

รัฐประหาร : ระบอบเผด็จการ VS ประชาธิปไตยไม่เสรี

วรวิทย์ ไรจนพล

| 1

บริบทการเมืองโลกปัจจุบันคงไม่สามารถปฏิเสธได้ถึงการเกิดขึ้นของการรัฐประหาร การปกครองในระบอบเผด็จการและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่เสรี ในกลุ่มประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่ตั้งมั่นที่ประชาธิปไตยยังไม่เป็น “the only game in town” ที่ทุกฝ่ายยอมรับในกติกาและกลไกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและใช้หลักเกณฑ์นี้ในการต่อสู้กันได้ การรัฐประหารเป็นวิธีการหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งผลที่ตามมาจากการรัฐประหารอาจนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตย รวมถึงระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่เสรี บทความนี้มีเป้าหมายเพื่อนำเสนอการรัฐประหารในมิติของสาเหตุของการรัฐประหารที่อาจนำไปสู่ระบอบการปกครอง 2 ระบอบ คือระบอบเผด็จการ กับระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่เสรี โดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะของระบอบการปกครองดังกล่าว

การรัฐประหาร (Coup d'état)

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยวิธีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยคือ “การเลือกตั้ง” ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่มาจากเจตจำนงของพลเมืองภายในเขตแดนรัฐนั้น ๆ แต่บ่อยครั้งในประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่ตั้งมั่น การเลือกตั้งกลับไม่ถูกใช้เป็นวิธีการในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แต่ใช้ “การรัฐประหาร” ซึ่งไม่ใช่กระบวนการทางการเมืองในการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และผลที่ตามมาจากการรัฐประหารนี้อาจนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการ หรือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่เสรี

รัฐประหาร (Coup d'état) หมายถึง การใช้กำลังเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลโดยฉับพลัน การใช้กำลังยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเข้ายึดอำนาจบริหารโดยใช้กำลังคุกคามโดยบางส่วนของผู้ปกครอง² ถึงแม้ว่ากระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยกลายเป็นกระแสการ

1 พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, “รัฐประหาร” (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2563), <http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>.

2 Edward Luttwak, *Coup D'Etat* (London: Allen Lane the Penguin Press, 1968).

เปลี่ยนแปลงที่ทั่วโลกยอมรับ แต่การเข้ยียดอำนาจการบริหารของ “ทหาร” ก็เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของตัวแสดงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา³

การรัฐประหารและช่วงเวลาของการนำพาให้เกิดการรัฐประหารนั้นได้มีนักวิชาการได้ศึกษาโดยให้ความสำคัญในการอธิบายไปที่สาเหตุเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นปัจจัยระยะยาว ได้แก่ ความยากจน ความไม่เท่าเทียม กระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) และการแตกแยกทางการเมือง (political fractionalization) เป็นต้น ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญเชิงโครงสร้างที่ทำให้เกิดการรัฐประหาร⁴ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่ให้ความสนใจไปที่ผลงานทางด้านเศรษฐกิจ (economic performance)⁵ ของรัฐบาล ความไม่มั่นคงทางสังคม (social instability)⁶ และยุทธศาสตร์ในการป้องกันทหารของผู้นำการเมือง (political leader's coup-proofing strategies)⁷ นอกจากนี้ระบอบการปกครอง (regime)⁸ ที่ดำรงอยู่ยังมีผลต่อการเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการรัฐประหารด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้หากพิจารณาสาเหตุของการรัฐประหารในมิติเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ได้แก่

1) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ในมิติของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (economic development) เช่น ระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมกันของรายได้ ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่การเกิดการรัฐประหาร ทั้งนี้มีการศึกษาที่พบว่าประเทศที่มีความยากจนสูงมีโอกาสที่จะมีความเสี่ยงในการเกิดการรัฐประหารสูง (coup risk) ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่สูงนำไปสู่การรัฐประหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตย⁹ ซึ่งนำไปสู่สมมติฐานที่ว่า การด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดรัฐประหาร

2) เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางสังคม ในมิติของกระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่ทางสังคม (social modernization) ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีกระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization theory) มีการศึกษาพบว่า ระดับของการอ่านออกเขียนได้ ความเป็นเมือง (urbanization) ผลักดันไปสู่การพัฒนา

3 Milan W. Svolik, *The Politics of Authoritarian Rule* (University of Illinois, Urbana-Champaign Imprint Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

4 Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in The Late Twentieth Century* (London: University of Oklahoma Press, 1991).

