

State Capture: เมื่อทุนอาชญากรรมซื้ออำนาจรัฐ*

STATE CAPTURE: WHEN CRIMINAL CAPITAL BUYS STATE POWER

อัครกร ไชยพงษ์, กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, นรมล ยินดี, ณัฐณิชา ยิ้มชัย

Akkakron Chaiyapong, Kritsarat Srisawang, Niramol Yindee, Natthanicha Yimsai

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

Faculty of Law, Prince of Songkla University

Corresponding Author E-mail: mr.akkakorn@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ “การซื้ออำนาจรัฐ” หรือ “State Capture” ที่ส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม และความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการบิดเบือนอำนาจอธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการกำหนดกฎหมาย นโยบาย และทิศทางการบริหารของรัฐ ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐมิได้สะท้อนเจตจำนงของประชาชนตามหลักนิติธรรมและรัฐธรรมนูญ หากแต่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของผู้มีอิทธิพลแทน โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ วิชาการ งานวิจัยและเอกสาร รวมถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งไทย และต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมาทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิมาวิเคราะห์ สังเคราะห์และโดยใช้วิธีเรียบเรียงแบบพรรณนาความ ผลการศึกษาพบว่า การซื้ออำนาจรัฐ เป็นการแทรกซึมของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และองค์กร เพื่อสร้างผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การกระทำดังกล่าวทำให้รัฐสูญเสียความเป็นอิสระและกลายเป็นเครื่องมือของทุน ซึ่งถือเป็นการบิดเบือนหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของอำนาจอธิปไตยประชาชน ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งให้เห็นถึงปรากฏการณ์ “การซื้ออำนาจรัฐ” กระบวนการซื้ออำนาจรัฐ ตัวบ่งชี้การซื้ออำนาจรัฐ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการซื้ออำนาจรัฐ เพื่อให้เกิดการป้องกันการซื้ออำนาจรัฐภายใต้หลักนิติธรรมผ่านกลไกกฎหมายและรัฐธรรมนูญที่เข้มแข็ง ควบคู่กับการเสริมสร้างภาคประชาชนให้มีบทบาทเฝ้าระวัง ตรวจสอบ และร่วมกำหนดทิศทางของรัฐอย่างมีส่วนร่วมที่สามารถรักษาระบอบประชาธิปไตยไว้คงอยู่

คำสำคัญ: การซื้ออำนาจรัฐ; นิติธรรม; ความชอบธรรมทางการเมือง

* Received January 6, 2026; Revised February 21, 2026; Accepted March 9, 2026

Abstract

This article aims to examine the phenomenon of “state capture” and its impacts on the rule of law and the legitimacy of democratic governance. State capture constitutes a distortion of sovereign power and occurs when specific interest groups exert undue influence over the formulation of laws, public policies, and the direction of state administration. As a result, the exercise of state power no longer reflects the will of the people in accordance with the principles of the rule of law and the constitution, but instead serves the interests of powerful elites. This study is based on documentary research drawing on books, textbooks, academic articles, research studies, official documents, and electronic media from both Thai and international sources. The data, comprising both primary and secondary sources, are analyzed and synthesized using a descriptive research method. The findings indicate that state capture involves the systematic infiltration of interest groups into policymaking processes, legislative frameworks, and state institutions in order to secure particularistic benefits. Such practices undermine the independence of the state and transform it into an instrument of capital, thereby distorting the rule of law and the sovereign will of the people. Accordingly, this article seeks to elucidate the phenomenon of state capture, its processes, indicators, and resulting impacts. It further emphasizes the necessity of preventing state capture under the rule of law through robust legal and constitutional mechanisms, alongside strengthening civil society participation in monitoring, oversight, and inclusive decision-making. These measures are essential to safeguarding and sustaining democratic governance.

Keywords: State Capture; Rule of Law; Political Legitimacy

บทนำ

แนวคิดเรื่อง “รัฐ” นั้นเกิดจากการยอมรับคำว่า “อำนาจ” (le pouvoir) ที่เรียกกันว่าอำนาจรัฐ (le pouvoir d'Etat) ซึ่งสืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย อำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือ



ผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง หรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน แนวความคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจของกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถ กระทำได้” อันที่จริงแล้วรัฐนั้นเป็นแนวคิดทางพุทธิปัญญาที่รวมเอาจิตวิญญาณทั้งหมดของทุก ๆ คนในรัฐมาไว้ในขอบเขตปริมณฑลของรัฐ นอกจากนี้รัฐยังได้รับมอบอำนาจและหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบสุขของสังคมมากกว่าที่ทราบกันเป็นอย่างดีว่ารัฐเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ และเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นและก็ยังดำรงอยู่ในรูปของนามธรรม (ศิริ พันธธา, 2561)

ปัจจุบันในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรงบนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ โดยมีการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศอย่างชัดเจน ผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ปกครองประเทศ (รณชัย โตสมภาค, 2560) ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานบนความเชื่อในความสำคัญ และศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์ และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรี (Standford Encyclopedia of Philosophy, 2024) ประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ 1. เสรีภาพ (Liberty) คือ อิสรภาพของบุคคลที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตนโดยไม่อยู่ภายใต้การกดขี่ของรัฐ เว้นแต่อยู่ภายใต้กรอบกติกาที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อป้องกันการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ในหลักประชาธิปไตย เสรีภาพคือกฎแฉสำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าของสังคม 2. ความเสมอภาค (Equality) คือ ความเท่าเทียมกันของคนในสังคม เป็นความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ และเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเหมือนกัน มีศักดิ์ศรี เกียรติยศ และมีคุณค่าในความเป็นคนอย่างเดียวกัน 3. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) คือ ปัจจัยที่เชื่อว่า สังคมก่อตั้งขึ้นโดยความยินยอมของประชาชน ในการที่จะให้อำนาจอธิปไตยของสังคมส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพธรรมชาติ โดยทุกคนจะมีส่วนร่วมในอธิปไตยนั้น ๆ เท่าเทียมกัน ตามหลักการนี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก จึงมีสิทธิอำนาจอันชอบธรรมในการ

