

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 21 กันยายน 2543

กฎการลงคะแนนเสียงกับกฎหมายส่วนเกิน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีกฎหมายมากเกินไปกว่าระดับคุณภาพ (Optimal Level) การตรากฎหมายมีผลในการให้อำนาจอธิปไตยและระบบราชการในการควบคุมและกำกับสังคม การเมืองและเศรษฐกิจไทย การควบคุมและกำกับดังกล่าวนี้ควรจะอยู่ในระดับอันเหมาะสม ไม่มากเกินไป และไม่น้อยเกินไป ระดับการควบคุมและกำกับอันเหมาะสมนี้เรียกว่า ระดับคุณภาพ (Optimal Regulation) อันได้แก่ ระดับการควบคุมและกำกับที่ก่อให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด (Social Welfare Maximization) หากการควบคุมและกำกับที่สูงกว่าระดับนี้ หรือต่ำกว่าระดับนี้ การสูญเสียสวัสดิภาพสังคม (Welfare Loss) ย่อมก่อเกิดขึ้น

การตรากฎหมายย่อมต้องมีการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ควบคู่ไปด้วย หากกฎหมายที่ตราขึ้นไม่มีการบังคับใช้ สังคมย่อมต้องสูญเสียทรัพยากรในทางเปล่าประโยชน์ในการตรากฎหมายดังกล่าว เพราะมิได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่ตราขึ้น ความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมายอาจเกิดจากสาเหตุอย่างน้อย 3 ประการ ประการหนึ่งเกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ประการหนึ่งเกิดจากความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมาย อันเป็นผลจากธรรมชาติของกฎหมายนั้น อาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์ (Crime Without Victims) นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ ประการสุดท้ายเกิดจากความไม่เพียงพอของจำนวนเจ้าพนักงานในการบังคับกฎหมายอย่างเสมอภาค

การตรากฎหมายจำนวนมากเกินกว่าที่กำลังเจ้าพนักงานจะบังคับใช้ได้ก็ดี หรือการตรากฎหมายเกินกว่าความจำเป็นก็ดี เหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดสภาวะการมีกฎหมายล้นเกิน ทุกวันนี้ประชาชนได้เห็นผู้ขับขีรถจักรยานยนต์จำนวนมากมิได้สวมหมวกกันน็อก ทั้งๆที่มีกฎหมายหมวกกันน็อก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค กระนั้นก็ตาม ผู้คนในระบบราชการยังคิดตรากฎหมายห้ามสตรีสวมรองเท้าส้นสูงในการขับรถยนต์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกินความจำเป็น

เพราะผู้ขับขี่รถยนต์ ไม่ว่าจะสตรีหรือบุรุษ ล้วนมีความรักตัวกลัวตายและกลัวการสูญเสียเหมือนกันทั้งสิ้น

สภาวะที่สังคมมีกฎหมายล้นเกินย่อมเปิดช่องให้เจ้าพนักงานสามารถเลือกบังคับใช้กฎหมายในทางฉ้อฉลได้ และเลือกบังคับใช้กฎหมายในการดูซ้ำส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ ในสังคมดังกล่าวนี้ ประชาชนจะมีความเคยชินกับการละเว้นการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานโดยมิได้ตรวจสอบว่า การละเว้นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้เกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน หรือเกิดจากจำนวนพนักงานไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ภาพการละเว้นการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานให้สิ่งจูงใจแก่ประชาชนในการละเมิดกฎหมายเพิ่มขึ้น ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเสื่อมทรมลง และเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมายชนิดเลือกปฏิบัติได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดสังคมไทยจึงมีกฎหมายล้นเกิน?

คำตอบของคำถามนี้ต้องอาศัยการเพ่งพิเคราะห์กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภา โดยที่คำตอบอยู่ที่กฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ในรัฐสภา

เมื่อพิจารณาแต่เพียงผิวเผินอาจหลงเข้าใจว่า รัฐสภาไทยยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule) ในการลงมติในกระบวนการนิติบัญญัติ รวมทั้งอาจหลงเข้าใจว่า กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเป็นกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ในเมื่อสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย แท้ที่จริง หาได้เป็นเช่นนั้นไม่

ภายใต้กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้กันมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาเกินกว่า 25% ของจำนวนสมาชิกทั้งสิ้นสามารถมีผลบังคับใช้ได้ โดยที่ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ (25%+1) ก็ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาได้แล้ว

ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ?

แม้ว่ารัฐสภาไทยจะยึดถือกฎคะแนนเสียงข้างมากในการลงมติในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่มติของรัฐสภาเพียงได้รับคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุมเท่านั้น มิได้เข้มงวดถือเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆก็ยึดเกณฑ์ว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ จึงจะถือเป็นองค์ประชุม ร่างกฎหมายที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประชุมถือได้ว่าได้รับความเห็นชอบ

จากรัฐสภา ด้วยเหตุดังนี้ หากมีสมาชิกมาประชุมเพียง 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ ร่างกฎหมายที่ได้ความเห็นชอบเพียง 25%+1 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่สามารถมีผลบังคับได้

กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภา หากพิจารณาแต่เพียงกะพี้แล้ว ทำให้หลงเข้าใจว่าเป็นกฎคะแนนเสียงข้างมาก แต่เนื้อแท้เป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule) เพราะร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาไม่ถึง 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่อาจมีผลบังคับใช้ได้ การใช้กฎคะแนนเสียงข้างน้อยโดยเนื้อแท้เช่นนี้เอง ทำให้รัฐสภาไทยผลิตกฎหมายมากเกินไปกว่าระดับอันเหมาะสม และมีอาจกล่าวอ้างอย่างเต็มปากเต็มคำได้ว่ากฎหมายเหล่านี้ได้รับความยินยอมเห็นชอบจากประชาชน ในเมื่อมีกฎหมายจำนวนมากที่ผ่านรัฐสภาโดยมิได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ กฎการลงคะแนนเสียงที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาไทยจึงทำให้สังคมไทยมีกฎหมายล้นเกิน

รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆมิได้กำหนดกฎการลงคะแนนเสียงให้แตกต่างตามประเภทของกฎหมาย แม้ว่ารัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2489 เป็นต้นมา จะจำแนกกฎหมายออกเป็น 2 กลุ่ม อันประกอบด้วยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่หาได้บังคับใช้กฎการลงคะแนนเสียงที่แตกต่างกันไม่ จารีตรัฐธรรมนูญแต่อดีตมุ่งสงวนอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหาร และลิดรอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้ จารีตเช่นนี้ไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของรัฐสภา เพราะการลิดรอนอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากจะสร้างอุปสรรคในการเอื้ออำนวยให้มีนวัตกรรมในด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประพฤติกกรรมเบี่ยงเบนจากการทำหน้าที่นิติบัญญัติได้อีกด้วย ดังนั้น การสงวนอำนาจในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหารจึงเป็นจารีตซึ่งสมควรธำรงไว้ต่อไป

หากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคต กฎการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาเป็นประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาอย่างยิ่ง หลักการพื้นฐานที่พึงพิจารณามีอย่างน้อย 2 หลักการ หลักการแรกว่าด้วยความยากง่ายในการผ่านกฎหมาย หลักการที่สองว่าด้วยความยินยอมเห็นชอบของประชาชน

กฎการลงคะแนนเสียงในกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาไทยเกือบจะให้การผ่านกฎหมายเป็นไปได้โดยง่าย (กระนั้นก็ตาม ยังไม่ทันอกทันใจผู้คนบางหมู่เหล่า) แต่ทำให้กฎหมายจำนวนมากมีอาจกล่าวอ้างได้ว่าได้รับความยินยอมเห็นชอบจากประชาชน

หากยึดหลักความยินยอมเห็นชอบจากประชาชนในการร่างกฎหมาย ก็ต้องยึดกฎ
คะแนนเสียงข้างมากแทนที่กฎคะแนนเสียงข้างน้อยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ต้องได้รับความ
เห็นชอบจากเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินสมควรต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน เพราะเป็น
กฎหมายที่กระทบต่อทุกข์สุขและสวัสดิภาพของประชาชน ดังนั้น จึงต้องยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก
ที่แท้จริง (เกินกว่า 50% ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่) กฎหมายในกลุ่มนี้ประกอบด้วยกฎหมายภาษีอากร
กฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายเงินตรา กฎหมายหนี้สาธารณะ กฎหมายการบริหารการคลัง
กฎหมายการบริหารการเงิน กฎหมายรัฐวิสาหกิจ และกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญมักกำหนดให้ใช้กฎคะแนนเสียงข้างมากที่เข้มงวด (Qualified Majority
Rule) อาทิเช่น คะแนนเสียงสองในสาม หรือคะแนนเสียงสามในสี่ ในกรณีการทำสัญญาหรือข้อตกลง
ระหว่างประเทศที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงเขตราชอาณาจักร และในกรณีการประกาศสงคราม

กฎคะแนนเสียงข้างมากที่เข้มงวด (คะแนนเสียงสองในสาม) สมควรนำมาบังคับใช้
กับการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมา
กับเงินให้กู้ขององค์กรโลกบาล (กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก ฯลฯ) และประเทศ
มหาอำนาจ เพราะกฎหมายในกลุ่มนี้มักจะมีผลในการลดถอนอธิปไตยของประเทศชาติ