5 David E. Long, Bernard Reich and Mark Gasiorowski, *The Government and Politics of The Middle East and North Africa* (Boulder, CO: Westview Press, 2011).

6 Alexander Galetovic and Ricardo Sanhueza, “Citizens, Autocrats, and Plotters: A Model and New Evidence on Coups D' État,” *Economic and Politics* 12, no. 2 (July 2000).

7 Colin Powell and Tony Koltz, *It Worked for Me: In Life and Leadership* (New York: Harper, 2012).

8 Taeko Hiroi and Sawa Omori, “Cause and Triggers of Coup D' Etat: An Event History Analysis,” *Politics & Policy* 41, No.1 (2013): 39-64.

9 Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).

ประชาธิปไตยที่มีความมั่นคง (a stable democracy)¹⁰ ซึ่งนำไปสู่สมมุติฐานที่ว่า การพัฒนาทางสังคมลดความเสี่ยงในการเกิดการรัฐประหาร

3) *เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางการเมือง* ในมิติของพหุสังคมทางการเมือง (political pluralism) ไม่ว่าจะเป็น ความเป็นพหุสังคมทางเชื้อชาติ หรือ ความแตกแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดการรัฐประหาร¹¹ ซึ่งนำไปสู่สมมุติฐานที่ว่า พหุสังคมทางการเมืองเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดการรัฐประหาร นอกจากนี้ยังมีการศึกษาในมิติระบอบการปกครอง (political regimes) พบว่า การเกิดการรัฐประหารมักจะเกิดขึ้นในระบอบการปกครองผสม (hybrid regimes) มากกว่าระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ หรือเผด็จการโดยสมบูรณ์¹²

ทั้งนี้หากพิจารณาสาเหตุเชิงโครงสร้างของการรัฐประหาร (structural causes of Coup d' etat) โดยให้ความสำคัญไปที่เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง (ซึ่งเป็นเงื่อนไขระยะยาว) ได้แก่ เงื่อนไขเชิงโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะพบว่าเงื่อนไขเชิงโครงสร้างนั้นเปิดโอกาสให้เกิดการรัฐประหารได้ ด้วยเหตุผลสองประการ

ประการแรก เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เป็นอยู่นี้ก่อให้เกิดกลุ่มของปัจเจกบุคคลที่ไม่พอใจต่อสถานะที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน และรอโอกาสที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยกลุ่มคนเหล่านี้เต็มใจที่จะใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้กำลังทหาร เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ประการที่สอง เงื่อนไขเชิงโครงสร้างนี้เป็นสิ่งที่กำหนดระดับของการสนับสนุนของสังคม (the degree of societal support) ต่อการกระทำของทหารในการรัฐประหาร ไม่ว่าจะในช่วงระหว่างการทำการรัฐประหาร หรือหลังการทำการรัฐประหาร ซึ่งการสนับสนุนจากสังคมนั้นมีผลต่อแนวโน้มการประสบความสำเร็จของการรัฐประหาร¹³

ทั้งนี้หลังการรัฐประหารหากพิจารณาภายใต้แนวคิดกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) ระบอบการปกครองที่เป็นผลจากการรัฐประหารจะเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในหลายครั้งและในหลายประเทศพบว่าระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบอบการปกครองที่เป็นผลตามมาจากการรัฐประหารเสมอไป แต่กลับเป็นการเกิดขึ้นของระบอบเผด็จการ (authoritarian regimes) และระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy)

10 Seymour Martin Lipset and Reinhard Bendis, *Social Mobility in Industrial Society* (Berkeley: University of California Press, 1959).

11 Alvin Rabushka and Kenneth A. Shepsle, *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability* (New York: Pearson/Longman, 2009).

12 Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

13 Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule*, 42.