ปกครองประเทศเพราะได้รับสิทธิจากผู้ถูกปกครองโดยตรง 4. หลักการเสียงข้างมาก ที่คุ้มครองเสียงข้างน้อย (The Rule of Majority) เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจปัญหาบ้าน เมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนทุกคนย่อมมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการตัดสินใจ ปัญหาจึงต้องยึดเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ (รณชัย โตสมภาค, 2560) จากหลักการดังกล่าวของระบอบประชาธิปไตยนั้นมีขึ้นเพื่อตอบสนองประโยชน์ ส่วนรวม ภายใต้หลักความเสมอภาค ความยุติธรรม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะและ จะเห็นได้ว่าหลักดังกล่าวจะเป็นลักษณะสำคัญที่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงได้รับ และเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมจำเป็นต้องรับรู้และทำความเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการ ปฏิบัติและอยู่ ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข (ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์, 2560) ภายใต้ กรอบที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญมิได้ ทำหน้าที่เพียงเป็นกฎหมายเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นหลักประกันเพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตย ไม่เบียดเบียนไปจากเจตจำนงของประชาชน อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจอธิปไตยจะมีความ ชอบธรรมได้นั้นต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ยืนยันว่ากฎหมาย ต้องถูกใช้โดยเสมอภาค เป็นธรรม และต้องมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่มี ประสิทธิภาพ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกล่าวถึง คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ใน 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 26 วรรคสอง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

“มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็น ประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

“มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้อง เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไข ไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”



ดังนั้น รัฐจึงต้องทำหน้าที่บริหาร จัดการ และใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมของสังคม (ศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป.) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอำนาจ ประชาธิปไตยมิได้ตั้งมั่นอยู่บนอุดมคติอย่างสมบูรณ์ หากกลับเป็นพื้นที่ที่กลุ่มผลประโยชน์ บางกลุ่มสามารถเข้ามาบีบบังคับหาหนทางกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐได้ โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มทุน หรือกลุ่มผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมีความสามารถเพียงพอในการ แทรกแซงกลไกสาธารณะเพื่อให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงถูกเรียกว่า การซื้ออาจรัฐ หรือ State Capture ซึ่งมีใช่เพียง การคอร์รัปชันเชิงผลประโยชน์เฉพาะเรื่อง หากแต่เป็นการเข้าไปควบคุมกระบวนการ ร่างนโยบาย การตรากฎหมาย หรือการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งสำคัญของรัฐ เพื่อปรับ โครงสร้างกติกาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองให้เป็นไปในทางที่สนับสนุนผลประโยชน์ ของกลุ่มตนอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การซื้ออำนาจรัฐจึงนำไปสู่การบิดเบือนหลักการ พื้นฐานของประชาธิปไตย จากอำนาจที่ควรเป็นของประชาชนอย่างเสมอภาค มาเป็น อำนาจที่ถูก “ผูกขาด” โดยกลุ่มผู้ถืออำนาจนอกระบบ หรือกลุ่มทุนที่มีศักยภาพเหนือผู้อื่น

จากการศึกษาพบว่า ในหลายประเทศทั่วโลกได้เกิดปรากฏการณ์การซื้ออาจรัฐ (State Capture) ซึ่งเป็นการที่กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะใช้อิทธิพลแทรกซึมในกระบวนการ กำหนดนโยบาย และร่างกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เฉพาะตน ซึ่งคำว่า “State Capture” บัญญัติขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดสอง ทศวรรษที่ผ่านมา เดิมทีมุ่งเน้นไปที่อิทธิพลที่ไม่เหมาะสมของนักอุตสาหกรรมรุ่นใหม่ที่มีต่อ สถาบันของรัฐในประเทศยุคหลังสหภาพโซเวียต ต่อมา คำนี้ได้รับความหมายที่กว้างขึ้น เพื่อสะท้อนถึงปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน และหลากหลายระหว่างชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ Joel S. Hellman, Geraint Jones, และ Daniel Kaufmann ได้นำเสนอทฤษฎีการซื้ออาจรัฐเป็นครั้งแรกในเอกสารของธนาคารโลกปี 2000 เรื่อง “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition.” ที่มุ่งเน้นไปที่ผู้เข้ามาใหม่ในตลาดในช่วงของการเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจ ที่เกิดขึ้นหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต “นักอุตสาหกรรม” ใหม่เหล่านี้กังวล เกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันในฐานะบริษัทใหม่ที่ดำเนินธุรกิจในอุตสาหกรรมเดิม ที่รัฐควบคุม และหลายคนพยายามเสริมสร้างสถานะของตนผ่าน “การจ่ายเงินส่วนตัว ที่ผิดกฎหมาย และไม่โปร่งใสแก่เจ้าหน้าที่รัฐ” โดยมีเป้าหมายเพื่อ “มีอิทธิพลต่อการตรา กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งของสถาบันของรัฐ” เจ้าของบริษัทที่ครอบงำเหล่านี้ร่ำรวย

ขึ้นและประสบความสำเร็จในการควบคุมสถาบันของรัฐอย่างมาก เพื่อให้สามารถปกป้องทรัพย์สินและผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ง่ายขึ้น (Patterson, n.d.)

