

บทที่ 5

การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบอบทักษิณและปุดิน

แม้ว่าระบอบทักษิณและปุดินจะเกิดขึ้นและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่จะเอื้ออำนวยต่อการสร้างให้เกิดประชาธิปไตย อีกทั้งยังมีความชอบธรรมสูง เพราะประกอบสร้างอำนาจตามที่โครงสร้างทางสังคมตอบสนอง แต่ระบอบทักษิณและปุดินกลับไม่ใช้ปัจจัยดังกล่าวในการสถาปนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น ในทางกลับกันได้ใช้ปัจจัยดังกล่าวสร้างลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่า โดยภายใต้ระบอบทักษิณและปุดินล้วนปรากฏว่ามีการบริหารและปกครองประเทศในลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าทั้ง 5 มิติคือ

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

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของการจัดการชั่วคราวข้าม รัฐบาลมีลักษณะบิดเบือนไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครองโดยใช้ผู้จงรักภักดีหรือสถาบัน หน่วยงานที่ตนเองสามารถควบคุมได้ให้ไปดำเนินการ การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่ายหนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมด ระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม ผ่านสงครามปราบปรามยาเสพติดและผู้มีอิทธิพล การแก้ไขปัญหาคาสิโน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และการควมรวมพรรคการเมือง ระบอบปุดินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม ผ่านสงครามเชชเนีย การจับกุมและยึดทรัพย์ฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง และการควมรวมพรรคการเมือง

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง ฝ่ายที่ครองอำนาจจะพยายามครองอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียว (Monopolize Power) และมีการปิดกั้นฝ่ายต่างๆ ไม่ให้เข้าถึงอำนาจ

ทางการเมืองได้เท่ากับตน ระบบบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองผ่านการปฏิรูประบบราชการ การใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ ระบบบปุตินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองผ่านระบบผู้แทนประธานาธิบดี การแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองต่างๆ และการสร้างสภาที่ปรึกษา (State Council)

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง ในรัฐที่เป็นผู้ล่าชนชั้นนำทางธุรกิจจะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองและเข้าไปมีอิทธิพลครอบงำกฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองจะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ ระบบบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง ผ่านการดึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ให้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองพร้อมกับผลประโยชน์ที่เติบโตของกลุ่มทุนดังกล่าว ระบบบปุตินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง ด้วยการสร้างความมั่งคั่งให้กับนักธุรกิจที่ใกล้ชิดระบบบปุติน และการเพิ่มจำนวนของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง (Lobbyist)

ลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน ประชาชนโดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ในสถานะของผู้รับใช้คอยรับผลประโยชน์ ในสังคมระดับต่างๆ จะมีการแบ่งแยกกันสูง การแบ่งแยกนี้จะนำไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ที่มีสิทธิพิเศษแก่ตนเอง ระบบบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน ผ่านการควบคุมสื่อเพื่อใช้ในการสื่อสารกับประชาชน อีกทั้งยังใช้นโยบายประชานิยมเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิพิเศษและอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ ระบบบปุตินสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน ผ่านการควบคุมสื่อและนโยบายด้านสังคมที่ให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มคนต่างๆ ในสังคม

ปฏิบัติการในลักษณะรัฐที่เป็นผู้ล่าทั้ง 5 มิติ ซึ่งระบบบทักษิณและปุตินได้สร้างขึ้นล้วนเป็นประเด็นใหญ่และมีขอบเขตเนื้อหาที่กว้างขวาง แต่ในงานชิ้นนี้เลือกกล่าวถึงข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏโดยหยิบใช้ใจความสำคัญของแต่ละประเด็นเพื่อนำมาอธิบายยืนยันให้เห็นลักษณะของรัฐผู้ล่าภายใต้ระบบบทักษิณและปุติน ซึ่งเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด อีกทั้งเป็นเงื่อนไขนำไปสู่ความถดถอยทางประชาธิปไตย เนื้อหาของบทนี้จึงประกอบไปด้วย 5 ส่วนหลักซึ่งดำเนินตามลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าใน 5 มิติดังนี้

5.1 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมายของระบบบทักษิณและปุติน

การปรับเปลี่ยน แก้ไข ทำลาย หรือบิดเบือนหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจากฝ่ายบริหารของประเทศมีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ การปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตอบสนองต่อปัญหาของสังคมการเมืองที่เกิดขึ้น หรือแก้ปัญหาของประชาชนจึง

ไม่ใช่เรื่องผิดแปลกแต่อย่างใด หากแต่การปรับใช้ ทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญเพื่ออำนวยความสะดวกประโยชน์ให้กับฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้ง จัดการและครอบงำปริมณฑลทางการเมืองทั้งหลายให้อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารในทุกทาง มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ ภายใต้ระบอบทักษิณและปฏิตินการบริหารประเทศของทั้งสองระบอบให้เห็นถึงการทำลายแนวคิด หรือเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญผ่านการออกกฎระเบียบ ขอบังคับจากฝ่ายบริหารที่ทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้ในหลายกรณี

5.1.1 ระบอบทักษิณกับการปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

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

5.1.1.1 การตราพระราชกำหนดภาวะสรวพสามิตกิจการโทรคมนาคม

การตราพระราชกำหนดภาวะสรวพสามิตกิจการโทรคมนาคม โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2546 เป็นการตราพระราชกำหนดโดยมีเนื้อหาแก้ไขพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาวะสรวพสามิต พ.ศ. 2527¹ สาระสำคัญของพระราชกำหนดคือ การขยายฐานการจัดเก็บภาวะสรวพสามิตให้ครอบคลุมถึงกิจการโทรคมนาคม โดยแปลงค่าสัมปทานกิจการโทรคมนาคมเป็นภาวะสรวพสามิต พระราชกำหนดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมายกล่าวคือ ทำลายหลักการหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจทางการเมืองกระทำการเพื่อยับยั้งกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจและความมั่งคั่ง อีกทั้งการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวมีข้อมูลชี้ได้ว่าสร้างผลประโยชน์ให้กับผู้นำฝ่ายบริหารในฐานะส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม

พระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะทำลายหลักการหรือเจตนารมณ์ของ

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ," ใน รัฐันทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า156.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะเหตุว่ามีการกำหนดในรัฐธรรมนูญมาตรา 218 และ 220 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการประกาศใช้พระราชกำหนด ที่ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ² แต่ในกรณีนี้ปราศจากความจำเป็นเร่งด่วน เพราะการจัดเก็บค่าสัมปทานและภาษีสรรพสามิตของรัฐกับธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งเป็นคู่สัญญากับรัฐนั้นเป็นเรื่องของการดำเนินการทางธุรกิจทั่วไป 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.

ลักษณะที่ผู้นำฝ่ายบริหารได้รับผลประโยชน์จึงใจให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวด้านหนึ่งเป็นการผลักระบบภาษีสรรพสามิตให้ตกอยู่กับประชาชนส่วนรวม 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 และคณะบุคคลผู้ร่วมกระทำทำให้มีโทษสูงสุดคือ ประหารชีวิต⁷ การเพิ่มลักษณะการก่อการร้ายให้เป็นโทษทางอาญาและให้มีโทษถึงประหารชีวิตมีแนวโน้มที่รัฐจะนำข้อกล่าวหาการก่อการร้ายไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำจัดฝ่ายตรงข้ามได้ ด้วยเหตุว่าพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุยกเว้นความผิดเอาไว้เพียงแต่การเดินขบวน ประท้วง ชุมนุม โต้แย้ง เพื่อเคลื่อนไหวให้รัฐบาลช่วยเหลือหรือเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย⁸ หากแต่ในสังคมการเมืองปัจจุบันไม่ได้มีเพียงการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่มีทั้งการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างไปจากรัฐ มีการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงออกถึงการไม่ยอมรับอำนาจรัฐ รวมถึงการเคลื่อนไหวเพื่อล้มอำนาจรัฐ การเคลื่อนไหวเหล่านี้มีแนวโน้มจะมากขึ้นในสังคมการเมืองแบบประชาธิปไตยปัจจุบัน ด้วยช่องทางของพระราชกำหนดดังกล่าวรัฐอาจกล่าวอ้างข้อหาการก่อการร้าย และใช้มาตรการการลงโทษประหารชีวิตเป็นช่องทางในการกำหนดนิยามให้

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

⁷ กิตติศักดิ์ ปรัตติ, "7 ปมปริศนาในยุคทักษิณานุวัตร," ใน รู้ทันทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า146.

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "รัฐบาลทักษิณกับการ (ไม่) ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ," ใน รู้ทันทักษิณ, หน้า 159.

ประชาชนที่เคลื่อนไหวกองการเมืองกลายเป็นผู้ก่อการร้าย และนำมาตรการดังกล่าวมาบังคับใช้ต่อประชาชน

พระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายสามารถพิจารณาเชื่อมโยงตามลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติกฎหมายได้ดังนี้ พระราชกำหนดดังกล่าวทำลายหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้ฝ่ายที่ครองอำนาจรัฐขยายขอบเขตของอำนาจจากกฎหมายที่ตนเองเป็นผู้ถือครองและนำอำนาจไปกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่เป็นอุปสรรคได้

พระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายย่อมขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการเชื่อถือ การแสดงความคิดเห็น การถกเถียง การพูด การเผยแพร่ข่าวสาร การชุมนุม การเดินขบวน การร้องเรียน การจำกัดให้มีแต่เพียงการเคลื่อนไหวกองการเมืองซึ่งเป็นการร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐเท่านั้นที่ไม่จัดว่าเป็นการก่อการร้าย ทำให้ฐานของการเคลื่อนไหวกองการเมืองที่ขอบด้วยกฎหมายแควบลง เสรีภาพในการชุมนุม เดินขบวนร้องเรียนจึงถูกจำกัดให้น้อยลงตามไปด้วย อีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าวมีการขยายบทลงโทษโดยให้มีโทษสูงสุดคือการประหารชีวิต ย่อมเท่ากับว่าฝ่ายที่ครองอำนาจสามารถขยายขอบเขตอำนาจด้วยกฎหมายที่ตนเป็นผู้ถือครอง และใช้การประหารชีวิตซึ่งถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายที่ตนถือครองเป็นเครื่องมือไปกำจัดผู้เคลื่อนไหวกองการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้ามได้

5.1.1.3 การแทรกแซงสถาบันทางการเมือง

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

กล่าวคือ⁹ วุฒิสภาตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางด้านผลประโยชน์จากรัฐบาลผ่านความเป็นเครือญาติกับบุคคลฝ่ายรัฐบาล ความมีผลประโยชน์ในทางธุรกิจร่วมกับคนในรัฐบาล วุฒิสมาชิกบางคนต้องการปกป้องอิทธิพลหรือผลประโยชน์จึงต้องร่วมมือกับรัฐบาล วุฒิสมาชิกบางคนต้องการสืบอำนาจทางการเมืองต่อไปจึงต้องสร้างสายสัมพันธ์ต่อฝ่ายรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนใช้เงินจากฝ่ายรัฐบาลในการดำเนินการทางการเมือง การที่สถาบันนิติบัญญัติซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการออกกฎหมายถูกควบคุมและถูกทำให้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาลที่ครองอำนาจย่อมเป็นปัญหาที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติของกฎหมาย ประเด็นสำคัญต่อมาคือไม่เพียงสถาบันทางนิติบัญญัติ องค์กฤษฎีระบางหน่วยงานต่างตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางผลประโยชน์ของรัฐบาลด้วยเช่นกัน

องค์กฤษฎีระภายใต้ระบอบทักษิณบางองค์กฤษฎีระมีกระบวนการที่ทำให้ให้นักการเมืองเอื้อผลประโยชน์ให้อย่างเสียไม่ได้ การที่องค์กฤษฎีระตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายรัฐบาลผ่านกระบวนการสรรหา (ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กฤษฎีระต้องได้รับเลือก 3 ใน 4 จากคณะกรรมการสรรหา ดังนั้นกรรมการสรรหาจากฝ่ายการเมืองจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ได้รับการเสนอชื่อ) จึงทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิตินี้ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กฤษฎีระตามรัฐธรรมนูญต้องผ่านกระบวนการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาส่วนหนึ่งมาจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ภายใต้ระบอบทักษิณกรรมการสรรหาองค์กฤษฎีระฝ่ายการเมืองต่างเป็นคนของรัฐบาลทั้งสิ้น เช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งฝ่ายการเมือง ประกอบไปด้วยนายพินิจ จารุสมบัติ ร.ต.ประภาส ลิ้มปะพันธ์ พ.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ และนายชิงชัย มงคลธรรม คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฝ่ายการเมือง ประกอบไปด้วย นายสุธรรม แสงประทุม นายมัน พัดโนทัย นายเจษฎา สันติประชาชัย นายชิงชัย มงคลธรรม และ พ.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ โดยทั้งหมดในขณะนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายรัฐบาลทั้งสิ้น¹⁰ การที่กรรมการสรรหาฝ่ายการเมืองจากรัฐบาลทั้งหมดยอมสร้างเงื่อนไขให้เกิดการเอื้อและตอบแทนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับผู้เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กฤษฎีระอย่างเสียไม่ได้

5.1.2 ระบอบอุปถัมภ์กับการปรับใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

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

⁹ บรรเจิด สิงคนิต, "การแทรกแซงขององค์กฤษฎีระตามรัฐธรรมนูญเครื่องชี้วัดความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมือง," ใน รัฐทันทักษิณ 2, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอบคิดด้วยคน, 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 และการปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่นผ่านวิธีงบประมาณและหน่วยทางการเมืองการปกครอง

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 ที่ปราศจากการสนับสนุนจากรัฐเป็นไปได้ยากมากขึ้นเมื่อรัฐบาลปฏิวัติมีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองอีกครั้งในเดือนตุลาคม 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 นอกจากนี้ข้อกำหนดบางประการของกฎหมายพรรคการเมืองทำให้ระบอบปฏิตินที่เป็นฝ่ายครองอำนาจสามารถใช้กฎหมายพรรคการเมืองที่ตนเป็นผู้ถือครองกำจัดพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายตรงข้าม หรือทำให้พรรคการเมืองไม่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจ ด้วยเหตุว่ากฎหมายพรรคการเมืองที่ระบอบปฏิตินแก้ไขทำให้เกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นไปได้ยากลำบาก 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.

ทางด้านการเงินแก่พรรคการเมืองโดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดูแล และจำกัดประชาชนและองค์กรธุรกิจให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง¹⁶ กฎหมายยังระบุถึงพรรคการเมืองที่จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐจะต้องได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนในระบบสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ในระบบเขตต้องมีสมาชิกพรรคได้รับเลือกไม่น้อยกว่า 12 คน หากไม่เป็นไปตามข้อกำหนดพรรคการเมืองต้องคืนเงินกองทุนให้กับรัฐ หากไม่สามารถคืนเงินให้รัฐได้จะถือว่าขาดคุณสมบัติในการเลือกตั้งครั้งต่อไป¹⁷ จากข้อกำหนดต่างๆ สะท้อนให้เห็นความพยายามของระบอบปุตินที่จะทำให้พรรคการเมืองอยู่ภายใต้รัฐและไม่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจ ทั้งการสร้างโครงสร้างที่เป็นหน่วยงานขึ้นมาควบคุมพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองยึดโยงทางการเงินกับรัฐมากกว่าประชาชน

นอกจากกฎหมายพรรคการเมืองแล้วระบบเลือกตั้งของประเทศรัสเซียถูกปฏิรูปขนานใหญ่ภายใต้รัฐบาลของปุตินเช่นกัน การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งดังกล่าวส่งผลใกล้เคียงกับกฎหมายพรรคการเมือง กล่าวคือ มุ่งลดจำนวนพรรคการเมือง และใช้ระบบเลือกตั้งเข้าไปควบคุมการเมืองในระดับภูมิภาค ระบบเลือกตั้งของรัสเซียถูกปฏิรูปใหม่ในปี พ.ศ. 2547 โดยรัฐบาลปุตินดำเนินการแก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งให้การเลือกตั้งในระดับประเทศใช้ระบบสัดส่วนทั้งหมด (จากเดิมใช้ 2 ระบบคือสัดส่วนและระบบแบ่งเขต) โดยมีเกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ 7 (จากเดิมน้อยกว่า 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 ดังจะเห็นได้จากสมาชิกวุฒิสภาที่ลงสมัครในนามผู้สมัครอิสระจำนวน 67 คน²⁰ ต้องเข้าร่วมกับพรรคการเมืองภายหลังการประกาศใช้ระบบดังกล่าว การปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งสะท้อนให้เห็นความพยายามของรัฐบาลปูตินที่ต้องการยับยั้งกฎระเบียบการเลือกตั้งแบบเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาอำนาจ เพราะระบบเลือกตั้งแบบเดิมไม่อาจทำให้ระบอบปูตินครองอำนาจได้อย่างมั่นคงทั้งในสภาระดับชาติและสภาในระดับเขตการปกครอง การยับยั้งระเบียบการเลือกตั้งเดิมด้วยการแก้ไขใหม่จึงเป็นไปเพื่อขจัดอุปสรรคในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองในระดับชาติและขยายอำนาจของผู้นำลงไปในแต่ละเขตการปกครองผ่านระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน การกำหนดให้พรรคการเมืองในระดับชาติเท่านั้นที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาในระดับภูมิภาคได้ เป็นช่องทางสำคัญที่รัฐบาลซึ่งครองอำนาจจะสอดแทรกตัวแทนของรัฐบาลให้เข้ามาควบคุมสภาในเขตการปกครองได้ ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับภูมิภาคหลังการประกาศใช้ระบบเลือกตั้งดังกล่าวสมาชิกพรรคสหรัสเซียซึ่งเป็นพรรครูปร่างเสียงสำคัญของระบอบปูตินได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาในระดับภูมิภาคถึง 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 การแต่งตั้งนายมิคาอิล มาร์เกลอฟ (Mikhail Margelov) และนายดมิทรี เมเซนตเซฟ (Dmitry Mezentsev) ซึ่งได้รับการวิจารณ์ว่าใกล้ชิดกับรัฐบาลปูตินมาก ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ และตำแหน่งกรรมการสื่อ²⁴ การเอื้อประโยชน์ดังกล่าวเป็นผลให้วุฒิสภาถูกรอบงำ แทรกแซง และลดความเป็นอิสระลง ทั้งที่วุฒิสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญทางกฎหมายในประเทศรัสเซีย

สำหรับสถาบันตุลาการมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนถึงความเป็นอิสระของสถาบันตุลาการภายใต้ระบบปูติน พบว่ามีประชาชนเพียงร้อยละ 6 ที่เชื่อว่าสถาบันตุลาการของรัสเซียมีอิสระจากฝ่ายบริหาร ส่วนประชาชนอีกเกือบร้อยละ 50 เชื่อว่าสถาบันตุลาการของรัสเซียอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร²⁵ นอกจากนี้วาเลเรีย สเปอร์ลิง (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.

