

ภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยและรัสเซีย

การศึกษาภูมิหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศต่างๆ มักจะพิจารณาจากความ เป็นมาทางด้านการเมือง โดยอาจเริ่มอธิบายจากจุดสิ้นสุดของยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การ ครองอำนาจของเผด็จการทหาร การครองอำนาจของเผด็จการพลเรือน การต่อสู้เรียกร้องของ ประชาชน รวมถึงการศึกษาการเปลี่ยนผ่านและการพัฒนาประชาธิปไตยจากการปฏิรูปเศรษฐกิจ 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 กล่าวคือประชาชนย่อมอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อต่อสู้หรือเรียกร้องกับรัฐ รัฐต้อง อ้างรัฐธรรมนูญเพื่อได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง¹ สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนัยแห่งรัฐธรรมนูญจึง ยึดโยง และเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างปฏิเสธไม่ได้

การหยิบยกรัฐธรรมนูญมาเป็นหลักในการอธิบายเพื่อแสดงให้เห็นภูมิหลังที่สำคัญ 3

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

ประเด็นกล่าวคือ ประการแรกแสดงให้เห็นความแตกต่างด้านโครงสร้างทางการเมืองของไทยและรัสเซียตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ประการที่สองแสดงให้เห็นภูมิหลังด้านเหตุการณ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงก่อนการเกิดขึ้นของระบอบทักษิณและปุดิน 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 และสถาบันทางการเมืองแบบใหม่ที่อยู่บนรากฐานประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทยมากขึ้น หลังจากเหตุการณ์ พ.ศ. 2475 จะพบว่าโครงสร้างทางการเมืองไทยมีการปรับเปลี่ยนจากเหตุการณ์ทางการเมืองอีกหลายครั้งไม่ว่าจะเป็นการมีผู้นำที่มาจากทหารโดยไม่มีการเลือกตั้ง 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 องค์การตรวจสอบอำนาจรัฐ อำนาจฝ่ายบริหารที่ถูกสถาปนาให้มีมากขึ้นโดยไม่ขัดตามหลักกฎหมาย อีกทั้งระบอบทักษิณได้ขึ้นครองอำนาจด้วยฐานจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เช่นกัน การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จึงเป็นจุดตั้งต้นของการพิจารณาภูมิหลังโครงสร้างทางการเมือง ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยไทยในช่วงการบริหารประเทศของทักษิณ ชินวัตรได้เป็นอย่างดี

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

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

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

เงื่อนไขสำคัญสำหรับพิจารณาการพัฒนาประชาธิปไตยของรัสเซีย โดยเฉพาะในช่วงการบริหารประเทศของปูติน

การให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญสำหรับการศึกษากฎมหลังโครงสร้างทางการเมืองเป็นเพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นหัวใจสำคัญของการเมือง กล่าวคือเป็นทั้งช่องทาง โอกาส เครื่องมือ และเงื่อนไขที่ใช้ในการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศจะสอดคล้องและเติมไปด้วยกรอบกติกาที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ก็อาจนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตยได้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญที่ถูกตัดสินว่าดีพร้อมตามมาตรฐานประชาธิปไตย เมื่อถูกตีความและนำไปใช้อาจทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่า และเกิดความถดถอยทางประชาธิปไตยตามมา กฎมหลังของการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่โครงสร้างทางการเมืองมีรายละเอียดในการนำเสนอ 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 แม้จะมีภูมิหลังแห่งความขัดแย้งแต่ใช้ยุทธศาสตร์การเจรจาต่อรองจนทำให้เกิดความเห็นพ้องและร่างรัฐธรรมนูญจนสำเร็จ เบื้องหลังการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากความไม่พอใจของนักการเมืองและประชาชนต่อรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นี้ กล่าวคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกกล่าวหาว่ามาจากคณะรัฐประหารที่ใช้ชื่อว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)** ไม่ใช่รัฐธรรมนูญที่มาจากกระบวนการที่ต้องตามระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งจนเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปี พ.ศ. 2535 จนทำให้มีผู้เสียชีวิต² ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญและผลักดันให้เกิดรัฐธรรมนูญ 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 โรจนนิล พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี และพลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์

² นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย, หน้า 245.

³ รั้งสรรค์ 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 จนสามารถสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงได้ย่อมแสดงให้เห็นสิทธิและเสรีภาพในการเสนอความต้องการของประชาชนตามมาตรฐานวัดประชาธิปไตย

มิใช่เพียงแต่กระบวนการการได้มาของรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีความสำคัญ แนวคิดหรือเจตนารมณ์ที่กำกับอยู่เบื้องหลังการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับได้ว่ามีความสำคัญเช่นกัน เพราะแนวคิดที่กำกับกรร่างรัฐธรรมนูญย่อมทำให้เห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้เกิดลักษณะทางประชาธิปไตย หรือรูปแบบทางการเมืองปกครองแบบใด 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 การรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตนเองเข้าไปนั้นมีน้อย เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เป็นผู้แทนราษฎรพันธะที่เคยมีกับประชาชนในพื้นที่ต่างถูกละเลย การทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นไปเพื่อสร้างฐานอำนาจและคะแนนเสียงในอนาคตมากกว่าที่จะแก้ปัญหาในปัจจุบัน รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายต่างขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะตกลงกัน มากกว่าที่จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเบื่อหน่ายของผู้คนต่อระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนสะท้อนออกมาให้เห็นจากคำกล่าวที่ว่า "ประชาธิปไตย 30 วินาที" บ้าง "พอได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่เห็นหัว" บ้าง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจอย่างแท้จริงเฉพาะเวลาที่หย่อนบัตรเลือกตั้งเท่านั้น

ด้วยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการนำแนวทางและรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้ทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการเพิ่มมาตราที่ว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับอย่างมากถึง 53 มาตราจากเดิมที่มีเพียง 30 มาตรา⁷ ดังนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการเลียนแบบหรือนำรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาปรับใช้มากขึ้น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่แสดงให้เห็นลักษณะดังกล่าวคือ การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีสิทธิเข้าชื่อเสนอถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่างๆ ข้าราชการระดับสูง รวมทั้งประชาชนยังมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในการครองครองของรัฐ มีสิทธิรับรู้คัดค้าน อุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลกระทบต่อตนเองได้⁸ รวมถึงการให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรก

ความพยายามที่จะออกแบบริรัฐธรรมนูญเพื่อก้าวไปสู่ประชาธิปไตยทางตรง 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 การดำเนินการนอกกรอบกติกาด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างประชาชนกับผู้มีอำนาจจึงถูกนำมาใช้แทนที่ในเวทีการเมือง

ประการที่สอง ความไม่พอใจต่อการเมืองที่มีแต่การทุจริต คดโกงของนักการเมือง การทุจริต คดโกง และความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลและนักการเมือง ถูกยกเป็นเหตุผลในการทำรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง อีกทั้งสำนักแห่งการรับรู้ของคนในสังคมว่าการเมืองเต็มไปด้วยการทุจริต 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 อันถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 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 ทวีลวดิ บุรีกุล และคณะ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546), หน้า 136-144.