ระบอบเผด็จการ (authoritarian regimes)¹⁴

ระบอบการปกครองที่ตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงกับระบอบประชาธิปไตยเสรี คือ ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (authoritarian regimes) ลักษณะทั่วไปของระบอบเผด็จการอำนาจนิยมสะท้อนถึง¹⁵

- 1) การขาดการควบคุมที่มีประสิทธิผลของประชาชนเหนือผู้ปกครอง
- 2) การไม่มีการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับการปกครองในระบอบทหารที่ทางเลือกในการลงคะแนนถูกจำกัด หรือการสร้างการเลือกตั้งเทียมระหว่างทางเลือกลงคะแนนให้รัฐบาลทหาร หรือการถูกจับเข้าคุกหากไม่ลงคะแนนเสียงให้ โดยคนส่วนใหญ่ถูกกั้นออกจากการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- 3) พรรคการเมืองถูกห้ามจัดตั้ง มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่ได้รับการอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินกิจกรรมได้ หรือในอีกด้านหนึ่งพรรคการเมืองอิสระอาจได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินกิจกรรมได้แต่ราบเท่าที่ไม่ทำร้ายระเบียบ กฎเกณฑ์ที่มีอยู่
- 4) ในหลายกรณีที่ผู้ปกครองใช้อำนาจของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการควบคุมสื่อ เพื่อกั้นการเลือกตั้งทุกระดับไม่ให้เกิดขึ้นภายใต้รูปแบบนี้
- 5) การสื่อสารระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองมีอยู่ในระดับที่ต่ำ

ในศตวรรษที่ 20 รัฐบาลทหารกลายเป็นรูปแบบของรัฐบาลที่สำคัญภายใต้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ไม่ว่าจะเป็นประเทศในแอฟริกา อเมริกาใต้ หรือบางประเทศในเอเชีย หลายประเทศ เช่น ปากีสถาน และหลายประเทศในแอฟริกา ที่ปกครองโดยประธานาธิบดีนั้น ใช้การรัฐประหาร (coup d'etat) เป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจ แม้ว่าบางประเทศจะมีผู้นำรัฐบาลที่มาจากพลเรือน แต่กองทัพก็อยู่เบื้องหลังและมีอิทธิพลสำคัญในการนำเหนือผู้นำพลเรือน¹⁶

อย่างไรก็ตาม ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมก็มีความแตกต่างกับระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (totalitarian regimes) โดยระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จมีความเข้มข้นมากกว่าระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จถูกใช้กับประเทศที่ปกครองโดยยึดโยงกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ลัทธินาซี ที่มีลักษณะของการควบคุมและเปลี่ยนสภาพสังคมทั้งหมด¹⁷

14 วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วย 6 รัฐบาล,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2558), 6-11

15 Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction* (New York: Palgrave Macmillan, 2007), 7 อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-11

16 Hague and Harrop, *Comparative Government and Politics*, 74. อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-11.

17 โปรดดู Juan Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (London: Lynne Rienner, 2000) อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-12.

แม้ว่าจะเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบเผด็จการ แต่ระบอบเผด็จการก็สามารถที่จะล่มสลายได้ (the breakdown of authoritarian regimes) ทั้งนี้สาเหตุของการล่มสลายของระบอบเผด็จการนั้นเกี่ยวข้องกับ 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ วิกฤติเศรษฐกิจ (economic crisis) การระดมทางการเมือง (political mobilization) การกดดันจากภายนอกประเทศ (international pressure) และความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบอบเดิม (regime disunity)¹⁸

1) วิกฤติเศรษฐกิจ (economic crisis)

วิกฤติเศรษฐกิจ เกิดขึ้นในพื้นที่เศรษฐกิจเมื่อเศรษฐกิจมีการชะลอตัวหรือเข้าสู่ภาวะชะงักงัน ระบอบจึงต้องเผชิญกับทางเลือกสองแพร่งเชิงนโยบาย (policy dilemma) ที่ไม่ว่าจะกำหนดทิศทางนโยบาย เศรษฐกิจในทิศทางไหนก็ยากที่จะนำไปสู่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ อีกทั้งยังต้องเผชิญกับการท้าทายจากกลุ่มที่สนับสนุนที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มตนได้ดังเช่นอดีต เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องหาทางในการรักษาให้ตัวเองยังคงอยู่ในอำนาจได้