ระบอบปฏิวัติในการแก้ไขกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายตุลาการด้วยการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจาก 12 ปีเป็น 15 ปี และยกเลิกการจำกัดอายุของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากเดิมที่กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีอายุไม่เกิน 70 ปี²⁷ การแก้ไขกฎหมายตามลักษณะดังกล่าวมีนัยของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติกฎหมายที่นักการเมืองเข้าควบคุมสถาบันตุลาการได้มากขึ้นด้วยการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าฝ่ายที่ครองอำนาจจะควบคุมสถาบันตุลาการผ่านการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งได้ในส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม แต่การเอื้อผลประโยชน์ด้วยปรับแก้ข้อบังคับด้านเวลาและอายุยิ่งทำให้ระบอบปฏิวัติสามารถควบคุมสถาบันตุลาการให้เป็นกลไกในการแสวงหาอำนาจได้มากขึ้นกว่าเดิม ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดพบว่าระบอบปฏิวัติได้แต่งตั้งนายยูริ ชายกา (Yuri Chaika) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในรัฐบาลของตนเองขึ้นเป็นอัยการสูงสุด อีกทั้งยังให้ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำแต่ละเขตการปกครองซึ่งปฏิวัติเป็นผู้เสนอชื่อ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง²⁸ นอกจากนี้การตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2545 โดยสาระสำคัญคือ การถ่ายโอนอำนาจในการสั่งจับกุม คမ်းขังจากอัยการมาไว้ที่ผู้พิพากษา²⁹ ซึ่งเป็นองค์การฝ่ายตุลาการที่ระบอบปฏิวัติสามารถควบคุมผ่านการแต่งตั้งได้โดยตรงมากกว่าอัยการ (รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา และให้อัยการสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งอัยการ) การตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าวยอมทำให้ระบอบปฏิวัติในฐานะผู้ถือครองกฎหมายดังกล่าวใช้เป็นช่องทางในการจับกุม คမ်းขังฝ่ายตรงข้ามได้ง่ายขึ้น

ความพยายามควบคุมสถาบันทางการเมืองของระบอบปฏิวัติทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมติของกฎหมายควบคู่ไปด้วย เพราะวาระบอบปฏิวัติในฐานะผู้ครองอำนาจรัฐใช้ทุกวิธีการเพื่อยับยั้งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรค และปรับแก้กฎกติกาขึ้นใหม่เพื่อแสวงหาอำนาจและความมั่นคงทางอำนาจ การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้สอยประโยชน์จากการปรับใช้หลักการของรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบปฏิวัติยังปรากฏให้เห็นจากการปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

5.1.2.3 การปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่น

การปรับเปลี่ยนกลไกในระดับท้องถิ่นภายใต้ระบอบปฏิวัติถือว่าการปรับเปลี่ยนหลักการเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน 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

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

การแก้ไขประมวลกฎหมายการจัดสรรภาษีดังกล่าวของระบอบปูดิน 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.

ภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นยังสะท้อนให้เห็นปัญหาต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้วย

นอกจากการปรับเปลี่ยนวิธีงบประมาณในระดับท้องถิ่นแล้วระบอบปุตินยังได้ดำเนินการจัดให้มีการควรวมเขตการปกครองต่างๆ ซึ่งแต่ละเขตการปกครองมีสถานะรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดโครงสร้างสหพันธ์ โดยในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลปุตินได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการควรวมเขตการปกครอง ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายจนถึงปี พ.ศ. 2550 มีการควรวมเขตการปกครองไปแล้ว 6 เขตการปกครองอันได้แก่ ในปี พ.ศ. 2548 มีการควรวมมณฑลเพิร์ม (Perm Region) กับมณฑลปกครองตนเองโคมี (Komi Autonomous) ในปี พ.ศ. 2550 มีการควรวมมณฑลปกครองตนเองไทมียร์ (Taimyr Autonomous Okrugs) กับมณฑลปกครองตนเองอาเวนค์ (Evenk Autonomous Okrugs) และการควรวมมณฑลปกครองตนเองโคเรียค (Koryak Autonomous Okrugs) กับมณฑลคัมชัตกา (Kamchatka Krai) อีกทั้งรัฐบาลยังมีการวางแผนที่จะควรวมเขตการปกครองอีก 12 เขตในปี พ.ศ. 2551³⁴ การควรวมเขตการปกครองต่างๆ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนนอกจากในสมัยปุตินวิเคราะห์ได้ว่าเขตการปกครองที่ระบอบปุตินพยายามผลักดันให้เกิดการควรวมล้วนแล้วแต่เป็นพื้นที่ที่มีประเด็นทรัพยากรเข้ามาเกี่ยวข้อง บางพื้นที่เป็นเส้นทางสำคัญในการขนส่ง ซึ่งเป็นประเด็นในเชิงเศรษฐกิจ บางพื้นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ³⁵ ที่เป็นประเด็นในเชิงความมั่นคง

การควรวมเขตการปกครองทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าตรงที่ฝ่ายครองอำนาจสร้างกฎระเบียบขึ้นมาใหม่ และใช้กฎระเบียบที่ตนเป็นผู้ถือครองทำให้เกิดการควรวมเขตการปกครองในระดับภูมิภาค ส่งผลให้รัฐบาลสามารถผนวกรวม หรือกลืนพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมของรัฐบาลกลางให้กลายเป็นหนึ่งเดียวกับพื้นที่ที่รัฐบาลมีอำนาจควบคุมได้อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะการควรวมเขตการปกครองถูกผูกกรวมกับประเด็นทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และชนกลุ่มน้อย ยิ่งทำให้เกิดรัฐผู้ล่าในมิติของกฎหมายมากขึ้นไปด้วย เพราะระบอบปุตินในฐานะฝ่ายที่ครองอำนาจสร้างและถือครองกฎหมายเพื่อควบคุมและกำจัดฝ่ายตรงข้ามเพื่อความมั่นคงทางอำนาจ

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 หรือปรับแก้กติกาต่างๆ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่รัฐบาลต้องการได้โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมถึงเพื่อเลี่ยงการพิจารณาถกเถียง รวมถึงดึงการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ในรัฐสภา เมื่อขาดซึ่งหลักการดังกล่าวแล้ว การใช้อำนาจรัฐเพื่อไปกระทำการต่อคนหนึ่งคนใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจึงเกิดขึ้นได้ง่าย ระบบบทักษิณและปุตินจึงปรากฏการใช้อำนาจรัฐเพื่อสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้าม

5.2 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามของระบบบทักษิณและปุติน

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

ทั้งนี้ความสอดคล้องกันในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามระหว่างบทักษิณและปุตินคือ การใช้ความรุนแรงกระทำต่อประชาชนด้วยองค์กรของรัฐ ในทางการเมืองการปราบปรามชั่วคราวข้ามและการเลือกตั้งภายใต้ระบบบทักษิณและปุตินต่างดำเนินไปในทางเดียวกันคือ การทำให้พรรคฝ่ายค้านหมดอำนาจในการดำเนินการทางการเมือง

5.2.1 ระบบบทักษิณกับการจัดการชั่วคราวข้าม

รัฐที่เป็นผู้ล่ามีลักษณะบิดเบือนการปกครองประเทศไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมโดยรัฐ หรือรัฐบาลกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมทั้งในทางการเมืองและการปกครอง กรณีของสงครามปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดภาคใต้ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบบทักษิณ ได้สะท้อนว่ารัฐมีแนวคิดของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการปราบปรามชั่วคราวข้ามทั้งสิ้น นอกจากนี้รัฐที่เป็นผู้ล่าย่อมมีการเลือกตั้งซึ่งอยู่บนพื้นฐานทางประชาธิปไตย แต่การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันในรัฐที่เป็นผู้ล่าจะเป็นการต่อสู้ที่มีฝ่าย

หนึ่งได้ผลประโยชน์ทั้งหมดและอีกฝ่ายจะเสียทั้งหมดเช่นกัน ภายใต้ระบอบทักษิณจึงปรากฏให้เห็นการเลือกตั้งที่ฝ่ายรัฐบาลควรรวมพรรคการเมืองต่างๆ เข้าไว้เป็นฝ่ายตน และทำให้ฝ่ายค้านที่ถือว่าเป็นอีกฝ่ายหนึ่งสูญเสียอำนาจในการดำเนินการทางการเมืองไป

5.2.1.1 สงครามยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

การประกาศสงครามเพื่อแก้ปัญหายาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพลของระบอบทักษิณ แสดงให้เห็นการทำให้คนกลุ่มน้อยอันได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และผู้มีอิทธิพลกลายเป็นตัวตรงข้ามกับรัฐ จนเป็นเหตุให้รัฐบิดเบือนการปกครองประเทศนำไปสู่การก่ออาชญากรรมโดยรัฐต่อคนกลุ่มน้อยดังกล่าว

การประกาศสงครามเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดของรัฐบาลทักษิณ เริ่มขึ้นในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2546 โดยกำหนดกรอบเวลาการดำเนินการในช่วงแรกคือ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ – 30 เมษายน พ.ศ. 2546³⁶ ในช่วงระยะเวลา 3 เดือนของสงครามปราบปรามยาเสพติดระบอบทักษิณพยายามสื่อสารผ่านสังคมด้วยการกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดมีสถานภาพกลายเป็นตัวตรงข้ามกับรัฐ หรือสร้างความรู้สึกให้ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นศัตรูกับคนส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวว่ "...เด็กได้หลงผิดติดยาเสพติดเพราะมีคนชั่วหวังจะร่ำรวยจากการค้ายาเสพติด คนชั่วเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้ตายไปเรียบร้อยแล้ว ส่วนหนึ่งติดคุกจำนวนมาก...พี่น้องประชาชนรู้เห็นเป็นใจกับผู้ค้ายาถือว่าเป็นศัตรูของชาติ..." หรือการกล่าวว่ "ผมถือว่าการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นความเลวสุดที่จะไม่มีการให้อภัย"³⁷ การกั้นออกหรือแยก (Exclusion) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้เป็น ความเลว คนชั่ว คนทรยศต่อชาติ เป็นการแยกคนส่วนน้อยกลุ่มนี้ออกเพื่อสร้างเงื่อนไขให้รัฐเข้าไปใช้กำลังหรือความรุนแรงต่อคนกลุ่มน้อยอย่างชอบธรรมซึ่งในทางหนึ่งต้องถือว่าคนกลุ่มดังกล่าวคือประชาชนที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐเช่นกัน

ในช่วงสงครามยาเสพติดระบอบทักษิณสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการปราบปรามตัวตรงข้าม ด้วยวิธีการก่ออาชญากรรมโดยรัฐทั้งในรูปแบบของการฆ่าตัดตอนที่ยกฟ้องร้องเรียนว่ากระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐและส่วนหนึ่งเป็นการกระทำระหว่างประชาชนกันเอง รวมถึงการจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เพื่อสร้างเงื่อนไขให้รัฐเข้าไปควบคุมและใช้ความรุนแรงต่อประชาชนได้

การก่ออาชญากรรมโดยรัฐในสงครามปราบปรามยาเสพติดพบว่ามี 2,598 คดี ยอดผู้เสียชีวิตยังมีข้อถกเถียงจากหลายฝ่าย เช่น สถาบันสื่อมวลชนระบุว่ามียุเสียชีวิต 2,838

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

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

ศพ³⁸ นายคณิต ณ.นคร ระบุว่า มีผู้เสียชีวิต 2,873 คน รัฐบาลระบอบอดผู้เสียชีวิต 1,386คน บรรณาธิการหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ระบุว่า มีผู้เสียชีวิต 5,000 คน³⁹ สาเหตุของการเสียชีวิตส่วนหนึ่งเป็นการก่ออาชญากรรมโดยรัฐมีทั้งการสั่งการผ่านหนังสือเพื่อให้ปฏิบัติการโดยใช้ความรุนแรงจากการให้สัมภาษณ์ของนายสมชาย หอมละออ อดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวว่า "ได้เห็นหนังสือสั่งการให้ปฏิบัติการจากหน่วยเหนือว่า ถ้าทำไม่ได้ก็จะสั่งให้หน่วยพิเศษลงไปในพื้นที่ ต่อมาก็มีการฆ่ากันในพื้นที่นั้นๆ เพิ่มอีก 4 ศพ"⁴⁰ นอกจากการนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับข้อร้องเรียน 177 เรื่อง ที่เกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมโดยรัฐด้วยวิธีฆ่าตัดตอนมีเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะเป็นตำรวจนอกเครื่องแบบ 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 สิงห์ชวาลา, "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 ประชาชนในอำเภอจุน จังหวัดพะเยา ถูกข่มขู่ให้เลือกเอาว่าจะยอมรับว่าค้ายาหรือถูกฆ่าตัดตอน ผู้ใหญ่บ้านที่จังหวัดเพชรบูรณ์ถูกนายอำเภอบังคับให้หารายชื่อลูกบ้านที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้ได้จำนวน 20 คน⁴³

การปราบปรามผู้มีอิทธิพลเป็นอีกนโยบายหนึ่งของรัฐบาลทักษิณที่แสดงให้เห็นการสร้างภาวะรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราวข้ามด้วยวิธีการก่ออาชญากรรมโดยรัฐ การปราบปรามผู้มีอิทธิพลภายใต้ระบอบทักษิณได้รับความพึงพอใจจากคนส่วนมากถึงร้อยละ 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 ดังปรากฏตามการรายงานข่าวว่าการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีอิทธิพลพบว่ามียาชื่อของนายจตุรที ลักษณะวิศิษฏ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดพังงา⁴⁶ การสังขัยผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจจังหวัดพังงาที่สนองนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลได้ไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ⁴⁷ 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 เครื่องเคียง, "แฉบัญชีดำผู้มีอิทธิพลทั่วประเทศ รัฐเปิดเกมรุกปราบหนักรับเลือกตั้ง," มติชน (19 พฤศจิกายน 2547): 13.

⁴⁶ บุญเลิศ ช่างใหญ่, "การเมืองเรื่องผู้มีอิทธิพล," มติชน (11 กรกฎาคม 2546): 6.

⁴⁷ เปรียญเถื่อน, "วิธีปราบผู้มีอิทธิพล," แนวหน้า (18 กรกฎาคม 2546): 5.

⁴⁸ ฝ่ายข่าวการเมือง, "บัญชีผู้มีอิทธิพล," มติชน (17 กรกฎาคม 2546): 2.

นอกจากบัญชีรายชื่อผู้มีอิทธิพลแล้ว วิธีการที่รัฐบาลใช้ได้แสดงให้เห็นถึงการใช้ความรุนแรงโดยรัฐในการปราบปรามชั่วคราวข้าม ทั้งการตรวจค้น จับกุมและการยึดทรัพย์ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่บุกค้นบ้านพักของนายประชา โภธิพิพิธ และกำนันลพคุณ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรคประชาธิปัตย์แก่นำพรรคฝ่ายค้าน (ในขณะนั้น) การบุกค้นบ้านของนางศิริวรรณ ปราศจากศัตรู ฐานเสียงคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ในเขตภาคเหนือ⁴⁹ รวมถึงการบุกค้นบ้านนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสุพรรณบุรี 15 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยเลย โดยเหตุผลของการบุกค้นคือ เป็นผู้มีอิทธิพลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการลอบสังหารสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย⁵⁰ โดยภายหลังไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานเชื่อมโยงไปถึงกลุ่มคนดังกล่าว ในส่วนของการจับกุมและยึดทรัพย์ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ามีอิทธิพลพบว่ามีมูลค่ากว่า 600 ล้านบาท (ณ.ปี พ.ศ. 2546)⁵¹ ในหลายกรณีถูกกล่าวหาว่าเป็นการกลั่นแกล้งหรือใช้อำนาจรัฐในการปราบปรามชั่วคราวข้ามกับรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นกรณี นายพนม ทรัพย์เอนก(ส.จ. จังหวัดลำปางในขณะนั้น) นายบัณฑิต ศรีมงคลปทุม (เลขาฯนายก อบจ.ปทุมธานีในขณะนั้น) นายมุณี ศรีโปฏก (ส.จ.จังหวัดสุพรรณบุรีในขณะนั้น) การดำเนินการแก้ปัญหาหลายสาเหตุและการปราบปรามผู้มีอิทธิพลด้วยวิธีการภายใต้ระบอบทักษิณ แสดงให้เห็นฐานคิดของรัฐบาลที่ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยความรุนแรงผ่านการใช้อำนาจรัฐจนทำให้เกิดภาวะรัฐที่เป็นผู้ล่าขึ้น

นอกจากการใช้อำนาจรัฐปราบปรามชั่วคราวข้ามทางการเมืองอย่างรุนแรงแล้ว ภายใต้ระบอบทักษิณการใช้ความรุนแรงกับประชาชนที่ชุมนุมเคลื่อนไหวก่อความช่วยเหลือจากรัฐได้เกิดขึ้นหลายครั้ง 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 นิติทาส, "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, "สถานการณ์ขบวนการภาคประชาชนในระบบทักษิณ," ฟ้าเดียวกัน 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 156-165.

