรรคในการใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้ปรากฏออกมาในลักษณะของการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ (Para-Constitutionalism) เพื่อสร้างช่องทางการขยายอำนาจ การใช้อำนาจ และควบคุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ สอดคล้องกับทัศนะของริชาร์ด ซาควา (Richard Sakwa) ศาสตราจารย์ทางด้านการเมืองรัสเซียของมหาวิทยาลัยเคนต์ (University of Kent) ที่มองว่า “ปูตินได้เปลี่ยนข้อบังคับของรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงตัวอักษรในรัฐธรรมนูญ”¹¹ ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่แม้จะมอบอำนาจสูงสุดให้ประธานาธิบดี แต่ต้องถูกกำกับและตรวจสอบได้ถูกระบบปูตินปรับใช้ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นไปจากการกำกับตรวจสอบเกิดขึ้นได้ยาก ระบบปูตินปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาอำนาจของประธานาธิบดีให้เพิ่มสูงขึ้นผ่านการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง การขยายอำนาจของประธานาธิบดีเข้าไปควบคุมสถาบันทางการเมือง และการปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่นผ่านวิธึงบประมาณและหน่วยทางการปกครอง

5.1.2.1 การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง

ภายใต้รัฐบาลของประธานาธิบดีปูตินมีการผลักดันแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง และถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2544 ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายฉบับนี้มีความพยายามกำหนดระเบียบปฏิบัติการเกิดขึ้นของพรรคการเมือง การบริหารจัดการ การดำเนินการทางการเมืองของพรรคให้เป็นไปอย่างมีระบบตามรากฐานของระบบพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับจากกฎหมายพรรคการเมืองฉบับดังกล่าวมีนัยของการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และความพยายามของรัฐบาลปูตินที่จะสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้กฎหมายที่ฝ่ายตนถือครองเข้าควบคุมพรรคการเมืองให้กลายเป็นแค่เพียงเครื่องมือที่ไม่เป็นอุปสรรคหรือกีดกันอำนาจของรัฐบาล

ข้อกำหนดที่ให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกพรรคที่ผ่านการลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 10,000 คน (จากเดิมกำหนดให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คน) แต่ละพรรคการเมืองต้องมีสาขาของพรรคไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของ 89 เขตการปกครอง (พรรคการเมืองต้องมีสาขาของพรรคประจำอยู่อย่างน้อย 45 เขตการปกครอง) แต่ละสาขาของพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกที่

¹¹ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society* (Oxon: Routledge, 2008), p. 269.

ลงทะเบียนเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่า 100 คน¹² การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองเดิมอย่างเป็นทางการเป็นอิสระจากรัฐ รวมถึงการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองใหม่ๆ ที่ปราศจากการสนับสนุนจากรัฐเป็นไปได้ยากมากขึ้นเมื่อรัฐบาลปูตินมีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองอีกครั้งในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการขยายข้อกำหนดในเชิงปริมาณให้เพิ่มมากขึ้น เช่น พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 50,000 คน สาขาของพรรคการเมืองในแต่ละเขตการปกครองต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 500 คน¹³ จากข้อกำหนดเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองมีจำนวนลดลง อีกทั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กต่างถูกกีดกันออกจากการเมืองในระดับชาติ เห็นได้จากภายหลังการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้พบว่าในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2547 มีพรรคการเมืองทั้งหมด 50 พรรค ปี พ.ศ. 2549 มีพรรคการเมือง 35 พรรค และ ปี พ.ศ. 2550 มีพรรคการเมือง 17 พรรค¹⁴ จากเดิมก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวมีพรรคการเมืองถึง 190 พรรค¹⁵

ในทางปฏิบัติกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวได้ทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญ (มาตราที่ 30 และ 32) เพราะทำให้สิทธิในการรวมกลุ่มทางการเมืองและสิทธิในการเข้าร่วมบริหารประเทศของประชาชนกระทำได้อย่างยากจากข้อจำกัดของกฎหมายพรรคการเมือง นอกจากนี้ข้อกำหนดบางประการของกฎหมายพรรคการเมืองทำให้ระบอบปูตินที่เป็นฝ่ายครองอำนาจสามารถใช้กฎหมายพรรคการเมืองที่ตนเป็นผู้ถือครองกำจัดพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้าม หรือทำให้พรรคการเมืองไม่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจ ด้วยเหตุว่ากฎหมายพรรคการเมืองที่ระบอบปูตินแก้ไขทำให้เกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นไปได้ยากลำบาก อีกทั้งพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรที่ไม่มากย่อมมีโอกาสน้อยที่จะเข้าไปดำเนินการทางการเมืองในระบบปกติ ยิ่งไปกว่านั้นข้อกำหนดบางประการยังให้ฝ่ายที่ครองอำนาจเข้าควบคุมพรรคการเมืองได้ทั้งในเชิงโครงสร้างและงบประมาณ โดยกฎหมายกำหนดให้มีหน่วยงานลงทะเบียนกลาง (Federal Registration Service) ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมกระบวนการลงทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง รวมถึงเฝ้าติดตามการดำเนินงานของพรรคการเมืองและมีสิทธิระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองได้ทางด้านงบประมาณในการสนับสนุนพรรคการเมืองกำหนดให้รัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก

¹² Cameron Ross, *Russian Politics under Putin* (Manchester: Manchester University Press, 2004), pp. 43-44.

¹³ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, p. 144.

¹⁴ Ibid., p. 144.

¹⁵ Leslie Holmes, "Russian Corruption and State Weakness in Comparative Post-Communist Perspective," in *Leading Russia: Putin in Perspective*, ed. Alex Pravda (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 81.

ทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดูแล และจำกัดประชาชนและองค์กรธุรกิจให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง¹⁶ กฎหมายยังระบุถึงพรรคการเมืองที่จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐจะต้องได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนในระบบสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ในระบบเขตต้องมีสมาชิกพรรคได้รับเลือกไม่น้อยกว่า 12 คน หากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดพรรคการเมืองต้องคืนเงินกองทุนให้กับรัฐ หากไม่สามารถคืนเงินให้รัฐได้จะถือว่าขาดคุณสมบัติในการเลือกตั้งครั้งต่อไป¹⁷ จากข้อกำหนดต่างๆ สะท้อนให้เห็นความพยายามของระบบปูตินที่จะทำให้พรรคการเมืองอยู่ภายใต้รัฐและไม่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจ ทั้งการสร้างโครงสร้างที่เป็นหน่วยงานขึ้นมาควบคุมพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองยึดโยงทางการเงินกับรัฐมากกว่าประชาชน

นอกจากกฎหมายพรรคการเมืองแล้วระบบเลือกตั้งของประเทศรัสเซียถูกปฏิรูปขนานใหญ่ภายใต้รัฐบาลของปูตินเช่นกัน การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งดังกล่าวส่งผลใกล้เคียงกับกฎหมายพรรคการเมือง กล่าวคือ มุ่งลดจำนวนพรรคการเมือง และใช้ระบบเลือกตั้งเข้าไปควบคุมการเมืองในระดับภูมิภาค ระบบเลือกตั้งของรัสเซียถูกปฏิรูปใหม่ในปี พ.ศ. 2547 โดยรัฐบาลปูตินดำเนินการแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งให้การเลือกตั้งในระดับประเทศใช้ระบบสัดส่วนทั้งหมด (จากเดิมใช้ 2 ระบบคือสัดส่วนและระบบแบ่งเขต) โดยมีเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 7 (จากเดิมร้อยละ 5)¹⁸ ส่วนระบบเลือกตั้งในระดับภูมิภาคให้สภาในเขตการปกครองเลือกตั้งสมาชิกสภาครึ่งหนึ่งมาจากการเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วน และอีกครึ่งหนึ่งมาจากระบบแบ่งเขต (จากเดิมใช้ระบบแบ่งเขตทั้งหมด) ทั้งนี้การเลือกตั้งด้วยระบบสัดส่วนพรรคการเมืองที่จะเสนอบัญชีรายชื่อเพื่อลงแข่งขันได้ต้องเป็นพรรคการเมืองในระดับชาติที่มีการลงทะเบียนเอาไว้แล้วเท่านั้น¹⁹ การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งในระดับประเทศมาใช้ระบบสัดส่วนทั้งหมดส่งผลให้กลุ่มทางการเมือง (Political Blocs) ถูกจำกัดด้วยข้อกำหนดในการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีโอกาสน้อยที่จะได้รับการเลือกตั้ง (กลุ่มทางการเมืองเป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก มีคุณลักษณะไม่เข้าเกณฑ์ที่จะสามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองได้ แต่สามารถลงแข่งขันในการเลือกตั้งได้ นิยมจัดตั้งกันมากในช่วงอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน) นอกจากนี้ผู้สมัครอิสระซึ่งเป็นที่นิยมและได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินไม่สามารถลงสมัครในนามผู้สมัครอิสระต่อไปได้

¹⁶ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin*, p. 44.

¹⁷ Richard Sakwa, *Putin Russia's Choice* (London: Routledge, 2004), p.115.

¹⁸ Timothy J. Colton and Cindy Skach, "The Russian Predicament," *Journal of Democracy* 16, 3 (July 2005): 123.

¹⁹ Henry E. Hale, *Why not Parties in Russia? : Democracy, Federalism, and The State* (New York: Cambridge University Press, 2007), p. 232.

จากการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากสมาชิกรัฐสภาที่ลงสมัครในนามผู้สมัครอิสระจำนวน 67 คน²⁰ ต้องเข้าร่วมกับพรรคการเมืองภายหลังการประกาศใช้ระบบดังกล่าว การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งสะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐบาลปูตินที่ต้องการยับยั้งกฎระเบียบการเลือกตั้งแบบเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจ เพราะระบบเลือกตั้งแบบเดิมไม่อาจทำให้ระบอบปูตินครองอำนาจได้อย่างมั่นคงทั้งในสภาวะระดับชาติและสภาในระดับเขตการปกครอง การยับยั้งระเบียบการเลือกตั้งเดิมด้วยการแก้ไขใหม่จึงเป็นไปเพื่อขจัดอุปสรรคในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองในระดับชาติและขยายอำนาจของผู้นำลงไปในแต่ละเขตการปกครองผ่านระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน การกำหนดให้พรรคการเมืองในระดับชาติเท่านั้นที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาในระดับภูมิภาคได้ เป็นช่องทางสำคัญที่รัฐบาลซึ่งครองอำนาจจะสอดแทรกตัวแทนของรัฐบาลให้เข้ามาควบคุมสภาในเขตการปกครองได้ ดังจะเห็นได้จาก การเลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับภูมิภาคหลังการประกาศใช้ระบบเลือกตั้งดังกล่าวสมาชิกพรรคสหรัสเซียซึ่งเป็นพรรครฐานเสียงสำคัญของระบอบปูตินได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาในระดับภูมิภาคถึง 78 เขตจากทั้งหมด 89 เขต²¹ อีกทั้งพรรคการเมืองในระดับชาติและผู้สมัครในบัญชีรายชื่ออาจไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน หรือไม่ได้เป็นตัวแทนความต้องการและปัญหาในระดับเขตการปกครองได้อย่างเหมาะสม ความพยายามปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อขยายฐานอำนาจของระบอบปูตินยังครอบคลุมไปถึงสถาบันทางการเมืองด้วย

5.1.2.2 การขยายอำนาจประธานาธิบดีเพื่อควบคุมสถาบันทางการเมือง

ในมิติของสถาบันทางการเมืองระบอบปูตินได้ทำลายหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วยการแก้ไขระเบียบปฏิบัติเพื่อเปิดช่องทางให้เข้าไปควบคุมสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย รวมถึงการควบคุมด้วยผลประโยชน์หรือการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่สถาบันทางการเมืองทั้งสถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันตุลาการ

ในกรณีสถาบันนิติบัญญัติของรัสเซีย การเปลี่ยนแปลงระบบการสรรหาวุฒิสภาที่ถูกผลักดันโดยระบอบปูตินได้รับการรับรองจากวุฒิสภาในวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบ 119 เสียง ไม่เห็นด้วย 18 เสียง²² หลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าวที่แสดงให้เห็นการเข้าไปควบคุมวุฒิสภาได้แก่ ข้อกำหนดที่ให้วุฒิสภามาจาก 89 เขตการปกครอง โดยให้เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร 1 คน และตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ 1 คน จากเดิมที่วุฒิสภา

²⁰ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, p. 166.

²¹ Gerd Meyer, *Formal Institution and Informal Politics in Central and Eastern Europe* (Opladen: Barbara Budrich, 2008), p.251.

²² David M. Kotz and Fred Weir, *Russia's path from Gorbachev to Putin* (New York: Routledge, 2007), p.278.

มาจากหัวหน้าฝ่ายบริหารและหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้ง 89 เขตการปกครอง แม้ข้อกำหนดในกฎหมายดังกล่าวจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราที่ 95 ซึ่งให้วุฒิสภาเป็นผู้แทนจากหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียหน่วยละ 2 คน โดยคนหนึ่งมาจากองค์กรผู้แทนอำนาจรัฐและคนหนึ่งมาจากองค์กรบริหารอำนาจรัฐ แต่การแต่งตั้งตัวแทนที่ไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชน หรือไม่ได้ผ่านการเห็นชอบจากประชาชนย่อมทำให้เกิดการเอื้อประโยชน์จากฝ่ายการเมืองที่ครองอำนาจ ด้วยการส่งตัวแทนของกลุ่มฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะคนของรัฐบาลเข้าไปดำรงตำแหน่งในวุฒิสภา ดังจะเห็นได้จากในเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 มีการแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละเขตการปกครองเข้าไปดำรงตำแหน่งวุฒิสภาโดย 23 คนเป็นอดีตผู้ว่าเขตการปกครอง 15 คนเป็นอดีตโฆษกของเขตการปกครองซึ่งอยู่ฝ่ายรัฐบาลและสนับสนุนปูติน เมื่อดูในภาพรวมของวุฒิสภาทั้ง 178 คน พบว่าร้อยละ 35 เป็นตัวแทนที่ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกับแต่ละเขตการปกครอง แต่กลับเป็นตัวแทนของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่ใกล้ชิดกับระบบปูติน²³ ทั้งนี้รวมถึงการแต่งตั้งนายเซอร์เกย์ มีโรนอฟ (Sergey Mironov) อดีตรองหัวหน้าศูนย์การเลือกตั้งของปูตินดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา การแต่งตั้งนายมิกฮาอีล มาร์เกลอฟ (Mikhail Margelov) และนายดมิทรี เมเซนตซ์เซฟ (Dmitry Mezentsev) ซึ่งได้รับการวิจารณ์ว่าใกล้ชิดกับรัฐบาลปูตินมาก ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ และตำแหน่งกรรมาธิการสื่อ²⁴ การเอื้อประโยชน์ดังกล่าวเป็นผลให้วุฒิสภาถูกรวบอำนาจ แทรกแซง และลดความเป็นอิสระลง ทั้งที่วุฒิสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญทางกฎหมายในประเทศรัสเซีย

สำหรับสถาบันตุลาการมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนถึงความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการภายใต้ระบบปูติน พบว่ามีประชาชนเพียงร้อยละ 6 ที่เชื่อว่าสถาบันตุลาการของรัสเซียมีอิสระจากฝ่ายบริหาร ส่วนประชาชนอีกเกือบร้อยละ 50 เชื่อว่าสถาบันตุลาการของรัสเซียอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร²⁵ นอกจากนี้วาเลเรีย สเปอริง (Valerie Sperling) ได้ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายตุลาการของรัสเซียถูกทำให้มีสถานะเป็นเครื่องมือหนึ่งของระบบปูติน ไม่ว่าจะเป็นการใช้กฎหมายที่ตนเองถือครองผ่านฝ่ายตุลาการเพื่อกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่เป็นสื่อมวลชนและบุคคลทั่วไปที่ต่อต้านระบบปูติน²⁶

²³ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin*, p. 163.

²⁴ Paul Chaisty, "Majority Control and Executive Dominance," in *Leading Russia: Putin in Perspective*, ed. Alex Pravda (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 129.

²⁵ Valerie Sperling, *Altered State: The Globalization of Accountability* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 233-234.

²⁶ *Ibid.*, pp. 231-244.

ระบอบปุตินใช้การแก้ไขกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายตุลาการด้วยการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจาก 12 ปีเป็น 15 ปี และยกเลิกการจำกัดอายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากเดิมที่กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอายุไม่เกิน 70 ปี²⁷ การแก้ไขกฎหมายตามลักษณะดังกล่าวมีนัยของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติกฎหมายที่เน้นการเมืองเข้าควบคุมสถาบันตุลาการได้มากขึ้นด้วยการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าฝ่ายที่ครองอำนาจจะควบคุมสถาบันตุลาการผ่านการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งได้ในส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม แต่การเอื้อผลประโยชน์ด้วยปรับแก้ข้อบังคับด้านเวลาและอายุ ยิ่งทำให้ระบอบปุตินสามารถควบคุมสถาบันตุลาการให้เป็นกลไกในการแสวงหาอำนาจได้มากขึ้นกว่าเดิม ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดพบว่าระบอบปุตินได้แต่งตั้งนายยูริ ชายกา (Yuri Chaika) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในรัฐบาลของตนเองขึ้นเป็นอัยการสูงสุด อีกทั้งยังให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำแต่ละเขตการปกครองซึ่งปุตินเป็นผู้เสนอชื่อ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง²⁸ นอกจากนี้การตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2545 โดยสาระสำคัญคือ การถ่ายโอนอำนาจในการสั่งจับกุม คမ်းซังจากอัยการมาไว้ที่ผู้พิพากษา²⁹ ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่ระบอบปุตินสามารถควบคุมผ่านการแต่งตั้งได้โดยตรงมากกว่าอัยการ (รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา และให้อัยการสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งอัยการ) การตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวยอมทำให้ระบอบปุตินในฐานะผู้ถือครองกฎหมายดังกล่าวใช้เป็นช่องทางในการจับกุม คမ်းซังฝ่ายตรงข้ามได้ง่ายขึ้น

ความพยายามควบคุมสถาบันทางการเมืองของระบอบปุตินได้ทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติของกฎหมายควบคุมไปด้วย เพราะวาระบอบปุตินในฐานะผู้ครองอำนาจรัฐใช้ทุกวิธีการเพื่อยับยั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรค และปรับแก้กฎกติกาขึ้นใหม่เพื่อแสวงหาอำนาจและความมั่นคงทางอำนาจ การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้สอยประโยชน์จากการปรับใช้หลักการของรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบปุตินยังปรากฏให้เห็นจากการปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

5.1.2.3 การปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่น

การปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่นภายใต้ระบอบปุตินถือว่าการปรับเปลี่ยนหลักการเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ด้วยการแก้ไขวิธีงบประมาณในระดับท้องถิ่น และการควมรวมเขตการปกครอง การแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับดังกล่าวมีผลให้ระบอบ

²⁷ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, p. 71.

²⁸ Ibid., p. 74.

²⁹ Valerie Sperling, *Altered State: The Globalization of Accountability*, p. 258.

ปูดินสามารถขยายอำนาจและลดอุปสรรคในการควบคุมท้องถิ่นและภูมิภาคได้อย่างเป็นผล

ประมวลกฎหมายการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นถูกระบบปูดินแก้ไขถึง 3 รอบกล่าวคือ ในปีพ.ศ.2543 กฎหมายการจัดสรรภาษีกำหนดให้ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ในพื้นที่ของตนเองต้องจัดสรรให้กับรัฐบาลกลางร้อยละ 50 อีกร้อยละ 50 ให้เป็นงบประมาณของท้องถิ่นเอง อีกทั้งในทางปฏิบัติท้องถิ่นบางแห่งที่จัดเก็บงบประมาณได้น้อย รัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ ถึงร้อยละ 60-70³⁰ แต่ในปี พ.ศ. 2544 เมื่อระบบปูดินขึ้นครองอำนาจได้จัดให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายดังกล่าวขึ้น โดยในรอบแรกกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 56: 44 รอบที่สองอัตราร้อยละ 62: 38 และรอบที่สามอัตราร้อยละ 63: 37³¹ อัตราการปันส่วนภาษีมายังรัฐบาลกลางมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับทำให้คาดการณ์ได้ว่าท้องถิ่นจะเหลือเงินภาษีไว้บริหารจัดการเองร้อยละ 30 ในขณะที่รัฐบาลกลางจะได้ภาษีจากท้องถิ่นไปถึงร้อยละ 70 นอกจากนี้รัฐบาลปูดินยังได้เพิ่มข้อกำหนดให้ภาษีที่ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ก๊าซ น้ำมัน และแร่ธาตุ ต้องส่งให้รัฐบาลกลางไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ทั้งที่ก่อนนี้รัฐบาลกลางไม่เคยเรียกเก็บภาษีในลักษณะดังกล่าวจากท้องถิ่นเลย³²

การแก้ไขประมวลกฎหมายการจัดสรรภาษีดังกล่าวของระบบปูดิน ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระที่จะนำภาษีไปใช้เป็นงบประมาณ การทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระทางด้านงบประมาณเป็นการทำลายหลักการตามรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนโดยรัฐธรรมนูญในมาตรา 132 กำหนดให้องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นจัดการทรัพย์สินอย่างอิสระ อีกทั้งเป็นการปิดกั้นกระบวนการกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่นและเป็นความพยายามแสวงหาอำนาจของรัฐบาลกลางเพื่อจะเข้าควบคุมท้องถิ่นโดยใช้การแก้ไขกฎหมายการจัดสรรภาษีเป็นเครื่องมือ ก่อนหน้ารัฐบาลปูดินมีหน่วยทางการปกครอง 4,500 หน่วยที่มีอิสระทางด้านงบประมาณอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องรับการช่วยเหลือด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง ภายหลังการปรับเปลี่ยนอัตราการจัดสรรภาษีทำให้หน่วยทางการปกครองในระดับท้องถิ่นทั้งหมด 29,500 หน่วย³³ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมด้านงบประมาณจากรัฐบาลกลาง นอกเหนือไปจากนั้นการปรับแก้ข้อกำหนดการจัดสรร

³⁰ Jorge Martinez, Andrey Timofeev and Jameson Boex, Reforming Regional-Local Finance in Russia (Washington DC: The World Bank, 2006), p.5-13.

³¹ Gordon Hahn, "Reforming the Federation," in Developments in Russian Politics, eds Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa (New York: Palgrave Macmillan, 2005),p. 163.

³² Jorge Martinez, Andrey Timofeev and Jameson Boex, Reforming Regional-Local Finance in Russia, p.113.

³³ *Ibid.*, 17.

ภาวะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นยังสะท้อนให้เห็นปัญหาต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วย นอกจากการปรับเปลี่ยนวิธีงบประมาณในระดับท้องถิ่นแล้วระบอบบูตินยังได้ดำเนินการจัดให้มีการควมรวมเขตการปกครองต่างๆ ซึ่งแต่ละเขตการปกครองมีสถานะรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดโครงสร้างสหพันธ์ โดยในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลบูตินได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการควมรวมเขตการปกครอง ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายจนถึงปี พ.ศ. 2550 มีการควมรวมเขตการปกครองไปแล้ว 6 เขตการปกครองอันได้แก่ ในปี พ.ศ. 2548 มีการควมรวมมณฑลเพิร์ม (Perm Region) กับมณฑลปกครองตนเองโคมี (Komi Autonomous) ในปี พ.ศ. 2550 มีการควมรวมมณฑลปกครองตนเองไทมียร์ (Taimyr Autonomous Okrugs) กับมณฑลปกครองตนเองอาเวนค์ (Evenk Autonomous Okrugs) และการควมรวมมณฑลปกครองตนเองโคเรียค (Koryak Autonomous Okrugs) กับมณฑลคัมชัตกา (Kamchatka Krai) อีกทั้งรัฐบาลยังมีการวางแผนที่จะควมรวมเขตการปกครองอีก 12 เขตในปี พ.ศ.2551³⁴ การควมรวมเขตการปกครองต่างๆ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนอกจากในสมัยบูตินวิเคราะห์ได้ว่าเขตการปกครองที่ระบอบบูตินพยายามผลักดันให้เกิดการควมรวมล้วนแล้วแต่เป็นพื้นที่ที่มีประเด็นทรัพยากรเข้ามาเกี่ยวข้อง บางพื้นที่เป็นเส้นทางสำคัญในการขนส่ง ซึ่งเป็นประเด็นในเชิงเศรษฐกิจ บางพื้นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ³⁵ ที่เป็นประเด็นในเชิงความมั่นคง

การควมรวมเขตการปกครองทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าตรงที่ฝ่ายตรงอำนาจสร้างกฎระเบียบขึ้นมาใหม่ และใช้กฎระเบียบที่ตนเป็นผู้ถือครองทำให้เกิดการควมรวมเขตการปกครองในระดับภูมิภาค ส่งผลให้รัฐบาลสามารถผนวกรวม หรือกลืนพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมของรัฐบาลกลางให้กลายเป็นหนึ่งเดียวกับพื้นที่ที่รัฐบาลมีอำนาจควบคุมได้อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะการควมรวมเขตการปกครองถูกผูกมัดกับประเด็นทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และชนกลุ่มน้อย ยิ่งทำให้เกิดรัฐผู้ล่าในมิติของกฎหมายมากขึ้นไปด้วย เพราะระบอบบูตินในฐานะฝ่ายที่ครองอำนาจสร้างและถือครองกฎหมายเพื่อควบคุมและกำจัดฝ่ายตรงข้ามเพื่อความมั่นคงทางอำนาจ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าทั้งไทยและรัสเซียต่างมีหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยเป็นกรอบโครงในการปกครองประเทศ แต่ด้วยความซับซ้อนหรือช่องว่างของหลักการดังกล่าวสามารถทำให้ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมรัฐนำมาใช้เพื่อสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมายได้ ดังตัวอย่างของประเทศไทยและรัสเซียที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ แต่รัฐบาลก็มองเห็นช่องว่างของหลักการในรัฐธรรมนูญ

³⁴ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, pp. 279-280.

³⁵ Gordon Hahn, "Reforming the Federation," in *Developments in Russian Politics*, p. 213.

ประกาศใช้กฎหมายในรูปแบบพระราชกำหนด หรือปรับแก้กฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่รัฐบาลต้องการได้โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมถึงเพื่อเลี่ยงการพิจารณาถกเถียง รวมถึงดึงการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในรัฐสภา เมื่อขาดซึ่งหลักการดังกล่าวแล้ว การใช้อำนาจรัฐเพื่อไปกระทำต่อคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจึงเกิดขึ้นได้ง่าย ระบอบทักษิณและปวปตินจึงปรากฏการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม

5.2 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามของระบอบทักษิณและปวปติน

การแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันที่เป็นหนึ่งเดียวในทางการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ลำบาก แนวทางในการแก้ปัญหาเพื่อแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันจึงเกิดขึ้นได้เพียงแต่การแสวงหาความเห็นพ้องจากคนส่วนใหญ่หรือคนหมู่มาก (Majority) ซึ่งรัฐย่อมมีแนวทางที่จะโน้มเอียงไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ สำหรับคนส่วนน้อย (Minority) ที่เห็นต่างจากคนส่วนใหญ่อาจตกไปอยู่ในสถานะชั่วคราวข้ามของทั้งฝ่ายรัฐและคนหมู่มาก รัฐส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะเพิกเฉย ละเลย มองข้าม หรือไม่หยิบยกคนส่วนน้อยนี้ขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญ ในบางรัฐก็ใช้มาตรการให้สิทธิพิเศษแก่คนส่วนน้อยเพื่อลดปัญหาความเป็นปฏิปักษ์ชั่วคราวข้าม แต่ภายใต้ระบอบทักษิณและปวปตินประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนน้อยในหลายประเด็นรัฐไม่ได้เพิกเฉย ละเลย หรือมีความพยายามลดความเป็นปฏิปักษ์ชั่วคราวข้าม แต่กลับเพิ่มและเน้นย้ำการกำหนดนิยามให้คนกลุ่มน้อยเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือชั่วคราวข้ามกับรัฐ จนเป็นเหตุให้รัฐอ้างความชอบธรรมในการก่ออาชญากรรมโดยรัฐต่อประชาชนได้

ทั้งนี้ความสอดคล้องกันในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามระหว่างทักษิณและปวปตินคือ การใช้ความรุนแรงกระทำต่อประชาชนด้วยองค์การของรัฐ ในทางการเมืองการปราบปรามชั่วคราวข้ามและการเลือกตั้งภายใต้ระบอบทักษิณและปวปตินต่างดำเนินไปในทางเดียวกันคือ การทำให้พรรคฝ่ายค้านหมดอำนาจในการดำเนินการทางการเมือง

5.2.1 ระบอบทักษิณกับการจัดการชั่วคราวข้าม

รัฐที่เป็นผู้ล่ามีลักษณะบิดเบือนการปกครองประเทศไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครอง กรณีของสงครามปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดภาคใต้ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบทักษิณ ได้สะท้อนว่ารัฐมีแนวคิดของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการปราบปรามชั่วคราวข้ามทั้งสิ้น นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมมีการเลือกตั้งซึ่งอยู่บนพื้นฐานทางประชาธิปไตย แต่การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่าย

หนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมดเช่นกัน ภายใต้ระบอบทักษิณจึงปรากฏให้เห็นการเลือกตั้งที่ฝ่ายรัฐบาลควรรวมพรรคการเมืองต่างๆ เข้าไว้เป็นฝ่ายตน และทำให้ฝ่ายค้านที่ถือว่าเป็นอีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียอำนาจในการดำเนินการทางการเมืองไป

5.2.1.1 สงครามยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

การประกาศสงครามเพื่อแก้ปัญหา ยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพลของระบอบทักษิณ แสดงให้เห็นการทำให้คนกลุ่มน้อยอันได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และผู้มีอิทธิพลกลายเป็นตัวตรงข้ามกับรัฐ จนเป็นเหตุให้รัฐบิดเบือนการปกครองประเทศนำไปสู่การก่ออาชญากรรมโดยรัฐต่อคนกลุ่มน้อยดังกล่าว

การประกาศสงครามเพื่อแก้ปัญหา ยาเสพติดของรัฐบาลทักษิณ เริ่มขึ้นในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2546 โดยกำหนดกรอบเวลาการดำเนินการในช่วงแรกคือ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ – 30 เมษายน พ.ศ.2546³⁶ ในช่วงระยะเวลา 3 เดือนของสงครามปราบปรามยาเสพติดระบอบทักษิณพยายามสื่อสารผ่านสังคมด้วยการกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีสถานภาพกลายเป็นตัวตรงข้ามกับรัฐ หรือสร้างความรู้สึกให้ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นศัตรูกับคนส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวว่ “...เด็กได้หลงผิดติดยาเสพติดเพราะมีคนชั่วหวังจะจ่ำรอยจากการค้ายาเสพติด คนชั่วเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้ตายไปเรียบร้อยแล้ว ส่วนหนึ่งติดคุกจำนวนมาก...พี่น้องประชาชนรู้เห็นเป็นใจกับผู้ค้ายาถือว่าเป็นศัตรูของชาติ...” หรือการกล่าวว่ “ผมถือว่การที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นความเลวสุดที่จะไม่มีการให้อภัย”³⁷ การกั้นออกหรือแยก (Exclusion) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้เป็น ความเลว คนชั่ว คนทรยศต่อชาติ เป็นการแยกคนส่วนน้อยกลุ่มนี้ออกเพื่อสร้างเงื่อนไขให้รัฐเข้าไปใช้กำลังหรือความรุนแรงต่อคนกลุ่มน้อยอย่างชอบธรรมซึ่งในทางหนึ่งต้องถือว่คนกลุ่มดังกล่าวคือประชาชนที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐเช่นกัน

ในช่วงสงครามยาเสพติดระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการปราบปรามตัวตรงข้าม ด้วยวิธีการก่ออาชญากรรมโดยรัฐทั้งในรูปแบบของการฆ่าตัดตอนทีส่วนหนึ่งถูกร้องเรียนว่กระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐและส่วนหนึ่งเป็นการกระทำระหว่างประชาชนกันเอง รวมถึงการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพื่อสร้างเงื่อนไขให้รัฐเข้าไปควบคุมและใช้ความรุนแรงต่อประชาชนได้

การก่ออาชญากรรมโดยรัฐในสงครามปราบปรามยาเสพติดพบว่มี 2,598 คดี ยอดผู้เสียชีวิตยังมีข้อถกเถียงจากหลายฝ่าย เช่น สถาบันสื่อมวลชนระบุว่ามียุเสียชีวิต 2,838

³⁶ ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, ทักษิณกับนโยบายสังคม (กรุงเทพฯ: มติชน, 2547), หน้า 217.

³⁷ สุวรรณ รจนปกรณ์, คมความคิด ทักษิณ ชินวัตร เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: วารณสาสน์, 2546), หน้า 80-83, 205.

ศพ³⁸ นายคณิต ณ.นคร ระบุว่าผู้มีผู้เสียชีวิต 2,873 คน รัฐบาลระบอบอดผู้เสียชีวิต 1,386คน บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ระบุว่าผู้มีผู้เสียชีวิต 5,000 คน³⁹ สาเหตุของการเสียชีวิตส่วนหนึ่งเป็นการก่ออาชญากรรมโดยรัฐมีทั้งการสั่งการผ่านหนังสือเพื่อให้ปฏิบัติการโดยใช้ความรุนแรงจากการให้สัมภาษณ์ของนายสมชาย หอมละออ อดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวว่า “ได้เห็นหนังสือสั่งการให้ปฏิบัติการจากหน่วยเหนือว่า ถ้าทำไม่ได้ก็จะสั่งให้หน่วยพิเศษลงไปในพื้นที่ ต่อมาก็มีการฆ่ากันในพื้นที่นั้นๆ เพิ่มอีก 4 ศพ”⁴⁰ นอกจากการนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับข้อร้องเรียน 177 เรื่อง ที่เกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมโดยรัฐด้วยวิธีฆาตตัดตอนมีเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นตำรวจนอกเครื่องแบบ เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ความรุนแรง เช่น ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีที่ชาวบ้านถูกตำรวจนอกเครื่องแบบจับกุมด้วยข้อหาพัวพันกับยาเสพติด และในวันต่อมาได้เสียชีวิต ในพื้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ ชาวบ้านที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเดินทางไปพบนายอำเภอเมื่อกลับถึงบ้านก็ได้เสียชีวิต หรือในกรณีการล้อมจับยาบ้าของตำรวจบริเวณสะพานขาวจนเป็นเหตุให้ลูกของผู้ต้องหาเสียชีวิตในรถ และภรรยาของผู้ต้องหาหายตัวไป จากคำให้การของผู้เห็นเหตุการณ์พบว่าตำรวจจับตัวไป⁴¹ นอกจากนี้ตัวชี้วัดการก่ออาชญากรรมโดยรัฐในกรณีสงครามยาเสพติด ยังพบว่าสภาพนายความได้รับการร้องเรียนคดีวิสามัญฆาตกรรมถึง 2,500 คดีในช่วงสงครามยาเสพติดซึ่งในช่วงเวลาปกติมีการร้องเรียนคดีวิสามัญฆาตกรรมเพียง 300-400 คดี⁴²

การควบคุมโดยรัฐด้วยวิธีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในสงครามยาเสพติดพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้เป็นเงื่อนไขในการบีบบังคับ กดขี่ และใช้ความรุนแรงต่อประชาชนทั้งในลักษณะการขู่บังคับให้ยอมรับไม่เช่นนั้นจะมีอันตรายถึงชีวิต การล่อลวงให้ลงรายมือชื่อยอมรับว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด การที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยถูกข้าราชการระดับที่สูงบังคับให้ส่งรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับข้อร้องเรียนซึ่งปรากฏการก่ออาชญากรรมโดยรัฐตามลักษณะดังกล่าว

³⁸ อนุชา เจริญโพธิ์, “เหยื่อสงครามยาเสพติด,” ใน เจาะข่าวนโยบายสาธารณะ, อรุณี เอี่ยมศิริโชค, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย, 2549), หน้า 281-282.

³⁹ ภูมิอินทร์ สิงห์ชวลา, “โครงการฆ่าเพื่อชาติ: ยาเสพติดกับแนวคิดทรัพยากรมนุษย์ในยุคเสรีนิยมใหม่” ใน รวมบทความวิชาการฉบับพิเศษ: 5 ปี รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์, ทิวากร แก้วมณี และคณะ, บรรณาธิการ (พิษณุโลก: ดาวเงินการพิมพ์, 2552), หน้า 224.

⁴⁰ อนุชา เจริญโพธิ์, “เหยื่อสงครามยาเสพติด,” ใน เจาะข่าวนโยบายสาธารณะ หน้า 296.

⁴¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนปี 2547-2550 ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552), หน้า 39-40.

⁴² อนุชา เจริญโพธิ์, “เหยื่อสงครามยาเสพติด,” ใน เจาะข่าวนโยบายสาธารณะ, หน้า 297.

เช่น ประชาชนในอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ถูกทางการหลอกให้เซ็นชื่อยอมรับว่าค้ายาเสพติด ประชาชนในอำเภอบึงนาราง จังหวัดพิจิตร ถูกข่มขู่ให้เลือกเอาว่าจะยอมรับว่าค้ายาหรือถูกฆ่าตัดตอน ผู้ใหญ่บ้านที่จังหวัดเพชรบูรณ์ถูกนายอำเภอบังคับให้หารายชื่อลูกบ้านที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้ได้จำนวน 20 คน⁴³

การปราบปรามผู้มีอิทธิพลเป็นอีกนโยบายหนึ่งของรัฐบาลทักษิณที่แสดงให้เห็นการสร้างภาวะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามด้วยวิธีการก่ออาชญากรรมโดยรัฐ การปราบปรามผู้มีอิทธิพลภายใต้ระบอบทักษิณได้รับความนิยมจากคนส่วนมากถึงร้อยละ 86.5⁴⁴ การปราบปรามผู้มีอิทธิพลใช้รูปแบบและวิธีการที่รัฐเข้าไปสร้างความรุนแรงโดยตรง ทั้งการจัดทำบัญชีผู้มีอิทธิพล การยึดทรัพย์ การจับกุม ทั้งนี้การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีอิทธิพลของกระทรวงมหาดไทยพบว่าทั่วประเทศมีจำนวน 3,181 คน ผลการดำเนินการปราบปรามของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่าผู้ที่มีความผิดชัดเจนถูกจับกุม 368 คน เสียชีวิต 26 คน ผู้ที่เข้าข่ายต้องเฝ้าระวังหรือมีแนวโน้มที่จะกระทำผิดจำนวน 1,814 คน จับกุม 243 คน เสียชีวิต 27 คน⁴⁵ ปัญหาสำคัญของการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีอิทธิพลคือ กลุ่มผู้ที่มีแนวโน้มหรือต้องเฝ้าระวังตามที่รัฐกำหนดจำนวนมากอาจถูกรัฐใช้เป็นข้ออ้างเพื่อจะเข้าไปดำเนินการโดยใช้ความรุนแรง ซึ่งอาจทำให้ตัวเลขของผู้เสียชีวิตในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลสูงกว่า 53 คน อีกทั้งรัฐอาจนำไปเป็นประเด็นเงื่อนไขเพื่อขยายไปสู่การจัดการฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลอีกด้วย ดังปรากฏตามการรายงานข่าวว่าการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีอิทธิพลพบว่ามีรายชื่อของนายจุฑาธิ์ ลักษณะวิศิษฎ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดพังงา⁴⁶ การสั่งย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจจังหวัดพังงาที่สนองนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลได้ไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ⁴⁷ รวมถึงการมีรายชื่อของนายเอกชัย ศรีวิชัย นักร้องลูกทุ่งในบัญชีรายชื่อผู้มีอิทธิพลทำให้มีการวิงวอนติดต่อกับผู้บริหารพรรคฝ่ายรัฐบาล⁴⁸

⁴³ คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนของวุฒิสภา, “สงครามยาเสพติด ไทยฆ่าไทย,” ใน *รู้ทันทักษิณ 3*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 165.

⁴⁴ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, *การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพล พ.ศ. 2548* (กรุงเทพฯ: สำนักสถิติพยากรณ์, 2548), หน้า 15.

⁴⁵ เครือข่าย, “แฉบัญชีดำผู้มีอิทธิพลทั่วประเทศ รัฐเปิดเกมรุกปราบหนักกับเลือกตั้ง,” *มติชน* (19 พฤศจิกายน 2547): 13.

⁴⁶ บุญเลิศ ช่างใหญ่, “การเมืองเรื่องผู้มีอิทธิพล,” *มติชน* (11 กรกฎาคม 2546): 6.

⁴⁷ เปรี๊ยะเถื่อน, “วิธีปราบผู้มีอิทธิพล,” *แนวหน้า* (18 กรกฎาคม 2546): 5.

⁴⁸ ฝ่ายข่าวการเมือง, “บัญชีผู้มีอิทธิพล,” *มติชน* (17 กรกฎาคม 2546): 2.

นอกจากบัญชีรายชื่อผู้มีอิทธิพลแล้ว วิธีการที่รัฐบาลใช้ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความรุนแรงโดยรัฐในการปราบปรามชั่วคราวซ้ำ ทั้งการตรวจค้น จับกุมและการยึดทรัพย์ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่บุกค้นบ้านพักของนายประชา โปธิพิพิธ และกำนันหลุย อติต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรคประชาธิปัตย์แกนนำพรรคฝ่ายค้าน (ในขณะนั้น) การบุกค้นบ้านของนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู ประธานเสียงคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ในเขตภาคเหนือ⁴⁹ รวมถึงการบุกค้นบ้านนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรี 15 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยเลย โดยเหตุผลของการบุกค้นคือ เป็นผู้มีอิทธิพลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการลอบสังหารสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย⁵⁰ โดยภายหลังไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานเชื่อมโยงไปถึงกลุ่มคนดังกล่าว ในส่วนของการจับกุมและยึดทรัพย์ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ามีอิทธิพลพบว่ามีมูลค่ากว่า 600 ล้านบาท (ณ.ปี พ.ศ. 2546)⁵¹ ในหลายกรณีถูกกล่าวหาว่าเป็นการกลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจรัฐในการปราบปรามชั่วคราวซ้ำกับรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นกรณี นายพนม ทรัพย์เอนก(ส.จ. จังหวัดลำปางในขณะนั้น) นายบัณฑิต ศรีมงคลปทุม (เลขานุการ อบจ.ปทุมธานีในขณะนั้น) นายมุณี ศรีปฎก (ส.จ.จังหวัดสุพรรณบุรีในขณะนั้น) การดำเนินการแก้ปัญหาเสพติดและการปราบปรามผู้มีอิทธิพลด้วยวิธีการภายใต้ระบอบทักษิณ แสดงให้เห็นฐานคิดของรัฐบาลที่ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยความรุนแรงผ่านการใช้อำนาจรัฐจนทำให้เกิดภาวะรัฐที่เป็นผู้ล่าขึ้น

นอกจากการใช้อำนาจรัฐปราบปรามชั่วคราวซ้ำทางการเมืองอย่างรุนแรงแล้ว ภายใต้ระบอบทักษิณการใช้ความรุนแรงกับประชาชนที่ชุมนุมเคลื่อนไหวเรียกร้องความช่วยเหลือจากรัฐได้เกิดขึ้นหลายครั้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2546 รัฐใช้ความรุนแรงในการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้เรียกร้อง 14 ครั้ง⁵² เท่ากับว่าในหนึ่งปีมีการสลายการชุมนุมราว 4-5 ครั้ง เช่นการสลายการชุมนุมของเกษตรกรสวนส้ม จังหวัดปทุมธานี การสลายการชุมนุมของชาวนาที่เรียกร้องการประกันราคาข้าวในจังหวัดสุรินทร์ การสลายการชุมนุมกลุ่มผู้คัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ฯลฯ การใช้ความรุนแรงของรัฐในการแก้ไขปัญหาสะท้อนให้เห็นระบบคิดในการ

⁴⁹ กองบรรณาธิการมติชน, ทักษิณ อัครวินผู้ฆ่าตัวเอง (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 83.

⁵⁰ นิติทาต, “สงครามปราบปรามผู้มีอิทธิพล ตอนปราบเจ้าพ่ออย่างไรไม่ให้ถูกครหาว่ากลั่นแกล้งกันทางการเมือง,” สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2546): 6.

⁵¹ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล[ออนไลน์], 14 ตุลาคม 2546. แหล่งที่มา www.cabinet.thaigov.go.th. [27 ตุลาคม 2552]

⁵² กองบรรณาธิการฟ้าเดียวกัน, “สถานการณ์ขบวนการภาคประชาชนในระบอบทักษิณ,” ฟ้าเดียวกัน 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 156-165.

แก้ปัญหา รวมถึงการสร้างค่านิยมให้เห็นว่าการใช้ความรุนแรงโดยรัฐเป็นเรื่องปกติยอมส่งผลต่อการเป็นรัฐผู้ล่าในท้ายที่สุด ทั้งนี้กรณีของปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แสดงให้เห็นความรุนแรงจากการใช้อำนาจรัฐภายใต้ระบอบทักษิณเช่นกัน

5.2.1.2 การใช้กองกำลังใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

กรณีของปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งพื้นที่หลักประกอบไปด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส มีปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่อยู่เสมอ สาเหตุของความไม่สงบถูกอธิบายในหลากหลายมิติทั้งมิติของทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงไปถึงรัฐปัตตานีในอดีต มิติของเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงไปถึงพื้นที่ 3 จังหวัดดังกล่าวไม่ได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมถึงเป็นเขตที่มีการดำเนินการธุรกิจผิดกฎหมายจำนวนมาก มิติทางสังคมที่พยายามอธิบายถึงประเด็นในเชิงอัตลักษณ์ของคนไทยเชื้อสายมุสลิม ในมิติทางการเมืองกับปัญหา 3 จังหวัดภาคใต้ ถูกอธิบายโดยเชื่อมโยงกับระบบราชการที่ด้อยคุณภาพ และการดำเนินนโยบายของรัฐต่อพื้นที่ โดยประเด็นต่างๆ มีรายละเอียดที่กว้างขวางแต่ในที่นี้ขอกกล่าวถึงปฏิบัติการต่างๆ ของระบอบทักษิณที่เกิดขึ้นต่อกรณีปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลทักษิณเพื่อแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แสดงให้เห็นการกระทำที่นำไปสู่รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวเข้ม เนื่องจากภายใต้ระบอบทักษิณใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาหลายกรณีจนทำให้รัฐกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมต่อประชาชนไม่ว่าจะเป็นกรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีกรือแซะ รวมถึงกรณีตากใบ

การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และต่อมาได้ประกาศให้ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง พระราชกำหนดดังกล่าวได้สร้างเงื่อนไขทางกฎหมายเพื่อรับรององค์กรของรัฐให้ใช้ความรุนแรงต่อประชาชนโดยชอบธรรม ด้วยเหตุว่าเนื้อหาในพระราชกำหนดมีการรับรองการใช้ความรุนแรงโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจนายรัฐมนตรีห้ามการเสนอข่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งห้ามการกระทำใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและสั่งระงับการติดต่อสื่อสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการคุมตัวผู้ต้องสงสัยไม่เกิน 7 วัน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่กระทำการภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย⁵³ นอกจากนี้การประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวทำให้ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนของทหาร (ไม่รวมเจ้าหน้าที่ตำรวจ

⁵³ จูไรต์นั แสนใจรักษ์, บรรณานิการ, “อาจารย์นิติศาสตร์ 11 สถาบันยกหลักนิติธรรมด้าน พ.ร.ก. ฉุกเฉิน,” ใน *ไอ.ซี.ยู. ทักษิณเมกิสต์* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิถีธรรม, 2549), หน้า 51-56.

และฝ่ายปกครอง) ไม่น้อยกว่า 14,000 นาย⁵⁴ การคงจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จำนวนมากทำให้ประชาชนในพื้นที่หวาดระแวงว่าจะมีการใช้ความรุนแรงโดยรัฐ ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของเครือข่ายรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้พบว่าองค์กรที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ไว้วางใจ ได้แก่ ทหาร เจ้าหน้าที่ตำรวจ รัฐบาล ตามลำดับ⁵⁵ ซึ่งทั้งหมดเป็นองค์กรของรัฐทั้งสิ้น

ในกรณีของเหตุการณ์กรือเซะและกรณีเหตุการณ์ตากใบรัฐดำเนินการใช้ความรุนแรงและก่ออาชญากรรมต่อประชาชนอย่างชัดเจน โดยเหตุการณ์กรือเซะเป็นผลสืบเนื่องจากกองกำลังติดอาวุธบุกเข้าโจมตีฐานปฏิบัติการของตำรวจและทหารในจังหวัดยะลา บัตตานี และสงขลา รวม 11 จุด ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2547⁵⁶ การปะทะกันระหว่างกองกำลังติดอาวุธและเจ้าหน้าที่ในจุดต่างๆ ไม่ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์มากเท่ากับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบริเวณมัสยิดกรือเซะ โดยกองกำลังกลุ่มหนึ่งภายหลังปะทะกับเจ้าหน้าที่ทหารตำรวจได้เข้าไปหลบซ่อนในมัสยิดกรือเซะ เจ้าหน้าที่สามารถปิดล้อมกลุ่มกองกำลังดังกล่าวไว้ได้และสุดท้ายได้ทำการล้อมปราบทำให้เสียชีวิตทั้งหมด 32 คน⁵⁷ ในส่วนของกรณีตากใบเกิดขึ้นในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547 โดยมีกลุ่มผู้ชุมนุมจำนวนมากมารวมตัวกันที่บริเวณสถานที่ตำรวจอำเภอตากใบ เพื่อเรียกร้องให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาในคดีปล้นปืน ชูธงรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านจำนวน 6 คน รัฐได้ดำเนินการใช้กองกำลังในการสลายการชุมนุมเป็นผลให้ประชาชนเสียชีวิต 7 คน โดยเกือบทั้งหมดถูกยิงที่บริเวณสี่พระ⁵⁸ อีกทั้งยังมีผู้เสียชีวิตในระหว่างคุมตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ 78 คน มีผู้สูญหายที่อยู่ในเหตุการณ์อย่างน้อย 23 คน⁵⁹

การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้อมปราบกลุ่มกองกำลังในมัสยิด และการใช้กองกำลังสลายการชุมนุมของผู้คน แสดงออกถึงการที่รัฐใช้ความรุนแรงกับประชาชนและแสดงให้เห็นว่ารัฐเป็นผู้ก่ออาชญากรรมกับประชาชน โดยเฉพาะเมื่อรัฐสามารถควบคุมเหตุการณ์ให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดได้แล้ว ในกรณีของกรือเซะแต่รัฐกลับปฏิบัติการที่ใช้ความรุนแรงปิดล้อมและกวาด

⁵⁴ วอนใบปลิวปวนยะลา, สยามรัฐ (16 เมษายน 2548), หน้า 4.

⁵⁵ กองบรรณาธิการ, “เปิดผลสำรวจทัศนคติคน 3 จว.ได้ ทหาร-สื่อ นำโด่งชาวบ้านไม่ไว้วางใจ,” กรุงเทพธุรกิจ (3 กรกฎาคม 2550): 15.

⁵⁶ ขจัดภัย บุษปะพัฒนา, ดับไฟใต้ (กรุงเทพฯ: แพรวพิทยา, 2548), หน้า 90.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

⁵⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติศึกษาปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้วุฒิสภา, “กรณีความรุนแรงที่ตากใบกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้,” ใน พระราชอำนาจ ชาติไทย และไฟใต้, ภิญญา ไตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: Openbooks, 2548), หน้า 193.

⁵⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนปี 2547-2550 ในประเทศไทย, หน้า 45.

ล่าง หรือในกรณีที่รัฐใช้กำลังเข้าสลายผู้ชุมนุมด้วยความรุนแรงจนทำให้มีผู้เสียชีวิต ซึ่งผู้ชุมนุมดังกล่าวไม่ได้แสดงออกถึงการกระทำที่ท้าทายอำนาจรัฐ การดำเนินการ การตัดสินใจ รวมถึงการมองสภาพปัญหาของรัฐภายใต้ระบอบทักษิณจากทั้ง 2 กรณีดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นภาวะของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้อย่างชัดเจน โดยรัฐถูกปรับเปลี่ยนบทบาทจากการมีหน้าที่ดูแลปกป้องประชาชนภายในรัฐมาสู่การไล่ล่าประชาชนในรัฐ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามไม่ได้มีแต่การใช้ความรุนแรงโดยรัฐเท่านั้น แต่รัฐที่เป็นผู้ล่ายังปรากฏในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งได้เช่นกัน

5.2.1.3 การรวบรวมพรรคการเมือง

ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองไทยภายใต้ระบอบทักษิณและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากคือ การรวบรวมพรรคการเมือง ภายใต้ระบอบทักษิณพรรคการเมืองถูกทำให้เหลือ 2 ฝ่าย คือ พรรคฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีแกนนำคือพรรคไทยรักไทย และพรรคฝ่ายค้านที่นำโดยพรรคประชาธิปัตย์ การมีระบบพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ไม่ใช่เรื่องผิดปกติเพราะในหลายประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยต่างมีแค่ 2 พรรคการเมืองใหญ่เป็นคู่ต่อสู้ทางการเมือง แต่ปรากฏการณ์ภายใต้ระบอบทักษิณการเลือกตั้งแสดงออกให้เห็นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่า เพราะการแข่งขันในการเลือกตั้งจะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่ายหนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมด กล่าวคือ พรรคฝ่ายรัฐบาลได้ประโยชน์ทั้งหมดส่วนพรรคฝ่ายค้านสูญเสียอำนาจในการดำเนินการทางการเมืองไป

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม พ.ศ.2544 พรรคไทยรักไทยที่มีทักษิณ ชินวัตรเป็นหัวหน้าพรรคชนะการเลือกตั้งและเป็นพรรครัฐบาลเสียงข้างมาก ต่อมาได้มีการรวบรวมพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมถึงการดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคอื่นๆ ที่ไม่ควรรวมกับพรรคไทยรักไทยเข้าสู่พรรคไทยรักไทย เริ่มจากการรวบรวมพรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร อีกทั้งมีการดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคชาติไทยจำนวน 23 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชาธิปัตย์พรรคฝ่ายค้านในพื้นที่จังหวัดตรัง พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย⁶⁰ การเลือกตั้งภายใต้ระบอบทักษิณจึงมิใช่เพียงการแสดงเจตจำนงของประชาชนอย่างบริสุทธิ์ แต่ได้ถูกนำมาผนวกรวมกับการรวบรวมพรรคการเมืองและการดึงตัวนักการเมืองมาอยู่ฝ่ายรัฐบาลให้มากที่สุด เพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง สร้างเสียงข้างมากเด็ดขาดเพื่อผลักดันการดำเนินการทางการเมืองของรัฐบาลได้อย่างสะดวก ในขณะที่เดียวกันพรรคฝ่ายค้านที่เป็นเสมือนชั่วคราวข้ามในทางการเมืองของรัฐบาลกับสูญเสียไม่เพียงแต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคและฐานคะแนนเสียง แม้แต่อำนาจในการดำเนินการ

⁶⁰ บรรณานุกรมดิชน, ทักษิณ อัครวินธุ์ผู้ล่าตัวเอง, หน้า 84.

ทางการเมืองทั้งในด้านการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีด้วยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (ฝ่ายค้านมีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 200 คนทำให้ไม่สามารถยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้) รวมถึงการที่พรรคฝ่ายค้านได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการธิการต่างๆ เป็นจำนวนน้อยส่งผลต่อการติดตามตรวจสอบรัฐบาล และองค์การของรัฐได้น้อยลงไปด้วย

แม้ว่าภายใต้ระบอบทักษิณจะมีการเลือกตั้งที่มีการแข่งขัน ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการ (Means) ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย แต่การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันก็ถูกสร้างเงื่อนไขผ่านการควมรวบพรรคการเมือง การดึงตัว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคตรงข้าม จนทำให้เกิดการเลือกตั้งที่ฝ่ายรัฐบาลได้ประโยชน์อย่างรอบด้าน ส่วนฝ่ายค้านที่เป็นขั้วตรงข้ามในทางการเมืองกับสูญเสียอย่างรอบด้านเช่นกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้แต่การเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในระบอบประชาธิปไตยปกติก็เป็นปัจจัยให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้เช่นกัน

5.2.2 ระบอบปูตินกับการจัดการขั้วตรงข้าม

ภายใต้ระบอบปูตินสงครามเชชเนีย ซึ่งเป็นสงครามที่รัฐบาลส่งกองทัพเข้าไปปราบปราม นับได้ว่ามีลักษณะที่รัฐบาลกระทำการให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐอย่างชัดเจน การใช้สถาบันตุลาการเพื่อจับกุมยึดทรัพย์นักธุรกิจจำนวนหนึ่งหรือบุคคลทั่วไปที่มีท่าทีต่อต้านระบอบปูติน ได้แสดงให้เห็นการกระทำของรัฐบาลที่กลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมในทางการเมืองและการปกครอง โดยใช้คนที่ฝ่ายตนเองสามารถควบคุมได้ให้ไปดำเนินการ แม้ภายใต้ระบอบปูตินจะมีการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันแต่ภายหลังจากการเลือกตั้งทุกครั้งพรรคการเมืองต่างๆ ถูกควมรวบกับพรรคที่สนับสนุนรัฐบาล ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านกลับมีอำนาจในการดำเนินการทางการเมืองตามระบอบรัฐสภาน้อยลง ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการขั้วตรงข้ามภายใต้ระบอบปูตินจึงปรากฏให้เห็นทั้งในสงครามเชชเนีย* การจับกุมและยึดทรัพย์ขั้วตรงข้ามทางการเมือง และการสร้างระบบพรรคเดียวที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาล (One-Dominant Party System)

5.2.2.1 สงครามเชชเนีย

ประเด็นปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐเชชเนียมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนานคำอธิบายประเด็นปัญหาของเชชเนียมีหลากหลายลักษณะกล่าวคือ มีทั้งประเด็นชาติพันธุ์และศาสนา โดยมีการให้คำอธิบายว่าประชากรส่วนมากเป็นชาวมุสลิม มีความเป็นอยู่ยากจนและมีแนวคิดหัวรุนแรง ประเด็นในเชิงประวัติศาสตร์ที่มองว่าเชชเนียเคยเป็นดินแดนที่

* ในกรณีสงครามเชชเนียไม่เพียงแต่พิจารณาได้ว่าเป็นการจัดการขั้วตรงข้ามของระบอบปูตินในฐานะปัจเจกเท่านั้น แต่ในอีกทางหนึ่งยังสามารถมองได้ว่าการดำเนินการต่างๆ ของกองกำลังเชชเนียเสมือนเป็นขั้วตรงข้ามกับรัฐ เพราะประเด็นการแบ่งแยกดินแดนในสถานะหนึ่งเป็นประเด็นความขัดแย้งในระดับรัฐ

ปกครองตนเองมาก่อนและพยายามจะแบ่งแยกดินแดนเพื่อกลับไปปกครองตนเองตามเดิม ความพยายามกลับไปปกครองตนเองมีขึ้นนับแต่สมัยพระเจ้าซาร์ อติตสหภาพโซเวียต จนถึงปัจจุบัน รวมถึงประเด็นในทางการเมืองที่อธิบายว่ารัฐบาลกลางไม่ได้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาพื้นที่บริเวณคอเคซัสเหนือซึ่งเป็นที่ตั้งของเซเชเนียอย่างจริงจัง ด้วยเหตุที่รัฐบาลคอยมุ่งแต่จะเข้าไปควบคุมและป้องกันผลประโยชน์จากท่อส่งน้ำมันที่เป็นทางผ่านของก๊าซธรรมชาติและน้ำมันดิบ ซึ่งอยู่ในบริเวณดังกล่าว* แม้รัฐบาลกลางได้ส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่เซเชเนียอยู่บ่อยครั้ง แต่สงครามหรือการปะทะกันครั้งใหญ่เกิดขึ้นในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินช่วงปี พ.ศ. 2537-2539 มีผู้เสียชีวิตราว 40,000 คน⁶¹ ภายใต้รัฐบาลปูตินสงครามเซเชเนียเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งและมีลักษณะที่รัฐเข้าเป็นก่อกวนรุนแรงมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา**

ความไม่สงบในพื้นที่เซเชเนียได้ขยายปัญหาออกไปในวงกว้างมากขึ้นทั้งภายในพื้นที่ที่มีการลอบสังหารเจ้าหน้าที่รัฐ การจัดตั้งกำลังติดอาวุธ และพื้นที่ภายนอกที่มีการก่ออาชญากรรมทั้งการวางระเบิดในย่านที่พักอาศัยช่วงปลายปี พ.ศ. 2542 ปูตินจึงส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่เซเชเนียอีกครั้งเพื่อควบคุมสถานการณ์และปราบปรามกองกำลังแบ่งแยกดินแดนที่จัดตั้งขึ้น หลังจากมีการถอนกองกำลังออกมาแล้วในช่วงปี พ.ศ. 2539 ปูตินแสดงให้เห็นความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นจากรัฐด้วยการประกาศว่า “จะไล่ล่าและฆ่าผู้ก่อการร้ายชาวเซเชเนอแม้จะอยู่ในห้องน้ำก็ตาม”⁶² รวมไปถึงการแถลงข่าวว่า “จะเจรจากับผู้ที่ยอมรับว่าเซเชเนียเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย และวิถีทางการเมืองจะเป็นทางออกสุดท้ายในการแก้ปัญหาเซเชเนีย”⁶³ การสร้างเงื่อนไขดังกล่าว

* พิจารณา Robert Seely, *Russo-Chechen Conflict, 1800-2000: A Deadly Embrace* (London: Frank Cass, 2001) งานของโรเบิร์ต ซีลีย์ (Robert Seely) เป็นงานชิ้นสำคัญที่อธิบายให้เห็นการก่อตัวของปมความขัดแย้งในกรณีเซเชเนอ นับตั้งแต่สมัยจักรวรรดิรัสเซีย สหภาพโซเวียต และรัสเซียปัจจุบัน ตลอดจนให้ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐบาลกลางกับกองกำลังเซเชเนีย

⁶¹ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, “สงครามเซเชเนีย จบด้วยชัยชนะรัสเซีย,” *ไทยโพสต์* (28 ธันวาคม 2542): 6.

** งานดังกล่าวชี้ให้เห็นแง่ลบจากสงคราม ไม่ว่าจะจะเป็นความเสียหายของสาธารณูปโภคต่างๆ ความสูญเสียและความไม่มั่นคงในชีวิตของผู้คนในแคว้นเซเชเนีย พิจารณา Anna Politkovskaya, *A Small Corner of Hell Dispatches from Chechnya*, trans A. Burry and T. Tulchinsky (London: University of Chicago Press, 2003) งานของแอนนา โปลิตคอฟสกายา เป็นงานอีกชิ้นหนึ่งที่ให้ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากสงครามเซเชเนียโดยเน้นไปที่ช่วงของประธานาธิบดีปูติน

⁶² David M. Kotz and Fred Weir, *Russia's path from Gorbachev to Putin*, p. 270.