การซื้ออำนาจรัฐจึงมิได้เป็นเพียงการทุจริตในเชิงบริหาร (Administrative Corruption) แต่เป็น “การครอบงำเชิงสถาบัน” (Institutional Domination) ซึ่งค่อย ๆ ทำให้รัฐสูญเสียความเป็นกลางและอำนาจในการกำหนดทิศทางสาธารณะ ปรากฏการณ์นี้กลายเป็นอุปสรรคใหญ่ต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) และการคงอยู่ของประชาธิปไตยที่แท้จริง เนื่องจากการซื้ออำนาจรัฐ (State Capture) เป็นรูปแบบของ “การทุจริตเชิงโครงสร้าง” ซึ่งไม่อาจมองเห็นได้ในเชิงพฤติกรรม แต่ปรากฏในระดับการออกแบบสถาบันของรัฐ ซึ่งเมื่อกลุ่มใดครอบครองทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ก็ย่อมสามารถกำหนดเงื่อนไขของนโยบายรัฐได้โดยไม่ต้องแทรกแซงโดยตรง จึงทำให้รัฐกลายเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้คุ้มครองสาธารณะ ส่งผลให้รัฐทำงานตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อความชอบธรรมของรัฐ ความไว้วางใจของประชาชน และโครงสร้างประชาธิปไตย

ดังนั้น การทำความเข้าใจปัญหาการซื้ออำนาจรัฐ (State Capture) จึงไม่ใช่เพียงประเด็นทางกฎหมาย หรือการเมืองเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของการดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย และสิทธิของประชาชนในการกำหนดทิศทางของรัฐ การวิเคราะห์และเสนอแนวทางการป้องกันที่เหมาะสมในบริบทของไทยจึงมีความสำคัญต่อการสร้างระบบการเมืองที่โปร่งใส เป็นธรรม และรับใช้ประชาชนได้อย่างแท้จริง

กระบวนการซื้ออำนาจรัฐ

กระบวนการซื้ออำนาจรัฐ (State Capture) มักมีอิทธิพลหรือการควบคุมแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าผู้ควบคุมอำนาจนั้นอยู่ภายใน หรือภายนอกรัฐบาลหรือทั้งภายในและภายนอกพร้อมกัน วิธีการที่ใช้มีตั้งแต่การกระทำที่ดูเหมือนจะอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไปจนถึงการกระทำที่เห็นได้ชัดว่าผิดกฎหมาย และการกระทำอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างนั้น วิธีการเหล่านั้นไม่เพียงแต่มุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของผู้ควบคุมอำนาจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกฎเกณฑ์ และสถาบันที่กำหนดกรอบการใช้อำนาจ ซึ่งสร้างความรู้สึกปกติการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการซื้ออำนาจรัฐมักมีความละเอียดอ่อน และตรวจจับได้ยาก (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025) ดังนั้น กระบวนการซื้ออำนาจรัฐ (State Capture) จะดำเนินไปอย่างแยบยล และต่อเนื่องผ่านหลายมิติ อันได้แก่

1. การครอบงำนโยบายสาธารณะ (Policy Capture) โดยกลุ่มทุนแทรกซึม กระบวน การจัดทำนโยบายผ่านการสนับสนุนพรรคการเมืองและการล็อบบี้ (Political Lobbying) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ทางกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตน (Hegde, 2024) จากการศึกษาการดำเนินนโยบายสาธารณะเปิดโอกาสให้ผู้ควบคุมงบประมาณสามารถมั่นใจได้ว่าเงินทุนของรัฐจะถูกจัดสรรให้กับผู้รับที่ตนต้องการ เป้าหมายหลักของการควบคุมงบประมาณในที่นี้คือการจัดสรรงบประมาณ การแต่งตั้งหน่วยงานภาครัฐ และการมอบสัญญารัฐบาล แนวทางปฏิบัติในการโน้มน้าวกระบวนการงบประมาณโดยการ จัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวง หรือโครงการเฉพาะที่กลุ่มผู้ควบคุมงบประมาณมี อิทธิพล และสามารถควบคุมการจัดสรรงบประมาณได้ในภายหลัง ถูกเรียกว่า “การทุจริต ตามงบประมาณ” จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในเคนยา อำนาจอุปถัมภ์สามารถใช้ เพื่อแต่งตั้งพันธมิตรที่ภักดีให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในการตัดสินใจ เพื่อรักษาอิทธิพลเหนือ การตัดสินใจดำเนินการในอนาคต หากพันธมิตรที่ได้รับการแต่งตั้งพยายามเบี่ยงเบนจาก แนวทางที่ภักดีและประพฤติด้อย่างอิสระ พวกเขามีความเสี่ยงที่จะถูกไล่ออกจากตำแหน่ง ซึ่งภัยคุกคามนี้มักจะเพียงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดความภักดี ในบางรัฐเป็นเรื่องปกติที่จะ แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเฉพาะในฐานะ “ผู้รักษากร” เท่านั้น ซึ่งทำให้ผู้ อุปถัมภ์มีอำนาจควบคุมบุคคลเหล่านั้นได้มากขึ้น (Dávid-Barrett, 2023)

การดำเนินการด้านหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้ควบคุมงบประมาณสามารถจัดสรร ทรัพยากรให้พวกพ้องได้อย่างกว้างขวางคือ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สำหรับประเทศ สมาชิก OECD การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ย 30% ของการใช้จ่ายภาครัฐ ในขณะที่สัดส่วนนี้มักจะสูงกว่าในประเทศที่มีรายได้ต่ำ ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึง เป็นการเปิดโอกาสอย่างต่อเนื่องในการนำเงินของรัฐไปสู่พันธมิตรที่ภักดีผ่านการเล่นพรรค เล่นพวก และเป็นหนึ่งในเครื่องมือหลักในการซื้ออำนาจรัฐ (Dávid-Barrett, 2023)