แก้ปัญหารวมถึงการสร้างค่านิยมให้เห็นว่าการใช้ความรุนแรงโดยรัฐเป็นเรื่องปกติยอมส่งผลต่อการเป็นรัฐผู้ล่าในท้ายที่สุด ทั้งนี้กรณีของปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แสดงให้เห็นความรุนแรงจากการใช้อำนาจรัฐภายใต้ระบอบทักษิณเช่นกัน

5.2.1.2 การใช้กองกำลังใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

กรณีของปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งพื้นที่หลักประกอบไปด้วยจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส มีปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่ที่อยู่เสมอ สาเหตุของความไม่สงบถูกอธิบายในหลากหลายมิติทั้งมิติของทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงไปถึงรัฐปัตตานีในอดีต มิติของเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงไปถึงพื้นที่ 3 จังหวัดดังกล่าวไม่ได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมถึงเป็นเขตที่มีการดำเนินการธุรกิจผิดกฎหมายจำนวนมาก มิติทางสังคมที่พยายามอธิบายถึงประเด็นในเชิงอัตลักษณ์ของคนไทยเชื้อสายมุสลิม ในมิติทางการเมืองกับปัญหา 3 จังหวัดภาคใต้ถูกอธิบายโดยเชื่อมโยงกับระบบราชการที่ด้อยคุณภาพ และการดำเนินนโยบายของรัฐต่อพื้นที่โดยประเด็นต่างๆ มีรายละเอียดที่กว้างขวางแต่ในที่นี้ขอกกล่าวถึงปฏิบัติการต่างๆ ของระบอบทักษิณที่เกิดขึ้นต่อกรณีปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เท่านั้น

การดำเนินนโยบายของรัฐบาลทักษิณเพื่อแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้แสดงให้เห็นการกระทำที่นำไปสู่รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราว เนื่องจากภายใต้ระบอบทักษิณใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาหลายกรณีจนทำให้รัฐกลายเป็นองค์กรที่ก่ออาชญากรรมต่อประชาชนไม่ว่าจะเป็นกรณีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีกรือชะะ รวมถึงกรณีตากใบ

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

⁵³ จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์, บรรณาธิการ, "อาจารย์นิติศาสตร์ 11 สถาบันยกหลักนิติธรรมด้าน พ.ร.ก. ฉุกเฉิน," ใน ไอ.ซี.ยู. ทักษิณมิกส์ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิดิทรรศน์, 2549), หน้า 51-56.

และฝ่ายปกครอง) ไม่น้อยกว่า 14,000 นาย⁵⁴ การคงจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จำนวนมากทำให้ประชาชนในพื้นที่หวาดระแวงว่าจะมีการใช้ความรุนแรงโดยรัฐ ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของเครือข่ายรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ภาคใต้พบว่าองค์กรที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ไว้วางใจได้แก่ 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 ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านจำนวน 6 คน รัฐได้ดำเนินการใช้กองกำลังในการสลายการชุมนุมเป็นผลให้ประชาชนเสียชีวิต 7 คน โดยเกือบทั้งหมดถูกยิงที่บริเวณศირะ⁵⁸ อีกทั้งยังมีผู้เสียชีวิตในระหว่างคุมตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ 78 คน มีผู้สูญหายที่อยู่ในเหตุการณ์อย่างน้อย 23 คน⁵⁹

การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ล้อมปราบกลุ่มกองกำลังในมัสยิด และการใช้กองกำลังสลายการชุมนุมของผู้คน แสดงออกถึงการที่รัฐใช้ความรุนแรงกับประชาชนและแสดงให้เห็นว่ารัฐเป็นผู้ก่ออาชญากรรมกับประชาชน โดยเฉพาะเมื่อรัฐสามารถควบคุมเหตุการณ์ให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดได้แล้วในกรณีของกรือเซะแต่รัฐกลับปฏิบัติการที่ใช้ความรุนแรงปิดล้อมและกวาด

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

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

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

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

⁵⁸ คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาความมั่นคงในจังหวัดภาคใต้วุฒิสภา, "กรณีความรุนแรงที่ตากใบกับปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้," ใน พระราชอำนาจ ชาติไทย และไฟใต้, ภิญญ 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 การควมรวมพรรคการเมือง

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

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม พ.ศ.2544 พรรคไทยรักไทยที่มีทักษิณ ชินวัตรเป็นหัวหน้าพรรคชนะการเลือกตั้งและเป็นพรรครัฐบาลเสียงข้างมาก ต่อมาได้มีการควมรวมพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมถึงการดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคอื่นๆ ที่ไม่ควมรวมกับพรรคไทยรักไทยเข้าสู่พรรคไทยรักไทย เริ่มจากการควมรวมพรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร อีกทั้งมีการดึงตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคชาติไทยจำนวน 23 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชาธิปัตย์พรรคฝ่ายค้านในพื้นที่จังหวัดตรัง พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทย⁶⁰ การเลือกตั้งภายใต้ระบอบทักษิณจึงมิใช่เพียงการแสดงเจตจำนงของประชาชนอย่างบริสุทธิ์ แต่ได้ถูกนำมาผนวกรวมกับการควมรวมพรรคการเมืองและการดึงตัวนักการเมืองมาอยู่ฝ่ายรัฐบาลให้มากที่สุด เพื่อสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง สร้างเสียงข้างมากเด็ดขาดเพื่อผลักดันการดำเนินการทางการเมืองของรัฐบาลได้อย่างสะดวก ในขณะที่เดียวกันพรรคฝ่ายค้านที่เป็นเสมือนชั่วคราวข้ามในทางการเมืองของรัฐบาลกับสูญเสียไม่เพียงแต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคและฐานคะแนนเสียง แม้แต่อำนาจในการดำเนินการ

⁶⁰ บรรณานิติกรมติชน, ทักษิณ อัครวินผู้ล่าตัวเอง, หน้า 84.

ทางการเมืองทั้งในด้านการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีด้วยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (ฝ่ายค้านมีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 200 คนทำให้ไม่สามารถยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีได้) รวมถึงการที่พรรคฝ่ายค้านได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการต่างๆ เป็นจำนวนน้อยส่งผลต่อการติดตามตรวจสอบรัฐบาล และองค์กรของรัฐได้น้อยลงไปด้วย

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

5.2.2 ระบอบปুตินกับการจัดการขั้วตรงข้าม

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

5.2.2.1 สงครามเชชเนีย

ประเด็นปัญหาความขัดแย้งของสาธารณรัฐเชชเนียมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนานคำอธิบายประเด็นปัญหาของเชชเนียมีหลากหลายลักษณะกล่าวคือ มีทั้งประเด็นชาติพันธุ์และศาสนา โดยมีการให้คำอธิบายว่าประชากรส่วนมากเป็นชาวมุสลิม มีความเป็นอยู่ยากจนและมีแนวคิดหัวรุนแรง ประเด็นในเชิงประวัติศาสตร์ที่มองว่าเชชเนียเคยเป็นดินแดนที่

* ในกรณีสงครามเชชเนียไม่เพียงแต่พิจารณาได้ว่าเป็นการจัดการขั้วตรงข้ามของระบอบปูตินในฐานะปัจเจกเท่านั้น แต่ในอีกทางหนึ่งยังสามารถมองได้ว่ากาการดำเนินการต่างๆ 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 (Rober Seely) เป็นงานชิ้นสำคัญที่อธิบายให้เห็นการก่อตัวของปมความขัดแย้งในกรณีเซเชเนียบนตั้งแต่สมัยจักรวรรดิรัสเซีย สหภาพโซเวียต และรัสเซียปัจจุบัน ตลอดจนทำให้ภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการปะทะกันระหว่างกองกำลังของรัฐบาลกลางกับกองกำลังเซเชเนีย

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

** งานดังกล่าวชี้ให้เห็นแง่ลบจากสงคราม ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายของสาธารณูปโภคต่างๆ 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 มีประชาชนเสียชีวิตในพื้นที่เชชเนียจำนวน 2,284 คน สูญหาย 6,645 คน⁶⁵ ในส่วนกองกำลังของรัฐมีเจ้าหน้าที่เสียชีวิต 2,369 คน บาดเจ็บ 6,946 คน⁶⁶

นอกจากการส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่และผู้คนที่เสียชีวิตและสูญหายแล้ว ยังปรากฏเหตุการณ์อีกหลายครั้งที่แสดงให้เห็นว่าระบอบปูตินใช้ความรุนแรงโดยรัฐเข้าไปแก้ไขจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเชชเนีย ทั้งกรณีการเสียชีวิตของผู้นำกองกำลังแบ่งแยกดินแดนเชชเนียคนแรกคือนายอัลลัม มาสฮาโดฟ (Aslam Maskhadov) เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2548 โดยเจ้าหน้าที่กองกำลังรักษาความมั่นคง (FSB) ของรัฐเป็นผู้ลอบสังหาร⁶⁷ ในขณะที่นายมาสคาโดฟอยู่ในบ้านแห่งหนึ่งในเมืองกรอซนิ เมืองหลวงของเชชเนีย และการเสียชีวิตของผู้นำกองกำลังแบ่งแยกดินแดนเชชเนียคนที่สอง นายฉามิล บาซาเยฟ (Shamil Basaev) เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 โดยเจ้าหน้าที่กองกำลังรักษาความมั่นคงได้ใช้กองกำลังพิเศษสังหารนายบาซาเยฟด้วยการยิงขีปนาวุธเข้าไปในรถยนต์ 2 คันซึ่งมีนายบาซาเยฟนั่งอยู่ด้วยที่บริเวณเมืองอินกูเซเทีย (Ingushetia)⁶⁸ ทางตอนใต้ของรัสเซีย การลอบสังหารผู้นำกลุ่มแบ่งแยกดินแดนนับว่าเป็นการใช้ความรุนแรงจากรัฐโดยตรงต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งการใช้ความรุนแรงด้วยวิธีการดังกล่าวอาจได้รับการวิจารณ์ได้หลายแนวทาง เพราะส่งผลกระทบต่อเฉพาะกลุ่มผู้แบ่งแยกดินแดน แต่ในหลายเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในเชชเนียและส่งผลกระทบต่อคนในวงกว้างรัฐบาลปูตินล้วนดำเนินการด้วยการใช้ความรุนแรงโดยรัฐเช่นกัน

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

⁶⁴ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์, "ต้นทุนสงครามเชชเนีย 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, "รัสเซียบุกปลิดชีพหัวหน้ากบฏเชชเนีย," มติชน (10 มีนาคม 2548): 28.

⁶⁸ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, "หมิดูเด็ดชีพหัวหน้ากบฏเชชเนีย," 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 สำหรับข้อตรงข้ามในทางการเมืองภายใต้ระบอบปูตินพบว่าการจับกุมและยึดทรัพย์นักธุรกิจและบุคคลที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามกับปูตินอยู่หลายกรณี

5.2.2.2 การจับกุมและยึดทรัพย์ข้อตรงข้ามทางการเมือง

ภายใต้ระบอบปูตินมีการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าโดยใช้ตำรวจ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ระบอบปูตินสามารถควบคุมได้เข้าไปจัดการข้อตรงข้าม ในประเทศรัสเซียนักธุรกิจชั้นนำล้วนมีภูมิหลังทางธุรกิจที่ไม่โปร่งใสมีการทำผิดกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น แต่นักธุรกิจที่มีอิทธิพลทางการเมืองซึ่งมีการกระทำเสมือนอยู่ฝ่ายตรงข้ามและต่อต้านระบอบปูตินจะถูกตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมายแบบสองมาตรฐานเช่น วลาดิเมียร์ ภูเขาตินสกี (Vladimir

⁶⁹ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์แนวหน้า, "รัสเซียยิงเรียบ กวาดล้างเซเชน กบฏตายหมู่ 61 ศพ จบวิกฤตยึดเมือง," แนวหน้า (15 ตุลาคม 2548): 15.

⁷⁰ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, "ลำดับการจับตัวประกันครั้งใหญ่ในรัสเซีย," มติชน (6 กันยายน 2547): 28.

⁷¹ กองบรรณาธิการหนังสือพิมพ์มติชน, "รัสเซียนำผู้ร้ายออกทีวีโชว์ สังปิดทุก ร.ร.เมืองเบสลัน," มติชน (7 กันยายน 2547): 1.

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

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

นักธุรกิจคนสำคัญที่มีอิทธิพลทางการเมืองสูงอีกคนหนึ่งคือ บีรีโซฟสกี ซึ่งเคยเป็นเจ้าของธุรกิจรถยนต์ ธุรกิจสื่อ อุตสาหกรรมน้ำมัน เจ้าของสายการบิน และเคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประธานาธิบดีเยลต์ซิน บีรีโซฟสกีเคยช่วยเหลือและสนับสนุนปูตินให้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ในปี พ.ศ. 2542 บีรีโซฟสกีเคยถูกตรวจสอบว่ามีการดำเนินธุรกิจอย่างผิดกฎหมาย แต่เมื่อปูตินขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี การตรวจสอบก็ยุติลงด้วยสาเหตุที่หลักฐานไม่เพียงพอ⁷⁴ ความขัดแย้งระหว่างระบอบปูตินและบีรีโซฟสกีเริ่มขึ้นเมื่อบีรีโซฟสกีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2542 ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยเป็นตัวแทนในเขตพื้นที่คาราเชฟวา-เชเรกสเซีย (Karachayevo-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 และให้สัมภาษณ์โจมตีระบอบปูตินอยู่เป็นระยะ ในระหว่างนั้นกระบวนการตรวจสอบธุรกิจของบิโรโซฟสกีได้เริ่มขึ้นอีกครั้ง ธุรกิจของบิโรโซฟสกีถูกรัฐบาลปูตินยึดและซื้อกลับคืน จนเป็นเหตุให้บิโรโซฟสกีต้องออกจากประเทศรัสเซียในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ไปลี้ภัยอยู่ที่ประเทศอังกฤษ จนถึงปัจจุบัน

การจัดการนักธุรกิจที่เป็นตัวตรงข้ามกับระบอบปูตินคนสำคัญซึ่งได้รับกระแสวิจารณ์จากนานาชาติมากที่สุดคือ ฮาดาร์คอฟสกี ผู้เป็นเจ้าของธุรกิจบริษัทน้ำมันยูคอส (Yukos) บริษัทน้ำมันรายใหญ่ของรัสเซีย ฮาดาร์คอฟสกีสร้างความขัดแย้งกับระบอบปูตินหลายประเด็นทั้งการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้ลงสมัครแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีที่อยู่ตรงข้ามกับระบอบปูตินโดยเฉพาะพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในช่วงที่ระบอบปูตินครองอำนาจ มีการยื่นยันจากแกนนำพรรคคอมมิวนิสต์ นายเกอริ คาสปารอฟ (Garry Kasparov) ว่า "ฮาดาร์คอฟสกีให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์โดยตลอด"⁷⁷ นอกจากนั้นประเด็นการซื้อคะแนนเสียงซื้อตัวผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง (Lobbyist) ให้มาอยู่ฝ่ายตนเองจนได้รับการวิจารณ์ว่าเพื่อเตรียมเป็นคู่แข่งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีกับปูตินในอนาคต รวมไปถึงประเด็นการดำเนินกิจการของฮาดาร์คอฟสกีที่กระทบต่อการบริหารประเทศของระบอบปูตินทั้งการขายหุ้นในบริษัทน้ำมันยูคอสให้บริษัทอเมริกา การสร้างท่อส่งน้ำมันไปยังประเทศจีน ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบและยินยอมจากรัฐบาลปูตินเลย นอกจากนั้นฮาดาร์คอฟสกียังวิพากษ์วิจารณ์แสดงความไม่มั่นใจในนโยบายต่างๆ ของปูตินต่อสาธารณะเสมอ⁷⁸ ฮาดาร์คอฟสกีถูกตั้งข้อหาข้อโกง ยักยอก และหลบเลี่ยงภาษีทำให้ถูกจับกุมในวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ศาลได้ตัดสินให้ฮาดาร์คอฟสกีมีความผิดและถูกจำคุก 8 ปี

นอกจากนักธุรกิจระดับชั้นนำของประเทศที่มีความขัดแย้งกับปูตินแล้วนักธุรกิจในระดับรองลงมาซึ่งมีความขัดแย้งกับปูตินก็ได้รับการปฏิบัติไม่ต่างกัน เช่น ยาคอฟ โกลดอฟสกี (Yakov Goldovsky) เจ้าของกลุ่มธุรกิจปิโตรเคมี ซึ่งครอบครองทรัพย์สินและมีอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก โกลดอฟสกีขัดแย้งกับระบอบปูตินด้วยการปฏิเสธข้อเสนอของปูตินที่จะให้บริษัทก๊าซโปรมซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันของรัฐเข้าไปถือหุ้นในกลุ่มปิโตรเคมีของเขา 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) ผู้พิพากษาประจำศาลในเขตเทศบาลมอสโกที่ให้สัมภาษณวิจารย์ระบอบปูตินทางวิทยุ โดยคูเดชกินาถูกสำนักงานอัยการสูงสุดฟ้อง และต่อมาถูกศาลประจำเขตเทศบาลมอสโกไล่ออก แม้จะมีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแต่ศาลฎีกาไม่รับฟ้อง⁸⁰ ในประเทศรัสเซียชั่วคราวหรือคู่ขัดแย้งทางอำนาจกับระบอบปูตินถูกองค์กรอำนาจรัฐเข้าไปกระทำอย่างเห็นได้ชัดจากหลายกรณี ทั้งนี้ยังรวมไปถึงพรรคการเมืองที่เป็นชั่วคราวข้ามกับระบอบปูตินด้วย

5.2.2.3 การสร้างระบบพรรคเดียวที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาล (One Dominant Party System)

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

ภายหลังจากการขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของปูตินเป็นระยะเวลา 2 ปี ปูตินได้ผลักดันให้เกิดการควมรวมพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่สนับสนุนระบอบปูตินก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่โดยใช้ชื่อใหม่ว่า พรรค"สหรัสเซีย (United Russia)" พรรคสหรัสเซียก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 โดยมีฐานมาจากกลุ่มทางการเมือง 4 กลุ่มใหญ่ที่มีท่าทีสนับสนุนระบอบปูตินอันได้แก่ พรรคเอกภาพ พรรคบิดูมึ-มวล

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 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านได้รับที่นั่งในสภา 52 ที่นั่ง และโดยเฉพาะการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2550 ยิ่งเป็นการตอกย้ำความสำเร็จของระบอบปูติน ในการจัดการชั่วคราวข้ามทางการเมืองในเวทีรัฐสภาแล้วคือ 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 ค้านแถบจะไม่ได้รับการจัดสรรเลย การควมรวมกลุ่มทางการเมืองต่างๆ เพื่อจัดตั้งเป็นพรรคขนาดใหญ่ไม่เพียงส่งผลต่อการสูญเสียดุลยภาพเชิงอำนาจของพรรคฝ่ายค้าน 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 ปูตินใช้ประเด็นการสูญเสียตำแหน่งคณะกรรมการการของพรรคคอมมิวนิสต์ในรัฐสภาเป็นประเด็นสร้างความแตกแยก พร้อมทั้งผลักดันและให้การช่วยเหลือนายเกนนาดี เซเลเนียฟ (Gennadii Seleznev) สมาชิกคนสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์และโฆษกของรัฐสภา ริเริ่มก่อตั้งพรรคฝ่ายซ้ายขึ้นมาใหม่แทนพรรคคอมมิวนิสต์และร่วมเป็นพันธมิตรกับรัฐบาล⁸⁵ ความพยายามของปูตินให้สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แยกตัวออกมาจากพรรคจึงเท่ากับเป็นการลดถอนอำนาจของพรรคฝ่ายค้านให้น้อยลงไปอีก นอกจากนี้ปูตินยังยื่นความช่วยเหลือให้พรรคยาบลาโก (Yabloko) และพรรคยูเนียนออฟไลท์ฟอร์ส (Union of Right Forces) ซึ่งเป็นพรรคที่มีความใกล้ชิดกับพรรคคอมมิวนิสต์ โดยปูตินยื่นความช่วยเหลือที่จะจัดสรรเวลาสถานีโทรทัศน์ของรัฐให้แก่ทั้งสองพรรคในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมไปถึงการโทรศัพท์มายังหัวหน้าพรรคยาบลาโก เพื่อพูดคุยเกี่ยวกับผลการเลือกตั้ง⁸⁶ การกระทำดังกล่าวทำให้พรรคยาบลาโกลดบทบาทความเป็นขั้วตรงข้ามกับระบอบปูตินลง ในขณะที่พรรคยูเนียนออฟไลท์ฟอร์สเหลือเพียงสมาชิกส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ยังวิพากษ์วิจารณ์ระบอบปูติน⁸⁷

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 หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545⁸⁸ โดยสาระสำคัญของการปฏิรูประบบราชการภายใต้ระบอบทักษิณเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือเป็นเพียงแค่การจัดแบ่ง และแยกหน่วยงานของรัฐต่างๆ และมีการจัดตั้งหน่วยทางการปกครองในระดับกระทรวงขึ้นมาอีกจำนวนหนึ่ง (เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงวัฒนธรรม

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

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

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

นอกจากยุทธศาสตร์ข้างต้นแล้วการกำหนดฐานะของระบบราชการในกระบวนการนโยบายหลังการปฏิรูประบบราชการ ยังแสดงให้เห็นถึงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกับข้าราชการได้เป็นอย่างดี กล่าวคือมีการกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทิศทาง 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 จิรวัดมณี รจนาวรรณ, ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ, หน้า 180.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184.