ทั้งนี้วิกฤติเศรษฐกิจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองได้ด้วยเหตุผลสองประการ *ประการแรก* การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจนำไปสู่การเกิดวิกฤตินโยบายทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การเกิดข้อพิพาทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างกลุ่มคนในรัฐบาลที่มีความคิดเห็นเชิงนโยบายแตกต่างกัน หรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มีความคิดเห็นทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่การเกิดวิกฤติความเชื่อมั่นระหว่างผู้ปกครองด้วยกันเอง และผู้ปกครองกับประชาชน *ประการที่สอง* การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจนำไปสู่ปัญหาความชอบธรรม (legitimacy) ของรัฐบาล อันเนื่องมาจากการไม่มีผลงานทางเศรษฐกิจ บริหารเศรษฐกิจประเทศชะงักงัน ประชาชนไม่มีความอยู่ดีกินดี นำไปสู่ความสามารถของรัฐบาลในการควบคุมสังคมที่อ่อนลงซึ่งอาจนำไปสู่การระดมทางการเมืองเพื่อประท้วงต่อต้าน รัฐบาลได้

2) การระดมทางการเมือง (political mobilization)

การล่มสลายของระบอบเผด็จการเกี่ยวข้องกับระดับของการระดมทางการเมืองจากขอบเขตที่อยู่ นอกกระบวน ซึ่งบ่อยครั้งถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้นจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ผลของความล้มเหลวในการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาล ทำให้ชนชั้นกลางใหม่ (new middle class) ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจ พยายามที่จะค้นหารูปแบบที่เป็นทางเลือกของการปกครองที่เหมาะสมที่จะเป็นหลักประกันผลประโยชน์ที่พวกตนเคยได้รับในอดีต ซึ่งสิ่งนี้เองเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่ผลักดันให้คนกลุ่มนี้เข้าสู่กิจกรรมทางการเมืองโดยการจัดตั้งองค์กรของตนเองขึ้นมากดดัน รัฐบาล

18 Graeme Gill, *Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process* (London: Macmillan, 2000), 8-41. อ้างใน วรวัณธุ์ โรจนพล, "หน่วย 13 กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย," ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานการเมืองการปกครองไทย* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2560), 13-24-13-25.

การระดมทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นกลางใหม่มีผลต่อระบอบที่เคยถูกสนับสนุนโดยคนกลุ่มนี้ ซึ่งคนกลุ่มนี้มองรัฐเป็นแหล่งทรัพยากรที่สนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพวกเขา การระดมทางการเมืองของมวลชนสันถลอนเสถียรภาพในหมู่ชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่ความแตกแยก และนำไปสู่การล้มล้างผู้ปกครองในที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็แทนที่โดยการจัดวางชุดของบุคคลและสถาบันทางการเมืองใหม่เข้ามาแทนที่ระบอบการปกครองเดิม

3) การกดดันจากภายนอกประเทศ (international pressure)

การกดดันจากภายนอกมีผลต่อการล่มสลายของระบอบเผด็จการ โดยรูปแบบของการกดดันจากภายนอกมี 2 รูปแบบคือ 1) การกดดันโดยตรงจากนโยบายภายนอกประเทศ เช่น การส่งกำลังทหารเข้ามาสนับสนุน การให้เงินช่วยเหลือฝ่ายต่อต้าน ทั้งจากตัวแสดงที่เป็นรัฐ และองค์การระหว่างประเทศ 2) การกดดันทางอ้อมที่เป็นผลมาจากโครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ใน 3 ด้าน ด้านเศรษฐกิจ พิจารณาจากการพึ่งพาทางเศรษฐกิจ การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเพื่อกดดันให้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ด้านการเมือง พิจารณาจากที่ตั้งของประเทศในโครงสร้างภูมิรัฐศาสตร์ เช่น ปรากฏการณ์อาหรับสปริง (Arab Spring) ของประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง เป็นต้น และด้านอุดมการณ์ พิจารณาจากอุดมการณ์หลักที่ครอบงำในระดับโลกซึ่งก็คืออุดมการณ์ประชาธิปไตย

4) ความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบอบเดิม (regime disunity)

การล่มสลายของระบอบเผด็จการเกี่ยวข้องกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบอบเดิม ระบอบเดิมในที่นี้คือ กลุ่มผู้ปกครองในระบอบเดิม ซึ่งความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้ส่งผลให้เกิดความแตกแยกในความคิดเห็นของผู้ปกครอง สาเหตุของความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของผู้ปกครอง อาจมาจากความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการบริหารประเทศทางด้านเศรษฐกิจ หรือสาเหตุทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งนำไปสู่การตั้งคำถามในเรื่องความชอบธรรม (legitimacy) ระหว่างผู้ปกครองด้วยกันเอง ซึ่งส่งผลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นของผู้ปกครอง ทั้งความเชื่อมั่นในเรื่องความสามารถในการปกครอง (ability to rule) และความเชื่อมั่นในสิทธิที่จะปกครอง (right to rule)

ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (Illiberal democracy)

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะของประชาธิปไตยภายใต้ระบอบดังกล่าวอยู่ 2 ลักษณะหลัก คือ ประชาธิปไตยเสรี (liberal democracy) และ ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy)

ประชาธิปไตยเสรี (liberal democracy) เป็นรูปแบบที่คุ้นเคยโดยทั่วไป ผู้ปกครองภายใต้ระบอบนี้ถูกเลือกมาจากการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันอย่างอิสระ และยุติธรรม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการลงคะแนนและยอมรับในผลการลงคะแนนนั้น นอกจากนี้สื่อยังพยายามทำหน้าที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมี

“ความเข้าใจอย่างรู้แจ้ง” (enlightened understanding) ในประเด็นต่าง ๆ ในช่วงเวลาแข่งขันการเลือกตั้ง¹⁹

รัฐบาลภายใต้ประชาธิปไตยเสรีมีอำนาจจำกัดในทางกฎหมาย ไม่สามารถที่จะตัดสินใจกระทำการใด ๆ โดยอำเภอใจ ในอีกด้านหนึ่งจึงเป็นการปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิด หรือใช้อำนาจที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดโดยรัฐบาล

ประชาธิปไตยเสรีจึงเป็นประชาธิปไตยที่ปกครองโดยหลักกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิที่จะพูดและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้อย่างเสรี ซึ่ง “เสรีภาพ” เป็นสิ่งที่มีความสำคัญภายใต้รูปแบบนี้ ดังนั้นจึงมีการกล่าวหาว่า “หากปราศจากเสรีภาพ ก็ปราศจากประชาธิปไตย”²⁰ แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนั้นต้องเป็นเสรีภาพที่อยู่ภายใต้กฎหมายและไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

ในทางตรงกันข้ามประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy)²¹ อยู่ในพื้นที่สีเทา ซึ่งเป็นผลจากการผสมระหว่างหลักการที่สำคัญของประชาธิปไตยและเผด็จการ ซึ่งคำว่า “ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี” (illiberal democracy) เป็นคำที่ถูกใช้โดย โอดอนเนล (O'Donnell)²² ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศที่มีรายได้ต่ำที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านมาจากการปกครองคอมมิวนิสต์ การปกครองโดยทหาร และประเทศที่เพิ่งหลุดพ้นจากการเป็นประเทศอาณานิคม

ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี มีลักษณะหลักดังต่อไปนี้²³

1) ผู้ปกครองภายใต้ประชาธิปไตยไม่เสรี มีความพยายามที่จะควบคุมการเลือกตั้งและพยายามที่จะกำหนดผลลัพธ์ของการเลือกตั้งนั้น ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศรัสเซีย ประธานาธิบดีปูติน ชนะการเลือกตั้งใน ค.ศ. 2004 ซึ่งสะท้อนความเป็นที่นิยมของประชาชน แต่ในความหมายนี้ รัสเซียเป็นประเทศที่กล่าวได้ว่าอย่างน้อยที่สุดก็เป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง แต่ไม่มีใครอธิบายปรากฏการณ์ของประเทศรัสเซียในฐานะที่เป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยเสรี โดยประธานาธิบดีปูตินใช้หน่วยเคจีบี (KGB) เป็นเครื่องมือแห่งอำนาจ ควบคุมสื่อ ให้ประโยชน์แก่พวกพ้อง และทำลายล้างศัตรู²⁴

2) การเลือกตั้งภายใต้ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี ผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้งให้ความใส่ใจต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลน้อย หลีกเลี่ยงแก่นแท้ของการลงคะแนนเสียง ประชาธิปไตยในความหมายนี้ไม่ได้ไป

19 Robert Dahl, *On Democracy* (London: Yale university Press, 1998), 39. อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-11.

20 David Beetham, “The Quality of Democracy: Freedom as the foundation,” *Journal of Democracy* 15 (October 2004): 61-75 อ้างถึงใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-11.

21 วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-12.

22 G. O'Donnell, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy* 5, no.1 (January 1994): 55-69.

23 วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-12.

24 Hague and Harrop, *Comparative Government and Politics*, 8 อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วยที่ 6 รัฐบาล,” 6-12.