2. การครอบงำทางกฎหมาย (Legislative Capture) โดยการตรากฎหมายหรือ แก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการผูกขาด และลดการแข่งขัน เช่น กฎหมายภาษี การประมูล สาธารณะ หรือสิทธิการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ จากการศึกษาการบัญญัติกฎหมายและ นโยบาย คือเป้าหมายหลักของการซื้ออำนาจคือการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ กองทัพและ ตำรวจ เครือข่ายข้าราชการ สันติวิธีทางเศรษฐกิจเชิงยุทธศาสตร์ และการทำงานของฝ่าย นิติบัญญัติ การควบคุมการเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการเข้าสู่อำนาจ และการรักษา อำนาจในทุกประเทศที่อ้างว่าเป็นประชาธิปไตย แต่ผู้ดำรงตำแหน่งปัจจุบันมักจะโกงการ เลือกตั้งได้ง่ายกว่าพรรคฝ่ายค้าน หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งปัจจุบันมักใช้

อำนาจในทางที่ผิดในการควบคุมสินทรัพย์ของรัฐ หรือการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อมอบสัญญาให้กับพันธมิตรเพื่อแลกกับเงินบริจาคจากการรณรงค์หาเสียง หรือพรรคการเมือง หรือเพื่อเปิดเป็นการหาเสียง เมื่อดำรงตำแหน่งแล้ว การร่างรัฐธรรมนูญใหม่เป็นวิธีที่ปลอดภัยที่สุดในการรวมอำนาจในระบอบประชาธิปไตยหลายแห่ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องได้รับเสียงข้างมาก 2 ใน 3 แต่หากทำได้ก็สามารถเป็นทางลัดสู่การปฏิรูปครั้งใหญ่ได้

ท้ายที่สุด การควบคุมกระบวนการตรากฎหมายช่วยให้ผู้ควบคุมสามารถตรากฎหมายที่เอื้อประโยชน์หรือเสียเปรียบแก่ภาคส่วน บริษัท หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างเป็นระบบ การซื้ออำนาจสภานิติบัญญัติ หรือกระบวนการนิติบัญญัติเป็นวิธีที่มีผลกระทบสูงในการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจ เนื่องจากกฎหมายมีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และกำหนดบริบทที่ทุกคนต้องกระทำ ดังนั้น การซื้ออำนาจนิติบัญญัติมักเกิดขึ้นจากกฎระเบียบที่อ่อนแอเกี่ยวกับการเงินของพรรค (Dávid-Barrett, 2023)

3. การครอบงำองค์กรของรัฐ (Institutional Capture) โดยการแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดในหน่วยงานอิสระหรือกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่เอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มทุน จากการศึกษาพบว่า การครอบงำองค์กรของรัฐเป็นปรากฏการณ์ที่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่น กลุ่มธุรกิจ นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล หรือเครือข่ายอุปถัมภ์ ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เข้าไปแทรกแซงและชี้นำกระบวนการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้การออกกฎหมาย นโยบาย หรือการใช้ทรัพยากรสาธารณะเป็นไปเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าจะตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะ ลักษณะสำคัญของการครอบงำองค์กรของรัฐ คือ การสร้างความเกี่ยวโยงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้กำหนดนโยบาย ผ่านความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ หรือผลประโยชน์ตอบแทน อาทิเช่น การสนับสนุนทางการเงิน การแลกเปลี่ยนตำแหน่งในองค์กรรัฐ หรือการคัดเลือกบุคคลในเครือข่ายเข้าดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง เมื่อความสัมพันธ์เช่นนี้ฝังตัวอยู่ในระบบ กลุ่มผู้มีอำนาจก็จะมีสิทธิในการกำหนดทิศทางการทำงานของรัฐ เช่น การร่างกฎหมายที่จำกัดคู่แข่ง การจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์ หรือการอนุมัติโครงการที่ใช้ทรัพยากรจำนวนมากโดยขาดการตรวจสอบ ดังนั้นการครอบงำองค์กรของรัฐจึงไม่ใช่เพียงการทุจริตในรูปแบบสินบนทั่วไป แต่เป็นการยึดกุมตาม “ทฤษฎีการยึดกุม (Capture Theory)” ของรัฐในระดับโครงสร้าง ทฤษฎีนี้เสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์ และผู้ดำเนินนโยบายจากหลากหลายสาขาซึ่งประเมินประสบการณ์ตรงของตัวเองกับการกำกับดูแลโดยรัฐ มองว่ากติกาและการกำกับดูแลถูกคิดขึ้นมาสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่อยากสร้างรายได้สูงสุดให้กับสมาชิกในกลุ่มต่างหาก ทฤษฎีนี้มองการกำกับดูแลในแง่ลบกว่าทฤษฎี

ประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะในประเทศไทยยุคปัจจุบัน ยุคที่มีการ “ฉ้อฉลเชิงอำนาจ” เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นทุกระดับทุกสาขา ซึ่งตามทฤษฎีนี้มองว่าการอยากเข้ามายุติกรรมกลไกกำกับดูแลนั้นเป็นเรื่อง “ปกติ” ของการดำเนินองค์กร เพราะองค์กรต่าง ๆ ย่อมอยากหาทางกีดกัน หรือถ่วงการเติบโตของคู่แข่งหน้าใหม่ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการ ‘ป้องกัน’ ไม่ให้องค์กรถูกแทรกแซง หรือแทรกซึมโดยอิทธิพลภายนอกให้ได้มากที่สุด (สฤณี อาชวานันทกุล, 2565) ด้วยเหตุนี้ ผลกระทบของการครอบงำองค์กรของรัฐมีความร้ายแรงต่อระบอบประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล เพราะทำให้รัฐสูญเสียความเป็นกลางขาดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ และลดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เพราะทรัพยากรของรัฐถูกจัดสรรไปยังกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ แทนที่จะกระจายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