ต่างประเทศ⁹² การกำหนดสถานะของรัฐบาลกับข้าราชการในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูประบบราชการภายใต้ระบอบทักษิณ ทำให้เกิดระเบียบปฏิบัติที่รัฐบาลสามารถใช้ในการกำหนดนโยบายเข้าไปควบคุม สั่งการ มีอำนาจเหนือระบบราชการที่มีฐานะผู้ปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบและเบ็ดเสร็จ

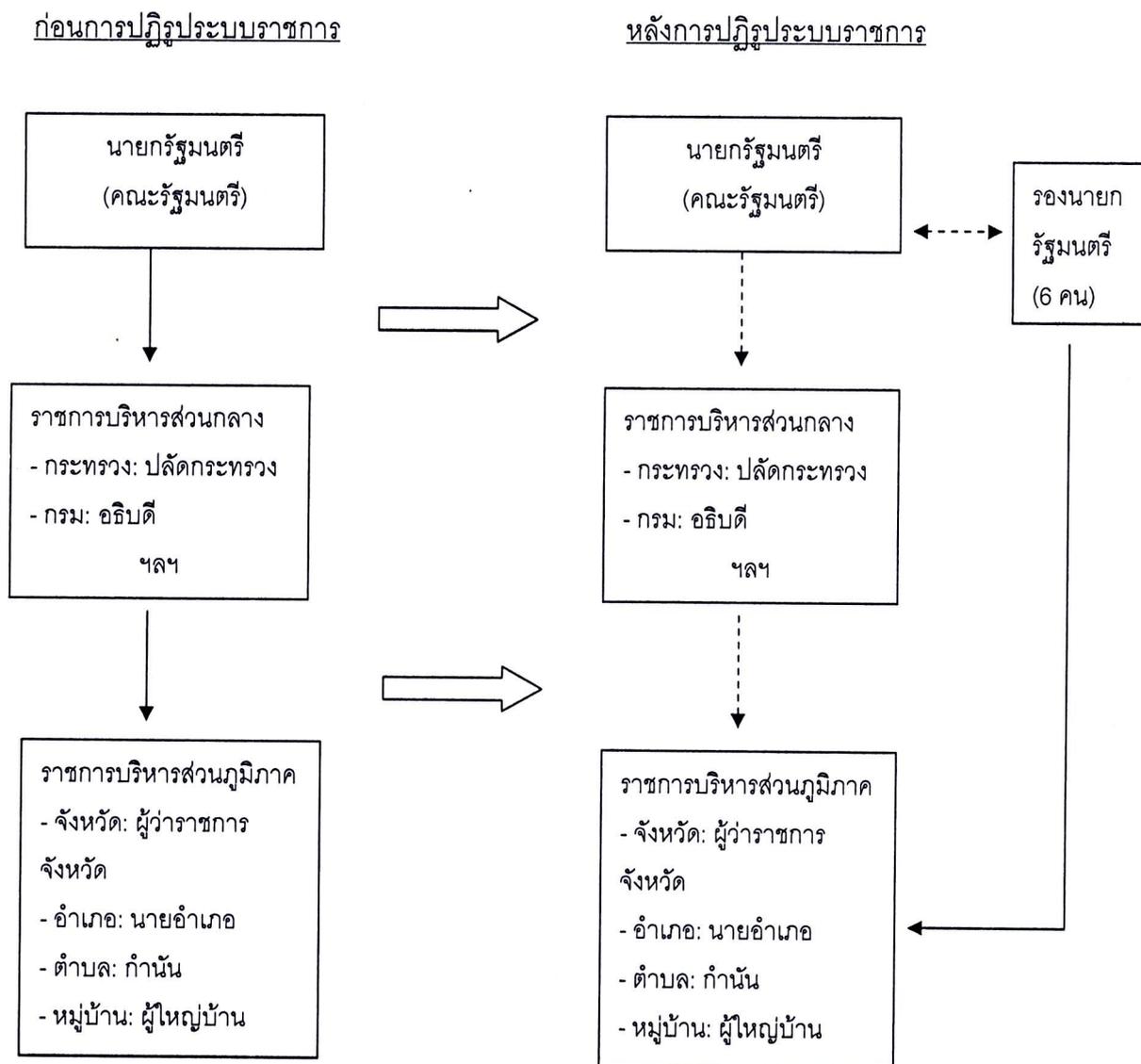
ผลจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงรัฐบาลทักษิณยังทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในแนวตั้งเพิ่มมากขึ้น (พิจารณาแผนภาพที่ 5.1) ด้วยการวางตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 คน ให้มีหน้าที่กำกับและตรวจราชการในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งประเทศให้มีเขตตรวจราชการ 12 เขต ให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลเขตตรวจราชการคนละ 2 เขต ทั้งนี้ประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นการครองอำนาจได้ฝ่ายเดียวของรัฐบาลคือ การมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัย สั่งการให้หน่วยงานทุกหน่วยในพื้นที่ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งได้⁹³ การมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลราชการในส่วนภูมิภาคยังทำให้รัฐบาลสามารถรวมศูนย์อำนาจได้ถึง 2 ระนาบในระนาบหนึ่งเป็นการควบคุมข้าราชการผ่านนโยบายและงบประมาณ ระนาบที่สองคือการจัดพื้นที่เพื่อให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับส่วนราชการในภูมิภาคได้โดยตรง (ดังแผนภาพที่ 5.1) นอกจากการปฏิรูประบบราชการแล้ว ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการยังเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ระบอบทักษิณใช้สร้างการครองอำนาจฝ่ายเดียวด้วยการควบคุมระบบราชการ



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

⁹³ จีรวัดมน์ รจนาวรรณ, ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ, หน้า 275.

แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างการบริหารระบบราชการไทย (ก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการของระบอบทักษิณ)



5.3.1.2 การใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ

ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการเรียกในอีกชื่อว่า "ผู้ว่าฯ ซีอีโอ และทูตซีอีโอ" ระบบผู้ว่าฯซีอีโอเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 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 ที่ประจำอยู่ในจังหวัด นอกจากนี้ผู้ว่าฯ ซีอีโอยังสามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ลงโทษ เลื่อนขั้นเงินเดือนแก่ข้าราชการภายในจังหวัดตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา สามารถโยกย้ายตำรวจระดับผู้บังคับการลงมา ในระบบเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแต่งตั้ง โยกย้าย ลงโทษ ข้าราชการในหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างๆ ที่อยู่ภายในจังหวัดได้ ทางด้านงบประมาณหน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใดต้องยื่นงบประมาณไปที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งต่างจากเดิมที่หน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างๆ ยื่นงบประมาณเข้าสู่ต้นสังกัดที่ประจำอยู่ส่วนกลาง⁹⁷ โดยภาพรวมระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นแต่มิใช่เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจที่ส่งผลในเชิงบวกต่อการพัฒนาประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นถูกสร้างเงื่อนไขให้อยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลผ่านการแต่งตั้ง โยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด และงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการกลายเป็นอีกกลไกหนึ่งของรัฐบาลในการควบคุมระบบราชการส่วนภูมิภาคจนรัฐบาลสามารถครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวได้สูงขึ้นไปอีก

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

⁹⁵ สมายนีย์ ช. บุญพันธ์, "การบริหารแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 99.

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

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

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

การวางข้อกำหนดอย่างชัดเจนว่างบประมาณศาสตร์ที่จังหวัดจะได้รับต้องมี การวางยุทธศาสตร์ นโยบาย หรือโครงการต่างๆ ในระดับจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติ⁹⁹ ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสามารถใช้งบประมาณศาสตร์ในระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ ครอบงำ และแทรกแซงการกำหนดนโยบายในระดับจังหวัดให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาลได้ กล่าว อีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลสามารถใช้งบประมาณและการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมและสร้างการ ครอบงำอำนาจฝ่ายเดียวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่สำคัญ

ระบบเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ทูตซีอีโอ มี ลักษณะใกล้เคียงกับระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ กล่าวคือ มีการจัดตั้งทีมประเทศไทยเพื่อให้เอกอัครราชทูต เป็นผู้นำและรับผิดชอบสูงสุดในต่างประเทศ สามารถออกคำสั่งให้หน่วยราชการอื่นๆ ใน ต่างประเทศให้ความร่วมมือกับสถานทูตในประเทศต่างๆ อีกทั้งทูตยังสามารถพิจารณาความดี ความชอบต่อข้าราชการจากกระทรวงอื่นๆ ในต่างประเทศได้¹⁰⁰ ด้านงบประมาณมีการกำหนดให้มี แผนงบประมาณด้านการจัดการภารกิจในต่างประเทศ โดยให้สถานทูตและเอกอัครราชทูตเป็น หน่วยงานหรือเจ้าภาพหลักในการกำหนดแผนงบประมาณและให้ส่วนราชการที่มีหน่วยงานใน ต่างประเทศเป็นหน่วยงานสนับสนุน¹⁰¹ การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลในกิจการระหว่างประเทศ ทั้งในเชิงการตัดสินใจและงบประมาณให้กับเอกอัครราชทูตถูกสร้างเงื่อนไขเช่นเดียวกับกรณีผู้ว่าฯ ซีอีโอ แต่รายละเอียดของเงื่อนไขต่างกันกล่าวคือ เงื่อนไขที่รัฐบาลนำมาสร้างการครอบงำอำนาจ เหนือระบบราชการในต่างประเทศคือ ในระบบทูตซีอีโอรัฐบาลสามารถแต่งตั้งคนนอกขึ้นดำรง ตำแหน่งเอกอัครราชทูตได้

ในระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังจำกัดอยู่เฉพาะคนของ กระทรวงมหาดไทย แต่ในกรณีของระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตหรือหัวหน้า สำนักงานทางการทูตที่จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ สามารถนำคนนอกระบบราชการ หรือข้าราชการ ที่ไม่ใช่คนในกระทรวงการต่างประเทศมาแต่งตั้งเป็นหัวหน้าสำนักงานทางการทูตได้¹⁰² ดังนั้นการ แต่งตั้งเอกอัครราชทูตในระบบทูตซีอีโอโดยคณะรัฐมนตรี จึงถูกนำมาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐบาล สามารถใช้ในการควบคุมระบบราชการในต่างประเทศให้ตอบสนองต่อนโยบายและการชี้แนะของ รัฐบาลได้ การเพิ่มอำนาจให้กับเอกอัครราชทูตสามารถกำกับดูแล ควบคุมหน่วยราชการอื่นๆ ใน ต่างประเทศ จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มการครอบงำอำนาจของรัฐบาลผ่านอำนาจทูตซีอีโอไปพร้อมกัน

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

¹⁰⁰ อัสฎา ชัยนาม, "การทูตยุคทักษิณ," ใน รู้ทันทักษิณ 2, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 241.

¹⁰¹ นายนิย ช. บุญพันธ์, "การบริหารแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาเอกอัครราชทูตซีอีโอ," หน้า 55.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

ดังนั้นการครองอำนาจเหนือระบบราชการของระบอบทักษิณผ่านกลไกดังที่กล่าวมาจะส่งผลต่อการใช้อำนาจของระบอบทักษิณผ่านมติคณะรัฐมนตรี เพราะยังสามารถยึดกุมและควบคุมระบบราชการได้มากเท่าใด การครองอำนาจได้เพียงฝ่ายเดียวยิ่งมากขึ้นตาม

5.3.2 ระบบอุปถัมภ์กับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง

ภายใต้การบริหารประเทศของปูตินระบบราชการของรัสเซียถูกปฏิรูปขนานใหญ่ โดยเฉพาะในเชิงโครงสร้างที่มีการขยายขนาด เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมและกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะหน่วยราชการที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของประธานาธิบดี ระบบราชการจึงถูกระบบอุปถัมภ์ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองตามแนวดิ่ง (Vertical Power) ทั้งการสถาปนาระบบราชการในส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ด้วยระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำ 7 เขตการปกครอง การทำให้ฝ่ายบริหารของเขตการปกครองเข้าสู่กระบวนการตามระบบราชการมากขึ้นทั้งการให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเสนอชื่อแต่งตั้งผู้ว่าการเขตการปกครองและเสนอการยุบสภาของเขตการปกครอง รวมถึงการสร้างหน่วยงานราชการขึ้นมาใหม่เช่น สภามหาวิทยาลัยแห่งรัฐเพื่อให้เป็นหน่วยงานราชการที่คอยกำกับดูแลนโยบายในระดับเขตการปกครอง

5.3.2.1 การปฏิรูปเขตการปกครอง 7 เขตและระบบผู้แทนประธานาธิบดี

ปูตินประกาศในวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ให้มีการแบ่งประเทศรัสเซียออกเป็น 7 เขตการปกครอง พร้อมให้มีผู้แทนประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าระบบราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยการคัดเลือกผู้แทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครองมีฝ่ายความมั่นคง 5 คน ในขณะที่ฝ่ายพลเรือนมี 2 คนอันได้แก่ ผู้แทนที่มาจากฝ่ายความมั่นคง นายกีโอร์กีย์ โปลตาฟเชนโก (Georgy Poltavchenko) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตภาคกลาง (Central Federal District) นายอีเลีย คลีบานอฟ (Ilya Klebanov) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (North Western Federal District) นายปิโยตร์ ลาตือเฉฟ (Pyotr Latyshev) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตอูราล (Ural Federal District) นายลีโอนิด ดราเชฟสกี (Leonid Drachevsky) เป็นผู้แทนประธานาธิบดีเขตไซบีเรีย (Siberian Federal District) นายคอนสแตนติน ปูลีโคฟสกี (Konstantin Pulikovskiy) 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

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

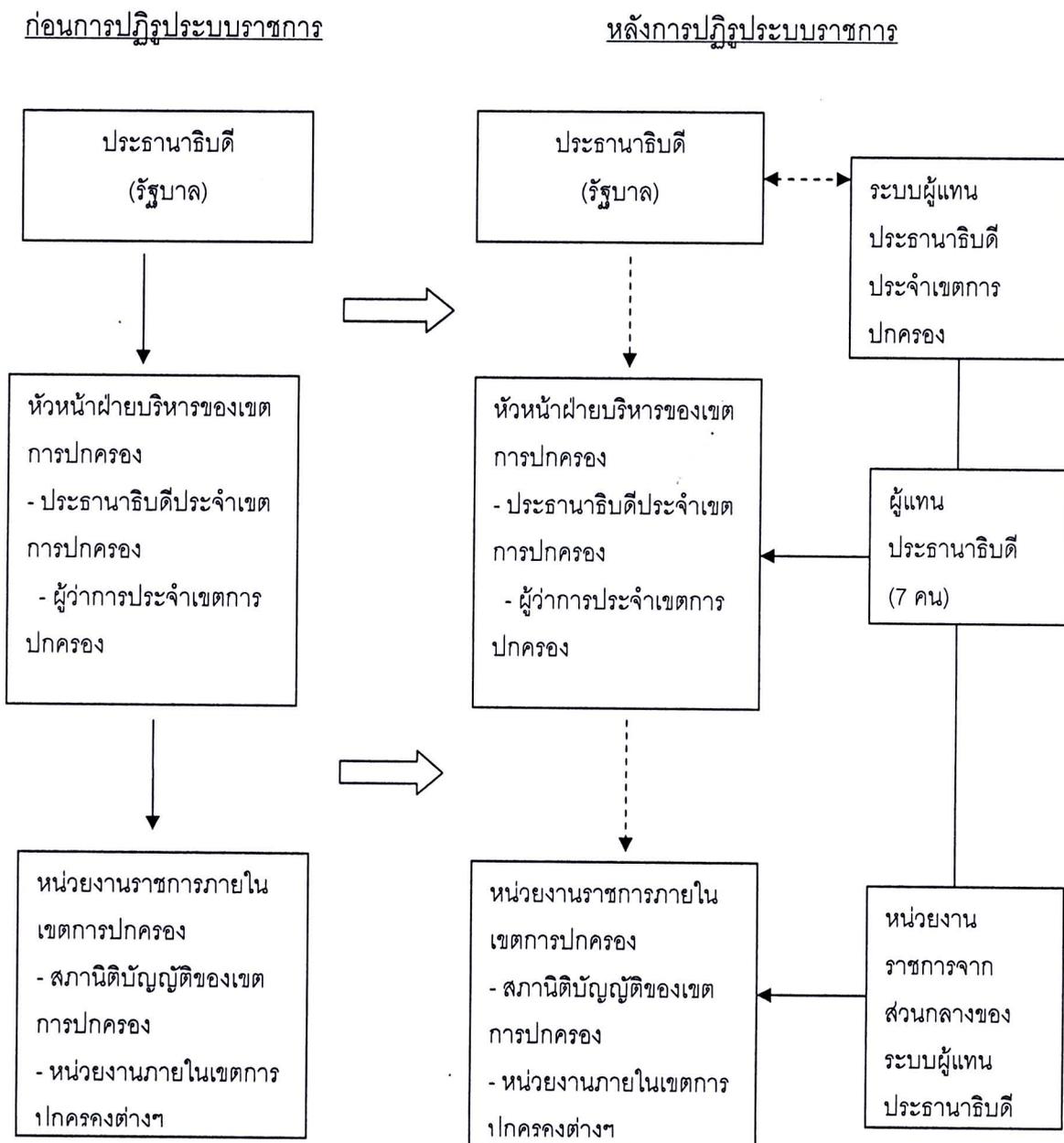
ระบบผู้แทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครองสร้างความสำเร็จในการครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวให้แก่ระบอบปูตินได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการขยายอำนาจหน้าที่ให้ผู้แทนประธานาธิบดีเข้าไปกำกับงบประมาณของเขตการปกครองได้ รวมถึงการใช้กลไกผู้แทนประธานาธิบดีผลักดันคนของรัฐบาลกลางให้สามารถชนะการเลือกตั้งและเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารในหลายเขตการปกครองเช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสาธารณรัฐอินกูเชเทีย (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.

แผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างการบริหารระบบราชการรัสเซีย (ก่อนและหลังการปฏิรูประบบราชการของระบอบปูติน)



5.3.2.2 การแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครอง

การคัดสรรฝ่ายการเมืองในระดับภูมิภาคก่อนการขึ้นครองอำนาจของระบอบ

ปูตินใช้กระบวนการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ เมื่อปูตินขึ้นดำรงตำแหน่งได้มีการปรับเปลี่ยนการคัดสรรฝ่ายการเมืองในระดับภูมิภาคใหม่ ซึ่งมีลักษณะย้อนหลังไปเมื่อ 15 ปีก่อน กล่าวคือ ในช่วงที่รัสเซียยังปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ การเปลี่ยนระบบคัดสรรฝ่ายการเมืองในระดับภูมิภาคใหม่โดยให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจเสนอชื่อผู้ว่าเขตการปกครอง ให้อำนาจ

ประธานาธิบดีมีสิทธิในการเสนอถอดถอนผู้ว่าเขตการปกครอง และมีอำนาจในการเสนอยุบสภาของเขตการปกครอง การสร้างระบบคัดสรรดังกล่าวย่อมปฏิเสธไม่ได้ถึงความพยายามครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวของระบอบปุนตินโดยเข้าควบคุมฝ่ายการเมืองในเขตการปกครองต่างๆ

ระบอบปุนตินผลักดันให้เกิดแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ประธานาธิบดีเข้าไปมีอำนาจในการเมืองของเขตการปกครองต่างๆ ได้ โดยเริ่มจากการแก้ไขกฎหมายให้ประธานาธิบดีสามารถเสนอถอดถอนผู้นำฝ่ายบริหารของเขตการปกครอง รวมไปถึงมีอำนาจในการเสนอยุบสภาของท้องถิ่นได้ โดยรัฐสภารับรองการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2543¹⁰⁷ รายละเอียดที่สำคัญล้วนแสดงให้เห็นเงื่อนไขที่ระบอบปุนตินสามารถใช้เพื่อครองอำนาจเหนือการเมืองในระดับเขตการปกครอง 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) จึงเท่ากับเป็นการรับรองว่าผู้ว่าเขตการปกครองบางเขตที่ใกล้ชิดกับปุนตินยังจะสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีก การขยายอำนาจของประธานาธิบดีให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองในระดับเขตการปกครองรวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายที่ส่งผลต่อการขยายวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าเขตการปกครอง 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 กระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดสรรผู้ว่าเขตการปกครองดังกล่าวส่งผลให้ระบอบปูดินครองอำนาจเพียงฝ่ายเดียวได้อย่างเบ็ดเสร็จในการเมืองระดับภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากในครั้งแรกที่มีการแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองพบว่าไม่มีสภาของเขตการปกครองใดไม่รับรองรายชื่อที่ได้รับการเสนอ อีกทั้งรายชื่อที่ได้รับการเสนอส่วนมากเป็นชนชั้นนำในภาคธุรกิจของแต่ละภูมิภาคซึ่งใกล้ชิดกับระบอบปูดิน¹¹¹

การสร้างรัฐผู้ล่าในมิติการเมืองของระบอบปูดิน นอกจากการใช้ระบบราชการเป็นกลไก ใช้กระบวนการตามระบบราชการอันได้แก่ ระบบการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือแล้ว การสร้างหน่วยงานทางราชการขึ้นมาใหม่เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ปูดินได้ใช้ในการรวบรวมอำนาจเพียงฝ่ายเดียว

5.3.2.3 การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (State Council)

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐถูกสร้างให้เป็นหน่วยงานหนึ่งของระบบราชการ โดยมีหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี ถึงแม้จะไม่มีอำนาจหน้าที่รับรองในทางกฎหมาย แต่บทบาทหน้าที่ รวมถึงข้อกำหนดในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐคือ ช่องทางที่จะทำให้ประธานาธิบดีสามารถใช้สภาแห่งนี้เข้าไปควบคุมและรวมศูนย์อำนาจการบริหารนโยบายของแต่ละเขตการปกครองมาไว้ที่ตนเอง

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*,

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

ความสำคัญของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐในเชิงกลไกในการครองอำนาจของระบอบปูตินอาจจะมีน้อยเมื่อเทียบกับกลไกอื่นๆ แต่ความสำคัญของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐคือ การสร้างช่องทางให้ประธานาธิบดีเข้าไปมีอำนาจควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายของแต่ละเขตการปกครอง นโยบายคือหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหาร การผลักดันให้ผู้นำฝ่ายบริหารของแต่ละเขตการปกครองสนองตอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด รวมถึงการสกัดกั้นไม่ให้แต่ละเขตการปกครองกำหนดนโยบายที่ขัดต่อระบอบปูตินย่อมเกิดขึ้นจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ

ภาคส่วนราชการมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้กับทุกรัฐบาล นอกจากภาคราชการแล้วภาคธุรกิจต่างเติบโตและกลายเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเวทีทางการเมือง ระบอบทักษิณและปูตินเมื่อสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมืองโดยมีศูนย์กลางที่ภาคราชการแล้ว การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองได้ปรากฏให้เห็นเช่นกัน

5.4 การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองของระบอบทักษิณและปูติน

จากการศึกษาของมารา ฟาสซิโอ (Mara Faccio) พบว่าประเทศที่มีมูลค่าของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์เกี่ยวพันกับนักการเมืองมากเป็นอันดับหนึ่งคือประเทศรัสเซีย และอันดับที่สองคือประเทศไทย โดยในประเทศรัสเซียมูลค่าของตลาดหลักทรัพย์กว่าร้อยละ 80 เป็นบริษัทที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง ในประเทศไทยมูลค่าของตลาดหลักทรัพย์ร้อยละ 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, "ทุนนิยมไทยบนแนวทางทักษิณนิยมและผลต่อนโยบายการพัฒนา," *ฟ้าเดียวกัน* 2 (มกราคม- มีนาคม 2547): 96.

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

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

5.4.1 ธุรกิจการเมืองในระบอบทักษิณ

ทักษิณ ชินวัตร มีภาพลักษณ์ที่ชัดเจนว่าเป็นนักธุรกิจที่ก้าวเข้าสู่การเมือง ความสำคัญจึงไม่ได้อยู่แค่เพียงนักธุรกิจที่เข้ามาสู่เวทีทางการเมืองเพราะในหลายประเทศนักธุรกิจต่างเข้ามาเป็นนักการเมือง ประเด็นสำคัญของการพิจารณาอยู่ที่ว่าทักษิณเป็นนักธุรกิจที่สามารถคุมอำนาจทางการเมืองในระดับที่สูงที่สุดได้ และสามารถเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองเป็นจำนวนมากกว่ารัฐบาลในอดีต¹¹⁵ อีกทั้งยังสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจให้กับกลุ่มทุนที่อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองของระบอบทักษิณได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ตรงตาม

¹¹⁵ นิพนธ์ พัวพงศกร, "การผูกขาดกับระบบทุนนิยมไทย," ใน รัฐชนทักษิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 25447), หน้า 123.

แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง

5.4.1.1 ชนชั้นนำทางธุรกิจในโครงสร้างทางการเมืองของระบบบทักษิณ

ชนชั้นนำทางธุรกิจที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างทางการเมืองของระบบบทักษิณมีทั้งในระดับคณะรัฐมนตรีและระดับพรรคการเมือง ในระดับคณะรัฐมนตรีการศึกษาค้นคว้าจำนวน มากชี้ให้เห็นว่า ชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งเป็นกลุ่มทุนระดับชาติได้เข้ามาอยู่ในคณะรัฐมนตรีของ รัฐบาลทักษิณช่วง พ.ศ. 2545 และมีสายสัมพันธ์โดยตรงกับทักษิณ ประกอบไปด้วยกลุ่มชินวัตร ซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมของทักษิณ ชินวัตรและครอบครัว กลุ่มจัสมิน กลุ่มธุรกิจ สื่อสารโทรคมนาคมของนายอดิศักดิ์ โพธารามิก กลุ่มบีอีซีวีร์ล กลุ่มธุรกิจสื่อสารมวลชนของนาย ประชา มาลีนนท์ กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรของนายฉันทิ เตียรณนทร์ (มีนายวัฒนา เมืองสุข ลูกเขยเข้าไปเป็นรัฐมนตรี) กลุ่มซั่มมิทกลุ่มธุรกิจผลิตรถยนต์ และชิ้นส่วนรถยนต์ของนายสุริยะ จรุงเรืองกิจ และกลุ่มยন্ত্রกิจ กลุ่มธุรกิจนำเข้ารถยนต์จาก ต่างประเทศของนางสิริกร (ลินตพงษ์) มณีรินทร์¹⁶

นอกจากชนชั้นนำทางธุรกิจในระดับคณะรัฐมนตรีที่มีสายสัมพันธ์โดยตรงกับ ทักษิณแล้ว ในระดับพรรคการเมือง อันได้แก่พรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลได้มีกลุ่ม ธุรกิจเข้ามาอยู่ในโครงสร้างพรรคเช่นกัน ทั้งกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมของทักษิณ ชินวัตร หัวหน้า พรรคไทยรักไทย และนายอดิศักดิ์ โพธารามิก รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจผลิตฟิล์มบรรจุ ภัณฑ์และเครื่องดื่มของ นายประยุทธ์ มหากิจศิริ รองหัวหน้าพรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจโรงแรม และอาหาริมทรัพย์ของนายพันธ์เลิศ ไบหยก รองเลขาธิการพรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจผลิตและ ขายรถยนต์ของนายสุริยะ จรุงเรืองกิจ เลขาธิการพรรคไทยรักไทย และนางสิริกร มณีรินทร์ ผู้ร่วม ก่อตั้งและเหรียญกษาปณ์พรรคไทยรักไทย กลุ่มธุรกิจเครือเอ็มไทยของนายวีระชัย วีระเมธีกุล ผู้ร่วมก่อตั้ง และกรรมการบริหารพรรคไทย¹⁷ และกลุ่มธุรกิจสุราของนายเจริญ ศิริวัฒนภักดี ผู้มีส่วนร่วมก่อตั้ง พรรค¹⁸

ดังนั้นภายใต้ระบบบทักษิณจะเห็นได้ว่ามีลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในเบื้องต้นที่ ชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งเป็นทุนในระดับชาติเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยเห็นได้จาก

¹⁶ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้ำประสานไทย, *Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่ฐาน อำนาจใหม่* (กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เพรส, 2546), หน้า 91.

¹⁷ กองบรรณาธิการมติชน, *ทักษิณ อัครวินธุ์ผู้ฆ่าตัวเอง*, หน้า 48.

¹⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "ทักษิณมิถิล," ใน *ข้าแหละทักษิณมิถิล*, 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 มาสินนธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 6. นายวัฒนา เมืองสุข รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์) จากเดิมที่คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ.2535 มีเพียงแค่ตัวแทนกลุ่มธุรกิจธนาคารจำนวน 4 คน¹²⁰ ในระดับพรรคการเมืองพบว่า พรรคไทยรักไทยมีชนชั้นนำทางธุรกิจเข้าไปอยู่ในโครงสร้างการบริหารพรรคทั้งในระดับหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการและรองเลขาธิการพรรค เภรฎกพรรคและผู้ร่วมก่อตั้งพรรค นอกจากนี้ลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองอีกประการคือ ชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีอำนาจทางการเมืองสร้างผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ด้วยอำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ได้เกิดขึ้นภายใต้ระบอบทักษิณด้วยเช่นกัน

5.4.1.2 การเติบโตของกลุ่มทุนในระบอบทักษิณ

มูลค่าในตลาดหลักทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองในช่วงรัฐบาลทักษิณเป็นแหล่งข้อมูลที่ทำให้เห็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อการเติบโตของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ได้ การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าพบว่ามูลค่าบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ของชนชั้นนำทางธุรกิจในระบอบทักษิณมีเพียง 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 การศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นจากมูลค่าบริษัทในตลาดหลักทรัพย์นั้นเป็นผลมาจากการเติบโตของธุรกิจหรือสายสัมพันธ์อำนาจทางการเมือง 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 สถาบันพระปกเกล้า, อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจกับพรรคการเมือง ศึกษาเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทย, หน้า 89.

¹²² สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทนในตลาดหุ้นไทย" ใน รู้ทันทักษิณ 2, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547), หน้า 107.

ที่เกี่ยวข้องกับชนชั้นนำทางธุรกิจในระยะบอบทักษิณมีเพียงบริษัทในกลุ่มชินวัตรเท่านั้นที่เติบโตอย่างมีนัยสำคัญกับสายสัมพันธ์อำนาจทางการเมือง โดยชนชั้นนำทางธุรกิจอื่นๆ ในระยะบอบทักษิณไม่ว่าจะเป็นกลุ่มจัสมิน กลุ่มบีอีซีเวิร์ด 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 นโยบายส่งเสริมการลงทุนโครงการดาวเทียมไอพีเอสตาร์ทของบริษัทในกลุ่มชินวัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษีจำนวนมาก พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม ที่ให้บริษัทเอกชนลดการจ่ายส่วนแบ่งรายได้และค่าสัมปทานแก่รัฐ นโยบายเปิดเสรีทางด้านการบิน (บริษัทในกลุ่มชินวัตรได้จัดตั้งธุรกิจสายการบินต้นทุนต่ำภายหลังนโยบายนี้) นโยบายเปิดเสรีทางด้านการเงิน (บริษัทในกลุ่มชินวัตรได้ก่อตั้งบริษัทปล่อยสินเชื่อแก่ผู้บริโภคภายหลังนโยบายนี้) จากการศึกษาวิจัยของสมเกียรติแสดงให้เห็นว่าการที่ชนชั้นนำทางธุรกิจเข้าไปอยู่ในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจำนวนมากแต่ก็ไม่สามารถสร้างและกระจายผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับชนชั้นนำทางธุรกิจเหล่านั้นได้อย่างกว้างขวางและเท่าเทียมกันทุกกลุ่ม ลักษณะดังกล่าวจึงใกล้เคียงกับธุรกิจการเมืองในระยะบอบปุตินเช่นกัน

5.4.2 ธุรกิจการเมืองในระยะบอบปุติน

ปุตินค่อนข้างไม่มีภาพลักษณ์ของนักธุรกิจ แต่มีภาพลักษณ์ของข้าราชการค่อนข้างมาก (พิจารณารายละเอียดในบทที่ 4) นอกจากนั้นปุตินยังสร้างภาพลักษณ์เมื่อขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีว่าต่อต้านนักธุรกิจการเมืองที่แสวงหาผลประโยชน์ ด้วยการเรียกประชุมนักธุรกิจชั้นนำของประเทศเพื่อขอความร่วมมือไม่ให้เข้ามาแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์จากการเมือง

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

รวมถึงการจัดการกับนักธุรกิจชั้นนำอีกหลายคนที่มีลักษณะพยายามเข้ามามีอำนาจและแทรกแซงทางการเมือง ด้วยพฤติการณ์ที่ปรากฏของปูตินทำให้มองเห็นว่าระบบปูตินปราศจากธุรกิจการเมือง แต่หากเมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดแล้วจะพบว่าระบบปูตินไม่ได้ปราศจากธุรกิจการเมืองแต่อย่างใด ในทางกลับกันนักธุรกิจระดับนำของประเทศกลับกลายเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ระบบปูตินจึงมีภาคส่วนของธุรกิจการเมืองอยู่มากแต่จำกัดอยู่เฉพาะภาคส่วนของธุรกิจที่ปูตินเลือกเท่านั้น สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของอลวาโร โยซา (Alvaro Llosa) ที่มองว่าปูตินปฏิบัติการต่อต้านนักธุรกิจการเมืองในช่วงสมัยแรก แต่ก็สร้างนักธุรกิจการเมืองของตนเองขึ้นมา¹²⁴ อาจกล่าวได้ว่าธุรกิจการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของระบบปูตินและทำให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าได้หากพิจารณาจากกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปอยู่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ การเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดปูติน และการเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง

5.4.2.1 การเติบโตของกลุ่มธุรกิจในการโครงสร้างทางการเมืองของระบบปูติน

การเติบโตของกลุ่มธุรกิจในการโครงสร้างทางการเมืองของระบบปูตินพบว่าไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในระดับคณะรัฐมนตรี แต่กลุ่มธุรกิจเข้าไปอยู่ในโครงสร้างของพรรครัฐบาลวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง อีกทั้งกลุ่มธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับปูตินล้วนเติบโตเป็นอย่างมาก