⁶³ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์วิญจักร “รัสเซียตั้งเงื่อนไขเจรจาวิกฤตเซเชเนีย,” *วิญจักร* (11 มกราคม 2543): 4.

นำไปสู่ความรุนแรงโดยรัฐด้วยการส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่จำนวน 50,000 คน⁶⁴ และตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2542- พฤษภาคม พ.ศ. 2543 มีประชาชนเสียชีวิตในพื้นที่เซเชเนียจำนวน 2,284 คน สูญหาย 6,645 คน⁶⁵ ในส่วนของกองกำลังของรัฐมีเจ้าหน้าที่เสียชีวิต 2,369 คน บาดเจ็บ 6,946 คน⁶⁶

นอกจากการส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่และผู้คนที่เสียชีวิตและสูญหายแล้ว ยังปรากฏเหตุการณ์อีกหลายครั้งที่แสดงให้เห็นว่าระบอบปูตินใช้ความรุนแรงโดยรัฐเข้าไปแก้ไขจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเซเชเนีย ทั้งกรณีการเสียชีวิตของผู้นำกองกำลังแบ่งแยกดินแดนเซเชเนียคนแรกคือนายอัสลัม มาสฮาโดฟ (Aslam Maskhadov) เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2548 โดยเจ้าหน้าที่กองกำลังรักษาความมั่นคง (FSB) ของรัฐเป็นผู้ลอบสังหาร⁶⁷ ในขณะที่นายมาสคาโดฟอยู่ในบ้านแห่งหนึ่งในเมืองกรอซนี เมืองหลวงของเซเชเนีย และการเสียชีวิตของผู้นำกองกำลังแบ่งแยกดินแดนเซเชเนียคนที่สอง นายชามิล บาซาเยฟ (Shamil Basaev) เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 โดยเจ้าหน้าที่กองกำลังรักษาความมั่นคงได้ใช้กองกำลังพิเศษสังหารนายบาซาเยฟด้วยการยิงขีปนาวุธเข้าไปในรถยนต์ 2 คันซึ่งมีนายบาซาเยฟนั่งอยู่ด้วยที่บริเวณเมืองอินกูเชเทีย (Ingushetia)⁶⁸ ทางตอนใต้ของรัสเซีย การลอบสังหารผู้นำกลุ่มแบ่งแยกดินแดนนับว่าเป็นการใช้ความรุนแรงจากรัฐโดยตรงต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งการใช้ความรุนแรงด้วยวิธีการดังกล่าวอาจได้รับการวิจารณ์ได้หลายแนวทาง เพราะส่งผลกระทบต่อเฉพาะกลุ่มผู้แบ่งแยกดินแดน แต่ในหลายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในเซเชเนียและส่งผลกระทบต่อคนในวงกว้างรัฐบาลปูตินล้วนดำเนินการด้วยการใช้ความรุนแรงโดยรัฐเช่นกัน

เหตุการณ์กองกำลังแบ่งแยกดินแดนเซเชเนียบุกเข้ายึดเมืองนัลชิล (Nalchil) และจับชาวเมืองนัลชิลไว้เป็นตัวประกัน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2548 รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยการประกาศปิดเมืองและส่งกองกำลังปฏิบัติการพิเศษ 2,000 นายเข้าไปกวาดล้างกลุ่มแบ่งแยกดินแดนและช่วยเหลือตัวประกัน จากเหตุการณ์ดังกล่าวมีผู้เสียชีวิต 85 คน กลุ่มแบ่งแยก

⁶⁴ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, “ต้นทุนสงครามเซเชเนีย มอสโกไม่ถึงกับสะเทือน,” ไทยโพสต์ (14 มกราคม 2543): 6.

⁶⁵ Zoltan Barany and Robert G. Moser, Russian Politics: Challenges of Democratization (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 212.

⁶⁶ Robert Seely, Russo-Chechen Conflict, 1800-2000: A Deadly Embrace, p. 311.

⁶⁷ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, “รัสเซียบุกปลิดชีพหัวหน้ากบฏเซเชเนีย,” มติชน (10 มีนาคม 2548): 28.

⁶⁸ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, “หมีดุเด็ดชีพหัวหน้ากบฏเซเชเนีย,” โพสต์ทูเดย์ (11 กรกฎาคม 2549): A7.

ดินแดนเสียชีวิต 61 คน และผู้ได้รับบาดเจ็บ 103 คน⁶⁹ เหตุการณ์กองกำลังเซเชเนียยึดโรงละครในกรุงมอสโกและจับตัวประกันไว้ 800 คน เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ.2546 โดยกลุ่มแบ่งแยกดินแดนเสนอให้ปูตินยุติสงครามในเซเชเนีย แต่ปูตินปฏิเสธและให้กองกำลังพิเศษปฏิบัติการโดยปล่อยก๊าซพิษเข้าไปในอาคารเพื่อจัดการกับกองกำลังแบ่งดินแดน ทำให้มีผู้เสียชีวิตทั้งตัวประกันและกลุ่มแบ่งแยกดินแดนจำนวน 129 คน ทั้งนี้มีเพียง 2 คนที่เสียชีวิตจากอาวุธ⁷⁰ ที่เหลือเสียชีวิตจากการปฏิบัติการของรัฐ และเหตุการณ์การบุกยึดโรงเรียนหมายเลข 1 ในเมืองเบสลัน (Beslan) ซึ่งได้รับการเผยแพร่ข่าวไปทั่วโลกเกิดขึ้นวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2547 เมื่อกองกำลังแบ่งแยกดินแดนเซเชเนียบุกเข้ายึดโรงเรียนหมายเลข 1 และจับตัวประกันไว้ราว 1,000 คน โดยเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวนักโทษคดีก่อการร้ายและถอนกองกำลังออกจากเซเชเนีย ปูตินดำเนินการแก้ไขสถานการณ์โดยใช้กองกำลังพิเศษเข้าปฏิบัติการอีกครั้งเป็นผลให้มีผู้เสียชีวิต 394 คน ผู้ได้รับบาดเจ็บกว่า 700 คน และผู้สูญหายราว 200 คน⁷¹

การดำเนินการของปูตินต่อประเด็นปัญหาเซเชเนียหลายกรณีแสดงให้เห็นว่าปูตินปฏิเสธการเจรจาพูดคุย ปูตินใช้อำนาจผ่านองค์กรของรัฐเข้าไปสร้างความรุนแรงต่อประชาชน แม้คนกลุ่มหนึ่งจะถูกกำหนดนิยามว่าเป็นผู้ก่อการร้าย แต่กลุ่มคนเหล่านั้นก็มีสถานะเป็นชาวรัสเซียที่ควรได้รับการปฏิบัติจากองค์กรของรัฐในฐานะพลเมือง รวมถึงตัวประกันจากกรณีต่างๆ ซึ่งมีสถานะพลเมืองรัสเซียอย่างปฏิเสธไม่ได้ จึงควรได้รับการปกป้องคุ้มครองจากองค์กรของรัฐเช่นกัน สำหรับข้อตรงข้ามในทางการเมืองภายใต้ระบอบปูตินพบว่าการจับกุมและยึดทรัพย์สินนักธุรกิจและบุคคลที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับปูตินอยู่หลายกรณี

5.2.2.2 การจับกุมและยึดทรัพย์สินข้อตรงข้ามทางการเมือง

ภายใต้ระบอบปูตินมีการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้ตำรวจ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ระบอบปูตินสามารถควบคุมได้เข้าไปจัดการข้อตรงข้าม ในประเทศรัสเซีย นักธุรกิจชั้นนำล้วนมีภูมิหลังทางธุรกิจที่ไม่โปร่งใสมักมีการทำผิดกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น แต่นักธุรกิจที่มีอิทธิพลทางการเมืองซึ่งมีการกระทำเสมือนอยู่ฝ่ายตรงข้ามและต่อต้านระบอบปูตินจะถูกตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายแบบสองมาตรฐานเช่น วลาดิเมียร์ กูชินสกี (Vladimir

⁶⁹ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์แนวหน้า, “รัสเซียยิงเรียบ กวาดล้างเซเชเน กบฏตายหมู่ 61 ศพ จบวิกฤตถล่มเมือง,” แนวหน้า (15 ตุลาคม 2548): 15.

⁷⁰ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มิตซัน, “ลำดับการจับตัวประกันครั้งใหญ่ในรัสเซีย,” มิตซัน (6 กันยายน 2547): 28.

⁷¹ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มิตซัน, “รัสเซียนำผู้ร้ายออกทีวีโชว์ สั่งปิดทุก ร.ร. เมืองเบสลัน,” มิตซัน (7 กันยายน 2547): 1.

Gusinskii) บอริส บีรีโซฟสกี (Boris Berezovskii) มิคฮาอิล ฮาดาร์คอฟสกี (Mikhail Khodorkovsky) ยาคอฟ โกลดอฟสกี (Yakov Goldovsky)

นายกูชินสกีเป็นนักธุรกิจสื่อสารรายใหญ่ของประเทศรัสเซีย กูชินสกีประกาศตัวอย่างชัดเจนว่าอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับปูตินด้วยการให้การสนับสนุนแก่พรรคคอมมิวนิสต์ด้วยสื่อที่ตนเองเป็นเจ้าของทั้งหนังสือพิมพ์และสถานีโทรทัศน์เอ็นทีวี (NTV) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายตรงกันข้ามกับพรรคที่สนับสนุนระบอบปูติน และให้การสนับสนุนนายเกนนาดีย์ ซูกานอฟ (Gennady Zyuganov) ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีรัสเซียในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นคู่แข่งคนสำคัญของปูติน รวมถึงกูชินสกียังมีความใกล้ชิดกับกลุ่มของนายยูริ ลุซคอฟ (Yuri Luzhkov) และนายเยฟเกนี ปรีมาคอฟ (Yevgeny Primakov) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ขัดขวางการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของปูตินในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน เมื่อปูตินได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ธุรกิจของกูชินสกีเริ่มถูกอัยการในคดีอาญาตรวจสอบและถูกจับกุมในวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ด้วยข้อหาดำเนินการทางธุรกิจอย่างผิดกฎหมายโดยถูกควบคุมตัวอยู่ 4 วัน⁷² กูชินสกีได้รับการปล่อยตัวหลังจากการเจรจาขายหุ้นในธุรกิจสื่อสารของเขาให้กับบริษัทก๊าซโพรม (Gazprom)⁷³ บริษัทธุรกิจน้ำมันซึ่งเป็นของรัฐ ภายหลังจากกูชินสกีได้ออกจากประเทศรัสเซียและลี้ภัยอยู่ในยุโรป

นักธุรกิจคนสำคัญที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูงอีกคนหนึ่งคือ บีรีโซฟสกี ซึ่งเคยเป็นเจ้าของธุรกิจรถยนต์ ธุรกิจสื่อ อุตสาหกรรมน้ำมัน เจ้าของสายการบิน และเคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประธานาธิบดีเยลต์ซิน บีรีโซฟสกีเคยช่วยเหลือและสนับสนุนปูตินให้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ในปี พ.ศ. 2542 บีรีโซฟสกีเคยถูกตรวจสอบว่ามีการดำเนินธุรกิจอย่างผิดกฎหมาย แต่เมื่อปูตินขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี การตรวจสอบก็ยุติลงด้วยสาเหตุที่หลักฐานไม่เพียงพอ⁷⁴ ความขัดแย้งระหว่างระบอบปูตินและบีรีโซฟสกีเริ่มขึ้นเมื่อบีรีโซฟสกีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2542 ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยเป็นตัวแทนในเขตพื้นที่คาราเชฟวา-เชรเกสเซีย (Karachayev-Cherkessia)⁷⁵ หลังจากนั้นในวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2543 บีรีโซฟสกีได้เขียนจดหมายลาออกจากตำแหน่งโดยรายละเอียดของจดหมายมีการวิจารณ์นโยบายต่างๆ ของระบอบปูตินอย่างรุนแรงและกล่าวหาว่าปูตินเป็นเผด็จการที่คอยควบคุมรัสเซียไว้ทั้งหมด⁷⁶ บีรีโซฟสกีกลายเป็นขั้วตรงข้ามกับระบอบปูตินอย่างชัดเจนเมื่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อต่อต้านระบอบ

⁷² Richard Sakwa, *Putin Russia's Choice*, p.97.

⁷³ Andrew Jack, *Inside Putin's Russia*, p. 164.

⁷⁴ Richard Sakwa, *Putin Russia's Choice*, p.97.

⁷⁵ Andrew Jack, *Inside Putin's Russia*, p.194.

⁷⁶ David M. Kotz and Fred Weir, *Russia's path from Gorbachev to Putin*, p.276.

ปูติน และให้สัมภาษณ์โจมตีระบบอบปูตินอยู่เป็นระยะ ในระหว่างนั้นกระบวนการตรวจสอบธุรกิจของปิโรฟสกีได้เริ่มขึ้นอีกครั้ง ธุรกิจของปิโรฟสกีถูกรัฐบาลปูตินยึดและซื้อกลับคืน จนเป็นเหตุให้ปิโรฟสกีต้องออกจากประเทศรัสเซียในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ไปลี้ภัยอยู่ที่ประเทศอังกฤษ จนถึงปัจจุบัน

การจัดการนักธุรกิจที่เป็นขั้วตรงข้ามกับระบบอบปูตินคนสำคัญซึ่งได้รับกระแสวิจารณ์จากนานาชาติมากที่สุดคือ ฮาดาร์คอฟสกี ผู้เป็นเจ้าของธุรกิจบริษัทน้ำมันยูคอส (Yukos) บริษัทน้ำมันรายใหญ่ของรัสเซีย ฮาดาร์คอฟสกีสร้างความขัดแย้งกับระบบอบปูตินหลายประเด็น ทั้งการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีที่อยู่ตรงข้ามกับระบบอบปูตินโดยเฉพาะพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในช่วงที่ระบบอบปูตินครองอำนาจ มีการยื่นยันจากแกนนำพรรคคอมมิวนิสต์ นายเกอร์รี คาสปารอฟ (Garry Kaparov) ว่า “ฮาดาร์คอฟสกีให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์โดยตลอด”⁷⁷ นอกจากนี้ประเด็นการซื้อคะแนนเสียงซื้อตัวผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง (Lobbyist) ให้มาอยู่ฝ่ายตนเองจนได้รับการวิจารณ์ว่าเพื่อเตรียมเป็นคู่แข่งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีกับปูตินในอนาคต รวมไปถึงประเด็นการดำเนินกิจการของฮาดาร์คอฟสกีที่กระทบต่อการบริหารประเทศของระบบอบปูตินทั้งการขายหุ้นในบริษัทน้ำมันยูคอสให้บริษัทอเมริกา การสร้างท่อส่งน้ำมันไปยังประเทศจีน ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบและยินยอมจากรัฐบาลปูตินเลย นอกจากนี้ฮาดาร์คอฟสกียังวิพากษ์วิจารณ์แสดงความไม่มั่นใจในนโยบายต่างๆ ของปูตินต่อสาธารณะเสมอ⁷⁸ ฮาดาร์คอฟสกีถูกตั้งข้อหาข้อโกง ยักยอก และหลบเลี่ยงภาษีทำให้ถูกจับกุมในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ศาลได้ตัดสินให้ฮาดาร์คอฟสกีมีความผิดและถูกจำคุก 8 ปี

นอกจากนักธุรกิจระดับชั้นนำของประเทศที่มีความขัดแย้งกับปูตินแล้วนักธุรกิจในระดับรองลงมาซึ่งมีความขัดแย้งกับปูตินก็ได้รับการปฏิบัติไม่ต่างกัน เช่น ยาคอฟ โกลดอฟสกี (Yakov Goldovsky) เจ้าของกลุ่มธุรกิจปิโตรเคมี ซึ่งครอบครองทรัพย์สินและมีอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก โกลดอฟสกีขัดแย้งกับระบบอบปูตินด้วยการปฏิเสธข้อเสนอของปูตินที่จะให้บริษัทก๊าซโปรมซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันของรัฐเข้าไปถือหุ้นในกลุ่มปิโตรเคมีของเขา ต่อมาโกลดอฟสกีถูกอัยการสั่งฟ้องและผู้พิพากษาสั่งให้จับกุมและควบคุมตัวพร้อมด้วยผู้ช่วยของเขา แต่เมื่อมีข้อตกลงให้บริษัทก๊าซโปรมเข้าไปถือหุ้นส่วนใหญ่ในกลุ่มปิโตรเคมีดังกล่าวเป็นที่แน่นอนแล้ว

⁷⁷ Anna Politkovskaya, *A Russian Diary*, trans A. Tait (London: Random House, 2007), p. 211.

⁷⁸ Michael Mcfaul and Nikolai Petrov, “What the Election tell us,” *Journal of Democracy* 15, 3 (July 2004): 39.

ไกลดอฟสกีและผู้ช่วยจึงได้รับการปล่อยตัว⁷⁹ ทั้งนี้ในระดับบุคคลโดยทั่วไปที่แสดงพฤติกรรมต่อต้านระบอบปูตินได้ถูกองค์กรอำนาจรัฐที่ตนเองควบคุมได้เข้าไปจัดการเช่นกัน ทั้งในกรณีของวาเลนตินา ดานิโลวา (Valentina Danilova) สมาชิกพรรครัสเซียเนชั่นนอลบอลเชวิก (Russia's National Bolshevik Party) ซึ่งนั่งประท้วงประธานาธิบดีปูตินที่หน้าสำนักงานประธานาธิบดีได้ถูกอัยการสั่งฟ้องและถูกควบคุมตัวระหว่างรอการตัดสิน 1 ปี โดยผู้พิพากษาตัดสินให้จำคุก 13 ปี และกรณีของโอลกา คูเดชกินา (Olga Kudeshkina) ผู้พิพากษาประจำศาลในเขตเทศบาลมอสโกที่ให้สัมภาษณ์วิจารณ์ระบอบปูตินทางวิทยุ โดยคูเดชกินาถูกสำนักงานอัยการสูงสุดฟ้อง และต่อมาถูกศาลประจำเขตเทศบาลมอสโกไล่ออก แม้จะมีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแต่ศาลฎีกาไม่รับฟ้อง⁸⁰ ในประเทศรัสเซียชั่วคราวหรือชั่วคราวอย่างถาวรกับระบอบปูตินถูกองค์กรอำนาจรัฐเข้าไปกระทำอย่างเห็นได้ชัดจากหลายกรณี ทั้งนี้ยังรวมไปถึงพรรคการเมืองที่เป็นชั่วคราวข้ามกับระบอบปูตินด้วย

5.2.2.3 การสร้างระบบพรรคเดียวที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาล (One Dominant Party System)

การเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการคัดสรรทางการเมืองนั้น ประเทศรัสเซียได้จัดให้มีการเลือกตั้งอย่างเสรี รวมถึงภายใต้ระบอบปูตินก็มีการเลือกตั้งอย่างเสรีแต่อาจถูกตั้งคำถามได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ยุติธรรมหรือไม่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ครั้งในช่วงที่ระบอบปูตินบริหารประเทศ เป็นการต่อสู้ที่พรรคฝ่ายรัฐบาลได้ผลประโยชน์ทั้งหมด และพรรคฝ่ายค้านกลับเสียดุลยภาพทางอำนาจทั้งหมดไป ความพยายามทำให้พรรคฝ่ายค้านซึ่งถือว่าเป็นชั่วคราวข้ามทางการเมืองของระบอบปูตินหมดสิ้นอำนาจทางการเมือง สะท้อนได้จากการคว่ำรวบพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบปูตินสร้างเป็นพรรคขนาดใหญ่และนำไปสู่การมีพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลเพียงพรรคเดียวผูกขาดการเป็นรัฐบาล การลดเสถียรภาพภายในพรรคฝ่ายค้าน รวมไปถึงปูตินพยายามให้ความช่วยเหลือสมาชิกพรรคฝ่ายค้านบางส่วนแยกตัวออกมาสร้างพรรคใหม่ที่เป็นพันธมิตรต่อตนเอง

ภายหลังจากการขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของปูตินเป็นระยะเวลา 2 ปี ปูตินได้ผลักดันให้เกิดการคว่ำรวบพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบปูตินก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่โดยใช้ชื่อใหม่ว่า พรรค“สหรัสเซีย (United Russia)” พรรคสหรัสเซียก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 โดยมีฐานมาจากกลุ่มทางการเมือง 4 กลุ่มใหญ่ที่มีทำที่สนับสนุนระบอบปูตินอันได้แก่ พรรคเอกภาพ พรรคบิดูมิมิ-มวลด

⁷⁹ Andrew Jack, *Inside Putin's Russia*, p.194.

⁸⁰ Valerie Sperling, *Altered State: The Globalization of Accountability*, pp. 234-243.

รัสเซีย กลุ่มตัวแทนประชาชน และกลุ่มภูมิภาครัสเซีย ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคสหรัศเซียกับ
 ปูตินถูกประกาศต่อสาธารณชนอย่างชัดเจนว่าสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยในการเลือกตั้ง
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2546 ปูตินให้สัมภาษณ์สนับสนุนการเกิดขึ้นของพรรค
 สหรัศเซียต่อสื่อกระแสหลักและประกาศชัดว่าพรรคสหรัศเซียจะให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่
 ตนเองในช่วง 4 ปีสุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง⁸¹ นอกจากนี้การหาเสียงของพรรคสหรัศเซียยังได้
 ใช้คำขวัญที่แสดงให้เห็นการสนับสนุนปูตินอย่างชัดเจนว่า “เคียงข้างกับประธานาธิบดี (Together
 with the President)”⁸² ผลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2546 เป็นการยืนยัน
 การสูญเสียดุลยภาพทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้าน โดยพรรคสหรัศเซียได้รับที่นั่งในสภา 221 ที่
 นั่ง ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้รับที่นั่งในสภา 52 ที่นั่ง และโดยเฉพาะการ
 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2550 ยิ่งเป็นการตอกย้ำความสำเร็จของระบอบปูติน
 ในการจัดการชั่วคราวข้ามทางการเมืองในเวทีรัฐสภา กล่าวคือ จากผลการเลือกตั้งทำให้พรรค
 สหรัศเซียมีที่นั่งในสภา 315 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์มีที่นั่ง 57 ที่นั่ง⁸³

การสูญเสียที่นั่งในสภาเป็นจำนวนมากของพรรคคอมมิวนิสต์ (จากเดิม 113 ที่นั่ง
 เหลือ 52 ที่นั่ง) ส่งผลให้พรรคฝ่ายค้านมีคะแนนเสียงไม่ถึง 1 ใน 5 ทำให้อำนาจในการกำกับ
 ตรวจสอบฝ่ายบริหารสิ้นสุดลงไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการยื่นเรื่องถอดถอนประธานาธิบดี (ที่ต้องใช้
 เสียง 1 ใน 3) การยื่นแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ที่ต้องใช้เสียง 1 ใน 5) การถอดถอนคณะรัฐมนตรี (ที่ต้องใช้
 เสียงเกินกึ่งหนึ่ง) โดยฝ่ายค้านไม่สามารถทำได้ รวมถึงประธานคณะกรรมการในรัฐสภาที่ฝ่าย
 ค้านแทบจะไม่ได้มีการจัดสรรเลย การควบรวมกลุ่มทางการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งเป็นพรรคขนาดใหญ่
 ใหญ่ไม่เพียงส่งผลต่อการสูญเสียดุลยภาพเชิงอำนาจของพรรคฝ่ายค้าน แต่ได้นำไปสู่การสร้างให้
 เกิดพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลเพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาล และมีอำนาจเด็ดขาดใน
 ระบบรัฐสภา ดังจะเห็นได้จากจำนวนพรรคการเมืองที่เข้าสู่สภาได้มีจำนวนลดลงตามลำดับ โดย
 ในช่วงการบริหารประเทศของปูติน (ทั้ง 2 สมัย) มีพรรคการเมืองในสภาเพียง 4 พรรคเท่านั้น เป็น
 พรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 1 พรรคคือ พรรคสหรัศเซีย พรรคการเมืองขนาดกลาง 1 พรรคคือ
 พรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคขนาดเล็ก 2 พรรค [ปูตินสมัยแรกคือพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal
 Democracy Party) และพรรคมาตุภูมิ (Motherland) ปูตินสมัยที่สองคือ พรรคเสรีประชาธิปไตย

⁸¹ Richard Sakwa, “The 2003-2004 Russian Elections and Prospects for Democracy,”
Europe-Asia Studies 57, 3 (May 2005): 371-373.

⁸² Sarah Oates, *Television, Democracy and Elections in Russia* (New York: Routledge,
 2006), p.164.

⁸³ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, pp. 191-192.

และพรรครัสเซียยุติธรรม (Just Russia Party)] ต่างจากการเลือกตั้งในช่วงก่อนๆ ที่มีพรรคการเมืองเข้าสู่สภาได้ถึง 14 พรรค⁸⁴

สำหรับการลดถอนเสถียรภาพภายในพรรคฝ่ายค้าน รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือสมาชิกพรรคฝ่ายค้านบางส่วนแยกตัวออกมาสร้างพรรคใหม่ที่เป็นพันธมิตรต่อระบอบปูตินนั้น ปูตินใช้ประเด็นการสูญเสียตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิการของพรรคคอมมิวนิสต์ในรัฐสภาเป็นประเด็นสร้างความแตกแยก พร้อมทั้งผลักดันและให้การช่วยเหลือนายเกนนาดี เซเลเนียฟ (Gennadii Seleznev) สมาชิกคนสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์และโฆษกของรัฐสภา ริเริ่มก่อตั้งพรรคฝ่ายซ้ายขึ้นมาใหม่แทนพรรคคอมมิวนิสต์และร่วมเป็นพันธมิตรกับรัฐบาล⁸⁵ ความพยายามของปูตินให้สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แยกตัวออกมาจากพรรคจึงเท่ากับเป็นการลดถอนอำนาจของพรรคฝ่ายค้านให้น้อยลงไปอีก นอกจากนี้ปูตินยังยื่นความช่วยเหลือให้พรรคยาบลาโก (Yabloko) และพรรคยูเนียนออฟไรท์ฟอร์ซ (Union of Right Forces) ซึ่งเป็นพรรคที่มีความใกล้ชิดกับพรรคคอมมิวนิสต์ โดยปูตินยื่นความช่วยเหลือที่จะจัดสรรเวลาสถานีโทรทัศน์ของรัฐให้แก่ทั้งสองพรรคในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมไปถึงการโทรศัพท์มายังหัวหน้าพรรคยาบลาโก เพื่อพูดคุยเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง⁸⁶ การกระทำดังกล่าวทำให้พรรคยาบลาโกลดบทบาทความเป็นขั้วตรงข้ามกับระบอบปูตินลง ในขณะที่พรรคยูเนียนออฟไรท์ฟอร์ซเหลือเพียงสมาชิกส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ยังวิพากษ์วิจารณ์ระบอบปูติน⁸⁷

การสร้างเงื่อนไขเพื่อจำกัดอำนาจขั้วตรงข้ามของระบอบทักษิณและปูตินเป็นจุดตั้งต้นสำคัญในการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมือง และเพื่อให้มีอำนาจทางการเมืองอย่างมั่นคงระบอบทักษิณและปูตินจึงได้ขยายการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าไปสู่มิติอำนาจทางการเมือง

5.3 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองของระบอบทักษิณและปูติน

ระบบคิดในสังคมที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยเป็นแหล่งอ้างอิงในการปกครองต่างเชื่อกันว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาธิปไตยในระดับฐาน

⁸⁴ Paul Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p. 19.

⁸⁵ Lilia Shevtsova, *Putin's Russia* (Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 2005), p. 230.

⁸⁶ Richard Sakwa, "The 2003-2004 Russian Elections and Prospects for Democracy," 375-376.

⁸⁷ Lilia Shevtsova, *Putin's Russia*, p. 290.

หากมีความมั่นคง ประเทศไทยและรัสเซียต่างเป็นประเทศที่อ้างอิงระบอบประชาธิปไตยแต่ในช่วงรัฐบาลทักษิณและรัฐบาลปูตินกลับมีการบริหารประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการครองอำนาจที่ฝ่ายบริหารหรือผู้นำพยายามครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว และมีการปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้เท่ากับตน ความพยายามครองอำนาจดังกล่าวคือ ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง

ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินความพยายามครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียวและปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจทางการเมืองเกิดจากการปฏิรูประบบราชการ และการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ส่วนในระบอบปูตินการครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียวเกิดจากการปฏิรูปเขตการปกครอง 7 เขตและระบบผู้แทนประธานาธิบดี การให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการเสนอแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครอง และการสร้างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (State Council)

5.3.1 ระบอบทักษิณกับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง

การครองอำนาจของรัฐบาลทักษิณมีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยในช่วงก่อนหน้าด้วยเพราะรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยในยุคก่อนๆ การครองอำนาจของฝ่ายบริหารมักถูกท้าทายด้วยระบบราชการ (ทั้งราชการพลเรือนและราชการทหาร ตำรวจ) ทำให้ไม่สามารถปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจได้ แต่ภายใต้ระบอบทักษิณระบบราชการกลับถูกทำให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญในการครองอำนาจของฝ่ายบริหาร การปฏิรูประบบราชการรวมถึงการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการจึงเกิดขึ้นในระบอบทักษิณและดูเหมือนว่าจะสร้างการควบคุม และครองอำนาจให้กับฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี

5.3.1.1 การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการในยุครัฐบาลทักษิณเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545⁸⁸ โดยสาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการภายใต้ระบอบทักษิณเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือเป็นเพียงแค่การจัดแบ่ง และแยกหน่วยงานของรัฐต่างๆ และมีการจัดตั้งหน่วยทางการปกครองในระดับกระทรวงขึ้นมาอีกจำนวนหนึ่ง (เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงวัฒนธรรม

⁸⁸ จีรวัฒน์ รจนาวรรณ, ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ (กรุงเทพฯ: ฟิงตัน, 2546), หน้า 177.

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

ประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการที่ส่งผลต่อการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวของระบอบทักษิณคือ การวางยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการ และการกำหนดฐานะของระบบราชการหลังการปฏิรูปในกระบวนการนโยบาย ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบราชการได้กล่าวถึง การจัดสรรงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ งบประมาณดังกล่าวกลายเป็นงบประมาณที่มีความสำคัญต่อหน่วยงานทางการปกครองในระดับภูมิภาคเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีปริมาณเงินที่ใกล้เคียงกับงบประมาณแผ่นดินตามระบบปกติที่หน่วยงานทางการปกครองในระดับภูมิภาคได้รับ อีกทั้งการพิจารณางบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ยังอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี⁸⁹ ดังนั้นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์ที่ถูกจัดสรรขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ระบอบทักษิณซึ่งครองอำนาจอยู่สามารถสร้างการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวได้มากขึ้นไปอีกผ่านการควบคุมงบประมาณของระบบราชการในสวนภูมิภาค นอกจากนี้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการยังได้มีการกำหนดให้อัตราเงินเดือนค่าตอบแทนเป็นไปตามการวัดและประเมินผลงานโดยรองนายกรัฐมนตรี⁹⁰ การนำเงินเดือนของบรรดาข้าราชการมาผูกติดกับผลงาน ด้านหนึ่งเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับระบบราชการ แต่ในด้านหนึ่งก็ทำให้ข้าราชการต้องสนองตอบต่อนโยบายของฝ่ายรัฐบาลเป็นอย่างดี อีกทั้งผลการประเมินอาจเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลเข้าควบคุมข้าราชการเพื่อครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียว

นอกจากยุทธศาสตร์ข้างต้นแล้วการกำหนดฐานะของระบบราชการในกระบวนการนโยบายหลังการปฏิรูประบบราชการ ยังแสดงให้เห็นถึงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการได้เป็นอย่างดี กล่าวคือมีการกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายทิศทาง วัตถุประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนข้าราชการทุกคนคือ ผู้ปฏิบัติ เป็นผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม⁹¹ การกำหนดสถานะของระบบราชการในกระบวนการนโยบายดังกล่าวนับว่าขัดแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก่อนนี้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุว่าระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนับตั้งแต่ฉบับปีพ.ศ. 2534 (รวมถึงฉบับแก้ไขครั้งที่พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2536 และพ.ศ. 2543) ต่างกำหนดให้ข้าราชการในส่วนกลาง รวมถึงหัวหน้าหน่วยราชการในส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับฝ่ายรัฐบาลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนผู้ปฏิบัตินโยบายเริ่มจากข้าราชการในส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าคณะผู้แทนใน

⁸⁹ สัมภาษณ์ สุรพล พงษ์ศักดิ์ศิริกุล , ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา, 29 พฤษภาคม 2552.

⁹⁰ จิรวัดณ์ รจนาวรรณ, ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ, หน้า 180.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

ต่างประเทศ⁹² การกำหนดสถานะของรัฐบาลกับข้าราชการในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการภายใต้ระบอบทักษิณ ทำให้เกิดระเบียบปฏิบัติที่รัฐบาลสามารถใช้ในการกำหนดนโยบายเข้าไปควบคุม สั่งการ มีอำนาจเหนือระบบราชการที่มีฐานะปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบและเบ็ดเสร็จ

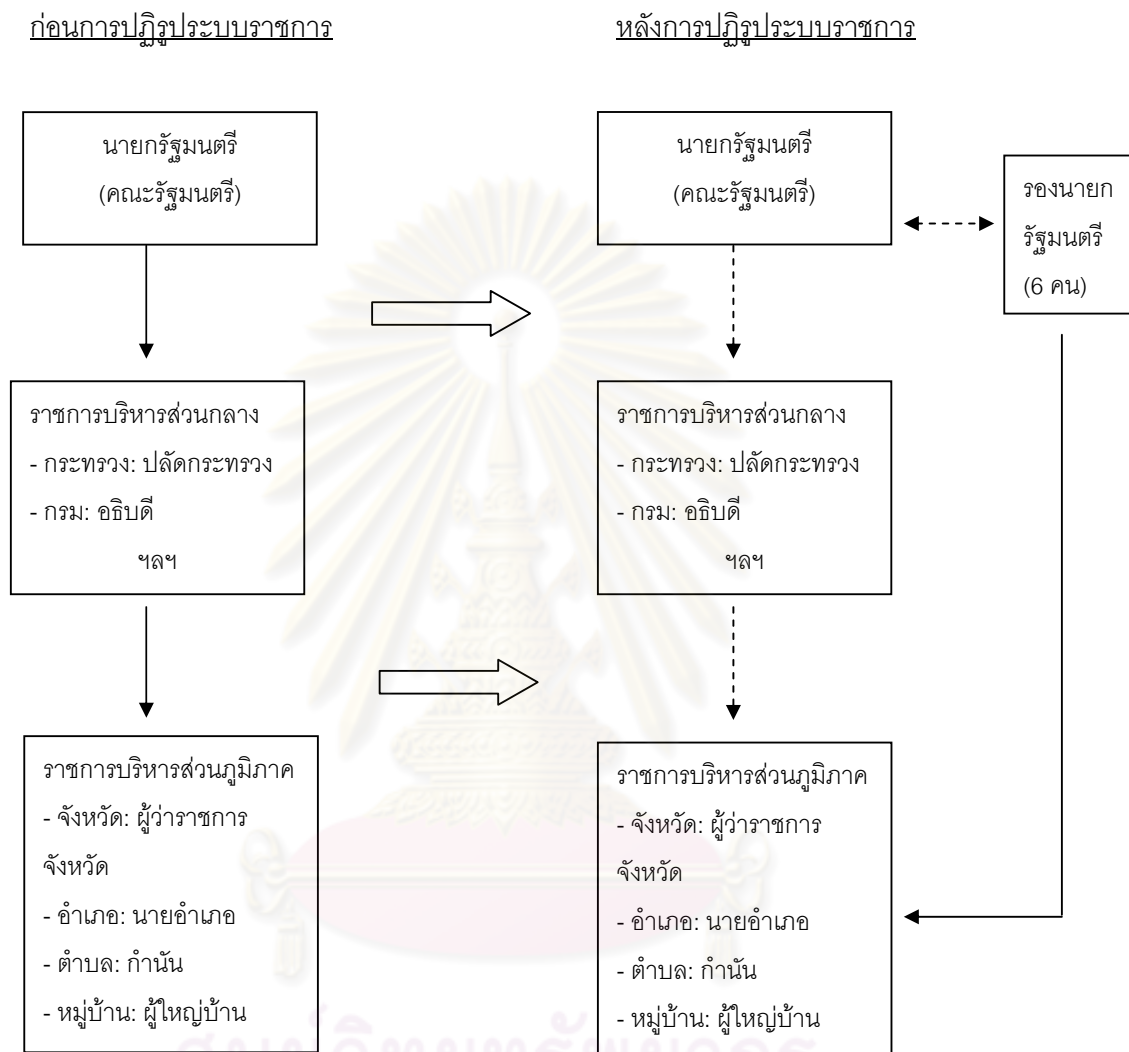
ผลจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงรัฐบาลทักษิณยังทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในแนวดิ่งเพิ่มมากขึ้น (พิจารณาแผนภาพที่ 5.1) ด้วยการวางตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 คน ให้มีหน้าที่กำกับและตรวจราชการในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งประเทศให้มีเขตตรวจราชการ 12 เขต ให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลเขตตรวจราชการคนละ 2 เขต ทั้งนี้ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นการครองอำนาจได้ฝ่ายเดียวของรัฐบาลคือ การมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัย สั่งการให้หน่วยงานทุกหน่วยในพื้นที่ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งได้⁹³ การมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลราชการในส่วนภูมิภาคยิ่งทำให้รัฐบาลสามารถรวมศูนย์อำนาจได้ถึง 2 ระนาบในระนาบหนึ่งเป็นการควบคุมข้าราชการผ่านนโยบายและงบประมาณ ระนาบที่สองคือการจัดพื้นที่เพื่อให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับส่วนราชการในภูมิภาคได้โดยตรง (ดังแผนภาพที่ 5.1) นอกจากการปฏิรูประบบราชการแล้ว ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการยังเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะบอบบทักษิณใช้สร้างการครองอำนาจฝ่ายเดียวด้วยการควบคุมระบบราชการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹² พิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550).

⁹³ จิรวัดณ์ รจนาวรรณ, ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ, หน้า 275.

แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างการบริหารระบบราชการไทย (ก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการของระบอบทักษิณ)



5.3.1.2 การใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ

ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการเรียกในอีกชื่อว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ และทูตซีอีโอ” ระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544⁹⁴ ส่วนระบบทูตซีอีโอเกิดขึ้นหลังจากนั้น กล่าวคือระบบทูตซีอีโอเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี

⁹⁴ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพฯ: Forepace Publishing House, 2546), หน้า 49.

เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2545⁹⁵ ความสำคัญของผู้ว่าฯ ซีอีโอและทูตซีอีโอคือ การเป็นตัวแทน นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบบริหารราชการในประเทศและต่างประเทศ⁹⁶

ระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอมีความแตกต่างจากเดิมคือผู้ว่าฯ ซีอีโอสามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง โดยในระบบเดิมผู้ว่าฯ มีอำนาจแค่เพียงประสานงานและขอความร่วมมือกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างๆ ที่ประจำอยู่ภายในจังหวัด นอกจากนี้ผู้ว่าฯ ซีอีโอยังสามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ลงโทษ เลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการภายในจังหวัดตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา สามารถโยกย้ายตำรวจระดับผู้บังคับการลงมา ในระบบเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ลงโทษ ข้าราชการในหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างๆ ที่อยู่ภายในจังหวัดได้ ทางด้านงบประมาณหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใดต้องยื่นงบประมาณไปที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งต่างจากเดิมที่หน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างๆ ยื่นงบประมาณเข้าสู่ต้นสังกัดที่ประจำอยู่ส่วนกลาง⁹⁷ โดยภาพรวมระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นแต่มิใช่เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจที่ส่งผลในเชิงบวกต่อการพัฒนาประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นถูกสร้างเงื่อนไขให้อยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลผ่านการแต่งตั้ง โยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด และงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการกลายเป็นอีกกลไกหนึ่งของรัฐบาลในการควบคุมระบบราชการส่วนภูมิภาคจนรัฐบาลสามารถครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวได้สูงขึ้นไปอีก

ในระบบซีอีโอการการแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดต้องถูกตรวจสอบ ประเมินผลงาน กำกับดูแลจากรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบแต่ละเขตราชการซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้นกระบวนการในการประเมินการทำงานของผู้ว่าฯ ซีอีโอที่ส่งผลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายจึงอยู่ภายใต้อำนาจ และดุลยพินิจของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ในประเด็นงบประมาณยุทธศาสตร์แม้จะมีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับจังหวัดแล้ว แต่งบยุทธศาสตร์มีจำนวนมากเทียบเคียงได้กับงบประมาณแผ่นดินในระบบปกติ เช่น จังหวัดพังงาได้รับงบประมาณแผ่นดินประมาณ 200 ล้านบาท ได้รับงบประมาณยุทธศาสตร์ประมาณ 250 ล้านบาท⁹⁸ แต่มี

⁹⁵ สมัยนี้ย้ ช. บุญพันธ์, “การบริหารแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 99.

⁹⁶ สุรชัย ชันอาสา, CEO กลยุทธ์การบริหารราชการจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน กระทรวงมหาดไทย, 2546), หน้า 87-91.

⁹⁷ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, อรรถ ภูเจริญ และคณะ, องค์กรที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯ CEO (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 93.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

การวางข้อกำหนดอย่างชัดเจนว่าบัญญัติศาสตร์ที่จังหวัดจะได้รับต้องมีการวางยุทธศาสตร์นโยบาย หรือโครงการต่างๆ ในระดับจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติ⁹⁹ ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสามารถชี้แจงยุทธศาสตร์ในระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ ครอบงำ และแทรกแซงการกำหนดนโยบายในระดับจังหวัดให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาลได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลสามารถชี้แจงประมาณและกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมและสร้างการครองอำนาจฝ่ายเดียวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่สำคัญ

ระบบเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ทูตซีอีโอ มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ กล่าวคือ มีการจัดตั้งทีมประเทศไทยเพื่อให้เอกอัครราชทูตเป็นผู้นำและรับผิดชอบสูงสุดในต่างประเทศ สามารถออกคำสั่งให้หน่วยราชการอื่นๆ ในต่างประเทศให้ความร่วมมือกับสถานทูตในประเทศต่างๆ อีกทั้งทูตยังสามารถพิจารณาความดีความชอบต่อข้าราชการจากกระทรวงอื่นๆ ในต่างประเทศได้¹⁰⁰ ด้านงบประมาณมีการกำหนดให้มีแผนงบประมาณด้านการจัดการภารกิจในต่างประเทศ โดยให้สถานทูตและเอกอัครราชทูตเป็นหน่วยงานหรือเจ้าภาพหลักในการกำหนดแผนงบประมาณและให้ส่วนราชการที่มีหน่วยงานในต่างประเทศเป็นหน่วยงานสนับสนุน¹⁰¹ การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลในกิจการระหว่างประเทศทั้งในเชิงการตัดสินใจและงบประมาณให้กับเอกอัครราชทูตถูกสร้างเงื่อนไขเช่นเดียวกับกรณีผู้ว่าฯ ซีอีโอ แต่รายละเอียดของเงื่อนไขต่างกันกล่าวคือ เงื่อนไขที่รัฐบาลนำมาสร้างการครองอำนาจเหนือระบบราชการในต่างประเทศคือ ในระบบทูตซีอีโอรัฐบาลสามารถแต่งตั้งคนนอกขึ้นดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตได้

ในระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังจำกัดอยู่เฉพาะคนของกระทรวงมหาดไทย แต่ในกรณีของระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตหรือหัวหน้าสำนักงานทางการทูตที่จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ สามารถนำคนนอกกระทรวงราชการ หรือข้าราชการที่ไม่ใช่คนในกระทรวงการต่างประเทศมาแต่งตั้งเป็นหัวหน้าสำนักงานทางการทูตได้¹⁰² ดังนั้นการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตในระบบทูตซีอีโอโดยคณะรัฐมนตรี จึงถูกนำมาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลสามารถใช้ในการควบคุมระบบราชการในต่างประเทศให้ตอบสนองต่อนโยบายและการชี้แนะของรัฐบาลได้ การเพิ่มอำนาจในกับเอกอัครราชทูตสามารถกำกับดูแล ควบคุมหน่วยราชการอื่นๆ ในต่างประเทศ จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มการครองอำนาจของรัฐบาลผ่านอำนาจทูตซีอีโอไปพร้อมกัน

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

¹⁰⁰ อธิภา ชัยนาม, “การทูตยุคทักษิณ,” ใน *รัฐันทักษิณ 2*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 241.

¹⁰¹ มายนีย์ ช. บุญพันธ์, “การบริหารแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ,” หน้า 55.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

ดังนั้นการครองอำนาจเหนือระบบราชการของระบอบทักษิณผ่านกลไกดังกล่าวจะส่งผลต่อการใช้อำนาจของระบอบทักษิณผ่านมติคณะรัฐมนตรี เพราะยังสามารถยึดกุมและควบคุมระบบราชการได้มากเท่าใด การครองอำนาจได้เพียงฝ่ายเดียวยิ่งมากขึ้นตาม

5.3.2 ระบอบปูตินกับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง

ภายใต้การบริหารประเทศของปูตินระบบราชการของรัสเซียถูกปฏิรูปขนานใหญ่ โดยเฉพาะในเชิงโครงสร้างที่มีการขยายขนาด เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมและกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะหน่วยราชการที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของประธานาธิบดี ระบบราชการจึงถูกระบบปูตินใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองตามแนวคิด (Vertical Power) ทั้งการสถาปนาระบบราชการในส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ด้วยระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง การทำให้ฝ่ายบริหารของเขตการปกครองเข้าสู่กระบวนการตามระบบราชการมากขึ้นทั้งการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเสนอชื่อแต่งตั้งผู้ว่าการเขตการปกครองและเสนอการยุบสภาของเขตการปกครอง รวมถึงการสร้างหน่วยงานราชการขึ้นมาใหม่เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเพื่อให้เป็นหน่วยงานราชการที่คอยกำกับดูแลนโยบายในระดับเขตการปกครอง

5.3.2.1 การปฏิรูปเขตการปกครอง 7 เขตและระบบผู้แทนประธานาธิบดี

ปูตินประกาศในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ให้มีการแบ่งประเทศรัสเซีย ออกเป็น 7 เขตการปกครอง พร้อมให้มีผู้แทนประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าระบบราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยการคัดเลือกผู้แทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครองมีฝ่ายความมั่นคง 5 คน ในขณะที่ฝ่ายพลเรือนมี 2 คนอันได้แก่ ผู้แทนที่มาจากฝ่ายความมั่นคง นายกีโอร์กี โปลตาฟเชนโก (Georgy Poltavchenko) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตภาคกลาง (Central Federal District) นายอีเลีย คลีบานอฟ (Ilya Klebanov) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (North Western Federal District) นายปิโยตร์ ลาตีอเฉฟ (Pyotr Latyshev) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตอูราล (Ural Federal District) นายลีโอนิด ดร่าเชฟสกี (Leonid Drachevsky) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตไซบีเรีย (Siberian Federal District) นายคอนสแตนติน ปูลีโคฟสกี (Konstantin Pulikovsky) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตตะวันออกไกล (Far Eastern Federal District) และผู้แทนที่มาจากฝ่ายพลเรือน นายซีร์เกย์ คิริเยนโก (Sergei Kiriyenko) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตโวลกา (Volga Federal District) นายดมิตรี โคซาค (Dmitri Kozak) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตใต้ (Southern Federal District)¹⁰³ การที่ปูตินใช้ผู้แทนที่มาจากฝ่ายความมั่นคงจำนวนมากย่อมหวังผลให้ระบบราชการใหม่ปฏิบัติงานในทิศทางของการกำกับและควบคุม

¹⁰³ Catherine Danks, *Russian Politics and Society: An Introduction*, pp. 138-139.

ภูมิภาคเพื่อสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้กับส่วนกลางมากกว่าในมิติอื่น

ทั้งนี้การระบุอำนาจหน้าที่ของผู้แทนประธานาธิบดีมีลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์ให้รัฐบาลกลางเข้าไปควบคุมการปกครองในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทำให้ผู้แทนประธานาธิบดีคอยควบคุมให้ท้องถิ่นไม่กระทำการหรือปฏิบัติงานขัดต่อรัฐธรรมนูญและประกาศของประธานาธิบดี ดูแลการคัดเลือกและการแต่งตั้งข้าราชการในระดับภูมิภาค และให้คำแนะนำต่อประธานาธิบดีในการถอดถอนผู้ว่าเขตการปกครอง และการแก้ไขปัญหาของสภาในเขตการปกครอง¹⁰⁴ นอกจากนี้ระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครองยังทำให้เกิดโครงสร้างระบบราชการซ้อนทับกับโครงสร้างระบบราชการเดิม ซึ่งแบ่งเขตการปกครองเอาไว้ 89 เขตการปกครอง อีกทั้งยังทำให้เกิดการขยายอำนาจจากส่วนกลางลงมาในระดับภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากเมื่อมีการประกาศให้มีระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครองได้มีหน่วยราชการตัวแทนของกระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานอัยการ หน่วยงานความมั่นคง และหน่วยงานสรรพากร¹⁰⁵ เข้าไปเป็นหน่วยงานราชการประจำตามเขตการปกครองทั้ง 7 ด้วย

ระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครองสร้างความสำเร็จในการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวให้แก่ระบอบปูตินได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการขยายอำนาจหน้าที่ให้ผู้แทนประธานาธิบดีเข้าไปกำกับงบประมาณของเขตการปกครองได้ รวมถึงการใช้กลไกผู้แทนประธานาธิบดีผลักดันคนของรัฐบาลกลางให้สามารถชนะการเลือกตั้งและเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารในหลายเขตการปกครองเช่น การเลือกตั้งผู้แทนประธานาธิบดีของสาธารณรัฐอินกูเชเทีย (Ingushetia Republic) การเลือกตั้งผู้ว่าของเมืองนิซนี นอฟโกรัด (Nizhnii Novgorod) เมืองเซนต์ปีเตอ์เบิร์ก เมืองสเวียตลอฟ (Sverdlovsk)¹⁰⁶ เมื่อระบอบปูตินสร้างและขยายระบบราชการให้เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจได้อย่างมั่นคงแล้ว (ดังแผนภาพที่ 5.2) ระบอบปูตินจึงได้ใช้กระบวนการของระบบราชการเข้าไปแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครอง

¹⁰⁴ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin*, p. 159.

¹⁰⁵ Eugene Huskey, "Overcoming the Yeltsin Legacy: Vladimir Putin and Russian Political Reform," in *Contemporary Russian Politics*, ed Archie Brown (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 88.

¹⁰⁶ Gordon Hahn, "Reforming the Federation," in *Developments in Russian Politics*, eds Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa, p. 158.

ประธานาธิบดีมีสิทธิในการเสนอถอดถอนผู้ว่าเขตการปกครอง และมีอำนาจในการเสนอยุบสภาของเขตการปกครอง การสร้างระบบคัดสรรดังกล่าวย่อมปฏิเสธไม่ได้ถึงความพยายามครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวของระบอบปูตินโดยเข้าควบคุมฝ่ายการเมืองในเขตการปกครองต่างๆ

ระบอบปูตินผลักดันให้เกิดแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ประธานาธิบดีเข้าไปมีอำนาจในการเมืองของเขตการปกครองต่างๆ ได้ โดยเริ่มจากการแก้ไขกฎหมายให้ประธานาธิบดีสามารถเสนอถอดถอนผู้นำฝ่ายบริหารของเขตการปกครอง รวมไปถึงมีอำนาจในการเสนอยุบสภาของท้องถิ่นได้ โดยรัฐสภารับรองการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2543¹⁰⁷ รายละเอียดที่สำคัญล้วนแสดงให้เห็นเงื่อนไขที่ระบอบปูตินสามารถใช้เพื่อครองอำนาจเหนือการเมืองในระดับเขตการปกครอง ทั้งการระบุให้ประธานาธิบดีสามารถถอดถอนผู้นำฝ่ายบริหารและยุบสภาในเขตการปกครองได้หากศาลตัดสินว่ากระทำผิดหรือฝ่าฝืนคำเตือนของประธานาธิบดี รวมถึงเมื่ออัยการสูงสุดตัดสินว่าฝ่ายบริหารของเขตการปกครองกระทำผิดทางอาญา ทั้งนี้การยุบสภาของเขตการปกครองต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภา¹⁰⁸

ต่อมาได้มีการผลักดันแก้ไขกฎระเบียบเพื่อขยายวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าเขตการปกครอง โดยในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2545 ศาลรัฐธรรมนูญได้ประกาศรับรองให้วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าเขตการปกครองตามกฎหมายใหม่ไม่ต้องนำวาระในการดำรงตำแหน่งในอดีตมาพิจารณา จึงมีผลให้ผู้ว่าเขตการปกครองสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นวาระที่ 3 และ 4 ได้ ดังนั้นผู้ว่าเขตการปกครองประมาณ 53 จาก 89 เขตการปกครองจึงสามารถอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันได้ 12 ถึง 20 ปี¹⁰⁹ (วาระในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าเขตการปกครองขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของสภาในเขตการปกครอง โดยส่วนใหญ่จะกำหนดวาระละ 4-5 ปี) จึงเท่ากับเป็นการรับรองว่าผู้ว่าเขตการปกครองบางเขตที่ใกล้ชิดกับปูตินยังสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีก การขยายอำนาจของประธานาธิบดีให้เข้าไปเกี่ยวกับฝ่ายการเมืองในระดับเขตการปกครอง รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายที่ส่งผลต่อการขยายวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าเขตการปกครอง ล้วนมีขึ้นเพื่อรองรับการเปลี่ยนจากระบบเลือกตั้งผู้ว่าเขตการปกครองโดยตรงไปสู่ระบบการเสนอชื่อแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครอง

ประกาศประธานาธิบดีวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2547 มีสาระสำคัญให้ใช้ระบบ

¹⁰⁷ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, pp. 271.

¹⁰⁸ Gordon Hahn, "Reforming the Federation," in *Developments in Russian Politics*, eds Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa, p. 159.

¹⁰⁹ Kathryn Stoner-Weiss, "Russia: Authoritarianism Without Authority," *Journal of Democracy* 17, 1 (January 2006): 111.

การคัดสรรผู้ว่าเขตการปกครองใหม่โดยให้อำนาจประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าเขตการปกครองและให้สภาของเขตการปกครองเป็นผู้รับรอง รายละเอียดในหลายส่วนของระบบใหม่ดังกล่าวแสดงให้เห็น การรวมศูนย์อำนาจของประธานาธิบดีพร้อมทั้งกดดันไม่ให้ผู้อื่นโดยเฉพาะประชาชนในแต่ละเขตการปกครองเข้าถึงอำนาจได้เลย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อผู้ว่าเขตการปกครองคนใหม่ก่อนผู้ว่าเขตการปกครองคนเดิมจะหมดวาระอย่างน้อย 90 วัน หากสภาของเขตการปกครองไม่รับรองรายชื่อที่ประธานาธิบดีเสนอ ประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งรักษาการผู้ว่าเขตการปกครองให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ 6 เดือน และหากสภาของท้องถิ่นยังไม่รับรองรายชื่อที่ประธานาธิบดีเสนออีก ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาของเขตการปกครองและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่¹¹⁰ กระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดสรรผู้ว่าเขตการปกครองดังกล่าวส่งผลให้ระบอบบูตินครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวได้อย่างเบ็ดเสร็จในการเมืองระดับภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากในครั้งแรกที่มีการแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองพบว่าไม่มีสภาของเขตการปกครองใดไม่รับรองรายชื่อที่ได้รับการเสนอ อีกทั้งรายชื่อที่ได้รับการเสนอส่วนมากเป็นชนชั้นนำในภาคธุรกิจของแต่ละภูมิภาคซึ่งใกล้ชิดกับระบอบบูติน¹¹¹

การสร้างรัฐผู้ล่าในมิติการเมืองของระบอบบูติน นอกจากการใช้ระบบราชการเป็นกลไก ใช้กระบวนการตามระบบราชการอันได้แก่ ระบบการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือแล้ว การสร้างหน่วยงานทางราชการขึ้นมาใหม่เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่บูตินได้ใช้ในการรวบอำนาจเพียงฝ่ายเดียว

5.3.2.3 การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (State Council)

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐถูกสร้างให้เป็นหน่วยงานหนึ่งของระบบราชการ โดยมีหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี ถึงแม้จะไม่มีอำนาจหน้าที่รับรองในทางกฎหมาย แต่บทบาทหน้าที่ รวมถึงข้อกำหนดในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐคือ ช่องทางที่จะทำให้ประธานาธิบดีสามารถให้สภาแห่งนี้เข้าไปควบคุมและรวมศูนย์อำนาจการบริหารนโยบายของแต่ละเขตการปกครองมาไว้ที่ตนเอง

การก่อตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเกิดขึ้นตามประกาศประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2543 สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีสมาชิกคือ หัวหน้าฝ่ายบริหารของ 89 เขตการปกครอง โดยจะมีคณะกรรมการกลาง 7 คน ซึ่งเลือกจากหัวหน้าฝ่ายบริหารเขตการปกครองโดยประธานาธิบดีเป็นผู้เลือก และจะหมุนเวียนให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของเขตการปกครองต่างๆ เข้ามา

¹¹⁰ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, pp. 277.

¹¹¹ Gerd Meyer, *Formal Institution and Informal Politics in Central and Eastern Europe*, p.261.

เป็นกรรมการกลางทุก 6 เดือน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐต้องมีการประชุมโดยประธานาธิบดีเป็นประธานในการประชุมทุกๆ 3 เดือน ส่วนคณะกรรมการกลางจะต้องประชุมกับประธานาธิบดีทุกเดือนๆละ 1 ครั้ง เนื้อหาหลักในการประชุมของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐคือ ประเด็นนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของแต่ละเขตการปกครอง¹¹² และเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 ปูตินได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐขึ้นอีกคณะหนึ่ง อันประกอบไปด้วยสมาชิก 10-15 คน โดยประธานาธิบดีจะเลือกมาจากนักวิชาการและอดีตผู้ว่าเขตการปกครอง¹¹³

ความสำคัญของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในเชิงกลไกในการครองอำนาจของระบอบปูตินอาจจะไม่น้อยเมื่อเทียบกับกลไกอื่นๆ แต่ความสำคัญของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐคือ การสร้างช่องทางให้ประธานาธิบดีเข้าไปมีอำนาจควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายของแต่ละเขตการปกครอง นโยบายคือหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหาร การผลักดันให้ผู้นำฝ่ายบริหารของแต่ละเขตการปกครองสนองตอบต่อนโยบายที่รัฐบาลกำหนด รวมถึงการสกัดกั้นไม่ให้แต่ละเขตการปกครองกำหนดนโยบายที่ขัดต่อระบอบปูตินย่อมเกิดขึ้นจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

ภาคส่วนราชการมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้กับทุกรัฐบาล นอกจากภาคราชการแล้วภาคธุรกิจต่างเติบโตและกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเวทีทางการเมือง ระบอบทักษิณและปูตินเมื่อสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองโดยมีศูนย์กลางที่ภาคราชการแล้ว การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองได้ปรากฏให้เห็นเช่นกัน

5.4 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองของระบอบทักษิณและปูติน

จากการศึกษาของมารา ฟาสซิโอ (Mara Faccio) พบว่าประเทศที่มีมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวข้องกับนักการเมืองมากเป็นอันดับหนึ่งคือประเทศรัสเซีย และอันดับที่สองคือประเทศไทย โดยในประเทศรัสเซียมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์กว่าร้อยละ 80 เป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง ในขณะที่ประเทศไทยมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ร้อยละ 40 เป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง¹¹⁴ ข้อมูลจากการจัดอันดับแสดงให้เห็นนัยที่สำคัญระหว่างธุรกิจ การเมือง และ

¹¹² John P. Willerton, "Putin and the Hegemonic Presidency," in *Developments in Russian Politics*, eds Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 28.

¹¹³ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, pp. 202.

¹¹⁴ อานันท์ กาญจนพันธ์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณมิกซ์และผลต่อนโยบายการพัฒนา," *ฟ้าเดียวกัน* 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 96.

ทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ตัวแปรสามารถมีปฏิสัมพันธ์กันในหลายทิศทาง (Direction) ไม่ว่าจะเป็นการเมืองที่นำไปสู่โอกาสทางเศรษฐกิจสร้างให้เกิดความมั่งคั่งทางทรัพย์สิน หรือจะเป็นธุรกิจทำให้เกิดความมั่งคั่งทางทรัพย์สินจนนำไปสู่อำนาจทางการเมือง ในบางมิติการเมืองก็มิได้ก้าวเข้าสู่ธุรกิจแต่การเมืองดำเนินไปเพื่อสถาปนาอำนาจทางการเมืองที่มีสูงกว่า เช่นเดียวกับธุรกิจที่ดำเนินไปเพื่อความมั่งคั่งที่มากกว่าเดิม ในกรณีของประเทศไทยและรัสเซียพบว่าในช่วงที่มีการสำรวจและจัดอันดับนั้นตรงกับช่วงที่ทักษิณและปูตินเป็นผู้นำประเทศ ผลการวิจัยดังกล่าวเชื่อมโยงกับการเมืองในช่วงระบอบทักษิณและปูตินได้อย่างลงตัว เพราะภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินนักธุรกิจชั้นนำของประเทศต่างเข้าไปมีบทบาทในเวทีทางการเมืองระดับประเทศเป็นจำนวนมาก การเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำทางธุรกิจจึงเป็นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง

แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ของธุรกิจ การเมือง และทรัพย์สินเอาไว้ว่า ชนชั้นนำทางธุรกิจจะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองและจะเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำกฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองเหล่านี้ จะสร้างอุปสรรคกีดกันการเกิดขึ้นและการพัฒนาการแข่งขันทางการค้า อีกทั้งชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองนี้จะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ หากพิจารณาตามลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะพบว่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินเกิดคุณลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าดังกล่าว โดยมีทั้งจุดร่วมกันระหว่างระบอบทักษิณและปูตินในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่ามิติธุรกิจการเมือง กล่าวคือ อิทธิพลและบทบาทของนักธุรกิจที่เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองทั้งในระดับคณะรัฐมนตรี ระดับพรรคการเมือง การเมืองในระดับภูมิภาค และสามารถใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อขยายผลประโยชน์ทางธุรกิจให้มากขึ้น

5.4.1 ธุรกิจการเมืองในระบอบทักษิณ

ทักษิณ ชินวัตร มีภาพลักษณ์ที่ชัดเจนว่าเป็นนักธุรกิจที่ก้าวเข้าสู่การเมือง ความสำคัญจึงไม่ได้ได้อยู่แค่เพียงนักธุรกิจที่เข้ามาสู่เวทีทางการเมืองเพราะในหลายประเทศนักธุรกิจต่างเข้ามาเป็นนักการเมือง ประเด็นสำคัญของการพิจารณาอยู่ที่ว่าทักษิณเป็นนักธุรกิจที่สามารถคุมอำนาจทางการเมืองในระดับที่สูงที่สุดได้ และสามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นจำนวนมากกว่ารัฐบาลในอดีต¹¹⁵ อีกทั้งยังสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจให้กับกลุ่มทุนที่อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองของระบอบทักษิณได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ตรงตาม

¹¹⁵ นิพนธ์ พัวพงศกร, “การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย,” ใน รัฐชนทักษิณ, เจมส์ค็อกซ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 25447), หน้า 123.

แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง

5.4.1.1 ชนชั้นนำทางธุรกิจในโครงสร้างทางการเมืองของระบอบทักษิณ

ชนชั้นนำทางธุรกิจที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างทางการเมืองของระบอบทักษิณมีทั้งในระดับคณะรัฐมนตรีและระดับพรรคการเมือง ในระดับคณะรัฐมนตรีการศึกษาค้นคว้าจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า ชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งเป็นกลุ่มทุนระดับชาติได้เข้ามาอยู่ในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณช่วง พ.ศ. 2545 และมีสายสัมพันธ์โดยตรงกับทักษิณ ประกอบไปด้วยกลุ่มชินวัตร ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมของทักษิณ ชินวัตรและครอบครัว กลุ่มจัสมิน กลุ่มธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มบีอีซีวีร์ล กลุ่มธุรกิจสื่อสารมวลชนของนายประชา มาลีนันท์ กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมและการเกษตรของนายธนินท์ เจียรวนนท์ (มีนายวัฒนา เมืองสุข ลูกเขยเข้าไปเป็นรัฐมนตรี) กลุ่มซั่มมีทกลุ่มธุรกิจผลิตรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ของนายสุริยะะ จีรุ่งเรืองกิจ และกลุ่มยন্ত্রกิจ กลุ่มธุรกิจนำเข้ารถยนต์จากต่างประเทศของนางสิริกร (สินุตพงษ์) มณีรินทร์¹¹⁶

นอกจากชนชั้นนำทางธุรกิจในระดับคณะรัฐมนตรีที่มีสายสัมพันธ์โดยตรงกับทักษิณแล้ว ในระดับพรรคการเมือง อันได้แก่พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลได้มีกลุ่มธุรกิจเข้ามาอยู่ในโครงสร้างพรรคเช่นกัน ทั้งกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมของทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย และนายอดิศักดิ์ โพธารามิก รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจผลิตฟิล์มบรรจุภัณฑ์และเครื่องดื่มของ นายประยุทธ มหากิจศิริ รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจโรงแรมและอสังหาริมทรัพย์ของนายพันธ์เลิศ ไบหยก รองเลขาธิการพรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจผลิตและขายรถยนต์ของนายสุริยะะ จีรุ่งเรืองกิจ เลขาธิการพรรคไทยรักไทย และนางสิริกร มณีรินทร์ ผู้ร่วมก่อตั้งและเหรียญกษาปณ์พรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจเครือเอ็มไทยของนายวีระชัย วีระเมธีกุล ผู้ร่วมก่อตั้งและกรรมการบริหารพรรคไทย¹¹⁷ และกลุ่มธุรกิจสุราของนายเจริญ ศิริวัฒน์ภักดี ผู้มีส่วนร่วมก่อตั้งพรรค¹¹⁸

ดังนั้นภายใต้ระบอบทักษิณจะเห็นได้ว่ามีลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในเบื้องต้นที่ชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งเป็นทุนในระดับชาติเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยเห็นได้จาก

¹¹⁶ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ นำประสานไทย, *Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่ฐานอำนาจใหม่* (กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เพรส, 2546), หน้า 91.

¹¹⁷ กองบรรณาธิการมติชน, *ทักษิณ อัศวินผู้ล่าตัวเอง*, หน้า 48.

¹¹⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ทักษิณโถมรุก,” ใน *ข้าแหละทักษิณโถมรุก*, จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2547), หน้า 113.

คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณ พ.ศ.2545 ประกอบไปด้วยชนชั้นนำทางธุรกิจจำนวน 6 คน¹¹⁹ (1.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี 2. นายอดิศักดิ์ โพธารามิก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ 3. นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม 4. นางสิริกร มณีรินทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 5. นายประชา มาลีนนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 6. นายวัฒนา เมืองสุข รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์) จากเดิมที่คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ.2535 มีเพียงแค่ตัวแทนกลุ่มธุรกิจธนาคารจำนวน 4 คน¹²⁰ ในระดับพรรคการเมืองพบว่า พรรคไทยรักไทยมีชนชั้นนำทางธุรกิจเข้าไปอยู่ในโครงสร้างการบริหารพรรคทั้งในระดับหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการและรองเลขานุการพรรค เหนือภูมิภาคและผู้ร่วมก่อตั้งพรรค นอกจากนี้ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองอีกประการคือ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ได้เกิดขึ้นภายใต้ระบอบทักษิณด้วยเช่นกัน

5.4.1.2 การเติบโตของกลุ่มทุนในระบบทักษิณ

มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองในช่วงรัฐบาลทักษิณเป็นแหล่งข้อมูลที่ทำให้เห็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อการเติบโตของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ได้ การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าพบว่ามูลค่าบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ของชนชั้นนำทางธุรกิจในระบบทักษิณมีเพียง 2 กลุ่มเท่านั้นที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นคือ กลุ่มมหากิจศิริ ที่มีมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น 2,152 ล้านบาท จาก 206 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2544 เป็น 2,358 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2545 และกลุ่มสิริวัฒนภักดี ที่มีมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น 83 ล้านบาท จาก 465 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2544 เป็น 584 ล้านบาทในปี พ.ศ.2545¹²¹ การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกว่าผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากมูลค่าบริษัทในตลาดหลักทรัพย์นั้นเป็นผลมาจากการเติบโตของธุรกิจหรือสายสัมพันธ์อำนาจทางการเมือง แต่จากการศึกษาวิจัยของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์¹²² ได้พยายามแบ่งแยกปัจจัยดังกล่าวแล้วพบว่ามูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์

¹¹⁹ ชำนาญ รอดเหตุภัย และคณะ, *อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย* (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า), 2546, หน้า 84.

¹²⁰ Tom Wingfield, "Democratization and economic crisis in Thailand" in *Political Business in East Asia*, Edmund Terence Gomez (ed) (London: Routledge, 2002), p.264.

¹²¹ ชำนาญ รอดเหตุภัย และคณะ, *อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย*, หน้า 89.

¹²² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย" ใน *รัฐชนทักษิณ 2*, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอดคิดด้วยคน, 2547), หน้า 107.

ที่เกี่ยวข้องกับชนชั้นนำทางธุรกิจในระบบบทักษิณมีเพียงบริษัทในกลุ่มชินวัตรเท่านั้นที่เติบโตอย่างมีนัยสำคัญกับสายสัมพันธ์อำนาจทางการเมือง โดยชนชั้นนำทางธุรกิจอื่นๆ ในระบบบทักษิณไม่ว่าจะเป็นกลุ่มจัสมิน กลุ่มบีซีวีเวิร์ด กลุ่มซัมมิท รวมถึงกลุ่มธุรกิจที่เป็นผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคไทยรักไทยไม่พบว่าได้รับผลตอบแทนจากสายสัมพันธ์อำนาจทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ

มูลค่าบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ของกลุ่มชินวัตรในปี พ.ศ.2546 ที่มีมูลค่าประมาณ 316,374 ล้านบาท โดยมูลค่าจำนวน 205,276 ล้านบาทเป็นผลมาจากสายสัมพันธ์อำนาจทางการเมือง¹²³ การเติบโตของกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจโดยเฉพาะกลุ่มชินวัตรกลุ่มธุรกิจของครอบครัวทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองมีลักษณะที่ชนชั้นนำทางธุรกิจใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อกีดกันและสร้างโอกาสกล่าวคือ ใช้อำนาจผ่านการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างอุปสรรคกีดกันการเกิดขึ้นและการพัฒนาการแข่งขันทางการค้า และใช้อำนาจผ่านการกำหนดนโยบายเพื่อเปิดโอกาสให้กับกลุ่มธุรกิจของตนเอง จะพบว่าภายใต้การบริหารประเทศของทักษิณ ชินวัตร มีการออกนโยบายหลายนโยบายที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีลักษณะสร้างอุปสรรคกีดกันการแข่งขันและเปิดโอกาสให้เฉพาะธุรกิจของกลุ่มทักษิณเอง ไม่ว่าจะเป็นพระราชกำหนดการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2546 ที่ช่วยลดต้นทุนในการจ่ายค่าสัมปทานให้กับบริษัทในกลุ่มชินวัตร และเป็นการกีดกันให้บริษัทอื่นๆ เข้ามาแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมได้ยากขึ้น นโยบายส่งเสริมการลงทุนโครงการดาวเทียมไอพีเอสตาร์ของบริษัทในกลุ่มชินวัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษีจำนวนมาก พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ให้บริษัทเอกชนลดการจ่ายส่วนแบ่งรายได้และค่าสัมปทานแก่รัฐ นโยบายเปิดเสรีทางด้านการบิน (บริษัทในกลุ่มชินวัตรได้จัดตั้งธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำภายหลังนโยบายนี้) นโยบายเปิดเสรีทางด้านการเงิน (บริษัทในกลุ่มชินวัตรได้ก่อตั้งบริษัทปล่อยสินเชื่อแก่ผู้บริโภคภายหลังนโยบายนี้) จากการศึกษาวิจัยของสมเกียรติแสดงให้เห็นว่าการที่ชนชั้นนำทางธุรกิจเข้าไปอยู่ในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจำนวนมากแต่ก็ไม่สามารถสร้างและกระจายผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับชนชั้นนำทางธุรกิจเหล่านั้นได้อย่างกว้างขวางและเท่าเทียมกันทุกกลุ่ม ลักษณะดังกล่าวจึงใกล้เคียงกับธุรกิจการเมืองในระบบบปudinเช่นกัน

5.4.2 ธุรกิจการเมืองในระบบบปudin

ปudinค่อนข้างไม่มีภาพลักษณ์ของนักธุรกิจ แต่มีภาพลักษณ์ของข้าราชการค่อนข้างมาก (พิจารณารายละเอียดในบทที่ 4) นอกจากนี้ปudinยังสร้างภาพลักษณ์เมื่อขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีว่าต่อต้านนักธุรกิจการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์ ด้วยการเรียกประชุมนักธุรกิจชั้นนำของประเทศเพื่อขอความร่วมมือไม่ให้เข้ามาแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์จากการเมือง

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

รวมถึงการจัดการกับนักธุรกิจชั้นนำอีกหลายคนที่มีลักษณะพยายามเข้ามาใช้อำนาจและแทรกแซงทางการเมือง ด้วยพฤติการณ์ที่ปรากฏของปูตินทำให้มองกันว่าระบอบปูตินปราศจากธุรกิจการเมือง แต่หากเมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดแล้วจะพบว่าระบอบปูตินไม่ได้ปราศจากธุรกิจการเมืองแต่อย่างใด ในทางกลับกันนักธุรกิจระดับนำของประเทศกลับกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ระบอบปูตินจึงมีภาคส่วนของธุรกิจการเมืองอยู่มากแต่จำกัดอยู่เฉพาะภาคส่วนของธุรกิจที่ปูตินเลือกเท่านั้น สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของอลวาโร โยซา (Alvaro Llosa) ที่มองว่าปูตินปฏิบัติการต่อต้านนักธุรกิจการเมืองในช่วงสมัยแรก แต่ก็สร้างนักธุรกิจการเมืองของตนเองขึ้นมา¹²⁴ อาจกล่าวได้ว่าธุรกิจการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบอบปูตินและทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้หากพิจารณาจากกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปอยู่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ การเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดปูติน และการเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง

5.4.2.1 การเติบโตของกลุ่มธุรกิจในการสร้างทางการเมืองของระบอบปูติน

การเติบโตของกลุ่มธุรกิจในการสร้างทางการเมืองของระบอบปูตินพบว่าไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในระดับคณะรัฐมนตรี แต่กลุ่มธุรกิจเข้าไปอยู่ในโครงสร้างของพรรครัฐบาลวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง อีกทั้งกลุ่มธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับปูตินล้วนเติบโตเป็นอย่างมาก

โครงสร้างคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลปูตินทั้งสองสมัยไม่ได้มีนักธุรกิจในระดับนำมีตำแหน่งร่วมในคณะรัฐมนตรี (ส่วนจะมีอิทธิพลผ่านตัวแทนหรือไม่นั้นไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้) โดยมีรัฐมนตรีบางคนที่มีภาพลักษณ์เกี่ยวข้องกับธุรกิจบ้างแต่เป็นไปในลักษณะข้าราชการที่ผ่านงานด้านเศรษฐกิจมา¹²⁵ รัฐสภาภายใต้ระบอบปูตินจึงเป็นจุดเน้นสำคัญเพราะมีจำนวนนักธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าในสมัยของอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินที่ได้รับการกล่าวว่าเป็นช่วงเวลาของกลุ่มธุรกิจการเมืองมีอำนาจมากที่สุด ในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินมีนักธุรกิจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 104 คน ในขณะที่การดำรงตำแหน่ง 2 สมัยของประธานาธิบดีปูตินมีนักธุรกิจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 134 คน และ 149 คน ตามลำดับ โดยเฉพาะในโครงสร้างของพรรคฝ่ายรัฐบาลพบว่าประกอบไปด้วยนักธุรกิจจำนวนมาก ในสมัยแรกที่ปูตินดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีพรรคฝ่ายรัฐบาลที่สนับสนุนระบอบปูตินมีนักธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคจำนวน 77 คน ส่วนในสมัยที่สองมีจำนวนมากขึ้นกว่าเดิมกล่าวคือ มีนักธุรกิจที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาลจำนวน 132

¹²⁴ Alvaro Vargas Llosa, "Comparing Populism of Russia and Latin America," *Washington Post* (18 April 2007): 20.

¹²⁵ Michael Stuermer, *Putin and the Rise of Russia* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2008), pp. 72-73.

คน¹²⁶ หากคิดเป็นส่วนหนึ่งของนักธุรกิจที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพบว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีนักธุรกิจอยู่ในโครงสร้างพรรคถึงร้อยละ 74 (ประธานาธิบดีปูตินสมัยแรก) และร้อยละ 88.5 (ประธานาธิบดีปูตินสมัยที่สอง) โดยนักธุรกิจส่วนใหญ่ที่อยู่ในโครงสร้างพรรครัฐบาลเป็นนักธุรกิจในกลุ่มอุตสาหกรรมพลังงาน ธุรกิจการเงินและกลุ่มอุตสาหกรรมการเกษตร เช่น นายเซอร์เกย์ โลบอฟ (Sergei Lobov) จากอุตสาหกรรมน้ำมัน นายคอนสแตนติน เรียมชุกอฟ (Konstantin Remchukov) นายอเล็กซานเดอร์ โชคกิน (Aleksandr Shokhin) จากกลุ่มอุตสาหกรรมอลูมิเนียม¹²⁷ ส่วนในโครงสร้างของวุฒิสภาจะพบว่านักธุรกิจเข้ามาอยู่ในโครงสร้างผ่านวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง โดยพบว่าวุฒิสภาซึ่งใช้ระบบการแต่งตั้งเป็นครั้งแรกมีนักธุรกิจเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกจำนวน 1 ใน 4 จากจำนวนทั้งหมด ซึ่งกลุ่มธุรกิจส่วนใหญ่ที่อยู่ในโครงสร้างวุฒิสภามาจากกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน และกลุ่มธุรกิจการเงิน เช่น นายอันเดรย์ กูเรฟ (Andrei Gurev) จากบริษัทน้ำมันเอ็นไอยูไอเอฟ (NIUIF) นายลีโอนิด เนฟซลิน (Leonid Nevzlin) จากธนาคารเมนาเต็ป (Menatep) และบริษัทน้ำมันยูคอส (Yukos) นายอเล็กเซย์ ลูสยาคอฟ (Aleksei Lysyakov) จากกลุ่มธุรกิจเอ็มดีเอ็ม (MDM)¹²⁸

นอกจากนักธุรกิจที่อยู่ในโครงสร้างของพรรครัฐบาลและวุฒิสภาแล้ว กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบอบปูตินต่างเติบโตในทางธุรกิจโดยได้รับการเอื้อประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองเช่น นายวลาดีมีร์ โปตานิน (Vladimir Potanin) นักธุรกิจจากอุตสาหกรรมเหล็กและแร่ธาตุ (Interros, Norilsk) นายปูกาตช์เชฟ (Pugatchev) นักธุรกิจกลุ่มธนาคาร นายอเล็ก เดริปาสกา (Oleg Deripaska) นักธุรกิจกลุ่มอุตสาหกรรมอลูมิเนียมและผลิตภัณฑ์ นายมิลเลอร์ (Miller) นายโรมัน อับราโมวิช (Roman Abramovich) นักธุรกิจจากบริษัทน้ำมันซิบเนฟ (Sibneft) นักธุรกิจดังกล่าวถูกจัดอันดับจากวารสารการเมืองของรัสเซียให้อยู่ใน 25 อันดับแรกของผู้นำทางการเมืองที่ทรงอิทธิพลในรัสเซีย¹²⁹ ทั้งนี้ยังรวมถึงนายวาเกิต อเล็กเปีรอฟ (Vagit Alekperov) นักธุรกิจบริษัทน้ำมันลูคอย (Lukoil) นายมิกฮาอิล ฟรีดแมน (Mikhail Fridman) นักธุรกิจจากกลุ่มอัลฟา (Alfa Group) นายวลาดีมีร์ คาดานนิคอฟ (Vladimir Kadannikov) นักธุรกิจจากบริษัทผลิตรถยนต์ (AutoVAZ) นายอเล็กเซย์ มาร์ดานอฟ (Alexei Mordashov) นักธุรกิจจากอุตสาหกรรมเหล็ก บุคคลดังกล่าวล้วนแต่เป็นนักธุรกิจแต่เข้ามามี

¹²⁶ Paul Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, p. 135.

¹²⁷ Ibid., p. 136.

¹²⁸ Thomas F. Remington, *Politics in Russia*, p.69.

¹²⁹ Gerd Meyer, *Formal Institution and Informal Politics in Central and Eastern Europe*, p.109.

อิทธิพลทางการเมืองได้ผ่านสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับปูติน¹³⁰ โดยเฉพาะนายอับราโมวิชนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับปูติน ได้เข้ามาควบคุมและเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทของนักธุรกิจที่ปูตินได้กำจัดไปทั้งนายบิโรซอฟสกี และนายฮาดาร์คอฟสกี¹³¹ รวมไปถึงการเข้าสู่การเมืองในระดับภูมิภาคของนักธุรกิจที่ใกล้ชิดกับปูติน เช่น นายอับราโมวิช ที่ชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งผู้ว่าการเขตชูคอตกา (Chukotka) ในปี พ.ศ. 2543¹³²

กลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีบทบาทและอำนาจอย่างเป็นทางการในโครงสร้างทางการเมืองของระบอบปูติน เป็นกลไกส่วนหนึ่งที่เข้าไปมีอิทธิพลครอบงำภาคการศึกษากฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และประกอบสร้างรัฐผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง นอกจากนี้ในช่วงการบริหารประเทศของปูตินภาพลักษณ์ที่แสดงว่าต่อต้านนักธุรกิจการเมืองนั้น กลับเป็นช่วงที่ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองเป็นนักธุรกิจมากกว่าช่วงอื่นๆ

5.4.2.2 การเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง (Lobbyist)

ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง เป็นกลไกในประเทศโลกตะวันตกที่ใช้กันเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองของรัสเซียเท่าที่มีการศึกษาพบว่าเกิดขึ้นในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน แต่เป็นนักธุรกิจน้อยมากเมื่อเทียบกับในสมัยประธานาธิบดีปูติน

จากการศึกษาพบว่าในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินผู้นำองค์กรในระดับสูงของรัสเซียที่มีอิทธิพลในการโน้มน้าวและชักจูงทางการเมืองเป็นนักธุรกิจร้อยละ 2.3 แต่ในสมัยประธานาธิบดีปูตินเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.7¹³³ ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและมากจากการเลือกตั้ง ในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง 9

¹³⁰ Sergei Guriev and Andrei Rachinsky, "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism," *The Journal of Economic Perspectives* 19,1 (Winter 2005): 131-150.;

¹³¹ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, "เสียหมีหนึ่คดีไม่พันเจอคู่ปรับโยนหมายศาลกลางร้านหูเมืองผู้ดี," ผู้จัดการรายวัน (9 ตุลาคม 2550): 7.; พิจารณอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ที่มีต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นได้จาก Joel C. Moses, "Political Economic Elites and Russian Regional Election 1999-2000: Democratic Tendencies in Kaliningrad, Perm and Volgograd," *Europe-Asia Studies* 54,6 (September 2002): 905-931.

¹³² Andrew Jack, *Inside Putin's Russia*, p. 235.

¹³³ Eugene Huskey, "Cadres Policy in the Russian Transition," in *Leading Russia: Putin in Perspective*, ed. Alex Pravda (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 176.

คน โดยจำนวน 8 คน ไม่ได้เป็นนักธุรกิจ เช่น หัวหน้ากรมสรรพากรของรัสเซีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าสหภาพแรงงาน และเป็นนักธุรกิจเพียง 1 คนซึ่งมาจากอุตสาหกรรมก๊าซ ส่วนในช่วงระบอบปูตินผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง 17 คน จำนวน 8 คน ไม่ได้เป็นนักธุรกิจ เช่น หัวหน้าศาลการของรัสเซีย สมาชิกรัฐสภา ผู้มีตำแหน่งในรัฐบาล และเป็นนักธุรกิจ 9 คน ซึ่งมาจากอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ประกันภัย ธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมอลูมิเนียม¹³⁴ การเพิ่มขึ้นของนักธุรกิจที่เข้ามามีอิทธิพลในการชักจูงโน้มน้าวทางการเมืองจำนวนมากเป็นนัยสำคัญทางสถิติที่แสดงให้เห็นอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจการเมืองภายใต้ระบอบปูติน และโดยเฉพาะนักธุรกิจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวทางการเมืองมากขึ้น

ที่ย่อมจะเป็นช่องทางและโอกาสที่จะได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ กติกา ที่สร้างผลประโยชน์ให้นักธุรกิจเหล่านี้ ที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้เห็นได้ว่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน นักธุรกิจชั้นนำของไทยและรัสเซียจำนวนมากเข้าไปมีอำนาจและบทบาทในพื้นที่ทางการเมือง ด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีระหว่างระบอบทักษิณและปูตินกับนักธุรกิจที่ใกล้ชิดจึงส่งผลให้กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มมีการเติบโตทั้งในทางธุรกิจและการเมือง ส่วนกลุ่มธุรกิจที่อยู่นอกวงขอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวต่างเติบโตลดหลั่นกันไปจนถึงถูกกีดกันในที่สุด การแยกธุรกิจออกจากการเมืองเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากลำบาก ในประเทศที่มีการพัฒนาทางประชาธิปไตยแล้วล้วนปรากฏให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองทั้งสิ้น แต่ธุรกิจการเมืองของไทยและรัสเซียภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินต่างจากธุรกิจการเมืองในประเทศที่พัฒนาทางประชาธิปไตยตรงที่การสร้างความโปร่งใสและจุดสมดุล

การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองย่อมเป็นเสมือนกระบอกลีงส่วนหนึ่งของระบอบทักษิณและปูตินเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน สร้างความเห็นด้วยคล้อยตามอย่างน้อยก็ในประเด็นทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามเสถียรภาพของระบอบการเมืองใดระบอบหนึ่งที่อยู่บนพื้นฐานตามหลักการทางประชาธิปไตยย่อมขาดความนิยมจากคนจำนวนมากไม่ได้ ระบอบทักษิณและปูตินจึงมีมิติของการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนโดยใช้นโยบายและสื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินี้

5.5 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนของระบอบทักษิณและปูติน

ระบอบทักษิณและปูตินสามารถสร้างและทำงานผ่านความยินยอมพร้อมใจของประชาชนได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจความนิยมของประชาชนที่มีต่อระบอบทักษิณและ

¹³⁴ Paul Chaisty, *Legislative Politics and Economic Power in Russia*, pp. 141-142.

ปูติน สำนักวิจัยเอแบคโพล มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพบว่าประชาชนเห็นว่าทักษิณ ชินวัตร มีความเหมาะสมในฐานะนายกรัฐมนตรีร้อยละ 86.4¹³⁵ ในส่วนของรัสเซียจากการสำรวจ ประชามติพบว่าปูตินเป็นผู้นำที่สร้างเสถียรภาพความมั่นคงและเกียรติภูมิให้กับประเทศรัสเซีย มากที่สุด¹³⁶ การสร้างความยอมรับและการยินยอมของประชาชนจนเกิดเป็นความจงรักภักดีต่อ ระบบการปกครองนั้นหากอธิบายด้วยแนวคิดพื้นฐานทางประชาธิปไตยย่อมกล่าวได้ว่า ทักษิณ และปูตินได้รับความนิยมจากคนส่วนใหญ่ในสังคมจนกลายเป็นความชอบธรรม แต่ความชอบธรรมจากการยินยอมของประชาชนที่ระบอบทักษิณและปูตินได้รับ อาจไม่ได้มาจากพื้นฐานทาง ประชาธิปไตยที่เกิดจากการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมของประชาชนอย่างแท้จริง ความ ชับซ้อนของประชาธิปไตยอาจทำให้มองข้ามไปได้ว่า ระบบการปกครองใดๆ ก็ตามสามารถสร้างความ ยินยอมของประชาชนให้เกิดขึ้นได้จากหลายทาง ในทางหนึ่งซึ่งแนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติ สังคมและประชาชนได้อธิบายไว้คือ ระบบการปกครองใดๆ ก็ตามสามารถสร้างการยินยอม พร้อมใจของประชาชนต่อระบอบได้ โดยทำให้ประชาชนทั่วไปอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ ใน สถานะของผู้รับใช้คอยรับผลประโยชน์ ในสังคมระดับต่างๆ จะมีการแบ่งแยกกันสูง การแบ่งแยกนี้ จะนำไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ตนเอง

ระบอบทักษิณสามารถสร้างความยินยอมพร้อมใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้ผ่านนโยบาย ประชาธิยม ส่วนปูตินนั้นดำเนินการผ่านนโยบายทางสังคมให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งนี้ นโยบายของทักษิณและปูตินยังมีลักษณะของการนำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้า สาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ ของข้าราชการและนักการเมือง อันถือว่าเป็นลักษณะ ที่สำคัญทางนโยบายที่เกิดขึ้นในรัฐที่เป็นผู้ล่า อีกด้านหนึ่งระบอบทักษิณและปูตินยังสร้างความ ยินยอมพร้อมใจของประชาชนให้เกิดขึ้นได้ผ่านการควบคุมสื่อเพื่อใช้ในการสื่อสารกับประชาชน

5.5.1 การสื่อสารกับประชาชนผ่านนโยบายและสื่อของระบอบทักษิณ

ระบอบทักษิณสามารถยึดกุมความยินยอมพร้อมใจของประชาชนจนเกิดเป็นฐานการ สนับสนุนได้เป็นอย่างดีกว้างขวางในช่วงที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยแรก หากพิจารณาตาม แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าจะพบว่าการยินยอมพร้อมใจของประชาชนเกิดขึ้นจากรบอบทักษิณสามารถ ทำให้ประชาชนอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางนโยบายประชานิยม ผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบาย

¹³⁵ บรรณาธิการสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, “2 ปีประชานิยมคนไทยตายผ่อนส่ง,” สยามรัฐสัปดาห์ วิจารณ์ 49 (7-13 มีนาคม 2546): 10.

¹³⁶ คำรณ อินธนูไชย, “รัสเซียใหม่ที่กำลังล้มล้างความรวบ “น้ำมันและก๊าซ” ต่อไปอย่าเรียกชื่อว่า สหยา,” กรุงเทพธุรกิจ (21 พฤษภาคม 2550): 33.

ประชานิยมทำให้เกิดการสนับสนุนทางการเมืองแก่ระบบอบตักซิณซึ่งเป็นผู้ให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนเหล่านั้น อย่างไรก็ตามการใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือในการสร้างการสนับสนุนเพียงอย่างเดียวจะไม่รอดด้าน ด้วยเหตุที่ว่าภายใต้ระบบอบตักซิณมีการควบคุมและใช้สื่อเพื่อสื่อสารกับประชาชนในวงกว้าง การควบคุมสื่อส่วนใหญ่ในสังคมได้ อาจเป็นอีกเหตุหนึ่งของการสร้างความยินยอมพร้อมใจของประชาชนต่อระบบอบตักซิณ

5.5.1.1 นโยบายประชานิยม

นโยบายประชานิยมเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่ระบบอบตักซิณนำมาใช้ในการสร้างการอุปถัมภ์ประชาชน เมื่อนโยบายเริ่มปฏิบัติการจะส่งผลให้ประชาชนเริ่มรู้สึกและรับรู้ถึงการได้รับผลประโยชน์และสิทธิพิเศษ จะเห็นได้ว่าชุดของนโยบายประชานิยมที่ออกมาในช่วงรัฐบาลตักซิณมีเป้าหมายให้ประชาชนในวงกว้างหรือเกือบทุกระดับชั้นของสังคมรับรู้และเข้าถึงสิทธิพิเศษในรูปของนโยบายนั้นๆ ความรู้สึกที่ได้รับผลประโยชน์ของประชาชนนี้เองที่ถูกแปรเปลี่ยนให้กลายเป็นการสนับสนุนแก่ระบบอบตักซิณผู้ให้สิทธิพิเศษในรูปของนโยบายแก่ตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบบอบตักซิณสามารถใช้นโยบายประชานิยมเป็นกลไกในการสื่อสารกับประชาชน โดยให้ประชาชนตระหนักและรับรู้วาระอบตักซิณสร้างและให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนเกือบทุกระดับของสังคม การทำให้ประชาชนในวงกว้างของสังคมเข้าถึง ตระหนัก และรับรู้ว่่านโยบายนั้นเข้าไปมีผลผูกผันอยู่ในระดับของการดำเนินชีวิตประจำวันได้ ย่อมสามารถสร้างการสนับสนุนจำนวนมากแก่ระบบอบตักซิณเอง (การพูดถึงนโยบายประชานิยมในที่นี้พิจารณานโยบายในแง่ของการเข้าถึงสัมผัสได้ หรือเข้าไปมีผลต่อชีวิตของคนจำนวนมาก และด้วยฐานจากคนจำนวนมากนี้เองที่จะเปลี่ยนเป็นการสนับสนุนทางการเมือง ขอสงวนการพูดถึงผลสำเร็จ และความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากนโยบายซึ่งถูกผลิตคำอธิบายออกมาเป็นจำนวนมากแล้ว)

เมื่อพิจารณาชุดของนโยบายประชานิยมในช่วงรัฐบาลตักซิณจะพบว่าการกำหนดนโยบายไม่ได้เป็นไปเพื่อการสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับการดำเนินชีวิตแก่ประชาชนในชนบทและผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น หากแต่นโยบายประชานิยมสามารถสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับการดำเนินชีวิตของคนทั่วไป จนนำไปสู่การยึดกุมการสนับสนุนของผู้คนในสังคมอยู่ 3 ระดับซึ่งได้แก่ ระดับของครัวเรือน ระดับพื้นที่ และระดับกลุ่ม

นโยบายประชานิยมที่ใช้ในการสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับของครัวเรือน เป็นการกำหนดนโยบายที่คนจำนวนมากในสังคมสามารถเข้าถึงนโยบายได้ไม่จำกัดอยู่ในระดับพื้นที่หรือลักษณะของกลุ่มประชากรในสังคม ดังจะเห็นได้จากนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายประกันภัยอุบัติเหตุเอื้ออาทร จากข้อมูลในเชิงตัวเลขนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งเป็นนโยบายให้สิทธิพิเศษในการรักษาพยาบาลแก่ประชาชน ได้สร้างสิทธิพิเศษให้มีผลผูกผันต่อระดับการ

ดำเนินชีวิตของประชาชนได้ถึงจำนวน 47.5 ล้านคน¹³⁷ ในขณะเดียวกันนโยบายประกันภัย อุบัติเหตุเชื้ออาหารซึ่งเป็นนโยบายที่ให้ประชาชนสามารถผ่อนส่งกรรมกรรมประกันภัยในราคาถูก โดยรัฐบาลออกเงินช่วยเหลือส่วนหนึ่ง จากนโยบายดังกล่าวรัฐบาลทักษิณได้วางเงื่อนไขให้ นโยบายสามารถเข้าไปผูกผันกับประชาชนได้มากถึงจำนวน 10 ล้านคน¹³⁸

นโยบายประชานิยมที่ใช้ในการสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับพื้นที่ เป็นการกำหนดนโยบายที่สร้างเงื่อนไขการเข้าถึงนโยบายโดยใช้เกณฑ์ทางด้านพื้นที่เป็นปัจจัยหลัก กล่าวคือ ผู้ที่จะได้สิทธิพิเศษทางนโยบายหรือเข้าถึงนโยบายได้ต้องมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ซึ่งเป็น ขอบเขตของนโยบาย ดังจะเห็นได้จาก นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายบ้านเชื้ออาหาร นโยบาย หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)

นโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่รัฐมุ่งเน้นการดำเนินการในระดับพื้นที่ ซึ่ง ได้แก่หมู่บ้าน โดยให้เงินกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาทเพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านได้กู้ยืมนำไป ขยายหรือสร้างกิจการใหม่ นโยบายดังกล่าวเข้าไปมีผลผูกพันกับชีวิตผู้คนถึง 18 ล้านราย¹³⁹ นโยบายบ้านเชื้ออาหารเป็นนโยบายที่รัฐมุ่งเน้นการดำเนินการในพื้นที่เมือง กล่าวคือ รัฐจัดสรรที่อยู่ อาศัยในเขตเมืองให้แก่ประชาชนในราคาถูกโดยรัฐอุดหนุนเงินให้ส่วนหนึ่ง ทั้งนี้นโยบายบ้านเชื้อ อาหารเชื่อมโยงกับประชาชนผู้มีรายได้น้อยและไม่มีที่อยู่อาศัยได้ถึง 8.25 ล้านคน¹⁴⁰ นโยบายหนึ่ง ตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นนโยบายที่รัฐเข้าไปส่งเสริมให้พื้นที่ในระดับชุมชนมีการสร้างผลิตภัณฑ์ ที่เป็นเอกลักษณ์ของหมู่บ้านและรัฐจะเป็นผู้จัดหาช่องทางทางการตลาดให้ ตามรายงานของ กระทรวงมหาดไทยพบว่านโยบายนี้เข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับหมู่บ้านได้ถึง 37,000 หมู่บ้าน¹⁴¹ ในส่วน นโยบายพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน เป็นนโยบายที่รัฐจัดสรรเงินให้กับหมู่บ้านและชุมชน ต่างๆ เพื่อพัฒนาอาชีพและการดำรงชีวิตของผู้คนในหมู่บ้านและชุมชนต่างๆ โดยรัฐบาลทักษิณ ทำให้นโยบายดังกล่าวเข้าไปปฏิบัติการในหมู่บ้านและชุมชนแล้วกว่า 100,000 แห่ง¹⁴²

¹³⁷ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยม (กรุงเทพฯ: มติชน, 2549), หน้า 135.

¹³⁸ กาญจน์กิตติ์ พัฒนสุทธิกุล, “นโยบายเชื้ออาหาร,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 83.

¹³⁹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยม, หน้า 136.

¹⁴⁰ วศินี คันช่อง, “นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการบ้าน เชื้ออาหาร กับโครงการบ้านมั่นคง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะ เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 85.

¹⁴¹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยม, หน้า 139.

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

นโยบายประชานิยมที่ใช้ในการสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับกลุ่ม เป็นการกำหนดนโยบายที่สร้างเงื่อนไขการเข้าถึงนโยบายโดยใช้เกณฑ์พื้นฐานจากการกำหนดลักษณะเฉพาะเช่น พื้นฐานทางด้านอาชีพ หรือการดำเนินชีวิตประจำวันเพื่อจำแนกให้เกิดกลุ่มบุคคลเฉพาะที่จะเข้าถึงนโยบาย ดังจะเห็นได้จากนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายโคล้านตัว นโยบายคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) นโยบายขึ้นทะเบียนคนจน

นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นนโยบายที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มเกษตรกรไม่ต้องชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นเวลา 3 ปี มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 2.3 ล้านคน¹⁴³ นโยบายโคล้านตัวเป็นนโยบายที่รัฐมอบโคเพื่อให้เกษตรกรนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ โดยนโยบายนี้มีครัวเรือนที่เกี่ยวข้อง 1 ล้านครัวเรือน นโยบายคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร เป็นนโยบายที่รัฐจัดหาคอมพิวเตอร์ราคาถูกให้กับกลุ่มผู้ใช้คอมพิวเตอร์โดยรัฐรับผิดชอบดอกเบี้ยเงินผ่อนคอมพิวเตอร์แทน ทั้งนี้นโยบายครอบคลุมประชาชนได้ถึง 1 แสนคน¹⁴⁴ นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นนโยบายที่รัฐมุ่งช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการโดยรัฐเข้าไปช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถยกระดับธุรกิจให้เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมได้ นโยบายดังกล่าวส่งผลต่อกลุ่มผู้ประกอบการมากกว่า 2 ล้านราย¹⁴⁵ และนโยบายขึ้นทะเบียนคนจนเป็นนโยบายที่รัฐมุ่งช่วยเหลือกลุ่มคนที่มีหนี้ในระบบ โดยรัฐเป็นผู้เจรจาหรือผ่อนผันหนี้สินให้กับกลุ่มคนดังกล่าว จากนโยบายทำให้รัฐบาลทักษิณสร้างให้เกิดผลทางตรงกับประชาชนผู้มีหนี้สินได้ 8 ล้านคน¹⁴⁶

ตามรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายซึ่งเมื่อถูกนำไปปฏิบัติแล้ว จะส่งผลต่อการอุปถัมภ์ในรูปสิทธิพิเศษทางนโยบายแก่มวลชนจำนวนมาก อันเป็นรากฐานสำคัญที่ระบอบทักษิณใช้ในการสื่อสาร เชื่อมต่อกับประชาชน การสื่อสารเชื่อมต่อ หรือต่อติดกับประชาชนจำนวนมากผ่านนโยบายได้ย่อมทำให้เกิดการสนับสนุนทางการเมืองจากมวลชนที่อยู่ภายใต้อุปถัมภ์ทางนโยบายหรือมวลชนที่นโยบายเข้าไปผูกผันในระดับชีวิตประจำวัน นอกจากนี้นโยบายแล้วระบอบทักษิณยังสามารถที่จะใช้สื่อเพื่อสื่อสารกับประชาชนให้เกิดการสนับสนุนในอีกทางหนึ่งด้วย

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

¹⁴⁴ กาญจนกิตติ์ พัฒนสุทธิกุล, “นโยบายเอื้ออาทร,” หน้า 83.

¹⁴⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณฯ-ประชานิยม, หน้า 140.

¹⁴⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนปี 2547-2550 ในประเทศไทย, หน้า 21.

5.5.1.2 การแทรกแซงสื่อเพื่อสื่อสารกับประชาชน

โครงสร้างการถือครองสื่อกระแสหลักทั้งวิทยุและโทรทัศน์ในปัจจุบันของไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่ในขั้นตอนของการดำเนินงานนั้นรัฐจะให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนไปดำเนินการ ทั้งนี้งานเขียนจำนวนมากบ่งชี้ให้เห็นว่าระบบทักซิณ มีการควบคุมและแทรกแซงสื่อโดยใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนกลไกอื่นๆ เพื่อที่จะครอบงำสื่อให้สนองตอบต่อความต้องการของรัฐบาล* ปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าระบบทักซิณมีการแทรกแซงสื่อแตกต่างไปจากเดิมคือ ระบบทักซิณสามารถเชื่อมต่อกับสื่อสารมวลชนกระแสหลักหลายฝ่ายให้เป็นเครือข่ายภายใต้โครงสร้างอำนาจได้ อีกทั้งระบบทักซิณยังสามารถใช้สื่อสารมวลชนเหล่านั้นทำงานในการกำหนดประเด็นวาระ (Agenda Setting) เพื่อใช้ในการสื่อสารกับประชาชนให้เกิดความนิยมและสนับสนุนระบบทักซิณ

การเชื่อมต่อกับสื่อมวลชนกระแสหลักให้เข้ามาเป็นเครือข่ายภายใต้โครงสร้างอำนาจนั้น หากพิจารณาจากสื่อแต่ละประเภท โดยเริ่มจากสื่อโทรทัศน์จะพบว่าโดยส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบทักซิณใน 3 ลักษณะ ลักษณะแรกสถานีโทรทัศน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบทักซิณผ่านการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี โดยสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 มีผู้ถือหุ้นใหญ่คือตระกูลมาลินนท์ สถานีโทรทัศน์ยูบีซี [UBC (ในปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นทรูวิชั่น)] ซึ่งมีผู้ถือหุ้นใหญ่คือตระกูลเจียรนนท์¹⁴⁷ ลักษณะที่สอง สถานีโทรทัศน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบทักซิณผ่านหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 ซึ่งมีกองทัพบก ภายใต้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานบริหารจัดการ สถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ซึ่งมีกรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารจัดการ สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 ซึ่งมีองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารจัดการ ลักษณะที่สามสถานีโทรทัศน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบทักซิณผ่านการเข้าซื้อกิจการโดยตรงจากคนใกล้ชิด อันได้แก่ สถานีโทรทัศน์ไอทีวี [ITV (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย)] โดยในช่วงปี พ.ศ. 2546 บริษัทในกลุ่มชินวัตรเข้าซื้อกิจการ สถานีโทรทัศน์ไอทีวีจนกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่จำนวนร้อยละ 77¹⁴⁸ การเข้าถือหุ้นบริษัทในเครือ

* พิจารณา สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, รายงานสถานการณ์ด้านสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในรอบปี 2545, มกราคม 2546.

¹⁴⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์,” ใน เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด, นวลน้อย ตีรรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 21.

¹⁴⁸ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, “อนาคตสื่อเสรีในระบบทักซิณ,” ใน รัฐชนทักซิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 174.

เนชั่น (Nation Group Holding Company) จำนวนร้อยละ 20 โดยบริษัทในครอบครัวของนาย สุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ รัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 โดยบริษัทดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบบริหารจัดการรายการข่าวของสถานีโทรทัศน์ไทยทีวี ตลอดจนหนังสือพิมพ์รายวัน และ นิตยสารการเมืองรายสัปดาห์ชื่อดัง¹⁴⁹

นอกจากสื่อโทรทัศน์แล้วในสื่อวิทยุและสื่อสิ่งพิมพ์ระบอบทักษิณก็สามารถเชื่อมต่อเป็นเครือข่ายภายใต้โครงสร้างอำนาจได้ ในกรณีของสถานีวิทยุระบอบทักษิณดำเนินการผ่านการเข้าซื้อกิจการโดยตรงจากคนในครอบครัว ซึ่งได้แก่ บริษัททราฟฟิค คอนเนอรั เรดิโอ (Traffic Conner Redio) บริษัทผู้ผลิตรายการวิทยุลูกทุ่ง เอฟ.เอ็ม รายการวิทยุที่ได้รับความนิยมเป็นอันดับหนึ่ง และเป็นผู้ผลิตงานข่าวให้กับสถานีโทรทัศน์ช่อง 11¹⁵⁰ โดยเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547 นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ซึ่งเป็นน้องสาวของทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าซื้อหุ้นบริษัทดังกล่าวในชื่อของลูกสาวในจำนวนร้อยละ 38 กลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด¹⁵¹ สำหรับสื่อสิ่งพิมพ์ระบอบทักษิณมีความพยายามที่จะเชื่อมต่อผ่านการเข้าซื้อกิจการสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรงจากบุคคลใกล้ชิดกับรัฐบาลทักษิณ¹⁵² โดยมีความพยายามจะเข้าซื้อกิจการหนังสือพิมพ์มติชน และบางกอกโพสต์ ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีบทบาทสำคัญในตลาดหนังสือพิมพ์ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ แต่การซื้อขายไม่เป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตามงานวิจัยของนวนลน้อย ตริรัตน์ และธานี ชัยวัฒน์ ได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบทักษิณสามารถเชื่อมต่อกับสื่อสิ่งพิมพ์เป็นเครือข่ายร่วมโครงสร้างอำนาจได้ผ่านการจัดสรรงบประมาณ โดยรายได้ของสื่อสิ่งพิมพ์กว่าร้อยละ 70 มาจากโฆษณา ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงสามารถแทรกแซงสื่อสิ่งพิมพ์ผ่านงบประมาณได้มากถึงปีละ 264 ล้านบาท¹⁵³

การเชื่อมต่อกับสื่อสารมวลชนหลักในสังคมตามที่กล่าวไว้ข้างต้นย่อมทำให้ระบอบทักษิณ มีความสามารถในการผูกขาดการกำหนดประเด็นวาระเพื่อสร้างการสื่อสารกับ

¹⁴⁹ Pasuk Pongpaichit and Chris Baker, *Thanksin: The Business of Politics in Thailand*, p.154.

¹⁵⁰ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, “โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์,” ใน *เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด*, หน้า 32.

¹⁵¹ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, “เปิดชุมข่าวยุทธกิจ “วงศ์สวัสดิ์”, *กรุงเทพธุรกิจ* (18 กันยายน 2551):4.

¹⁵² ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “การทับซ้อนของผลประโยชน์กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ,” ใน *ไอ.ซี.ยู. ทักษิณมิกส์ จูไรรัตน์ แสนใจรักษ์*, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิถิตรรศน์, 2549), หน้า 71.

¹⁵³ นवलน้อย ตริรัตน์ และธานี ชัยวัฒน์, “หนังสือพิมพ์กับการสะท้อนความจริงในสังคมไทย,” ใน *เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด*, นवलน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 72-74.

ประชาชน ประโยชน์ที่ได้รับจากการกำหนดประเด็นวาระทางด้านข่าวสารได้คือ รัฐบาลสามารถกำหนดความสนใจของประชาชนให้อยู่ในขอบเขตเฉพาะเรื่องที่รัฐบาลต้องการเท่านั้น อีกทั้งการกำหนดประเด็นวาระทางด้านข่าวสารได้ยังทำให้รัฐบาลสามารถสร้างข่าวในเชิงบวกเพื่อลดทอนภาพลักษณ์ที่เสียหายจากข่าวในเชิงลบและรักษาการยอมรับ และความนิยมของประชาชนเอาไว้ได้ ดังนั้นการเชื่อมต่อกับสื่อสารมวลชนได้ในหลายลักษณะของระบอบทักษิณจึงส่งผลให้ระบอบทักษิณสามารถกำหนดทิศทางในการสื่อสารกับประชาชน รวมถึงช่วงชิงพื้นที่ของสื่อเพื่อสร้างการยินยอมพร้อมใจหรือการสนับสนุนจากประชาชนได้ จากการศึกษาของรุจน์ โกมลบุตรและคณะพบว่าในระยะเวลา 2 ปีนับตั้งแต่กันยายน พ.ศ. 2545-สิงหาคม พ.ศ. 2547 มีข่าวในเชิงลบต่อรัฐบาลทักษิณ 13 กรณี แต่รัฐบาลสามารถสร้างประเด็นวาระทางด้านข่าวสารขึ้นใหม่ 25 กรณี โดยมีลักษณะที่เป็นข่าวดี ข่าวใหม่ และเป็นข่าวใหญ่ กว่าข่าวในเชิงลบ¹⁵⁴

การครอบงำสื่อของระบอบทักษิณจึงมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากระบอบอื่นๆ เพราะไม่ได้ใช้อำนาจบังคับจับกุม สั่งปิด หรือแม้แต่ลอบสังหาร การครอบงำสื่อภายใต้ระบอบทักษิณกระทำผ่านโครงสร้างอำนาจรัฐ อำนาจทุนที่เกิดจากงบประมาณของรัฐรวมถึงแหล่งทุนส่วนบุคคล การครอบงำสื่อสารมวลชนกระแสหลักจำนวนหนึ่งได้จึงส่งผลต่อความสามารถในการผูกขาดการกำหนดประเด็นวาระเพื่อใช้ในการสื่อสารกับประชาชนสร้างความนิยม การยอมรับและการสนับสนุนได้ในอีกทางหนึ่งไม่จำกัดเฉพาะอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ผ่านนโยบายประชานิยมแต่เพียงอย่างเดียว

5.5.2 การสื่อสารกับประชาชนผ่านนโยบายและสื่อของระบอบปูติน

ปูตินเป็นผู้นำที่ได้รับความนิยมสูง ความนิยมจากกระแสสังคมดังกล่าวมักถูกอธิบายว่ามาจาก การที่ปูตินสามารถสร้างความมั่งคั่ง สร้างความกินดีอยู่ดีให้กับรัสเซีย รวมถึงสร้างรัสเซียให้กลับมาเป็นมหาอำนาจ¹⁵⁵ ที่มาของกระแสความนิยมดังที่กล่าวไปอาจเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่ง เพราะหากพิจารณาปฏิบัติการของระบอบปูตินผ่านนโยบาย และสื่ออาจทำให้พบว่านโยบายและการควบคุมสื่อ กลายเป็นเครื่องมือในการสร้างกระแสความนิยมแก่ระบอบปูตินอย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงที่ปูตินบริหารประเทศได้ใช้นโยบายทางด้านสังคมจัดสรรบริการให้กับประชาชนอย่างมาก ทำให้ประชาชนจำนวนมากรู้สึกถึงสิทธิพิเศษที่ตนได้รับจากรบอบปูติน ส่งผลให้นโยบาย

¹⁵⁴ จรรยา เจริญอภิวัฒน์, จิรนนท์ หาญธำรงวิทย์, ธิติพร ดนตรีพงษ์, และรุจน์ โกมลบุตร, “การกำหนดวาระข่าวสารของรัฐบาล: ไม่สร้างข่าวก็แทรกแซงข่าว” ใน ปิดหู ปิดตา ปิดปาก: สิทธิเสรีภาพในมือธุรกิจการเมืองสื่อ (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2548), หน้า 159-183.

¹⁵⁵ ภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์, “ปูตินผู้มีอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ,” โพสต์ทูเดย์ (9 มีนาคม 2551): A2.

ทางด้านสังคมของระบบอุปถัมภ์เข้าไปสร้างการอุปถัมภ์แก่ประชาชน เกิดเป็นความพึงพอใจและความนิยมต่อระบบอุปถัมภ์ขึ้นมา เมื่อพิจารณาในแง่ของสื่อ ในช่วงที่ปฏิวัติบริหารประเทศสื่อโทรทัศน์ที่สามารถแพร่ภาพได้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในการควบคุมของรัฐทั้งสิ้น จนทำให้รัฐสร้างการสื่อสารในทิศทางเดียวไปยังประชาชน จากที่กล่าวมาจึงเป็นปฏิบัติการที่ส่งเสริมให้เกิดกระแสนิยมในระบบอุปถัมภ์ และส่งเสริมให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนด้วย

5.5.2.1 นโยบายทางด้านสังคม

ระบบสวัสดิการของประเทศรัสเซียล่มสลายไปในช่วงอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน เพราะปัญหาเศรษฐกิจทำให้รัฐไม่มีงบประมาณสนับสนุนระบบสวัสดิการต่างๆ แต่ในสมัยประธานาธิบดีปูตินด้วยสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากอัตราราคาพลังงานในตลาดโลกที่สูงขึ้นทำให้รัสเซียสามารถขายน้ำมันและก๊าซธรรมชาติได้ในราคาสูงจนประเทศมีรายได้มหาศาล ปูตินนำรายได้ดังกล่าวมากำหนดนโยบายด้านสังคม(Social Policy) หลายลักษณะเพื่อสร้างและพัฒนาระบบสวัสดิการขึ้นมาใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงก่อสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล ตลอดจนที่พักอาศัยด้วยงบประมาณจำนวนที่มากขึ้นทุกปี¹⁵⁶

ภายใต้ระบบอุปถัมภ์มีการผลักดันนโยบายด้านสังคมจำนวนมากทั้งนโยบายด้านเงินบำนาญ ด้านสาธารณสุข ด้านสาธารณูปโภค และอื่นๆ โดยนโยบายด้านสังคมเป็นกลไกสำคัญที่เข้าไปอุปถัมภ์ผู้คนในสังคมให้ได้รับผลประโยชน์และสิทธิพิเศษ จนเกิดเป็นความนิยมและฐานที่ให้การสนับสนุนแก่ระบบอุปถัมภ์ นโยบายด้านสังคมของระบบอุปถัมภ์เริ่มต้นด้วยการประกาศจัดตั้งกองทุน 3 กองทุนในปี พ.ศ. 2544 อันได้แก่กองทุนบำนาญ กองทุนประกันสุขภาพ (Health Insurance Fund) และกองทุนทางสังคม¹⁵⁷ ทั้งนี้รัฐจะจัดสรรงบประมาณไปยังกองทุนดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ในนโยบายด้านสังคม นโยบายด้านเงินบำนาญที่สำคัญคือ นโยบายเพิ่มอัตราค่าจ้างและเพิ่มอัตราเงินบำนาญให้แก่ข้าราชการ และไม่นำเงินที่ติดค้างกับรัฐมาคิดคำนวณ ผู้รับเงินบำนาญและทหารผ่านศึกจะได้รับบำนาญเป็นเงินสดจากที่เคยได้รับเป็นคูปอง และบัตรกำนัลต่างๆ¹⁵⁸ ภายใต้ระบบอุปถัมภ์อัตราค่าจ้างของชาวรัสเซียเพิ่มขึ้นประมาณ 8 เท่า ส่วนอัตราเงินบำนาญเพิ่มขึ้นถึง 6 เท่า กล่าวคือในปี พ.ศ. 2543 อัตราค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 1,830 รูเบิล อัตราเงินบำนาญเฉลี่ยอยู่ที่ 612 รูเบิล แต่ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในการครองอำนาจของระบบ

¹⁵⁶ Radwan Shaban, *Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform in Russia* (Washington DC: The World Bank, 2006), p. 138.

¹⁵⁷ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin*, p. 122.

¹⁵⁸ George W. Breslauer, "Regimes of Political Consolidation," in *Leading Russia: Putin in Perspective*, ed. Alex Pravda (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 50.

ปูตินอัตราค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 15,059 รูเบิลและอัตราเงินบำนาญเฉลี่ยอยู่ที่ 3,682 รูเบิล¹⁵⁹

นโยบายด้านสาธารณสุขที่สำคัญคือ นโยบายประกันสุขภาพ ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐให้เงินสนับสนุนค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ไม่มีงานทำ และผู้ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์¹⁶⁰ นโยบายทางด้านสาธารณสุขที่สำคัญคือ นโยบายที่รัฐเข้าไปอุดหนุนในเรื่องที่พักอาศัย การเดินทางขนส่ง และบริการสาธารณะอื่นๆ กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ. 2549-2550 ปูตินประกาศนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยให้รัฐเป็นผู้รับจํานองสิทธิในที่อยู่อาศัยของประชาชนได้ โดยจะให้ราคาในอัตราที่สูงและจะจ่ายเงินโดยตรงกับครอบครัวที่มาจํานองกับรัฐ¹⁶¹ ในด้านการสร้างที่อยู่อาศัยรัฐบาลอุดหนุนต้นทุนการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อให้ต้นทุนในการคิดคํานวณค่าเช่าอยู่ในระดับต่ำ เป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายในด้านที่อยู่อาศัยให้ประชาชน¹⁶² สำหรับการเดินทางขนส่งในปีพ.ศ. 2547 มีนโยบายให้ประชาชนสามารถใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือลดราคาให้เหลือครึ่งหนึ่ง¹⁶³ นโยบายด้านสังคมอื่นๆ เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2550 ปูตินประกาศนโยบายทางด้านสังคมที่สำคัญคือ โครงการความสำคัญของสุขภาพแห่งชาติ (Health Priority National Project) มีขึ้นเพื่อสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีให้ประชาชนมีสุขภาพดีและมีอายุโดยเฉลี่ยสูงขึ้น โดยรัฐใช้งบประมาณปรับปรุงและพัฒนาระบบสาธารณสุขที่สำคญเพื่อยกระดับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน โครงการเด็กของรัสเซีย (Children of Russia) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจํานองประชากรของประเทศ โดยรัฐจะให้เงินสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรจํานอง 9,200 ดอลลาร์สหรัฐ แก่ครอบครัวที่สามารถมีบุตรคนที่สองได้ และรัฐจะให้เงินค่าเลี้ยงดูเด็กเป็นรายเดือนเพิ่มเติม¹⁶⁴ นโยบายปฏิรูปการศึกษาโดยผลจากการปฏิรูปส่วนใหญ่เป็นการปรับอัตราเงินเดือนให้กับครูทั่วประเทศจาก 80 เป็น 100 ดอลลาร์สหรัฐ และปรับขึ้นอีกร้อยละ 50 ในปี

¹⁵⁹ สัมภาษณ์ รมย์ ภิรมนตรี, ผู้อำนวยการศูนย์รัสเซียศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 26 พฤษภาคม 2553.

¹⁶⁰ Edwin Bacon and Matthew Wyman, *Contemporary Russia* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p. 62.

¹⁶¹ Michael Stuermer, *Putin and the Rise of Russia*, pp. 130-132.

¹⁶² Lilia Shevtsova, *Putin's Russia*, p. 358.

¹⁶³ Radwan Shaban, *Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform in Russia*, p.141.

¹⁶⁴ Nadia Davidova and Nick Manning, "Russia: State Socialism to Marketized Welfare," in *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, ed. Pete Alcock (New York: Palgrave Macmillan, 2009), p. 200.

พ.ศ. 2548¹⁶⁵

จากการกำหนดนโยบายทางด้านสังคมของระบอบปูตินสะท้อนให้เห็นว่ามุ่งผลิตนโยบายโดยไม่ได้เลือกตอบสนองชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งแต่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการให้คนส่วนมากและสร้างผลผูกพันในวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในประเทศ การกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุข นอกจากจะสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนมากดังจะเห็นได้จากผลสำรวจความต้องการของประชาชนในปี พ.ศ. 2544 พบว่าประชาชนต้องการให้รัฐจัดบริการด้านสุขภาพเป็นอันดับหนึ่งร้อยละ 69¹⁶⁶ อีกทั้งนโยบายด้านสาธารณสุขได้เข้าไปสร้างผลผูกพันกับผู้คนทั้งทางตรงและทางอ้อมถึงร้อยละ 80 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ นโยบายด้านที่พักอาศัยสามารถเข้าไปสร้างผลผูกพันกับผู้คนได้ถึงร้อยละ 70 ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ¹⁶⁷ นโยบายด้านการขนส่งสาธารณะเข้าไปมีผลผูกพันกับผู้คนจำนวน 29 ล้านคน นโยบายที่เกี่ยวข้องกับแม่และเด็กเข้าไปมีผลกับผู้คน 28.1 ล้านคน¹⁶⁸ ในส่วนของการผลิตนโยบายที่เน้นผลให้เข้าไปเกี่ยวพันกับข้าราชการไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านเงินบำนาญ การเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการสร้างผลผูกพันกับข้าราชการถึง 1 ล้าน 4 แสนคน¹⁶⁹ นโยบายที่สร้างสิทธิพิเศษให้เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ของสังคม หรือสร้างระบบอุปถัมภ์ให้ประชาชนส่วนมากอยู่ในสถานะผู้รับผลประโยชน์จากระบอบปูติน อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้คนจำนวนมากซึ่งเข้าไปเกี่ยวพันกับสิทธิพิเศษและได้รับประโยชน์จากรูปแบบนโยบาย ให้การสนับสนุนทางการเมืองรวมถึงมอบความนิยมแก่ระบอบปูติน

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับนโยบายของปูตินคือ ปูตินใช้นโยบายที่มีลักษณะของประชานิยมหรือสวัสดิการ หากพิจารณาจากลักษณะของนโยบายกล่าวได้ เป็นลักษณะของการจัดสรรบริการสาธารณะให้เหมือนกับประชาสงเคราะห์ (Public Welfare) กล่าวคือ นโยบายของระบอบปูตินหวังผลให้เกิดการพึ่งพิงด้วยการให้เปล่ากับคนส่วนใหญ่ในสังคมมากกว่าเป็นนโยบายของรัฐสวัสดิการที่รัฐเข้าไปส่งเสริมหรือดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยความต้องการนั้นเอกชนไม่สามารถตอบสนองได้ ความสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่การตัดสินว่าปูตินเป็นประชานิยมหรือสวัสดิการ เพราะอย่างไรก็ตามปูตินได้นำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้าสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะสำคัญของการ

¹⁶⁵ Edwin Bacon and Matthew Wyman, *Contemporary Russia*, p. 67.

¹⁶⁶ Ibid., p. 205.

¹⁶⁷ Nadia Davidova and Nick Manning, "Russia: State Socialism to Marketized Welfare," in *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, ed. Pete Alcock, p. 204-205.

¹⁶⁸ Radwan Shaban, *Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform in Russia*, pp.133-135.

¹⁶⁹ Lilia Shevtsova, *Putin's Russia*, p.190.

กำหนดนโยบายภายในรัฐที่เป็นผู้ล่าอย่างชัดเจน นอกจากนโยบายที่ระบอบปุตินใช้สื่อสารกับประชาชนแล้ว การส่งสารจากระบอบปุตินผ่านสื่อมวลชนไปยังประชาชนยังสามารถนำมาพิจารณาในฐานะส่วนหนึ่งของการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนได้อีกด้วย

5.5.2.2 การควบคุมสื่อเพื่อควบคุมความเห็นสาธารณะ

โครงสร้างการถือครองสื่อในประเทศรัสเซียมีทั้งที่รัฐเป็นเจ้าของและรัฐดำเนินการเองกับสื่อที่รัฐให้สัมปทานคลื่นความถี่แก่เอกชนไปดำเนินการ สถานะของสื่อมวลชนในสมัยประธานาธิบดีปูตินถูกวิจารณ์ว่ารัฐเข้ามาแทรกแซง และมีการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลอยู่มาก¹⁷⁰ ทั้งนี้ระบอบปุตินมีลักษณะของการเข้าไปควบคุมสื่อเพื่อควบคุมความเห็นสาธารณะด้วยการใช้กลไกของรัฐเข้าไปยึดครองสื่อกระแสหลัก และสร้างกฎข้อบังคับให้รัฐสามารถเข้าควบคุมเนื้อหาข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้อย่างเข้มข้น

ระบอบปุตินใช้กลไกรัฐเข้าไปยึดครองสื่อกระแสหลักในหลายกรณีทั้งในกรณีของสื่อโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อที่ได้รับความนิยมมาเป็นอันดับหนึ่ง สื่อวิทยุสื่อที่ได้รับความนิยมเป็นอันดับสอง และสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งได้รับความนิยมมาเป็นอันดับสาม¹⁷¹ สื่อโทรทัศน์ที่สามารถแพร่ภาพได้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศรัสเซียทั้งหมด 6 ช่องสถานี โดยก่อนปูตินขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีโครงสร้างความเป็นเจ้าของสื่อโทรทัศน์เป็นไปอย่างหลากหลายกล่าวคือ รัฐดำเนินการบริหารจัดการสถานีโทรทัศน์ 2 ช่องสถานีคือ สถานีโทรทัศน์ช่อง 2 โทรทัศน์รัสเซีย (Russian Television) และช่อง 5 ช่องวัฒนธรรม (Culture) เอกชนดำเนินการบริหารจัดการสถานีโทรทัศน์ 3 ช่องสถานีคือ สถานีโทรทัศน์ช่อง 1 (First Channel) สถานีโทรทัศน์ช่อง 4 เอ็นทีวี (NTV) สถานีโทรทัศน์ช่อง 6 ทีวี 6 (TV-6) และท้องถิ่นอันได้แก่กรุงมอสโกดำเนินการบริหารจัดการ 1 ช่องสถานีคือ สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ทีวีเซ็นเตอร์ (TV-Centre)¹⁷² ภายหลังปูตินเป็นประธานาธิบดี สถานีโทรทัศน์ที่แพร่ภาพได้ทั่วประเทศ รัฐได้เข้ามาควบคุมอำนาจในการบริหารจัดการเอง โดยระบอบปุตินใช้องค์กรของรัฐซึ่งได้แก่บริษัทก๊าซโพรม (บริษัทน้ำมันของรัฐขนาดใหญ่ซึ่งมีทรัพย์สินจำนวนมาก) เข้าไปถือครองหุ้นในสถานีโทรทัศน์เหล่านั้น เริ่มจากในปีพ.ศ.2543 บริษัทก๊าซโพรม เข้าถือหุ้นสถานีโทรทัศน์ช่อง 4 เอ็นทีวี จากเดิมที่เป็นของนายวลาดิมีร์ กูชินสกี ในปีพ.ศ.2543 รัฐเข้าถือครองหุ้นทั้งหมดของสถานีโทรทัศน์ช่อง 1 โดยก่อนหน้านี้ นายบอริส บีริซอฟสกีถือหุ้นใน

¹⁷⁰ Mikhail Tsyarkin, "Russia's Failure," *Journal of Democracy* 17, 3 (July 2006): 81.

¹⁷¹ Ellen Mickiewicz, *Television, Power, and The Public in Russia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p.28.

¹⁷² Sarah Oates, "Media and Political Communication," in *Developments in Russian Politics*, eds Stephen White, Zvi Gitelman and Richard Sakwa (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. 124.

สถานีโทรทัศน์ช่อง 1 รัยละ 49 ในปี พ.ศ. 2545 สถานีโทรทัศน์ช่อง 6 ถูกรัฐยึดใบอนุญาตการแพร่ภาพออกอากาศคืนจากนายบิรชอฟสกี เจ้าของสถานีโทรทัศน์และรัฐเข้าไปดำเนินการจัดให้เป็นช่องกีฬา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นทีวีเอส (TVS) และหยุดการแพร่ภาพลงในปีพ.ศ. 2546¹⁷³ ในส่วนของสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ทีวีเซ็นเตอร์ แม้จะไม่ได้กลายเป็นของรัฐ แต่ก็มีความเชื่อมโยงกับระบอบปูตินผ่านพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อันเนื่องมาจากผู้ว่าการกรุงมอสโกซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อีกทั้งระบอบปูตินยังได้ใช้กลไกรัฐอันได้แก่ กระทรวงการสื่อสาร โดยใช้ประเด็นเรื่องการต่อใบอนุญาตการแพร่ภาพไปเจรจาต่อรองกับผู้ว่าการกรุงมอสโก¹⁷⁴ ทำให้สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 กลายเป็นเหมือนสถานีโทรทัศน์ของรัฐไปด้วย

ในกรณีของสื่อวิทยุและสื่อสิ่งพิมพ์ระบอบปูตินอาจไม่ได้พยายามใช้กลไกรัฐเข้าไปยึดครองให้เป็นของรัฐมากเท่ากับสื่อโทรทัศน์ แต่ภายใต้ระบอบปูตินสถานีวิทยุกลายเป็นของรัฐ 2 สถานี คือสถานีวิทยุเสียงมอสโก (Echo of Moscow) และสถานีวิทยุทีเอ็นที (TNT) ซึ่งเป็นสถานีที่ได้รับความนิยมมากและมีสถานีเครือข่ายกว่า 260 สถานี ออกอากาศกว่า 500 เมืองในรัสเซีย โดยถูกบริษัทก๊าซโพรมเข้าไปถือหุ้นทั้งหมดของสถานี ส่วนสื่อสิ่งพิมพ์บริษัทก๊าซโพรมเข้าไปควบคุมหนังสือพิมพ์รายวันที่ชื่อว่า “วันนี้” และนิตยสารรายสัปดาห์ที่มีชื่อว่า “มิลล์”¹⁷⁵ นอกจากนี้ระบอบปูตินยังสามารถเชื่อมต่อกับหนังสือพิมพ์รายใหญ่ 5 ฉบับที่มียอดผลิตหนังสือพิมพ์รวมกันถึง 5 ล้านฉบับต่อวัน โดยเจ้าของหนังสือพิมพ์รายใหญ่นี้ดังกล่าวล้วนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบอบปูตินทั้งสิ้น¹⁷⁶ ในขณะที่สื่อสิ่งพิมพ์ในระดับท้องถิ่นระบอบปูตินให้การอุดหนุนทางด้านงบประมาณแก่หนังสือพิมพ์ในระดับท้องถิ่นกว่า 2,500 ฉบับ¹⁷⁷

สำหรับการสร้างกฎข้อบังคับเพื่อให้รัฐสามารถเข้าควบคุมเนื้อหาข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้อย่างเข้มงวด ระบอบปูตินดำเนินการออกกฎที่เรียกว่า “คำสั่งว่าด้วยเรื่องความมั่นคงด้านข้อมูล (Information Security Doctrine)” เมื่อปีพ.ศ.2543 โดยหลักการสำคัญจากคำสั่งดังกล่าวที่เป็นเงื่อนไขให้รัฐเข้าไปควบคุมหรือจำกัดข้อมูลในการสื่อสารกับประชาชนคือ การกำหนดให้ตัวแทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครองมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุที่เป็นของรัฐประจำแต่ละเขตการปกครอง ข้อกำหนดดังกล่าวสะท้อนนัยของการเข้าไปครอบงำสื่อในระดับท้องถิ่นอย่างยิ่ง อีกทั้งข้อกำหนดดังกล่าวยังได้

¹⁷³ Ellen Mickiewicz, *Television, Power, and The Public in Russia*, pp.29-31,155.

¹⁷⁴ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin*, p. 138.

¹⁷⁵ Ibid., p. 140.

¹⁷⁶ Ellen Mickiewicz, *Television, Power, and The Public in Russia*, p.27.

¹⁷⁷ David M. Kotz and Fred Weir, *Russia's path from Gorbachev to Putin*, p.279.

ขยายอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงสื่อสารมวลชน (Media Ministry) ให้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ต่ออายุ รวมถึงการยึดคืนใบอนุญาตออกอากาศของสื่อต่างๆ¹⁷⁸ ผลลัพธ์ที่ยืนยันการควบคุมสื่อได้อย่างเด็ดขาดของระบอบปูตินแสดงให้เห็นได้จากการนำเสนอข่าวในช่วงการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2546 และการเลือกตั้งประธานาธิบดี ปีพ.ศ. 2547 การนำเสนอข่าวในช่วง 1 เดือนก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่าพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบปูติน อย่างพรรคสหรัสเซียได้รับการนำเสนอข่าวจากสถานีโทรทัศน์ทุกช่องมากที่สุด และเนื้อหาในการนำเสนอข่าวเป็นไปในเชิงบวกหรือเป็นกลาง ส่วนพรรคการเมืองอื่นๆ เช่น พรรคประชาธิปไตยเสรีของรัสเซียซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน สถานีโทรทัศน์ทุกช่องต่างนำเสนอข่าวในสัดส่วนที่น้อยกว่าพรรคสหรัสเซียอยู่มาก และมีเนื้อหาข่าวส่วนใหญ่อยู่ในเชิงลบ¹⁷⁹ ส่วนการเลือกตั้งประธานาธิบดีในช่วง 1 เดือนก่อนการเลือกตั้งรายการข่าวและสถานีโทรทัศน์ที่แพร่ภาพได้ทั่วประเทศทุกช่องต่างนำเสนอข่าวของปูตินในสัดส่วนของเวลาจำนวนครั้ง และเนื้อหาที่มีลักษณะเชิงบวกมากกว่าผู้สมัครแข่งขันคนอื่นๆ อย่างนายฮารีโตนอฟ (Kharitonov) นางฮาคามาตา (Khakamada) เช่น 1 เดือนก่อนการเลือกตั้งสถานีโทรทัศน์ช่อง 1 ใช้เวลานำเสนอข่าวปูติน 4 ชั่วโมงในขณะที่นำเสนอข่าวนายฮารีโตนอฟ 21 นาที¹⁸⁰

การควบคุมสื่อเพื่อควบคุมความเห็นสาธารณะให้เกิดเป็นความนิยมต่อระบอบปูติน ดำเนินผ่านการที่รัฐเข้าไปครอบครองสื่อเองโดยตรง รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมเนื้อหาของข้อมูลที่จะใช้สื่อสารกับประชาชน ในที่นี้รวมถึงสื่อในระดับท้องถิ่นต่างก็มีกลไกของรัฐเข้าไปควบคุมผ่านระบบราชการและงบประมาณ การควบคุมสื่อได้รอบด้านของระบอบปูตินย่อมทำให้เกิดการสื่อสารในทิศทางเดียว กล่าวคือระบอบปูตินมีโอกาที่จะสื่อสารกับประชาชนในสังคมโดยไม่มีกัณฑ์โต้แย้ง วิพากษ์ หรือความเห็นที่เป็นอื่นนอกเหนือจากรัฐ ดังนั้นการสร้างคามนิยมต่อระบอบปูตินด้วยการควบคุมสื่อจึงมีผลสัมฤทธิ์สูง

5.6 สรุปการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปูติน

ระบอบทักษิณและปูตินมีแนวทางในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมายซึ่งสอดคล้องกันในหลายประเด็นทั้งไม่มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญ แต่ใช้การแก้ไขกฎหมายหรือตรากฎหมายใหม่ขึ้นเพื่อรับรองและขยายสถานะทางอำนาจของตนเองให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการ

¹⁷⁸ Cameron Ross, *Russian Politics under Putin*, p. 137.

¹⁷⁹ Sarah Oates, *Television, Democracy and Elections in Russia*, p.172.

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 180-181.

ขยายอำนาจทางการเมืองเช่น การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง การขยายอำนาจทางเศรษฐกิจเช่น การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม ความสอดคล้องกันประการต่อมาคือ ทั้งระบอบทักษิณและปุดินได้ใช้สถาบันทางการเมืองเป็นพื้นที่ในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย กล่าวคือ มีการแก้ไขหรือปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง เพื่อเข้าไปควบคุมสถาบันทางการเมืองต่างๆ อาจแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดเช่น ระบอบทักษิณพยายามควบคุมองค์กระอิสระในขณะที่ระบอบปุดินพยายามควบคุมสถาบันตุลาการ ความแตกต่างประการสำคัญของระบอบทักษิณและปุดินในประเด็นรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายคือ ระบอบปุดินขยายพื้นที่การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าไปถึงระดับภูมิภาคและท้องถิ่นด้วยการแก้ไขกฎหมายปรับเปลี่ยนวิธีงบประมาณและพยายามควมรวมหน่วยงานการปกครองในระดับภูมิภาค

สำหรับการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามระบอบทักษิณและปุดินมีลักษณะการดำเนินการที่ใกล้เคียงกันคือ ใช้ความรุนแรงโดยรัฐในพื้นที่ที่มีความไม่สงบทั้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยและพื้นที่ชายแดนในรัฐเซีย มีการจัดการกับกลุ่มบุคคลที่ต่อต้านอำนาจของตนเองโดยองค์การของรัฐ ทั้งในกรณีสงครามยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล รวมถึงการจับกุมและยึดทรัพย์ชั่วคราวข้ามทางการเมือง นอกจากนี้ชั่วคราวข้ามในทางการเมืองอย่างพรรคฝ่ายค้าน ระบอบทักษิณและปุดินยังได้ใช้วิธีการที่ใกล้เคียงกันคือ ควมรวมพรรคการเมืองต่างๆ ภายหลังจากเลือกตั้ง และสร้างพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลขนาดใหญ่ ทำให้พรรคฝ่ายค้านสูญเสียอำนาจทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาล

การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการเมืองทั้งระบอบทักษิณและปุดินให้ความสำคัญไปที่ระบบราชการ ระบอบทักษิณและปุดินต่างมีวัตถุประสงค์หลักคือ พยายามควบคุมระบบราชการ แต่วิธีการที่ใช้อาจมีทั้งเหมือนและต่างกัน ความเหมือนกันคือ ระบบราชการในระดับภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญที่ถูกควบคุม ทั้งการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ รวมถึงการแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครองโดยประธานาธิบดี ความสอดคล้องกันอีกประการของระบอบทักษิณและปุดินในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการเมืองคือ การสร้างหรือปฏิรูประบบราชการขึ้นมาใหม่โดยให้มีช่องทางที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าไปควบคุมระบบราชการได้ง่ายขึ้นทั้งการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปเขตการปกครอง 7 เขตและระบบผู้แทนประธานาธิบดี อย่างไรก็ตามระบอบปุดินมีความต่างออกไปจากระบอบทักษิณตรงที่ว่าปุดินได้สร้างหน่วยงานราชการขึ้นมาใหม่ กล่าวคือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเพื่อใช้เป็นกลไกครองอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในมิติธุรกิจการเมืองระบอบทักษิณและปุดินต่างสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินี้ใกล้เคียงกัน เพราะชนชั้นนำทางธุรกิจได้เข้ามามีอำนาจหน้าที่ และบทบาทสำคัญทางการเมืองมากกว่าในยุค

สมัยอื่นๆ ความสอดคล้องกันทั้งในประเด็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่เข้ามามีอำนาจ และบทบาทสำคัญในโครงสร้างทางการเมืองต่างๆ เช่น คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล รวมถึงกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับระบอบทักษิณและปวีนล้วนมีการเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก ข้อแตกต่างในมิติธุรกิจการเมืองคือ ภายใต้ระบอบปวีนชนชั้นนำทางธุรกิจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการชักจูงโน้มแนวทางการเมืองเป็นอย่างมาก ในขณะที่สังคมไทยและระบอบทักษิณไม่ปรากฏอย่างชัดเจน

ระบอบทักษิณและปวีนมีการสื่อสารกับสังคมและประชาชนที่ใกล้เคียงกัน ในแง่การใช้เนื้อหาของนโยบายสื่อสารกับสังคมและประชาชนให้เกิดความนิยม การยอมรับ จนนำไปสู่การสนับสนุน ทั้งนี้ในลักษณะของการดำเนินนโยบายต่างใช้รูปแบบของนโยบายที่จัดสรรสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนได้ฟังและฟังพอใจ ส่วนการสื่อสารกับสังคมและประชาชนโดยสื่อสารมวลชนพบว่ามีความพยายามเข้าควบคุมสื่อในทิศทางที่แตกต่างกันกล่าวคือ ระบอบปวีนพยายามทำให้สื่อส่วนใหญ่กลายเป็นของรัฐ ในขณะที่ระบอบทักษิณไม่ได้ทำให้สื่อเป็นของรัฐ แต่ควบคุมสื่อโดยให้ผู้ถือครองสื่อเข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจร่วมกัน และใช้เงินทุนของรัฐและทุนของเอกชนที่ใกล้ชิดกับระบอบทักษิณในการครอบครองสื่อ

ด้วยคุณลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบอบทักษิณและปวีนต่างส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือลักษณะของรัฐผู้ล่าได้กลายเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด อีกทั้งเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตย จะได้อธิบายรายละเอียดในบทต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปudin

	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการข้อตรงข้าม	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน
ระบอบทักษิณ	<ul style="list-style-type: none"> - การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม - การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย - การควบคุมและแทรกแซงรัฐสภา และองค์กรอิสระ 	<ul style="list-style-type: none"> - สงครามยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล - การใช้กองกำลังใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ - การควบคุมพรรคการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิรูประบบราชการ - การใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ (CEO) 	<ul style="list-style-type: none"> - ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดเข้ามาใช้อำนาจและบทบาทสำคัญในคณะรัฐมนตรี และพรรครัฐบาล - กลุ่มทุนที่ใกล้ชิดมีผลประโยชน์จากการเติบโตอย่างมาก โดยได้รับผลจากอำนาจทางการเมืองที่มี 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือสร้างฐานการสนับสนุน - การควบคุมและแทรกแซงสื่อโดยทุนและอำนาจรัฐเพื่อสื่อสารกับประชาชน
ระบอบปudin	<ul style="list-style-type: none"> - การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง - การควบคุมรัฐสภา และสถาบันตุลาการ - การเปลี่ยนแปลงงบประมาณของท้องถิ่นและการควบรวมหน่วยทางการเมืองปกครองในระดับภูมิภาค 	<ul style="list-style-type: none"> - สงครามเซซเนีย - การจับกุมและยึดทรัพย์ข้อตรงข้ามทางการเมือง - การควบรวมพรรคเพื่อทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลเพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิรูปเขตการปกครอง 7 เขตและระบบผู้แทนประธานาธิบดี - ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครอง - การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดเข้าไปมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในพรรครัฐบาล - สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา - ผลประกอบการของกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดเติบโตเป็นอย่างมากโดยอำนาจทางการเมืองที่มี - ชนชั้นนำทางธุรกิจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการชักจูงโน้มน้าวทางการเมืองมากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้นโยบายทางด้านสังคมเพื่อสร้างคะแนนนิยมจากประชาชน - การทำให้สื่อส่วนใหญ่เป็นของรัฐ เพื่อควบคุมการสื่อสารกับประชาชน

ความถดถอยทางประชาธิปไตยภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน

ถึงแม้ทั้งประเทศไทยและรัสเซียในช่วงระบอบทักษิณและปูตินจะมีรัฐธรรมนูญที่กล่าวได้ว่ารองรับหลักการและทำให้เกิดรูปแบบทางประชาธิปไตย อีกทั้งสามารถอ้างความชอบธรรมจากอำนาจบารมี และอำนาจตามกฎหมายและเหตุผลเพื่อรองรับตัวระบอบได้อย่างมีผล แต่ความชอบธรรมดังกล่าวก็ไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ โดยเหตุผลส่วนหนึ่งมาจาก การที่ผู้นำเลือกที่จะบริหารประเทศให้มีลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่า กล่าวคือ ปรับเปลี่ยนคุณลักษณะของรัฐให้ไม่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นประชาชนไม่มีสิทธิตรวจสอบไล่ล่ารัฐให้สนองต่อความต้องการ รัฐไม่ได้เป็นกลไกในการสร้างความเป็นธรรมและป้องกันสิทธิเสรีภาพ ใช้กลไกรัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด และสร้างเงื่อนไขความถดถอยทางประชาธิปไตย โดยประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดและความถดถอยทางประชาธิปไตยถือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกันจากรัฐที่เป็นผู้ล่า

สภาพการณ์ของรัฐผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินเป็นพฤติกรรมของตัวแบบทางประชาธิปไตยที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ซึ่งการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ กล่าวได้ว่าชอบธรรมตามหลักการและรูปแบบทางประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับหลักการเสียงข้างมาก แต่เมื่ออยู่ในอำนาจแล้วโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจกลับถูกบิดเบือนให้เกิดหลักการและรูปแบบที่ไม่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีลักษณะของการขยายอำนาจและผูกขาดอำนาจไว้ที่ตนเอง ปฏิเสธหรือต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบความรับผิดชอบตามกฎหมาย (Horizontal/ Legal Accountability) ที่เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลกันเองระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ตามช่องทางของกฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบโดยสังคม (Social Accountability) ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยปัจเจกชนหรือกลุ่มประชาสังคมโดยใช้สิทธิทางการเมืองหรือช่องทางของสื่อในการสื่อสารตรวจสอบ¹

สภาพการณ์ดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตยอย่าง

¹ Guillermo O' Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies," *Journal of Democracy* 9,3 (July 1998): 112-124.

ชัดเจน โดยลักษณะของรัฐผู้ล่าได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยทั้งในมิติ บทบาทของผู้นำ การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตย และวัฒนธรรมการเมืองแบบพึ่งพาอุปถัมภ์ (คำว่าถดถอยในที่นี้ไม่ได้เป็นการพิจารณาสภาพการณ์ก่อนหรือหลังระบอบทักษิณและปูติน แล้วนำมาเปรียบเทียบว่าเพิ่มขึ้นหรือถดถอย แต่เป็นการพิจารณาเทียบเคียงตามแนวคิดทฤษฎีที่ให้ลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยเอาไว้)

ดังนั้นเนื้อหาในบทนี้จึงประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก คือการอธิบายเชื่อมโยงให้เห็นว่ารัฐผู้ล่าทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดได้อย่างไร รวมถึงรัฐผู้ล่าเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยอย่างไรโดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 ระบอบทักษิณและปูตินกับตัวแบบทางประชาธิปไตย

ลักษณะของประชาธิปไตยในช่วงระบอบทักษิณและปูตินเป็นลักษณะของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด โดยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดสามารถอธิบายความสัมพันธ์ได้เป็น 3 กรอบคิดคือ กรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ กรอบคิดเรื่องโครงสร้างและการใช้อำนาจ และกรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ

กรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ ประมุขฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง มุ่งให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากเด็ดขาดที่มาจากจากการเลือกตั้ง และใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการชี้ขาดว่าผู้คนในประเทศมอบสัมปทานอำนาจให้แก่ใคร โดยใช้ภาพลักษณ์ หรือบุคลิกภาพอันเป็นบุคลิกเฉพาะตัวของผู้นำเพื่อสร้างความนิยมกับประชาชน ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีปกครองโดยมีฐานอำนาจมาจากความนิยมของผู้คนที่เป็นเสียงข้างมากในประเทศ โดยมักอ้างอิงเสียงข้างมากมาเป็นแรงสนับสนุนความชอบธรรมในการปกครองของตนเอง และใช้อำนาจที่ได้รับมาปกครองประเทศตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม

กรอบคิดเรื่องโครงสร้างและการใช้อำนาจ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ กฎกติกา ขั้นตอนวิธีการ รวมทั้งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ดำรงอยู่ก่อน อาจขัดขวางหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของผู้นำฝ่ายบริหาร จนเป็นเหตุให้ผู้นำทำลายหลักการตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการยกเลิกการจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนผู้นำในระดับรองลงมา ถูกละเลย มองข้าม และไม่ให้ความสำคัญ สถาบันการเมืองกลายเป็นอุปสรรคที่คอยกีดขวางการบริหารงานของผู้นำประเทศไม่ให้อำนาจถึงมือประชาชนผู้เลือกตนมา สถาบันทางการเมืองต่างๆ ถูกมองอย่างมีอคติจากผู้นำ ระบบการตรวจสอบต่างๆ ถูกฝ่ายบริหารมองว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ กลไกการตรวจสอบจากระบบตุลาการ รัฐธรรมนูญ องค์กรตรวจสอบถ่วงดุลอิสระแนว

ระนาบทั้งหลาย เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง ไม่สามารถตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ผู้นำจะให้น้ำหนักกับการเพิ่มอำนาจให้แก่ตนเองและฝ่ายบริหาร

กรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ ในระบอบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ผู้นำหรือรัฐบาลในฐานะคณะตัวแทนต้องกำหนดนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่เสียงข้างมากที่เลือกตนมาโดยจะมีการออกนโยบายใหม่ๆ อยู่เสมอเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมาก และรักษาความนิยม เมื่อได้รับผลประโยชน์จากนโยบายที่ผู้นำจัดสรรให้แล้ว เสียงข้างมากส่วนใหญ่ที่ไม่มีเวลา ไม่มีความรู้ และไม่มีผลประโยชน์อย่างชัดเจนแน่นอนจะแสดงบทบาททางเฉยต่อการกระทำต่างๆ ที่ตามมาของผู้นำที่ผู้นำยังสามารถสร้างประโยชน์ให้อยู่ และอาจส่งเสียงสนับสนุนการกระทำของผู้นำในบางครั้งเมื่อผู้นำเจอวิกฤติความชอบธรรม ด้วยอำนาจที่ได้รับมอบมาจากเสียงข้างมากผ่านคะแนนการเลือกตั้งบวกกับการที่เสียงข้างมากวางเฉยต่อการกระทำต่างๆ ที่ผู้นำได้กระทำ ส่งผลให้ผู้นำสามารถกำหนดนโยบาย และนำไปปฏิบัติได้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จได้ยากหรือสร้างผลเสียก็ตาม อย่างไรก็ตามเสียงข้างมากจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทกระตือรือร้นจะกลายมาเป็นหนึ่งในคณะผู้แทนที่คอยช่วยเหลือผู้นำ ในการสร้างผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมากต่อไป ดังนั้นคะแนนนิยมของผู้นำตามตัวแบบนี้จึงผูกติดขึ้นลงตามผลจากนโยบายที่เข้าไปกระทบต่อผู้คน ด้วยรายละเอียดของแนวคิดที่กล่าวมาสามารถวิเคราะห์ให้เห็นว่าลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดได้ดังนี้

6.1.1 กรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ

ลักษณะประการแรกคือ การให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก ทักษิณ ชินวัตร และวลาดิมีร์ ปูติน ขึ้นเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศไทยและรัสเซียในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ทั้งสองเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากทางเลือกตั้ง แต่อาจใช้ระบบเลือกตั้งที่ต่างกัน (พิจารณาระบบเลือกตั้งที่ต่างกันของไทยและรัสเซียในบทที่ 3) อย่างไรก็ตามผลการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งก่อนที่ทักษิณและปูตินจะขึ้นเป็นผู้นำฝ่ายบริหารเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันถึงเสียงข้างมากเด็ดขาดที่ทักษิณและปูตินได้รับ อีกทั้งทักษิณและปูตินยังได้นำบุคลิกลักษณะเฉพาะตัวอันเกิดจากภูมิหลังและประสบการณ์มาประกอบใช้ในฐานะผู้นำจนสร้างความนิยมให้ตัวระบอบไม่น้อย

การเลือกตั้งของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยซึ่งมีทักษิณเป็นหัวหน้าพรรคมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน 248 คน กลายเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาทำให้ทักษิณขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเลือกตั้งครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 375 คน เป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาทำให้ทักษิณขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สอง

อำนาจที่มาจากเสียงข้างมากของผู้คนในประเทศผ่านการเลือกตั้งเป็นฐานความชอบธรรมที่สำคัญ ซึ่งระบอบทักษิณใช้ในการบริหารประเทศมาโดยตลอด การมุ่งให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากของระบอบทักษิณไม่ได้เกิดขึ้นผ่านการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ยังได้ขยายไปถึงการควมรวมพรรคการเมืองในลักษณะการควมรวมเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน การรวมพรรคในลักษณะนี้มีผลโดยตรงต่อการครองเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา² ภายใต้ระบอบทักษิณมีการควมรวมพรรคในลักษณะดังกล่าว 3 พรรคได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา และพรรคเสรีธรรม ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของพรรคไทยรักไทย

ในส่วนของประเทศรัสเซียการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2543 ปูตินได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนร้อยละ 53 ถือว่าเป็นคะแนนเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดที่ทำให้ปูตินขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ยิ่งเป็นการตอกย้ำว่าปูตินได้รับความชอบธรรมตามหลักการเสียงข้างมาก กล่าวคือ ปูตินได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งถึงร้อยละ 71.3 การได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนจนกลายเป็นผู้นำตามหลักการเสียงข้างมากย่อมสนับสนุนให้ปูตินมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศในบางส่วน แต่อีกส่วนหนึ่งปูตินยังได้นั้นให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมากในรัฐสภาดังจะเห็นได้ว่าปูตินสามารถรวบรวมการสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาจนทำให้ปูตินครองเสียงข้างมากและเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาได้ทั้งสองสมัย ในสมัยแรกระบอบปูตินสามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 296 เสียง ในสมัยที่สองมีถึง 319 เสียง การเป็นผู้นำที่มีเสียงข้างมากในสภาอาจไม่สัมพันธ์กับความชอบธรรมเท่าใดนัก (อันเนื่องมาจากความชอบธรรมของประธานาธิบดีรัสเซียย่อมมาจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงของประชาชน) แต่การเป็นผู้นำที่มีฐานตามหลักการเสียงข้างมากในสภามีผลสำคัญต่อการใช้อำนาจในการปกครองหรือบริหาร

ลักษณะที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในกรอบการเข้าสู่อำนาจและที่มาของอำนาจคือ การใช้ภาพลักษณ์ หรือบุคลิกภาพเพื่อสร้างความนิยมกับประชาชน ทักษิณและปูตินเป็นผู้นำที่ได้รับความนิยมจากประชาชนสูง (ดังจะเห็นได้จากการสำรวจความนิยมจากสำนักต่างๆ) บุคลิกภาพเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกนำมาพูดถึงเชื่อมโยงกับความนิยมอยู่เสมอ บุคลิกภาพของผู้นำย่อมมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับภูมิหลังและประวัติความเป็นมาของแต่ละคน บุคลิกภาพของทักษิณที่สามารถสร้างความนิยมได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำที่กล้าคิดกล้าตัดสินใจ มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง มีบุคลิกที่ดำเนินการต่างๆ อย่างรวดเร็ว และบุคลิกภาพของปูตินที่มีความเป็นผู้นำสูง

² สุวิวรรค์ ใจสำราญ, “การรวมพรรคการเมือง: ศึกษากรณีการรวมพรรคไทยรักไทยกับพรรคความหวังใหม่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 50.

กล้าตัดสินใจอย่างเด็ดขาด แข็งกร้าว บุคลิกซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้คนในสังคมต่างเป็นผลมาจาก ภูมิหลังและประสบการณ์ของทั้งสองคน (รายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 4)

บุคลิกภาพ ภาพลักษณ์ รวมถึงประสบการณ์ของทักษิณ สร้างความนิยมจากผู้คนได้มาก ไม่ว่าจะเป็นบุคลิกที่มีความเป็นผู้นำสูง กล้าตัดสินใจ เชื้อมั่นในตัวเองสูง การดำเนินงานอย่างรวดเร็ว บุคลิกดังกล่าวเป็นผลมาจากประสบการณ์ในหลายด้าน ด้านการเรียนที่ทักษิณมีผลการเรียนเป็นอันดับหนึ่งของรุ่น ได้รับทุนให้ไปศึกษาต่อในต่างประเทศจนสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก บุคลิกภาพความเป็นผู้นำของทักษิณถูกอธิบายผ่านช่วงการศึกษาในโรงเรียนนายร้อยเช่นกันไม่ว่าจะเป็น การได้รับเลือกให้เป็นประธานรุ่น หัวหน้าตอน ด้านประสบการณ์ในการทำงานราชการ 14 ปี งานราชการตำรวจผ่านงานสายการควบคุมกำลังพลในตำแหน่งรองสารวัตรปราบปราม งานในระดับนโยบายในตำแหน่งหัวหน้าแผนกการวางแผน รวมถึงการถูกยืมตัวไปช่วยราชการการเมืองในตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี การทำงานในด้านธุรกิจนับว่าเป็นภาพลักษณ์ที่สร้างความโดดเด่นให้แก่ทักษิณได้มากที่สุด การอธิบายภาพลักษณ์ของทักษิณว่าเป็นผู้ประสบความสำเร็จทางธุรกิจจากที่เคยมีหนี้สินมากมาย แต่ใช้ความคิด ประสบการณ์ ความกล้าตัดสินใจ จนได้รับการจัดอันดับให้เป็นผู้มีทรัพย์สินมากติดอันดับโลก ประสบการณ์และภาพลักษณ์ความเป็นนักธุรกิจจึงสะท้อนบุคลิกภาพผู้นำของทักษิณที่กล้าคิดกล้าตัดสินใจ อีกทั้งความสำเร็จในทุกด้านยิ่งทำให้มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง ในขณะที่เดียวกันบุคลิกผู้นำที่ชอบการรวมศูนย์อำนาจของทักษิณทำให้เกิดการบริหารที่รวดเร็ว ลดขั้นตอนการตัดสินใจจำนวนมากอาจเป็นผลพวงมาจากประสบการณ์ทางธุรกิจที่เคยมีอำนาจควบคุมองค์กรทางธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าในทางหนึ่งผู้คนจำนวนมากชื่นชอบบุคลิกดังกล่าว จนเกิดเป็นการสนับสนุนและมอบความชอบธรรมให้กับทักษิณในฐานะผู้นำของระบอบ

บุคลิกภาพที่สร้างความนิยมให้กับปูตินในฐานะผู้นำประเทศไม่ว่าจะเป็นบุคลิกที่กล้าดำเนินนโยบายที่เด็ดขาดรุนแรง รวมถึงมีความเป็นผู้นำสูง ล้วนมาจากประสบการณ์ในด้านต่างๆ ของปูติน ทั้งด้านการศึกษา ภูมิหลังของปูตินในด้านนี้ถูกอธิบายให้เห็นบุคลิกความเป็นผู้นำ นับตั้งแต่ยังเด็ก การเป็นหัวหน้ากลุ่มของเด็กในละแวกบ้านซึ่งมีผลการเรียนที่ไม่ดี แต่ก็สามารถตั้งใจเรียนจนผลการเรียนเป็นที่น่าพอใจทำให้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ และได้รับเลือกให้เป็นประธานกองของพรรคคอมมิวนิสต์ในระดับชุมชน อีกทั้งงานด้านการศึกษาที่ปูตินเป็นผู้ริเริ่มผลักดันให้เกิดการจัดตั้งคณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้ส่งเสริมบุคลิกความเป็นผู้นำของปูตินไม่น้อย ด้านการทำงาน ประสบการณ์การทำงานของปูตินทั้งการเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ผู้คนตระหนักและยอมรับคุณภาพของบุคลากรในองค์กรเป็นเวลา 16 ปี ผ่านกระบวนการสืบค้นข้อมูลข่าวสาร เก็บข้อมูลลับของราชการยอมเป็นฐานที่นำมาอธิบายเสริมบุคลิกความเป็นผู้นำของปูตินให้มากขึ้นไป นอกจากนี้การมีโอกาส

ควบคุมกองกำลังจากการทำงานฝ่ายความมั่นคงในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การความมั่นคงแห่งสหพันธ์ และเลขาธิการสภาความมั่นคง ย่อมมีผลต่อการสร้างบุคลิกความกล้าตัดสินใจ ดำเนินนโยบายที่รุนแรงและเด็ดขาดจนเป็นที่พึงพอใจของผู้คนส่วนมากในสังคม

เห็นได้ชัดว่าการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจของทักษิณและปูตินมีลักษณะไม่ต่างไปจากแนวคิดของตัวแบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ทั้งคู่เข้าสู่อำนาจตามหลักการเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดซึ่งมาจากการเลือกตั้ง พร้อมทั้งประกอบใช้บุคลิกภาพ ภูมิหลังประสบการณ์เฉพาะตัวในการบริหารประเทศจนได้รับความนิยมอย่างน้อยก็จากประชาชนจำนวนมากพอที่จะสร้างอิทธิพลให้สังคมในวงกว้างสนับสนุนจนสร้างความชอบธรรมให้ระบอบทักษิณและปูตินในการปกครองประเทศ เมื่อเข้าสู่อำนาจด้วยเสียงข้างมากและได้รับความนิยมอย่างสูงจากผู้คน ยิ่งเป็นการสร้างอำนาจความชอบธรรมให้กับระบอบ ดังนั้นระบอบทักษิณและปูตินจึงใช้อำนาจและจัดโครงสร้างอำนาจได้ตามที่ต้องการ

6.1.2 กรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ

เมื่อพิจารณาลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าพบว่าในหลายมิติเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ โดยความพยายามตรากฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขข้อบังคับบางอย่างที่มีลักษณะละเมิดเจตนารมณ์หรือทำลายหลักการตามรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นในรัฐผู้ล่ามีติกฎหมาย รวมไปถึงการใช้อำนาจที่มีแนวทางเพิ่มอำนาจให้ตนเองมากขึ้นด้วยการควบคุมกลไกระบบราชการ ลดถอนความสำคัญของสถาบันทางการเมืองจนนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขให้มีพรรคการเมืองน้อยลง และปฏิเสธหรือต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบ โดยมองข้ามความสำคัญของสถาบันทางการเมืองส่วนใหญ่ จนทำให้สถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐ เสมือนถูกผนวกเข้าเป็นกลไกส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งเกิดขึ้นในรัฐผู้ล่ามีติอำนาจทางการเมือง เป็นพฤติกรรมในการจัดโครงสร้างอำนาจใหม่เพื่อลดอุปสรรคต่อการใช้อำนาจบริหารและผู้นำ

แม้หลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ของไทยและรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียจะมีหลักการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการใช้อำนาจบริหารของระบอบทักษิณและปูตินอยู่มาก แต่ทั้งสองกลับไม่ได้ผลักดันให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะระบอบปูตินที่ไม่ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี (รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ของไทยไม่มีบทบัญญัติจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งของนายรัฐมนตรี) อย่างไรก็ตามได้ปรากฏลักษณะของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจขึ้นมาใหม่ผ่านการตรากฎหมายใหม่ แก้ไขระเบียบข้อบังคับ หรือกติกาก่อสร้างช่องทางการใช้และเพิ่มอำนาจให้ผู้นำฝ่ายบริหาร

ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณที่แสดงพฤติกรรมให้เห็นการทำลายกฎเกณฑ์ที่ขัดขวางการใช้อำนาจของผู้บริหารคือ การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม และการตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งมีลักษณะที่ขัดแย้งหรือทำลายหลักการตามรัฐธรรมนูญแต่ก็เป็นไปเพื่อที่จะขยายช่องทางในการใช้อำนาจบริหาร รวมถึงลดหรือก้าวข้ามกฎกติกาที่ดำรงอยู่ก่อนซึ่งขัดขวางเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจ กล่าวคือ พระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตเดิมอาจขัดขวางอำนาจในเชิงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารอยู่มาก แต่ผลจากการตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตขึ้นใหม่ทำให้เกิดการเพิ่มอำนาจในเชิงเศรษฐกิจอย่างมากแก่ฝ่ายบริหารที่ไม่ได้อยู่ในฐานะสถาบันแต่เป็นฝ่ายบริหารในฐานะตัวบุคคล ในขณะที่เดียวกันประมวลกฎหมายอาญาที่มีอยู่เดิมก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายที่ได้ขยายบทลงโทษให้มากขึ้น จึงเป็นการเพิ่มอำนาจกลไกตามกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้

ในส่วนลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบปุนดินที่แสดงให้เห็นพฤติกรรมการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่เพื่อลดกฎกติกาที่ขัดขวางการใช้อำนาจบริหารคือ การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง อีกทั้งยังครอบคลุมถึงการปรับเปลี่ยนสัดส่วนของงบประมาณและหน่วยทางการปกครองในท้องถิ่น กฎเกณฑ์ โครงสร้างความสัมพันธ์ หรือบทบัญญัติดังกล่าวที่ดำรงอยู่ก่อนอาจทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมือง ที่มีลักษณะสร้างช่องทางให้รัฐบาลเข้าไปควบคุมพรรคการเมืองได้มากขึ้น มีการปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อลดจำนวนพรรคการเมืองและสร้างเงื่อนไขให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาลเข้าไปมีอิทธิพลต่อการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่นได้มากขึ้น การปรับแก้สัดส่วนงบประมาณของท้องถิ่นกับส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระด้านงบประมาณของตนเองต้องพึ่งพิงจากรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ การปรับเปลี่ยนหน่วยทางการปกครองด้วยการควมรวมเขตการปกครองจำนวนมากทำให้รัฐบาลกลางสามารถใช้พื้นที่ที่รัฐบาลมีเสถียรภาพเข้าไปควบคุมพื้นที่ที่รัฐบาลมีเสถียรภาพต่ำ การจัดทำข้อกำหนด หรือกฎกติกาใหม่ดังกล่าวมีลักษณะที่ขัดแย้งต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญของรัสเซีย แต่มีผลให้ผู้บริหารใช้อำนาจได้อย่างอิสระมากขึ้น เมื่อระบอบทักษิณและปุนดินสามารถแก้ไขกฎกติกา ข้อบังคับที่ดำรงอยู่เดิมจนทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ซึ่งเป็นการลดข้อจำกัดที่ขัดขวางการใช้อำนาจของผู้บริหารได้ การใช้อำนาจของผู้บริหารจึงมีลักษณะที่เพิ่มอำนาจให้แก่ตนเองมากขึ้น

ด้วยลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในบางมิติได้สะท้อนให้เห็นพฤติกรรมการใช้อำนาจของระบอบทักษิณและปุนดินไว้ โดยเป็นการใช้อำนาจเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารและผู้ล่า การใช้อำนาจของระบอบทักษิณเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ รวมถึงการใช้ระบบผู้ว่า

ราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารและโดยเฉพาะตัวผู้นำให้มีอำนาจควบคุมระบบราชการได้อย่างเด็ดขาด การปฏิรูประบบราชการที่ทำให้อำนาจในกระบวนการนโยบายของผู้นำฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการยังทำให้อำนาจในการตรวจสอบประเมินการทำงานของข้าราชการขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหารมากขึ้นด้วย ระบบผู้ว่าราชการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ แม้จะทำให้ข้าราชการมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น แต่ก็จำกัดด้วยเงื่อนไขความเป็นอิสระ ระบบดังกล่าวสร้างข้อจำกัดให้ผู้ว่าฯ และทูตกลายเป็นกลไกที่มีอำนาจสูงกลไกหนึ่งภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

เมื่อระบอบทักษิณในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับตนเองได้แล้ว สถาบันทางการเมืองบางสถาบันที่เกิดขวางกั้นการบริหารงานของผู้นำอย่างพรรคการเมืองจึงถูกลดความสำคัญลง (ในสังคมการเมืองไทยพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลมีปัญหारेื่องเสถียรภาพอยู่บ่อยครั้งจนนำไปสู่การยุบสภาหรือการลาออกของนายกรัฐมนตรี) ในช่วงระบอบทักษิณพรรคการเมืองในฐานะสถาบันทางการเมืองถูกลดความสำคัญลง ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่า ทั้งการควมรวมพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กเข้ากับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ความพยายามดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองขนาดกลางเข้าสู่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ เพื่อให้มีจำนวนพรรคการเมืองน้อยลง หรือมีแต่เพียงพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้น ไม่เพียงแต่พรรคการเมืองสถาบันการเมืองอื่นๆ ภายใต้ระบอบทักษิณอย่างรัฐสภาและองค์กรอิสระบางองค์กร ต่างถูกปฏิเสศความสำคัญและถูกมองจากผู้นำอย่างมีอคติ จนทำให้สถาบันทางการเมืองดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ สภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ภายใต้เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นลักษณะการกำจัดกลไกการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติให้หมดไป (Elimination) การทำให้วุฒิสภาส่วนมากตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางด้านผลประโยชน์ ฐานเสียง และความเป็นเครือญาติกับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นลักษณะของการดึงองค์กรต่างๆ ให้มาเป็นพวก (Cooptation) และการทำให้องค์กรอิสระบางองค์กรถูกรวบงำจากฝ่ายรัฐบาลผ่านกระบวนการสรรหา ซึ่งเป็นลักษณะของการทำให้องค์กรอิสระไม่มีบทบาทในการตรวจสอบจริงจัง (Neutralization) ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการทำลายอำนาจในการตรวจสอบความรับผิดชอบของรัฐบาลที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณ

ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบปูตินได้ยืนยันให้เห็นพฤติกรรมการใช้อำนาจเพื่อเพิ่มอำนาจให้ผู้นำฝ่ายบริหารเช่นกัน การใช้อำนาจเพื่อปฏิรูประบบราชการหลายลักษณะโดยเน้นไปที่ระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครอง ในทางหนึ่งเป็นกระบวนการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้นำและฝ่ายบริหาร การปฏิรูปเขตการปกครองและผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง ทำให้รัฐบาลกลางใช้กลไกนี้เข้าไปควบคุมและสั่งการข้าราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นได้

โดยตรง การแก้ไขระบบการคัดสรรและถอดถอนฝ่ายการเมืองในระดับภูมิภาค ตอกย้ำถึงการถ่ายโอนอำนาจของประชาชนผ่านการเลือกตั้งโดยตรง มายังประธานาธิบดีโดยให้อำนาจในการเสนอชื่อผู้ว่าเขตการปกครองและการเสนอยุบสภาของเขตการปกครอง การสร้างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ เป็นการสร้างระบบราชการอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นการเพิ่มอำนาจให้ผู้นำฝ่ายบริหารเพราะตามโครงสร้างของหน่วยงานดังกล่าวประธานาธิบดีกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายของทุกเขตการปกครอง การเพิ่มอำนาจให้กับผู้นำและฝ่ายบริหารของระบอบปฏินได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อสถาบันทางการเมืองในลักษณะเดียวกับระบอบทักษิณกล่าวคือ พรรคการเมืองถูกลดความสำคัญลง ในช่วงระบอบปฏินผลรวมจากการปฏิรูปในด้านกฎหมายทำให้พรรคการเมืองของรัสเซียมีจำนวนลดลงอย่างมาก เกิดการควมรวมพรรคการเมืองที่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาลจนเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ในขณะที่พรรคขนาดใหญ่บางพรรคที่ไม่ได้สนับสนุนรัฐบาลถูกลดถอนให้กลายเป็นพรรคขนาดกลาง ส่วนพรรคขนาดกลางและขนาดเล็กไม่ได้รับคะแนนเสียงมากพอจะเข้าไปทำหน้าที่ในสภาได้ จนในท้ายที่สุดจะมีเพียงพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงพรรคเดียวที่ครองอำนาจในรัฐสภา

ในขณะเดียวกันสถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการที่ตรวจสอบและคานอำนาจผู้นำและฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติทางกฎหมาย ต่างถูกระบอบปฏินต่อต้านและปฏิเสธทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบได้เช่นเดียวกับระบอบทักษิณ ทั้งการกำจัดกลไกการตรวจสอบให้หมดไปโดยทำให้สภาผู้แทนราษฎรตกลอยอยู่ภายใต้เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดของฝ่ายรัฐบาล การตั้งองค์การตรวจสอบมาเป็นพวกโดยวุฒิสภาถูกฝ่ายรัฐบาลแทรกแซงผ่านกระบวนการคัดสรรทำให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถส่งคนเข้าไปเป็นวุฒิสมาชิกได้เป็นจำนวนมาก การทำให้องค์กรในการตรวจสอบไม่มีบทบาทในการตรวจสอบจริง โดยทำให้สถาบันตุลาการโดยเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดตกลอยอยู่ภายใต้การควบคุมจากคนของรัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญถูกเอื้อประโยชน์จากผู้นำฝ่ายบริหารด้วยการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการดำรงตำแหน่งของตุลาการ

ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระบอบทักษิณและปฏินถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องโครงสร้างและการใช้อำนาจ เพราะฝ่ายบริหารมีการแก้ไขกฎกติกาที่มีอยู่เดิมเพื่อลดข้อจำกัดในการใช้อำนาจ มีการเพิ่มอำนาจให้กับผู้นำฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการปฏิรูปต่างๆ เมื่อมีอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นผู้นำฝ่ายบริหารจึงปฏิเสธและต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบ ซึ่งเกิดจากการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ และสร้างกระบวนการที่ทำให้สถาบันทางการเมืองไม่อาจทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ เมื่ออำนาจของผู้นำฝ่ายบริหารได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางและมั่นคงในระดับหนึ่ง การผูกขาดอำนาจจึงเป็นผลตามมา

6.2.3 กรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ

ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดให้ความสำคัญกับนโยบายในฐานะเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจ แน่แน่นอนว่ารัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุตินต่างก็มีพฤติกรรมที่ใช้ นโยบายเพื่อสื่อสารสร้างความนิยมกับประชาชน และใช้ความนิยมจากนโยบายสร้างการผูกขาดอำนาจ อย่างไรก็ตามกระบวนการสร้างการผูกขาดอำนาจของระบอบทักษิณและปุตินมีนโยบายเป็นแค่เพียงส่วนประกอบหนึ่ง ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปุตินซึ่งเป็น พฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดการผูกขาดอำนาจยังมีการควบคุม สื่อ การร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจการเมือง และการปราบปรามชั่วคราวเป็นเครื่องมืออีกด้วย

รัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณ ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ ดำเนินผ่านนโยบายที่เรียกกันโดยทั่วไปว่านโยบายประชานิยม นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการอุปถัมภ์หรือให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนจำนวนมาก นโยบายบางนโยบายเข้าไปมีผลผูกพันกับผู้คนหลายล้านครัวเรือน เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน พักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายบางนโยบายให้สิทธิพิเศษแก่ผู้คนในทุกระดับของสังคม เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ผลกระทบจากนโยบายประชานิยมได้เข้าไปมีผลผูกพันในระดับการ ดำเนินชีวิตของผู้คนเป็นวงกว้างไม่จำกัดอยู่แต่เพียงกลุ่มหรือฝ่ายเสียงข้างมากที่สนับสนุนระบอบ ทักษิณ ผลประโยชน์ที่ประชาชนในทุกระดับสังคมได้รับจากนโยบายสามารถจะเปลี่ยนมา เป็น ความนิยมหรือเสียงสนับสนุนให้แก่ระบอบทักษิณได้ตลอดเวลา แม้ในบางช่วงระบอบจะมีปัญหา วิฤติความชอบธรรมแต่ตราบใดที่ระบอบทักษิณยังผลิตและคองนโยบายที่ผู้คนในวงกว้างรู้สึก ว่า ได้รับผลประโยชน์อยู่ ความนิยมและการสนับสนุนย่อมเกิดอย่างต่อเนื่องจนเป็นเงื่อนไขในการ ผูกขาดอำนาจ นอกจากนี้นโยบายแล้วพฤติกรรมของรัฐผู้ล่าที่ระบอบทักษิณใช้ในการผูกขาด อำนาจยังรวมถึงการควบคุมและแทรกแซงสื่อ อีกทั้งการควบคุมสื่อยังเป็นการปฏิเสธหรือต่อต้าน การตรวจสอบความรับผิดชอบสังคมอีกด้วย ภายใต้ระบอบทักษิณสื่อกระแสหลักที่ได้รับความนิยม ถูกควบคุมแทรกแซงผ่านการใช้กลไกของรัฐ การตั้งสื่อให้เข้ามาอยู่ร่วมภายใต้โครงสร้างอำนาจ และการใช้ทุนพวกพ้องเข้าซื้อกิจการสื่อ การควบคุมสื่อด้วยวิธีการดังกล่าวนำไปสู่การสื่อสารใน ทิศทางเดียวกล่าวคือ ผู้คนในสังคมได้รับข้อมูลข่าวสารที่ผลิตจากรัฐเป็นสำคัญ ไม่มีแหล่งข้อมูล ข่าวสารอื่นๆ รวมถึงไม่มีช่องทางหรือกลไกของสื่อให้ประชาชนหรือประชาสังคมได้ใช้เรียกร้อง สื่อสารตรวจสอบอย่างแท้จริง ไม่ทำให้เกิดการพิจารณาเปรียบเทียบจนถึงการวิพากษ์วิจารณ์ รัฐบาลได้ การได้รับข้อมูลในทิศทางเดียวย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อคล้อยตามกับสิ่งที่รัฐบาล สื่อสารออกมาจนกลายเป็นการครอบงำ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่ระบอบทักษิณใช้ในการผูกขาด อำนาจและต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบ

รัฐที่เป็นผู้ล่ามิตินุ้รกิจการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณยังแสดงให้เห็นพฤติการณ์การเลือกร่วมมือกับบางกลุ่มเพื่อรักษาการผูกขาดอำนาจให้มั่นคง โดยระบอบทักษิณได้ร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจจนเกิดธุรกิจการเมืองที่เข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจจำนวนมากทั้งในระดับคณะรัฐมนตรี พรรคการเมืองที่เป็นแกนนำรัฐบาล กลุ่มธุรกิจการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณได้เติบโตทั้งในทางการเมือง (ได้รับตำแหน่งหน้าที่สำคัญในการบริหารประเทศ) และทางเศรษฐกิจ (การขยายตัวของธุรกิจและการเติบโตของผลประกอบการที่มีความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมือง) จนกลายเป็นการผูกขาดอำนาจในมิติเศรษฐกิจและการเมือง การร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจและดึงคนของกลุ่มธุรกิจการเมืองดังกล่าวมาอยู่ในโครงสร้างอำนาจ ทำให้ตัวแทนจากกลุ่มธุรกิจมีฐานะเสมือนเป็นผู้แทนที่มีบทบาทกระตือรือร้นคอยช่วยเหลือผู้นำ ระบอบทักษิณจึงได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจทำให้เกิดฐานรับรองความชอบธรรมที่กว้างขวางจนผูกขาดอำนาจได้เบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันย่อมมีเสียงข้างน้อยหรือเสียงอื่นๆ ที่อาจสร้างปัญหาวิกฤติความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับตัวผู้นำของระบอบ หรือทำลายความมั่นคงในการผูกขาดอำนาจของระบอบ แนวทางที่ระบอบทักษิณใช้ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวปรากฏให้เห็นในพฤติการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่า ทั้งสงครามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การใช้กองกำลังในปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ การสอดแทรกความรุนแรงในการดำเนินการ รวมถึงการสร้างเงื่อนไขให้รัฐสามารถใช้ความรุนแรงในกรณีดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยให้มีการวิสามัญฆาตกรรมทั้งที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนกันเอง การขึ้นบัญชีรายชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการติดตามควบคุมประชาชนโดยรัฐ การใช้กองกำลังของรัฐเข้าปราบปราม การกระทำดังกล่าวมีผลต่อการลดถอยปัญหาและอุปสรรคในการผูกขาดอำนาจอันเกิดจากข้อขัดข้องอย่างปฏิเสธไม่ได้

ในส่วนของระบอบปุนดินรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งแสดงพฤติการณ์การใช้นโยบายเพื่อผูกขาดอำนาจมีลักษณะใกล้เคียงกับระบอบทักษิณ แม้จะใช้แนวทางของนโยบายด้านสังคม แต่นโยบายจำนวนมากมีลักษณะเข้าไปอุปถัมภ์หรือให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม โดยเฉพาะนโยบายทางด้านสังคมของระบอบปุนดินหลายๆ นโยบายเข้าไปมีผลผูกพันกับผู้คนกว่าร้อยละ 70-80 ของประชากรทั่วประเทศ เช่น นโยบายด้านที่พักอาศัย นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายด้านการขนส่งโดยสารสาธารณะ นโยบายต่างๆ ที่กระจายผลประโยชน์ไปให้กับผู้คนในสังคมยอมสร้างฐานการสนับสนุนและความนิยมให้กับตัวระบอบ และเมื่อการกระจายผลประโยชน์ไปยังเสียงส่วนมากในสังคมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความนิยมและฐานในการสนับสนุนระบอบย่อมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มั่นคง รวมถึงอาจเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการผูกขาดอำนาจ เพราะใช้ความนิยมและการสนับสนุนดังกล่าวจะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำต่างๆ ของผู้นำ

พฤติการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้สื่อเพื่อผูกขาดอำนาจของระบอบปุนดินอาจแตกต่างออกไปบ้างจากระบอบทักษิณ ระบอบปุนดินสร้างการสื่อสารทางเดียวและปฏิเสธการตรวจสอบ

ความรับผิดชอบทางสังคม โดยทำให้สื่อส่วนใหญ่ในสังคมเป็นของรัฐ กล่าวคือให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปบริหารจัดการแทนเอกชน การทำให้สื่อกระแสหลักอยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาลสามารถผูกขาดแหล่งข้อมูลข่าวสารที่จะให้ประชาชนได้รับรู้ ทั้งยังเป็นการปิดกั้นและควบคุมสื่ออันเป็นช่องทางและกลไกสำคัญที่ประชาสังคมจะใช้ในการเรียกร้อง สื่อสารตรวจสอบรัฐบาล ปราบปรามการฉ้อโกงที่เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนคือ ในช่วงก่อนการเลือกตั้งพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบปฏิติน รวมไปถึงผู้นำของระบอบอย่างปฏิตินได้รับการนำเสนอข้อมูลข่าวสารตามสื่อในปริมาณที่มากกว่าพรรคอื่นๆ หรือคู่แข่งคนอื่นๆ กล่าวคือ จำนวนข่าวที่มากที่สุดเวลาที่จัดสรรในการออกอากาศมากที่สุด และมีเนื้อหาข่าวเชิงบวกมากที่สุด การกระทำในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการผูกขาดอำนาจในการสื่อสารกับประชาชน และนำไปสู่การปฏิเสธหรือต่อต้านการตรวจสอบความรับผิดชอบทางสังคมของระบอบปฏิติน

นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองยังเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดการผูกขาดอำนาจ โดยระบอบปฏิตินได้ร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจเช่นเดียวกับระบอบทักษิณ แต่รูปแบบของการร่วมมือมีความแตกต่างออกไป ภายใต้ระบอบปฏิตินธุรกิจการเมืองไม่ได้เข้ามาอยู่ ณ ศูนย์กลางอำนาจในระดับคณะรัฐมนตรีแบบเดียวกับระบอบทักษิณ แต่ระบอบปฏิตินได้นำธุรกิจการเมืองเข้ามาอยู่ในโครงสร้างพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภา อีกทั้งระบอบปฏิตินยังได้สร้างและผลักดันให้กลุ่มธุรกิจกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการชักจูงโน้มน้าวทางการเมือง และกลุ่มธุรกิจดังกล่าวยังเติบโตในเชิงเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก (ทั้งการขยายตัวของธุรกิจและการเข้าซื้อกิจการอื่นๆ ของกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับระบอบปฏิติน) การเลือกร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มทำให้ระบอบปฏิตินสามารถผูกขาดอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเอาไว้ได้ อีกทั้งการนำกลุ่มธุรกิจจำนวนมากผนวกเข้ามาในโครงสร้างอำนาจเดียวกันได้ยิ่งทำให้จำนวนเสียงข้างมากที่วางเฉยต่อการกระทำของระบอบปฏิตินเพิ่มมากขึ้น ความรุนแรงของวิกฤติความชอบธรรมที่อาจเกิดขึ้นก็จะลดระดับความรุนแรงลงในทางตรงกันข้ามนักธุรกิจที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความมั่นคงในการผูกขาดอำนาจ รวมถึงเสียงส่วนน้อยที่สร้างวิกฤติความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบอบปฏิติน เช่น กลุ่มนักธุรกิจและบุคคลทั่วไปที่วิพากษ์วิจารณ์ระบอบปฏิติน และกองกำลังเซเชเนีย เพื่อให้ความมั่นคงในการผูกขาดอำนาจและความชอบธรรมของผู้นำดำรงอยู่ ระบอบปฏิตินเลือกใช้การดำเนินการที่รุนแรงทั้งการส่งกองกำลังเข้าปราบปราม การใช้กองกำลังล้อมปราบ การใช้หน่วยงานของราชการเข้ายึดทรัพย์หรือสั่งจับกุมนักธุรกิจรวมถึงบุคคลทั่วไป การกระทำดังกล่าวไม่เพียงทำให้การผูกขาดอำนาจของระบอบปฏิตินมั่นคง แต่ในกรณีสงครามเซเชเนียยังทำให้ประชาชนพึงพอใจ จนกลายเป็นการเพิ่มความชอบธรรมในการผูกขาดอำนาจให้กับระบอบปฏิตินเอง

รัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินไม่เพียงเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด แต่ยังเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน อีกทั้งประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดยังถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกันกับความถดถอยทางประชาธิปไตย

6.2 ระบอบทักษิณและปูดินกับความถดถอยทางประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ซึ่งเกิดจากพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินเชื่อมโยงให้เห็นถึงความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ดังนี้ ประการแรกความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ความบทบาทของผู้นำ โดยผู้นำที่สร้างความถดถอยทางประชาธิปไตยมักมีลักษณะแข็งกร้าว (Militant) พร้อมทั้งจะตอบโต้ผู้อื่นตลอดเวลา ไม่ประนีประนอม (Uncompromising) ไม่นิยมเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามเพื่อแสวงหาจุดร่วมหรือฉันทามติ ไม่นิยมการปรับตัวแต่มักจะสร้างจุดยืนของตนเองให้เกิดเป็นขั้วหรือฝักฝ่าย มักจะขยายเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจของตนเองจนกลายเป็นผู้นิยมในอำนาจ (Authoritarian) บทบาทของผู้นำดังกล่าวพบว่ารัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองและการจัดการข้อขัดแย้งเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ประการที่สอง ความถดถอยทางประชาธิปไตยในลักษณะที่ส่งเสริมคณาธิปไตย (Oligarchy) ลักษณะของคณาธิปไตยที่มีผลโดยตรงต่อความถดถอยทางประชาธิปไตยคือ บรรดาผู้นำจะควบคุมผู้ตามหรือประชาชนผ่านระบบของการพึ่งพิง ช่วยเหลือของกลุ่มคณะ สิ่งที่เป็นรูปธรรมคือ การให้รางวัลทั้งที่เป็นเงินและสิ่งของ อีกทั้งคณาธิปไตยยังสามารถใช้พรรคการเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของชนชั้นนำควบคุมพลังทางสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ ให้ไม่กระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารจัดการ ภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินเงื่อนไขสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายและมิติสังคมและประชาชนชน

ประการที่สาม ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมือง (Political Institution) ในสังคมที่ประชาธิปไตยไม่ก้าวหน้าสถาบันทางการเมืองจะอ่อนแอ สถาบันทางการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างรัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ บริหาร และพรรคการเมือง จะขาดแคลนทรัพยากร ขาดแคลนอำนาจอันชอบธรรม และขาดความสามารถในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ แต่กลับมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจจากการบังคับ (Power) และการครอบงำ (Domination) สถาบันทางการเมืองไม่สามารถดำรงรักษาระเบียบทางสังคม หลักนิติรัฐเอาไว้ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถแสดงบทบาทลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้ นอกจากนี้ยังขาดความสามารถที่จะสร้างอิสระให้กับสถาบัน พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันค่อนข้างน้อย

อันเนื่องมาจากไม่มีความมั่นคง มีการยุบพรรคได้ง่าย พรรคการเมืองไม่สามารถยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นรากฐานของพรรคได้ ภายใต้ระบอบทักษิณและปุนดินเงื่อนไขที่ส่งเสริมให้เกิดสถาบันทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินิยาม อำนาจทางการเมือง และการจัดการชั่วคราวข้าม

ประการที่สี่ ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) วัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเป็นผลให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยมีลักษณะของอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolutist) มีชนชั้นนำ มีการปกครองแบบลำดับชั้น (Hierarchical) มีการร่วมมือทางการเมืองระหว่างบางกลุ่มบางพวก (Corporatist) มีวัฒนธรรมแบบอำนาจเผด็จการ อีกทั้งผู้คนในสังคมมีลักษณะนิสัยใจคอที่ชอบพึ่งพิง ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ ศูนย์กลางอำนาจอย่างเปิดเผย ภายใต้ระบอบทักษิณและปุนดินเงื่อนไขที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวมาจากรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินิยามการเมือง มิตินิยามอำนาจทางการเมือง มิตินิยาม รวมถึงมิตินิยามสังคมและประชาชน

ประการที่ห้า ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย ความขัดแย้งแตกแยกของเสียงส่วนน้อยจะทำให้เสถียรภาพทางการเมืองลดน้อยลง เกิดการจลาจลที่ใช้ความรุนแรง เกิดการปราบปรามอันจะส่งผลเสียต่อทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมือง ประชาชนทุกกลุ่มในสังคมเกิดความไม่พอใจ สถานการณ์ปัญหาของเสียงส่วนน้อยเหล่านี้จะทำให้เกิดการยอมรับมาตรการที่เป็นเผด็จการมากขึ้นเพื่อจะได้รักษาความสงบเอาไว้ได้ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินิยามการจัดการชั่วคราวข้ามภายใต้ระบอบทักษิณและปุนดินเงื่อนไขให้เกิดการไม่เคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อยดังกล่าว

การบริหารประเทศในช่วงเวลาที่ทักษิณและปุนดินเป็นผู้นำฝ่ายบริหารไม่เพียงทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด แต่ยังทำให้ความถดถอยทางประชาธิปไตยเกิดขึ้นเป็นปรากฏการณ์ร่วมกัน เพราะเหตุว่าลักษณะบางส่วนหรือบางอย่างของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้สร้างเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย ดังนั้นภายใต้ระบอบทักษิณและปุนดินจึงปรากฏให้เห็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตยใน 5 แง่มุมสำคัญดังนี้

6.2.1 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำ

สิ่งสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำมีอยู่ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ผู้นำสร้างจุดยืนแล้วผลักดันให้เกิดฝ่ายตรงข้าม รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินิยามการจัดการชั่วคราวข้าม

ทั้งการดำเนินนโยบายสงครามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การใช้กองกำลังปราบปราม ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และจากปฏิบัติการภายใต้ระบอบปฏิน ทั้งสงครามเชชเนียครั้งที่ 2 การจับกุมยึดทรัพย์ชั่วคราวตรงข้ามทางการเมือง

การสร้างจุดยืนรวมถึงการปฏิบัติของระบอบทักษิณในกรณีปัญหายาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล และการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเงื่อนไขให้มีการผลักดันผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ผู้มีอิทธิพล และผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กลายเป็นฝ่ายตรงข้ามกับสิ่งที่อยู่ในสังคมปกติ ไม่ว่าจะเป็นการการนิยามให้คนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นคนชั่ว คนเลว คนทรยศต่อชาติ จนนำไปสู่การการฆาตตัดตอน ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ได้อยู่ในระดับเดียวกับคนในสังคมปกติ การขึ้นทะเบียนผู้มีอิทธิพลเป็นการปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าผู้มีอิทธิพลเป็นส่วนที่อยู่ตรงข้ามกับสังคมทั่วไป เพราะทำให้เกิดการขึ้นทะเบียนติดตามควบคุมจากรัฐที่แตกต่างไปจากคนปกติในสังคม รวมถึงการผลักดันให้ผู้ก่อความไม่สงบเป็นโจร เป็นผู้ก่อการร้าย จนนำไปสู่การปฏิบัติเหมือนฝ่ายตรงข้ามด้วยการปิดล้อมกวาดล้างในกรณีกรือเซะ หรือการปราบปรามผู้ชุมนุมในกรณีตากใบจนเกิดผู้เสียชีวิตจำนวนมาก

ส่วนระบอบปฏินในกรณีสงครามเชชเนียเป็นเงื่อนไขให้ผู้สร้างจุดยืนของตนเองจนทำให้เกิดฝ่ายตรงข้ามอย่างชัดเจน การแสดงจุดยืนที่จะไม่เจรจากับผู้ที่ไม่ยอมรับสถานะภาพของรัสเซียว่าอยู่เหนือดินแดนเชชเนีย รวมทั้งการปฏิบัติต่อกองกำลังเชชเนียเสมือนว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามด้วยการใช้กองกำลังทหารเข้าปราบปรามด้วยอาวุธหนักทั้งในกรณีการส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่ การล้อมปราบกองกำลังเชชเนียในเมืองนัลซิด ในโรงภาพยนตร์ ในโรงเรียนหมายเลข 1 การลอบสังหารผู้นำกองกำลังเชชเนียถึง 2 ครั้ง จากกรณีการจับกุมยึดทรัพย์นักธุรกิจและบุคคลที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับระบอบปฏินอาจไม่ปรากฏชัดว่าปฏินแสดงจุดยืนของตนเองจนทำให้เกิดฝ่ายตรงข้ามแต่รายละเอียดในข้อกล่าวหาที่ใช้จัดการ รวมไปถึงการปฏิบัติต่อบรรดานักธุรกิจและบุคคลเหล่านี้แสดงให้เห็นการแบ่งแยก และพร้อมที่จะตอบโต้ตลอดเวลา กล่าวคือ แบ่งแยกว่านักธุรกิจที่มีอิทธิพลคนใดเป็นฝ่ายตน คนใดไม่ใช่ เมื่อนักธุรกิจที่มีอิทธิพลรวมถึงบุคคลทั่วไปที่ออกมาแสดงปฏิกริยาต่อต้านต่อระบอบปฏิน กระบวนการตอบโต้กลับจะเกิดตามมาทันทีไม่จะเป็นการตรวจสอบธุรกิจ ตรวจสอบทรัพย์สิน การถูกควบคุมตัวเป็นเวลานาน จนนำไปสู่การตั้งข้อกล่าวหาและตัดสินลงโทษ หรือต้องลี้ภัยในต่างประเทศ

การสร้างจุดยืนของทักษิณและปฏินจนเกิดเป็นฝ่ายตรงข้าม มีลักษณะเชิงกร้าว พร้อมที่จะตอบโต้ผู้อื่นตลอดเวลา ไม่ประนีประนอม ไม่นิยมเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้ามเพื่อแสวงหาจุดร่วม จนทำให้เกิดฉันทามติไม่ได้ การแสวงหาข้อตกลงร่วมกันหรือฉันทามติของคนในสังคมได้น้อยลงย่อมส่งผลให้เสถียรภาพทางการเมืองลดต่ำลง สภาพการเมืองที่คาดการณ์แนวโน้มไม่ได้ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร้ทิศทางย่อมเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอย

ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำอีกส่วนหนึ่งคือ ผู้นำมักขยายขอบเขตอำนาจของตนเอง รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขให้เกิดการขยายอำนาจของระบอบทักษิณและปวปติน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การใช้ระบบผู้ว่าราชการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง การมีอำนาจเสนอแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายการเมืองในระดับเขตการปกครองของประธานาธิบดี และการสร้างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

การขยายขอบเขตอำนาจของผู้นำ มีความสอดคล้องกันระหว่างระบอบทักษิณและปวปตินคือ ทั้งสองต่างใช้ระบบราชการโดยเฉพาะในระดับภูมิภาคเป็นเงื่อนไขในการขยายขอบเขตอำนาจจนทำให้สามารถครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียวได้ การปฏิรูประบบราชการของระบอบทักษิณทำให้ฝ่ายราชการอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการจากฝ่ายการเมืองมากขึ้น การใช้ระบบผู้ว่าราชการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการทำให้ข้าราชการในระดับสูงที่มีอำนาจสั่งการถูกควบคุมโดยตรงจากฝ่ายบริหาร ในขณะที่ระบอบปวปตินได้มีความพยายามสร้างระบบราชการอีกระดับหนึ่งซ้อนขึ้นมาผ่านระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง โดยเป็นการขยายอำนาจของผู้นำเข้าไปควบคุมในระดับเขตการปกครอง รวมไปถึงการนำรูปแบบของระบบราชการเข้าไปใช้ในการแต่งตั้งถอดถอนฝ่ายการเมืองในระดับเขตการปกครอง อำนาจของผู้นำอย่างประธานาธิบดีจึงเพิ่มเติมมากขึ้นผ่านการเสนอชื่อผู้ว่าเขตการปกครอง และอำนาจในการเสนอให้มีการยุบสภาประจำเขตการปกครอง การเข้าไปควบคุมการกำหนดนโยบายในระดับภูมิภาคของระบอบปวปตินผ่านโครงสร้างสถาบันอันได้แก่ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ยิ่งแสดงให้เห็นการขยายขอบเขตอำนาจของผู้นำที่เข้าไปควบคุมสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย

ผู้นำที่มักจะขยายเพิ่มเติมขอบเขตอำนาจของตนเองจนกลายเป็นอำนาจนิยม ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ การผูกขาดและครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว ไม่เกิดการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงไม่เกิดการกระจายอำนาจไปยังภาคส่วนต่างๆ จนไม่สามารถสร้างการถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้ ปราบฎการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตยในสังคมการเมืองนั้นๆ ผลจากการสร้างจุดยืนอย่างแข็งกร้าวของผู้นำจนเกิดฝ่ายตรงข้าม สิ่งซึ่งเกิดขึ้นไปด้วยกันคือ การทำให้ฝ่ายตรงข้ามมีสถานะของคนกลุ่มน้อยหรือเป็นเสียงส่วนน้อยจากสังคมส่วนใหญ่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากเสียงส่วนน้อยรวมถึงปัญหาที่เสียงส่วนน้อยได้รับในบางมิติทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยเช่นกัน

6.2.2 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย

ผลที่สืบเนื่องมาจากการที่ผู้นำแสดงจุดยืนจนทำให้เกิดฝ่ายตรงกันข้าม และผลักดันฝ่ายตรงข้ามให้กลายเป็นเสียงส่วนน้อยทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ที่ว่า ความ

ขัดแย้งที่เกิดจากสภาพปัญหาเสียงส่วนน้อยจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเกิดการยอมรับ ต่อมาตรการที่เผด็จการและรุนแรงมากขึ้น รัฐที่เป็นผู้ล่ามติดการจัการชั่วคราวของระบอบ ทักษิณเป็นเงื่อนไขให้เกิดการดำเนินมาตรการอย่างรุนแรงต่อกรณีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ผู้มี อิทธิพล และผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในที่นี้ยังรวมไปถึงเงื่อนไขอันเกิด จากรัฐที่เป็นผู้ล่ามติดกฎหมายซึ่งได้แก่ การตราพระราชกำหนดการก่อการร้ายซึ่งมีการเพิ่มโทษขึ้น รุนแรงสูงสุด ทั้งนี้รัฐที่เป็นผู้ล่ามติดการจัการชั่วคราวภายใต้ระบอบปฎิวัติได้เป็นเงื่อนไขให้เกิด ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพเสียงส่วนน้อยเช่นกัน โดยเกิดจากเงื่อนไขของ กรณีสงครามเชชนีย์

ปฏิเสธไม่ได้ว่ารัฐผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณสร้างเงื่อนไขให้เกิดการใช้มาตรการที่รุนแรง ต่อเสียงส่วนน้อย ทั้งในกรณีการปราบปรามยาเสพติด การฆ่าตัดตอนที่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐและ ระหว่างประชาชนกันเองจนทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก การขึ้นบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจนทำให้เกิดการข่มขู่ บีบบังคับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าว ทั้งข้าราชการระดับ ปฏิบัติงานที่ถูกข้าราชการระดับสูงบังคับให้จัดทำบัญชีรายชื่อให้ได้ตามจำนวนที่กำหนด ผู้ที่ถูกตั้ง ข้อสงสัยว่าจะติดยาเสพติดถูกบังคับให้ยอมรับว่าตนเองเป็นผู้ติดยาเสพติด อีกทั้งมาตรการต่อ ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีความรุนแรงและเป็นเผด็จการทั้งในเชิงโครงสร้างกฎหมาย และมาตรการในการปฏิบัติ การประกาศให้ใช้พระราชกำหนดในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมีเนื้อหาที่ มีความเป็นเผด็จการสูงจากการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก และการให้เจ้าหน้าที่ซึ่ง ปฏิบัติการภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบ มาตรการในการปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการ ล้อมปราบ การสลายการชุมนุม ล้วนมีความรุนแรงจนทำให้มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น แม้มาตรการต่างๆ จะมีความรุนแรงปรากฏชัดแต่ผู้คนในสังคมกลับมีทัศนียอมรับมากกว่าต่อต้าน กรณีของการ ปราบปรามผู้มีอิทธิพล คือตัวอย่างที่ชัดเจนว่าผู้คนให้การยอมรับถึงกว่าร้อยละ 80 นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายที่ถือว่ารุนแรงของระบอบทักษิณซึ่งได้แก่ การตราพระราชกำหนดความผิด เกี่ยวกับการก่อการร้าย ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดดังกล่าวคือ การกระทำใน ลักษณะก่อการร้ายให้มีโทษสูงสุดคือ การประหารชีวิต ทั้งนี้การสร้างมาตรการดังกล่าวอาจทำให้ ฝ่ายที่ครองอำนาจนำข้อมกล่าวหาก่อการร้ายมาเป็นเหตุให้เกิดการนำมาตรการที่รุนแรงอย่างการ ประหารชีวิตมาบังคับใช้กับการเดินขบวน ประท้วง ชุมนุม ได้แย่งรัฐบาลที่ไม่เข้าลักษณะการ ยกเว้นโทษ การกำหนดโทษสูงสุดในทางอาญาให้สามารถนำมาปฏิบัติกับผู้คนในประเทศที่มีการ ชุมนุม เดินขบวน ประท้วง นับว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขที่ต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องความเหมาะสม และทำให้เกิดมาตรการที่มีแนวโน้มสร้างความรุนแรง

สำหรับรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัการชั่วคราวภายใต้ระบอบปฎิวัติได้สร้างเงื่อนไขให้เกิด การไม่เคารพต่อเสียงส่วนน้อย ทั้งมาตรการต่อกรณีสงครามเชชนีย์ที่มีมาตรการส่งกองกำลังเข้า

ไปสู่รบในพื้นที่จนมีผู้เสียชีวิต ผู้สูญหายหลายพันคน มาตรการการลอบสังหารผู้นำกองกำลังชนเนียบด้วยขีปนาวุธ หรือด้วยกองกำลังพิเศษ มาตรการการปิดเมืองล้อมปราบกองกำลังชนเนียบ การปล่อยยาพิษเพื่อสังหารกองกำลังชนเนียบ การใช้กองกำลังพิเศษเข้าปฏิบัติการเพื่อสังหารกองกำลังชนเนียบ ในอีกทางหนึ่งมาตรการของกองกำลังชนเนียบที่โต้ตอบได้กับรัฐก็นับว่ามีความรุนแรงไม่ต่างกัน ทั้งการวางระเบิดพลีชีพในที่สาธารณะอย่างสถานีรถไฟ ที่พักอาศัยเขตเมือง มาตรการดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความรุนแรงที่เกิดจากกรณีปัญหาสงครามชนเนียบ การที่ระบอบปฏิวัติและกองกำลังชนเนียบสามารถใช้มาตรการรุนแรงโต้ตอบกันตลอดเวลา ด้านหนึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ต่อมาตรการที่รุนแรงดังกล่าว เพราะหากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยอมรับมาตรการที่รุนแรง ทั้งสองฝ่ายย่อมไม่อาจอ้างเหตุนามาตรการที่รุนแรงไปใช้ได้อีก

ด้วยสาเหตุที่เกิดจากสถานการณ์ปัญหาของผู้ที่ถูกผลักดันให้เป็นเสียงส่วนน้อย และรัฐเพื่อรักษาสถานการณ์ที่รัฐเป็นฝ่ายได้เปรียบเอาไว้ บางกรณีเกิดมาตรการการปราบปราม บางกรณีเกิดมาตรการที่ใช้ความรุนแรง มาตรการเหล่านี้เมื่อถูกนำมาใช้ซ้ำจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเกิดความคุ่นชินจนกลายเป็นการยอมรับหรือเสถียรภาพในมาตรการที่รุนแรงและเป็นเผด็จการ การยอมรับมาตรการที่รุนแรงและเป็นเผด็จการ เป็นการสร้างโอกาสให้รัฐใช้มาตรการที่มีระดับความรุนแรงและเป็นเผด็จการเพิ่มมากขึ้นได้อย่างชอบธรรม มาตรการที่ใช้ต่อปัญหาต่างๆ ด้วยความรุนแรงและเป็นเผด็จการจะเป็นเงื่อนไขนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตย เพราะยังเป็นการเพิ่มความขัดแย้งแตกแยกระหว่างเสียงส่วนน้อยกับรัฐ หรือระหว่างเสียงส่วนน้อยกับเสียงส่วนใหญ่ให้มีมากขึ้นไปอีก ในสังคมที่มีความขัดแย้งแตกแยกสูงจะนำไปสู่การจลาจลซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งอยู่ในระดับต่ำเป็นปัญหาทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย*

6.2.3 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ

สภาพการณ์ของสถาบันทางการเมืองที่ทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยคือสถาบันทางการเมืองที่ไม่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองต่อหลักการทางประชาธิปไตยได้ โดยรัฐที่

* ปัจจัยด้านเสถียรภาพทางการเมืองและปัจจัยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยโดยตรง โดยมีการใช้ปัจจัยดังกล่าวเป็นตัวแปรในการศึกษาทางด้านการเมืองเปรียบเทียบในลักษณะความสัมพันธ์ของเหตุและผลกระทบ (Causality) [พิจารณา Adam Przeworski, "Is The Science of Comparative Politics Possible," in *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, eds. Garles Boix and Susan C. Stokes (New York: Oxford University Press, 2007)]

เป็นผู้ล่าในมติดิกฎหมายและมติดิจการชั่วคราวข้าม เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแ่งดังกล่าว เพราะสถาบันทางการเมืองบางสถาบันภายใต้ระบอบทักษิณไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร องค์กรอิสระ พรรคการเมือง และบางสถาบันในระบบอุปถัมภ์ทั้งวุฒิสภา สถาบันตุลาการ พรรคการเมือง ไม่อาจทำหน้าที่ตามหลักการทางประชาธิปไตยได้

สถาบันทางการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณไม่สามารถที่จะสร้างความเป็นอิสระให้กับตัวสถาบันเองได้ อีกทั้งยังขาดความสามารถในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งมีเงื่อนไขมาจากลักษณะรัฐผู้ล่าที่เข้าไปควบคุมและแทรกแซงสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติซึ่งได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่ายรัฐบาลครองเสียงข้างมากเพียงพอที่จะดำเนินการทางการเมืองได้ฝ่ายเดียว นอกจากนี้ฝ่ายค้านก็ไม่สามารถดำเนินการทางการเมืองเพื่อตรวจสอบ คัดค้าน หรือยับยั้งการดำเนินการของรัฐบาลได้เลย ซึ่งแน่นอนว่าข้อจำกัดที่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของฝ่ายค้านคือ คะแนนเสียงของฝ่ายค้านที่มีไม่ถึงเกณฑ์ที่จะดำเนินการต่างๆ ได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินการในมิติอื่นๆ ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นความสำเร็จของฝ่ายค้านแต่ประการใด

วุฒิสภาในช่วงระบอบทักษิณเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติอีกสถาบันที่ถูกอธิบายว่าขาดความเป็นอิสระ และถูกรวบงำ ด้วยลักษณะ 5 ประการที่เกิดขึ้นกับวุฒิสภา ทั้งวุฒิสภามีความเกี่ยวพันในระดับเครือญาติกับคนของฝ่ายรัฐบาล มีผลประโยชน์ร่วมกันทางธุรกิจกับคนฝ่ายรัฐบาล ได้รับการอุปถัมภ์ทางผลประโยชน์จากบุคคลฝ่ายรัฐบาล นอกจากสถาบันนิติบัญญัติแล้วสถาบันที่มีหน้าที่คอยกำกับและตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างองค์กรอิสระต่างๆ ในช่วงระบอบทักษิณก็มีลักษณะไม่ต่างจากสถาบันนิติบัญญัติที่กล่าวมาในข้างต้น องค์กรอิสระบางองค์กรเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่สามารถสร้างความเป็นอิสระให้กับตัวสถาบันได้ตั้งแต่กระบวนการสรรหา เพราะกรรมการสรรหาฝ่ายการเมืองทั้งหมดเป็นคนของฝ่ายรัฐบาล ทำให้มีโอกาสสูงที่จะถูกรวบงำ หรือมีการใช้อำนาจแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลได้ องค์กรอิสระเหล่านี้จึงอาจไม่สามารถดำรงรักษาภาวะเยียบอันเป็นหน้าที่ตามหลักการประชาธิปไตยเอาไว้ได้ ที่สำคัญคือรัฐสภาไม่สามารถแสดงบทบาทเพื่อที่จะลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้เลยทั้งในกรณีปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สงครามปราบปรามยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

พรรคการเมืองในช่วงระบอบทักษิณมีการยุบพรรคเพื่อควบรวมกันถึง 5 พรรค สถานการณ์ที่พรรคการเมืองจำนวนมากมีการยุบเพื่อควบรวมกันได้ง่าย สะท้อนให้เห็นเงื่อนไขว่าพรรคการเมืองไม่สามารถเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความมั่นคงได้ และไม่สามารถเชื่อมโยงกับประชาชนจนทำให้ประชาชนเป็นฐานรากที่สำคัญของพรรคได้

ไม่เพียงแต่สถาบันทางการเมืองในช่วงระบอบทักษิณเท่านั้นสถาบันทางการเมืองในช่วงระบอบปุนตินต่างก็มีปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระ การถูกอำนาจบังคับและครอบงำเช่นกันซึ่งเงื่อนไขส่วนหนึ่งมาจากการควบคุมและแทรกแซงสถาบันทางการเมืองอันเกิดจากรัฐที่เป็นผู้ล่าไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบอบปุนตินถูกครอบงำโดยฝ่ายรัฐบาล โดยการดำรงตำแหน่งของปุนตินสมัยแรกฝ่ายรัฐบาลสามารถครองเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ 2 ใน 3 ในสมัยที่สองของระบอบปุนตินรัฐบาลครองเสียงข้างมากในรัฐสภามากกว่า 2 ใน 3 การที่ฝ่ายรัฐบาลครองเสียงข้างมากในรัฐสภาแบบเด็ดขาดได้ย่อมมีปัญหาในลักษณะเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรไทยคือรัฐบาลมีอำนาจดำเนินการทางการเมืองได้โดยเพียงฝ่ายเดียว พรรคฝ่ายค้านกลายเป็นสัญลักษณ์ของระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรคที่ไม่เป็นจริง ประสิทธิภาพของพรรคฝ่ายค้านในการตรวจสอบ คัดค้าน ยับยั้งฝ่ายรัฐบาลมีน้อยมาก วุฒิสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติภายใต้ระบอบปุนตินที่มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระอย่างชัดเจน เนื่องจากกระบวนการคัดสรรวุฒิสมาชิกเต็มไปด้วยนัยของการใช้อำนาจแทรกแซงและการครอบงำจากประธานาธิบดี โดยผลที่เกิดจากการเปลี่ยนระบบการคัดสรรวุฒิสมาชิกมาเป็นการส่งตัวแทนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกทำให้กลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิดกับระบอบปุนตินเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกเป็นจำนวนมาก วุฒิสภาจึงตกอยู่ภายใต้การครอบงำและแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลจนไม่สามารถทำหน้าที่ตามหลักการทางประชาธิปไตยได้ นอกจากนี้ความสามารถของรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงทางการเมืองจากกรณีสงครามเชชเนีย และการจับกุมยึดทรัพย์นักธุรกิจ รัฐสภาก็ไม่สามารถแสดงบทบาทหรือเป็นพื้นที่ในการลดและจำกัดความรุนแรงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สถาบันตุลาการของประเทศรัสเซียมีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระเป็นปัญหาพื้นฐาน เพราะที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในสถาบันตุลาการไม่สามารถปลอดจากการครอบงำของการเมือง เนื่องจากประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในสถาบันตุลาการเอง แต่ภายใต้ระบอบปุนตินการดำเนินการบางอย่าง ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันตุลาการยิ่งเป็นการตอกย้ำให้ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกับศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันตุลาการที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเมืองมากที่สุด ระบอบปุนตินได้เอื้อประโยชน์ด้วยการขยายวาระการดำรงตำแหน่งและยกเลิกข้อจำกัดด้านอายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ปุนตินยังได้แต่งตั้งรัฐมนตรีในรัฐบาลของตนเองขึ้นเป็นอัยการสูงสุด อีกทั้งยังได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นมาใหม่ โดยถ่ายโอนอำนาจการสั่งจับกุม คุมขังจากอัยการมาไว้ที่ผู้พิพากษา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ระบอบปุนตินสามารถควบคุมผ่านการแต่งตั้งได้เบ็ดเสร็จมากกว่าองค์กรอัยการ ปฏิบัติการของรัฐที่เป็นผู้ล่าในลักษณะดังกล่าวของระบอบปุนตินสร้างเงื่อนไขให้สถาบันตุลาการไม่สามารถดำรงรักษาหลักนิติรัฐและระเบียบทาง

สังคมอย่างชอบธรรมไว้ได้ สถาบันตุลาการกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการเพิ่มความรุนแรงทางการเมืองผ่านการสั่งจับกุม คุมขังฝ่ายตรงข้าม

พรรคการเมืองในช่วงระบอบปฏิวัติมีความคล้ายคลึงกับพรรคการเมืองในช่วงระบอบทักษิณกล่าวคือ มีการยุบพรรคการเมืองเพื่อควมรวมกันบ่อยครั้ง (การดำรงตำแหน่งของปฏิวัติสมัยแรกมี 4 พรรคการเมืองที่ยุบพรรค) แต่สิ่งที่น่าจะเป็นปัญหามากกว่าการยุบพรรคการเมืองคือกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งถูกแก้ไขในช่วงระบอบปฏิวัติมีลักษณะสร้างเงื่อนไขให้พรรคการเมืองถูกยุบได้ง่าย หลักฐานเชิงสถิติที่สำคัญคือจำนวนพรรคการเมืองจำนวนมากที่หายไปจากเวทีทางการเมืองภายหลังประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว พรรคการเมืองถูกทำให้ยุบได้ง่าย อีกทั้งยังมีปัจจัยเสริมจากโครงสร้างของกฎหมายยิ่งทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันค่อนข้างน้อย ไม่มีความมั่นคง เป็นช่องทางในการตอบสนองต่อความต้องการให้กับประชาชนได้น้อยลงไปด้วย

ลักษณะต่างๆ เหล่านี้จึงเป็นข้อยืนยันถึงความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมือง โดยมีเงื่อนไขมาจากรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปฏิวัติ เพราะสถาบันทางการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างของรัฐไม่ว่าจะเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ และพรรคการเมืองขาดความสามารถที่จะสร้างความเป็นอิสระให้กับตัวสถาบัน ทั้งยังถูกครอบงำหรือใช้อำนาจแทรกแซงทำให้ขาดความสามารถในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำรงรักษาระเบียบทางสังคม หรือหลักนิติรัฐเอาไว้ได้ อีกทั้งยังไม่สามารถแสดงบทบาทลดหรือจำกัดความรุนแรงทางการเมืองได้

6.2.4 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย

เมื่ออำนาจในการปกครองไม่ได้มีลักษณะกระจายตัวไปยังตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ แต่กลับกระจุกตัวอยู่ที่บรรดาผู้นำคณะใดคณะหนึ่งอาจเรียกได้อีกอย่างว่า คณาธิปไตย ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่นี้เกิดขึ้นจากลักษณะแรก คณะผู้นำควบคุมประชาชนด้วยการสร้างระบบของการพึ่งพิง โดยรัฐผู้ล่าที่สร้างเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในลักษณะดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่ามีดีสังคมและประชาชน การสร้างระบบพึ่งพิงเพื่อควบคุมประชาชนของระบอบทักษิณและปฏิวัตินำมาผ่านการพึ่งพิงเชิงนโยบายไม่ว่าจะเป็นประชานิยมหรือนโยบายทางสังคม อีกส่วนหนึ่งของความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ก็คือ คณะผู้นำใช้พรรคการเมืองเป็นกลไกควบคุมกลุ่มพลังทางสังคม โดยรัฐผู้ล่าที่เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายภายใต้ระบอบปฏิวัติ การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองคือความพยายามใช้ประเด็นพรรคการเมืองเพื่อควบคุมกลุ่มพลังทางสังคม

นโยบายประชานิยมที่เป็นผลผลิตทางนโยบายจากระบบทักษิณคือ เงินใหม่ที่ชัดเจนของการสร้างระบบการพึ่งพิง หรือการช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยผู้นำ กล่าวคือระบบทักษิณในฐานะผู้นำสร้างชุดของนโยบายประชานิยมขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนเกิดการพึ่งพิงกับผู้นำมากกว่าพึ่งพิงรัฐในระบบปกติ หรือแสดงออกเพื่อให้เห็นว่าผู้นำให้การช่วยเหลือประชาชนในรูปของเงิน สิทธิพิเศษ หรือสิ่งของต่างๆ หากพิจารณานโยบายประชานิยมในแง่ของการนำผู้คนให้เข้ามาอยู่ในระบบของการพึ่งพิงพบว่าประสบผลสำเร็จไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากนโยบายประชานิยมแต่ละนโยบายเข้าไปมีผลผูกพันในระดับวิถีชีวิตของผู้คนในทุกระดับของสังคมและเป็นจำนวนมาก เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคทำให้ผู้คนเข้ามาอยู่ในระบบการพึ่งพิงผู้นำมากกว่า 40 ล้านคน นโยบายกองทุนหมู่บ้านทำให้ผู้คนที่อยู่อาศัยในหน่วยทางการปกครองที่เล็กที่สุดเข้าสู่ระบบของการพึ่งพิงถึง 18 ล้านครัวเรือน ผลผลิตทางนโยบายของระบอบปูตินก็เช่นกันไม่ว่าจะตัดสินใจให้นโยบายของปูตินเป็นประชานิยมหรือสวัสดิการก็ตามย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจในประเด็นนี้เท่าใดนัก นโยบายของระบอบปูตินได้สร้างเงินใหม่ที่แตกต่างไปจากนโยบายในระบบทักษิณ เพราะระบอบปูตินในฐานะของผู้นำได้สร้างชุดของนโยบายขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนทั้งในรูปของเงินอย่างเช่น นโยบายเด็กของรัสเซีย ในรูปของสิทธิพิเศษเช่น นโยบายในด้านการรักษาพยาบาล นโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ และในรูปของสิ่งของเช่น นโยบายเกี่ยวกับที่พักอาศัย ความพยายามของระบอบปูตินที่จะสร้างระบบของการพึ่งพิงแก่ประชาชนให้ครอบคลุมทุกด้านไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล ระบบเงินเดือนเงินบำนาญ สามารถนำผู้คนส่วนใหญ่ของสังคมเข้าสู่ระบบการพึ่งพิงโดยผู้นำได้เป็นอย่างดี

ปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายประชานิยมและนโยบายทางสังคมที่ถูกกำหนดและนำไปปฏิบัติจำนวนมากภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินได้สร้างเงินใหม่ให้เกิดระบบของการพึ่งพิงขึ้นมาซึ่งมีความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่หนึ่ง และด้วยระบบพึ่งพิงซึ่งมีฐานอยู่กับบรรดาคณะผู้นำจะถูกนำไปใช้เป็นเงินใหม่หรือช่องทางในการควบคุมประชาชนได้ ระบบที่มีฐานของการพึ่งพิงอยู่กับคณะผู้นำ นโยบายส่วนใหญ่ที่เป็นกลไกสำคัญของการพึ่งพิงจะมีช่วงอายุตามระบอบของผู้นำที่อยู่ในอำนาจ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลหรือบรรดาผู้นำชุดเก่าต้องออกจากอำนาจ นโยบายที่นำผู้คนเข้าสู่ระบบการพึ่งพิงอาจถูกยกเลิกเปลี่ยนแปลงตามบรรดาผู้นำไปด้วย คณะผู้นำจึงอาจใช้สาเหตุนี้ควบคุมประชาชนเพื่อให้ประชาชนสนับสนุนการอยู่ในอำนาจของคณะผู้นำให้ต่อเนื่องยาวนานที่สุดเพื่อนโยบายที่สร้างระบบของการพึ่งพิงนั้นจะได้ดำรงอยู่ต่อไป ต่างจากระบบของการพึ่งพิงที่มีฐานอยู่กับรัฐ เพราะนโยบายที่ทำให้เกิดการพึ่งพิงไม่ได้มีขึ้นและหมดสิ้นลงตามการอยู่ในอำนาจของบรรดาคณะผู้นำ แต่มีขึ้นและต่อเนื่องตามศักยภาพพลโลกของรัฐที่จะสามารถจัดหา และคงระบบของการพึ่งพิงนั้นได้มากน้อยและยาวนานเพียงใด

ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ประชาธิปไตยอีกลักษณะหนึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง กล่าวคือบรรดาคณะผู้นำจะใช้พรรคการเมืองเพื่อควบคุมกลุ่มพลังทางสังคม ไม่ให้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารจัดการ โดยพรรคการเมืองเชื่อมโยงกับกลุ่มพลังทางสังคมในแง่ที่ว่าพรรคการเมืองเป็นที่รวมของกลุ่มพลังทางสังคม หรือตัวแทนจากกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ ที่ต้องการเข้าสู่การเมือง การใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม ไม่ปรากฏเป็นเงื่อนไขชัดเจนพอที่จะนำมาอภิปรายได้ในรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณ แต่รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายของระบอบปูตินอันได้แก่ การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง แสดงให้เห็นความพยายามของคณะผู้นำที่ใช้โครงสร้างกฎหมายของพรรคการเมืองเป็นเงื่อนไขเข้าไปกดดัน ควบคุมการเกิดขึ้นและการขับเคลื่อนของกลุ่มพลังทางสังคมที่จะเข้าไปมีบทบาทในเวทีการเมือง

กฎหมายการเลือกตั้งซึ่งแก้ไขในช่วงระบอบปูตินถึง 2 ครั้ง ทำให้การเกิดขึ้นของกลุ่มพลังทางสังคมใหม่ๆ ที่จะเข้าสู่เวทีทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นถูกกีดกันโดยโครงสร้างของกฎหมาย กฎระเบียบจากกฎหมายเลือกตั้งใหม่ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มข้อกำหนดในเชิงปริมาณที่มีต่อประเด็นปลีกย่อยต่างๆ จนทำให้กลุ่มพลังทางสังคมถูกกีดกันออกไปจากเวทีทางการเมือง ทั้งการกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกพรรคที่มากขึ้น การกำหนดให้มีการขยายจำนวนสาขาพรรคที่ต้องมากขึ้น ข้อกำหนดบางประการทำให้กลุ่มทางการเมืองรวมถึงผู้สมัครอิสระซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มพลังทางสังคมที่สำคัญ ไม่สามารถลงสมัครเพื่อรับการเลือกตั้งเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองในระบบปกติได้ นอกจากนี้ข้อบังคับที่เกิดจากการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งบางประเด็นยังทำให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มพลังทางสังคมมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือที่ไม่สร้างปัญหาในการบริหารจัดการจนกระทบต่อเสถียรภาพของคณะผู้นำ ทั้งการกำหนดให้มีหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐบาลมีหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการของพรรคการเมือง รวมถึงที่มาของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของพรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้การจัดสรรและควบคุมจากรัฐบาลโดยตรง ดังนั้นมาตรการต่างๆ ซึ่งเกิดจากการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง จึงเป็นไปเงื่อนไขให้รัฐบาลสามารถเข้าไปควบคุมการดำเนินการต่างๆ ของกลุ่มพลังทางสังคมให้ไม่ขัดแย้งกับการบริหารจัดการของรัฐบาลจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะผู้นำ

ฐานคิดในกรณีนี้จึงอยู่ที่ว่าพรรคการเมืองย่อมเป็นที่รวมของตัวแทนหรือกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆ โดยมีจุดประสงค์เพื่อจะเข้าสู่เวทีทางการเมือง การแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองของระบอบปูตินในฐานะคณะผู้นำ จึงส่งผลให้เกิดข้อกำหนดที่กีดกันและเงื่อนไขที่ควบคุมกลุ่มพลัง

ทางสังคมให้เกิดขึ้นอย่างอิสระในเวทีทางการเมืองได้อย่างยากลำบาก*

6.2.5 ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่วัฒนธรรมทางการเมือง

การอธิบายวัฒนธรรมทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยส่วนใหญ่มักจะอยู่ในขอบข่ายของการอธิบายว่าวัฒนธรรมทางการเมืองลักษณะใด (วัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า) ที่จะส่งเสริมหรือไม่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ในอีกทางหนึ่งได้มีการอธิบายถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอย กล่าวคือ ในสังคมการเมืองที่มีวัฒนธรรมการปกครองแบบลำดับชั้นสูง หรือมีการปกครองในแนวตั้งมากจะเกิดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ง่าย เกิดวัฒนธรรมการร่วมมือกันระหว่างบางกลุ่มบางพวกเพื่อรักษาและเสริมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้มีความมั่นคงและมากขึ้น ทำให้ในสังคมมีวัฒนธรรมที่ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจ รัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติการเมือง มิติกฎหมาย มิติธุรกิจการเมือง และมิติสังคมและประชาชนภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน จึงเป็นเงื่อนไขทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในด้านนี้

การปฏิรูประบบราชการในหลายลักษณะของระบอบทักษิณและปูติน ซึ่งเกิดจากรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติอำนาจทางการเมือง เป็นเงื่อนไขให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นควบคู่ไปกับการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติธุรกิจการเมืองยังสร้างเงื่อนไขให้มีการร่วมมือกับกลุ่มนักธุรกิจบางกลุ่มเพื่อที่จะรักษาและเสริมอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง อีกทั้งการควบคุมและแทรกแซงสื่อซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติสังคมและประชาชน ได้สร้างเงื่อนไขให้สื่อถูกควบคุมและแทรกแซงจนไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจอย่างเปิดเผย

การปฏิรูประบบราชการในช่วงระบอบทักษิณทำให้เกิดการปกครองที่เป็นลำดับชั้นมากขึ้นกว่าเดิมใน 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก ผลจากการปฏิรูประบบราชการทำให้มีการกำหนดสถานะของผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายเป็นลำดับชั้นอย่างชัดเจนด้วยการกำหนดให้ฝ่ายการเมืองอยู่ในลำดับบนสุดของการกำหนดนโยบาย และให้ข้าราชการมีสถานะอยู่ในระดับชั้นปฏิบัติงานแน่นอนว่าการที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจอยู่ในระดับบนสุดของการกำหนดนโยบายย่อมไม่ใช่เรื่องผิด

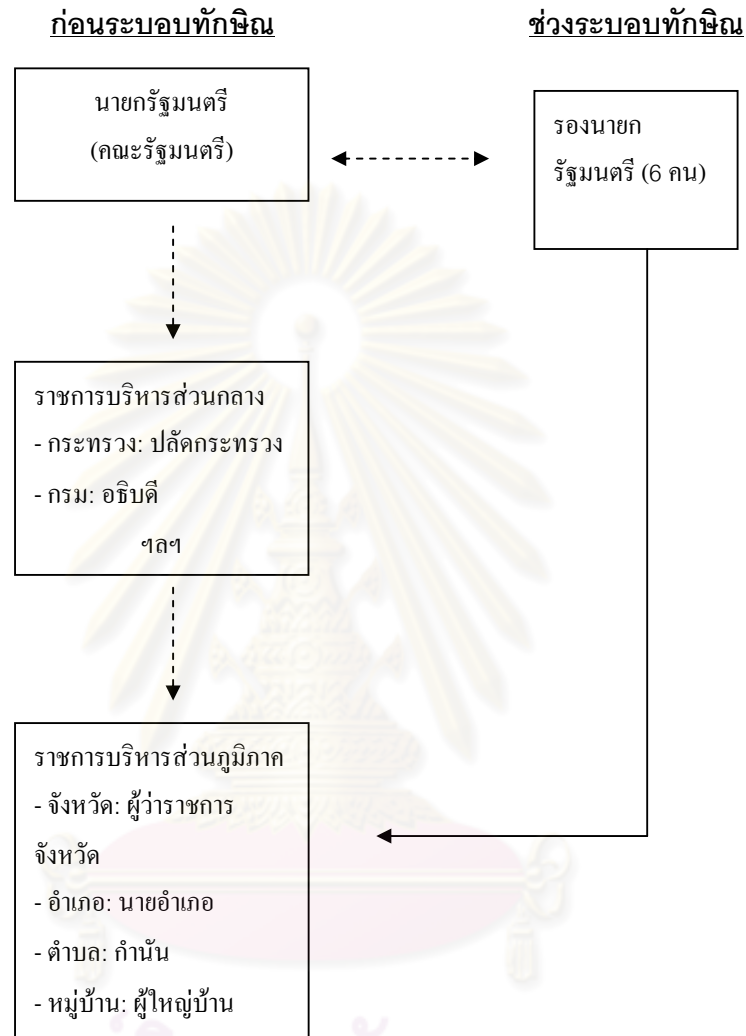
* แม้ว่าในปี พ.ศ.2548 ประธานาธิบดีปูตินซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่ 2 ได้จัดตั้ง สภาประชาสังคม (Civil Chamber) เป็นกลไกเชิงสถาบันขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนกลุ่มพลังทางสังคม แต่โดยพฤตินัยแล้วหลักปฏิบัติต่างๆ เช่น การคัดเลือกสมาชิก อำนาจหน้าที่ งบประมาณ ล้วนถูกควบคุมจากรัฐโดยเฉพาะจากสำนักประธานาธิบดี [พิจารณา Gerd Meyer, *Formal Institution and Informal Politics in Central and Eastern Europe*, p.103.]

แปลกแต่อย่างใด แต่การรับรองสถานะให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในกระบวนการนโยบายเหนือระบบราชการอย่างชัดเจน ย่อมเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการกำหนดนโยบาย หรือเป็นการกำหนดนโยบายแบบชนชั้นนำ (Elite Model)³ กล่าวคือ อำนาจที่แท้จริงในการกำหนดนโยบายอยู่ในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่ครองอำนาจเพียงกลุ่มเดียว ลักษณะที่สอง การปฏิรูประบบราชการในช่วงระบอบทักษิณยังได้สร้างลำดับชั้นทางการปกครองในส่วนภูมิภาคขึ้นมาใหม่อีกชั้นหนึ่ง ด้วยการแบ่งประเทศออกเป็นเขตตรวจราชการ 12 เขตพื้นที่โดยให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแล ผลจากการปฏิรูประบบราชการในด้านนี้ทำให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นขึ้นมาใหม่ควบคู่ไปกับการปกครองแบบเดิม (ลำดับชั้นทางการปกครองในรูปแบบเดิมคือลำดับชั้นทางการปกครองเริ่มที่คณะรัฐมนตรี ไปยังกระทรวงในส่วนกลางที่หน่วยราชการต่างๆ สังกัด และไปที่หน่วยราชการต่างๆ ประจำภูมิภาค) โดยการปกครองเป็นลำดับชั้นในแนวตั้งแบบใหม่ คณะรัฐมนตรีสามารถเชื่อมตรงไปยังหน่วยราชการประจำภูมิภาคได้เลย ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการบังคับบัญชาหน่วยงานในระดับภูมิภาคได้โดยตรงผ่านรองนายกรัฐมนตรี (ลำดับชั้นทางการปกครองเริ่มจากคณะรัฐมนตรี และไปที่หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคได้เลยโดยไม่ต้องผ่านกระทรวงในส่วนกลางที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ดังแผนภาพที่ 6.1)

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ พิจารณารายละเอียดใน แก้วคำ ไกรสรพงษ์, หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 65.

แผนภาพที่ 6.1 การจัดลำดับชั้นทางการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยในช่วงก่อนระบอบทักษิณ และช่วงระบอบทักษิณ



ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการที่เกิดขึ้นในช่วงระบอบทักษิณ เป็นเงื่อนไขให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นเช่นกัน ด้วยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าเจ้าหน้าที่ทูตประจำต่างประเทศมีสถานะเป็นตัวแทนนายกรัฐมนตรี มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งการด้านงบประมาณและกำลังคนภายในจังหวัด และมอบอำนาจให้เอกอัครราชทูตมีอำนาจในการสั่งการด้านงบประมาณและกำลังคนที่ประจำอยู่ในประเทศนั้น ระบบผู้ว่าฯและทูตแบบบูรณาการจึงเป็นการสร้างลำดับชั้นทางการปกครองขึ้นมาใหม่เพื่อทดแทนระบบเดิมที่อำนาจทางงบประมาณและอำนาจในการสั่งการกำลังคนขึ้นอยู่กับกระทรวงผู้เป็นต้นสังกัด (ตัวอย่างเช่น ระบบเดิมสำนักงานพาณิชย์จังหวัด หรือทูตพาณิชย์ประจำต่างประเทศ สลาย

การบังคับบัญชาด้านกำลังคนและงบประมาณขึ้นตรงต่อกระทรวงพาณิชย์ แต่ในระบบผู้ว่าฯ และ ทูตแบบบูรณาการ งบประมาณและกำลังคนขึ้นตรงต่อผู้ว่าฯ ในจังหวัดที่สำนักงานพาณิชย์ประจำ อยู่ หรืองบประมาณและกำลังคนขึ้นตรงต่อเอกอัครราชทูตในประเทศที่ทูตพาณิชย์ประจำอยู่) ปัญหาที่สำคัญคือ การปกครองแบบลำดับชั้นที่ถูกสร้างขึ้นใหม่ตามแนวทางแบบบูรณาการนี้ เป็นเงื่อนไขนำไปสู่การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของรัฐบาล เพราะแม้ว่าผู้ว่าฯ และทูตจะมี อำนาจมากขึ้น แต่รัฐบาลก็สามารถใช้กลไกในการแต่งตั้งโยกย้ายและกลไกของงบประมาณที่ รัฐบาลจัดสรรให้ เข้าไปควบคุมผู้ว่าฯ และทูต ดังนั้นอำนาจที่มีมากขึ้นของผู้ว่าฯ และทูตย่อมเป็น ผลสะท้อนให้รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากขึ้นตามไปด้วย ภายใต้ระบอบทักษิณที่มีการ สร้างการปกครองแบบลำดับชั้นขึ้นมาในหลายภาคส่วนแต่ทุกภาคส่วนสะท้อนให้เกิดผลที่เป็น ประเด็นร่วมกันคือ การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้ฝ่ายบริหาร โดยสิ่งที่แสดงให้เห็น อย่างเป็นรูปธรรมในการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของระบอบทักษิณคือ ปราบกฏการณ์ของรัฐ ที่เป็นผู้ล่าในมิตินิยาม

การออกกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตกิจการ ไทรคมนาคม และการตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เป็นกรณีตัวอย่างที่ แสดงให้เห็นการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะแม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่ เหมาะสมของการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ ทั้งในเชิงของการตราพระราชกำหนดเพื่อเอื้อ ประโยชน์ทางด้านธุรกิจต่อบุคคลในคณะรัฐมนตรี หรือการตราพระราชกำหนดเพื่อเอื้อให้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม แต่ท้ายที่สุดพระราชกำหนดทั้งสองฉบับต่างถูกประกาศใช้ ซึ่งเป็นการยืนยันถึงการมีอำนาจของระบอบทักษิณแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในระดับรัฐสภาอีกด้วย (พระราชกำหนดต้องผ่านการลงมติรับรองโดยไม่มีการอภิปรายจากรัฐสภา)

การสถาปนาการปกครองแบบลำดับชั้นให้เกิดขึ้นจนนำไปสู่การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ เด็ดขาดอาจเป็นเงื่อนไขไม่เพียงพอต่อการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จอย่างมั่นคง การร่วมมือกับบาง กลุ่มเพื่อทำให้อำนาจนั้นมั่นคงจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินิยามการเมืองเป็นเงื่อนไข สำคัญให้ระบอบทักษิณสร้างความร่วมมือทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองให้เกิดขึ้นใน โครงสร้างคณะรัฐมนตรี โดยในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลทักษิณประกอบไปด้วยนักธุรกิจชั้นนำ จากธุรกิจโทรคมนาคม สื่อสาร อุตสาหกรรมรถยนต์ รวมถึงในโครงสร้างของพรรครัฐบาลอันได้แก่ พรรคไทยรักไทยที่มีนักธุรกิจจำนวนมากอยู่ในโครงสร้างของพรรคทั้งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้า พรรค เลขานุการพรรค กรรมการบริหารพรรค ผู้ก่อตั้งพรรค ในกรณีของระบอบทักษิณการร่วมมือ ทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองส่งผลให้กลุ่มธุรกิจเฉพาะกลุ่มเติบโต และสร้าง ผลประโยชน์ให้จำนวนมหาศาล ผลประโยชน์ที่กลุ่มธุรกิจได้รับส่วนหนึ่งได้ย้อนกลับเข้าสู่ กระบวนการความร่วมมือระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมือง ทำให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของ

ระบอบทักษิณมีขึ้นอย่างมั่นคง (อย่างน้อยความมั่นคงของระบอบทักษิณก็มั่นคงมากพอที่กลไกในระบบการเมืองปกติไม่สามารถสั่นคลอนได้ ความมั่นคงของระบอบทักษิณจึงถูกทำลายด้วยกลไกนอกกระบวน)

การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดซึ่งมีเงื่อนไขมาจากการจัดให้มีการปกครองแบบลำดับชั้น รวมกับการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองเพื่อให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จมีอยู่อย่างมั่นคงการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ระบอบทักษิณสะท้อนตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการวิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจที่เกิดขึ้นได้ยากในสังคมที่มีการปกครองโดยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ภายใต้ระบอบทักษิณการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจเกิดขึ้นได้ยากเพราะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนได้สร้างเงื่อนไขให้สื่อถูกแทรกแซง สื่อที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้บริหารจัดการ ระบอบทักษิณใช้กลไกของรัฐทั้งอำนาจบังคับโดยตรงและงบประมาณที่จะใช้เพื่อการสื่อสารประชาสัมพันธ์หน่วยงานของรัฐ สื่อที่มีเอกชนเป็นผู้บริหารจัดการ ระบอบทักษิณใช้กลไกสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะแนวร่วมเพื่อตั้งให้ผู้มีอำนาจในสื่อเข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจร่วมกันเช่น เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล และสื่อที่เป็นของเอกชน ระบอบทักษิณใช้กลไกทูลพวงพ้องเข้าซื้อกิจการสื่อให้ตกเป็นของกลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิด การแทรกแซงจากศูนย์กลางอำนาจเพื่อเข้าไปควบคุมการกำหนดประเด็นวาระของสื่อ ควบคุมการนำเสนอเนื้อหาสาระและการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อ ย่อมทำให้วัฒนธรรมการวิพากษ์วิจารณ์เกิดขึ้นได้ยาก

ความสอดคล้องกันระหว่างระบอบทักษิณกับปูตินในแง่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอยมีอยู่ในทุกส่วนที่กล่าวมา การตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐภายใต้ระบอบปูตินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง มุ่งผลในเชิงการกำหนดนโยบายซึ่งมีความใกล้เคียงกับการปฏิรูประบบราชการของระบอบทักษิณในส่วนของกาหนดสถานะของผู้มีส่วนร่วมทางนโยบาย สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนับว่าเป็นความพยายามของระบอบปูตินที่จะสร้างเงื่อนไขให้เกิดองค์กรที่เป็นลำดับชั้นในการกำหนดนโยบาย การกำหนดโครงสร้างของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐให้ประกอบไปด้วยหัวหน้าฝ่ายบริหารของทุกเขตการปกครอง โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานสภา รวมถึงการวางบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐให้เป็นที่พูดคุย ตรวจสอบ และวางแผนการกำหนดนโยบายของทุกเขตการปกครอง การกำหนดโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ทำให้เกิดโครงสร้างการปกครองแบบลำดับชั้นในเชิงการกำหนดนโยบายขึ้นมาอีกโครงสร้างหนึ่ง โดยทำให้ขอบเขตอำนาจในการกำหนดนโยบายของหัวหน้าฝ่ายบริหารทุกเขตการปกครองต้องขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี อีกทั้งการพูดคุย ตรวจสอบ และวางแผนทางนโยบาย กลับไม่ได้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นของแต่ละเขตการปกครองแต่ขึ้นตรงต่อการตัดสินใจของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประธาน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นในเชิงการกำหนดนโยบาย ทั้งยังเป็นเงื่อนไขที่ใช้สร้าง

อำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการกำหนดนโยบายของระบบปฐดิน

การปฏิรูปเขตการปกครองและระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นผู้ล่า กลายเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้เกิดการปกครองแบบลำดับขั้นขึ้นมาใหม่ซ้อนทับกับการจัดการปกครองเดิม การจัดเขตการปกครองทั้ง 89 เขตปกครอง* ให้อยู่ภายใน 7 เขตการปกครอง โดยมีตัวแทนประธานาธิบดี 7 คนประจำอยู่ที่ 7 เขตการปกครอง มีหน่วยงานของรัฐจากส่วนกลางเช่น สภาความมั่นคง สำนักงานอัยการ สรรพากร ประจำอยู่กับผู้แทนประธานาธิบดีทั้ง 7 เขตการปกครอง โดยมีหน้าที่คอยกำกับดูแลการดำเนินงานต่างๆ ของเขตการปกครองที่อยู่ในแต่ละเขตไม่ให้ขัดแย้งกับแนวทางของประธานาธิบดี ระบบผู้แทนประธานาธิบดีดังกล่าวเป็นเงื่อนไขให้เกิดโครงสร้างระบบราชการในระดับภูมิภาคอีกโครงสร้างหนึ่ง ซึ่งควบคุมลดหลั่นกันเป็นลำดับขั้นโดยเริ่มสายการบังคับบัญชาจากประธานาธิบดี ผู้แทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครอง ไปที่หน่วยราชการประจำผู้แทนประธานาธิบดี 7 เขตการปกครอง หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละเขตปกครอง และลงไปที่ชั้นสุดท้ายคือข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของแต่ละเขตปกครอง (พิจารณาแผนภาพที่ 6.2)

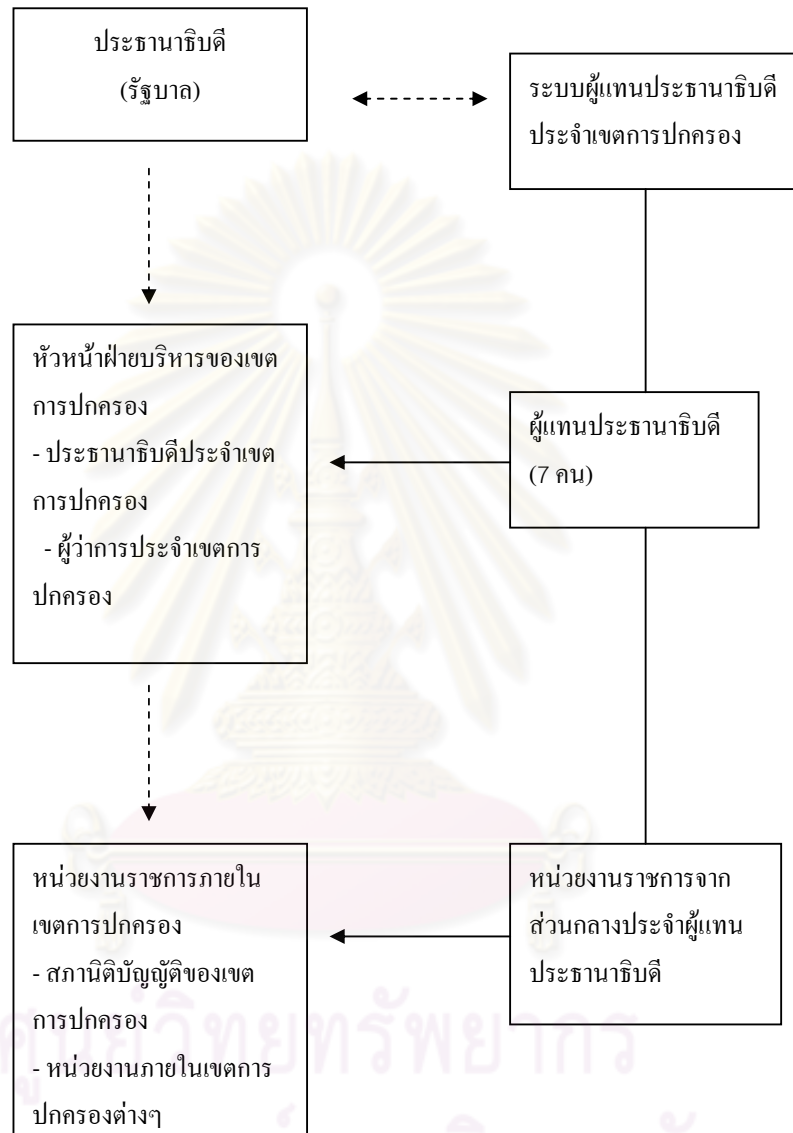
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ในช่วงที่มีการประกาศใช้ระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง การจัดหน่วยทางการปกครองในระดับภูมิภาคของรัสเซียยังมี 89 เขตปกครองอยู่ แต่ภายหลังปี พ.ศ.2546 ภูเก็ตได้เริ่มให้มีการรวมเขตการปกครองทำให้หน่วยทางการปกครองมีจำนวนลดลงตามลำดับ

แผนภาพที่ 6.2 การจัดลำดับชั้นทางการปกครองส่วนภูมิภาคของรัสเซียในช่วงระบอบปูติน

ลำดับชั้นทางการปกครองเดิม

ลำดับชั้นทางการปกครองที่เพิ่มขึ้นใหม่



นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองได้สร้างเงื่อนไขให้ระบอบปูตินสร้างการปกครองแบบลำดับชั้นให้มากขึ้นไปอีก ด้วยการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเสนอยุบสภาของแต่ละเขตปกครอง มีอำนาจในการเสนอถอดถอน และเสนอชื่อแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละเขตปกครอง การปกครองในระดับภูมิภาคแบบมีลำดับชั้นโดยขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี แตกต่างออกไปจากหลักการทางประชาธิปไตยที่มองว่าในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาคควรมีการกระจายอำนาจออกไปให้ท้องถิ่นหรือภูมิภาคมีอำนาจในระดับเดียวกับส่วนกลางมิใช่มีอำนาจตามลำดับ

ชั้นลดหลั่นลงมาจากส่วนกลาง การจัดการปกครองในระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครองที่ให้อำนาจลดหลั่นเป็นลำดับชั้นจากประธานาธิบดี ย่อมเป็นเงื่อนไขให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปด้วย

การปรับเปลี่ยนงบประมาณของท้องถิ่นและการควมรวมหน่วยทางการปกครองในระดับภูมิภาค แสดงให้เห็นการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของระบอบปুตินในการปกครองระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครองอย่างเป็นรูปธรรม ระบอบปูตินได้ปรับเปลี่ยนสัดส่วนของงบประมาณระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นใหม่โดยงบประมาณที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้มีแนวโน้มที่ต้องส่งให้ส่วนกลางมากขึ้นกล่าวคือ ท้องถิ่นต้องจัดส่งงบประมาณที่จัดเก็บได้ร้อยละ 70 ให้ส่วนกลาง จากเดิมที่จัดส่งให้ส่วนกลางร้อยละ 50 นอกจากนี้การมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของระบอบปูตินยังส่งผลให้เกิดการควมรวมหน่วยทางการปกครองในระดับภูมิภาคเป็นจำนวนมาก ที่ควมรวมไปแล้ว 6 เขตการปกครอง และมีแผนจะควมรวมอีก 12 เขตการปกครอง ไม่เพียงแต่ในระดับภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครอง ในระดับประเทศพบว่ามีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของระบอบปูตินไม่ว่าจะเป็นการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง การกระทำดังกล่าวของระบอบปูตินส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา และผู้มีสิทธิทางการเมืองจำนวนมาก และถึงแม้จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบ แต่ระบอบปูตินก็สามารถผลักดันให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจนสำเร็จ แน่ใจว่าความพยายามให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นเพียงอย่างเดียวคงเป็นเงื่อนไขที่ไม่เพียงพอต่อการควมรวมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของระบอบปูติน การควมคุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยพรรคฝ่ายรัฐบาลที่ครองเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด การควมคุมวุฒิสภาด้วยการมีสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายรัฐบาลเป็นจำนวนมาก การควมคุมสถาบันตุลาการผ่านอำนาจในการเสนอชื่อและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในสถาบันตุลาการ รวมถึงการร่วมมือทางการเมืองกับบางกลุ่ม ปัจจัยอันเกิดจากรัฐที่เป็นผู้ล่าเหล่านี้เป็นอีกเงื่อนไขที่เสริมให้ระบอบปูตินมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ และรักษาอำนาจได้อย่างมั่นคงซึ่งเป็นลักษณะของความถดถอยทางประชาธิปไตย

นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองยังเป็นเงื่อนไขให้ระบอบปูตินสร้างความร่วมมือทางการเมืองระหว่างบางกลุ่มเพื่อรักษาอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้มั่นคง โดยระบอบปูตินได้ดำเนินการสร้างความร่วมมือทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มธุรกิจ ไม่เพียงแต่สร้างความร่วมมือแต่ยังได้กำจัดกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มด้วย ด้วยท่าทีของนักธุรกิจชั้นนำอย่างนายฮาดาร์ คอฟสกี นายกูชินสกี นายปีริโซฟสกี ที่คุกคามต่อการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จอย่างมั่นคงของระบอบปูติน ส่งผลให้พวกเขาต้องติดคุกจากคดีความ หรือต้องลี้ภัยในต่างประเทศ การร่วมมือทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจและระบอบปูตินดำเนินการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยส่วนใหญ่สังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาล จนกล่าวได้ว่าในช่วงระบอบปูตินมีนักธุรกิจเข้ามาเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา ในด้านวุฒิสภานักธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา 1 ใน 4 โดยเกือบทั้งหมดเป็นนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล ในระบอบปูตินความร่วมมือทางการเมืองระหว่างกลุ่มธุรกิจกับการเมืองยังเห็นได้จากกรณีการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มนักธุรกิจบางกลุ่มด้วยการโอนทรัพย์สินต่างๆ ที่ได้จากการดำเนินคดีกับกลุ่มนักธุรกิจซึ่งมีท่าทีคุกคามระบอบปูตินไปให้กับนายโปตานิโน และนายอับราโมวิช เป็นผู้ดูแลบริหารจัดการโดยทั้งสองเป็นนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดปูตินเป็นอย่างมากจนได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นเสมือนพ่อลูกกัน⁴ นอกจากนี้การเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองยังแสดงให้เห็นว่าระบอบปูตินได้ร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจ ด้วยเหตุว่าในช่วงระบอบปูตินกลุ่มธุรกิจกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุด และมีจำนวนมากที่สุดในกระบวนการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง ต่างจากก่อนระบอบปูตินที่ผู้มีอิทธิพลในกระบวนการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองเป็นข้าราชการ (การเลือกที่จะร่วมมือทางการเมืองกับกลุ่มธุรกิจของระบอบทักษิณและปูตินย่อมมีที่มาจากหลายเหตุและปัจจัย การที่รัฐเลือกร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจอาจมาจากความเต็มใจ หรือมาจากความจำเป็น หรือมาจากการบีบบังคับ เห็นควรอภิปรายในโอกาสต่อไป)

ที่กล่าวมาคงสะท้อนให้เห็นผู้นำที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในสังคมนิวซีแลนด์ ซึ่งในสังคมที่มีวัฒนธรรมอำนาจเผด็จการ การวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจย่อมดำเนินการอย่างเปิดเผยได้ลำบาก ภายใต้ระบอบปูตินก็เช่นกัน การวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจเกิดขึ้นได้ยากเพราะมีเงื่อนไขและปัจจัยไม่ต่างไปจากระบอบทักษิณกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนสร้างเงื่อนไขให้มีการควบคุมสื่อ โดยพยายามทำให้สื่อส่วนใหญ่ของประเทศตกเป็นของรัฐ ในช่วงระบอบปูตินสื่อโทรทัศน์ที่สามารถแพร่ภาพได้ในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศตกเป็นของรัฐทั้งหมด สถานีวิทยุที่ได้รับความนิยมสูงและมีเครือข่ายในการกระจายเสียงจำนวนมากตกเป็นของรัฐ หนังสือพิมพ์ในระดับประเทศและท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ สื่อต่างๆ ที่เหลืออยู่มีสถานะเสมือนเป็นสื่อของรัฐไปโดยปริยายเพราะมีการออกข้อบังคับให้อำนาจอย่างมากแก่รัฐในการควบคุมสื่อ รวมทั้งการกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือโครงสร้างองค์กรสื่อในระดับท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารองค์กรสื่อที่เป็นของรัฐในระดับท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งของตัวแทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครอง

รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติต่างๆ ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินได้เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นในแง่บทบาทของผู้นำ การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ ส่งเสริมให้เกิดคณาธิปไตย และวัฒนธรรมทางการเมือง ไม่ว่าจะรู้โดยองแท้

⁴ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามรัฐ “แฉปมโรมันหย่าเมีย หลังคำขอผู้นำหมีขาว-หว่านภาพขาว,” สยามรัฐ (16 มีนาคม 2550): 20.