ดังนั้น กระบวนการซื้ออำนาจรัฐ เป็นกระบวนการเชิงโครงสร้างที่กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเข้าไปแทรกแซงและควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นระบบ แตกต่างจากการทุจริตทั่วไปที่เกิดขึ้นในลักษณะเป็นรายครั้ง เพราะการซื้ออำนาจรัฐนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดกฎหมาย นโยบายสาธารณะ ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้รัฐดำเนินไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีอิทธิพลมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

ตัวบ่งชี้การซื้ออำนาจรัฐ

การตัดสินอย่างแน่ชัดว่า การซื้ออำนาจรัฐได้เกิดขึ้น หรือกำลังเกิดขึ้นนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายเสมอไป เนื่องจากผู้ที่มีส่วนร่วมในการซื้ออำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ยึดครองหรือผู้ถูกยึดครอง มักไม่ยอมรับแรงจูงใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากถูกโต้แย้ง และมักจะอ้างว่าการกระทำของตนมีเหตุผลอันชอบธรรม การกระทำที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับการยึดครองรัฐมักแยกแยะได้ยากจากการเมือง พรรคการเมืองที่แข็งแกร่ง กิจกรรมการประกอบการทางเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน วัฒนธรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการตอบแทน และการให้ของขวัญและพฤติกรรมครอบงำที่คุ้นเคย

อย่างไรก็ตาม มีตัวบ่งชี้ทั่วไปที่บ่งชี้ว่าอาจมีการซื้ออำนาจรัฐ ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อกระตุ้นการสอบสวน และการดำเนินการแก้ไขที่จำเป็นได้ ไม่ว่าจะเป็นคำชี้แจงใด ๆ ก็ตาม ตัวบ่งชี้เหล่านี้มักจะบ่งชี้ว่ามีบางสิ่งผิดปกติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นระบบเตือนล่วงหน้า รูปแบบการซื้ออำนาจรัฐส่วนใหญ่มักเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้นจึงควรจัดการตั้งแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่จะลุกลาม และแก้ไขได้ยากยิ่งขึ้น ตัวบ่งชี้ทั่วไปของการซื้ออำนาจรัฐมีดังต่อไปนี้

1. การกระทำของรัฐที่ขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อสถาบันของรัฐหรือบุคคลภายในสถาบันเหล่านั้น ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่ขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะและเอื้อประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

2. การเล่นพรรคเล่นพวก การเล่นพรรคเล่นพวกเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มดำรงตำแหน่งสำคัญในสถาบันของรัฐอย่างน้อยหนึ่งแห่ง ซึ่งสามารถใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนเองได้

3. ความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างรัฐกับภาคธุรกิจความเชื่อมโยงอันแน่นแฟ้นระหว่างสถาบันของรัฐกับภาคเอกชนที่มีอำนาจอาจเป็นตัวบ่งชี้ถึงการใช้อำนาจของรัฐตัวอย่างเช่น สถาบันภาครัฐมักตัดสินใจที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจโดยปราศจากผลประโยชน์สาธารณะที่เพียงพอ

4. การยึดครองกลไกการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ บางครั้งสถาบันก็เข้าควบคุมกลไกการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อเพิ่มอำนาจของตนเอง

5. การกระทำสาธารณะที่ผิดกฎหมาย หรือไร้หลักการ ตัวอย่างของสถาบันสำคัญที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างผิดกฎหมาย หรือไร้หลักการเพื่อปกป้องอำนาจของตนเอง

6. อิทธิพลจากต่างประเทศที่บิดเบือนในกรณีที่มีผู้มีบทบาทจากต่างประเทศ ข้ามชาติหรือระหว่างประเทศมีผลประโยชน์สำคัญในการแสวงหาผลลัพธ์ทางนโยบายเฉพาะภายในประเทศอาจพยายามสร้างอิทธิพล หรือควบคุมสถาบันท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025)

ดังนั้น ตัวบ่งชี้การใช้อำนาจรัฐไม่ได้ปรากฏในเหตุการณ์ หรือการกระทำเพียงจุดเดียว แต่แสดงออกเป็นความสัมพันธ์ระยะยาวของเครือข่ายผลประโยชน์ โดยเป็นการบ่อนทำลายหลักนิติธรรม ความโปร่งใส และความเสมอภาคทางการเมืองที่ละชั้น หากไม่มีการตรวจสอบ หรือการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เข้มแข็ง รัฐอาจค่อย ๆ สูญเสียความเป็นตัวแทนของประชาชนไป และกลายเป็นเพียงเครื่องมือรับใช้ผลประโยชน์ของคนกลุ่มเล็กเท่านั้น

ผลกระทบของการใช้อำนาจรัฐ

ผลของการใช้อำนาจรัฐสะท้อนถึง “วิกฤติความชอบธรรมของกฎหมาย” (Legitimacy Crisis of Law) เพราะกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการครอบงำดังกล่าวไม่ได้มีเจตจำนงเพื่อสาธารณะ แต่เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เรียกภาวะนี้ว่า “Corruption of the Law” คือ การทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของอำนาจทุน

เนื่องจากโดยทั่วไปมักมองว่ากฎหมายเป็นหนทางแก้ไขการทุจริต แต่ตัวกฎหมายเองกลับสามารถเอื้อให้เกิดการทุจริตอย่างเป็นระบบได้โดยไม่ตั้งใจ กฎหมายที่คลุมเครือ ไร้เหตุผล และไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความรู้สึกคับข้องใจและไม่ไว้วางใจระบบกฎหมาย ในทางกลับกันความรู้สึกเช่นนี้ส่งเสริมให้เกิดการกระทำความผิดกฎหมายอย่างแพร่หลาย และเอื้อต่อการวางระบบการทุจริต สุดท้ายรัฐกลายเป็น “ประชาธิปไตยเชิงเปลือก” (Facade Democracy) ที่ไร้เนื้อหาสาระแก่นสารทางอุดมการณ์ (Pasculli, 2020)

ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐส่งผลกระทบอย่างยิ่งทั้งต่อโครงสร้างใน 4 มิติหลัก คือ การเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย และสังคมวัฒนธรรม เนื่องจากการบิดเบือนบทบาทของรัฐซึ่งควรจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประโยชน์สาธารณะให้กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ดังนี้

ด้านการเมือง การครอบงำรัฐทำให้อำนาจประชาธิปไตยลดความชอบธรรม เมื่อกฎหมาย นโยบาย หรือโครงการสาธารณะที่ออกโดยรัฐไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่กลับเอื้อประโยชน์ต่อผู้ถือผลประโยชน์พิเศษ ประชาชนย่อมรู้สึกว่าการเมืองไม่สามารถเป็นพื้นที่กำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้อีกต่อไป

ด้านเศรษฐกิจ การใช้อำนาจรัฐนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายรูปแบบ รวมถึงการยับยั้งการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐคือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเอนเอียงไปในภาคส่วนที่สามารถควบคุมได้ดีที่สุด ลดโอกาสในส่วนอื่น ๆ ของเศรษฐกิจ และจำกัดการกระจายความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยทั่วไปถือว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาระยะยาว อาทิ เมื่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐถูกครอบงำ ไม่เพียงแต่เงินภาครัฐจะสูญเปล่าไปกับซัพพลายเออร์ที่จัดหาสินค้า งาน และบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้เลยเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบทางอ้อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากวิธีการดังกล่าวบั่นทอนการแข่งขันอีกด้วย (Dávid-Barrett, 2023)

ด้านกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐทำให้ระบบยุติธรรมและกลไกตรวจสอบไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้มีอำนาจสามารถแทรกแซงการแต่งตั้งบุคลากรในตำแหน่งสำคัญ หรือกำหนดกรอบการทำงานของหน่วยงานกำกับดูแลให้เป็นไปในลักษณะที่ไม่สามารถตรวจสอบกลุ่มตนเองได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักนิติรัฐถูกทำให้ไร้ผล ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา องค์การอิสระ หรือศาล เมื่อระบบตรวจสอบถูกบั่นทอน การใช้อำนาจโดยมิชอบก็สามารถเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีผลทางกฎหมายที่ชัดเจน

ด้านสังคมวัฒนธรรม การใช้อำนาจรัฐมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมทางสังคมและบรรทัดฐานทางการเมือง เมื่อประชาชนเห็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเป็นเรื่องปกติ ความคาดหวังต่อมาตรฐานความโปร่งใส และคุณธรรมทางการเมืองก็ลดลง การทุจริตเชิงโครงสร้างจึงค่อย ๆ กลายเป็น “เรื่องชินตา” ในสังคม นำไปสู่การลดลงของจิตสำนึกพลเมือง และการไม่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนรู้สึก “เสียงของตนไม่มีความหมาย” อีกทั้งเป็นการบ่อนทำลายวัตถุประสงค์ของรัฐในการรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะ เมื่อใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการคอร์รัปชันหรือข่มขู่ การใช้อำนาจรัฐอาจกลายเป็นความรุนแรง และนำไปสู่การปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรง (Dávid-Barrett, 2023)

ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐมิใช่เพียงปัญหาคอร์รัปชันเชิงผลประโยชน์ทั่วไป หากเป็นปัญหาที่ค่อย ๆ กัดเซาะรากฐานประชาธิปไตย ทำลายความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ บิดเบือนระบบยุติธรรม และทำให้สังคมสิ้นศรัทธาต่อสถาบันทางการเมือง การทำความเข้าใจ และป้องกันการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการรักษาอำนาจประชาธิปไตยให้ยังคงเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

แนวทางการป้องกัน และเสริมสร้างความโปร่งใสของรัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐ

การป้องกันการใช้อำนาจรัฐจำเป็นต้องดำเนินไปในหลายระดับ ทั้งด้านกฎหมาย โครงสร้างสถาบัน กลไกภาคประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมือง เพื่อสร้างระบบที่ยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง ไม่เปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้าควบคุมการทำงานของรัฐได้โดยง่าย โดยรัฐธรรมนูญสามารถป้องกันการใช้อำนาจรัฐได้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบ และวิธีการปฏิบัติ ซึ่งกลไกตามรัฐธรรมนูญต่อไปนี้อาจช่วยจำกัดโอกาสในการยึดครองรัฐได้ ดังนี้

1. ขั้นตอนการเลือกตั้งที่เป็นธรรม และสม่ำเสมอ ซึ่งบริหารจัดการโดยองค์กรการเลือกตั้งอิสระระบบการเลือกตั้งทุกระบบมีความเสี่ยงต่อการถูกรัฐครอบงำผ่านทาง การเมือง และการแทรกแซงในรูปแบบอื่น ๆ ความเสี่ยงจากการใช้เงินในทางการเมืองสามารถบรรเทาได้ด้วยมาตรการต่าง ๆ อาทิเช่น การกำหนดเพดานการบริจาคและข้อกำหนดด้านความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริจาค ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงก็มีความสำคัญเช่นกัน การกำหนดให้สถาบันที่สามารถตรวจสอบการยึดครองรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเด็นที่ต้องพิจารณา

ในการออกแบบสถาบันเหล่านี้ ได้แก่ ขั้นตอนการแต่งตั้ง การถอดถอน และการจัดสรรงบประมาณ แนวความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของฝ่ายค้านหรือบุคคลภายนอกรัฐบาล ในการแต่งตั้งและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง และการยึดมั่นในรัฐธรรมนูญของข้อตกลงดังกล่าวจำเป็นต้องมีการเฝ้าระวังเพื่อปกป้องสถาบันเหล่านี้จากการยึดครองรัฐ (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025)