คาดการณ์ผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ ความไม่มีเสถียรภาพของการเมืองไทยปรากฏออกมาในรูปแบบทั้งการตอรองเก้าอี้รัฐมนตรี จากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรครัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาล การย้ายพรรคการเมืองของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องประกาศลาออก หรือยุบสภา ในบางกรณีอาจเกิดการรัฐประหารได้เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารตอรองกับผู้นำเหล่าทัพไม่ได้ ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลทำให้เกิดปัญหาต่อการขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญ ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย และที่สำคัญคือขาดความตั้งใจจริงในการบริหารประเทศ ด้วยการบริหารงานแบบซื้อเวลา การยุบสภาและเลือกตั้งใหม่มีผลทั้งในแง่การสิ้นเปลืองงบประมาณ และการผลักดันกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพราะการสิ้นอายุสภาบ่อยครั้งทำให้กระบวนการการพิจารณากฎหมายต้องเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการนับตั้งแต่ขั้นตอนแรกอีกครั้ง

ปัญหาที่สืบเนื่องจากเสถียรภาพของรัฐบาลทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความคิดที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งขึ้น เมื่อฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเพียงพอก็สามารถทำให้เกิดความมั่นคงและต่อเนื่องของประชาธิปไตยได้ (Democratic Consolidation) ด้วยการกำหนดให้ยื่นญัตติไม่ไว้ว่างใจนายกทำได้ยากขึ้นโดยต้องใช้เวลา 2 ใน 5 ของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹¹ และให้รัฐมนตรีต้องขาดจากการเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้รัฐมนตรีในรัฐบาลเคารพ และตอรองกับนายกรัฐมนตรีได้ยากขึ้น เพราะหากนายกรัฐมนตรีมีการปรับรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งก็เท่ากับว่าผู้นั้นได้หลุดจากเวทีการเมืองไป

ความพยายามที่จะสร้างความมั่นคงและต่อเนื่องของประชาธิปไตยผ่านการมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ประชาชนสามารถคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกา แต่ในทางกลับกันเจตจำนงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่พยายามช่วยเหลือฝ่ายบริหาร ย่อมนำไปสู่การเป็นเผด็จการอำนาจนิยมของฝ่ายบริหารได้เช่นกัน ความพยายามสร้างให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคงต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ อาจกลายเป็นประชาธิปไตยเพียงวิธีการแต่เนื้อหาสาระกลับกลายเป็นเผด็จการได้

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นับว่าได้สร้างกลไกและกระบวนการการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นมามากทั้งในแง่สถาบันทางการเมือง การกระจายอำนาจ และสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะได้นำเสนอเนื้อหา ดังนี้

3.1.1.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย: สถาบันทางการเมือง

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือเป็นพิมพ์เขียวในการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่จะ

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185.

เกิดขึ้นหลังจากนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เต็มไปด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ 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 ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถลอยตัวอยู่เหนือประชาชนได้ การมีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกของประชาชนมีปัญหาสำคัญคือ ขาดการยอมรับจากประชาชนในวงกว้างและอย่างทั่วถึง อาจนำไปสู่การเป็นนายกของคนเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคมเท่านั้น 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 ซึ่งคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้แถลงอย่างชัดเจนว่าข้อบัญญัตินี้จะนำไปสู่การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)¹⁵ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งให้คณะรัฐมนตรีที่ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วไม่สามารถลงมติในรัฐสภาได้ จึงเป็นไปเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้รัฐมนตรีมีทั้งอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน เพราะอำนาจบริหารอาจเข้าไปชี้นำหรือแทรกแซง ควบคุมอำนาจนิติบัญญัติเพื่อให้คุณต่อตนเองได้ ข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดการตรวจสอบกระบวนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสตามแนวคิดมาตรฐานประชาธิปไตย แต่ข้อโต้แย้งประการสำคัญของหลักการในข้อนี้คือ การแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้เป็นเพียงรูปแบบ หาใช่การแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริงไม่ การดำรงอยู่ของรัฐบาลขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรครัฐบาลในสัดส่วนที่สำคัญ¹⁶ ข้อโต้แย้งนี้ทำให้คาดการณ์ได้ว่าหากรัฐบาลไม่มีคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น รัฐบาลจะดึงคนนอกเข้ามาเป็นรัฐมนตรี เพื่อให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอต่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั่นเอง

ประการที่สาม การกำหนดให้รัฐมนตรีจะเข้าไปมีตำแหน่ง หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากผลกำไร หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมิได้¹⁷ ข้อกำหนดนี้เป็นไปตามแนวคิดมาตรฐานประชาธิปไตยที่ฝ่ายบริหารต้องสามารถถูกกำกับและตรวจสอบได้ การกำหนดให้รัฐมนตรีต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรทางธุรกิจในชั้นหนึ่งเป็นการป้องปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อองค์กรทางธุรกิจ อันจะนำไปสู่การทุจริตคดโกงและในอีกแง่หนึ่งคือ การถูกตรวจสอบ เพราะหากรัฐมนตรีถูกเปิดเผยว่ามีหุ้นในองค์กรทางธุรกิจจะถูกดำเนินการตรวจสอบและอาจนำไปสู่การออกจากตำแหน่งได้

ประการที่สี่ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ¹⁸ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเท่ากับเป็นการสื่อสารแนวทางการบริหารประเทศของรัฐบาลไปให้ประชาชนได้รับรู้ และประชาชนก็สามารถเรียกร้องเพิ่มเติมความต้องการของตนเองไปยังผู้แทนหรือรัฐบาลได้ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในด้าน

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

¹⁶ รังสรรค์ 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 เพราะจะหาอำนาจชี้ขาดไม่ได้ว่าสังคมควรยึดถืออำนาจจากประชาชนหรืออำนาจจากฝ่ายใดเป็นที่ชี้ขาด

ฝ่ายนิติบัญญัติ

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

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

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 214.