หรือไม่คาดคิดมาก่อนก็ตาม แนวทางในการบริหารหรือแนวทางในการปกครองที่เกิดขึ้นในช่วงที่ทักษิณและปูตินเป็นผู้นำของประเทศได้ผลักดันให้รัฐกลายเป็นรัฐที่มีลักษณะของผู้ล่า และถึงแม้ว่าในช่วงที่ทักษิณและปูตินบริหารประเทศจะมีกลไกต่างๆ อยู่มากพอสมควรตามแนวทางของประเทศประชาธิปไตย แต่ด้วยลักษณะของรัฐผู้ล่าที่เกิดขึ้น กลไกต่างๆ ดังกล่าวจึงไม่อาจผลักดันให้ประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซียสามารถคลี่คลายตัวไปตามหลักการทางประชาธิปไตยในระดับสากลได้ ในทางกลับกันได้เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย

6.3 สรุปผลลัพธ์ของระบอบทักษิณและปูติน: ตัวแบบและความถดถอยทางประชาธิปไตย

แม้ในปัจจุบัน (พ.ศ.2553) ระบอบทักษิณได้พ้นไปจากศูนย์กลางอำนาจบริหารแล้ว แต่ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งระบอบทักษิณสร้างขึ้นยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยอยู่ไม่น้อย ในขณะที่ระบอบปูตินแม้จะพ้นไปจากศูนย์กลางอำนาจบริหารเช่นเดียวกัน แต่เครือข่ายและกลุ่มอิทธิพลของระบอบปูตินยังดำรงอยู่ ณ ศูนย์กลางอำนาจอย่างเหนียวแน่น ดังนั้นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งระบอบปูตินได้สร้างขึ้นจึงดำรงอยู่และอาจถูกปรับเปลี่ยนให้ทำงานได้มากขึ้นกว่าเดิม (ดังจะเห็นได้ว่ามีกรณีแก้ไขกฎหมายขยายวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจาก 4 ปี เป็น 6 ปีในช่วงที่ปูตินพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดีไปแล้ว) ฉะนั้นการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยอยู่ แต่บทสรุปในที่นี้ไม่ได้หมายรวมถึงผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยภายหลังระบอบทักษิณและปูติน เป็นเพียงการสรุปเพื่อให้เห็นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด และเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตย โดยปัญหาประชาธิปไตยทั้ง 2 มิติอันได้แก่ ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดและความถดถอยทางประชาธิปไตยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน

รัฐที่เป็นผู้ล่าทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจด้วยการยึดครองเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง และการสร้างและใช้บุคคลิกเพื่อสร้างความนิยมต่อประชาชนจนเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจความชอบธรรม ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ เป็นผลพวงจากพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย และมิติอำนาจทางการเมือง และประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ เป็นผลพวงมาจากพฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน มิติธุรกิจการเมือง และมิติการจัดการชั่วคราวตรงข้าม

ทั้งนี้ลักษณะของรัฐที่ เป็นผู้ล่า ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด ในกรอบคิดโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ ได้ทำลายการตรวจสอบความรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือการตรวจสอบความรับผิดชอบในแนวราบ ซึ่งเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กร ตรวจสอบอำนาจรัฐ อีกทั้งลักษณะของรัฐที่ เป็นผู้ล่า ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบ สัมปทานผูกขาดในกรอบคิดการผูกขาดอำนาจ ยังทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบความรับผิดชอบทาง สังคม โดยประชาสังคมไม่สามารถใช้สื่อเป็นช่องทางหรือเครื่องมือในการสื่อสารตรวจสอบรัฐบาล ได้ เมื่อระบอบทักษิณและปฏินิวัติการตรวจสอบความรับผิดชอบดังกล่าว หรือกลไกการตรวจสอบ ความรับผิดชอบถูกทำให้ไม่มีคุณภาพพอที่จะตรวจสอบรัฐบาลทักษิณและปฏินิวัติ ในสถานการณ์เช่นนี้ การพัฒนาประชาธิปไตยจึงเกิดความถดถอย

ในขณะเดียวกันรัฐที่ เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม และมิติอำนาจทางการเมืองเป็น เงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำ รัฐที่ เป็นผู้ล่ามิติกฎหมาย และมิติการจัดการชั่วคราวข้าม เป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่ เคารพเสียงส่วนน้อย รัฐที่ เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย และการจัดการชั่วคราวข้ามเป็นเงื่อนไขให้เกิด ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ รัฐที่ เป็นผู้ล่ามิติสังคมและ ประชาชน และรัฐที่ เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่ ส่งเสริมให้เกิดคนรักไทย และรัฐที่ เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง มิติกฎหมาย มิติธุรกิจ การเมือง มิติสังคมและประชาชนเป็นเงื่อนไขให้เกิดถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่วัฒนธรรมทาง การเมือง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ข้อมูลและเนื้อหาที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ได้ตอบคำถาม 3 ประการหลักกล่าวคือ ประการแรก ระบบบทกวีและปฐมนิเทศน์เกิดขึ้นด้วยฐานทางรัฐธรรมนูญซึ่งมีหลักการ รูปแบบ และกติกาก่อนที่กล่าวได้มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มาก และมีกระบวนการที่ใช้อธิบายความชอบธรรมและสร้างความนิยมสอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคม โดยอิงอยู่อำนาจบารมีและอำนาจกฎหมายและเหตุผล ประการที่สอง ระบบบทกวีและระบบปฐมนิเทศน์ไปเข้าควบคุมและเปลี่ยนแปลงกลไกของรัฐจนทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่า และประการที่สาม ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าภายใต้ระบบบทกวีและปฐมนิเทศน์เรียกว่าเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด อีกทั้งเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตย โดยปัญหาประชาธิปไตยทั้ง 2 มิติกล่าวได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน

ด้วยข้อมูลและเนื้อหาเชิงประจักษ์ที่เสนอไปก่อนหน้านี้ สามารถนำไปสู่ข้อสรุปในระดับรายละเอียด ข้อเท็จจริง อีกทั้งผลจากการศึกษายังสามารถนำไปอภิปรายผลด้วยการพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ รวมถึงการเสนอรูปแบบหรือแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยได้ใน 2 มิติคือ มิติในเชิงทฤษฎีหรือปรัชญาของการพัฒนาประชาธิปไตย และมิติในการสร้างและออกแบบกติกากในการสร้างประชาธิปไตย นอกจากนี้การศึกษาวินิจฉัยในครั้งนี้ยังสามารถนำไปศึกษาเพื่อขยายผลต่อได้ในอีกหลายประเด็นโดยใช้จุดเน้น (Focus) ในมิติอื่นๆ ที่ต่างออกไป ซึ่งจะได้ประมวลและเสนอจุดเน้นต่างๆ เหล่านี้ไว้ในส่วนท้ายของบท เนื้อหาในบทนี้จะประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลักคือ ส่วนสรุปผลการวิจัย ส่วนการอภิปรายผล และส่วนข้อเสนอแนะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1 สรุปผลการวิจัย

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาสามารถนำมาสร้างเป็นข้อสรุปในระดับรายละเอียดข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการประมวลรายละเอียดของงานในแต่ละส่วนเพื่อร้อยเรียงให้เห็นความเชื่อมโยงกันของเนื้อหาได้ดังนี้

จุดเน้นของการศึกษาในครั้งนี้อยู่ที่การสร้างสภาพการณ์รัฐที่เป็นผู้ล่าของระบบบทกวีและปฐมนิเทศน์ทำให้เกิดตัวแบบประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด และความถดถอยทางประชาธิปไตย แต่จุดตั้งต้นของงานไม่ได้จำกัดอยู่แต่เพียงเท่านั้น ด้วยเหตุว่าสภาพการณ์รัฐที่เป็นผู้

ล่าช้าไม่สามารถเกิดขึ้น และดำรงอยู่โดยขาดเหตุและปัจจัยรองรับ ดังนั้นจุดตั้งต้นของงาน ซึ่งเป็นเหตุหรือปัจจัยรองรับการเกิดขึ้นของสภาวการณ์รัฐที่เป็นผู้ล่าจึงเน้นพิจารณารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายหลังโครงสร้างทางการเมืองที่ดำรงอยู่ก่อนระบอบทักษิณและปุติน และเป็นกฎหมายหลังโครงสร้างทางการเมืองที่ระบอบทักษิณและปุตินใช้ในการขึ้นสู่อำนาจ ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญในการตอบคำถามประการแรก ด้วยเหตุว่ากฎหมายหลังโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวจะทำให้เห็นว่ากฎหมายหลังโครงสร้างทางการเมืองเอื้อให้ระบอบทักษิณและปุตินควยใช้เพื่อสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าอย่างไร จุดตั้งต้นที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการตอบคำถามประการที่สองคือ กฎหมายหลังความเป็นมาของทักษิณ ชินวัตร และวลาดีมีร์ ปูติน ในฐานะผู้นำของระบอบ การพิจารณากฎหมายหลังความเป็นมาของทักษิณและปุตินจะทำให้เห็นกระบวนการการสร้าง นำเสนอ และถ่ายทอดกฎหมาย ประวัติความเป็นมา และวิธีการขึ้นสู่อำนาจของทักษิณและปุติน จนเกิดเป็นอำนาจความชอบธรรมที่สอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคม ส่งเสริมให้ระบอบทักษิณและปุตินครองอำนาจได้อย่างมั่นคงจนสามารถสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายหลังโครงสร้างทางการเมือง พร้อมกับพิจารณาความชอบธรรมอันเกิดจากกฎหมายหลังความเป็นมาประกอบกัน จะทำให้เห็นปัจจัยหรือฐานที่รองรับการสร้างสภาวการณ์รัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปุติน ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด อีกทั้งเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย ซึ่งเป็นคำตอบของคำถามประการที่สาม

จากการศึกษากฎหมายหลังโครงสร้างทางการเมืองด้วยการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญทำให้พบว่าระบอบทักษิณและปุตินเกิดขึ้นจากพื้นฐานทางประชาธิปไตยโดยมีหลักการและรูปแบบทางประชาธิปไตยสอดคล้องกับแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยอยู่มากพอสมควร ในระดับกฎหมายด้านเหตุการณ์อันได้แก่ กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ของไทยเป็นกฎหมายด้านเหตุการณ์ที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอยู่มาก เพราะมีลักษณะของตัวแบบฉันทมติที่ดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านระบบตัวแทนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาของสังคม แม้ในขั้นตอนสุดท้ายจะไม่ได้เปิดให้มีการลงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญ อันถือว่าเป็นรูปแบบของการสร้างประชาธิปไตยทางตรงก็ตาม ในขณะที่กฎหมายด้านเหตุการณ์ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2536 ของรัสเซีย เป็นกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะมีลักษณะของความขัดแย้ง ด้วยเหตุว่ารัฐธรรมนูญทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมขนาดใหญ่จนเกิดสงครามกลางเมือง แต่ในขั้นตอนสุดท้ายได้นำรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ด้วยการเปิดให้ประชาชนลงประชามติเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญ

ส่วนในระดับหลักการและรูปแบบทางประชาธิปไตย ทั้งในแง่ที่มาของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง รวมถึงการออกแบบระบบเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ในประเทศ อย่างระบบเลือกตั้งประธานาธิบดี และระบบเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัสเซีย (ระบบเลือกตั้งที่ใช้ก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงรัฐบาลปูติน) รวมถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทย และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียต่างเอื้อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบอำนาจรัฐอยู่มาก โดยเฉพาะการระบับรองสถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ช่วยสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร อีกทั้งการกระจายอำนาจและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยและรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียได้ทำให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการตนเองได้มากขึ้น ทั้งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับของไทยต้องมาจากการเลือกตั้ง และกำหนดให้องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นในเขตการปกครองขนาดใหญ่ของรัสเซียมาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายบริหารขององค์กรทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ ในด้านการมีส่วนร่วมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทย และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 สร้างช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนที่หลากหลายมากกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นการให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเสนอขอบัญญัติในระดับท้องถิ่นของไทย หรือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองผ่านการทำประชามติของรัสเซีย

ในทางกลับกันภูมิหลังโครงสร้างทางการเมืองอันได้แก่ บางหลักการหรือบางกติกาศาสนาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทย และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียอาจไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย และยังเป็นปัจจัยหรือฐานรองรับให้ระบอบทักษิณและปูตินนำไปใช้ในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่า ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารของไทยและรัสเซียมีอำนาจที่เข้มแข็ง กระบวนการตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารกระทำได้อย่างยาก ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติปัญหาประการสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติไทยคือระบบเลือกตั้งที่ไม่สามารถสร้างความเป็นตัวแทนของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้จริงเพราะเอื้อให้กลุ่มธุรกิจเข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติของรัสเซียกลับอยู่ในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง รวมถึงฝ่ายตุลาการของไทยและรัสเซียตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2536 ที่มีปัญหาในแง่ที่มาเช่นกัน ฝ่ายตุลาการของไทยและรัสเซียมีที่มาซึ่งไม่ได้สร้างความเชื่อมโยงกับประชาชนเลย โดยเฉพาะที่มาของฝ่ายตุลาการในรัสเซียที่มาจากแต่งตั้งของฝ่ายบริหารจึงทำให้มีการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองสูง อีกทั้งยังตอบสนองต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นอย่างดี ซึ่งเป็นปัญหาในลักษณะเดียวกันกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทย ที่มีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองสูงทั้งในแง่ตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งและในแง่กระบวนการคัดสรร ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียยังไม่มีกระบวนการขององค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร อีกทั้งในประเด็นการกระจายอำนาจบางหลักการและบางรูปแบบตามรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2540 ของไทย และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซีย ยังปรากฏว่าอำนาจรัฐจากส่วนกลาง มีอำนาจในการควบคุมท้องถิ่นอยู่สูงไม่ว่าจะเป็นการควบคุมผ่านงบประมาณ และกลไกของหน่วยราชการในระดับภูมิภาคในกรณีของประเทศไทย หรืออำนาจรัฐส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นผ่านการแต่งตั้งฝ่ายบริหารในเขตการปกครองตนเองของท้องถิ่นขนาดเล็ก รวมถึงส่วนกลางยังควบคุมการตัดสินใจออกกฎหมายของเขตการปกครองตนเองของท้องถิ่นอยู่มากดังในกรณีของรัสเซีย ทั้งนี้ บางหลักการและบางรูปแบบในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทย และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซีย ได้ลดทอนหรือทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกิดขึ้นได้ยากเช่น ในกรณีของประเทศไทยที่ขาดกลไกในการรับรองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในลักษณะดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จ หรือในกรณีของประเทศรัสเซียที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิในการริเริ่มเสนอออกกฎหมาย หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเลย

ผลที่ได้จากการศึกษาภูมิหลังโครงสร้างทางการเมืองโดยเน้นรัฐธรรมนูญของไทยและรัสเซียเป็นตัวบทหลักในการพิจารณาทำให้ได้ข้อสรุปใน 2 ประเด็น ประเด็นแรกจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยและรัสเซีย ซึ่งเป็นกติกาที่กำกับสังคมการเมืองในช่วงก่อนระบอบทักษิณและปูตินมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในหลายระดับ แต่ความเป็นประชาธิปไตยดังกล่าวไม่ได้รับรองว่าสังคมการเมืองไทยและรัสเซียจะไม่เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย ประเด็นที่สองบางหลักการหรือบางรูปแบบของรัฐธรรมนูญนั้นเองที่เป็นปัจจัยรองรับให้ระบอบการเมืองอันได้แก่ระบอบทักษิณและปูตินนำไปใช้ในการสร้างสภาพการณ์รัฐที่ เป็นผู้ล่า แน่แน่นอนว่าคงไม่ใช่หลักการหรือรูปแบบในรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวที่เป็นปัจจัยรองรับให้ระบอบทักษิณและปูตินสร้างสภาพการณ์รัฐที่ เป็นผู้ล่า ความชอบธรรมของตัวระบอบโดยเฉพาะความชอบธรรมของตัวผู้นำระบอบก็เป็นปัจจัยรองรับที่สำคัญ

จากการศึกษาภูมิหลังการเกิดขึ้นของระบอบทักษิณและปูตินพบว่า ภูมิหลังความเป็นมา ประสพการณ์ ลักษณะเฉพาะตัวของทักษิณและปูตินในฐานะผู้นำของระบอบได้รับการถ่ายทอดและมีผลในการสร้างความชอบธรรมตลอดจนสร้างความนิยมให้กับตัวระบอบเป็นอย่างสูง ทั้งความชอบธรรมในเชิงอำนาจทางกฎหมายและเหตุผล และความชอบธรรมในเชิงอำนาจบารมี กล่าวได้ว่าภูมิหลังของทักษิณและปูตินช่วยสร้างความชอบธรรมในการครองอำนาจให้แก่ระบอบทักษิณและปูตินอย่างมาก ดังนั้นความชอบธรรมจากภูมิหลังของทักษิณและปูตินจึงเป็นปัจจัยอีกด้านหนึ่งที่รองรับให้ระบอบทักษิณและปูตินสามารถสร้างสภาพการณ์รัฐที่ เป็นผู้ล่าขึ้นได้ ความชอบธรรมในเชิงกฎหมายและเหตุผลของทักษิณและปูตินมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันโดยได้ผ่านระบบราชการมาทั้งคู่ ทักษิณอยู่ในระบบราชการตำรวจ 14 ปีผ่านงานในระดับปฏิบัติงาน ในด้านกรคุมกำลัง และงานในด้านบริหารระบบราชการ ส่วนปูตินอยู่ในระบบราชการหน่วยงานข่าวกรองเป็นเวลา 16 ปี อีกทั้งยังผ่านงานในระบบราชการด้านการคุมกำลัง อย่างการเป็นเลขาธิการความ

มั่นคงและผู้อำนวยความสะดวกอนุรักษ์รักษาความสงบภายใน รวมถึงผ่านงานในระบบราชการการเมืองอย่าง รองนายกเทศมนตรี และรองผู้อำนวยการสำนักประธานาธิบดี ส่วนความชอบธรรมในเชิงอำนาจ บารมีของทักษิณและปูตินมีภูมิหลังทางการศึกษาเป็นประเด็นร่วมกัน ภูมิหลังด้านการศึกษา ของทักษิณและปูตินถูกถ่ายทอดออกมาในลักษณะเป็นผู้มีความโดดเด่นในการศึกษา แต่ ความชอบธรรมในเชิงอำนาจบารมีของทักษิณได้รับการเน้นย้ำในภูมิหลังด้านความสำเร็จในการ ประกอบธุรกิจมากกว่า ในขณะที่ปูตินภูมิหลังที่ใช้ในการสร้างและเน้นย้ำถึงความชอบธรรมในเชิง อำนาจบารมีกลับเป็นภูมิหลังที่เป็นบุคลิกภาพส่วนตัว เช่น ลักษณะที่เป็นคนรักพวกพ้อง ลักษณะ ทางการตัดสินใจที่เด็ดขาด ไม่เพียงแต่ความชอบธรรมที่เกิดจากภูมิหลังความเป็นมาของทักษิณ และปูตินเท่านั้น ความชอบธรรมในช่วงจังหวะต่างๆ ก่อนการขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของ ทักษิณทั้งการเป็นรองนายกรัฐมนตรี การเป็นรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคการเมือง และปูตินที่เป็นทั้ง นายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่รักษาการประธานาธิบดีมาล้วนเป็นส่วนช่วยเสริมความชอบธรรม ให้กับตัวระบอบโดยเฉพาะคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งที่ทักษิณและปูตินได้รับถือเป็นความชอบ ธรรมที่สำคัญทำให้ระบอบทักษิณและปูตินดำรงอยู่อย่างมั่นคงเพียงพอต่อการสร้างสภาวะการณ์รัฐ ที่เป็นผู้ล่า

จากการศึกษาเพื่อตอบคำถามประการที่สองพบว่า ระบอบทักษิณและปูตินปฏิบัติการ หรือทำงานจนเกิดรัฐที่ผู้ล่าผ่านระบอบการเมืองที่ขึ้นมาครองอำนาจในที่นี้คือ ระบอบทักษิณ และปูตินทำให้รัฐกลายเป็นกลไกของระบอบการเมืองและใช้รัฐในการไล่ล่าประชาชน กล่าวอีกนัย หนึ่งคือ รัฐอยู่ภายใต้การควบคุมของระบอบการเมืองและใช้รัฐเป็นเครื่องมือในการไล่ล่าประชาชน โดยทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในมือของรัฐ ทั้งนี้สามารถสรุปรายละเอียดการสร้างรัฐที่ผู้ล่าของ ระบอบทักษิณและปูตินได้ 5 ประการดังนี้

ประการแรก การสร้างรัฐที่ผู้ล่าในมติกฎหมายภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน เกิดจาก การแก้ไขกฎ กติกา ระเบียบข้อบังคับเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจ เช่น การตราพระ ราชกำหนดภาวะเศรษฐกิจการโทรคมนาคม การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อ การร้ายของระบอบทักษิณ และการการปรับเปลี่ยนกฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง รวมถึงการปรับเปลี่ยนงบประมาณของท้องถิ่นและการควบคุมหน่วยงานการปกครองในระดับ ภูมิภาคหรือระดับเขตการปกครองของระบอบปูติน อีกทั้งยังมีการควบคุมองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนบุคคล เช่น การควบคุมรัฐสภา และองค์กรอิสระของระบอบ ทักษิณ รวมถึงการควบคุมรัฐสภา และสถาบันตุลาการของระบอบปูติน ดังนั้นการสร้างรัฐที่ผู้ ล่าในมติกฎหมาย จึงเป็นรัฐที่ถูกระบอบการเมืองใช้ไล่ล่าประชาชนด้วยระบบกฎ กติกาที่ถูกสร้าง ขึ้นมา

ประการที่สอง รัฐที่ผู้ล่าในมติการจัดการชั่วคราวข้ามภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน

เกิดจากรัฐบาลมีลักษณะบิดเบือนไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาล กลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครองเช่น ในกรณีสงครามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล และการใช้กองกำลังใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของระบอบทักษิณ รวมถึงกรณีสงครามเชกเนีย และการจับกุมยึดทรัพย์ชั่วคราวข่มขู่ทางการเมืองของระบอบปูติน นอกจากนี้แม้จะมีการเลือกตั้งแต่เป็นการต่อสู้แข่งขันที่มีฝ่ายหนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมดภายใต้ระบอบทักษิณจึงเกิดการควมรวมพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลจำนวนมาก ในส่วนของระบอบปูตินเกิดการสร้างระบบพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาลขึ้น ดังนั้นรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข่มขู่ จึงเป็นรัฐที่ระบอบการเมืองใช้ไล่ล่าให้สังคมด้วยการจัดการ (Underorganized) ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้ อีกทั้งรัฐยังไล่ล่าจนทำให้แรงจูงใจในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ และรูปแบบระบบตัวแทนของพรรคการเมืองลดน้อยลง

ประการที่สาม รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน เกิดจากฝ่ายที่ครองอำนาจพยายามครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว และมีการปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจทางการเมืองได้เท่ากับตน โดยระบอบทักษิณใช้การปฏิรูประบบราชการ และการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด และระบบเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ในส่วนของระบอบปูตินใช้การปฏิรูปเขตการปกครองระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง รวมถึงการใช้ระบบแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครองตามการเสนอขอของประธานาธิบดี และการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ดังนั้นรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง จึงเป็นรัฐที่ระบอบการเมืองใช้ไล่ล่าอำนาจจนไม่เกิดการกระจายอำนาจแต่เกิดการผูกขาดการควบคุมอำนาจทุกอย่างไว้

ประการที่สี่ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน เกิดจากชนชั้นนำทางธุรกิจบางกลุ่มเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองหรือครองอำนาจรัฐ ในระบอบทักษิณชนชั้นนำทางธุรกิจเข้าไปครองอำนาจรัฐ และมีบทบาทสำคัญทางการเมืองผ่านการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ในขณะที่ระบอบปูตินชนชั้นนำทางธุรกิจบางกลุ่มเข้าไปมีอำนาจรัฐและบทบาททางการเมืองผ่านพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และวุฒิสภา อีกทั้งชนชั้นนำทางธุรกิจยังกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองบางกลุ่มภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินยังสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองด้วยอำนาจรัฐที่ตนมีอยู่ ดังนั้นรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง จึงเป็นรัฐที่ระบอบการเมืองใช้ไล่ล่าภาคเศรษฐกิจไม่ให้เป็นอิสระจากรัฐได้ การเติบโตหรือความถดถอยของกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม จึงไม่ได้เกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นหลักแต่เกิดจากปัจจัยที่มาจากอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก

ประการที่ห้า รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน เกิดจากประชาชนโดยทั่วไปอยู่ภายใต้อำนาจของการอุปถัมภ์ทางนโยบายและรับผลประโยชน์จากนโยบาย โดยระบอบทักษิณได้สร้างชุดนโยบายประชานิยมเพื่อสร้างการอุปถัมภ์ ในขณะที่ระบอบปูตินได้สร้างชุดของนโยบายทางด้านสังคมเพื่อสร้างการอุปถัมภ์ พร้อมกันนั้นระบอบทักษิณและปูตินยังมีการควบคุมและแทรกแซงสื่อเพื่อใช้ในการควบคุมการสื่อสารกับประชาชน ดังนั้นรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน จึงเป็นรัฐที่ระบอบการเมืองสร้างการอุปถัมภ์เพื่อไล่ล่าให้ประชาชนอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์และไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์

จากการค้นคว้าเพื่อตอบคำถามประการที่สามพบว่า สภาวะการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งระบอบทักษิณและปูตินสร้างขึ้นเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดทั้งทางตรงและโดยอ้อม โดยสามารถอธิบายให้เห็นว่าการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดได้ใน 3 กรอบคิด คือ

ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องการเข้าสู่อำนาจและที่มาแห่งอำนาจ พฤติกรรมของระบอบทักษิณและปูตินที่ทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดตามกรอบคิดนี้คือ การเข้าสู่อำนาจตามหลักการเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดซึ่งมาจากการเลือกตั้ง พร้อมกับประกอบใช้นุคลิกภาพ ภูมิหลังประสบการณ์เฉพาะตัวของทักษิณและปูตินจนได้รับความนิยมนอกจากประชาชนสร้างเป็นความชอบธรรมให้กับตนเองและตัวระบอบ

ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องโครงสร้างอำนาจและการใช้อำนาจ พฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่า ซึ่งทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดตามกรอบคิดนี้คือ การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย และมิติอำนาจทางการเมือง โดยระบอบทักษิณและปูตินใช้การปฏิรูประบบราชการในหลายส่วน และการออกกฎหมาย หรือแก้ไขกฎระเบียบจนทำให้เกิดการจัดโครงสร้างอำนาจใหม่เพื่อลดอุปสรรคในการใช้อำนาจบริหาร รวมไปถึงการใช้อำนาจของระบอบทักษิณและปูตินที่มีแนวทางเพิ่มอำนาจให้ตนเองมากขึ้น ด้วยการควบคุมกลไกระบบราชการ ลดทอนความสำคัญของสถาบันทางการเมือง จนนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขให้มีพรรคการเมืองน้อยลง และมองข้ามความสำคัญของสถาบันทางการเมืองส่วนใหญ่จนทำให้สถาบันนิติบัญญัติ ตุลาการ องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดในกรอบคิดเรื่องการผูกขาดอำนาจ พฤติกรรมของรัฐที่เป็นผู้ล่า ซึ่งทำให้เกิดประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาดตามกรอบคิดนี้ คือการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน มิติธุรกิจการเมือง และมิติการจัดการชั่วคราวข้าม โดยระบอบทักษิณและปูตินใช้การกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้กับเสียงข้างมากที่สนับสนุนตนเอง และใช้ผลประโยชน์จากนโยบายเป็นเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจให้ตัวระบอบได้อยู่ในศูนย์กลางอำนาจ นอกจากนี้เพื่อให้การผูกขาดอำนาจมีความมั่นคงระบอบทักษิณและปูตินยังได้เลือก

ร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่ม พร้อมทั้งมีการจัดการฝ่ายตรงข้ามที่อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในการผูกขาดอำนาจ รวมถึงการควบคุมสื่อเพื่อทำให้ความเป็นอิสระของพื้นที่สื่อและแหล่งข้อมูลลดน้อยลง ซึ่งทำให้ง่ายต่อการผูกขาดการสื่อสารกับสังคม

อีกทั้งลักษณะหรือสภาวะการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่ายังเป็นเงื่อนไขให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยใน 5 มิติที่สำคัญกล่าวคือ

มิติแรก ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำ เกิดขึ้นในลักษณะที่ผู้นำมักสร้างจุดยืนแล้วผลักดันให้เกิดฝ่ายตรงข้าม รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม โดยระบอบทักษิณและปูตินใช้การสร้างจุดยืนเพื่อให้เกิดฝ่ายตรงข้ามทั้งในกรณีสงครามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การใช้กองกำลังปราบปรามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของระบอบทักษิณ รวมถึงการดำเนินนโยบายสงครามเชชเนียครั้งที่ 2 และการจับกุมยึดทรัพย์ชั่วคราวข้ามทางการเมืองของระบอบปูติน ความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่บทบาทของผู้นำอีกส่วนหนึ่งคือ ผู้นำมักขยายขอบเขตอำนาจของตนเอง ทั้งนี้ภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน การขยายขอบเขตอำนาจเกิดจากการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง โดยใช้การควบคุมระบบราชการเพื่อเป็นฐานในการขยายขอบเขตอำนาจ ทั้งจากการปฏิรูประบบราชการ การใช้ระบบผู้ว่าราชการและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการของระบอบทักษิณ และระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง การแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายการเมืองในระดับภูมิภาค โดยการเสนอของประธานาธิบดี และการสร้างสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของระบอบปูติน

มิติที่สอง ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่การไม่เคารพเสียงส่วนน้อย เกิดขึ้นในลักษณะที่ความขัดแย้งอันเกิดจากเสียงส่วนน้อยในสังคมจะนำไปสู่การยอมรับต่อมาตรการที่เผด็จการและรุนแรงมากขึ้นของสังคมโดยทั่วไป รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม โดยระบอบทักษิณและปูตินล้วนใช้มาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงต่อกรณีสงครามปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การแก้ปัญหานาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และกรณีปัญหาจากสงครามเชชเนีย แต่มาตรการที่ถูกนำไปใช้ในกรณีดังกล่าวกลับไม่ได้รับการต่อต้านอย่างกว้างขวางในสังคมแต่ได้รับการสนับสนุนในบางแง่มุม อีกทั้งการตราพระราชกำหนดการก่อการร้าย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมายภายใต้ระบอบทักษิณยังได้ทำให้มาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงมีความชอบธรรมตามกฎหมายในการบังคับใช้กับประชาชน

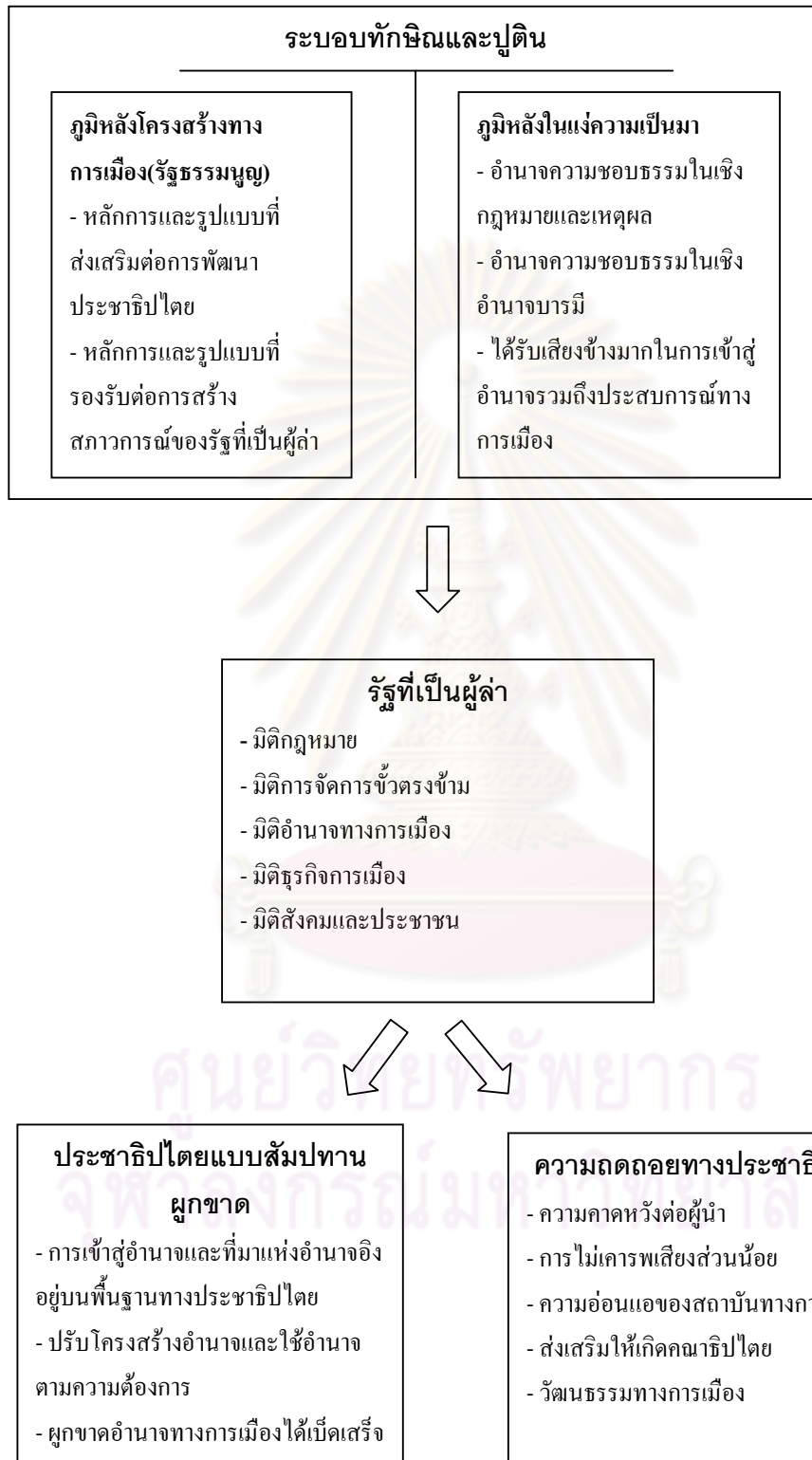
มิติที่สาม ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่สถาบันทางการเมือง เกิดขึ้นในลักษณะที่สถาบันทางการเมืองไม่สามารถที่จะสร้างความเป็นอิสระให้กับตัว

สถาบันเอง และขาดความสามารถในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายและมิติการจัดการชั่วคราวข้าม โดยระบอบทักษิณและปูตินมีการเอื้อผลประโยชน์ในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการควบคุมรัฐสภา สถาบันฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ และการรวบรวมพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลขนาดใหญ่ที่ครองเสียงข้างมากในสภา

มิติที่สี่ ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่คนาธิปไตยเกิดขึ้นในลักษณะที่คณะผู้นำใช้ระบบของการพึ่งพิงและพรรคการเมืองเป็นกลไกควบคุมประชาชนและกลุ่มพลังทางสังคม รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน โดยนโยบายประชานิยมของระบอบทักษิณและนโยบายทางด้านสังคมของระบอบปูตินได้ทำให้เกิดการควบคุมประชาชนด้วยระบบของการพึ่งพิงผลประโยชน์จากนโยบาย นอกจากนี้ภายใต้ระบอบปูตินการที่กลุ่มพลังทางสังคมถูกควบคุมอาจเป็นผลมาจากการปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย โดยระบอบปูตินใช้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้งที่ถูกปรับแก้เป็นเครื่องมือในการกีดกันและควบคุมกลุ่มพลังทางสังคมในพื้นที่ทางการเมือง

มิติที่ห้า ภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินความถดถอยทางประชาธิปไตยในแง่วัฒนธรรมทางการเมือง เกิดขึ้นในลักษณะที่สังคมการเมืองที่มีวัฒนธรรมการปกครองแบบลำดับชั้นสูง หรือมีการปกครองในแนวตั้งมากจนเกิดอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ง่าย เกิดวัฒนธรรมการร่วมมือกันระหว่างบางกลุ่มบางพวกเพื่อรักษาและเสริมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้มีความมั่นคงและมากขึ้น ทำให้ในสังคมมีวัฒนธรรมที่ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจ รัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งสร้างเงื่อนไขให้เกิดลักษณะความถดถอยทางประชาธิปไตยดังกล่าวคือ รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการเมือง มิติธุรกิจการเมือง และมิติสังคมและประชาชน โดยระบอบทักษิณและปูตินใช้การปฏิรูประบบราชการในหลายลักษณะเพื่อทำให้เกิดการปกครองแบบลำดับชั้นควบคู่ไปกับการมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งระบอบทักษิณและปูตินยังมีการร่วมมือกับกลุ่มนักธุรกิจบางกลุ่มเพื่อที่จะรักษาและเสริมอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง การครองอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในด้านหนึ่งมีผลทำให้สื่อภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินถูกควบคุมและแทรกแซงจนไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์ศูนย์กลางอำนาจอย่างเปิดเผย จากข้อสรุปที่เป็นรายละเอียดต่างๆ นำมาสร้างแผนภาพความสัมพันธ์ได้ดังแผนภาพที่ 7.1

แผนภาพที่ 7.1 แสดงความสัมพันธ์ของข้อสรุปที่ได้จากการศึกษา



7.2 อภิปรายผลการวิจัย

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษากล่าวได้ว่าเป็นการยืนยันสมมติฐานที่ตั้งไว้ในแง่ที่ระบอบทักษิณและปฏินเกิดขึ้นจากภูมิหลังของรัฐธรรมนุญที่มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่มาก มีอำนาจบารมีและอำนาจกฎหมายและเหตุผลรองรับตัวระบอบ แต่ในขณะเดียวกันระบอบทักษิณและปฏินได้ใช้ภูมิหลังดังกล่าวสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด และเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตย

ผลจากการศึกษาในงานชิ้นนี้ส่วนใหญ่เป็นการชี้ให้เห็นปัญหาประชาธิปไตย ทั้งในเชิงประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด และความถดถอยทางประชาธิปไตย ซึ่งไม่ส่งเสริมให้เกิดการสถาปนาประชาธิปไตยที่ลงรากปักฐาน การอภิปรายผลการศึกษาในที่นี้จึงต้องการเสนอตัวแบบหรือมุมมองต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยอันเป็นข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา ทั้งนี้จะเสนอมุมมองต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ทฤษฎีหรือปรัชญาของการพัฒนาประชาธิปไตยควบคู่ไปกับข้อเสนอในเชิงปฏิบัติหรือการออกแบบกลไกในการพัฒนาประชาธิปไตย

ข้อค้นพบปัญหาประชาธิปไตยที่ได้จากกรณีศึกษานำไปสู่ข้อเสนอทางปรัชญาในการพัฒนาประชาธิปไตยได้ว่า กรอบคิดที่เชื่อกันว่าประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นหมุดหมายความสำเร็จสูงสุดในการพัฒนาประชาธิปไตย อาจไม่เพียงพอหรือไม่สามารถตอบโจทย์กับปัญหาประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและรัฐเซียภายใต้ระบอบทักษิณและปฏินได้ เพราะความเชื่อที่จะวางกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบทางสังคมการเมือง ความพยายามการออกแบบสถาบันทางการเมืองต่างๆ รวมถึงการสร้างโลกทัศน์ สร้างชุดความคิดทั้งหลายให้กับประชาชนเพื่อทำให้สังคมการเมืองของประเทศไทยและรัฐเซียเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกลับทำให้เกิดความถดถอยทางประชาธิปไตย ซึ่งกลายเป็นปัญหาทางประชาธิปไตยที่ซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะเดียวกันแนวคิดทางประชาธิปไตยเสรีนิยมที่ได้รับการยอมรับว่าดีตามทัศนะของตะวันตกก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อด้อยอยู่มาก¹ ทั้งในประเด็นเรื่องการแบ่งแยกสังคมให้มีคนในฝ่ายเสี่ยงข้างมากข้างน้อย (Social Exclusion) การวิจารณ์ถึงคุณภาพของพลเมือง (Citizen Stupidity) รวมไปถึงการมีพลเมืองที่เพิกเฉยต่อการเมือง (Citizen Ignorance) ซึ่งเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงถึงคุณภาพของประชาธิปไตย ทั้งนี้ยังมีการวิจารณ์ถึงรูปแบบวิธีการตามการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ทำให้เกิดปัญหาใน

¹ Bruce Gilley, "Is Democracy Possible," *Journal of Democracy* 20, 1 (January 2009): 113-125.

เรื่องความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) ไม่มีเสถียรภาพ (Instability) ปกครองโดยยึดตามฝูงชน (Mob Rule) รวมถึงการยึดถือแนวทางตามชาติตะวันตก (Westernization)

ดังนั้นเพื่อป้องกันประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด และความถดถอยทางประชาธิปไตยที่สูญหายที่สำคัญเพื่อสถาปนาประชาธิปไตยให้ลงรากปักฐานอาจต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ดังนี้

ประการแรก สร้างความเข้มแข็งและมั่นคงของประชาธิปไตย (Consolidated Democracy) กล่าวคือ แม้ว่ากฎเกณฑ์กติกา รวมถึงสถาบันทางการเมืองที่ออกแบบมาเพื่อรองรับระบอบประชาธิปไตยจะไม่ได้สมบูรณ์แบบทั้งในเชิงหลักการ รูปแบบ และการทำหน้าที่ (Function) ตามลักษณะของประเทศที่ประชาธิปไตยลงรากปักฐานแล้ว แต่ควรทำให้หลักการระบบของการปกครอง และระบบของสถาบันทางการเมืองทางประชาธิปไตยที่ซับซ้อนและไม่ได้สมบูรณ์แบบดังกล่าว รวมถึงรูปแบบที่ส่งเสริมและช่องโหว่ทางประชาธิปไตย มีสถานะเป็นกฎกติกาของเกมในเมืองที่ประชาชนในฐานะผู้เล่นเกมต้องยึดถือ ตราบเท่าที่ประชาชนยังอยู่ในสถานะของผู้เล่นเกมก็จะต้องยึดถือกฎกติกานั้น และต่อเนื่องไปสู่การสร้างความเข้มแข็งและมั่นคงของประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Modern Consolidated Democracy)² ที่ชุดความคิดทางสังคมการเมืองไม่ว่าจะเป็นบรรทัดฐาน สถาบันทางการเมือง ระเบียบกฎเกณฑ์ทางประชาธิปไตยได้รับการยอมรับโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง จึงค่อยเข้าสู่กระบวนการแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้เกิดกฎกติกา สถาบันทางการเมืองที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ประการที่สอง แนวคิดเรื่องการสร้างชั่วคราวทางการเมืองของ โรเบิร์ต ดาฮ์ล นับว่ายังมี ความสำคัญอยู่ แต่ต้องทำให้เกิดสภาวะการณ์หลายชั่วคราวที่เป็นจริงผ่านองค์กรของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย และสร้างให้มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับกลุ่มองค์กรประชาสังคมเพื่อสร้างความหลากหลายของชั่วคราว รวมถึงการสร้างเครือข่าย (Network) รวมกันระหว่างองค์กรอิสระของรัฐด้วยกัน และสร้างเครือข่ายรวมกันระหว่างองค์กรอิสระของรัฐกับกลุ่มองค์กรประชาสังคม การดำเนินการตามลักษณะดังกล่าวยังทำให้เกิดความรับผิดชอบในแนวระนาบ (Horizontal Accountability)³ คือ การรับผิดชอบที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามลำดับชั้นแต่เป็นการรับผิดชอบต่อที่เสมอหน้า การร้องขอให้มีการรับผิดชอบต่อสามารถเกิดขึ้นได้จากหลายหลายระดับหลายทิศทาง

² Juan J. Linz and Alfred Stephan, "Toward Consolidated Democracy," *Journal of Democracy* 7, 2 (April 1996): 14-31.

³ Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in new Democracies," *Journal of Democracy* 9, 3 (July 1998): 112-124.

ประการที่สาม แก่นของรัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเสมือนปรัชญาทางประชาธิปไตยต้องไม่กำหนดให้เป็นไปเพื่อมอบอำนาจให้แก่การเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือสถาบันการเมืองใดสถาบันหนึ่งเป็นหลัก แต่ต้องกำหนดแก่นของรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความมั่นคงและต่อเนื่องของประชาธิปไตย รวมทั้งสถาบันทางการเมืองของรัฐต้องวางอยู่บนพื้นฐานของเจตจำนงทางการเมืองเพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชน และใช้สถาบันทางการเมืองของรัฐไปเพื่อประชาธิปไตย

จากข้อเสนอในแง่ปรัชญาในการพัฒนาหรือสถาปนาประชาธิปไตยส่วนแรกที่ระบุให้สร้างความหลากหลายของขั้วอำนาจผ่านองค์กรของรัฐทำให้สามารถเสนอตัวแบบการสถาปนาประชาธิปไตยได้เช่น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรตุลาการที่สำคัญไม่ว่าจะเป็น ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯลฯ มีที่มาจาก 3 ทางคือ ผู้ที่ได้รับการคัดสรรจากฝ่ายตุลาการจำนวนหนึ่ง ผู้ที่ได้รับการคัดสรรร่วมกันจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจำนวนหนึ่ง และผู้ที่ได้รับการคัดสรรด้วยวิธีการเลือกตั้งในระดับประเทศจำนวนหนึ่งโดยให้ผู้ที่ได้รับการคัดสรรด้วยวิธีการเลือกตั้งมีสัดส่วนจำนวนมากที่สุด การออกแบบกลไกดังกล่าวทำให้แก้ปัญหาในด้านที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรของรัฐเหล่านั้นได้ กล่าวคือมีที่มาที่หลากหลายมีลักษณะเป็นตัวแทนของขั้วอำนาจต่างๆ ในสังคม อีกทั้งยังสร้างการเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนได้ผ่านผู้ดำรงตำแหน่งที่มาในสัดส่วนของการเลือกตั้ง และด้วยที่มาจากหลากหลายขั้วอำนาจนี้เองอาจทำให้ประชาธิปไตยเข้มแข็งมั่นคง ทั้งยังแก้ไขปัญหาไม่ให้เกิดการครอบงำ หรือควมรวมอำนาจผ่านตัวแทนจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เพียงฝ่ายเดียว

อีกทั้งข้อเสนอในแง่ปรัชญาที่กล่าวว่า การสร้างขั้วอำนาจที่หลากหลายยังสามารถทำได้ผ่านการมีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับกลุ่มองค์กรประชาสังคม ทำให้เสนอการออกแบบกลไกการสถาปนาประชาธิปไตยได้เป็นตัวอย่างเช่น กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอีกสถานะหนึ่งอย่างเป็นทางการคือ การเป็น Lobbyist โดยเป็นตัวแทนให้กับกลุ่มคนในภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เพื่อให้มีการพัฒนาระบบ Lobbyist ไปสู่การสร้างเครือข่ายของกลุ่มองค์กรที่เข้มแข็งลดการผูกขาดอำนาจ และเป็นผลทางอ้อมให้พรรคการเมืองมีการเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริงผ่านองค์กรกลุ่มคนต่างๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนให้ การออกแบบกลไกดังกล่าวทำให้เกิดการกำหนดตัวแทนผู้รับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคมได้อย่างเป็นทางการ กล่าวคือ หากกลุ่มเกษตรกรมีปัญหาเรื่องราคาข้าวตกต่ำ ก็สามารถยื่นข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก. (นามสมมติ) ได้โดยตรงและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก. ต้องรับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยปฏิเสธไม่ได้ รวมทั้งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้โดยไม่มีเหตุผลรองรับที่เพียงพอกลุ่มเกษตรกรก็สามารถยื่นถอด

ถอนได้ ทั้งนี้ในประเด็นปัญหาอื่นๆ ก็เช่นกัน อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าการรวมตัวของประชากรเป็นกลุ่มองค์กรในสังคมไทยไม่ได้ชัดเจนและมีความยืดหยุ่นพอ แต่การออกแบบกลไกเช่นนี้ส่วนหนึ่ง จะเข้าไปช่วยพัฒนาระบบการรวมตัวของประชาชนเป็นกลุ่มองค์กรให้มากขึ้น อีกทั้งประชาชนยัง ใช้การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรเข้าไปเชื่อมต่อเป็นเสียงสนับสนุน ต่อรอง ต่อด้านกับพรรคการเมืองทำให้พรรคการเมืองเชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริงก็จะนำไปสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมั่นคง

นอกจากนี้ข้อเสนอในแง่ทฤษฎีในการพัฒนาประชาธิปไตยที่ว่าสถาบันทางการเมืองของ รัฐต้องวางอยู่บนพื้นฐานของเจตจำนงทางการเมือง และใช้สถาบันทางการเมืองของรัฐไปเพื่อ ประชาธิปไตย นำมาสู่การออกแบบกลไกการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเป็นตัวอย่างเช่น พรรค การเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นต้องไม่ให้พรรค การเมืองไปกดทับหรือแทนที่ขบวนการทางสังคม ในขณะที่เดียวกันขบวนการทางสังคมต้องไม่เข้า มาแทนที่พรรคการเมือง ต้องให้ขบวนการทางสังคมเกิดขึ้นและดำเนินต่อไปเพื่อติดตาม ตรวจสอบ เฝ้าระวังพรรคการเมืองกับประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชน การออกแบบกลไกดังกล่าว อาจมีลักษณะที่ขัดแย้งกับแนวคิดประชาธิปไตยของนักคิดตะวันตกที่มีมองว่าพรรคการเมืองควร เริ่มขึ้นจากขบวนการทางสังคมต่างๆ และพัฒนามาสู่การเป็นพรรคการเมือง อย่างเช่น พรรค แรงงานของประเทศในทวีปยุโรปที่มีต้นกำเนิดมาจากสหภาพแรงงานและพัฒนามาสู่การจัดตั้ง เป็นพรรคการเมือง แต่การดำเนินการตามลักษณะดังกล่าวก็ไม่มีสิ่งใดรับรองว่าจะไม่เกิดความ ถดถอยทางประชาธิปไตย ดังนั้นพรรคการเมืองควรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของขบวนการทางสังคม เพื่อนำประเด็นปัญหาไปสู่การดำเนินการแก้ไข ไม่ใช่ไปกดทับหรือแทนที่ขบวนการทางสังคมด้วย การควมรวมให้เข้ามาอยู่ในพรรคการเมืองแล้วสร้างเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ครองเสียงข้าง มากซึ่งจะเกิดปัญหาทางประชาธิปไตยตามมา ดังนั้นขบวนการทางสังคมควรจะสร้างและใช้พลัง ไปเพื่อขับเคลื่อนประเด็นปัญหาความต้องการ ขับเคลื่อนการตรวจสอบ ต่อรองอำนาจรัฐ จะทำให้ ประชาธิปไตยเข้มแข็งและมั่นคงได้มากกว่า

7.3 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาในเชิงการเมืองเปรียบเทียบในสังคมไทยยังมีอยู่น้อยโดยเฉพาะการศึกษา เปรียบเทียบการเมืองของไทยกับกลุ่มประเทศอดีตคอมมิวนิสต์ การเลือกศึกษาเปรียบเทียบ ระหว่างไทยกับรัสเซียในที่นี้จึงเป็นตัวอย่างของการศึกษาวิจัยในเชิงการเมืองเปรียบเทียบรูปแบบ หนึ่งอันได้แก่ การศึกษาตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในเชิงการเมือง เปรียบเทียบรูปแบบอื่นๆ ที่สามารถนำไปเป็นแนวทางในการศึกษา พร้อมทั้งเลือกจุดเน้นใน การศึกษาการเมืองเปรียบเทียบระหว่างไทยกับรัสเซียที่แตกต่างกันออกไป โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

7.3.1 การศึกษาประเทศใดประเทศเดียว: ศึกษาความถดถอยทางประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยภายหลังระบอบทักษิณ หรือศึกษาความถดถอยทางประชาธิปไตยในสังคมการเมืองรัสเซียภายหลังระบอบปูติน

การศึกษาในลักษณะดังกล่าวเป็นการเน้นศึกษาในประเทศไทยหรือประเทศรัสเซียประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการเฉพาะ จากการศึกษาในครั้งนี้ประเด็นที่น่าสนใจคือ การศึกษาว่า ภายหลังจากการสิ้นสุดของระบอบทักษิณและปูติน ซึ่งถือว่าเป็นจุดตั้งต้นของการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าแล้ว สภาพการณ์ของรัฐที่เป็นผู้ล่ายังคงดำรงอยู่ และพัฒนาตัวระบอบขึ้นจนทำให้ประชาธิปไตยมีแนวโน้มไปในทิศทางใด หรือในทางกลับกันลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าอาจไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ และประชาธิปไตยมีทิศทางในการคลี่คลายตัวไปในลักษณะใด การศึกษาในลักษณะนี้จะทำให้สามารถลงลึกในรายละเอียด และระดับของข้อมูล อีกทั้งยังทำให้ขอบเขตของการศึกษามีจุดเน้นที่เฉพาะเจาะจงต่อการจัดการข้อมูลและการวิเคราะห์ แต่ปัญหาที่สำคัญอยู่ตรงการทำให้ผลการศึกษานำไปอธิบายหรือสร้างความเข้าใจการศึกษาอื่นๆ ในกรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบได้

7.3.2 การศึกษาตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป: เปรียบเทียบความแตกต่างของการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับการออกจากอำนาจที่ต่างกันของระบอบทักษิณและปูติน

การศึกษาในลักษณะดังกล่าวเป็นการศึกษาเพื่อนำประเด็นที่สนใจมาศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสองประเทศ จากการศึกษาในครั้งนี้ประเด็นที่น่าสนใจจะนำไปศึกษาต่อคือ พิจารณาความแตกต่างของการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าระหว่างระบอบทักษิณและปูติน โดยพิจารณาว่าความแตกต่างดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงอย่างไรต่อการออกจากอำนาจที่ต่างกันของระบอบทักษิณและปูติน โดยระบอบทักษิณออกจากอำนาจโดยถูกรัฐประหาร ในขณะที่ระบอบปูตินอาจกล่าวได้ว่ายังดำรงอยู่ในอำนาจอย่างต่อเนื่องเพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทและสถานะของตัวบุคคลภายในระบอบ การศึกษาในลักษณะนี้ผลจากการศึกษาสามารถนำไปอธิบายหรือสร้างความเข้าใจการศึกษาอื่นๆ ในกรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบได้อย่างเป็นผล แต่จะพบกับปัญหาในด้านการเข้าถึงข้อมูลเป็นอย่างมาก

7.3.3 การศึกษาภูมิภาค (Area studies): การเปลี่ยนผ่านของประชาธิปไตยในภูมิภาคยุโรปตะวันออก

การศึกษาในลักษณะดังกล่าวเป็นการศึกษาในกลุ่มประเทศที่มีอาณาบริเวณติดต่อกันหรืออยู่ในกลุ่มประเทศเดียวกัน โดยนำประเด็นที่สนใจไปทำการศึกษาในหลายประเทศ ซึ่งอยู่ในภูมิภาคเดียวกันหรือมีอาณาบริเวณติดต่อกัน เพื่อจะพิจารณาว่าประเด็นที่สนใจศึกษานั้นในแต่ละประเด็นมีลักษณะอย่างไร จากการศึกษาในครั้งนี้ประเด็นที่น่าสนใจที่จะทำการศึกษาต่อคือ การพิจารณาเปรียบเทียบการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยของประเทศในภูมิภาคยุโรปตะวันออก ซึ่ง

เป็นภูมิภาคที่ได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครองจากรัสเซียมาโดยตลอด ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาในลักษณะนี้จะทำให้ค้นพบลักษณะบางอย่างทางประชาธิปไตยที่คล้ายคลึงกันจนสามารถจัดประเภทได้ หรือทำให้เห็นลักษณะบางอย่างที่แตกต่างออกไป จนทำให้สามารถแยกแยะความไม่เข้าพวกออกมาได้

7.3.4 การศึกษาระหว่างภูมิภาค (Across regions): บทบาทของฝ่ายบริหารในภูมิภาคยุโรปตะวันออกและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่า

การศึกษาในลักษณะดังกล่าวเป็นการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นที่สนใจข้ามภูมิภาค กล่าวคือ นำประเด็นที่สนใจจะศึกษามาทำการศึกษาในภูมิภาคหนึ่งเปรียบเทียบกับอีกภูมิภาคหนึ่ง โดยอาจเลือกพิจารณาภูมิภาคที่มีความคล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันก็ได้ขึ้นอยู่กับประเด็นที่สนใจ และคำตอบที่ต้องการแสวงหา จากการศึกษาในที่มีประเด็นที่น่าสนใจคือ การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของฝ่ายบริหารในภูมิภาคยุโรปตะวันออกและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่า โดยทั้งสองภูมิภาคถือว่ามีความคล้ายคลึงกันของพัฒนาการทางประชาธิปไตยที่น่าสนใจและสามารถหาจุดร่วมกันบางประการเพื่อนำไปเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิจัยได้ การศึกษาในลักษณะนี้มักมีปัญหาในเชิงขอบเขตของการศึกษาวิจัยเพราะ มีขอบเขตที่กว้างขวาง มีอุปสรรคหลายประการทำให้ทำการศึกษาได้ยาก

7.3.5 การศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดหรือทฤษฎีทางการเมืองเปรียบเทียบ: การศึกษาบทบาทของรัฐภายใต้ทฤษฎีความเป็นสมัยใหม่และการพัฒนาประชาธิปไตย

การศึกษาในลักษณะดังกล่าวเป็นการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดหรือทฤษฎีที่ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศหรือภูมิภาคต่างๆ ว่าได้นำแนวคิดและทฤษฎีไปใช้ในทิศทางใด มีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร จากการศึกษาในครั้งนี้มีประเด็นที่น่าสนใจคือ การศึกษาว่ารัฐมีบทบาทตามแนวคิดทฤษฎีความเป็นสมัยใหม่และการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร บทบาทของรัฐตามแนวคิดดังกล่าวปรากฏหรือแสดงออกมาในลักษณะอย่างไร รวมถึงบทบาทของรัฐตามแนวคิดทฤษฎีความเป็นสมัยใหม่และการพัฒนาประชาธิปไตยทำให้รัฐมีการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่เสรีนิยมประชาธิปไตยหรือไม่ การศึกษาตามลักษณะนี้มีความซับซ้อนมากทั้งในแง่ที่ต้องทำความเข้าใจกับแนวคิดและทฤษฎี รวมถึงทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ที่ต้องศึกษาอย่างหลากหลาย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กองบรรณาธิการฟ้าเดียวกัน. สถานการณ์ขบวนการภาคประชาชนในระบบอบตักซิณ.

ฟ้าเดียวกัน 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 156-165.

กองบรรณาธิการมติชน. ทักษิณ อัครวินผู้ฆ่าตัวเอง. กรุงเทพฯ: มติชน, 2549.

กาญจน์กิติดี พัฒนสุทธิกุล. นโยบายเอื้ออาทร. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

กิตติศักดิ์ ปกรติ. 7 ปมปริศนาในยุคทักษิณานุวัตร. ใน เจมส์ศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ),

รู้ทันทักษิณ, หน้า 135-150. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. การเมืองการปกครองรัฐเซีย. กรุงเทพฯ: วาสนา, 2550.

เกษียร เตชะพีระ. ทางแพร่งและพงหนาม: ทางผ่านสู่ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2551.

เกษียร เตชะพีระ. บุชกับทักษิณ : ระบอบอำนาจนิยมขวาใหม่ไทย-อเมริกัน. กรุงเทพฯ: คบไฟ,

2547.

แก๊งกิจ กิติเรียงลาภ. เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการต่อสู้ทางชนชั้นในประเทศไทยจาก

พ.ศ.2535 ถึง พ.ศ.2549: ศึกษาการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองและการเสื่อมอำนาจของ
รัฐบาลพรรคไทยรักไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ผลกระทบของระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญปี

พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมือง
การปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2541.

แก้วคำ ไกรสรพงษ์. หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่. กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ขจิตภัย บุรุษพัฒน์. ดับไฟใต้. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยา, 2548.

คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนของวุฒิสภา. สงครามยาเสพติด ไทยฆ่าไทย. ใน

เจมส์ศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รู้ทันทักษิณ 3, หน้า 153-177. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน,
2547.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550.

คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้ วุฒิสภา. กรณีความรุนแรงที่

ตากใบกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้. ใน ภิญญา

- ไตรสุริยธรรมา (บรรณานุกรม), พระราชอำนาจ ชาติไทย และไฟใต้, หน้า 181-221.
กรุงเทพฯ: Openbooks, 2548.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนปี 2547-2550 ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552.
- คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญตายแล้ว. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2548.
- คำรณ อินธนูไชย. รัสเซียใหม่ที่กำลังล้มล้างความรวบ "น้ำมันและก๊าซ" ต่อไปอย่าเรียกข้าว่าสหาย. กรุงเทพฯธุรกิจ (21 พฤษภาคม 2550): 33.
- เครื่องเคียง. แฉบัญชีดำผู้มีอิทธิพลทั่วประเทศ รัฐเปิดเกมรุกปราบหนักรับเลือกตั้ง. มติชน (19 พฤศจิกายน 2547): 13.
- ผายนีย์ ช. บุญพันธ์. การบริหารแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- จรรยา เจริญอภิวัฒน์, จิรพันธ์ หาญอังกูรวิทย์, ธิติพร ดนตรีพงษ์, และรุจน์ โกมลบุตร. การกำหนดวาระข่าวสารของรัฐบาล: ไม่สร้างข่าวก็แทรกแซงข่าว. ใน ปิดหู ปิดตา ปิดปาก: สิทธิเสรีภาพในมือธุรกิจการเมืองสื่อ, หน้า 159-183. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2548.
- จิรวัดณ์ รจนาวรรณ. ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ. กรุงเทพฯ: ฟังตน, 2546.
- จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์. อาจารย์นิติศาสตร์ 11 สถาบันยกหลักนิติธรรมด้าน พ.ร.ก. ถูกเงิน. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณานุกรม), ไอ.ซี.ยู. ทักษิณมิกส์, หน้า 51-56. กรุงเทพฯ: สถาบันวชิรธรรมศาสตร์, 2549.
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- แฉปมโรมันหย่าเมีย หลังคำขอลูกนำหมီးขาว-หวั่นภาพฉาว. สยามรัฐ (16 มีนาคม 2550): 20.
- ชำนาญ รอดเหตุภัย และคณะ. อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- ต้นทูนสงครามเชชเนีย มอสโกไม่ถึงกับสะเทือน. ไทยโพสต์ (14 มกราคม 2543): 6.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.
- เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, กระทรวง. สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปราบปรามผู้มีอิทธิพล พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: สำนัก

สถิติพยากรณ์, 2548.

นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองและการปกครองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: แพรววิทยา, 2514.

นรนิติ เศรษฐบุตร. รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

นวนน้อย ตริรัตน์ และคณะ. การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

นวนน้อย ตริรัตน์ และธานี ชัยวัฒน์. หนังสือพิมพ์กับการสะท้อนความจริงในสังคมไทย. ใน นวนน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (บรรณาธิการ), เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด, หน้า 48-79. กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.

นิพนธ์ พัวพงศกร. การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รัฐันท์ทักษิณ, หน้า 89-131. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

นิยม รัฐอมฤต. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ), การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, หน้า 69-96. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

นิติทาส. สงครามปราบปรามผู้มีอิทธิพล ตอนปราบเจ้าพ่ออย่างไรไม่ให้ถูกครหาว่ากลั่นแกล้งกันทางการเมือง. สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2546): 6.

บรรเจิด สิงคนดี. การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเครื่องชี้วัดความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รัฐันท์ทักษิณ 2, หน้า 261-282. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

บุญเลิศ ช่างใหญ่. การเมืองเรื่องผู้มีอิทธิพล. มติชน (11 กรกฎาคม 2546): 6.

ปทุมพร วัชรเสถียร. กลาสนอสท์-เปเรสตรอยกา กอริบาชอฟปฏิรูป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ในบริบทปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทน. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), ก้าว (ไม่) พันประชาชนนิยมแสวงหาประชาธิปไตย, หน้า 9-63. กรุงเทพฯ: เอดีสันเพรส, 2551.

ปราณ พิสิฐเศรษฐการ. ทักษิณกับนโยบายสังคม. กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. รัสเซียยุคเเลดตีซึน บนเส้นทางประชาธิปไตยหรืออำนาจนิยม. กรุงเทพฯ: สยามพันธ์, 2536.
- เปิดชุมข่ายธุรกิจ "วงศ์สวัสดิ์". กรุงเทพธุรกิจ (18 กันยายน 2551):4.
- เปิดผลสำรวจทัศนคติคน 3 จว.ได้ ทหาร-สื่อ นำโด่งชาวบ้านไม่ไว้ใจ" กรุงเทพธุรกิจ (3 กรกฎาคม 2550): 15.
- เปรีญญเถื่อน. วิธีปราบผู้มีอิทธิพล. แนวหน้า (18 กรกฎาคม 2546): 5.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. การทับซ้อนของผลประโยชน์กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ), ไอ.ซี.ยู. ทักษิณมิกส์, หน้า 67-72. กรุงเทพฯ: สถาบัน วิถีทรรศน์, 2549.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. ทักษิณมิกส์. ใน จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ), ข้าแหละทักษิณมิกส์, หน้า 109-130. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2547.
- ฝ่ายข่าวการเมือง. บัญชีผู้มีอิทธิพล. มติชน (17 กรกฎาคม 2546): 2.
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. ทักษิณนิยม...(อีกที). ใน ภิญโญ ไตรสุริยະธรรมมา (บรรณาธิการ), พิชทักษิณ, หน้า176-202. กรุงเทพฯ: open books, 2547.
- ไพโรจน์ อยู่มณเฑียร และ รุจน์ มั่นชิตรา. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี คนที่ 23. กรุงเทพฯ: น้ำฝน, 2544.
- ภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์. ปูตินผู้มีอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ. โพสต์ทูเดย์ (9 มีนาคม 2551): A2.
- ภูมิอินทร์ สิงห์ชวาลา. โครงการฆ่าเพื่อชาติ: ยาเสพติดกับแนวคิดทรัพยากรมนุษย์ในยุค เสรีนิยมใหม่" ใน ทิวากร แก้วมณี และคณะ (บรรณาธิการ), รวมบทความวิชาการฉบับ พิเศษ: 5 ปี รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, หน้า 193-234. พิษณุโลก: ดาวเงินการพิมพ์, 2552.
- ภูริวรรค์ ใจสำราญ. การรวมพรรคการเมือง: ศึกษากรณีการรวมพรรคไทยรักไทยกับ พรรคความหวังใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- มานะ ผุยเจริญ. รัสเซียยุคปูติน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการระหว่างประเทศมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2544.
- ยุพา วงศ์ไชย. นโยบายสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภการพิมพ์, 2545.
- โยชิฟุมิ ทามาตะ. ประชาธิปไตย การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการออกจากประชาธิปไตยของ ประเทศ. ฟ้าเดียวกัน 6, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2551): 99-136.

รมย์ ภิรมนตรี, นฤมิตร สอดสุข และคณะ. รัสเซียใหม่และลู่ทางความสัมพันธ์กับไทย. กรุงเทพฯ:

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551.

รมย์ ภิรมนตรี, ผู้อำนวยการศูนย์รัสเซียศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 26

พฤษภาคม 2553.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐกิจศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 เล่ม 1. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐกิจศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย. Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่

ฐานอำนาจใหม่. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เพรส, 2546.

รัสเซียตั้งเงื่อนไขเจรจาวิกฤตเชเชเนีย. ปฏิวัติก (11 มกราคม 2543): 4.

รัสเซียนำผู้ร้ายออกทีวีโชว์ สังปิดทุก ร.ร. เมืองเบสลัน. มติชน (7 กันยายน 2547): 1.

รัสเซียบุกผลิตซีพหวน้ำกบฏเซเชน. มติชน (10 มีนาคม 2548): 28.

รัสเซียยิงเรียบ กวาดล้างเซเชน กบฏตายหมู่ 61 ศพ จบวิกฤตถล่มเมือง. แนวหน้า

(15 ตุลาคม 2548): 15.

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี, สำนักงาน. มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง ผลการดำเนินการตามนโยบาย

การปราบปรามผู้มีอิทธิพล [ออนไลน์]. 2546. แหล่งที่มา: www.cabinet.thaigov.go.th.

[27 ตุลาคม 2552]

ลำดับการจับตัวประกันครั้งใหญ่ในรัสเซีย. มติชน (6 กันยายน 2547): 28.

วดีน คันฉ่อง. นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการ

บ้านเคื้ออาหาร กับโครงการบ้านมั่นคง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขา

เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

วัลยา. ทักษิณ ชินวัตร ตาตุดาว เท้าติดดิน. กรุงเทพฯ: มติชน, 2544.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอ ผู้ว่า

ราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ: Forepace

Publishing House, 2546.

วีรพล จ้อยทองมุล, นิคม ชาวเรือ และคณะ. ประวัติ/สุนทรพจน์ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรีคนที่ 23. กรุงเทพฯ: ลุ่มเจ้าพระยา, 2544.

วุฒิชัยรัสเซียไหวตขยายเวลานั่ง ปธน. มติชน (23 ธันวาคม 2551): 32.

- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. การกระจายอำนาจ. ใน เอก ตั่งทรัพย์วัฒนา (บรรณาธิการ), คำ และความคิด
ในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 1, หน้า 184-192. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2550.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 20 สิงหาคม 2552.
- วอนไบปิลิวปวนยะลา. สยามรัฐ (16 เมษายน 2548): 4.
- ศาลรัฐธรรมนูญ, สำนักงาน. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- สงครามเซชนีย์ จบด้วยชัยชนะรัสเซีย. ไทยโพสต์ (28 ธันวาคม 2542): 6.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. ใน
เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รัฐันทักษิณ, หน้า 151-165. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน,
2547.
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. สังคมและวัฒนธรรมไทย: ลักษณะ การเปลี่ยนแปลง และวิทยาการวิจัย.
ขอนแก่น: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2543.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. คอร์ปรัปชั่นนโยบายภายใต้รัฐบาลทักษิณ. ใน ภิญญ ไตรสุริยธรรมา
(บรรณาธิการ), พิษทักษิณ, หน้า 82-100. กรุงเทพฯ: Openbooks, 2547.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์. ใน นवलน้อย ตริรัตน์ และ
กนกศักดิ์ แก้วเทพ (บรรณาธิการ), เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด, หน้า 1-46.
กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2547.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย ใน
เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รัฐันทักษิณ 2, หน้า 99-112. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน,
2547.
- สมกล อดุลยานนท์. ทักษิณ ชินวัตร อัศวินคลื่นลูกที่สาม. กรุงเทพฯ: มติชน, 2546.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. คณะกรรมการสมานฉันท์ฯ เพื่อใคร (1). กรุงเทพธุรกิจ
(21 กรกฎาคม 2552): 15.
- สิริพรรณ นกสวน. วิธีการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ. ใน ประมวลสาระชุดวิชา 83703 การเมือง
เปรียบเทียบ หน่วยที่ 1-5, หน้า 111-163.นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- สุรชัย ชันอาสา. CEO กลยุทธ์การบริหารราชการจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพฯ: กอง
วิชาการและแผนงาน กระทรวงมหาดไทย, 2546.

- สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล. ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา. สัมภาษณ์, 29 พฤษภาคม 2552.
- สุวรรณ รจนาปกรณณ์. คมความคิด ทักษิณ ชินวัตร เล่ม 3. กรุงเทพฯ: วรณสาสน์, 2546.
- สุวินัย ภรณวลัย. แกะรอยทักษิณมิกส์. กรุงเทพฯ: openbooks, 2547.
- โสมนัส. วลาดิเมียร์ ปูติน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2548.
- เสี่ยหมื่นคิดไม่พันเจอคู่ปรับโยนหมายศาลกลางร้านหมูเมื่องผู้ดี. ผู้จัดการรายวัน (9 ตุลาคม 2550): 7.
- หมัดเด็ดชีพหัวหน้ากบฏเซเนีย. โพสต์ทูเดย์ (11 กรกฎาคม 2549): A7.
- อริวัฒน์ ทรัพย์ไพฑูรย์. เส้นทางชีวิต พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร. กรุงเทพฯ: เยียร์บีค, 2543.
- อนันต์ชัย เลหาพะพันธุ์ และสัจชัย สุวังบุตร. รัสเซียสมัยซาร์และสังคมนิยม. กรุงเทพฯ: ศักดิโสภา การพิมพ์, 2548.
- อนุชา เจริญโพธิ์. เหยื่อสงครามยาเสพติด. ใน อรุณี เอี่ยมศิริโชค (บรรณาธิการ), เจาะข่าวนโยบาย สาธารณะ, หน้า 275-304. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย, 2549.
- อนุสรณ์ ลิ่มมณี. การปฏิรูปการเมือง. ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการ: การปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540: ความก้าวหน้าและความล้มเหลว, หน้า 1-85. 14-15 มิถุนายน 2548 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2548.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- อัมมาร สยามวาลา และคณะ. การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- อัษฎา ชัยนาม. การทูตยุคทักษิณ. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รู้ทันทักษิณ 2, หน้า 207-257. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. อนาคตสื่อเสรีในระบบทักษิณ. ใน เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (บรรณาธิการ), รู้ทันทักษิณ, หน้า 167-183. กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณมิกส์และผลต่อ นโยบายการพัฒนา. ไฟฟ้าเดียวกัน 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 93-127.
- อานันท์ ปันยารชุน. หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง. วารสาร ธรรมศาสตร์ 23 (ม.ค.-เม.ย. 2540): 13-14.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ทักษิณฯ- ประชาชนิยม. กรุงเทพฯ: มติชน, 2550.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, อรรถ ฤๅเจริญ และคณะ. องค์กรที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯ CEO. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

2 ปีประชานิยมคนไทยตายผ่อนส่ง," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 49 (7-13 มีนาคม 2546): 10.

ภาษาอังกฤษ

Bacon, E., and Wyman, M. Contemporary Russia. New York: Palgrave Macmillan. 2006.

Barany, Z., and Moser, R. G. (eds). Russian Politics Challenges of Democratization.

Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Benz, A.; and Papadopoulos, Y. Government and Democracy. New York: Routledge,

2006.

Bhargava, V., and Bolongaita, E. Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action. Washington D.C: World Bank, 2004.

Breslauer, G. W. Regimes of Political Consolidation. In A. Pravda (ed), Leading Russia: Putin in Perspective, pp.37-58. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Brown, A. (ed). Contemporary Russian Politics. New York: Oxford University Press, 2001.

Bryman, A. Social Research Methods. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Chaisty, P. Legislative Politics and Economic Power in Russia. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

Chaisty, P. Majority Control and Executive Dominance. In A. Pravda (ed), Leading Russia: Putin in Perspective, pp.119-138. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Chakraverti, S. Predatory State- The Black Hole of Social Science. Time of India (22 September 1999):1.

Colton, T. J.; and Skach, C. The Russian Predicament. Journal of Democracy 16, 3 (July 2005): 113-125.

Dalton, R. J.; Scarrow S. E.; and Cain, B. E. Advanced Democracies and The New Politics. Journal of Democracy 15, 1 (January 2004): 124-137.

Danks, C. Russian Politics and Society: An Introduction. Essex: Pearson Education, 2001.

Davidova N. and Manning N. Russia: State Socialism to Marketized Welfare. In P. Alcock (ed), International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World,

- pp.190-207. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- De Guzman, R. P., and Reforma, M. A. Decentralization towards Democratization and Development. Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration, 1993.
- Diamond, L. The Spirit of Democracy. New York: Times Books, 2008.
- Diamond, L., Linz J. J., and Lipset, S. M. Democracy in Developing Countries: Asia, 3. Colorado: Lynne Rienner, 1989.
- Diamond, L., Linz J. J., and Lipset, S. M. Democracy in Developing Countries: Latin America, 4. Colorado: Lynne Rienner, 1989.
- Doorenspleet, R. Democratic Transitions. Colorado: Lynne Rienner, 2005
- Duverger, M. The Influence of the Electoral System on Political Life. International Social Science (Bulletin: Summer 1951), pp.314-352.
- Franzese, R. J. JR. Multicausality, Context- Conditionality, and Endogeneity. In G. Boix and S. C. Stokes (eds), The Oxford Handbook of Comparative Politics, pp.27-74. New York: Oxford University Press, 2007.
- Gilley, B. Is Democracy Possible. Journal of Democracy 20, 1 (January 2009): 113-125.
- Green, P. (ed). Democracy. New York: Humanity Book, 1999.
- Guriev, S. and Rachinsky, A. The Role of Oligarchs in Russian Capitalism. The Journal of Economic Perspectives 19,1 (Winter 2005): 131-150.
- Hahn, G. Reforming the Federation. In S. White; Z. Gitelman and R. Sakwa (eds), Developments in Russian Politics, pp.148-167. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Hale, H. E. Why not Parties in Russia? : Democracy, Federalism, and The State. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Hassner, P. Russia's Transition to Autocracy. Journal of Democracy 19,2 (April 2008): 5-15.
- Held, D. Models of Democracy. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Hellman, J. S., Jones, G., and Kaufmann, D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. Policy Research Working Paper No. 2444 on ABCDE Conference, pp.2-36. Washington D.C.: The World Bank, 2000.

- Holmes, L. Russian Corruption and State Weakness in Comparative Post-Communist Perspective. In A. Pravda (ed), Leading Russia: Putin in Perspective, pp.75-102. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Huntington, S., P. The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1978.
- Huskey, E. Overcoming the Yeltsin Legacy: Vladimir Putin and Russian Political Reform. In A. Brown (ed), Contemporary Russian Politics, pp.82-96. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Huskey, E. Putin as Patron: Cadres Policy in the Russian Transition. In A. Pravda (ed), Leading Russia: Putin in Perspective, pp.161-178. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Jack, A. Inside Putin's Russia. London: Granta Books, 2004.
- Kapstein, E. B., and Converse, N. Why Democracy Fail. Journal of Democracy 19,4 (October 2008): 57-67.
- Kotz, D. M., and Weir, F. Russia's Path from Gorbachev to Putin: The demise of the Soviet system and the new Russia. Oxon: Routledge, 2007.
- Krastev, I. Democracy's Doubles. Journal of Democracy 17,2 (April 2006): 52-62.
- Lawrence, N. W. Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approaches. Massachusetts: Pearson, 2006.
- Lawson, S. Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime: Change and Democratization. Comparative Politics 25 (February 1993): 183-196.
- Linz, J. J., and Stephan, A. Toward Consolidated Democracy. Journal of Democracy 7,2 (April 1996): 14-31.
- Llosa, A. V. Comparing Populism of Russia and Latin America. Washington Post (18 April 2007): 20.
- Lynch, A. C. How Russia Is Not Ruled: Reflection on Russian Political Development. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Martinez, J., Timofeev, A., and Boex, J. Reforming Regional-Local Finance in Russia. Washington DC: The World Bank, 2006.
- Mccargo, D. Democracy under stress in Thanksin's Thailand. Journal of Democracy 13,4 (October 2002): 112-125.

- Mcfaul, M. Russia Under Putin: One Step Forward, Two Steps Back. Journal of Democracy 11, 3 (July 2000): 19-47.
- Mcfaul, M., and Petrv, N. What The Elections Tell Us. Journal of Democracy 15, 3 (July 2004): 20-30.
- Mcfaul, M., and Welss, K. S. (eds). After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Medushevsky, A. N. Russian Constitutionalism: Historical and Contemporary Development. Oxon: Routledge, 2006.
- Meyer, G. Formal Institution and Informal Politics in Central and Eastern Europe. Opladen: Barbara Budrich, 2008.
- Mickiewicz, E. Television, Power, and The Public in Russia. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Mill ,J. S. The Student's handbook : Synoptical and Explanatory of Mr. J.S. Mill's System of Logic. A.H. Killick (ed). London: Longman, 1984.
- Moselle, B., and Polak, B. A Model of a Predatory State. Journal of Law Economic & Organization12 (April 2001): 1-30.
- Moses, J. C. Political Economic Elites and Russian Regional Election 1999-2000: Democratic Tendencies in Kaliningrad, Perm and Volgograd. Europe-Asia Studies 54,6 (September 2002): 905-931.
- Oates, S. Television, Democracy and Elections in Russia. New York: Routledge, 2006.
- Oates, S. Media and Political Communication. In S. White; Z. Gitelman and R. Sakwa (eds), Developments in Russian Politics, pp.114-128. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- O'Donnell, G. Delegative Democracy. Journal of Democracy 5, 1 (January 1994): 55-68.
- O'Donnell, G. Delegative Democracy? Proceeding of East-South Transformation conference 1993, pp. 1-15. Brazil: International Development Research Centre, 1993.
- O'Donnell, G. Horizontal Accountability in New Democracies. Journal of Democracy 9, 3 (July 1998): 112-124.
- Omelyanchuk, O. Explaining State Capture and State Capture Modes: The Cases of

- Russia and Ukraine. Budapest: Central European University Press, 2001.
- Phongpaichit, P. Thailand under Thaksin: Another Malaysia?. Working paper No.109 on Murdoch University, pp. 1-10. Perth: Asia Research Centre, 2004.
- Phongpaichit, P., and Baker, C. Thaksin: The Business of Politics in Thailand. Chiang Mai: Silkworm, 2004.
- Politkovskaya, A. A Small Corner of Hell Dispatches from Chechnya , Translated by A. Burry and T. Tulchinsky. London: University of Chicago Press, 2003.
- Politkovskaya, A. Putin's Russia: Life in a Failing Democracy. Translated by A. Tait. London: HarvillPress, 2004.
- Pravda, A. Introduction: Putin in Perspective in Leading Russia: Putin in Perspective. New York : Oxford University press, 2005.
- Pravda, A. Leading Russia: Putin in Perspective. New York: Oxford University Press, 2005.
- Przeworski, A. Is The Science of Comparative Politics Possible. In G. Boix and S. C. Stokes (eds), The Oxford Handbook of Comparative Politics, pp.147-169. New York: Oxford University Press, 2007.
- Remington, T. F. Politics in Russia. New York: Pearson Education, 2006.
- Richards, D. G. Transition and Reform in a Predatory State: The Case of Paraguay. Journal of Economic Policy Reform 11, 2 (June 2008): 101-113.
- Ross, C. Russian Politics under Putin. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- Rose, R., and Munro, N. Election without Order Russia's challenge to Vladimir Putin. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Russian Federation. Constitution of the Russian Federation. Moscow: Russia's Information Agency- Novosti, 1994.
- Sakwa, R. Putin Russia's Choice. London: Routledge, 2004.
- Sakwa, R. Russian Politics and Society. Oxon: Routledge, 2008.
- Sakwa, R. The 2003-2004 Russian Elections and Prospects for Democracy. Europe-Asia Studies 57, 3 (May 2005): 369-394.
- Seely, R. Russo- Chechen Conflict, 1800-2000: A Deadly Embrace. London: Frank Cass, 2001.
- Shaban, R. Reducing Poverty through Growth and Social Policy Reform in Russia.

- Washington DC: The World Bank, 2006.
- Shevtsova, L. Putin's Russia. Washington, D.C.:Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- Shevtsova, L. Russia Hybrid Regime. Journal of Democracy 12,4 (October 2001): 65-78.
- Sokolova, M. Advocacy Democracy Models: Benefits and Limitations. Information Sciences 37, 2 (April 2006): 32-45.
- Sperling, V. Altered State: The Globalization of Accountability. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Stoner-Weiss, K. Russia: Authoritarianism Without Authority. Journal of Democracy 17, 1 (January 2006): 104-117.
- Stuermer, M. Putin and the Rise of Russia. London: Weidenfeld & Nicolson, 2008.
- Truscott, P. Putin's Progress: A biography of Russia's enigmatic President, Vladimir Putin. London: Simon & Schuster, 2004.
- Tsytkin, M. Russia's Failure. Journal of Democracy 17, 3 (July 2006): 72-85.
- Weber, M. From Max Weber: Essays in Sociology, Translated by H.H. Gerth and C. W. Mills. London: Routledge, 1991.
- Weber, M. Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization. Translated by A. M. Henderson and T. Parsons. New York: Free Press, 1947.
- Weber, M. Max Weber Sociological Writings, Translated by W. Heydebrand. New York: Continuum, 1999.
- Wilde, A. W. Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia. In J. J. Linz.; and A. Stepan (eds), The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America, pp.28-69. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- Willerton, J. P. Putin and the Hegemonic Presidency. In S. White; Z. Gitelman and R. Sakwa (eds), Developments in Russian Politics, pp.18-39. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Wingfield, T. Democratization and economic crisis in Thailand: Political Business and the Changing Dynamic of the Thai State. In E. T. Gomez (ed), Political Business in East Asia, pp.250-300. London: Routledge, 2002.
- Yakovlev, E. and Zhuravskaya, E. State Capture: From Yeltsin to Putin. Moscow: Center for Economic and Financial Research, 2005.



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ให้สัตยาบัน ณ วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2536*

คำปรารภ

สหพันธรัฐรัสเซียประกอบด้วยประชาชนอันหลากหลายโดยมีชีวิตและชะตากรรมรวมกันบนแผ่นดินของเรา มีสิทธิและเสรีภาพ มีความสงบและสามัคคีของประชาชน ดำรงรักษาเอกภาพของรัฐตามที่มีมาในอดีต มีการปฏิบัติตามหลักสากลที่รับรองความเสมอภาคและเสรีภาพในการตัดสินใจของประชาชน เคารพต่อบรรพบุรุษในอดีตผู้นำพาให้พวกเรารักในแผ่นดินเกิด เชื่อในความดีและความยุติธรรม

สร้างความเป็นรัฐที่มีอธิปไตยให้แก่ประเทศรัสเซีย และรักษาหลักการทางประชาธิปไตยอย่างมั่นคง รับรองความผาสุกและความรุ่งเรืองของรัสเซีย มีหลักปฏิบัติที่ต้องรับผิดชอบต่อแผ่นดินเกิดทั้งประชาชนที่มีช่วงชีวิตในปัจจุบันและอนาคต รับรู้ว่าตัวตนของเรามีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในระดับโลก พร้อมทั้งปรับใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

ส่วนที่หนึ่ง

หมวดที่ 1 หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 1

วรรค 1 สหพันธรัฐรัสเซีย หรือรัสเซียเป็นรัฐที่มีกฎหมายบังคับตามแนวทางประชาธิปไตยซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ

วรรค 2 ชื่อ "สหพันธรัฐรัสเซีย" หรือ "รัสเซีย" มีความหมายเดียวกัน

มาตรา 2

สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งที่มีความสูงสุด การยอมรับ การปฏิบัติ การปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและพลเมือง ถือเป็นหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 3

วรรค 1 ผู้ครองอำนาจอธิปไตยและเป็นแหล่งที่มาของอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในสหพันธรัฐรัสเซียคือ

* แปลและเรียบเรียงเพิ่มเติมจาก Russian Federation, *Constitution of the Russian Federation* (Moscow: Russia's Information Agency- Novosti, 1994); รมย์ ภิรมนตรี, เอกสารประกอบการสอนวิชาการเมืองการปกครองรัสเซีย (รช 222), โครงการรัสเซียศึกษา คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2547.

ประชากรของประเทศที่แตกต่างกัน

วรรค 2 ประชาชนสามารถใช้อำนาจทางตรง หรือใช้ผ่านองค์กรอำนาจรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วรรค 3 อำนาจสูงสุดของประชาชนแสดงออกโดยตรงผ่านการลงประชามติและการเลือกตั้งที่เสรี

วรรค 4 ไม่มีผู้ใดสามารถแย้งซึ่งอำนาจในสหพันธรัฐรัสเซีย การยึดครองอำนาจหรือแย้งซึ่งอำนาจอันชอบธรรมของรัฐต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายของสหพันธ์

มาตรา 4

วรรค 1 อำนาจอธิปไตยของสหพันธรัฐรัสเซีย ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ

วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และกฎหมายสหพันธ์เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

วรรค 3 สหพันธรัฐรัสเซียต้องรับรองและปกป้องบูรณภาพแห่งดินแดนไม่ให้ถูกทำลาย

มาตรา 5

วรรค 1 สหพันธรัฐรัสเซียประกอบด้วย สาธารณรัฐ แคว้น มณฑล เมืองสหพันธ์ แคว้นปกครองตนเอง มณฑลปกครองตนเอง เขตปกครองตนเอง เป็นหน่วยการปกครองที่มีความเท่าเทียมกันภายใต้สหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 สาธารณรัฐ (รัฐ) ควรมีรัฐธรรมนูญและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นของตนเอง แคว้น มณฑล เมืองของสหพันธ์ แคว้นปกครองตนเอง มณฑลปกครองตนเอง มีบทบัญญัติทางกฎหมายและสถานะนิติบัญญัติเป็นของตนเอง

วรรค 3 โครงสร้างสหพันธ์ของสหพันธรัฐรัสเซียอยู่บนฐานของรัฐที่มีเอกภาพ มีระบบอำนาจรัฐที่เป็นหนึ่งเดียวกัน การแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่และอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรัฐแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและองค์กรอำนาจรัฐภายใต้สหพันธรัฐรัสเซียมีความเท่าเทียมกันและประชาชนในสหพันธรัฐรัสเซียตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

วรรค 4 ความสัมพันธ์ขององค์กรอำนาจรัฐในระดับสหพันธ์กับองค์กรอำนาจหน้าที่ภายใต้สหพันธรัฐรัสเซียทุกองค์กรมีความเท่าเทียมกัน

มาตรา 6

วรรค 1 การได้รับและถอดถอนสัญชาติรัสเซียต้องเป็นไปตามกฎหมายของสหพันธ์ ที่เป็นรูปแบบเดียวกัน และเท่าเทียมกัน โดยไม่ขึ้นอยู่กับภูมิหลังแห่งการได้มาของสัญชาติ

วรรค 2 ประชากรของสหพันธรัฐรัสเซียทุกคนที่อยู่ในพื้นที่ของประเทศ มีสิทธิและเสรีภาพ และความรับผิดชอบเท่าเทียมกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียกำหนด

วรรค 3 ประชากรของสหพันธรัฐรัสเซียสามารถถูกถอดถอนสัญชาติหรือมีสิทธิเปลี่ยนแปลงสัญชาติของตน

มาตรา 7

- วรรค 1 สหพันธรัฐรัสเซีย – เป็นรัฐที่มีมิติทางสังคม นโยบายของรัฐมีเป้าหมายที่จะสร้างเงื่อนไขทางโอกาสให้ประชาชนมีชีวิตอยู่อย่างสมศักดิ์ศรี และประชาชนมีการพัฒนาได้อย่างเสรี
- วรรค 2 ในสหพันธรัฐรัสเซียมีการคุ้มครองแรงงานและสุขภาพประชาชน มีการประกันค่าแรงและรายได้ขั้นต่ำ รัฐบาลให้การสนับสนุนครอบครัว แม่ พ่อและลูก คนพิการและคนชรา พัฒนาระบบบริการสังคม กำหนดบำนาญของรัฐ รัฐให้เงินอุดหนุนและรับรองให้มีสวัสดิการสังคม

มาตรา 8

- วรรค 1 ในสหพันธรัฐรัสเซียรับรองที่จะทำให้เกิดเขตเศรษฐกิจเดียวกัน ให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ แหล่งเงินทุนได้อย่างเสรี สนับสนุนให้มีการแข่งขัน และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี
- วรรค 2 ในสหพันธรัฐรัสเซียมีการยอมรับและปกป้องทรัพย์สินของเอกชน ของรัฐ ของเทศบาลและทรัพย์สินรูปแบบอื่น ๆ ที่มีเจ้าของอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา 9

- วรรค 1 ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ในสหพันธรัฐรัสเซียมีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาเสมือนกับพื้นฐานของชีวิตและกิจกรรมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว
- วรรค 2 ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ สามารถเป็นทรัพย์สินของเอกชน ของรัฐ ของเทศบาล และองค์กรรูปแบบอื่น ๆ ที่มีเจ้าของ

มาตรา 10

อำนาจรัฐในสหพันธรัฐรัสเซียใช้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายตุลาการ องค์กัรนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ มีความเป็นอิสระ

มาตรา 11

- วรรค 1 อำนาจรัฐในสหพันธรัฐรัสเซีย ใช้ผ่านประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐสภา (สภาสหพันธ์ และสภาผู้แทนราษฎร) รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และศาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- วรรค 2 อำนาจรัฐในหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย ใช้ผ่านองค์กรอำนาจรัฐที่หน่วยการปกครองนั้นจัดตั้งขึ้นมา
- วรรค 3 การแบ่งแยกหน้าที่และอำนาจขององค์กรอำนาจรัฐทั้งหมดในสหพันธรัฐรัสเซียและองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียให้เป็นไปตาม ข้อกำหนดใน

รัฐธรรมนูญ ข้อตกลงระหว่างสหพันธรัฐ หรือข้อตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการแบ่งขอบเขต
หน้าที่และอำนาจของหน่วยการปกครอง

มาตรา 12

ในสหพันธรัฐรัสเซียยอมรับและรับรองการปกครองตนเองของท้องถิ่น การปกครองตนเอง
ของท้องถิ่นมีอิสระตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่ได้เป็นส่วน
หนึ่งในระบบองค์กรอำนาจรัฐ

มาตรา 13

- วรรค 1 ในสหพันธรัฐรัสเซียยอมรับความหลากหลายของอุดมการณ์ความเชื่อ
- วรรค 2 ไม่มีอุดมการณ์ใดที่ถูกกำหนดให้เป็นอุดมการณ์ของรัฐ หรือเป็นอุดมการณ์หลักของสังคม
ได้
- วรรค 3 ในสหพันธรัฐรัสเซียยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางการเมือง การเมืองระบบหลาย
พรรค
- วรรค 4 กลุ่มทางสังคมมีความเสมอภาคทางกฎหมาย
- วรรค 5 ห้ามไม่ให้มีการก่อตั้งและมีกิจกรรมของกลุ่มทางสังคมที่มีเป้าหมายและการกระทำที่
อำนาจบังคับให้เกิดการล้มล้างหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และทำลายความเป็น
เอกภาพของสหพันธรัฐรัสเซีย ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยของรัฐ จัดตั้งกองกำลังติดอาวุธ
ยุยงให้เกิดความแตกแยกทางสังคม ชาติพันธุ์ สัญชาติ และความขัดแย้งทางความเชื่อ

มาตรา 14

- วรรค 1 สหพันธรัฐรัสเซีย เป็นรัฐอาณาจักรไม่มีศาสนาความเชื่อใดสามารถกำหนดให้เป็นศาสนา
ความเชื่อแห่งรัฐหรือศาสนาความเชื่อหลักของสังคม
- วรรค 2 กลุ่มทางศาสนา มีความเสมอภาคกันทางกฎหมาย และแยกจากรัฐบาล

มาตรา 15

- วรรค 1 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เป็นกฎหมายสูงสุด มีผลโดยตรงและบังคับใช้ในทุกพื้นที่
ของสหพันธรัฐรัสเซีย กฎหมายและพระราชบัญญัติอื่นใดที่ประกาศใช้ในสหพันธรัฐรัสเซีย
จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- วรรค 2 องค์การอำนาจรัฐ องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น ข้าราชการ ประชาชนและกลุ่มองค์กร
ต่างๆ ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และกฎหมายอื่น ๆ
- วรรค 3 กฎหมายต่าง ๆ ต้องมีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการ กฎหมายที่ไม่มีการเผยแพร่ไม่
สามารถประกาศบังคับใช้ได้ พระราชบัญญัติทางกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ

เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนพลเมือง ไม่สามารถประกาศใช้ได้หากไม่มีการเผยแพร่
 อย่างเป็นทางการจนเป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน

วรรค 4 หลักการของกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล หลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่าง
 ประเทศ สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศของรัสเซีย เป็นองค์ประกอบหนึ่งของ
 ระบบกฎหมายของประเทศ หากสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศของรัสเซียมีข้อ
 ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ให้ปฏิบัติของสนธิสัญญา
 หรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น

มาตรา 16

วรรค 1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดนี้ เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ
 รัสเซีย และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ จากข้อกำหนดที่ได้บัญญัติไว้ใน
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้

วรรค 2 ไม่มีบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่ง
 สหพันธรัฐรัสเซียได้

หมวดที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลและประชากร

มาตรา 17

วรรค 1 ในสหพันธรัฐรัสเซีย ยอมรับและรับรองให้เกิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพลเมือง
 ซึ่งเป็นไปตามหลักการสากล และหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับ
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้

วรรค 2 สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลไม่สามารถถูกลิดรอนได้ และทุกคนจะได้รับมาตั้งแต่
 กำเนิด

วรรค 3 การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพลเมืองต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีของผู้อื่น

มาตรา 18

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลและพลเมือง มีอยู่ตลอดเวลา เป็นปัจจัยกำหนดสาระสำคัญของ
 ของกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินการใช้อำนาจอธิปไตย
 และอำนาจบริหาร การปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้รับการคุ้มครองโดยการดำเนินการของศาล

มาตรา 19

วรรค 1 ทุกคนเท่าเทียมกันตามกฎหมายและต่อหน้าศาล

วรรค 2 รัฐรับรองความเสมอภาค สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล และพลเมือง ไม่ขึ้นกับเพศสภาพ
 ชาติพันธุ์ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด ฐานะทางทรัพย์สิน ตำแหน่งหน้าที่ แหล่งพำนัก

ศาสนา การโน้มน้ำหนักสูง การเป็นสมาชิกในองค์กรทางสังคม รวมทั้งเงื่อนไขอื่น ๆ ห้ามมิให้มีรูปแบบใดๆ มาจำกัดสิทธิมนุษยชนในสังคม กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มสัญชาติ กลุ่มภาษา และกลุ่มศาสนา

วรรค 3 บุรุษและสตรีมีสิทธิ และเสรีภาพเท่าเทียมกัน และมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น

มาตรา 20

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต

วรรค 2 การประหารชีวิต ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะมีการยกเลิก ให้เป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์ อันเป็นข้อยกเว้นของมาตรการลงโทษ ในกรณีก่ออาชญากรรมร้ายแรงต่อชีวิต โดยให้สิทธิจำเลยมีคณะลูกขุนเข้าร่วมพิจารณาคดี

มาตรา 21

วรรค 1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการปกป้องโดยรัฐบาล ไม่มีสิ่งใดเป็นเหตุให้ศักดิ์ศรีดังกล่าวลดลงได้

วรรค 2 ไม่มีผู้ใดสามารถกระทำการสอบสวน โดยทรมานหรือในการใช้ความรุนแรงต่อผู้อื่น หรือทำลายศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยการปฏิบัติหรือลงทัณฑ์ ไม่มีผู้ใดสามารถถูกกระทำการทดลองทางการแพทย์ ทางวิชาการหรือหาประสบการณ์อื่น ๆ โดยมีได้ยอมด้วยความสมัครใจ

มาตรา 22

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพและความเป็นส่วนตัว

วรรค 2 การจับกุม การคุมขัง และการถูกควบคุม สามารถกระทำได้โดยการอนุมัติของศาลเท่านั้น ก่อนการอนุมัติของศาล บุคคลไม่สามารถถูกควบคุมตัวไว้เกิน 48 ชั่วโมง

มาตรา 23

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิที่จะไม่ถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว ความลับส่วนบุคคล และครอบครัว ทุกคนมีสิทธิปกป้องเกียรติยศ และชื่อเสียงของตน

วรรค 2 ทุกคนมีสิทธิในการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการลับ ทั้งทางจดหมาย สนทนาทางโทรศัพท์ ไปรษณีย์ โทรเลข และการสื่อสารรูปแบบอื่น ๆ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะกระทำได้โดยการอนุมัติจากศาลเท่านั้น

มาตรา 24

วรรค 1 ไม่อนุญาตให้ รวบรวมน เก็บรักษา ใช้ และกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวของบุคคลโดยไม่ได้รับการยินยอมจากบุคคลนั้น

วรรค 2 องค์กรอำนางของรัฐ องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น ข้าราชการ ต้องอำนวยการให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสทำความเข้าใจกับเอกสาร และข้อมูลที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงกับสิทธิ และเสรีภาพของเขา เว้นแต่กฎหมายจะคุ้มครอง

มาตรา 25

ที่พักอาศัยต้องไม่ถูกบุกรุก ไม่มีผู้ใดมีสิทธิเข้าไปในที่พักอาศัยโดยไม่ได้รับการยินยอมจากผู้พักอาศัย เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายสหพันธ์ได้บัญญัติไว้หรือโดยการอนุมัติของศาล

มาตรา 26

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิกำหนดและแจ้งสัญชาติของตน ไม่มีใครสามารถถูกบังคับให้กำหนดและแจ้งสัญชาติได้

วรรค 2 ทุกคนมีสิทธิใช้ภาษาแม่ของตน มีอิสระในการเลือกใช้ภาษาในการสื่อสาร ในการให้การอบรมเลี้ยงดู ในการศึกษา และในการสร้างสรรค์ผลงาน

มาตรา 27

วรรค 1 ทุกคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตประเทศรัสเซียอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีสิทธิในการเดินทางไปในสถานที่ต่าง ๆ มีสิทธิเลือกปลายทางและที่พักอาศัยอย่างเสรี

วรรค 2 ทุกคนมีเสรีภาพในการเดินทางออกนอกอาณาเขตสหพันธรัฐรัสเซีย พลเมืองชาวรัสเซียมีสิทธิเดินทางกลับมาประเทศรัสเซียอย่างอิสระ

มาตรา 28

ทุกคนได้รับการรับรองให้มีเสรีภาพในความรู้สึกกับผิดชอบ เสรีภาพในความเชื่อ รวมทั้งสิทธิในการปฏิบัติศาสนกิจทั้งตามลัทธิ หรือร่วมกับผู้อื่น ศาสนาอื่น ๆ หรือไม่ปฏิบัติศาสนกิจเลย มีเสรีภาพในการเลือก มี และเผยแพร่ความเชื่อทางศาสนา และปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

มาตรา 29

วรรค 1 ทุกคนได้รับการรับรองเสรีภาพในการคิด และการพูด

วรรค 2 ไม่ยินยอมให้มีการโฆษณาชวนเชื่อ หรือการปลุกกระดมให้เกิดความรุนแรงทางสังคม ทางชาติพันธุ์ ทางสัญชาติ หรือทางศาสนาให้เกิดความขัดแย้ง และเกลียดชัง ไม่นุญาตให้มีการโฆษณาชวนเชื่อ โดยอ้างความเป็นเลิศของสังคม เผ่าพันธุ์ สัญชาติ ศาสนาหรือภาษา

วรรค 3 ไม่มีใครสามารถถูกบังคับให้แสดงความคิดเห็น ชักจูงโน้มน้าว หรือปฏิเสธไม่ให้กระทำการดังกล่าว

วรรค 4 ทุกคนมีสิทธิอย่างเสรีภาพในการค้นหา รับ ส่ง ผลิต และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในทุกวิถีทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย รายชื่อข้อมูลข่าวสารที่จัดเป็นความลับของทางราชการกำหนดโดยกฎหมายสหพันธ์

วรรค 5 รับรองเสรีภาพของสื่อสารมวลชน ห้ามไม่ให้มีการตรวจพิจารณาสื่อต่าง ๆ

มาตรา 30

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิในการรวมกลุ่ม รวมทั้งมีสิทธิในการการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง รับรองเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางสังคม

วรรค 2 ไม่มีใครสามารถถูกบังคับให้เข้าร่วมหรืออยู่กลุ่มองค์ใด ๆ

มาตรา 31

พลเมืองชาวรัสเซียมีสิทธิในการชุมนุมโดยสันติ ปราศจากอาวุธ จัดการชุมนุม การประชุม หรือเดินขบวน การรวมกลุ่มเพื่อแสดงพลังมวลชน รวมถึงการนัดหยุดงาน

มาตรา 32

วรรค 1 พลเมืองชาวรัสเซียทุกคน มีสิทธิในการเข้าร่วมในการบริหารกิจการของรัฐทั้งโดยตรง และผ่านผู้แทนของตน

วรรค 2 พลเมืองชาวรัสเซียทุกคน มีสิทธิในการเลือกตั้งและรับเลือกตั้งเข้าไปอยู่ในองค์กรอำนาจรัฐ และองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น รวมทั้งเข้าร่วมในการลงประชามติ

วรรค 3 ผู้ที่ถูกจองจำตามคำพิพากษาของศาล และบุคคลไร้ความสามารถตามคำสั่งของศาลไม่มีสิทธิในการเลือกตั้ง และได้รับเลือกตั้ง

วรรค 4 พลเมืองชาวรัสเซียทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะได้รับบริการจากรัฐ

วรรค 5 พลเมืองที่ได้รับความสะดวกเสียหายมีสิทธิเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาคดีของศาล

มาตรา 33

ประชาชนชาวรัสเซียทุกคนมีสิทธิในการติดต่อร้องเรียน ทั้งร้องเรียนโดยตรงด้วยตนเอง และร้องเรียนเป็นหมู่คณะไปยังองค์กรของรัฐ และองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น

มาตรา 34

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการใช้ความสามารถและทรัพย์สินของตนเพื่อประกอบธุรกิจ และดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

วรรค 2 ไม่อนุญาตให้มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ส่อไปในทางผูกขาด และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

มาตรา 35

วรรค 1 สิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย

วรรค 2 ทุกคนมีสิทธิในการมีทรัพย์สิน ในการครอบครอง ใช้ประโยชน์ และจัดการตามลำพังหรือร่วมกับบุคคลอื่น

วรรค 3 ไม่มีผู้ใดถูกยึดทรัพย์ได้ยกเว้นแต่ตามคำพิพากษาของศาล การเวนคืนทรัพย์สินตามความ
จำเป็นของรัฐ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการแจ้งล่วงหน้าและจ่ายค่าลวงเวนคืนในอัตราที่
เหมาะสม

วรรค 4 รับรองสิทธิในการสืบทอดมรดก

มาตรา 36

วรรค 1 พลเมืองและกลุ่มองค์กรต่าง ๆ มีสิทธิในการครอบครองที่ดินเสมือนเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล

วรรค 2 การครอบครอง การใช้ประโยชน์ และการจัดการที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ผู้ที่
ครอบครองสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ หากไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ
สภาพแวดล้อม และไม่ละเมิดสิทธิและผลประโยชน์ของผู้อื่นตามกฎหมาย

วรรค 3 เงื่อนไขและระเบียบการใช้ที่ดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 37

วรรค 1 การทำงานเป็นอิสระ ทุกคนมีสิทธิที่จะกระทำการใด ๆ กับความสามารถในแรงงานของตน
มีอิสระในการเลือกชนิดของกิจกรรมและอาชีพ

วรรค 2 ห้ามมิให้มีการบังคับให้ทำงาน

วรรค 3 ทุกคนมีสิทธิทำงานในสภาวะแวดล้อมที่ สะอาด และปลอดภัย สำหรับการให้ค่าตอบแทน
การทำงานจะต้องไม่มีการแบ่งแยกทางสังคม และต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างและ
เงินเดือนขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งสิทธิในการป้องกันการว่างงาน

วรรค 4 ยอมรับให้แรงงานทั้งในฐานะบุคคลและหมู่คณะมีสิทธิในการโต้แย้ง ที่เป็นไปตามวิธีการ
การแก้ไขตามหลักกฎหมายสหพันธ์ รวมทั้งสิทธิในการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องสิทธิ
ประโยชน์

วรรค 5 ทุกคนมีสิทธิได้รับอนุญาตในการพักผ่อน ผู้ที่ทำงานตามสัญญาจ้างงาน กฎหมาย
สหพันธ์รับรองระยะเวลาการทำงาน วันหยุดพักผ่อน วันหยุดเทศกาล และการจ่ายค่าแรง
ระหว่างการลาพักผ่อนประจำปี

มาตรา 38

วรรค 1 ความเป็นแม่ เด็กและ ครอบครัว อยู่ภายใต้การคุ้มครองจากรัฐบาล

วรรค 2 เด็กมีสิทธิที่เท่าเทียมกันในการได้รับการดูแล การให้การศึกษาอบรม และเป็นหน้าที่ของ
ผู้ให้กำเนิด

วรรค 3 ลูกที่มีความสามารถในการทำงานอายุ 18 ปีขึ้นไป ต้องดูแลผู้ให้กำเนิดที่ไร้ความสามารถ

มาตรา 39

วรรค 1 ทุกคนได้รับสวัสดิการทางสังคมตามวัยโดยรัฐเป็นผู้จัดทำให้ ในกรณีที่เจ็บป่วย พิกัดสูญเสียผู้เลี้ยงดู สำหรับการให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษา และกรณีอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

วรรค 2 บำนาญของรัฐและเงินสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามกฎหมาย

วรรค 3 สนับสนุนให้ผู้สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคม และสร้างรูปแบบที่ส่งเสริมให้เกิดกิจกรรมการช่วยเหลือ และสวัสดิการทางสังคม

มาตรา 40

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิในที่พักอาศัย ไม่มีผู้ใดถูกตัดสิทธิในที่พักอาศัยโดยพลการได้

วรรค 2 องค์การอำนาจรัฐและองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น ต้องร่วมมือและสนับสนุนให้มีการก่อสร้างที่พักอาศัย และสร้างช่องทางเพื่อให้ใช้สิทธิในที่พักอาศัยได้

วรรค 3 ผู้มีรายได้น้อย และประชาชนกลุ่มอื่นที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งมีความต้องการที่พักอาศัยจะได้รับที่พักรักษาตัวจากรัฐ เทศบาล หรือที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปที่เป็นไปตามบรรทัดฐานทางกฎหมาย โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายตามควร

มาตรา 41

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิในการรักษาสุขภาพและการช่วยเหลือฉุกเฉินทางการแพทย์ การช่วยเหลือทางการแพทย์ของสถานพยาบาลของรัฐ และของเทศบาลแก่ประชาชนต้องไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยใช้เงินงบประมาณ เบี้ยประกันสุขภาพ และรายได้อื่น ๆ

วรรค 2 ในสหพันธรัฐรัสเซียมีการให้เงินสนับสนุนโครงการรักษาและเสริมสร้างสุขภาพของประชากรโดยรัฐ ออกมาตรการพัฒนาการบริการสาธารณสุขของรัฐ ของเทศบาล และของเอกชน สนับสนุนให้มีกิจกรรมที่เสริมสร้างสุขภาพของบุคคล พัฒนาการเสริมสร้างร่างกายและกีฬา พัฒนาสภาพแวดล้อม สุขอนามัย และการป้องกันโรคระบาด

วรรค 3 การปิดบังข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ ที่เป็นภัยต่อชีวิตและสุขภาพของผู้คน ของเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องรับผิดชอบต่อผลที่ตามมาตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 42

ทุกคนมีสิทธิอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ต้องการ ได้รับข่าวสารข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับสถานะของสิ่งแวดล้อม มีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่สุขภาพและทรัพย์สิน หรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม

มาตรา 43

วรรค 1 ทุกคนมีสิทธิเข้ารับการศึกษา

วรรค 2 รับประกันการให้การศึกษาอย่างทั่วถึง และได้รับการศึกษา ก่อนวัยเรียน การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาระดับอาชีวศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ ของเทศบาล และของวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

วรรค 3 ทุกคนมีสิทธิในการสอบแข่งขันเข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ ของเทศบาล และของวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

วรรค 4 การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้ปกครองตามกฎหมายต้องให้เด็กได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

วรรค 5 สหพันธรัฐรัสเซียมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสหพันธ์ มีการสนับสนุนการศึกษาทุกรูปแบบ รวมทั้งการศึกษาด้วยตนเอง

มาตรา 44

วรรค 1 ทุกคนได้รับการรับรองเสรีภาพในการประพันธ์วรรณกรรม นวนิยาย เขียนผลงานทางวิชาการ ทางเทคนิค และงานสร้างสรรค์อื่น ๆ และการบรรยาย(สอน) ทรัพย์สินทางปัญญาได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย

วรรค 2 ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในวิถีชีวิตทางวัฒนธรรม และใช้วัฒนธรรมที่ได้รับการสร้างสรรค์ขึ้นมาแล้วเพื่อการเข้าถึงคุณค่าทางวัฒนธรรม

วรรค 3 ทุกคนมีหน้าที่ต้องเอาใจใส่ดูแลรักษามรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ปกป้องหลักฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

มาตรา 45

วรรค 1 ในสหพันธรัฐรัสเซียมีการรับรองการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและประชาชนโดยรัฐ

วรรค 2 ทุกคนมีสิทธิที่จะปกป้องสิทธิและเสรีภาพของตนในทุกวิถีทาง ที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้

มาตรา 46

วรรค 1 ทุกคนได้รับการรับรองการปกป้องสิทธิและเสรีภาพโดยศาล

วรรค 2 การตัดสินใจ และการปฏิบัติ(หรือละเว้นการปฏิบัติ)ขององค์กรอำนาจรัฐ องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น กลุ่มองค์กรทางสังคม และเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถนำไปยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้

วรรค 3 ทุกคนมีสิทธิตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศของรัสเซียในการขอให้องค์กรระหว่างประเทศด้านการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนช่วยเหลือ ถ้าหากว่ากลไกภายในประเทศที่ดำรงอยู่ไม่สามารถรักษากฎหมายได้แล้ว

มาตรา 47

- วรรค 1 บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีของตนเอง โดยผู้พิพากษาในศาลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้
- วรรค 2 ผู้ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรม มีสิทธิขอให้คณะลูกขุนเข้าร่วมพิจารณาคดีได้ หากกฎหมายอนุญาตไว้

มาตรา 48

- วรรค 1 ทุกคนได้รับรองสิทธิในการช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีคุณภาพ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดสามารถรับการช่วยเหลือทางกฎหมายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
- วรรค 2 ทุกคนที่ถูกควบคุมตัว ผู้ถูกคุมขัง ผู้ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรม มีสิทธิขอความช่วยเหลือจากทนาย (ที่ปรึกษาสำหรับต่อสู้คดี) ตั้งแต่ถูกควบคุมตัว คุมขัง หรือถูกกล่าวหา

มาตรา 49

- วรรค 1 ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรม ให้ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกระทั่งความผิดได้รับการพิสูจน์ให้เห็นว่ามีความผิดจริงตามกระบวนการทางกฎหมายและศาลได้พิพากษายืนยันว่ามีความผิด
- วรรค 2 ผู้ถูกกล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าตนเองเป็นผู้บริสุทธิ์
- วรรค 3 หากมีข้อสงสัยในความผิดที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ให้ยกประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหา

มาตรา 50

- วรรค 1 ไม่มีผู้ใดถูกพิพากษาซ้ำในคดีเดียวกันได้
- วรรค 2 ในการพิจารณาคดี ไม่อนุญาตให้ใช้หลักฐานที่ได้มาโดยละเมิดกฎหมายสหพันธ์
- วรรค 3 ทุกคนที่ถูกพิพากษาในคดีอาชญากรรม มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำตัดสินในศาลชั้นที่สูงขึ้นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีสิทธิในการขอภัยโทษหรือขอลดหย่อนโทษ

มาตรา 51

- วรรค 1 ห้ามไม่ให้เป็นการเป็นพยานในความผิดของตน ความผิดของคู่สมรส ผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด และผู้ที่กฎหมายสหพันธ์ได้กำหนดไว้
- วรรค 2 กฎหมายสหพันธ์สามารถกำหนดเป็นอย่างอื่นได้ ในกรณีที่พ้นจากหน้าที่การเป็นพยานให้การ

มาตรา 52

สิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนจากอาชญากรรม และการใช้อำนาจในทางที่ผิด ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนให้มีโอกาสทางศาล และได้รับการชดเชยค่าเสียหาย

มาตรา 53

ทุกคนมีสิทธิในการรับเงินชดเชยจากรัฐ หากเกิดความเสียหายอันเป็นผลมาจากองค์กรอำนาจรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการที่ผิดกฎหมาย (หรือละเว้นการปฏิบัติ)

มาตรา 54

วรรค 1 กฎหมายที่กำหนดความรับผิดหรือขยายการรับผิดจะไม่มีผลย้อนหลัง

วรรค 2 ไม่มีผู้ใดสามารถรับผิดต่อการกระทำที่ในขณะที่กระทำไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมาย หากภายหลังการกระทำผิดมีกฎหมายใหม่ระบุความรับผิดให้หมดไปหรือลดลงไปให้พิจารณาตามกฎหมายใหม่

มาตรา 55

วรรค 1 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ต้องไม่ตีความไปในทางปฏิเสธหรือลดทอนสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพซึ่งเป็นที่ยอมรับตามหลักสากล

วรรค 2 ในสหพันธรัฐรัสเซีย ต้องไม่บัญญัติกฎหมายที่เป็นการยกเลิกหรือลดทอน สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ

วรรค 3 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลและประชาชน อาจถูกจำกัดด้วยกฎหมายสหพันธรัฐในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องหลักการของรัฐธรรมนูญ ศีลธรรม ความปลอดภัย สิทธิ และผลประโยชน์ตามกฎหมายของบุคคลอื่น ในการป้องกันประเทศ และความปลอดภัยของรัฐ

มาตรา 56

วรรค 1 ในภาวะฉุกเฉิน เพื่อการรักษาความปลอดภัยให้ประชาชนและพิทักษ์หลักการของรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ สามารถแยกกำหนดข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกำหนดขอบเขตและระยะเวลาของข้อกำหนดนั้นได้

วรรค 2 การประกาศภาวะฉุกเฉินในทุกพื้นที่ของประเทศและในบางพื้นที่ของประเทศ สามารถประกาศได้ในกรณีที่มีเหตุการณณ์และขั้นตอนตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ

วรรค 3 สิทธิและเสรีภาพในมาตรา 20, 21, 23(วรรค 1), 40(วรรค 1), 46-54 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียจะไม่ถูกจำกัด

มาตรา 57

ทุกคนต้องชำระภาษีและค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายที่กำหนดอัตราภาษีใหม่หรือทำให้สถานะของผู้ชำระภาษีน้อยลงจะไม่มีผลบังคับย้อนหลัง

มาตรา 58

ทุกคนต้องรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต้องปฏิบัติอย่างระมัดระวังเพื่อความสมบูรณ์ของธรรมชาติ

มาตรา 59

- วรรค 1 การปกป้องแผ่นดินเกิด เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมืองรัสเซียทุกคน
- วรรค 2 พลเมืองรัสเซียทุกคนต้องเป็นทหารตามที่กฎหมายสหพันธ์กำหนด
- วรรค 3 พลเมืองของสหพันธรัฐรัสเซียมีสิทธิไม่ต้องรับราชการทหารโดยให้รับราชการในด้านพลเรือนทดแทน ในกรณีที่มีความขัดแย้งกับการเป็นทหาร หรือเหตุอื่น ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 60

พลเมืองรัสเซียเมื่ออายุ 18 ปี สามารถใช้สิทธิและหน้าที่ด้วยตนเองอย่างสมบูรณ์

มาตรา 61

- วรรค 1 พลเมืองรัสเซียไม่สามารถถูกเนรเทศไปนอกอาณาเขต หรือส่งมอบตัวให้รัฐบาลอื่น ๆ
- วรรค 2 สหพันธรัฐรัสเซียรับรองการปกป้องและคุ้มครองพลเมืองที่อยู่นอกอาณาเขต

มาตรา 62

- วรรค 1 พลเมืองรัสเซียสามารถถือสัญชาติอื่นได้ (สองสัญชาติ) ตามกฎหมายสหพันธ์ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศของรัสเซีย
- วรรค 2 พลเมืองรัสเซียที่ถือสัญชาติอื่นด้วย ไม่ได้ทำให้ถูกลดสิทธิและเสรีภาพ และไม่ได้ทำให้พ้นจากหน้าที่ที่มาพร้อมกับสัญชาติรัสเซีย โดยกฎหมายสหพันธ์หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศของรัสเซียไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
- วรรค 3 ชาวต่างชาติ และผู้ไร้สัญชาติในสหพันธรัฐรัสเซีย ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ และมีความรับผิดชอบเท่ากับประชากรรัสเซีย ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายสหพันธ์ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศของรัสเซียได้บัญญัติไว้