โครงสร้างคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลปูตินทั้งสองสมัยไม่ได้มีนักธุรกิจในระดับนำมีตำแหน่งร่วมในคณะรัฐมนตรี (ส่วนจะมีอิทธิพลผ่านตัวแทนหรือไม่นั้นไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้) โดยมีรัฐมนตรีบางคนที่มีภาพลักษณ์เกี่ยวข้องกับธุรกิจบ้างแต่เป็นไปในลักษณะข้าราชการที่ผ่านงานด้านเศรษฐกิจมา¹²⁵ รัฐสภาภายใต้ระบบปูตินจึงเป็นจุดเน้นสำคัญเพราะมีจำนวนนักธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าในสมัยของอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินที่ได้รับการกล่าวว่าเป็นช่วงเวลาของกลุ่มธุรกิจการเมืองมีอำนาจมากที่สุด ในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินมีนักธุรกิจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 104 คน ในขณะที่การดำรงตำแหน่ง 2 สมัยของประธานาธิบดีปูตินมีนักธุรกิจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 134 คน และ 149 คน ตามลำดับ โดยเฉพาะในโครงสร้างของพรรคฝ่ายรัฐบาลพบว่าประกอบไปด้วยนักธุรกิจจำนวนมาก ในสมัยแรกที่ปูตินดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีพรรคฝ่ายรัฐบาลที่สนับสนุนระบบปูตินมีนักธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคจำนวน 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 หากคิดเป็นสัดส่วนของนักธุรกิจที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพบว่าพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีนักธุรกิจอยู่ในโครงสร้างพรรคถึงร้อยละ 74 (ประธานาธิบดีปูตินสมัยแรก) และร้อยละ 88.5 (ประธานาธิบดีปูตินสมัยที่สอง) โดยนักธุรกิจส่วนใหญ่ที่อยู่ในโครงสร้างพรรครัฐบาลเป็นนักธุรกิจในกลุ่มอุตสาหกรรมพลังงาน ธุรกิจการเงินและกลุ่มอุตสาหกรรมการเกษตร เช่น นายเซอร์เกย์ โลบอฟ (Sergei Lobov) จากอุตสาหกรรมน้ำมัน นายคอนสแตนติน เรียมชุกอฟ (Konstantin Remchukov) นายอเล็กซานเดอร์ โชคีนิน (Aleksandr Shokhin) จากกลุ่มอุตสาหกรรมอลูมิเนียม¹²⁷ ส่วนในโครงสร้างของวุฒิสภาจะพบว่านักธุรกิจเข้ามาอยู่ในโครงสร้างผ่านวุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง โดยพบว่าวุฒิสภาซึ่งใช้ระบบการแต่งตั้งเป็นครั้งแรกมีนักธุรกิจเข้ามาเป็นวุฒิสมาชิกจำนวน 1 ใน 4 จากจำนวนทั้งหมด ซึ่งกลุ่มธุรกิจส่วนใหญ่ที่อยู่ในโครงสร้างวุฒิสภามาจากกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน และกลุ่มธุรกิจการเงิน เช่น นายอันเดรย์ กูเรฟ (Andrei Gurev) จากบริษัทน้ำมันเอ็นไอยูไอเอฟ (NIUIF) นายลีโอนิด เนฟซลิน (Leonid Nevzlin) จากธนาคารเมนาเตป (Menatep) และบริษัทน้ำมันยูคอส (Yukos) นายอเล็กเซย์ ลูสยาคอฟ (Aleksei Lysyakov) จากกลุ่มธุรกิจเอ็มดีเอ็ม (MDM)¹²⁸

นอกจากนักธุรกิจที่อยู่ในโครงสร้างของพรรครัฐบาลและวุฒิสภาแล้ว กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบอบปูตินต่างเติบโตในทางธุรกิจโดยได้รับการเอื้อประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองเช่น นายวลาดีมีร์ โปตานิโน (Vladimir Potanin) นักธุรกิจจากอุตสาหกรรมเหล็กและแร่ธาตุ (Interros, Norilsk) นายปูกาตช์เชฟ (Pugatchev) นักธุรกิจกลุ่มธนาคาร นายอเล็ก เดริปาสกา (Oleg Deripaska) นักธุรกิจกลุ่มอุตสาหกรรมอลูมิเนียมและผลิตภัณฑ์ นายมิลเลอร์ (Miller) นายโรมัน อับราโมวิช (Roman Abramovich) นักธุรกิจจากบริษัทน้ำมันซิบเนฟ (Sibneft) นักธุรกิจดังกล่าวถูกจัดอันดับจากวารสารการเมืองของรัสเซียให้อยู่ใน 25 อันดับแรกของผู้นำทางการเมืองที่ทรงอิทธิพลในรัสเซีย¹²⁹ ทั้งนี้ยังรวมถึงนายวาโกอเล็กปิรอฟ (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*,

อิทธิพลทางการเมืองได้ผ่านสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับปูติน¹³⁰ โดยเฉพาะนายอับราโมวิชนักธุรกิจที่มีความใกล้ชิดกับปูติน ได้เข้ามาควบคุมและเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทของนักธุรกิจที่ปูตินได้กำจัดไปทั้งนายบิโรซอฟสกี และนายฮาดาร์คอฟสกี¹³¹ รวมไปถึงการเข้าสู่อำนาจในระดับภูมิภาคของนักธุรกิจที่ใกล้ชิดกับปูติน เช่น นายอับราโมวิช ที่ชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งผู้ว่าการเขตชุกคอตก้า (Chukatka) ในปี พ.ศ. 2543¹³²

กลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีบทบาทและอำนาจอย่างเป็นทางการในโครงสร้างทางการเมืองของระบอบปูติน เป็นกลไกส่วนหนึ่งที่เข้าไปมีอิทธิพลครอบงำกฎกติกาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และประกอบสร้างรัฐผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง นอกจากนี้ในช่วงการบริหารประเทศของปูตินภาพลักษณ์ที่แสดงว่าต่อต้านนักธุรกิจการเมืองนั้น กลับเป็นช่วงที่ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองเป็นนักธุรกิจมากกว่าช่วงอื่นๆ

5.4.2.2 การเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง (Lobbyist)

ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมือง เป็นกลไกในประเทศโลกตะวันตกที่ใช้กันเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองของรัสเซียเท่าที่มีการศึกษาพบว่าเกิดขึ้นในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน แต่เป็นนักธุรกิจน้อยมากเมื่อเทียบกับในสมัยประธานาธิบดีปูติน

จากการศึกษาพบว่าในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินผู้นำองค์กรในระดับสูงของรัสเซียที่มีอิทธิพลในการโน้มน้าวและชักจูงทางการเมืองเป็นนักธุรกิจร้อยละ 2.3 แต่ในสมัยประธานาธิบดีปูตินเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 15.7¹³³ ผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซินส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและมาจากการเลือกตั้ง 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, "เสียดหมีหนักดีไม่พ่นเจอบุ๊ปรับ โยนหมายศาลกลางร้านหมูเมืองผู้ดี," *ผู้จัดการรายวัน* (9 ตุลาคม 2550): 7.; พิจารณาอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ที่มีต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นได้จาก 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 หัวหน้าศาลทหารของรัสเซีย สมาชิกวุฒิสภา ผู้มีตำแหน่งในรัฐบาล และเป็นนักธุรกิจ 9 คน ซึ่งมาจากอุตสาหกรรมน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ประกันภัย ธุรกิจการเงิน อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมอลูมิเนียม¹³⁴ การเพิ่มขึ้นของนักธุรกิจที่เข้ามามีอิทธิพลในการชักจูงโน้มน้าวทางการเมืองจำนวนมากเป็นนัยสำคัญทางสถิติที่แสดงให้เห็นอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจการเมืองภายใต้ระบอบปูติน และโดยเฉพาะนักธุรกิจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการโน้มน้าวทางการเมืองมากขึ้น

ที่ย่อมจะเป็นช่องทางและโอกาสที่จะได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ กติกา ที่สร้างผลประโยชน์ให้นักธุรกิจเหล่านี้

ที่กล่าวมาทั้งหมดทำให้เห็นได้ว่าภายใต้ระบอบทักษิณและปูติน นักธุรกิจชั้นนำของไทยและรัสเซียจำนวนมากเข้าไปมีอำนาจและบทบาทในพื้นที่ทางการเมือง ด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีระหว่างระบอบทักษิณและปูตินกับนักธุรกิจที่ใกล้ชิดจึงส่งผลให้กลุ่มธุรกิจบางกลุ่มมีการเติบโตทั้งในทางธุรกิจและการเมือง ส่วนกลุ่มธุรกิจที่อยู่นอกวงขอบความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวต่างเติบโตลดหลั่นกันไปจนถึงถูกกีดกันในที่สุด การแยกธุรกิจออกจากการเมืองเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากลำบาก ในประเทศที่มีการพัฒนาทางประชาธิปไตยแล้วล้วนปรากฏให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับการเมืองทั้งสิ้น แต่ธุรกิจการเมืองของไทยและรัสเซียภายใต้ระบอบทักษิณและปูตินต่างจากธุรกิจการเมืองในประเทศที่พัฒนาทางประชาธิปไตยตรงที่การสร้างความปลอดภัยและจุดสมดุล

การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมืองย่อมเป็นเสมือนกระบอกเสียงส่วนหนึ่งของระบอบทักษิณและปูตินเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน 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 ประชาชนตีพิมพ์ว่าปูตินเป็นผู้นำที่สร้างเสถียรภาพความมั่นคงและเกียรติภูมิให้กับประเทศรัสเซีย มากที่สุด¹³⁶ การสร้างความยอมรับและการยินยอมของประชาชนจนเกิดเป็นความจงรักภักดีต่อ ระบบการปกครองนั้นหากอธิบายด้วยแนวคิดพื้นฐานทางประชาธิปไตยย่อมกล่าวได้ว่า ทักษิณ และปูตินได้รับความนิยมจากคนส่วนใหญ่ในสังคมจนกลายเป็นความชอบธรรม แต่ความชอบธรรมจากการยินยอมของประชาชนที่ระบอบทักษิณและปูตินได้รับ อาจไม่ได้มาจากพื้นฐานทาง ประชาธิปไตยที่เกิดจากการมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมของประชาชนอย่างแท้จริง ความ ชับซ้อนของประชาธิปไตยอาจทำให้มองข้ามไปได้ว่า ระบบการปกครองใดๆ ก็ตามสามารถสร้างความ ยินยอมของประชาชนให้เกิดขึ้นได้จากหลายทาง ในทางหนึ่งซึ่งแนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติ สังคมและประชาชนได้อธิบายไว้คือ ระบบการปกครองใดๆ ก็ตามสามารถสร้างการยินยอม พร้อมใจของประชาชนต่อระบอบได้ โดยทำให้ประชาชนทั่วไปอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อุปถัมภ์ ใน สถานะของผู้รับใช้คอยรับผลประโยชน์ ในสังคมระดับต่างๆ จะมีการแบ่งแยกกันสูง การแบ่งแยกนี้ จะนำไปสู่การรวมตัวและให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่ผู้ให้สิทธิพิเศษแก่ตนเอง

ระบอบทักษิณสามารถสร้างความยินยอมพร้อมใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้ผ่านนโยบาย ประชาธิยม ส่วนปูตินนั้นดำเนินการผ่านนโยบายทางสังคมให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งนี้ นโยบายของทักษิณและปูตินยังมีลักษณะของการนำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้า สาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ ของข้าราชการและนักการเมือง อันถือว่าเป็นลักษณะ ที่สำคัญทางนโยบายที่เกิดขึ้นในรัฐที่เป็นผู้ล่า อีกด้านหนึ่งระบอบทักษิณและปูตินยังสร้างความ ยินยอมพร้อมใจของประชาชนให้เกิดขึ้นได้ผ่านการควบคุมสื่อเพื่อใช้ในการสื่อสารกับประชาชน

5.5.1 การสื่อสารกับประชาชนผ่านนโยบายและสื่อของระบอบทักษิณ

ระบอบทักษิณสามารถยึดกุมความยินยอมพร้อมใจของประชาชนจนเกิดเป็นฐานการ สนับสนุนได้เป็นอย่างดีกว้างขวางในช่วงที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยแรก หากพิจารณาตาม แนวคิดรัฐที่เป็นผู้ล่าจะพบว่าการยินยอมพร้อมใจของประชาชนเกิดขึ้นจากระบอบทักษิณสามารถ ทำให้ประชาชนอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ทางนโยบายประชานิยม ผลที่ประชาชนได้รับจากนโยบาย

¹³⁵ บรรณานุกรมการสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, "2 ปีประชานิยมคนไทยตายผ่อนส่ง," สยามรัฐสัปดาห์ วิจารณ์ 49 (7-13 มีนาคม 2546): 10.

¹³⁶ คำรณ อินธนูไชย, "รัสเซียใหม่ที่กำลังล่าลัทธิความรวย "น้ำมันและก๊าซ" ต่อไปอย่าเรียกชื่อว่า สหาย," กรุงเทพธุรกิจ (21 พฤษภาคม 2550): 33.

ประชานิยมทำให้เกิดการสนับสนุนทางการเมืองแก่ระบอบทักษิณซึ่งเป็นผู้ให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนเหล่านั้น อย่างไรก็ตามการใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือในการสร้างการสนับสนุนเพียงอย่างเดียวจะไม่รอดด้าน ด้วยเหตุว่าภายใต้ระบอบทักษิณมีการควบคุมและใช้สื่อเพื่อสื่อสารกับประชาชนในวงกว้าง การควบคุมสื่อส่วนใหญ่ในสังคมได้อาจเป็นอีกเหตุหนึ่งของการสร้างความยินยอมพร้อมใจของประชาชนต่อระบอบทักษิณ

5.5.1.1 นโยบายประชานิยม

นโยบายประชานิยมเป็นกลไกอย่างหนึ่งที่ระบอบทักษิณนำมาใช้ในการสร้างการอุปถัมภ์ประชาชน เมื่อนโยบายเริ่มปฏิบัติการจะส่งผลให้ประชาชนเริ่มรู้สึกและรับรู้ถึงการได้รับผลประโยชน์และสิทธิพิเศษ จะเห็นได้ว่าชุดของนโยบายประชานิยมที่ออกมาในช่วงรัฐบาลทักษิณมีเป้าหมายให้ประชาชนในวงกว้างหรือเกือบทุกระดับชั้นของสังคมรับรู้และเข้าถึงสิทธิพิเศษในรูปแบบของนโยบายนั้นๆ ความรู้สึกที่ได้รับผลประโยชน์ของประชาชนนี้เองที่ถูกแปรเปลี่ยนให้กลายเป็นการสนับสนุนแก่ระบอบทักษิณผู้ให้สิทธิพิเศษในรูปแบบของนโยบายแก่ตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบอบทักษิณสามารถใช้นโยบายประชานิยมเป็นกลไกในการสื่อสารกับประชาชน โดยให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ว่ระบอบทักษิณสร้างและให้สิทธิพิเศษแก่ประชาชนเกือบทุกระดับของสังคม การทำให้ประชาชนในวงกว้างของสังคมเข้าถึง ตระหนัก และรับรู้ว่านโยบายนั้นเข้าไปมีผลผูกผันอยู่ในระดับของการดำเนินชีวิตประจำวันได้ ย่อมสามารถสร้างการสนับสนุนจำนวนมากแก่ระบอบทักษิณเอง (การพูดถึงนโยบายประชานิยมในที่นี้พิจารณานโยบายในแง่ของการเข้าถึงสัมผัสได้ หรือเข้าไปมีผลต่อชีวิตของคนจำนวนมาก และด้วยฐานจากคนจำนวนมากนี้เองที่จะเปลี่ยนเป็นการสนับสนุนทางการเมือง ขอสงวนการพูดถึงผลสำเร็จ และความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากนโยบายซึ่งถูกผลิตคำอธิบายออกมาเป็นจำนวนมากแล้ว)

เมื่อพิจารณาชุดของนโยบายประชานิยมในช่วงรัฐบาลทักษิณจะพบว่าการกำหนดนโยบายไม่ได้เป็นไปเพื่อการสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับการดำเนินชีวิตแก่ประชาชนในชนบทและผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น หากแต่นโยบายประชานิยมสามารถสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับการดำเนินชีวิตของคนทั่วไป จนนำไปสู่การยึดกุมการสนับสนุนของผู้คนในสังคมอยู่ 3 ระดับซึ่งได้แก่ ระดับองค์กรวม ระดับพื้นที่ และระดับกลุ่ม

นโยบายประชานิยมที่ใช้ในการสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับองค์กรวม เป็นการกำหนดนโยบายที่คนจำนวนมากในสังคมสามารถเข้าถึงนโยบายได้ไม่จำกัดอยู่ในระดับพื้นที่หรือลักษณะของกลุ่มประชากรในสังคม ดังจะเห็นได้จากนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายประกันภัยอุบัติเหตุเอื้ออาทร จากข้อมูลในเชิงตัวเลขนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งเป็นนโยบายให้สิทธิพิเศษในการรักษาพยาบาลแก่ประชาชน ได้สร้างสิทธิพิเศษให้มีผลผูกผันต่อระดับการ

ดำเนินชีวิตของประชาชนได้ถึงจำนวน 47.5 ล้านคน¹³⁷ ในขณะเดียวกันนโยบายประกันภัย อุบัติเหตุเอื้ออาทรซึ่งเป็นนโยบายที่ให้ประชาชนสามารถผ่อนส่งกรมธรรม์ประกันภัยในราคาถูก โดยรัฐบาลออกเงินช่วยเหลือส่วนหนึ่ง จากนโยบายดังกล่าวรัฐบาลทักษิณได้วางเงื่อนไขให้นโยบายสามารถเข้าไปผูกผันกับประชาชนได้มากถึงจำนวน 10 ล้านคน¹³⁸

นโยบายประชานิยมที่ใช้ในการสื่อสารและสร้างการอุปถัมภ์ในระดับพื้นที่ เป็นการกำหนดนโยบายที่สร้างเงื่อนไขการเข้าถึงนโยบายโดยใช้เกณฑ์ทางด้านพื้นที่เป็นปัจจัยหลัก กล่าวคือ ผู้ที่จะได้สิทธิพิเศษทางนโยบายหรือเข้าถึงนโยบายได้ต้องมี ความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ซึ่งเป็นขอบเขตของนโยบาย ดังจะเห็นได้จาก นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายบ้านเอื้ออาทร นโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML)

นโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่รัฐมุ่งเน้นการดำเนินการในระดับพื้นที่ ซึ่งได้แก่หมู่บ้าน โดยให้เงินกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาทเพื่อให้ประชาชนในหมู่บ้านได้กู้ยืมนำไปขยายหรือสร้างกิจการใหม่ นโยบายดังกล่าวเข้าไปมีผลผูกพันกับชีวิตผู้คนถึง 18 ล้านราย¹³⁹ นโยบายบ้านเอื้ออาทรเป็นนโยบายที่รัฐมุ่งเน้นการดำเนินการในพื้นที่เมือง กล่าวคือ รัฐจัดสรรที่อยู่อาศัยในเขตเมืองให้แก่ประชาชนในราคาถูกโดยรัฐอุดหนุนเงินให้ส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ นโยบายบ้านเอื้ออาทรเชื่อมโยงกับประชาชนผู้มีรายได้น้อยและไม่มีที่อยู่อาศัยได้ถึง 8.25 ล้านคน¹⁴⁰ นโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นนโยบายที่รัฐเข้าไปส่งเสริมให้พื้นที่ในระดับชุมชนมีการสร้างผลิตภัณฑ์ที่เป็นเอกลักษณ์ของหมู่บ้านและรัฐจะเป็นผู้จัดหาช่องทางทางการตลาดให้ ตามรายงานของกระทรวงมหาดไทยพบว่านโยบายนี้เข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับหมู่บ้านได้ถึง 37,000 หมู่บ้าน¹⁴¹ ในส่วนนโยบายพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน เป็นนโยบายที่รัฐจัดสรรเงินให้กับหมู่บ้านและชุมชนต่างๆ เพื่อพัฒนาอาชีพและการดำรงชีวิตของผู้คนในหมู่บ้านและชุมชนต่างๆ โดยรัฐบาลทักษิณทำให้นโยบายดังกล่าวเข้าไปปฏิบัติการในหมู่บ้านและชุมชนแล้วกว่า 100,000 แห่ง¹⁴²

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

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

¹³⁹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยม, หน้า 136.