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

สมาชิกจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน²⁰ โดยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้คนเดียว²¹ และไม่มีกำหนัดคะแนนขั้นต่ำที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องได้ (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 ด้วยการนำมาใช้สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนายกรัฐมนตรีได้ ในแง่ที่ว่าพรรคที่ได้รับคะแนนในระบบบัญชีรายชื่อจำนวนมาก ย่อมแสดงเจตจำนงของประชาชนว่าต้องการให้ผู้สมัครลำดับที่หนึ่งในบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี การมีฐานคะแนนเสียงสนับสนุนที่มากและกว้างขวางขึ้นจึงเป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้ตัวนายกรัฐมนตรีในอีกทางหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทยในช่วงระบอบทักษิณได้กลายเป็นช่องทางหนึ่งให้ชนชั้นนำทางธุรกิจสอดแทรกเข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองเป็นจำนวนมากทำให้เกิดลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าตามมา

ในลักษณะเดียวกันการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้กำหนดคะแนนขั้นต่ำของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ไม่มีความเป็นตัวแทนของคนส่วนมาก เพราะแค่คะแนนเสียงจากคนจำนวนน้อยกลุ่มเดียวก็สามารถผลักดันให้คนใดคนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ 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 นับเป็นปัญหาที่ขัดกับหลักการมาตรฐานวัดประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก 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 ในแนวคิดมาตรฐานวัดประชาธิปไตยพรรคการเมืองถือเป็นหัวใจสำคัญ เพราะจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวกลางเชื่อมให้ประชาชนสามารถเข้าถึง และมีปฏิสัมพันธ์กับพื้นที่ทางการเมืองได้อย่างใกล้ชิด

การห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและห้ามรับสัมปทานจากรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ อันมีลักษณะผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เป็นคู่สัญญาดังกล่าว²⁹ และการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้³⁰ ความสำคัญของข้อบังคับนี้ถือว่าสอดคล้องตามมาตรฐานวัดประชาธิปไตยที่ต้องการสร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ป้องกันการแทรกแซง ต่อบริษัทของฝ่ายต่างๆ

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

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีลักษณะที่ขัดกับมาตรฐานวัดประชาธิปไตยอยู่มาก 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 ตัวแทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ 4 คน และตัวแทนคณบดีคณะรัฐศาสตร์ 4 คน องค์คณะของผู้พิพากษาศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีที่มาจากจากการสรรหาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และองค์คณะของผู้พิพากษาศาลปกครอง มีที่มาจากแต่งตั้งของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง³³ ที่มาของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญพบว่ามีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในคณะกรรมการสรรหาในสัดส่วนที่มาก ส่วนผู้พิพากษาในศาลอื่นๆ ต่างเป็นการคัดเลือกกันเองภายในโดยเฉพาะ โดยการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาศาลต่างๆ ล้วนกระทำโดยการลงคะแนนลับทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดการเชื่อมโยงกับประชาชนทั้งในแง่การรับรู้และการมีส่วนร่วม

หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งอำนาจหน้าที่ของศาลต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะพบว่าเป็นการสร้างกลไกหรือสถาบันในการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายรัฐได้เป็นอย่างดีทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมกฎหมาย

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

ทั่วไป มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ³⁴ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ³⁵ ดังนั้นคำวินิจฉัยที่ขาดของศาลรัฐธรรมนูญจึงสามารถชี้ขาดข้อพิพาทในอำนาจหน้าที่ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ และการพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งที่สำคัญในระดับสูงได้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁶ ในส่วนของศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทเนื่องจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชนก็ได้³⁷

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

องค์กรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวคิดมาตรฐานวัดประชาธิปไตยถือว่าการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารเป็นเรื่องสำคัญในระบบประชาธิปไตย 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

การกระจายอำนาจเกี่ยวพันกับการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการจัดสรรอำนาจ การควบคุมอำนาจรัฐ และการจัดการอำนาจให้เชื่อมโยงกับประชาชน และที่สำคัญการกระจายอำนาจเป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในทุกกระดับ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งสิ้น การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในที่นี่จะได้พูดใน 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* ซึ่งมีโครงสร้าง ที่มา บทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างไปจากเดิม ดังมีรายละเอียดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ดังนี้

การกระจายอำนาจเพื่อทำให้เกิดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสะท้อนแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยในมิติที่ว่า การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนในระดับล่างและระดับท้องถิ่นตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้โดยตรง เป็นการขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ประชาชนทุกพื้นที่และทุกระดับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ค้ำประกันถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ⁴⁷ จากข้อกำหนดแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือการบริหาร เพื่อจัดบริการสนองตอบต่อประชาชนได้คล่องตัว จัดหาบริการที่ดี และเหมาะสมต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนเองได้ เท่ากับเป็นการเพิ่มความเป็นอิสระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกสรรผู้ปฏิบัติงานที่ตรงตามความต้องการได้ ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสะท้อนให้เห็นในการเงินการคลังที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บและใช้จ่ายรายได้ได้ด้วยตนเอง การบริหารจัดการรายได้ด้วยตัวท้องถิ่นเอง เป็นการลดการควบคุมจากส่วนกลางผ่านการจัดสรรงบประมาณและการตรวจสอบได้ อีกทั้งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวไม่ต้องรอการสนับสนุนแต่จากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ งบประมาณอุดหนุนที่ได้รับจากการจัดสรรของรัฐบาลจึงยังมีบทบาทที่สำคัญอยู่ และด้วยช่องทางนี้เองที่ทำให้ระบอบทักษิณใช้เป็นเครื่องมือสร้างรัฐผู้ล่าเพื่อควบคุมกลไกทางการปกครองในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

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 ในมติการกระจายอำนาจได้ดำเนินการนี้ ด้วยการให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁴⁸ ข้อกำหนดนี้แสดงให้เห็นทั้งในเชิงหลักการทางประชาธิปไตยที่ผู้แทนต้องเป็นตัวแทนของประชาชน และหลักปฏิบัติที่ต้องมีการเลือกตั้ง การกำหนดให้สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบริหารโดยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งให้ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่นคือที่มาของอำนาจในการบริหาร

การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนสมาชิก หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ย่อมถือว่าเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ มีส่วนร่วมในการจำกัดอำนาจบริหารที่ไม่ชอบธรรมได้ ความพยายามที่จะนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยคือ การให้ราษฎรมีสหสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อเห็นว่าไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป⁴⁹ นอกจากนี้ราษฎรมีสหสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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.

(กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล)⁵¹ ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการคือ องค์การตรวจสอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น ตามหลักการประชาธิปไตยจำเป็นต้องถูกตรวจสอบ แต่กลไกการตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงสถาบันกลับมีน้อยมาก การตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองเพียงหน่วยงานเดียว ดังนั้นการกำหนดหลักการที่เป็นการกระจายอำนาจซึ่งส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่กลไกต่างๆ กับถูกกำกับโดยส่วนกลางที่เป็นการรวมศูนย์อำนาจอาจกลายเป็นปัญหาที่ย้อนแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งการมีหน่วยงานที่คอยกำกับตรวจสอบอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย จึงเท่ากับว่าไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดเป็นสถาบัน หรือองค์กรตัวแทนประชาชนได้

3.1.1.3 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย: การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน

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

ในสังคมประชาธิปไตย การชุมนุมของประชาชนย่อมแสดงออกว่าในสังคมนั้นมีเสรีภาพพอที่จะถกเถียง เชื่อถือ 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

ทั้งในแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจต่างให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ปรากฏหลักการตามแนวคิดดังกล่าวอยู่หลายส่วน ทั้งการให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย⁵⁴ และบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน⁵⁵ นอกจากนั้นข้อบัญญัติทั้งสองประการยังแสดงออกให้เห็นถึงการจำกัดหรือควบคุมอำนาจรัฐได้อีกด้วย การที่ประชาชนสามารถจำกัดหรือควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารได้ถือว่าประชาชนสามารถกำกับพฤติกรรมของรัฐบาลหรือจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้

ในมิติสังคมแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยมองว่า ข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญที่ทำให้พลเมืองเกิดความเข้าใจอย่างแท้จริงและนำไปสู่ความสามารถในการควบคุมประเด็นวาระได้ บทบัญญัติที่ให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน⁵⁶ และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อ 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 ไม่เกิดการขึ้นน้ำหนักทางด้านข้อมูลข่าวสารในทางเดียวจนทำให้เกิดการครอบงำได้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตอบสนองต่อแนวคิดมาตรฐานประชาธิปไตยที่มองว่าประชาชนสามารถที่จะเรียกร้องสิ่งที่ตนเองต้องการและชื่นชอบไปยังผู้แทนได้ ด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และแนวนโยบายแห่งรัฐได้ และเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่างๆ หรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติ⁵⁸ การให้ความสำคัญต่อจำนวน 50,000 รายชื่อน้อยไปหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญในมิติของการพัฒนาประชาธิปไตย ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าการรวบรวมรายชื่อให้ได้ 50,000 คน ต้องใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี ใช้งบประมาณไม่น้อยกว่า 200,000 บาท และชื่อเรียกร้องไม่อาจรับรองผลสำเร็จ⁵⁹ การไม่มีกลไกมารองรับรวมถึงรับรองผลที่จะเกิดขึ้นต่อการเสนอหรือริเริ่มโดยตรงจากประชาชน อาจทำให้เกิดการส่งเสริมประชาธิปไตยตามแนวคิดมาตรฐานประชาธิปไตยได้ยาก

3.1.2 รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ.1993) ความพยายามสร้างประชาธิปไตยในรัฐเซีย
รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซียปี พ.ศ. 2536 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกหลังจาก
รัสเซียเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากคอมมิวนิสต์มาสู่ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้
ประกอบด้วยเนื้อหา 9 หมวด 137 มาตรา โดยจัดให้มีการลงประชามติในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ.
2536 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันเดียวกันนั้น* เมื่อพิจารณาที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะ
พบว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตัวแบบของความขัดแย้ง (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.

* ก่อนหน้านี้อังกฤษมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 5 ฉบับคือรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2442, 2461, 2467, 2479, 2520 แม้จะมีข้อถกเถียงกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2442 หรือที่รู้จักกันในชื่อ "แถลงการณ์เดือนตุลา (October Manifesto)" ซึ่งมีการร่างในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นไม่ได้มีการประกาศใช้ หรือเป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพระเจ้าซาร์ แต่ก็จัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่และมีกลไกทางการปกครองประเทศอย่างชัดเจน [พิจารณานอนต์ชัย เลหาพะพันธุ์ และสัญชัย สุวังบุตร, รัสเซียสมัยซาร์และสังคมนิยม (กรุงเทพฯ: ศักดิโสภาคการพิมพ์, 2548)]; พิจารณารายละเอียดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ในภาคผนวก ก.

ขัดแย้งระหว่างชั่วคราวทางการเมือง จนนำไปสู่สถานการณ์ที่มีผู้หนึ่งผู้ใดสามารถใช้กำลังสถาปนาการครอบงำเหนือผู้อื่นในการร่างรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 เป็นผลมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง กล่าวคือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าที่จะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตัวแบบฉันทามติ หรือมาจากการเรียกร้องของประชาชน

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อำนาจต่อฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าฝ่ายบริหาร 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 ฝ่ายรัฐสภาตอบโต้กลับด้วยการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญครั้งที่ 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) ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดสงครามกลางเมืองฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายประธานาธิบดี ได้ใช้กำลังทหารที่สนับสนุนฝ่ายตนเองต่อสู้กัน 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 ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในการจัดทำไม่ได้กระจายการมีส่วนร่วมให้กับประชาชน ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งกระบวนการการได้มาซึ่งเกิดการต่อสู้ สงครามกลางเมือง และฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทรกแซงสถาบันการเมืองต่างๆ แต่การให้ประชาชนได้พิจารณาและตรวจสอบผ่านการลงประชามติ ถือว่าเป็นจุดเริ่มที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยของรัสเซียในระดับหนึ่ง 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 เบรชเนฟ (Leonid Brezhnev) เป็นประธานาธิบดี โดยโครงสร้างหรือกลไกต่างๆ ของรัฐยังอยู่ภายใต้กำกับของพรรคคอมมิวนิสต์อยู่ ภายหลังจากระบอบคอมมิวนิสต์ล่มสลายกลไกและสถาบันต่างๆ ตามแนวคิดประชาธิปไตยยังไม่ได้ลงหลักปักฐานอย่างมั่นคงในประเทศรัสเซีย

⁶³ รมย์ ภิรมนตรี, นฤมิตร สอดสุข และคณะ, รัสเซียใหม่และสู่ทางความสัมพันธ์กับไทย (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 จึงมีความพยายามสร้างสถาบันและกลไกทางการเมืองตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2520 จะกำหนดให้มีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเองแต่ตัวแทนเหล่านั้นต่างเป็นสมาชิกหรือคนของพรรคคอมมิวนิสต์ การเลือกประธานาธิบดีไม่ได้เลือกโดยตรง หากมาจากการเลือกทางอ้อมโดยการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶⁶

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

รัสเซียเคยมีปัญหาคความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและประธานาธิบดี และไม่สามารถมีอำนาจจากฝ่ายใดเข้ามาซึ่งขาดได้ จนนำไปสู่สงครามกลางเมือง ภูมิภาคของประเทศในช่วงนี้เองที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่าควรจะต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจซึ่งขาดสูงสุดและฝ่ายนั้นคือ ประธานาธิบดี สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวทางที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดประธานาธิบดีที่เข้มแข็งและเป็นที่ยึดขาดของอำนาจ แต่ในทางกลับกันอาจเกิดเผด็จการทางอำนาจได้เช่นกัน

ประเด็นที่สาม การสร้างบูรณภาพแห่งดินแดน ความต้องการให้ประเทศหรือรัฐชาติมีความสมบูรณ์กล่าวคือ ไม่สูญเสียดินแดนหรือถูกแบ่งแยกดินแดนได้ง่ายเป็นประเด็นสำคัญของรัฐชาติสมัยใหม่ เพราะดินแดนถือเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นที่สำคัญของการสร้างรัฐชาติหรือประเทศ ประเทศรัสเซียเป็นประเทศขนาดใหญ่มีความหลากหลายของเชื้อชาติสูง* จึงไม่แปลกที่มีความพยายามแบ่งแยกดินแดนเพื่อปกครองตนเองในหลายพื้นที่ หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์จะพบว่าหลังจากระบอบคอมมิวนิสต์ล่มสลายเกิดการแบ่งแยกดินแดนเกิดเป็นประเทศใหม่ถึง 15 ประเทศ ด้วยความเป็นมาในลักษณะนี้ทำให้เห็นบทบาทนิติในรัฐธรรมนูญที่ค้ำประกันบูรณภาพแห่งดินแดนมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้รัฐสภาในส่วนกลางเป็นผู้พิจารณารับรองสถานะของเขตการปกครองต่างๆ ระบบขององค์การบริหารอำนาจในเขตการปกครองต่างๆ ถูกกำหนดจากรัฐบาลกลาง องค์การบริหารของเขตการปกครองต่างๆ ต้องอยู่ภายใต้ระบบเดียวกับส่วนกลาง ประธานาธิบดีมีสิทธิ์ยับยั้งการดำเนินงานของเขตการปกครองต่างๆ ได้ จากข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 จะเห็นได้ว่าเขตการปกครองต่างๆ ยังอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลางอยู่มากเพื่อป้องกันให้การแบ่งแยกดินแดนเป็นไปได้ยากขึ้น

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: สถาบัน ทางการเมือง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัสเซียก่อให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่สำคัญทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ ความแตกต่างจากเดิมคือ ที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเชื่อมโยงกับประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม สำหรับฝ่ายตุลาการที่มาอาจเกี่ยวข้องกับประชาชนน้อยและมีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองครอบงำสูง 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.; ภายหลังปูดินลงจากตำแหน่งประธานาธิบดีได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 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.

หรือกลั่นกรองจากองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งและมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ⁷⁰ การปกครองตามอำนาจประธานาธิบดี (Rule by Decree) มากกว่าการปกครองตามหลักของกฎหมาย (Rule by Law) ย่อมทำให้ความโปร่งใสและการออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมีน้อยลง การพัฒนาประชาธิปไตยในแง่นี้จึงถูกลดถอยลงไปด้วย ประธานาธิบดีจึงมีสถานะเป็นผู้ควบคุมอำนาจของทุกฝ่ายเอาไว้ในมือ

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

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 การที่วุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอาจทำให้วุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของผู้ที่คอยสนับสนุนตนเองจึงเป็นปัญหาประการที่สอง

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 ลึกซึ้งเช่นนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ทั้งสิ้น

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 ที่ในแง่หนึ่งอาจสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้สูง ซึ่งส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันระบบเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเมื่อนำมาใช้ในประเทศรัสเซียกลับมีลักษณะที่เหมือนกับประเทศไทยกล่าวคือ ได้กลายเป็นช่องทางหนึ่งให้ชนชั้นนำทางธุรกิจสอดแทรกเข้ามาอยู่ในศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองเป็นจำนวนมาก

อีกทั้งตามกฎหมายการเลือกตั้งของรัสเซียมีการกำหนดคะแนนเลือกตั้งขั้นต่ำของระบบบัญชีรายชื่อไว้ร้อยละ 5 ยิ่งเป็นการจำกัดพรรคเล็กให้เหลือแต่พรรคใหญ่จำนวนไม่มาก ด้วยระบบเลือกตั้งเช่นนี้ทำให้เกิดการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันในเวทีการเมืองไปด้วย ซึ่งต่างไปจากแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในเวทีทางการเมืองอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตามข้อกำหนดที่สะท้อนความโปร่งใส การตรวจสอบสมาชิกสภาและการแบ่งแยกอำนาจ ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน การกำหนดให้บุคคลคนเดียวกันไม่สามารถเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเป็นพนักงานของรัฐหรือเป็นผู้ที่มีกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนได้ ยกเว้นอาชีพอาจารย์ นักวิชาการ หรือผู้ที่ทำงานด้านการสร้างสรรค์อื่น ๆ⁷⁵

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาคือ การพิจารณากฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 มอบอำนาจหลักความเป็นใหญ่ให้กับสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับมติวุฒิสภา ร่างกฎหมายถือว่าได้รับการรับรองในกรณีที่มีการลงมติซ้ำและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสาม⁷⁶ การให้อำนาจความเป็นใหญ่ในการออกกฎหมายแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภาย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนที่ใช้ผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่อำนาจในการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกคานด้วยอำนาจประธานาธิบดี การที่ประธานาธิบดีไม่ยอมลงนามในกฎหมายภายในกำหนดเวลาทำให้การพิจารณากฎหมายต้องเริ่มกระบวนการใหม่ อีกทั้งเมื่อถึงที่สุดประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาทำให้กฎหมายที่พิจารณาต้องตกไปด้วย ดังนั้นในกระบวนการพิจารณากฎหมายจึงเกิดการทับซ้อนกันทางอำนาจระหว่างฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายประธานาธิบดีที่มาจากการเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งคู่ แต่อำนาจดูจะโน้มเอียงไปทางประธานาธิบดีมากกว่าด้วยเหตุว่าเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ แต่การพิจารณากฎหมายซึ่งเมื่อประกาศใช้แล้วส่งผลกระทบต่อคนทั้งประเทศ การพิจารณาจากมุมมองของสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยมองว่าเป็นสถาบันที่รวบรวม และ

⁷⁵ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 97.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 105.

ต่อรองผลประโยชน์ของตัวแทนประชาชนที่หลากหลาย ย่อมดีกว่าปล่อยให้ประธานาธิบดีเพียงคนเดียวเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง หรือสั่งการให้เกิดการตัดสินใจตามลำพัง ดังนั้นบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญไม่มากนักในกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศรัสเซีย นั้นเท่ากับว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าถึงกระบวนการทางนิติบัญญัติได้น้อยตามไปด้วย อีกทั้งผู้แทนยังไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อใช้ในการตรวจสอบกระบวนการการตัดสินใจ และไม่สามารถนำความต้องการของประชาชนเข้าสู่การกำหนดหรือตัดสินใจตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยได้

ฝ่ายตุลาการ

สถาบันตุลาการที่สำคัญของรัสเซียมีอยู่ 4 สถาบันหลัก คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลอนุญาโตตุลาการ และอัยการสูงสุด ปัญหาต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในรัสเซียของสถาบันตุลาการ ไม่ได้อยู่ที่เนื้อหาของกฎหมายที่ล้าหลัง เพราะได้มีการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ทั้งในเชิงสถาบันและเนื้อหาของกฎหมายในช่วงอดีตประธานาธิบดีคอร์บาชอฟไปแล้วจากผลพวงของนโยบายกลาสโนสตี-เปเรสตรอยก้า⁷⁷ ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่สถาบันตุลาการไม่มีความอิสระและเป็นกลาง และนำไปสู่การประยุกต์ใช้กฎหมายที่เป็นธรรมตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยไม่ได้ สถาบันตุลาการของรัสเซียถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารผ่านการเสนอชื่อประธานศาลต่างๆ รวมถึงการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลต่างๆ ในแต่ละเขตการปกครอง

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

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

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

ประธานศาลต่างๆ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ผู้พิพากษาศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย แต่งตั้งโดยสภาสหพันธ์ ตามการเสนอชื่อของประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ผู้พิพากษาศาลสหพันธ์อื่นๆ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี⁷⁹ ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันตุลาการของรัสเซียย่อมขัดกับหลักการมาตรวัดประชาธิปไตยที่ต้องการให้สถาบันตุลาการมีความอิสระ และเป็นกลาง เพราะการให้ฝ่ายบริหารสามารถเสนอชื่อประธานศาลต่างๆ ซึ่งมีความสำคัญในระดับต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมและการที่ผู้พิพากษาในแต่ละเขตการปกครองอยู่ภายใต้การแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร การวางบทบัญญัติที่ทำให้ฝ่ายตุลาการไม่สามารถปลอดจากการเมืองย่อมเท่ากับว่าสถาบันตุลาการอยู่ในฐานะเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายบริหารนั่นเอง ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นปัญหาตามตรรกะดังกล่าวคือ การประกาศให้ศาลรัฐธรรมนูญยุติการทำหน้าที่ในช่วงวิกฤติความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและประธานาธิบดีเยลต์ซิน เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนที่ฝ่ายตุลาการถูกฝ่ายบริหารควบคุม

3.1.2.2 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในรัสเซีย: การกระจายอำนาจ

ประเทศรัสเซียนับเป็นประเทศหนึ่งที่มีโครงสร้างหน่วยการปกครองที่มีลักษณะพิเศษและโดดเด่นซึ่งสืบเนื่องมาจากการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการรวบรวมดินแดน แคว้นต่างๆ และสมัยคอมมิวนิสต์ที่ให้สาธารณรัฐต่างๆ อยู่ภายใต้การปกครองของสหภาพโซเวียต โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัสเซีย* มีลักษณะแบบสหพันธรัฐย่อมมีการกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับหนึ่ง การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นของรัสเซีย นับได้ว่าดำเนินไปตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แต่ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการสืบเนื่องจากปัญหาการแบ่งแยกดินแดนทำให้บทบัญญัติที่เป็นการกระจายอำนาจไปไม่ถึงการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กำหนดให้องค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นของรัสเซีย เกิดจากการลงประชามติ หรือการเลือกตั้งโดยประชาชน หรือรูปแบบการใช้สิทธิอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นเจตจำนงของประชาชนผ่านการเลือก หรือองค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่นอื่นๆ⁸⁰ การ

⁷⁹ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 128.

* โครงสร้างหน่วยการปกครองของรัสเซียประกอบไปด้วย สาธารณรัฐ แคว้น มณฑล เมืองระดับสหพันธ์ แคว้นปกครองตนเอง และมณฑลปกครองตนเอง

⁸⁰ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 130.

เลือกตั้งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2538 โดยมี 68 จาก 89 เขตการปกครองที่มีการเลือกตั้งในปีนั้น⁸¹ การให้อำนาจแก่ท้องถิ่นสามารถจัดการปกครองตนเองได้ถือเป็นแนวทางการกระจายอำนาจตามแนวคิดมาตรวัดประชาธิปไตย นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังแสดงให้เห็นความเป็นอิสระ ความมีอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

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

โดยเฉพาะการกำหนดให้สหพันธรัฐรัสเซียหรือรัฐบาลกลางต้องยอมรับและรับรองการปกครองตนเองของท้องถิ่น การปกครองตนเองของท้องถิ่นมีอิสระโดยอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบองค์กรอำนาจรัฐ⁸³ ข้อบัญญัตินี้ถือได้ว่าเป็นหลักการการกระจายอำนาจที่ดูก้าวหน้ากว่าประเทศไทย เพราะเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลุดออกหรือไม่ถูกกดทับโดยองค์กรอำนาจรัฐจากส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งคือการทำให้ปัญหาอำนาจที่ทับซ้อนระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นน้อยลง

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่าในประเทศรัสเซียมีหลักการการกระจายอำนาจให้กับ

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.

ท้องถิ่นตามมาตราวัดประชาธิปไตยอยู่มาก แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดอยู่ในหลายส่วนทั้งการกำหนดให้สถานะ หรือการเปลี่ยนแปลงสถานะของหน่วยการปกครองต่างๆ รวมถึงบทบัญญัติในทางกฎหมายต่างๆ ของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองจากรัฐสภาในสวากลางก่อน⁸⁴ ดังนั้นความมีอิสระ และความสามารถในการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระจากอำนาจของสวากลางอย่างแท้จริง เพราะต้องอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติในสวากลางที่คอยกำกับดูแล ปัญหานี้อาจมีสาเหตุมาจากความต้องการป้องกันการแบ่งแยกดินแดนของเขตการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ให้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะหากให้อิสระมากเกินไปท้องถิ่นอาจพัฒนาศักยภาพจนสามารถบางแยกดินแดนจากรัสเซียได้

อีกทั้งการกระจายอำนาจยังมีปัญหาของความไม่สมมาตร (Asymmetric) ในการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง⁸⁵ เขตการปกครองในระดับท้องถิ่นขนาดใหญ่ อันได้แก่ สาธารณรัฐจะได้รับสิทธิพิเศษ และการสนับสนุนจากสวากลางมากกว่าเขตการปกครองในระดับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น แคว้น มณฑล ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การอนุญาตให้เขตการปกครองที่มีสถานะเป็นสาธารณรัฐสามารถเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเขตการปกครองได้ มีรัฐธรรมนูญ และศาลสูงเป็นของเขตการปกครองได้ แต่ในเขตการปกครองขนาดเล็กกับยอมให้มีแค่บทบัญญัติทางกฎหมาย (Charter) โดยไม่อนุญาตให้มีรัฐธรรมนูญ มีผู้ว่าการที่แต่งตั้งจากประธานาธิบดีมากกว่าอนุญาตให้มีการเลือกตั้ง การปฏิบัติที่ขัดกับหลักการมาตราวัดประชาธิปไตยเช่นนี้ย่อมไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะการให้เขตการปกครองขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนประชากรโดยรวมน้อย ดำเนินการตามหลักการทางประชาธิปไตย แต่ดัดสิทธิ์เขตการปกครองขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนประชากรรวมกันมากกว่า เท่ากับเป็นการปิดกั้นการสร้างประชาธิปไตยจากฐานราก ทั้งยังเป็นช่องทางให้ระบอบปูดินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายบริหารในแต่ละเขตการปกครอง

3.1.2.3 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในรัสเซีย: การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองมีขึ้นตั้งแต่สมัยอดีตประธานาธิบดีกอร์บาชอฟ ด้วยการให้ประชาชนสามารถเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 มีการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ขยายสิทธิเสรีภาพ ขยายอำนาจของประชาชนในพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแสดงออกให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่การเมือง 3 แง่มุมคือ อำนาจของประชาชน สิทธิเสรีภาพ และ

⁸⁴ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 66.

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

การมีส่วนร่วม

ในมติอำนาจของประชาชนรัฐธรรมนูญกำหนดให้ การแสดงออกผ่านการลงประชามติ และการเลือกตั้งเสรีโดยตรงของประชาชน ถือเป็นอำนาจสูงสุด⁸⁶ การให้ความสำคัญกับการลงประชามติและนำผลของประชามติมากำหนดทิศทางทางการตัดสินใจย่อมเป็นการแสดงให้เห็นขอบเขตของอำนาจประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง และเป็นโอกาสให้เสียงของประชาชนมีอำนาจในการกำหนดทิศทางและประเด็นสาธารณะได้ 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 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนับได้ว่าเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนรัสเซียมาก ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ สิ่งเหล่านี้ด้านหนึ่งคือการขยายพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐได้

ปัญหาสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนคือ ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะการจำกัดสิทธิในการเสนอกฎหมายของประชาชน ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้แก่

⁸⁶ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 3.

⁸⁷ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 30, 31.

⁸⁸ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 29, 46

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย องค์การนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลฎีกาแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ศาลอนุญาโตตุลาการสูงสุดแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ยังมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายที่ด้วยอำนาจหน้าที่ของตน⁸⁹ การกำหนดให้อำนาจในการเสนอและแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเฉพาะของบรรดาสถาบันทางการเมืองต่างๆ ด้านหนึ่งย่อมขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน และอีกด้านยังเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดาสถาบันทางการเมืองต่างๆ ร่างกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อองค์กรของตนเองได้ การที่รัฐธรรมนูญไม่เปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมาย รวมถึงเสนอขอแก้ไขกฎหมาย ได้นับได้ว่าเป็นการปิดกั้นการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของประชาชนตามแนวคิดมาร์ตวัตประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นการปิดกั้นการรับฟังขอเรียกร้อง ปัญหา ความต้องการของประชาชน

3.2 บทสรุป: ความเหมือนและความต่างของภูมิหลังในการพัฒนาประชาธิปไตย

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

ประการแรกสถาบันทางการเมือง เมื่อพิจารณาฝ่ายบริหารของไทยและรัสเซียตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันคือ กำหนดให้มีฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเข้มแข็ง มีอำนาจในการบริหารสั่งการสูง ตรวจสอบได้ยาก เป็นช่องทางให้เกิดฝ่ายบริหารที่เป็นเผด็จการทางอำนาจที่มาจากการเลือกตั้งได้ แต่จะแตกต่างกันตรงที่ประธานาธิบดีของรัสเซียต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนนายกรัฐมนตรีของไทยมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ประธานาธิบดีรัสเซียมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะสามารถแทรกแซงสถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่น ฝ่ายตุลาการ ได้มากกว่านายกรัฐมนตรีของไทย

ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยและรัสเซียมีฝ่ายนิติบัญญัติแบบสองสภาเหมือนกัน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ภายใต้กฎกติกาหรือระบบเลือกตั้งที่เหมือนกันคือแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ แต่ข้อแตกต่างประการสำคัญคือ รัสเซียมีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นตัวแทนของคนจำนวนมากที่จะต้องดูแลและสร้างผลประโยชน์เพื่อคนจำนวนมากเหล่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำเลย วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

⁸⁹ รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐรัสเซีย พุทธศักราช 2536, มาตรา 104.

พ.ศ. 2540 ของไทยมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ในรัสเซียมาจากการคัดสรรตัวแทนของแต่ละเขตการปกครอง ความสำคัญของรัฐสภาในทั้งสองประเทศมีแนวทางที่ถูกลดบทบาทและความสำคัญในการบริหารประเทศ อีกทั้งสามารถถูกแทรกแซงและควบคุมจากฝ่ายบริหารได้ง่าย

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

ข้อสังเกตประการสำคัญคือ กลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ หรือองค์กรอิสระของไทยมีความก้าวหน้ากว่ารัสเซีย ทั้งในแง่ของมีการระบุรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยอย่างชัดเจนและมีรูปธรรม ส่วนในรัฐธรรมนูญรัสเซียไม่ได้ปรากฏองค์กรเหล่านี้เลย

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

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

เมื่อพิจารณาภูมิหลังการพัฒนาประชาธิปไตยจากรัฐธรรมนูญของทั้งประเทศไทยและ
รัสเซียพบว่า มีสภาพการณ์ หลักการ กติกาและรูปแบบซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานความเป็น
ประชาธิปไตยอยู่มาก และถึงแม้การประเมินรัฐธรรมนูญของไทยและรัสเซียจะพบว่าส่งเสริมและมี
ความเป็นประชาธิปไตยอยู่มาก แต่เมื่อมีการตีความและนำไปใช้ภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน
กลับถูกบิดเบือน เพื่อนำไปเป็นช่องทางให้ระบอบทักษิณและปูตินใช้สร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าภายหลังที่
ทั้งสองขึ้นเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร



ตารางที่ 3.1 แสดงการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทยซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ประเด็นในรัฐธรรมนูญ	สถาบันทางการเมือง				การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น	การมีส่วนร่วมของประชาชน
	บริหาร	นิติบัญญัติ	ตุลาการ	องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ		
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ของไทย - ประเด็นที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย	- ที่มา (มาจากกา เลือกตั้ง)	- ที่มา (มาจากกา เลือกตั้งทั้ง 2 สภา)	- ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมกลไกการ ตรวจสอบ	- มีการระบุรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญ - มีการกำหนดอำนาจ หน้าที่สร้างเป็นกลไก การตรวจสอบที่สำคัญ	- ที่มา (มีการเลือกตั้งใน ทุกระดับ) - ประชาชนสามารถ เรียกร้อง ตรวจสอบ ได้ โดยตรง	- มีช่องทางที่ หลากหลาย
-ประเด็นที่เป็นจุดอ่อน หรือข้อให้ ประชาธิปไตยถดถอย	-เข้มแข็ง ตรวจสอบได้ ยากเพราะถูกบิดเบือน โดยการยุบพรรคและ แทรกแซงฝ่ายนิติ บัญญัติ ตุลาการ องค์กรอิสระ	- ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ ขั้นต่ำของผู้ที่จะได้รับ เลือกตั้ง จึงไม่เป็น ตัวแทนตามหลักการ เสียงข้างมากอย่าง แท้จริง - ถูกลดบทบาทและ ความสำคัญลง เพราะ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ดำเนินการต่างๆ ได้โดย ไม่จำเป็นต้องผ่านการ พิจารณาจากรัฐสภา	- ความเชื่อมโยงกับ ประชาชน (เลือกกันเอง ภายในสถาบัน)	- เชื่อมโยงกับฝ่าย การเมืองสูง ถูก แทรกแซงได้จากหลาย ฝ่ายขึ้นอยู่กับ สถานการณ์ (เป็น ข้าราชการเก่า หรือคน ของฝ่ายการเมือง)	- ส่วนกลางยังคงควบคุม สูง (ผ่านงบประมาณ และการกลไกของ ส่วนกลางในภูมิภาค) - ขาดหน่วยงานในการ ตรวจสอบอย่างทั่วถึง	- ขาดกลไกในการ รับรองผลให้สำเร็จได้ จริง - ไม่มีการสนับสนุนใน การดำเนินการ - การมีส่วนร่วม ตัดสินใจทางตรงเป็น เพียงการเสนอความ คิดเห็นประกอบ โดย การตัดสินใจสุดท้ายยัง อยู่ที่นักการเมือง

ตารางที่ 3.2 แสดงการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัฐเซียซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ประเด็นในรัฐธรรมนูญ	สถาบันทางการเมือง				การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น	การมีส่วนร่วมของประชาชน
	บริหาร	นิติบัญญัติ	ตุลาการ	องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ		
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ของรัฐเซีย -ประเด็นที่ส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย	- ที่มา (มาจากกรเลือกตั้ง) - ระบบเลือกตั้ง (เสียงข้างมากเด็ดขาด)	- ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาจากกรเลือกตั้ง) - มีการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของผู้ได้รับเลือก	- ขอบเขตอำนาจหน้าที่ส่งเสริมกลไกการตรวจสอบ	-	- มีการเลือกตั้งในเขตการปกครองขนาดใหญ่	- การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางตรงของประชาชนได้รับการรับรองให้เกิดผลจริง (การลงประชามติ)
-ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือช่องโหว่ทำให้ประชาธิปไตยถดถอย	- การใช้อำนาจ (มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ประธานาธิบดี) - กลไกการตรวจสอบต่างดูลอำนาจทำได้ยากซึ่งเป็นไปตามระบบที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีไว้มาก	- ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากกรแต่งตั้ง - ถูกลดบทบาทและความสำคัญลง เพราะประธานาธิบดีมีอำนาจสูง สามารถดำเนินกรบางอย่างโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาได้	- มีที่มาที่ไม่อิสระ (ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร) อีกทั้งการใช้อำนาจยังถูกควบคุมจากระชาชนิบัติเป็นอย่างมาก	- ไม่มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ	- เขตการปกครองขนาดเล็กแต่งตั้งจากส่วนกลาง - ส่วนกลางยังควบคุมสูง (ผ่านการตัดสินใจออกกฎหมายในแต่ละเขตการปกครอง)	- มีช่องทางกำหนดไว้น้อย - ประชาชนไม่มีสิทธิริเริ่มการตัดสินใจโดยตรง (การเสนอกฎหมาย)