ไกลเกินกว่าการเลือกตั้ง แม้ว่าผลการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดเงื่อนไขโดยผู้ปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมเหนือสื่อ รวมถึงการใช้ทรัพยากรของรัฐที่ตนควบคุมอยู่เป็นเครื่องมือในการมีอิทธิพลเหนือการเลือกตั้ง ดังนั้น ประชาธิปไตยที่ไม่เสรีจึงมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยมาก²⁵

3) รัฐบาลภายใต้ประชาธิปไตยไม่เสรีถูกครอบงำโดยผู้ปกครอง ไม่ว่าจะเป็ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี ที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งแทบจะไม่แสดงออกถึงกรอบจำกัดเชิงกฎหมาย โดยภายใต้ประชาธิปไตยไม่เสรีนี้อยู่บนพื้นฐานของผู้นำที่มีอำนาจมากกว่าสถาบันที่มีความเข้มแข็ง ในแง่นี้ประธานาธิบดี/นายกรัฐมนตรีเล่นบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นผู้ปกครองที่ใช้ลักษณะส่วนบุคคล (personal ruler) ผ่านการช่วยเหลือ ดูแล ความต้องการและความจำเป็นของประชาชน เพื่อแลกกับการที่ได้รับการเคารพ นับถือ และการสนับสนุนจากประชาชนกลับคืนมา

4) ระบบกฎหมายภายใต้ประชาธิปไตยที่ไม่เสรีมีความอ่อนแอ ไม่สามารถปกป้องสิทธิปัจเจกบุคคลได้ กฎหมายถูกใช้อย่างเลือกปฏิบัติในฐานะที่เป็นเครื่องมือแห่งอำนาจ นอกจากนี้รัฐยังเข้าแทรกแซงการทำงานของตลาดผ่านความสัมพันธ์ทางการเมือง ซึ่งในบริบทนี้ ผู้นำ หรือพรรคการเมืองที่ครอบงำรัฐบาลจะแสดงบทบาทเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของชาติจากการคุกคามของต่างประเทศ²⁶

ประชาธิปไตยไม่เสรี เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศที่เพิ่งเป็นประชาธิปไตย ในทรรศนะซาคาเรีย (Zakaria) นั้น “นับตั้งแต่การสิ้นสุดของคอมมิวนิสต์ ประเทศต่าง ๆ รอบ ๆ ปกครองโดยระบอบการปกครองที่เหมือนรัสเซีย ซึ่งก็คือ ระบอบการปกครองที่ผสมการเลือกตั้งเข้ากับอำนาจนิยม หรือที่เรียกว่า ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี”²⁷

หากตั้งคำถามว่า ประชาธิปไตยไม่เสรี มี การแพร่กระจายออกไปในประเทศต่าง ๆ ได้อย่างไรจากการศึกษาของ คารेतไนซกี (Karetnycky)²⁸ มีเพียง 30 ประเทศเท่านั้นที่สามารถจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันอย่างอิสระใน ค.ศ. 2005 กรณีของอินโดนีเซีย แม้ว่าจะเป็นประเทศที่มีการเลือกตั้งก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็น ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี เนื่องจาก ทหารมีอำนาจเข้มแข็งในทางการเมือง สื่ออ่อนแอ ความล้มเหลวของระบบกฎหมาย ระบบศาล และปกป้องสิทธิมนุษยชนมีจำกัด โดยเฉพาะสิทธิของคนกลุ่มน้อย โดยประชาธิปไตยที่ไม่เสรีนี้ดูเหมือนว่ามีกลวิธีในการปกครองคนจนและสังคมที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน²⁹

25 Hague and Harrop, *Comparative Government and Politics*, 49 อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วย 6 รัฐบาล,” 6-12.

26 Hague and Harrop, *Comparative Government and Politics*, 51. อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วย 6 รัฐบาล,” 6-12.

27 F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2003), 61 อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วย 6 รัฐบาล,” 6-13.

28 A. Karatnycky, *Civic Power and Electoral Politics* (Washington DC: Freedom House, 2006).

29 Hague and Harrop, *Comparative Government and Politics*, p.5 อ้างใน วรวัณษ์ วิจารณ์พล, “หน่วย 6 รัฐบาล,” 6-13.

ทั้งนี้ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เสรีพบได้ในประเทศที่มีขนาดเล็กได้เช่นกัน เช่น ประเทศในแอฟริกา อเมริกาใต้ ที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจในทิศทางที่ตนเองต้องการ และบ่อยครั้งที่การใช้อำนาจนั้นเชื่อมโยงเข้ากับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และการใช้นโยบายประชานิยม หลายประเทศในแอฟริกา ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งใช้อำนาจผ่านความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และขัดขวางการทำงานของสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ โดยประธานาธิบดีจะเชื่อมโยงผลประโยชน์ของตนเองเข้ากับชุมชนท้องถิ่นมากกว่าผ่านสถาบันหรือระบบการเมืองที่ดำรง และอยู่บนพื้นฐานของการลงทุนในความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่มีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย การปฏิบัติของประธานาธิบดีของประเทศเหล่านี้จึงเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับหลักการในเรื่องของความโปร่งใส (transparency) และความสามารถในการถูกตรวจสอบได้ ความพร้อมรับผิด (accountability)³⁰

บทสรุป รัฐประหารไม่ใช่วิถีทางทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในการเปลี่ยนแปลง ล้มล้างรัฐบาล มากกว่านั้นผลที่ตามมาจากการรัฐประหารจากประสบการณ์ในหลายประเทศไม่ได้นำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่กลับนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการ หรือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะประชาธิปไตยที่ไม่เสรี ซึ่งทั้งสองระบอบการปกครองต่างถูกตั้งคำถามถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างไร้ขีดจำกัด หรือการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างไม่ถูกจำกัด โดยหลักกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองกลับไร้ซึ่งหลักประกันและสามารถถูกละเมิดได้ ปรากฏการณ์ทางการเมืองนี้เป็นปรากฏการณ์ที่พึงตระหนักจากประสบการณ์หลาย ๆ ประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่ใช่ “the only game in town” ที่ทุกฝ่ายยอมรับในกติกาและกลไกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและใช้หลักเกณฑ์นี้ในการต่อสู้กันซึ่งรวมถึงประเทศไทยเฉกเช่นเดียวกัน

บรรณานุกรม

- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. “รัฐประหาร.” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2563, <http://rirs3.royin.go.th/word1/word-1-a0.asp>.
- วรวัลณ์ วิจารณ์พล. “หน่วย 6 รัฐบาล.” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2558.
- วรวัลณ์ วิจารณ์พล. “หน่วย 13 กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยของไทย.” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานการเมืองการปกครองไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2560.

30 C. Hyden, *African Politics in Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 114. อ้างใน วรวัลณ์ วิจารณ์พล, “หน่วย 6 รัฐบาล,” 6-13.

- Acemoglu Daron and James A. Robinson. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Beetham, David. "The Quality of Democracy: Freedom as the Foundation." *Journal of Democracy* 15 (October 2004): 61-75.
- Dahl, Robert. *On Democracy*. London: Yale University Press, 1998.
- Galetovic, Alexander and Ricardo Sanhueza. "Citizens, Autocrats, and Plotters: A Model and New Evidence on Coups D'État." *Economic and Politics* 12, no. 2. (July 2000).
- Gill Graeme. *Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. London: Macmillan, 2000.
- Hague, Rod and Martin Harrop. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Hiroi Taeko and Sawa Omori. "Cause and Triggers of Coup D'Etat: An Event History Analysis." *Politics & Policy* 41, no.1 (2013): 39-64.
- Huntington Samuel P. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Hyden, C. *African Politics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Karatnycky, A. *Civic Power and Electoral Politics*. Washington DC: Freedom House, 2006.
- Lipset, Seymour Martin and Reinhard Bendis. *Social Mobility in Industrial Society*. Berkeley: University of California Press, 1959.
- Linz, Juan. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. London: Lynne Rienner, 2000.
- Long, David E., Bernard Reich and Mark Gasiorowski. *The Government and Politics of the Middle East and North Africa*. Boulder, CO: Westview Press, 2011.
- Luttwak, Edward. *Coup D'Etat*. London: Allen Lane the Penguin Press, 1968.
- O'Donnell, G. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5. No.1. (January 1994): 55-69.
- Powell, Colin and Tony Koltz. *It Worked for Me: In Life and Leadership*. New York: Harper, 2012.
- Rabushka, Alvin and Kenneth A. Shepsle. *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability*. New York: Pearson/Longman, 2009.
- Svolik, Milan W. *The Politics of Authoritarian Rule*. University of Illinois, Urbana-Champaign Imprint Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Zakaria, F. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: Norton, 2003.