มาตรา 63

- วรรค 1 สหพันธรัฐรัสเซียให้ที่ลี้ภัยทางการเมืองแก่ประชากรต่างสัญชาติ และผู้ไร้สัญชาติ ตามหลักอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ
- วรรค 2 ในสหพันธรัฐรัสเซีย ไม่ยินยอมให้มีการส่งตัวบุคคลที่ลี้ภัยทางการเมืองให้รัฐบาลอื่น รวมทั้งลี้ภัยด้วยเหตุที่เกิดจากการปฏิบัติ (และละเว้นการปฏิบัติ) ที่ในสหพันธรัฐรัสเซียไม่ถือว่าเป็นอาชญากรรม การส่งตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรม รวมทั้งการส่งตัว

ผู้ที่ต้องพิพากษาให้ไปรับโทษในต่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายสหพันธ์หรือตามข้อตกลงระหว่างประเทศของรัสเซียได้บัญญัติไว้

มาตรา 64

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดนี้ประกอบด้วย หลักการสถานะทางกฎหมายส่วนบุคคลในสหพันธรัฐรัสเซีย และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ จากข้อกำหนดที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

หมวดที่ 3 โครงสร้างสหพันธ์

มาตรา 65

วรรค 1 สหพันธรัฐรัสเซีย ประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองดังนี้ *

สาธารณรัฐ:

1. สาธารณรัฐอือเกีย 2. สาธารณรัฐอัลไต 3. สาธารณรัฐบาชคอร์ตอสตาน
4. สาธารณรัฐบูเรียตีย 5. สาธารณรัฐดาเกสถาน 6. สาธารณรัฐอินกูเชเทีย
7. สาธารณรัฐคาบาร์ดีนา – บัลคาเรียน 8. สาธารณรัฐคาลมีเยเคีย 9. สาธารณรัฐคาราชาเยวา – ชีรคาสเสียน 10. สาธารณรัฐคาเรเลีย 11. สาธารณรัฐโคมิ 12. สาธารณรัฐมารี-เอล 13. สาธารณรัฐมอร์โดเวีย 14. สาธารณรัฐซาฮา (ยาคุเทีย) 15. สาธารณรัฐออสเซเทียเหนือ-ออลาเนีย 16. สาธารณรัฐตาตาร์สถาน (ตาตาร์สถาน) 17. สาธารณรัฐตีอวา
18. สาธารณรัฐตูมูตเยียน 19. สาธารณรัฐฮาคาเซีย 20. สาธารณรัฐเชเชน
21. สาธารณรัฐชวาซ – ชุวาเซีย

แคว้น:

1. แคว้นอัลไต 2. แคว้นคราสนาดาร์ 3. แคว้นคราสนayarส 4. แคว้นปรีมอเรีย
5. แคว้นสตัฟราโปล 6. แคว้นฮาบาร์อฟส

มณฑล:

1. มณฑลชามูร์ 2. มณฑลอาร์ฮันเกล 3. มณฑลอาสาตราฮาน 4. มณฑลเบลโกรัด

* ในปี พ.ศ. 2546 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสหพันธรัฐรัสเซียด้วยการรวมเขตการปกครอง โดยมีการควบรวมมณฑลเพิร์ม (Perm Region) กับมณฑลปกครองตนเองโคมิ – เพิร์เมียก (Komi-Permyak Autonomous) ในปี พ.ศ. 2550 มีการควบรวมมณฑลปกครองตนเองไทมัวร์ (Taimyr Autonomous Okrugs) กับมณฑลปกครองตนเองฮาเวนค์ (Evenk Autonomous Okrugs) และการควบรวมมณฑลปกครองตนเองโคเรียค (Koryak Autonomous Okrugs) กับมณฑลคัมชัตสกา (Kamchatka Krai)

5. มณฑลเปเรียนส์ 6. มณฑลวลาดีมีร์ 7. มณฑลโวลกากราด 8. มณฑลวาลาโลกา 9. มณฑลวาโรเนซ 10. มณฑลมณฑลอิวาโนวา 11. มณฑลอีร์คูตส์ 12. มณฑลคาลินินกราด 13. มณฑลคาลูกา 14. มณฑลคัมซัทสกา 15. มณฑลเคมีโรวา 16. มณฑลคีรอฟ 17. มณฑลคัสโตรมา 18. มณฑลคูร์กาน 19. มณฑลคูร์ส 20. มณฑลเลนินกราด 21. มณฑลลีเปซส์ 22. มณฑลมากาดาน 23. มณฑลมอสโก 24. มณฑลมูร์มานส์ 25. มณฑลนีซนีนอฟโกรัด 26. มณฑลนอฟโกรัด 27. มณฑลโนวาซีบีร์ส 28. มณฑลฮอมส์ 29. มณฑลโอเรียนบูร์ก 30. มณฑลโอดีฟ 31. มณฑลเปนซา 32. มณฑลเพิร์ม 33. มณฑลปสคอฟ 34. มณฑลรัสเซียตอฟ 35. มณฑลเรียซาน 36. มณฑลซามารา 37. มณฑลซาราคอฟ 38. มณฑลซาสาลิน 39. มณฑลสเวร์ดลอฟส์ 40. มณฑลสโมเลนส์ 41. มณฑลทามโบฟ 42. มณฑลตเวร์ 43. มณฑลโตมส์ 44. มณฑลตุลา 45. มณฑลทวร์เมน 46. มณฑลอุลยานอฟส์ 47. มณฑลเชลยาบินส์ 48. มณฑลชีตา 49. มณฑลยาโรสลาล

เมืองระดับสหพันธ์:

1. เมืองระดับสหพันธ์รัฐมอสโก 2. เมืองระดับสหพันธ์รัฐเซนต์ปีเตอ์เบิร์ก

มณฑลปกครองตนเอง:

1. มณฑลปกครองตนเองยิว

เขตปกครองตนเอง:

1. เขตปกครองตนเองอากินส์ บูเรียต 2. เขตปกครองตนเองโคมิ – เฟอร์มุค 3. เขตปกครองตนเองโคเรียค 4. เขตปกครองตนเองเนียเนียตส์ 5. เขตปกครองตนเองไทม์ร์ (โดลگانา - เนียเนียตส์ 6. เขตปกครองตนเองอุสต์ – ออร์ดีน บูเรียต 7. เขตปกครองตนเองฮานตี - มานซี 8. เขตปกครองตนเองชูโคตกา 9. เขตปกครองตนเองแอมเวนกีย 10. เขตปกครองตนเองยามาลา- เนียตส์

วรรค 2 การก่อตั้งและให้สิทธิหน่วยการปกครองใหม่ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

มาตรา 66

วรรค 1 สถานะของสาธารณรัฐกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐ

วรรค 2 สถานะของแคว้น มณฑล เมืองระดับสหพันธ์ มณฑลปกครองตนเอง เขตปกครองตนเอง กำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และบทบัญญัติของแคว้น มณฑล เมือง

ระดับสหพันธ์ มณฑลปกครองตนเอง เขตปกครองตนเอง ซึ่งรับรองโดยองค์กฤษฎีบัญญัติของสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 3 องค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของมณฑลปกครองตนเอง หรือเขตปกครองตนเอง สามารถประกาศใช้กฎหมายตามขอเสนอของมณฑลปกครองตนเอง หรือเขตปกครองตนเองได้

วรรค 4 ความสัมพันธ์ของเขตปกครองตนเองที่อยู่ในแคว้นหรือมณฑล สามารถกำหนดไว้ในกฎหมายสหพันธ์หรือข้อตกลงระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของเขตปกครองตนเองกับองค์กรอำนาจรัฐของแคว้นหรือมณฑล

วรรค 5 สถานะของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเห็นพ้องของสหพันธรัฐรัสเซียและหน่วยงานการปกครองตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด

มาตรา 67

วรรค 1 อาณาเขตของสหพันธรัฐรัสเซียได้รวมทั้งอาณาเขตของหน่วยการปกครองสหพันธรัฐรัสเซีย แหล่งน้ำภายในประเทศ น่านน้ำทางทะเลและน่านฟ้าเหนือแผ่นดินและผืนน้ำ

วรรค 2 สหพันธรัฐรัสเซียมีสิทธิในอำนาจอธิปไตยและใช้อำนาจอธิปไตยในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจอศาลของรัสเซียและในเขตเศรษฐกิจพิเศษของสหพันธรัฐรัสเซีย ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายสหพันธ์และข้อปฏิบัติทางกฎหมายระหว่างประเทศ

วรรค 3 เขตแดนระหว่างหน่วยการปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเห็นพ้องของหน่วยการปกครองทั้งสองฝ่าย

มาตรา 68

วรรค 1 ภาษารัสเซียเป็นภาษาประจำชาติและเป็นภาษาของทุกดินแดนในสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 สาธารณรัฐมีสิทธิ์กำหนดภาษาของตนเองได้ ในองค์กรอำนาจรัฐและองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐในสาธารณรัฐสามารถใช้ภาษาของสาธารณรัฐควบคู่กับภาษาทางการได้

วรรค 3 สหพันธรัฐรัสเซียรับรองสิทธิของทุกชนชาติในการอนุรักษ์ภาษาของตน และสร้างช่องทางให้เกิดการเรียนการสอนและการพัฒนาภาษาของทุกชนชาติ

มาตรา 69

วรรค 1 สหพันธรัฐรัสเซีย รับรองสิทธิของชนพื้นเมืองส่วนน้อย ตามหลักการอันเป็นที่ยอมรับของสากล หรือหลักปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงของสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 70

วรรค 1 ธงชาติ ตราประจำชาติ และเพลงชาติสหพันธรัฐรัสเซีย การประพันธ์และระเบียบการใช้
 อย่างเป็นทางการได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

วรรค 2 เมืองหลวงของสหพันธรัฐรัสเซียคือเมืองมอสโก สถานะของเมืองหลวงกำหนดไว้ใน
 กฎหมายสหพันธ์

มาตรา 71

อำนาจของสหพันธรัฐรัสเซียประกอบด้วย

- ก.) รับรองและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและกฎหมายสหพันธ์
 ควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม
- ข.) ควบคุมโครงสร้างสหพันธ์ และอาณาเขตของสหพันธรัฐรัสเซีย
- ค.) คุ้มครองและปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พลเมือง และสิทธิพลเมือง
 ในสหพันธรัฐรัสเซีย คุ้มครองและปกป้องสิทธิของชนชาติส่วนน้อย
- ค.) จัดตั้งระบบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายตุลาการ
 มีระเบียบในการจัดการ การดำเนินการ การจัดตั้งองค์กรอำนาจรัฐของสหพันธ์
- ฆ.) มีการดำเนินการและจัดการกับทรัพย์สินของรัฐ
- ง.) จัดทำนโยบายพื้นฐานของสหพันธ์ โครงการต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม
 สังคม วัฒนธรรม และการพัฒนาต่างๆของสหพันธรัฐรัสเซีย
- จ.) กำหนดชุดของกฎหมาย ระบบการเงิน การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ระบบ
 สินเชื่อ ระเบียบทางศุลกากร การเคลื่อนย้ายเงินทุน นโยบายด้านราคาสินค้า
 หน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งธนาคารของสหพันธ์ให้สอดคล้องกันเพื่อทำ
 ให้เกิดระบบเศรษฐกิจเดียวกันในประเทศ
- ฉ.) ดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณของสหพันธ์ ภาษีและค่าธรรมเนียมของสหพันธ์
 กองทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาคของสหพันธ์
- ช.) ดำเนินการเกี่ยวกับระบบพลังงานของสหพันธ์ พลังงานนิวเคลียร์ พลังงาน
 ปริมาณ ระบบขนส่ง ระบบราง ข้อมูลและการติดต่อสื่อสาร กิจการในอวกาศ
- ช.) ดำเนินนโยบายต่างประเทศและดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของ
 สหพันธรัฐรัสเซีย สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และข้อตกลงของสหพันธรัฐรัสเซีย
 รวมถึงประเด็นสงครามและสันติภาพ
- ณ.) ดำเนินการด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย

- ญ.) ดำเนินการด้านการป้องกันประเทศและความมั่นคง การผลิตยุทธโศปกรณ์ กำหนดระเบียบการซื้อขายอาวุธ กระสุน อุปกรณ์เทคนิคของกองทัพ และทรัพย์สินของกองทัพ ระเบียบการใช้ การผลิตสารพิษ และสารเสพติด
- ฎ.) กำหนดตำแหน่งและปกป้องเขตแดนของรัฐ อาณาเขตทางทะเล น่านฟ้า เขตเศรษฐกิจเฉพาะ และเขตชายฝั่งภาคพื้นทวีปของสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฏ.) ดำเนินการด้านระบบตุลาการ องค์การยุติธรรม ศาลอาญา บัญญัติกฎหมายอาญา ระเบียบวิธีพิจารณาความอาญา องค์การพิจารณาคดีอาญาของฝ่ายบริหาร การอภัยโทษ การลดโทษ กฎหมายแพ่ง ระเบียบวิธีพิจารณาความแพ่ง อนุญาตไต่ตุลาการ ระเบียบทางกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา
- ฐ.) บัญญัติกฎหมายสหพันธ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย
- ฑ.) จัดตั้งหน่วยงานด้านการพยากรณ์อากาศ ด้านมาตรฐาน ด้านมาตรวัด ระบบชี้แจงวัดและกำหนดเวลา ด้านการแผนที่และภูมิสนเทศ ชื่อทางภูมิศาสตร์ของหน่วยต่างๆ หน่วยงานด้านสถิติและด้านการตรวจสอบบัญชี
- ฒ.) มอบรางวัลของรัฐบาลและตำแหน่งเกียรติยศของสหพันธรัฐรัสเซีย
- ณ.) จัดตั้งหน่วยงานของรัฐในระดับสหพันธ์

มาตรา 72

วรรค 1 ขอบเขตของอำนาจที่มีร่วมกันของสหพันธรัฐรัสเซียกับหน่วยการปกครองประกอบด้วย

- ก.) จัดทำให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายของสาธารณรัฐ ข้อบังคับ กฎหมายและบทบัญญัติทางกฎหมายของแคว้น มณฑล เมืองระดับสหพันธ์ มณฑลปกครองตนเอง เขตปกครองตนเอง สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและกฎหมายสหพันธ์
- ข.) ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพลเมือง ปกป้องสิทธิของคนส่วนน้อย รับรองหลักการปกครองโดยกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ความปลอดภัยของสังคม หลักเกณฑ์ของเขตชายแดน
- ค.) กำหนดการครอบครอง การใช้ และอำนาจในการจัดการที่ดิน แร่ธาตุ แหล่งน้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ
- ฌ.) กำหนดขอบเขตทรัพย์สินของรัฐ
- ง.) การใช้สอยประโยชน์จากธรรมชาติ การปกป้องสิ่งแวดล้อมและดำเนินการให้มีความปลอดภัยจากมลภาวะ บริเวณที่ยังคงความเป็นธรรมชาติให้รักษาไว้เป็นพิเศษ ปกป้องหลักฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

- จ.) ดำเนินการเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็ก ให้การศึกษา ความรู้ วัฒนธรรม การรักษา ร่างกายและกีฬา
- ฉ.) สร้างความร่วมมือกันในประเด็นสาธารณสุข ปกป้องสถาบันครอบครัว ความเป็นแม่ ความเป็นพ่อ และความเป็นเด็ก การป้องกันทางสังคม รวมทั้งความปลอดภัยทางสังคม
- ช.) มีมาตรการปฏิบัติในการเฝ้าระวังภัยพิบัติ ภัยธรรมชาติ โรคระบาด และมาตรการจัดการกับผลกระทบที่ตามมา
- ซ.) กำหนดหลักการทั่วไปของการใช้จ่ายภาษีและค่าธรรมเนียมในสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฌ.) กำหนดการบริหาร ระเบียบวิธีการบริหารจัดการ แรงงาน ครอบครัว ที่พักอาศัย ที่ดิน น้ำ ป่า แร่ธาตุ และการรักษาสัตว์เลี้ยง
- ญ.) ดำเนินการด้านบุคลากรขององค์กรตุลาการ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ทุนายความ และนิติกร
- ฎ.) ปกป้องถิ่นที่อยู่และประเพณีวิถีชีวิตของชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อย
- ฏ.) กำหนดหลักการร่วมกันในการจัดระบบองค์กรอำนาจรัฐและองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น
- ฐ.) หน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียร่วมมือกันในกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ปฏิบัติตามสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 การบังคับให้กฎหมายมาตรานี้ให้มีผลเท่าเทียมกันในทุกสาธารณรัฐ แคว้น มณฑล เมืองระดับสหพันธ์ มณฑลปกครองตนเองและเขตปกครองตนเอง

มาตรา 73

ภายนอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหพันธรัฐรัสเซีย และอำนาจของสหพันธรัฐรัสเซียซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่มีร่วมกันกับหน่วยทางการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย ให้หน่วยทางการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียมีอำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์

มาตรา 74

วรรค 1 ในอาณาเขตของสหพันธรัฐรัสเซีย ไม่อนุญาตให้ตั้งเขตการจัดเก็บภาษี อากร ธรรมเนียม รวมทั้งการจัดเก็บที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการและแหล่งเงินทุนอย่างอิสระ

วรรค 2 การจำกัดการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการกระทำได้ตามกฎหมายสหพันธ์ หากมีความจำเป็นด้านความมั่นคง การปกป้องชีวิต และสุขภาพของประชาชน การรักษาระบบชาติ และคุณค่าทางวัฒนธรรม

มาตรา 75

วรรค 1 สกุดเงินในสหพันธรัฐรัสเซียคือ รูเบิล การออกคำสั่งที่เกี่ยวกับการเงินให้มีการดำเนินการเป็นการเฉพาะโดยธนาคารกลางของสหพันธรัฐรัสเซีย ไม่อนุญาตให้มีการประกาศ และออกคำสั่งทางการเงินจากหน่วยงานอื่นๆ ในรัสเซีย

วรรค 2 การปกป้องและรักษาเสถียรภาพของเงินรูเบิลเป็นหน้าที่หลักของธนาคารกลางแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ซึ่งเป็นอิสระจากองค์กรอำนาจรัฐต่างๆ

วรรค 3 ระบบการจ่ายภาษีเพื่อนำไปจัดตั้งเป็นงบประมาณแผ่นดิน และหลักการทั่วไปของภาษี และค่าธรรมเนียมในสหพันธรัฐรัสเซียให้เป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์

วรรค 4 การกักเงินของรัฐ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ในกฎหมายสหพันธ์ และอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ

มาตรา 76

วรรค 1 การออกคำสั่งภายใต้ขอบเขตอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและกฎหมายสหพันธ์ให้มีการประกาศและบังคับใช้โดยตรงทุกพื้นที่ในสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 การออกคำสั่งภายใต้ขอบเขตอำนาจร่วมกันของสหพันธรัฐรัสเซียและหน่วยทางการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียให้หน่วยทางการปกครองออกคำสั่ง ประกาศกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติทางกฎหมายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง

วรรค 3 กฎหมายสหพันธ์ไม่สามารถขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐรัสเซียได้

วรรค 4 นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสหพันธรัฐรัสเซีย นอกขอบเขตอำนาจร่วมกันของสหพันธรัฐรัสเซียกับหน่วยทางการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย ให้สาธารณรัฐ แคว้น มณฑล เมือง ระดับสหพันธ์ มณฑลปกครองตนเอง และเขตปกครองตนเองใช้ระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายของตนเองได้ รวมถึงการประกาศใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติทางกฎหมายต่างๆ

วรรค 5 กฎหมายและข้อปฏิบัติทางกฎหมายต่างๆ ของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย ไม่สามารถขัดแย้งกับกฎหมายสหพันธ์ ซึ่งอยู่ในวรรค 1 และ วรรค 2 ของมาตรานี้ได้ ในกรณีที่มีการขัดกันระหว่างกฎหมายสหพันธ์ และพระราชบัญญัติที่ออกโดยสหพันธรัฐรัสเซีย ให้ปฏิบัติตามกฎหมายสหพันธ์

วรรค 6 ในกรณีที่มีการขัดกันระหว่างกฎหมายสหพันธ์กับพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติต่างๆ ของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียซึ่งอยู่ในวรรค 4 ของมาตรานี้ ให้ถือปฏิบัติ ตามระเบียบปฏิบัติทางกฎหมายของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 77

วรรค 1 ระบบองค์กรอำนาจรัฐของสาธารณรัฐ แคว้น มณฑล เมืองระดับสหพันธ์ มณฑลปกครองตนเอง และเขตปกครองตนเอง กำหนดโดยหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียที่เป็นอิสระ ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร โดยให้เป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์

วรรค 2 ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอำนาจของสหพันธรัฐรัสเซีย การออกคำสั่งภายใต้ ขอบเขตอำนาจร่วมกันของสหพันธรัฐรัสเซียกับหน่วยทางการปกครองของสหพันธรัฐ รัสเซีย องค์กรอำนาจฝ่ายบริหารของสหพันธรัฐรัสเซียและองค์กรอำนาจฝ่ายบริหารของ หน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย ให้ระบบของอำนาจฝ่ายบริหารของสหพันธรัฐ รัสเซีย เป็นระบบเดียวกัน

มาตรา 78

วรรค 1 องค์กรอำนาจฝ่ายบริหารของสหพันธ์ในขั้นตอนการใช้อำนาจของตนเอง สามารถจัดตั้ง หน่วยงานในพื้นที่ของตนเอง และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้

วรรค 2 องค์กรอำนาจฝ่ายบริหารของสหพันธ์โดยมีความเห็นชอบร่วมกันกับองค์กรอำนาจฝ่าย บริหารของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย สามารถถ่ายโอนอำนาจเต็มบางส่วน ให้องค์กรบริหารระดับหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียได้ หากไม่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และกฎหมายสหพันธ์

วรรค 3 องค์กรอำนาจฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย โดยมีความเห็นชอบ ร่วมกันกับองค์กรอำนาจฝ่ายบริหารระดับสหพันธ์ สามารถมอบอำนาจเต็มบางส่วนให้ องค์กรอำนาจฝ่ายบริหารของสหพันธ์ได้

วรรค 4 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และรัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซียในการนำอำนาจหน้าที่ และอำนาจไปปฏิบัติในทุกพื้นที่ของสหพันธรัฐรัสเซียต้องได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 79

สหพันธรัฐรัสเซีย สามารถเข้าร่วมในองค์กรระหว่างรัฐบาลและถ่ายโอนอำนาจ บางส่วนตามสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ หากไม่เป็นการละเมิดสิทธิและ

เสรีภาพของประชาชนและพลเมือง และไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

หมวดที่ 4 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 80

- วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเป็นประมุขของรัฐ
- วรรค 2 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพลเมือง ประธานาธิบดีต้องดำเนินมาตรการเพื่อรักษาอธิปไตยของสหพันธรัฐรัสเซีย เอกอกราช และบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ ดำเนินการให้เกิดความร่วมมือ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอำนาจรัฐ ตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- วรรค 3 ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและกฎหมายสหพันธ์ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียต้องกำหนดนโยบายของรัฐภายในประเทศและต่างประเทศ
- วรรค 4 ในฐานะประมุขแห่งรัฐ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เป็นตัวแทนของสหพันธรัฐรัสเซียทั้งภายในประเทศและในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

มาตรา 81

- วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียได้รับการเลือกตั้งทุก 4 ปี* โดยพลเมืองของสหพันธรัฐรัสเซีย การเลือกตั้งต้องเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่ให้ใช้สิทธิโดยตรง อยู่บนหลักความเสมอภาค และการเป็นการลงคะแนนลับ
- วรรค 2 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ต้องเลือกมาจากพลเมืองของสหพันธรัฐรัสเซียที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี พำนักอยู่ในประเทศรัสเซียติดต่อกันไม่น้อยกว่า 10 ปี
- วรรค 3 บุคคลคนเดียววันไม่สามารถดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียติดต่อกันมากกว่าสองวาระ
- วรรค 4 ระเบียบการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียกำหนดโดยกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 82

- วรรค 1 ในการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ต้องกล่าวคำสาบานตนต่อประชาชนดังนี้

* ในปี พ.ศ.2551 มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขยายวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจาก 4 ปี เป็น 6 ปี

“ข้าพเจ้าขอสาบานว่าในการใช้อำนาจของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย จะเป็นไปโดยเคารพและปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพลเมือง ปฏิบัติตาม และปกป้องรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ปกป้องอธิปไตย เอกราช ความมั่นคง และ บูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างซื่อสัตย์”

วรรค 2 การสาบานตน ต้องจัดเป็นพิธีการ โดยมีสมาชิกสภาสหพันธ์ ตัวแทนของสภา ผู้แทนราษฎร และผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเข้าร่วม

มาตรา 83

วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย มีอำนาจ:

- ก) แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร
- ข) มีสิทธิ์เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
- ค) ประกาศปลดคณะรัฐมนตรี
- ฅ) เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลากลางแห่งชาติรัสเซียให้สภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งและเสนอให้ถอดถอน
- ง) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี
- จ) เสนอชื่อต่อสภาสหพันธ์เพื่อให้แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญรัสเซีย ประธานศาลฎีกาของรัสเซีย ประธานศาลอนุญาโตตุลาการแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดของสหพันธรัฐรัสเซีย และแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลในระดับสหพันธ์
- ฉ) จัดตั้งและเป็นประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติรัสเซีย โดยมีสถานะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสหพันธ์
- ช) รับรองหลักการทางการทหารของสหพันธรัฐรัสเซีย
- ซ) จัดตั้งสำนักประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฌ) แต่งตั้งและถอดถอนตัวแทนผู้มีอำนาจเต็มของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ญ) แต่งตั้งและถอดถอนผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฎ) แต่งตั้งและเรียกกลับผู้แทนทางการทูตของรัสเซียประจำต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ภายหลังการปรึกษาหารือกับกรรมการและกรรมาธิการของรัฐสภา

มาตรา 84

วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย มีหน้าที่:

- ก) ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และกฎหมายสหพันธ์

- ข) ยุบสภาผู้แทนราษฎรในกรณีและตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ค) ประกาศให้มีการลงประชามติตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฅ) เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร
- ง) ลงนามและให้ความเห็นชอบในกฎหมายสหพันธ์
- จ) รายงานสถานะของประเทศ และแนวนโยบายภายในประเทศและนโยบายต่างประเทศของรัฐประจำปีต่อรัฐสภา

มาตรา 85

- วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถใช้กระบวนการที่ได้รับการยอมรับในการแก้ไขปัญหาความเห็นที่แตกต่างระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของสหพันธรัฐรัสเซีย กับองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย รวมทั้งระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซียด้วยกันเอง ในกรณีที่ทำให้เกิดการยอมรับข้อตกลงไม่ได้ ประธานาธิบดีมีสิทธิเสนอข้อขัดแย้งดังกล่าวให้ศาลที่เกี่ยวข้องพิจารณา
- วรรค 2 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย มีสิทธิ์ยับยั้งการกระทำขององค์กรอำนาจฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย หรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพลเมือง จนกว่าประเด็นปัญหาจะได้รับการแก้ไขโดยศาลที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 86

- วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียทำหน้าที่:
- ก) ควบคุมและดูแลนโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย
 - ข) ดำเนินการเจรจาและลงนามในสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย
 - ค) ลงนามในเอกสารที่ผ่านการพิจารณารับรอง
 - ฅ) รับมอบอักษรสาสน์ตราตั้งและเรียกคืนอักษรสาสน์ตราตั้งผู้แทนทางการทูตที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ

มาตรา 87

- วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของกองทัพแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 ในกรณีที่มีศัตรูรุกรานสหพันธรัฐรัสเซีย หรือมีภัยคุกคามโดยตรงต่อประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ให้ประกาศกฎอัยการศึกในทุกพื้นที่ของสหพันธรัฐรัสเซีย หรือในบางพื้นที่ และให้แจ้งแก่สภาสหพันธ์ และสภาผู้แทนราษฎรทราบโดยทันที

วรรค 3 การประกาศใช้กฎอัยการศึกถูกกำหนดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์

มาตรา 88

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สามารถประกาศภาวะฉุกเฉินในทุกพื้นที่ของสหพันธรัฐรัสเซียหรือในบางพื้นที่ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ และต้องแจ้งให้สภาสหพันธ์ และสภาผู้แทนราษฎรทราบโดยทันที

มาตรา 89

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย มีหน้าที่:

- ก) แก้ไขปัญหาสุขภาพจิตของรัสเซียและการให้ที่ลี้ภัยทางการเมือง
- ข) มอบรางวัลของรัฐบาลรัสเซีย ตำแหน่งเกียรติยศของสหพันธรัฐรัสเซีย ตำแหน่งทางการทหารและผู้เชี่ยวชาญระดับสูง
- ค) ตัดสินการให้อภัยโทษ

มาตรา 90

วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถออกกฤษฎีกา และคำสั่ง

วรรค 2 กฤษฎีกา และคำสั่งของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ในทุกพื้นที่ของสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 3 กฤษฎีกา และคำสั่งของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 91

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียได้รับการคุ้มครองจะละเมิดมิได้

มาตรา 92

วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย มีอำนาจเต็มนับตั้งแต่การสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง และหมดอำนาจเมื่อสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง โดยนับตั้งแต่ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่สาบานตนเข้ารับตำแหน่ง

วรรค 2 การใช้อำนาจของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสิ้นสุดลงก่อนวาระการดำรงตำแหน่ง ในกรณีที่มีการลาออก ไม่สามารถถูกขังขึ้นได้ด้วยเหตุผลทางสุขภาพ ต้องถูกเรียกคืนอำนาจ หรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในกรณีดังกล่าวต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียภายใน 3 เดือน นับตั้งแต่ประธานาธิบดีสิ้นสุดอำนาจก่อนวาระ

วรรค 3 ในทุกกรณีที่ประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นการชั่วคราวคือ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รักษาการแทนประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียไม่มีสิทธิยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกาศการลงประชามติ รวมทั้งเสนอให้มีการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 93

วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภาสหพันธ์ซึ่งมีมติเสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ถูกล่ามหาว่าเป็นกบฏต่อชาติหรือประกอบอาชญากรรมร้ายแรง โดยศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซียได้มีข้อสรุปเป็นยันว่าประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมีพฤติกรรมอันทำให้เชื่อได้ว่าก่ออาชญากรรมในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง และโดยข้อสรุปเป็นยันจากศาลรัฐธรรมนูญว่าข้อกล่าวหาที่ฟ้องร้องเป็นไปตามกฎหมายหรือใหม่

วรรค 2 มติของสภาผู้แทนราษฎรในข้อกล่าวหาที่ฟ้องร้องประธานาธิบดี และมติของสภาสหพันธ์ที่รับเรื่องการถอดถอนประธานาธิบดีต้องมีเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ของสมาชิกแต่ละสภา และในการนำวาระการถอดถอนประธานาธิบดีเข้าสู่การพิจารณาต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาศึกษาเพื่อจัดทำข้อสรุป

วรรค 3 มติของสภาสหพันธ์ในการถอดถอนประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียออกจากตำแหน่งต้องมีการลงมติภายในสามเดือน นับตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งข้อกล่าวหาเข้าสู่การพิจารณาของสภาสหพันธ์ หากสภาสหพันธ์ไม่ได้ลงมติในช่วงเวลาดังกล่าว ข้อกล่าวหาประธานาธิบดีให้ถูกยกเลิกการพิจารณาไป

หมวดที่ 5 รัฐสภา

มาตรา 94

รัฐสภาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เป็นองค์กรผู้แทนและองค์กรนิติบัญญัติของสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 95

วรรค 1 รัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือสภาสหพันธ์และ สภาดูมา (สภาผู้แทนราษฎร)

วรรค 2 สภาสหพันธ์ประกอบด้วยผู้แทน 2 คนจากหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย โดย
หนึ่งคนมาจากองค์กรอำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และอีกหนึ่งคนมาจากองค์กรอำนาจรัฐ
ฝ่ายบริหาร

วรรค 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 450 คน

มาตรา 96

วรรค 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระในการเลือกตั้งทุก 4 ปี*

วรรค 2 ระเบียบการจัดตั้งสภาสหพันธ์และระเบียบการเลือกสมาชิกได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย
สหพันธ์

มาตรา 97

วรรค 1 พลเมืองของสหพันธรัฐรัสเซียที่มีอายุตั้งแต่ 21 ปีขึ้นไป มีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมในการ
เลือกตั้ง และสามารถลงสมัครรับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

วรรค 2 บุคคลคนเดียววันไม่สามารถเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาสหพันธ์ได้
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเป็นสมาชิกองค์กรผู้แทนอำนาจรัฐอื่นๆ รวมถึงเป็น
สมาชิกองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้

วรรค 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องทำงานบนหลักของความต่อเนื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ไม่สามารถเป็นพนักงานของรัฐหรือเป็นผู้ที่มีกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนได้ ยกเว้นอาชีพ
อาจารย์ นักวิชาการ หรือผู้ที่ทำงานด้านการสร้างสรรค์อื่นๆ

มาตรา 98

วรรค 1 สมาชิกสภาสหพันธ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเอกสิทธิ์คุ้มครองตลอดระยะเวลาที่
ดำรงตำแหน่ง ไม่มีผู้ใดสามารถจับกุม คุมขัง ตรวจสอบ ยกเว้นในกรณีจับกุมได้ในที่เกิด
เหตุอาชญากรรม ไม่สามารถตรวจค้นตามร่างกายได้ เว้นแต่ในกรณีที่ได้บัญญัติไว้ใน
กฎหมายสหพันธ์สำหรับการรับรองความปลอดภัยให้กับผู้อื่น

วรรค 2 การยกเลิกเอกสิทธิ์พิจารณาข้อเสนอลบโดยอัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซียร่วมกับสมาชิก
รัฐสภาที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 99

วรรค 1 รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานบนหลักของความต่อเนื่อง

วรรค 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีการประชุมนัดแรก ภายในสามสัปดาห์หลังการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี
แห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนเวลาที่กำหนดไว้

* ในปี พ.ศ. 2551 มีการแก้ไขวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก 4 ปี เป็น 5 ปี

วรรค 3 การประชุมนัดแรกของสภาผู้แทนราษฎรให้เปิดประชุมโดยสมาชิกที่มีอาวุโสที่สุด

วรรค 4 นับตั้งแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่มีการเรียกประชุมเพื่อเริ่มดำเนินงาน อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อนหน้าให้สิ้นสุดลง

มาตรา 100

วรรค 1 สภาสหพันธ์ และสภาผู้แทนราษฎรประชุมแยกกัน

วรรค 2 การเปิดประชุมของสภาสหพันธ์และการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร สามารถทำได้ในกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบการประชุม และสามารถดำเนินการประชุมลับได้

วรรค 3 การประชุมร่วมกันของสองสภาทำได้ในกรณีที่เป็นกรับฟังถ้อยแถลงของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ถ้อยแถลงของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและรับฟังสุนทรพจน์ของผู้นำต่างประเทศ

มาตรา 101

วรรค 1 สภาสหพันธ์ เลือกประธานสภาและรองประธานสภาจากสมาชิกสภา สภาผู้แทนราษฎร เลือกประธานสภาและรองประธานสภาจากสมาชิกสภา

วรรค 2 ประธานสภาสหพันธ์และรองประธานสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม และดูแลภารกิจภายในสภาที่ตนเองเป็นสมาชิก

วรรค 3 สภาสหพันธ์ และสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกรรมาธิการและคณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องกับวาระการประชุมที่มีการพิจารณาในสภา

วรรค 4 แต่ละสภาสามารถใช้ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการแก้ไขประเด็นปัญหาในงานของตนได้

วรรค 5 เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน สภาสหพันธ์ และสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งสำนักงานฝ่ายการเงิน โดยมีตำแหน่งและระเบียบการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 102

วรรค 1 อำนาจของสภาสหพันธ์ประกอบด้วย

ก) ให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงเขตแดนระหว่างหน่วยการปกครองภายในสหพันธรัฐรัสเซีย

ข) ให้ความเห็นชอบกฤษฎีกาของประธานาธิบดีในการประกาศกฎอัยการศึก

ค) ให้ความเห็นชอบกฤษฎีกาของประธานาธิบดีในการประกาศภาวะฉุกเฉิน

ฅ) ให้ความเห็นชอบการสงทหารหรือกองทัพออกนอกพื้นที่ของสหพันธรัฐรัสเซีย

- ง) กำหนดการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- จ) ถอดถอนประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียออกจากตำแหน่ง
- ฉ) แต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลสูง
อนุญาตตุลาการแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ช) แต่งตั้งและถอดถอนอัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ซ) แต่งตั้งและถอดถอนรองประธานสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
จำนวนครั้งหนึ่ง

วรรค 2 การลงมติอื่นๆ ของสภาสหพันธ์ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 3 การลงมติของสภาสหพันธ์เป็นไปตามเสียงข้างมากจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาสหพันธ์ เว้นแต่จะมีระเบียบอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 103

วรรค 1 อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย

- ก) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามการเสนอของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ข) ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล
- ค) แต่งตั้งหรือถอดถอนประธานธนาคารกลางแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฉ) แต่งตั้งและถอดถอนประธานสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสมาชิกจำนวน
ครั้งหนึ่ง
- ง) พิจารณาแต่งตั้งและถอดถอนประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่ได้
บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์
- จ) ประกาศนิรโทษกรรม
- ฉ) พิจารณาข้อกล่าวหาประธานาธิบดีเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง

วรรค 2 การลงมติอื่นๆ ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 3 การลงมติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามเสียงข้างมากจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่จะมีระเบียบอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 104

วรรค 1 ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สภา

สหพันธ์ สมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย องค์การนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ยังมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

วรรค 2 ร่างกฎหมายต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

วรรค 3 ร่างกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดเก็บหรือการยกเลิกการจัดเก็บภาษี ยกเว้นการใช้จ่ายของรัฐ การออกพันธบัตรรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางการเงินของรัฐ และร่างกฎหมายอื่นๆ เกี่ยวกับการใช้จ่ายที่ต้องใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดิน ต้องเสนอให้รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมีพิจารณาลงมติ

มาตรา 105

วรรค 1 กฎหมายสหพันธรัฐรับรองโดยสภาผู้แทนราษฎร

วรรค 2 กฎหมายสหพันธรัฐรับรองโดยเสียงข้างมากจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่จะมีระเบียบอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 3 กฎหมายสหพันธรัฐที่ได้รับการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ภายใน 5 วันต้องส่งให้สภาสหพันธ์พิจารณา

วรรค 4 กฎหมายสหพันธรัฐที่ได้รับการพิจารณาจะถูกรับรองจากสภาสหพันธ์ ในกรณีที่ไม่มีจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาสหพันธ์มากกว่าครึ่งหนึ่งให้การรับรอง หรือหากสภาสหพันธ์ไม่ได้พิจารณาภายใน 14 วัน หากสภาสหพันธ์ไม่รับรองร่างกฎหมาย สมาชิกของสองสภาสามารถจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาไกลเกลี่ยข้อขัดแย้ง แล้วจึงนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง

วรรค 5 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับมติของสภาสหพันธ์ ร่างกฎหมายสหพันธรัฐถือว่าได้รับการรับรอง ในกรณีที่การลงมติในครั้งที่สองต้องได้คะแนนเสียงสนับสนุนจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 2 ใน 3

มาตรา 106

ร่างกฎหมายสหพันธรัฐเมื่อผ่านการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรต้องให้สภาสหพันธ์พิจารณาประกอบด้วย

- 1) ร่างกฎหมายงบประมาณของสหพันธ์
- 2) ร่างกฎหมายภาษีและค่าธรรมเนียมของสหพันธ์
- 3) ร่างกฎหมายการคลัง อัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ สินเชื่อ ฤดูกาล และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

- 4) ให้ความเห็นชอบและเพิกถอนสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซีย
- 5) สถานะและการป้องกันพรมแดนของสหพันธรัฐรัสเซีย
- 6) สงครามและสันติภาพ

มาตรา 107

วรรค 1 กฎหมายสหพันธ์ที่ผ่านการรับรองแล้วภายใน 5 วันต้องส่งให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียลงนามและเผยแพร่

วรรค 2 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียต้องลงนามในกฎหมายสหพันธ์และเผยแพร่ภายใน 14 วัน

วรรค 3 หากภายใน 14 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียไม่รับรองกฎหมายสหพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาสหพันธ์ต้องนำกฎหมายดังกล่าวกลับพิจารณาใหม่ตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย หากการพิจารณาครั้งที่สองกฎหมายได้รับการลงคะแนนเสียงรับรองไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดีต้องลงนามและเผยแพร่ภายใน 7 วัน

มาตรา 108

วรรค 1 การรับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ ต้องเป็นไปตามเรื่องที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 การพิจารณารับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ต้องได้รับการรับรองไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาสหพันธ์ และได้รับการรับรองไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธ์ที่ผ่านการรับรองแล้วประธานาธิบดีต้องลงนามและเผยแพร่ภายใน 14 วัน

มาตรา 109

วรรค 1 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมาตรา 111 และ 117

วรรค 2 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียต้องกำหนดวันเลือกตั้งที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ประชุมได้ภายใน 4 เดือนนับตั้งแต่มมีการยุบสภา

วรรค 3 ในระยะเวลา 1 ปีหลังการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถถูกยุบตามมาตรา 117 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียได้

วรรค 4 สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถถูกยุบได้นับตั้งแต่เริ่มต้นกล่าวหาประธานาธิบดีจนกว่าสภาสหพันธ์จะมีผลการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวจาก

วรรค 5 สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถถูกยุบในช่วงที่มีการประกาศกฎอัยการศึกหรือประกาศภาวะฉุกเฉินในทุกพื้นที่ของสหพันธรัฐรัสเซีย รวมทั้งในช่วงเวลา 6 เดือนก่อนที่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียจะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง

หมวดที่ 6 รัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 110

วรรค 1 อำนาจฝ่ายบริหารของสหพันธรัฐรัสเซียใช้ผ่านรัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 รัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซียประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รองนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและรัฐมนตรีระดับสหพันธ์

มาตรา 111

วรรค 1 นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย โดยได้รับการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

วรรค 2 การเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ต้องได้รับการรับรองภายในสองสัปดาห์ หลังจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย หรือหลังจากการลาออกของคณะรัฐมนตรีของสหพันธรัฐรัสเซีย หรือภายในหนึ่งสัปดาห์หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้การรับรองผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ

วรรค 3 สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณานบุคคลที่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียภายใน 1 สัปดาห์นับจากวันที่มีการเสนอชื่อ

วรรค 4 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้การรับรองบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียติดต่อกัน 3 ครั้ง ประธานาธิบดีสามารถประกาศยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่

มาตรา 112

วรรค 1 ภายใน 1 สัปดาห์หลังจากมีการรับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีต้องเสนอโครงสร้างองค์กรอำนาจฝ่ายบริหารแก่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และรัฐมนตรีระดับสหพันธ์ต่อประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 113

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย กฎหมายสหพันธ์ และกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย นายกรัฐมนตรีของสหพันธรัฐรัสเซียต้องเป็นผู้วางแนวทางในการดำเนินงานและบริหารจัดการภารกิจของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 114

วรรค 1 รัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซีย มีหน้าที่

- ก) ดำเนินการและอนุมัติการจัดทำงบประมาณของสหพันธ์โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันการนำงบประมาณไปใช้ เสนอและรายงานผลของการดำเนินนโยบายที่ใช้งบประมาณของสหพันธ์ต่อสภาผู้แทนราษฎร
- ข) ดำเนินนโยบายทางการคลัง สินเชื่อ และนโยบายทางการเงินให้สอดคล้องกันในสหพันธรัฐรัสเซีย
- ค) ดำเนินนโยบายของรัฐในขอบเขตทางด้านวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ การศึกษา การสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกันในสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฆ) บริหารจัดการทรัพย์สินของสหพันธ์
- ง) ดำเนินมาตรการด้านการป้องกันประเทศ ความมั่นคงของรัฐ นำนโยบายต่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซียไปปฏิบัติ
- จ) ดำเนินมาตรการให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย ให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ ปกป้องทรัพย์สินและรักษาความเป็นระเบียบของสังคม ควบคุมการเกิดอาชญากรรม
- ฉ) การใช้อำนาจอื่นๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย กฎหมายสหพันธ์ และกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 ระเบียบปฏิบัติของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธ์

มาตรา 115

วรรค 1 บนพื้นฐานและการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย กฎหมายสหพันธ์ กฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สามารถออกมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

วรรค 2 มติ และคำสั่งของรัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซีย ให้ปฏิบัติตามในสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 3 มติ และคำสั่งของรัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซียที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายสหพันธ์ กฎศีกา
ของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สามารถถูกยกเลิกโดยประธานาธิบดีแห่ง
สหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 116

รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถลาออก ก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่ง
สหพันธรัฐรัสเซียครั้งต่อไป

มาตรา 117

วรรค 1 รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถยื่นใบลาออก และประธานาธิบดีสามารถรับหรือ
ปฏิเสธการลาออกได้

วรรค 2 ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สามารถตัดสินใจให้รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
ลาออกได้

วรรค 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแสดงความไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียได้ มติไม่
ไว้วางใจจะได้รับการรับรองด้วยคะแนนเสียงข้างมากจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา
ผู้แทนราษฎร ภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถประกาศให้รัฐบาลลาออก หรือปฏิเสธการ
ตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร หากภายในช่วงเวลา 3 เดือนสภาผู้แทนราษฎรได้แสดง
ความไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียอีกครั้ง ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐ
รัสเซียสามารถประกาศให้รัฐบาลลาออกหรือให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

วรรค 4 นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียสามารถลาออกก่อนสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไม่
ไว้วางใจรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ
ประธานาธิบดีสามารถประกาศให้รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียลาออกภายใน 7 วัน หรือ
ยุบสภาผู้แทนราษฎรและประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

วรรค 5 ในกรณีที่รัฐบาลสหพันธรัฐรัสเซียลาออก รัฐบาลสามารถบริหารงานต่อไปได้ตามคำสั่งของ
ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียจนกว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่

หมวดที่ 7 อำนาจตุลาการ

มาตรา 118

วรรค 1 กระบวนการยุติธรรมในสหพันธรัฐรัสเซีย ให้ดำเนินการโดยศาลเท่านั้น

วรรค 2 อำนาจตุลาการใช้ตามวิธีการของรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาคดี
ปกครองและวิธีพิจารณาความอาญา

วรรค 3 ระบบตุลาการของสหพันธรัฐรัสเซีย กำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ การตั้งศาลที่นอกเหนือออกไปไม่สามารถกระทำได้

มาตรา 119

ผู้พิพากษาต้องเป็นพลเมืองของสหพันธรัฐรัสเซียที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไป ได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้านนิติศาสตร์ และมีประสบการณ์การทำงานในอาชีพนักกฎหมายไม่น้อยกว่า 5 ปี กฎหมายสหพันธ์สามารถกำหนดเงื่อนไขด้านคุณสมบัติของผู้พิพากษาในแต่ละศาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียได้

มาตรา 120

วรรค 1 ผู้พิพากษาต้องมีอิสระและขึ้นตรงต่อรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและกฎหมายสหพันธ์เท่านั้น

วรรค 2 หากภายหลังการพิจารณาคดี ศาลตัดสินตามกฎหมายว่าการกระทำของรัฐหรือขององค์กรอื่น ๆ ขัดแย้งกับกฎหมาย ศาลสามารถอนุมัติให้เกิดการบังคับคดีตามกฎหมาย

มาตรา 121

วรรค 1 ผู้พิพากษาไม่สามารถทดแทนได้

วรรค 2 อำนาจของผู้พิพากษาสิ้นสุดหรือถูกยับยั้งไว้ได้ตามหลักการพื้นฐานและระเบียบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 122

วรรค 1 ผู้พิพากษาเป็นผู้ที่มีเอกสิทธิ์คุ้มครอง

วรรค 2 ผู้พิพากษาไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 123

วรรค 1 การพิจารณาคดีในทุกศาลเป็นการพิจารณาแบบเปิด การพิจารณาคดีแบบปิดอนุญาตให้กระทำได้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

วรรค 2 การพิจารณาคดีลับหลังจำเลยในคดีอาญาไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่ในกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

วรรค 3 การพิจารณาคดีต้องอยู่บนพื้นฐานความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย

วรรค 4 การพิจารณาคดีที่กระทำโดยคณะลูกขุนในศาล ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 124

ศาลต้องรับเงินจากงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น และต้องเพียงพอที่จะทำให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์และเป็นอิสระสอดคล้องตามกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 125

วรรค 1 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียประกอบด้วยผู้พิพากษา 19 คน

วรรค 2 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียพิจารณาคดีตามคำร้องขอของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สภาสหพันธ์ สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของสภาสหพันธ์หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 5 รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย องค์กรอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายอำนาจบริหารของหน่วยการปกครองในสหพันธรัฐรัสเซีย และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมีหน้าที่พิจารณาคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียดังนี้:

- ก.) พิจารณากฎหมายสหพันธ์ ระเบียบปฏิบัติทางกฎหมายของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สภาสหพันธ์ สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ข.) พิจารณารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐ ธรรมนูญ กฎระเบียบอื่นๆ รวมทั้งระเบียบปฏิบัติทางกฎหมายของหน่วยการปกครองแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ประกาศคำสั่งภายใต้ขอบเขตอำนาจขององค์กรอำนาจรัฐแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย และประกาศคำสั่งภายใต้ขอบเขตอำนาจขององค์กรอำนาจรัฐในหน่วยการปกครองแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- ค.) พิจารณาสนธิสัญญาระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของสหพันธรัฐรัสเซียกับองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สนธิสัญญาระหว่างองค์กรอำนาจรัฐภายในหน่วยการปกครองต่างๆ ของสหพันธรัฐรัสเซีย
- ฆ.) พิจารณาสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศของสหพันธรัฐรัสเซียที่ไม่ได้นำมาบังคับใช้

วรรค 3 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียตัดสินข้อขัดแย้งในประเด็นอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังนี้:

- ก.) ระหว่างองค์กรอำนาจรัฐในระดับสหพันธ์
- ข.) ระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของสหพันธรัฐรัสเซีย กับองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองในสหพันธรัฐรัสเซีย
- ค.) ระหว่างองค์กรอำนาจรัฐระดับสูงของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 4 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน และตรวจสอบตามคำร้องของศาลว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บังคับใช้ในกรณีที่น่าสงสัยหรือไม่ โดยขั้นตอนการรับเรื่องเพื่อ พิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายสหพันธ์ได้บัญญัติไว้

วรรค 5 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียมีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญตามคำร้องของ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สภาสหพันธ์ สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลรัสเซีย องค์กร อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติในหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 6 พระราชบัญญัติหรือข้อบังคับที่ได้รับการรับรองแล้วหากขัดต่อรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นโมฆะ สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ รัสเซียไม่ต้องรับผิดชอบตามการประกาศใช้หรือตามการบังคับใช้

วรรค 7 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย พิจารณาตามคำร้องขอของสภาสหพันธ์ในการ จัดทำข้อสรุปยืนยันข้อกล่าวหาการเป็นกบฏต่อรัฐหรือก่ออาชญากรรมร้ายแรงของ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

มาตรา 126

ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เป็นองค์กรตุลาการสูงสุดด้านคดีแพ่ง คดีอาญา คดี ปกครองและคดีอื่นๆ ขอบเขตอำนาจของศาลมีร่วมกัน การปฏิบัติหน้าที่ของศาลเป็นไปตาม รูปแบบวิธีพิจารณา และคำอธิบายวิธีพิจารณาของศาลในกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 127

ศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เป็นองค์กรตุลาการสูงสุดที่มีขึ้นเพื่อ แก้ไขข้อพิพาททางเศรษฐกิจ และคดีอื่นๆ ที่สอบสวนโดยศาลอนุญาโตตุลาการ การปฏิบัติหน้าที่ ของศาลเป็นไปตามรูปแบบวิธีพิจารณา และคำอธิบายวิธีพิจารณาของศาลในกฎหมายสหพันธ์

มาตรา 128

วรรค 1 ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาล อนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย แต่งตั้งโดยสภาสหพันธ์ ตามการเสนอชื่อ ของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 ผู้พิพากษาศาลในระดับสหพันธ์อื่นๆ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ตามที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

วรรค 3 อำนาจ ระเบียบการจัดตั้ง และการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธ์ เป็นไปตามที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธ์

มาตรา 129

- วรรค 1 สำนักงานอัยการแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย มีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สำนักงานอัยการสูงสุด โดยอัยการจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- วรรค 2 อัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภาสหพันธ์ตามการเสนอขอของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- วรรค 3 อัยการของหน่วยการปกครองของสหพันธรัฐรัสเซีย ให้แต่งตั้งโดยอัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ตามความเห็นของหน่วยการปกครองต่างๆ
- วรรค 4 อัยการอื่นๆ ให้แต่งตั้งโดยอัยการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย
- วรรค 5 อำนาจ การจัดตั้ง และระเบียบการทำงานที่ของสำนักงานอัยการแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย กำหนดไว้ในกฎหมายสหพันธ์

หมวดที่ 8 การปกครองตนเองของท้องถิ่น

มาตรา 130

- วรรค 1 การปกครองตนเองของท้องถิ่นในสหพันธรัฐรัสเซีย ได้รับการรับรองให้มีอิสระในการแก้ไขปัญหา การครอบครอง การใช้ การจัดการทรัพย์สินที่เป็นของท้องถิ่น โดยประชากรในท้องถิ่น
- วรรค 2 การปกครองตนเองของท้องถิ่น เกิดจากประชาชนผ่านการลงประชามติ การเลือกตั้ง และรูปอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นเจตจำนงของประชาชนโดยตรง ผ่านการเลือกหรือองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

มาตรา 131

- วรรค 1 การปกครองตนเองของท้องถิ่น ดำเนินการในเมือง ในชนบทที่มีการตั้งถิ่นฐาน และในพื้นที่อื่นๆ โดยพิจารณาถึงประวัติศาสตร์และประเพณีของท้องถิ่น โครงสร้างองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น กำหนดโดยประชาชนอย่างเป็นทางการ
- วรรค 2 การเปลี่ยนแปลงเขตแดนในพื้นที่เขตการปกครองตนเองของท้องถิ่น ให้พิจารณาตามความเห็นของประชากรในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 132

- วรรค 1 องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่น มีอิสระในการจัดการทรัพย์สินของตนเอง จัดตั้ง รับรอง และใช้งบประมาณของท้องถิ่น กำหนดภาษีและค่าธรรมเนียมของท้องถิ่น รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งแก้ไขประเด็นปัญหาที่สำคัญของท้องถิ่น

วรรค 2 องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นสามารถแบ่งอำนาจรัฐ และขอรับปัจจัยที่จำเป็น หรืองบประมาณเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบต้องได้รับการควบคุมโดยรัฐ

มาตรา 133

การปกครองตนเองของท้องถิ่นในสหพันธรัฐรัสเซีย ได้รับการรับรองสิทธิในการคุ้มครองตามกฎหมาย มีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากความเสียหายอันเป็นผลที่เกิดขึ้นจากมติขององค์การอำนาจรัฐที่เป็นการประกาศห้ามจนทำให้เกิดการจำกัดสิทธิของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียและกฎหมายสหพันธ์

หมวดที่ 9 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

มาตรา 134

การเสนอให้มีการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย เสนอโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สภาสหพันธ์ สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย องค์กฤษฎีกา (ผู้แทน) ของหน่วยการปกครองในสหพันธรัฐรัสเซีย รวมทั้งสมาชิกสภาสหพันธ์หรือสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5

มาตรา 135

วรรค 1 บทบัญญัติในหมวด 1, 2 และ 9 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐสภาไม่สามารถแก้ไขได้

วรรค 2 หากมีข้อเสนอให้พิจารณาแก้ไขบทบัญญัติในหมวด 1, 2 และ 9 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์กำหนดไว้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกทั้งหมดของสภาสหพันธ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 ใน 5 จึงให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดประชุมเพื่อแก้ไขได้

วรรค 3 สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการรับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย หรือการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียฉบับใหม่ จะถูกประกาศใช้ได้โดยสมาชิกทั้งหมดของสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติรับรองด้วยเสียง 2 ใน 3 หรือมีการรับรองโดยการลงประชามติในกรณีที่มีการลงประชามติเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียต้องมีผู้มาใช้สิทธิเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ์ออกเสียง และประชาชนผู้มาใช้สิทธิ์ออกเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ต้องให้การรับรองรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

มาตรา 136

การแก้ไขบทบัญญัติในหมวด 3-8 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียจะได้รับการ

รับรอง ตามระเบียบที่ได้บัญญัติไว้สำหรับการรับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และจะมีผลบังคับใช้ภายหลังได้รับการพิจารณารับรองจากสมาชิกองค์กรอำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองของสหพันธ์รัสเซียไม่น้อยกว่า 2 ใน 3

มาตรา 137

วรรค 1 การเปลี่ยนแปลงมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัสเซีย ที่เป็นการกำหนดโครงสร้างของสหพันธ์รัสเซีย ต้องดำเนินการตามหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ในการรับเข้ามาเป็นหน่วยการปกครองหนึ่งของสหพันธ์รัสเซีย หรือการจัดตั้งหน่วยการปกครองใหม่ของสหพันธ์รัสเซีย รวมถึงในการเปลี่ยนแปลงสถานะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของหน่วยการปกครองในสหพันธ์รัสเซีย

วรรค 2 ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อสาธารณรัฐ เควัน มณฑล เมืองระดับสหพันธ์ มณฑลปกครองตนเอง เขตปกครองตนเอง ชื่อใหม่ของหน่วยการปกครองของสหพันธ์รัสเซีย ต้องผนวกไว้ในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัสเซีย

ส่วนที่สอง

บทเฉพาะกาล

วรรค 1 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัสเซียมีอำนาจบังคับใช้เมื่อมีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการ รวมถึงมีผลการลงประชามติทั่วประเทศ วันที่มีการลงประชามติทั่วประเทศคือวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2536 ให้เป็นวันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัสเซีย ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ (กฎหมายพื้นฐาน) ของสหพันธ์รัสเซียที่ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2521 รวมถึงบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่างๆ ให้มีอันต้องถูกยกเลิกไป

ในกรณีที่มีบทบัญญัติขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัสเซียไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงการแบ่งแยกขอบเขตแห่งอำนาจและอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรัฐในระดับสหพันธ์ของสหพันธ์รัสเซียและองค์กรอำนาจรัฐในระดับสาธารณรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยซึ่งอยู่ภายใต้สหพันธ์รัสเซีย หรือข้อตกลงการแบ่งแยกขอบเขตแห่งอำนาจหรืออำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของสหพันธ์รัสเซียและองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองในระดับมณฑล เมืองมอสโก และเมืองเซนต์ปีเตอส์เบิร์กของสหพันธ์รัสเซีย ข้อตกลงการแบ่งแยกขอบเขตแห่งอำนาจและอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของสหพันธ์รัสเซียและองค์กรอำนาจรัฐในระดับมณฑลปกครองตนเอง และเขตการปกครองตนเองซึ่งอยู่ภายใต้สหพันธ์รัสเซีย และข้อตกลงอื่นๆ รวมถึงข้อตกลงระหว่าง องค์กรอำนาจรัฐของ

สหพันธรัฐรัสเซียและองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองในสหพันธรัฐรัสเซีย และ
ข้อกำหนดระหว่างองค์กรอำนาจรัฐของหน่วยการปกครองภายใต้สหพันธรัฐรัสเซียด้วย
กันเอง ให้บังคับใช้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 2 กฎหมายและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ใช้ภายใต้พื้นที่ของสหพันธรัฐรัสเซียก่อนประกาศใช้
รัฐธรรมนูญ ให้มีการแก้ไขเพื่อไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 3 นับตั้งแต่ให้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซียที่ถูก
เลือกตามรัฐธรรมนูญ (กฎหมายพื้นฐาน) ของสหพันธรัฐรัสเซียหรือรัสเซียมีอำนาจหน้าที่
และวาระในการดำรงตำแหน่งตามเดิมจนกว่าจะหมดวาระลง

วรรค 4 รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียที่มาจากการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้ได้รับสิทธิ หน้าที่
และความรับผิดชอบของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ
รัสเซียและให้สิ้นสุดลงเมื่อถูกปลดจากการเป็นรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 5 ศาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซียดำเนินการตัดสินด้วยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบให้ ภายหลัง
การประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาของทุกศาลในสหพันธรัฐรัสเซียมีอำนาจตาม
วาระที่ถูกเลือกและหมดอำนาจลงเมื่อสิ้นสุดวาระ เมื่อมีตำแหน่งที่ว่างลงให้ดำเนินการ
แก้ไขตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

วรรค 6 จนกว่าจะมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายสหพันธ์ ข้อบังคับก่อนหน้าที่ใช้พิจารณาคดี
ความต่างๆ โดยขณะลูกขุนในศาล ข้อบังคับการไต่สวนของศาลในคดีความ ให้ยังคงอยู่
จนกว่าจะมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งสหพันธรัฐรัสเซียเป็นที่อ้างอิงในการ
ปฏิบัติที่ตรงกันกับรัฐธรรมนูญในปัจจุบันและก่อนหน้านั้น ข้อบังคับที่มีก่อนหน้านั้นในการ
จับกุม คမ်းขัง และหน่วงเหนี่ยวผู้ต้องสงสัยที่ก่ออาชญากรรมให้ยังคงอยู่

วรรค 7 การเรียกประชุมครั้งแรกของสภาสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎร ควรถูกเลือกให้มีขึ้นในช่วง
สองปี

วรรค 8 สภาสหพันธ์ควรมีการประชุมพบกันครั้งแรกภายใน 30 วันหลังการเลือกตั้ง การประชุม
ครั้งแรกให้มีการเปิดประชุมโดยประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

วรรค 9 ในการเรียกประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกควรมีการประชุมร่วมกับสมาชิก
ของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกของรัฐบาลแห่ง
สหพันธรัฐรัสเซียที่พ้นสภาพไปแล้ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในปัจจุบันไม่มีผลย้อนหลัง
ต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เมื่อยังอยู่ในตำแหน่ง ในการเรียกประชุม
ครั้งแรกสมาชิกสภาสหพันธ์ควรใช้อำนาจบนพื้นฐานที่ไม่กระทบต่อความมั่นคง

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ- นามสกุล

นายชุมพล ชุ่มพัฒนาศิลป์

การศึกษา

พ.ศ. 2546-2549:

ศึกษาระดับปริญญาบัณฑิตที่คณะศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาวิศศึกษา

พ.ศ. 2550-2553:

ศึกษาระดับปริญญาโทที่คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สาขาการปกครอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย