

แนวคิด ‘รัฐพันลึก’ (Deep State)

ผศ.(พิเศษ) ดร.ธรรมรักษ์ เรืองจรัส

แนวคิดรัฐพันลึกถูกนำเสนอเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ที่กลไกบางส่วนของรัฐไม่ยอมทำหน้าที่ตอบสนองผู้มีอำนาจรัฐตั้งที่ควรจะเป็น

หน่วยงานหรือกลไกที่ว่ามักมีการทำงานในลักษณะที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนในวงกว้าง หรือแม้กระทั่งอยู่นอกเหนือจากระบบกฎหมายในทางใดทางหนึ่ง ลักษณะความซ่อนเร้นเช่นนี้เป็นสิ่งสำคัญของแนวคิด **Deep State**

เครือข่าย **Deep State** ต้องการปกป้องผลประโยชน์และสถานะของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการเข้าแทรกแซงทางการเมืองอย่างเปิดเผยมากเกินไป

ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อต่อเนื่องในการเมืองไทยในช่วงกว่า 10 ปีหลัง นอกจากจะเป็นประเด็นปัญหาต่อผู้คนในสังคมและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างเลี่ยงไม่ได้แล้ว ในแวดวงวิชาการก็ยังคงมีความพยายามวิเคราะห์ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ที่อยู่ตลอด และปฏิเสธไม่ได้ว่าการทำรัฐประหารโดย คสช. ก็เป็นผลสืบเนื่องจากความขัดแย้งดังกล่าว

แม้หลายคนจะท้อใจจากการเมือง แต่อีกหลายคนก็ยังคงต้องการจะรู้ว่าอะไรคือสาเหตุของความขัดแย้งที่เกาะกุมสังคมไทยมาจนทุกวันนี้ เราคงไม่สามารถตอบคำถามที่ว่านี้ได้ในเรื่องที่อันสั้น แต่เราอาจหาคำอธิบายบางแง่มุมของภาวะวิกฤตการเมืองอันยืดเยื้อในรอบกว่า 10 ปีที่ผ่านมาได้ด้วยการพิจารณาแนวคิดที่เรียกว่า ‘Deep State’ หรือตั้งที่มีการแปลเป็นภาษาไทยไว้ว่า ‘รัฐพันลึก’

‘รัฐพันลึก’ คืออะไร

เมื่อเอ่ยถึงคำว่ารัฐ เราจะนึกถึงลักษณะพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือการที่รัฐมีสภาพเปรียบได้กับองค์กรอันมีอำนาจสูงสุดเหนือดินแดนของตน และมีกลไกหรือเครื่องมือการทำงานในการสร้างระเบียบ บังคับใช้กฎเกณฑ์ และดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามที่ตนกำหนด ผู้ใดที่ได้ชื่อว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา ก็ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกที่รัฐใช้ในการปกครอง

สำหรับรัฐที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย มีรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ประชาชนก็ย่อมคาดหวังว่ารัฐบาลจะทำหน้าที่ของตนได้อย่างราบรื่น สามารถใช้กลไกของรัฐเพื่อดำเนินนโยบายต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้ระบบประชาธิปไตย (หรือถ้าพูดให้ชัดในทางวิชาการก็คือ เสรีประชาธิปไตย) ก็วางระบบของการจำกัดอำนาจรัฐบาลไว้ไม่ให้เกิน

ขอบเขตด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบสหรัฐอเมริกา หรือการเมืองคอร์ทตุลาการและรัฐธรรมนูญไว้ ถ่วงดุลอำนาจกับรัฐบาล

แต่การจำกัดอำนาจของรัฐบาลตามหลักเสรีประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่ากลไกของรัฐจะสามารถแข่งขันกับรัฐบาลได้ แนวคิดรัฐพันลึกเป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ที่กลไกบางส่วนของรัฐไม่ยอมทำหน้าที่ที่ตอบสนองผู้มีอำนาจ รัฐดังที่ควรจะเป็น กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือกลไกบางส่วนของรัฐจะทำการเหมือนว่าตนเองเป็นอิสระจากรัฐบาล มีผลประโยชน์ มีความคิดและหลักการเป็นของตนเอง จนในบางครั้งกลไกของรัฐกลับหันมาต่อต้านรัฐบาลเสียเอง