2. กลไกเพื่อปกป้องความเป็นอิสระของศาล และอัยการศาลและอัยการต้องจัดการกับข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย กลไกในการปกป้องความเป็นอิสระของศาลประกอบด้วยกระบวนการแต่งตั้งและถอดถอนที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว กระบวนการที่กำหนดเกณฑ์การถอดถอนที่สูง และการจัดการค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผลและมั่นคง โดยหลักการแล้วการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายของรัฐบาลในรูปแบบการแต่งตั้งตัวแทนที่ใช้กับศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ และศาลยังมีคุณสมบัติอื่น ๆ ที่สามารถมีบทบาทในการป้องกันการใช้อำนาจอธิปไตยได้เช่นกัน รวมถึงหลักการของความยุติธรรมอย่างเปิดเผย การเผยแพร่เหตุผล และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับอคติ ความประพฤติ และจริยธรรมของฝ่ายตุลาการ (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025)

3. กระบวนการที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีส่วนร่วมในงานของสภานิติบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติอาจมีบทบาทในการยับยั้งการใช้อำนาจของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลายขึ้น และเสริมสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสของกระบวนการนิติบัญญัติ ในสภานิติบัญญัติที่ทำงานได้ดี คณะกรรมการมักจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาผ่านการเรียกร้องให้นำเสนอข้อมูลและหลักฐาน และเพื่อถ่วงดุลผู้นำ หรือผู้ที่มิทรัพยากรจำนวนมาก ในบางประเทศสภานิติบัญญัติกำลังนำวิธีการใหม่ ๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น การใช้คำร้องอิเล็กทรอนิกส์อย่างในเกาหลีใต้ (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025)

4. ขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อบรรเทาผลกระทบจากการใช้อำนาจอธิปไตย ขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถออกแบบมาเพื่อปกป้องส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่เสี่ยงต่อการใช้อำนาจอธิปไตยมากที่สุด รวมถึงการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในการตกลงเกี่ยวกับขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการรับรองว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง และการปล่อยให้รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025)

ดังนั้น รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการใช้อำนาจรัฐ โดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกรอบที่กำหนดวิธีได้มาและการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง หากรัฐธรรมนูญออกแบบให้กลไกตรวจสอบถ่วงดุลมีประสิทธิภาพ องค์กรอิสระมีความเป็นกลาง การแต่งตั้งบุคคลสำคัญของรัฐเป็นไปอย่างโปร่งใส รวมถึงมีกฎหมายควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนกับนักการเมืองอย่างเข้มงวด ก็จะช่วยปิดช่องว่างไม่ให้ใครสามารถใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจ หรือเครือข่ายทางการเมืองเข้ามากำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ความสามารถของรัฐธรรมนูญในการป้องกันปัญหานี้จะเกิดผลได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อถูกบังคับใช้โดยสุจริต มีสถาบันตรวจสอบที่เข้มแข็ง และในส่วนของภาคประชาชนสามารถมีบทบาทในการป้องกัน และปราบปรามการใช้อำนาจรัฐได้เช่นเดียวกัน โดยการเป็นพลเมืองที่ดีในการออกไปเลือกตั้ง ประชาชนสามารถใช้สิทธิออกเสียงของตนเพื่อตอบแทนผู้สมัครที่พร้อมจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และปฏิเสธผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025) ติดตามตรวจสอบการดำเนินการของสถาบันของรัฐ และอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมในการระบุ และดำเนินการรณรงค์เพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการใช้อำนาจรัฐ เคลื่อนไหวประท้วงของประชาชนเมื่อสถาบันของรัฐไม่สามารถบรรลุความคาดหวังของประชาชนได้ เนื่องจากประชาชนพยายามผลักดันการปฏิรูป (Cheryl Saunders & Katrina Malone, 2025) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าภาคประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญเช่นเดียวกันที่ช่วยป้องกันการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญเนื่องจากประชาชน คือเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง เมื่อรัฐมีแนวโน้มถูกครอบงำโดยกลุ่มทุน หรือเครือข่ายผลประโยชน์ ภาคประชาชนสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านการมีส่วนร่วมทางสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี และการติดตามการดำเนินงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การส่งเสริมการรู้เท่าทันทางการเมือง และการสร้างวัฒนธรรมการตรวจสอบในระดับประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่ตกเป็นเพียง “ผู้ถูกปกครอง” แต่เป็น “ผู้เฝ้าดูและร่วมกำหนดอำนาจรัฐ” อย่างแท้จริง ในท้ายที่สุด การคงความเป็นประชาธิปไตยจึงไม่อาจพึ่งเพียงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับพลังของประชาชนที่ตื่นตัว และไม่ยอมให้รัฐถูกผูกขาดโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษาการใช้อำนาจรัฐ

จากภาพที่ 1 การใช้อำนาจรัฐสะท้อนให้เห็นว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการทุจริตเชิงพฤติกรรมหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบเป็นรายกรณี หากแต่เป็นกระบวนการเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมือง ระบบราชการ และกลุ่มทุนทางเศรษฐกิจ การครอบงำในลักษณะนี้มีได้แสดงออกผ่านการล้มล้างกติกาอย่างเปิดเผย หากกลับดำเนินไปในรูปของการ “กำหนดกติกา” ตั้งแต่ต้นทางเพื่อเอื้อประโยชน์แก่เครือข่ายอำนาจบางกลุ่มอย่างแนบเนียน โดยทั่วไป การใช้อำนาจรัฐมักดำเนินผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์และกลไกเชิงสถาบัน มากกว่าการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ผิดกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา เครื่องมือที่ใช้จึงอาจอยู่ในรูปของการกำหนดคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่องค์กรสำคัญ การออกแบบหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือการวางเงื่อนไขเชิงนโยบายที่สร้างความได้เปรียบเชิงโครงสร้างแก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แม้กระบวนการเหล่านี้จะเป็นไปตามรูปแบบทางกฎหมายอย่างครบถ้วน แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจบิดเบือนเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรม และทำให้ความเป็นธรรมเชิงโครงสร้างลดทอนลงโดยไม่ปรากฏความผิดอย่างชัดแจ้ง

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการศึกษาประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า การใช้อำนาจรัฐมีลักษณะ “หลายระดับและเชื่อมโยงถึงกัน” กล่าวคือ อาจเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งในระดับการกำหนด



นโยบาย ระดับการบังคับใช้ และระดับการตรวจสอบ เมื่อเครือข่ายอำนาจเดียวกันสามารถมีอิทธิพลครอบคลุมทั้งสามระดับ กลไกถ่วงดุลที่ควรทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมอำนาจจึงอาจยังคงอยู่ในเชิงรูปแบบ แต่กลับอ่อนกำลังลงในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น ในบริบทของเศรษฐกิจดิจิทัล การใช้อำนาจรัฐอาจปรากฏในมิติใหม่ผ่านการกำหนดกติกาด้านเทคโนโลยี การควบคุมข้อมูล และการออกแบบระบบอนุญาตหรือกลไกกำกับดูแลที่เอื้อผู้ประกอบการรายใหญ่ กระบวนการดังกล่าวมักดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่ปรากฏการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยตรง หากแต่สะสมเป็นความได้เปรียบเชิงโครงสร้างในระยะยาว

สรุป

การใช้อำนาจรัฐ เป็นการทุจริตเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อนและร้ายแรงที่สุด เพราะมิใช่เพียงการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่เป็นการเขียนกฎหมายให้ชอบด้วยตนเอง เป็นการเปลี่ยน “รัฐของประชาชน” ให้กลายเป็น “รัฐของทุน” อันนำไปสู่วิกฤติของหลักนิติธรรมและความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการที่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเข้าไปกำหนดทิศทางการใช้อำนาจรัฐในระดับโครงสร้าง ทั้งด้านการออกกฎหมาย การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ เพื่อให้ผลประโยชน์ตกอยู่ในมือของตนเองมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม สภาวะดังกล่าวทำให้หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกลายเป็นเพียงหลักการในเชิงทฤษฎี แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงในทางปฏิบัติ

ในบริบทประชาธิปไตยแบบรัฐสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองควรทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มกันมิให้ทุนใหญ่ หรือเครือข่ายอุปถัมภ์สามารถแทรกซึมเข้าไปยึดครองระบบการเมือง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อกลไกตรวจสอบอ่อนแอ การบังคับใช้กฎหมายเลือกปฏิบัติ และสังคมมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ ปรากฏการณ์การใช้อำนาจรัฐยิ่งเกิดขึ้นได้ง่ายและต่อเนื่อง ความเหลื่อมล้ำจึงทวีความรุนแรง ความไว้วางใจต่อสถาบันการเมืองลดลง และประชาชนค่อย ๆ แยกตัวออกจากการเมือง เนื่องจากไม่เชื่อว่าระบบทางการเมืองสามารถสะท้อนเสียงของตนได้จริง

ดังนั้น การป้องกันการใช้อำนาจรัฐจึงต้องดำเนินควบคู่ทั้งด้านโครงสร้างทางการเมือง กฎหมาย และการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยไม่ได้เกิดจากเพียงการมีรัฐธรรมนูญที่ดี หากต้องอาศัยประชาชนที่ตระหนักรู้ในสิทธิของตนเองและพร้อมมีส่วนร่วมตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างต่อเนื่อง การรักษาอำนาจรัฐให้เป็นของประชาชนจึงเป็นภารกิจร่วมกันระหว่างรัฐและสังคมโดยรวม



เอกสารอ้างอิง

- ดาวน้อย สุทธินิภาพันธุ์. (2560). *หลักประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ* (รายงานการอบรม). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (ม.ป.ป.). *หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2568, จาก https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/
- ศิริ พันธุ์ทา. (2561). รัฐและการจัดระเบียบของรัฐ. *Journal of Modern Learning Development*, 3(1), 28–42.
- สฤณี อาชวานันทกุล. (2565). *การยึดกุมกลไกกำกับดูแล (Regulatory Capture)*. สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2568, จาก <https://shorturl.asia/U9MeV>
- รณชัย โตสมภาค. (2560). *ประชาธิปไตย*. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2568, จาก <https://shorturl.asia/qvJob>
- Cheryl Saunders & Katrina Malone. (2025). *State Capture: How to Recognize and React to It*. Retrieved November 6, 2025, from <https://shorturl.asia/ugvsM>
- Dávid-Barrett, E. (2023). *State Capture and Development: A Conceptual Framework*. Retrieved November 6, 2025, from <https://shorturl.asia/vY2i5>
- Hegde, V. (2024). *Political Lobbying and Why It's Necessary*. Retrieved November 9, 2025, from <https://callhub.io/blog/advocacy/political-lobbying/>
- Pasculli, L. (2020). *The Corruption of The Law: The Effects of Lawmaking on Systemic Corruption*. Retrieved November 9, 2025, from <https://shorturl.asia/ai2Lz>
- Patterson, E. (n.d.). *What is State Capture*. Retrieved November 6, 2025, from <https://www.state-capture.org/blog/whatisstatecapture>
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2024). *Democracy*. Retrieved November 9, 2025, from <http://plato.stanford.edu/entries/democracy/>