¹⁴⁰ วศินี คันฉ่อง, “นโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีโครงการบ้านเอื้ออาทร กับโครงการบ้านมั่นคง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 85.

¹⁴¹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยม, หน้า 139.

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

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

นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นนโยบายที่รัฐให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มเกษตรกรไม่ต้องชำระหนี้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นเวลา 3 ปี มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 2.3 ล้านคน¹⁴³ นโยบายโคล้านตัวเป็นนโยบายที่รัฐมอบโคเพื่อให้เกษตรกรนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ โดยนโยบายนี้มีครัวเรือนที่เกี่ยวข้อง 1 ล้านครัวเรือน นโยบายคอมพิวเตอร์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นนโยบายที่รัฐจัดหาคอมพิวเตอร์ราคาถูกให้กับกลุ่มผู้ใช้คอมพิวเตอร์โดยรัฐรับผิดชอบดอกเบี้ยเงินผ่อนคอมพิวเตอร์แทน ทั้งนี้นโยบายครอบคลุมประชาชนได้ถึง 1 แสนคน¹⁴⁴ นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นนโยบายที่รัฐมุ่งช่วยเหลือกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจโดยรัฐเข้าไปช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถยกระดับธุรกิจให้เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมได้ นโยบายดังกล่าวส่งผลต่อกลุ่มผู้ประกอบการมากกว่า 2 ล้านราย¹⁴⁵ และนโยบายขึ้นทะเบียนคนจนเป็นนโยบายที่รัฐมุ่งช่วยเหลือกลุ่มคนที่มีหนี้นอกระบบ โดยรัฐเป็นผู้เจรจาหรือผ่อนผันหนี้สินให้กับกลุ่มคนดังกล่าว จากนโยบายทำให้รัฐบาลทักษิณสร้างให้เกิดผลทางตรงกับประชาชนผู้มีหนี้สินได้ 8 ล้านคน¹⁴⁶

ตามรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงการกำหนดนโยบายซึ่งเมื่อถูกนำไปปฏิบัติแล้ว จะส่งผลต่อการอุปถัมภ์ในรูปสิทธิพิเศษทางนโยบายแก่มวลชนจำนวนมาก อันเป็นรากฐานสำคัญที่ระบอบทักษิณใช้ในการสื่อสาร เชื่อมต่อกับประชาชน การสื่อสารเชื่อมต่อ หรือต่อดิตกับประชาชนจำนวนมากผ่านนโยบายได้ย่อมทำให้เกิดการสนับสนุนทางการเมืองจากมวลชนที่อยู่ภายใต้อุปถัมภ์ทางนโยบายหรือมวลชนที่นโยบายเข้าไปผูกผันในระดับชีวิตประจำวัน นอกจากนี้นโยบายแล้วระบอบทักษิณยังสามารถที่จะใช้สื่อเพื่อสื่อสารกับประชาชนให้เกิดการสนับสนุนในอีกทางหนึ่งด้วย

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

¹⁴⁴ กาญจนกิตติ พัฒนสุทธิกุล, "นโยบายอิเล็กทรอนิกส์," หน้า 83.

¹⁴⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *ทักษิณ-ประชานิยม*, หน้า 140.

¹⁴⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนปี 2547-2550*

5.5.1.2 การแทรกแซงสื่อเพื่อสื่อสารกับประชาชน

โครงสร้างการถือครองสื่อกระแสหลักทั้งวิทยุและโทรทัศน์ในปัจจุบันของไทยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่ในขั้นตอนของการดำเนินงานนั้นรัฐจะให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนไปดำเนินการ ทั้งนี้งานเขียนจำนวนมากบ่งชี้ให้เห็นว่าระบบบัททซิณ มีการควบคุมและแทรกแซงสื่อโดยใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนกลไกอื่นๆ เพื่อที่จะครอบงำสื่อให้สนองต่อความต้องการของรัฐบาล* ปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าระบบบัททซิณมีการแทรกแซงสื่อแตกต่างไปจากเดิมคือ ระบบบัททซิณสามารถเชื่อมต่อกับสื่อสารมวลชนกระแสหลักหลายฝ่ายให้เป็นเครือข่ายภายใต้โครงสร้างอำนาจได้ อีกทั้งระบบบัททซิณยังสามารถใช้สื่อสารมวลชนเหล่านั้นทำงานในการกำหนดประเด็นวาระ (Agenda Setting) เพื่อใช้ในการสื่อสารกับประชาชนให้เกิดความนิยมและสนับสนุนระบบบัททซิณ

การเชื่อมต่อกับสื่อมวลชนกระแสหลักให้เข้ามาเป็นเครือข่ายภายใต้โครงสร้างอำนาจนั้น หากพิจารณาจากสื่อแต่ละประเภท โดยเริ่มจากสื่อโทรทัศน์จะพบว่าโดยส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบบัททซิณใน 3 ลักษณะ ลักษณะแรกสถานีโทรทัศน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบบัททซิณผ่านการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี โดยสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 มีผู้ถือหุ้นใหญ่คือตระกูลมาลีสินท์ สถานีโทรทัศน์ยูบีซี [UBC(ในปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นทิวทัศน์)] ซึ่งมีผู้ถือหุ้นใหญ่คือตระกูลเจียรนวนนท์¹⁴⁷ ลักษณะที่สองสถานีโทรทัศน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบบัททซิณผ่านหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 ซึ่งมีกองทัพบก ภายใต้กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานบริหารจัดการ สถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ซึ่งมีกรมประชาสัมพันธ์ ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารจัดการ สถานีโทรทัศน์ช่อง 9 ซึ่งมีองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารจัดการ ลักษณะที่สามสถานีโทรทัศน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของระบบบัททซิณผ่านการเข้าซื้อกิจการโดยตรงจากคนใกล้ชิด อันได้แก่ สถานีโทรทัศน์ไอทีวี [ITV(ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสถานีโทรทัศน์ทีวีไทย)] โดยในช่วงปี พ.ศ. 2546 บริษัทในกลุ่มชินวัตรเข้าซื้อกิจการสถานีโทรทัศน์ไอทีวีจนกลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่จำนวนร้อยละ 77¹⁴⁸ การเข้าถือหุ้นบริษัทในเครือ

* พิจารณา สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, รายงานสถานการณ์ด้านสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนในรอบปี 2545, มกราคม 2546.

¹⁴⁷ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, "โครงสร้างตลาดสื่อวิทยุและโทรทัศน์," ใน เสรีภาพสื่อในยุคเศรษฐกิจผูกขาด, นวพลน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 21.

¹⁴⁸ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, "อนาคตสื่อเสรีในระบบบัททซิณ," ใน รัฐบัททซิณ, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ขอดคิดด้วยคน, 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 คอนเนอร์ เรดิโอ (Traffic Conner Redio) บริษัทผู้ผลิตรายการวิทยุลูกทุ่ง เอฟ.เอ็ม รายการวิทยุที่ได้รับความนิยมเป็นอันดับหนึ่ง และเป็นผู้ผลิตงานข่าวให้กับสถานีโทรทัศน์ช่อง 11¹⁵⁰ โดยเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547 นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ซึ่งเป็นน้องสาวของทักษิณ ชินวัตร ได้เข้าซื้อหุ้นบริษัทดังกล่าวในชื่อของลูกสาวในจำนวนร้อยละ 38 กลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด¹⁵¹ สำหรับสื่อสิ่งพิมพ์ระบอบทักษิณมีความพยายามที่จะเชื่อมต่อผ่านการเข้าซื้อกิจการสื่อสิ่งพิมพ์โดยตรงจากบุคคลใกล้ชิดกับรัฐบาลทักษิณ¹⁵² โดยมีความพยายามจะเข้าซื้อกิจการหนังสือพิมพ์มติชน และบางกอกโพสต์ ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีบทบาทสำคัญในตลาดหนังสือพิมพ์ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ แต่การซื้อขาดไม่ประสบความสำเร็จ 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, "เปิดขุมข่าวธุรกิจ "วงศ์สวัสดิ์", *กรุงเทพธุรกิจ* (18 กันยายน 2551):4.

¹⁵² ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "การทับซ้อนของผลประโยชน์กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ," ใน *ไอ.ซี.ยู. ทักษิณมิกซ์ จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์*, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันนิติทรรศน์, 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 ความนิยมจากกระแสสังคมดังกล่าวมักถูกอธิบายว่ามาจากการที่ปูตินสามารถสร้างความมั่งคั่ง สร้างความกินดีอยู่ดีให้กับรัสเซีย รวมถึงสร้างรัสเซียให้กลับมาเป็นมหาอำนาจ¹⁵⁵ ที่มาของกระแสความนิยมดังที่กล่าวไปอาจเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่ง เพราะหากพิจารณาปฏิบัติการของระบอบปูตินผ่านนโยบาย และสื่ออาจทำให้พบว่านโยบายและการควบคุมสื่อ กลายเป็นเครื่องมือในการสร้างกระแสความนิยมแก่ระบอบปูตินอย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงที่ปูตินบริหารประเทศได้ใช้นโยบายทางด้านสังคมจัดสรรบริการให้กับประชาชนอย่างมากทำให้ประชาชนจำนวนมากรู้สึกถึงสิทธิพิเศษที่ตนได้รับจากรบอบปูติน ส่งผลให้นโยบาย

¹⁵⁴ จรรยา เจริญอภิวัฒน์, จิรพันธ์ หาญอรรถวิทย์, ธิติพร ดนตรีพงษ์, และรุจน์ โกมลบุตร, "การกำหนดวาระข่าวสารของรัฐบาล: ไม่สร้างข่าวก็แทรกแซงข่าว" ใน ปิดหู ปิดตา ปิดปาก: สิทธิเสรีภาพในมือธุรกิจการเมืองสื่อ (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2548), หน้า 159-183.

¹⁵⁵ ภูมิรัตน์ ทักษาดิพงษ์, "ปูตินผู้มีอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ," โพสต์ทูเดย์ (9 มีนาคม 2551): A2.

ทางด้านสังคมของระบอบปูตินเข้าไปสร้างการอุปถัมภ์แก่ประชาชน เกิดเป็นความพึงพอใจและความนิยมต่อระบอบปูตินขึ้นมา เมื่อพิจารณาในแง่ของสื่อ ในช่วงที่ปูตินบริหารประเทศสื่อโทรทัศน์ที่สามารถแพร่ภาพได้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในการควบคุมของรัฐทั้งสิ้น จนทำให้รัฐสร้างการสื่อสารในทิศทางเดียวไปยังประชาชน จากที่กล่าวมาจึงเป็นปฏิบัติการที่ส่งเสริมให้เกิดกระแสนิยมในระบอบปูติน และส่งเสริมให้เกิดรัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชนด้วย

5.5.2.1 นโยบายทางด้านสังคม

ระบบสวัสดิการของประเทศรัสเซียล้มละลายไปในช่วงอดีตประธานาธิบดีเยลต์ซิน เพราะปัญหาเศรษฐกิจทำให้รัฐไม่มีงบประมาณสนับสนุนระบบสวัสดิการต่างๆ แต่ในสมัยประธานาธิบดีปูตินด้วยสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้นอย่างก้าวกระโดดจากอัตราค่าพลังงานในตลาดโลกที่สูงขึ้นทำให้รัสเซียสามารถขายน้ำมันและก๊าซธรรมชาติได้ในราคาสูงจนประเทศมีรายได้อันมหาศาล ปูตินนำรายได้ดังกล่าวมากำหนดนโยบายด้านสังคม(Social Policy) หลายลักษณะเพื่อสร้างและพัฒนาระบบสวัสดิการขึ้นมาใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงก่อสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล ตลอดจนที่พักอาศัยด้วยงบประมาณจำนวนที่มากขึ้นทุกปี¹⁵⁶

ภายใต้ระบอบปูตินมีการผลักดันนโยบายด้านสังคมจำนวนมากทั้งนโยบายด้านเงินบำนาญ ด้านสาธารณสุข ด้านสาธารณสุขูปโภค และอื่นๆ โดยนโยบายด้านสังคมเป็นกลไกสำคัญที่เข้าไปอุปถัมภ์ผู้คนในสังคมให้ได้รับผลประโยชน์และสิทธิพิเศษ จนเกิดเป็นความนิยมและฐานที่ให้การสนับสนุนแก่ระบอบปูติน นโยบายด้านสังคมของระบอบปูตินเริ่มต้นด้วยการประกาศจัดตั้งกองทุน 3 กองทุนในปี พ.ศ. 2544 อันได้แก่กองทุนบำนาญ กองทุนประกันสุขภาพ (Health Insurance Fund) และกองทุนทางสังคม¹⁵⁷ ทั้งนี้รัฐจะจัดสรรงบประมาณไปยังกองทุนดังกล่าวเพื่อนำไปใช้ในนโยบายด้านสังคม นโยบายด้านเงินบำนาญที่สำคัญคือ นโยบายเพิ่มอัตราค่าจ้างและเพิ่มอัตราเงินบำนาญให้แก่ข้าราชการ และไม่นำเงินที่ติดค้างกับรัฐมาคิดคำนวณ ผู้รับเงินบำนาญและทหารผ่านศึกจะได้รับบำนาญเป็นเงินสดจากที่เคยได้รับเป็นคูปอง และบัตรกำนัลต่างๆ¹⁵⁸ ภายใต้ระบอบปูตินอัตราค่าจ้างของชาวรัสเซียเพิ่มขึ้นประมาณ 8 เท่า ส่วนอัตราเงินบำนาญเพิ่มขึ้นถึง 6 เท่า กล่าวคือในปี พ.ศ. 2543 อัตราค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 1,830 รูเบิล อัตราเงินบำนาญเฉลี่ยอยู่ที่ 612 รูเบิล แต่ในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในการครองอำนาจของระบอบ

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.

Путинอัตราค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 15,059 รูเบิลและอัตราเงินบำนาญเฉลี่ยอยู่ที่ 3,682 รูเบิล¹⁵⁹

นโยบายด้านสาธารณสุขที่สำคัญคือ นโยบายประกันสุขภาพ ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐให้เงินสนับสนุนค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ไม่มีงานทำ และผู้ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์¹⁶⁰ นโยบายทางด้านสาธารณสุขที่สำคัญคือ นโยบายที่รัฐเข้าไปอุดหนุนในเรื่องที่พักอาศัย การเดินทางขนส่ง และบริการสาธารณะอื่นๆ กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ. 2549-2550 Putin ประกาศนโยบายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยให้รัฐเป็นผู้รับจํานองสิทธิในที่อยู่อาศัยของประชาชนได้ โดยจะให้ราคาในอัตราที่สูงและจะจ่ายเงินโดยตรงกับครอบครัวที่มาจํานองกับรัฐ¹⁶¹ ในด้านการสร้างที่อยู่อาศัยรัฐบาลอุดหนุนต้นทุนการสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อให้ต้นทุนในการคิดคํานวณค่าเช่าอยู่ในระดับต่ำ เป็นการช่วยลดค่าใช้จ่ายในด้านที่อยู่อาศัยให้ประชาชน¹⁶² สำหรับการเดินทางขนส่งในปีพ.ศ. 2547 มีนโยบายให้ประชาชนสามารถใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือลดราคาให้เหลือครึ่งหนึ่ง¹⁶³ นโยบายด้านสังคมอื่นๆ เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2550 Putin ประกาศนโยบายทางด้านสังคมที่สำคัญคือ โครงการความสำคัญของสุขภาพแห่งชาติ (Health Priority National Project) มีขึ้นเพื่อสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีให้ประชาชนมีสุขภาพดีและมีอายุโดยเฉลี่ยสูงขึ้น โดยรัฐให้งบประมาณปรับปรุงและพัฒนาระบบสาธารณสุขที่สำคญเพื่อยกระดับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน 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

จากการกำหนดนโยบายทางด้านสังคมของระบอบปฏิวัติสังคมนิยมแสดงให้เห็นว่ามุ่งผลิตนโยบายโดยไม่ได้เลือกตอบสนองชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งแต่เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการให้คนส่วนมากและสร้างผลผูกพันในวิถีชีวิตของคนส่วนใหญ่ในประเทศ การกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุข นอกจากจะสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนมากดังจะเห็นได้จากผลสำรวจความต้องการของประชาชนในปี พ.ศ. 2544 พบว่าประชาชนต้องการให้รัฐจัดบริการด้านสุขภาพเป็นอันดับหนึ่งร้อยละ 69¹⁶⁶ อีกทั้งนโยบายด้านสาธารณสุขได้เข้าไปสร้างผลผูกพันกับผู้คนที่ทั้งทางตรงและทางอ้อมถึงร้อยละ 80 ของจำนวนประชากรทั่วประเทศ นโยบายด้านที่พักอาศัยสามารถเข้าไปสร้างผลผูกพันกับผู้คนที่ได้ถึงร้อยละ 70 ของจำนวนประชากรทั่วประเทศ¹⁶⁷ นโยบายด้านการขนส่งสาธารณะเข้าไปมีผลผูกพันกับผู้คนที่จำนวน 29 ล้านคน นโยบายที่เกี่ยวข้องกับแม่และเด็กเข้าไปมีผลกับผู้คนที่ 28.1 ล้านคน¹⁶⁸ ในส่วนของการผลิตนโยบายที่เน้นผลให้เข้าไปเกี่ยวพันกับข้าราชการไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านเงินบำนาญ การเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการสร้างผลผูกพันกับข้าราชการถึง 1 ล้าน 4 แสนคน¹⁶⁹ นโยบายที่สร้างสิทธิพิเศษให้เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ของสังคม หรือสร้างระบบอุปถัมภ์ให้ประชาชนส่วนมากอยู่ในสถานะผู้รับผลประโยชน์จากระบอบปฏิวัติ อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้คนจำนวนมากซึ่งเข้าไปเกี่ยวพันกับสิทธิพิเศษและได้รับประโยชน์จากนโยบาย ให้การสนับสนุนทางการเมืองรวมถึงมอบความนิยมแก่ระบอบปฏิวัติ

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับนโยบายของปฏิวัติคือ ปฏิวัติใช้นโยบายที่มีลักษณะของประชานิยมหรือสวัสดิการ หากพิจารณาจากลักษณะของนโยบายกล่าวได้ เป็นลักษณะของการจัดสรรบริการสาธารณะให้เหมือนกับประชาสงเคราะห์ (Public Welfare) กล่าวคือ นโยบายของระบอบปฏิวัติหวังผลให้เกิดการพึ่งพิงด้วยการให้เปล่ากับคนส่วนใหญ่ในสังคมมากกว่าเป็นนโยบายของรัฐสวัสดิการที่รัฐเข้าไปส่งเสริมหรือดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยความต้องการนั้นเอกชนไม่สามารถตอบสนองได้ ความสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่การตัดสินว่าปฏิวัติเป็นประชานิยมหรือสวัสดิการ เพราะอย่างไรก็ตามปฏิวัติได้นำทรัพยากรสาธารณะมาใช้เป็นสินค้าสาธารณะอย่างฟุ่มเฟือยผ่านโครงการต่างๆ 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 สถานะของสื่อมวลชนในสมัยประธานาธิบดีปุตินถูกวิจารณ์ว่ารัฐเข้ามาแทรกแซง และมีการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลอยู่มาก¹⁷⁰ ทั้งนี้ระบอบปุตินมีลักษณะของการเข้าไปควบคุมสื่อเพื่อควบคุมความเห็นสาธารณะด้วยการใช้กลไกของรัฐเข้าไปยึดครองสื่อกระแสหลัก และสร้างกฎข้อบังคับให้รัฐสามารถเข้าควบคุมเนื้อหาข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้อย่างเข้มข้น

ระบอบปุตินใช้กลไกรัฐเข้าไปยึดครองสื่อกระแสหลักในหลายกรณีทั้งในกรณีของสื่อโทรทัศน์ ซึ่งเป็นสื่อที่ได้รับความนิยมมาเป็นอันดับหนึ่ง สื่อวิทยุสื่อที่ได้รับความนิยมเป็นอันดับสอง และสื่อสิ่งพิมพ์ซึ่งได้รับความนิยมมาเป็นอันดับสาม¹⁷¹ สื่อโทรทัศน์ที่สามารถแพร่ภาพได้ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศรัสเซียมีทั้งหมด 6 ช่องสถานี โดยก่อนปุตินขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีโครงสร้างความเป็นเจ้าของสื่อโทรทัศน์เป็นไปอย่างหลากหลายกล่าวคือ 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 ภายหลังปุตินเป็นประธานาธิบดี สถานีโทรทัศน์ที่แพร่ภาพได้ทั่วประเทศ รัฐได้เข้ามาควบคุมอำนาจในการบริหารจัดการเอง โดยระบอบปุตินใช้องค์กรของรัฐซึ่งได้แก่บริษัทก๊าซโพรม (บริษัทน้ำมันของรัฐขนาดใหญ่ซึ่งมีทรัพย์สินจำนวนมาก) เข้าไปถือครองหุ้นในสถานีโทรทัศน์เหล่านั้น เริ่มจากในปีพ.ศ.2543 บริษัทก๊าซโพรม เข้าถือหุ้นสถานีโทรทัศน์ช่อง 4 เอ็นทีวี จากเดิมที่เป็นของนายวลาดีมีร์ กูชินสกี ในปีพ.ศ.2543 รัฐเข้าถือครองหุ้นทั้งหมดของสถานีโทรทัศน์ช่อง 1 โดยก่อนหน้านี้นายบอริส ปิริชอฟสกีถือหุ้นใน

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 ร้อยละ 49 ในปี พ.ศ. 2545 สถานีโทรทัศน์ช่อง 6 ถูกรัฐยึดใบอนุญาตการแพร่ภาพออกอากาศคืนจากนายบิรชอฟสกี เจ้าของสถานีโทรทัศน์และรัฐเข้าไปดำเนินการจัดให้เป็นช่องกีฬา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นทีวีเอส (TVS) และหยุดการแพร่ภาพลงในปีพ.ศ. 2546¹⁷³ ในส่วนของสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ทีวีเซ็นเตอร์ แม้จะไม่ได้กลายเป็นของรัฐ แต่ก็มีความเชื่อมโยงกับระบบอุปถัมภ์ผ่านพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อันเนื่องมาจากผู้ว่าการกรุงมอสโกซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล อีกทั้งระบบอุปถัมภ์ยังได้ใช้กลไกรัฐอันได้แก่ กระทรวงการสื่อสาร โดยใช้ประเด็นเรื่องการต่อใบอนุญาตการแพร่ภาพไปเจรจาต่อรองกับผู้ว่าการกรุงมอสโก¹⁷⁴ ทำให้สถานีโทรทัศน์ช่อง 3 กลายเป็นสถานะเป็นเหมือนสถานีโทรทัศน์ของรัฐไปด้วย

ในกรณีของสื่อวิทยุและสื่อสิ่งพิมพ์ระบบอุปถัมภ์อาจไม่ได้พยายามใช้กลไกรัฐเข้าไปยึดครองให้เป็นของรัฐมากเท่ากับสื่อโทรทัศน์ แต่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์สถานีวิทยุกลายเป็นของรัฐ 2 สถานี คือสถานีวิทยุเสียงมอสโก (Echo of Moscow) และสถานีวิทยุทีเอ็นที (TNT) ซึ่งเป็นสถานีที่ได้รับความนิยมมากและมีสถานีเครือข่ายกว่า 260 สถานี ออกอากาศกว่า 500 เมืองในรัสเซีย โดยถูกบริษัทก๊าซโพรมเข้าไปถือหุ้นทั้งหมดของสถานี ส่วนสื่อสิ่งพิมพ์บริษัทก๊าซโพรมเข้าไปควบคุมหนังสือพิมพ์รายวันที่ชื่อว่า "วันนี" และนิตยสารรายสัปดาห์ที่มีชื่อว่า "ผลัฟท์"¹⁷⁵ นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ยังสามารถเชื่อมต่อกับหนังสือพิมพ์รายใหญ่ 5 ฉบับที่มียอดผลิตหนังสือพิมพ์รวมกันถึง 5 ล้านฉบับต่อวัน โดยเจ้าของหนังสือพิมพ์รายใหญ่มักกล่าวว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระบบอุปถัมภ์ทั้งสิ้น¹⁷⁶ ในขณะที่สื่อสิ่งพิมพ์ในระดับท้องถิ่นระบบอุปถัมภ์ให้การอุดหนุนทางด้านงบประมาณแก่หนังสือพิมพ์ในระดับท้องถิ่นกว่า 2,500 ฉบับ¹⁷⁷

สำหรับการสร้างกฎข้อบังคับเพื่อให้รัฐสามารถเข้าควบคุมเนื้อหาข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้อย่างเข้มงวด ระบบอุปถัมภ์ดำเนินการออกกฎที่เรียกว่า "คำสั่งว่าด้วยความมั่นคงด้านข้อมูล (Information Security Doctrine)" เมื่อปีพ.ศ.2543 โดยหลักการสำคัญจากคำสั่งดังกล่าวที่เป็นเงื่อนไขให้รัฐเข้าไปควบคุมหรือจำกัดข้อมูลในการสื่อสารกับประชาชนคือ การกำหนดให้ตัวแทนประธานาธิบดีประจำเขตการปกครองมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุที่เป็นของรัฐประจำแต่ละเขตการปกครอง ข้อกำหนดดังกล่าวสะท้อนนัยของการเข้าไปครอบงำสื่อในระดับท้องถิ่นอย่างยิ่ง อีกทั้งข้อกำหนดจากคำสั่งดังกล่าวยังได้

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 ชั่วโมงในขณะที่นำเสนอขวนายฮารีโตนอฟ 21 นาที¹⁸⁰

การควบคุมสื่อเพื่อควบคุมความเห็นสาธารณะให้เกิดเป็นความนิยมต่อระบอบปูติน ดำเนินผ่านการที่รัฐเข้าไปครอบครองสื่อเองโดยตรง รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมเนื้อหาของข้อมูลที่จะใช้สื่อสารกับประชาชน ในที่นี้รวมถึงสื่อในระดับท้องถิ่นต่างก็มีกลไกของรัฐเข้าไปควบคุมผ่านระบบราชการและงบประมาณ การควบคุมสื่อได้รอบด้านของระบอบปูตินย่อมทำให้เกิดการสื่อสารในทิศทางเดียว กล่าวคือระบอบปูตินมีโอกาสที่จะสื่อสารกับประชาชนในสังคมโดยไม่มีทางเลือก วิกฤต หรือความเห็นที่เป็นอื่นนอกเหนือจากรัฐ ดังนั้นการสร้างความนิยมต่อระบอบปูตินด้วยการควบคุมสื่อจึงมีผลสัมฤทธิ์สูง

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 ทั้งระบอบทักษิณและปุดินได้ใช้สถาบันทางการเมืองเป็นพื้นที่ในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติกฎหมาย กล่าวคือ มีการแก้ไขหรือปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมือง เพื่อเข้าไปควบคุมสถาบันทางการเมืองต่างๆ อาจแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดเช่น ระบอบทักษิณพยายามควบคุมองค์กฤษฎีกาในขณะที่ระบอบปุดินพยายามควบคุมสถาบันตุลาการ ความแตกต่างประการสำคัญของระบอบทักษิณและปุดินในประเด็นรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติกฎหมายคือ ระบอบปุดินขยายพื้นที่การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าไปถึงระดับภูมิภาคและท้องถิ่นด้วยการแก้ไขกฎหมายปรับเปลี่ยนวิธีงบประมาณและพยายามรวบรวมหน่วยทางการเมืองปกครองในระดับภูมิภาค

สำหรับการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติการจัดการชั่วคราวระบอบทักษิณและปุดินมีลักษณะการดำเนินการที่ใกล้เคียงกันคือ ใช้ความรุนแรงของรัฐในพื้นที่ที่มีความไม่สงบทั้งในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทยและพื้นที่ชายแดนในรัสเซีย มีการจัดการกับกลุ่มบุคคลที่ต่อต้านอำนาจของตนเองโดยองค์การของรัฐ ทั้งในกรณีสงครามยาเสพติด และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล รวมถึงการจับกุมและยึดทรัพย์ชั่วคราวทางการเมือง นอกจากนี้ชั่วคราวข้ามในทางการเมืองอย่างพรรคฝ่ายค้าน ระบอบทักษิณและปุดินยังได้ใช้วิธีการที่ใกล้เคียงกันคือ ควบคุมพรรคการเมืองต่างๆ ภายหลังการเลือกตั้ง และสร้างพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลขนาดใหญ่ ทำให้พรรคฝ่ายค้านสูญเสียอำนาจทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาล

การสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิติการเมืองทั้งระบอบทักษิณและปุดินให้ความสำคัญไปที่ระบบราชการ ระบอบทักษิณและปุดินต่างมีวัตถุประสงค์หลักคือ พยายามควบคุมระบบราชการ แต่วิธีการที่ใช้อาจมีทั้งเหมือนและต่างกัน ความเหมือนกันคือ ระบบราชการในระดับภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญที่ถูกควบคุม ทั้งการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ รวมถึงการแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครองโดยประธานาธิบดี ความสอดคล้องกันอีกประการของระบอบทักษิณและปุดินในการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่านิติการเมืองคือ การสร้างหรือปฏิรูประบบราชการขึ้นมาใหม่โดยให้มีช่องทางที่ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าไปควบคุมระบบราชการได้ง่ายขึ้นทั้งการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปเขตการปกครอง 7 เขตและระบบผู้แทนประธานาธิบดี อย่างไรก็ตามระบอบปุดินมีความต่างออกไปจากระบอบทักษิณตรงที่ว่า ปุดินได้สร้างหน่วยงานราชการขึ้นมาใหม่ กล่าวคือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเพื่อใช้เป็นกลไกรองอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในนิติธุรกิจการเมืองระบอบทักษิณและปุดินต่างสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าในนิตินี้ใกล้เคียงกัน เพราะชนชั้นนำทางธุรกิจได้เข้ามามีอำนาจหน้าที่ และบทบาทสำคัญทางการเมืองมากกว่าในยุค

สมัยอื่นๆ ความสอดคล้องกันทั้งในประเด็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่เข้ามามีอำนาจ และบทบาทสำคัญในโครงสร้างทางการเมืองต่างๆ เช่น คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล รวมถึงกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดกับระบอบทักษิณและปูดินล้วนมีการเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก ข้อแตกต่างในมิติธุรกิจการเมืองคือ ภายใต้ระบอบปูดินชนชั้นนำทางธุรกิจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการชักจูงใ้มน้ำวทางการเมืองเป็นอย่างมาก ในขณะที่สังคมไทยและระบอบทักษิณไม่ปรากฏอย่างชัดเจน

ระบอบทักษิณและปูดินมีการสื่อสารกับสังคมและประชาชนที่ใกล้เคียงกัน ในแง่การใช้เนื้อหาของนโยบายสื่อสารกับสังคมและประชาชนให้เกิดความนิยม การยอมรับ จนนำไปสู่การสนับสนุน ทั้งนี้ในลักษณะของการดำเนินนโยบายต่างใช้รูปแบบของนโยบายที่จัดสรรสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนได้พึงพิงและพึงพอใจ ส่วนการสื่อสารกับสังคมและประชาชนโดยสื่อสารมวลชนพบว่ามีความพยายามเข้าควบคุมสื่อในทิศทางที่แตกต่างกันกล่าวคือ ระบอบปูดินพยายามทำให้สื่อส่วนใหญ่กลายเป็นของรัฐ ในขณะที่ระบอบทักษิณไม่ได้ทำให้สื่อเป็นของรัฐ แต่ควบคุมสื่อโดยให้ผู้ถือครองสื่อเข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจร่วมกัน และใช้เงินทุนของรัฐและทุนของเอกชนที่ใกล้ชิดกับระบอบทักษิณในการครอบครองสื่อ

ด้วยคุณลักษณะของรัฐที่เป็นผู้ล่าซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบอบทักษิณและปูดินต่างส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือลักษณะของรัฐผู้ล่าได้กลายเป็นพฤติกรรมของประชาธิปไตยแบบสัมปทานผูกขาด อีกทั้งเป็นเงื่อนไขของความถดถอยทางประชาธิปไตย จะได้อธิบายรายละเอียดในบทต่อไป

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบการสร้างรัฐที่เป็นผู้ล่าของระบบอบทักซิธและปูติน

	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติกฎหมาย	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติการจัดการชั่วคราว	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติอำนาจทางการเมือง	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติธุรกิจการเมือง	รัฐที่เป็นผู้ล่าในมิติสังคมและประชาชน
<p>ระบบทักษิณ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การตราพระราชกำหนด - ภาษีสรรพสามิตกิจการโทรคมนาคม - การตราพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการรั้งาย - การควบคุมและแทรกแซงรัฐสภา และองค์กรอิสระ 	<ul style="list-style-type: none"> - สงครามยโสธรพิพัตติ และการปราบปรามผู้มีอิทธิพล - การใช้กองกำลังใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ - การควมรวบรวมพรรคการเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิรูประบบริหารการจังหวัดและเอกอัครราชทูตแบบบูรณาการ (CEO) 	<ul style="list-style-type: none"> - ขนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดเข้ามาจำนวนมาก - ระบบบาทสำคัญในคณะรัฐมนตรี และพรรครัฐบาล - กลุ่มทุนที่ใกล้ชิดมีผลประกอบการเติบโตอย่างมาก โดยได้รับผลจากอำนาจทางการเมืองที่มี 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือสร้างฐานการสนับสนุน - การควบคุมและแทรกแซงสื่อโดยทุนและอำนาจรัฐเพื่อสื่อสารกับประชาชน 	
<p>ระบบปูติน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การปรับแก้กฎหมายพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้ง - การควบคุมรัฐสภา และสถาบันตุลาการ - การปรับเปลี่ยนงบประมาณของท้องถิ่นและการรวบรวมหน่วยทางการเมืองในระดับภูมิภาค 	<ul style="list-style-type: none"> - สงครามเชชเนีย - การจับกุมและยึดทรัพย์ชั่วคราวข้ามทางการเมือง - การควมรวบรวมเพื่อทำให้เกิดพรรคการเมืองที่มีอิทธิพลเพียงพรรคเดียวที่ผูกขาดการเป็นรัฐบาล 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิรูปเขตการปกครอง 7 เขตและระบบผู้แทนประธานาธิบดี - ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งผู้ว่าเขตการปกครองและยุบสภาของเขตการปกครอง - การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขนชั้นนำทางธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดเข้าไปมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในพรรครัฐบาล - สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภา - ผลประกอบการของกลุ่มทุนที่ใกล้ชิดเติบโตเป็นอย่างมากโดยอำนาจทางการเมืองที่มี - ขนชั้นนำทางธุรกิจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในการชักจูงโน้มน้าวทางการเมืองมากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้นโยบายทางด้านสังคมเพื่อสร้างคะแนนนิยมจากประชาชน - การทำให้สื่อส่วนใหญ่เป็นของรัฐ เพื่อควบคุมการสื่อสารกับประชาชน 	