สำหรับรัฐที่ประสบกับสภาพเช่นนี้ ในสถานการณ์ทั่วไป กลไกส่วนที่เป็นอิสระนี้จะอยู่ในสภาพที่ดูเหมือนจะทำงานสอดคล้องกันไปด้วยดีกับรัฐบาล ไม่มีสิ่งใดบ่งชี้ให้เห็นว่ามีอะไรที่ผิดปกติ แต่เมื่อใดก็ตามที่มีสิ่งใดที่ขัดต่อความต้องการของพวกเขา ก็จะได้เผยตัวออกมาแสดงอำนาจของตนเพื่อทำตามสิ่งที่ตนต้องการ แม้สิ่งนั้นจะขัดกับความต้องการของกลไกปกติก็ตาม เปรียบได้กับเป็นเชื้อโรคที่แฝงอยู่ในร่างกายที่ในยามปกติก็ไม่แสดงอาการอะไร แต่จะแผลงฤทธิ์ออกมาในภาวะที่ร่างกายอ่อนแอหรือมีความไม่ปกติเกิดขึ้น

ในทางทฤษฎี โดยมากแล้ว **Deep State** มักเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงของรัฐโดยตรง เช่น กองทัพบก ตำรวจ หน่วยข่าวกรอง และหน่วยสืบราชการลับต่างๆ หน่วยงานเหล่านี้มีอุดมการณ์ ความเชื่อ และธรรมเนียมปฏิบัติของตนเองในการทำงาน แม้ว่าผู้นำประเทศและบุคคลในรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปสักเพียงใดก็ตามก็ไม่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานเหล่านี้มากนัก นอกจากนี้ หน่วยงานประเภทนี้มักมีการทำงานในลักษณะที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนในวงกว้าง หรือแม้กระทั่งอยู่นอกเหนือจากระบบกฎหมายในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งลักษณะความซ่อนเร้นเช่นนี้เป็นสิ่งสำคัญของแนวคิด **Deep State** นั่นเอง

เราอาจจะไม่นึกว่าปรากฏการณ์รัฐพันลึกเช่นนี้จะเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกที่ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของประชาธิปไตย แต่แท้จริงแล้ว นักวิชาการชื่อดังอย่าง ฮันส์ มอร์เกนเทอ (Hans Morgenthau) กล่าวไว้ตั้งแต่ปี 1955 ว่าสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นตกอยู่ในภาวะที่หน่วยงานด้านความมั่นคงพร้อมที่จะเข้าแทรกแซงหรือยับยั้งการทำงานของรัฐบาลด้วยเหตุผลทางความมั่นคง ถึงแม้ว่าอำนาจการปกครองประเทศในสถานการณ์ปกติจะอยู่ในมือของประธานาธิบดี สภาคองเกรส และองค์กรอื่นๆ ตามหลักการของสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน อำนาจที่แท้จริงกลับอยู่ในมือของหน่วยงานด้านความ

มั่นคงซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของกลไกส่วนที่ผ่านการเลือกตั้งหรือต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้น คำถามที่ตามมาก็คือ เราจะทราบได้อย่างไรว่าเรื่องใดบ้างที่จัดเป็นเรื่องความมั่นคง และเรื่องใดบ้างที่ไม่ใช่ เพราะเมื่อประเด็นใดก็ตามถูกจัดว่าเป็นเรื่องความมั่นคง ก็เท่ากับว่ากลไกด้านความมั่นคงจะเข้ามารับผิดชอบต่อและกีดกันหน่วยงานอื่นออกไป

ในเวลาต่อมา ประเทศตุรกีกลายเป็นประเทศที่มีการนำแนวคิดรัฐพันลึกมาใช้อธิบายอย่างโดดเด่นมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ซึ่งส่วนที่เรียกกันว่า **Deep State** ในตุรกีนั้นประกอบไปด้วยกองทัพ องค์กรตำรวจ หน่วยราชการ และหน่วยข่าวกรอง มีเหตุการณ์มากมายในตุรกีที่ถูกคาดการณ์ว่าเป็นผลงานของเครือข่าย **Deep State** ไม่ว่าจะเป็นเหตุลอบสังหาร การลักพาตัว เหตุลอบวางระเบิด รวมถึงการทำรัฐประหารโดยกองทัพ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ตุรกีเป็นประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางยุทธศาสตร์ระดับโลก เหตุการณ์ทางการเมืองต่างๆ ภายในตุรกีจึงถูกจับตามองว่าได้รับอิทธิพลหรือถูกแทรกแซงจากมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาตลอด ดังนั้น เมื่อชาวตุรกีพูดถึงคำว่า **Deep State** ก็มีความหมายที่รวมถึงความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงของตุรกีกับการแทรกแซงอย่างลับๆ โดยสหรัฐอเมริกาด้วย

แนวคิดรัฐพันลึกกับประเทศไทย

เมื่อพิจารณาแนวคิดรัฐพันลึกดังที่กล่าวมา แนวคิดนี้ช่วยให้เราวิเคราะห์บางแง่มุมของความขัดแย้งทางการเมืองของไทยได้อย่างน่าสนใจ เช่น ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลจากการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างแท้จริงหรือไม่ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยสามารถทำอะไรได้มากแค่ไหน หรือว่ารัฐบาลอาจทำงานได้ในขอบเขตบางอย่าง แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลไปขัดผลประโยชน์กับ **Deep State** ก็จะโดนเครือข่ายเหล่านี้เล่นงานเข้าได้

สำหรับ เออเจนี เมรีเออ (Eugénie Mérieau) นักวิชาการชาวฝรั่งเศส ได้ทำการวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองของไทยโดยใช้แนวคิด **Deep State** โดยได้ข้อสรุปว่าเครือข่าย **Deep State** ในประเทศไทยไม่ได้มีเพียงหน่วยงานด้านความมั่นคงเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่มองว่าตนไม่จำเป็นต้องเคารพเชื่อฟังรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเสมอไป เครือข่าย **Deep State** นี้ต้องการปกป้องผลประโยชน์และสถานะของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการเข้าแทรกแซงทางการเมืองอย่างเปิดเผยมากเกินไป จึงหาทางออกด้วยการสร้างสถานะและบทบาทขององค์กรบางองค์กรให้มีพลังมากพอที่จะจำกัดอำนาจของรัฐบาลได้อย่างชอบธรรม ซึ่งเมรีเออวิเคราะห์ว่าองค์กรหลักที่ได้โอกาสทำหน้าที่นี้นับตั้งแต่ยุครัฐธรรมนูญ 2540 เป็นต้นมา ก็คือองค์กรตุลาการ ขณะที่นักวิชาการชื่อดังท่านอื่น เช่น ผาสุก พงษ์ไพจิตร นิธิ เอียวศรีวงศ์ เกษียร เตชะพีระ และ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ก็หยิบยกเอาแนวคิดรัฐพันลึกไปกล่าวถึงและขยายความต่อตามความเข้าใจของแต่ละท่านด้วยเช่นกัน

แม้จะยังมีคำถามบางประการเกี่ยวกับการใช้แนวคิดนี้มาวิเคราะห์การเมืองไทย เช่น เราจะมอง **Deep State** ของไทยว่ามีเป้าหมายและจุดประสงค์สอดคล้องกันหมด หรือว่าใน **Deep State** นี้ก็ยังมีความขัดแย้งกันเองอยู่ แต่สิ่งหนึ่งที่เราทำได้ก็คือ การพิจารณาว่ารัฐบาลจากการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้นเคยมีอำนาจสร้างความเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริงมากเพียงใด หรือว่ารัฐบาลที่เราเคยเข้าใจว่าแข็งแกร่งนั้น จริงๆ แล้วทำได้เพียงแค่เดินตามทางที่มีใครขีดเส้นไว้ให้เท่านั้น ความขัดแย้งในการเมืองไทยที่ผ่านมาเป็นเพราะบทบาทของ **Deep State** ที่ว่านี้มากนักน้อยเพียงใด

ทำยที่สุดแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่เราต้องระวังก็คือ หากเราให้น้ำหนักกับแนวคิด **Deep State** มากเกินไป ก็เสี่ยงที่จะทำให้เรามองความขัดแย้งของไทยว่าเป็นเรื่องของชนชั้นนำบางกลุ่มที่แตกแยกกันเองโดยอาศัยกลไกรัฐเป็นเครื่องมือเท่านั้น และละเลยประชาชนอีกจำนวนมากที่ไม่ได้มีอำนาจรัฐ แต่ได้เข้ามามีบทบาทต่อรองอำนาจและผลประโยชน์ในการเมืองไทยอย่างกว้างขวางมากขึ้นกว่าในอดีต จึงจำเป็นที่เราจะต้องตระหนักถึงข้อดีและข้อจำกัดของการใช้แนวคิดรัฐพันลึกมาอธิบายความขัดแย้งทางการเมืองของไทยที่หลายคนเชื่อว่าเปลี่ยนโฉมหน้าไปมากในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา