

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 30 พฤศจิกายน 2543

แนวโน้มการเมืองไทย ว่าด้วยประพจน์กรรมในตลาดการเมือง ตอนที่สอง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ตอนที่หนึ่งของบทความเรื่องนี้กล่าวถึงประพจน์กรรมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมือง และพรรคการเมือง ในตอนนี้ จะกล่าวถึงประพจน์กรรมของรัฐสภา

ข้อ 4. รัฐสภา

(1) รัฐสภายังคงมีบทบาทอันจำกัดในกระบวนการนิติบัญญัติดูจกเดียวกับรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

รัฐสภาเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ (Public Exchange) ที่ซึ่งมีการผลิตกฎหมาย แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเสรีภาพในการนำเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับด้วยการเงิน เพราะต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี พรรคการเมืองที่มี ส.ส. น้อยกว่า 20 คนไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย รัฐสภาไม่สามารถคานอำนาจฝ่ายบริหารในการก่อกองทัพต่างประเทศ การทำข้อตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการรับเงื่อนไขการค้าเงินนโยบาย (Policy Conditionalities) อันเกิดจากการขอเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย ทั้ๆที่เงื่อนไขการค้าเงินนโยบายดังกล่าวนี้ในบางกรณีต้องการบัญญัติกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่า เพื่ออนุมัติตามข้อตกลง

(2) รัฐสภาแปรสภาพเป็นเวทีละครและเวทีต่อรองผลประโยชน์มากขึ้นเรื่อยๆ

การถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุและโทรทัศน์เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาแสดงผลงานด้วยการอภิปรายในวาระการประชุมสำคัญ ดังเช่นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และการพิจารณากฎหมายฉบับสำคัญ และสมาชิกรัฐสภาสามารถสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการร่วมอภิปราย โดยไม่ต้องมีรายจ่ายในการเข้าสถานีวิทยุและโทรทัศน์ ผู้ที่มีโอกาสवादวลดลงบนเวทีการอภิปรายสามารถบันทึกเทปคาสเซ็ทหรือวีดีทัศน์ เพื่อแจกจ่ายเผยแพร่ในเขตการเลือกตั้งของตน การอภิปรายในรัฐสภาสำหรับประชาชนบางหมู่เหล่าแปรสภาพเป็นรายการ

บันเทิงดูจเดียวกับรายการละครโทรทัศน์ โดยที่ผู้ชมคาดหวังความบันเทิงและความดูเด็ดเด็ดมัน ในการอภิปราย ยิ่งกว่าสาระทางการเมือง

ในด้านหนึ่งรัฐสภาแปรสภาพเป็นเวทีละคร แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐสภาก็มีสภาพ เป็นเวทีที่ต่อรองผลประโยชน์มากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน (People Participation) ด้วยเหตุดังนั้น รัฐสภาจะกลายเป็นพื้นที่สาธารณะของ องค์กรประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ องค์กรประชาชนสามารถคานอำนาจกลุ่มทุน ทั้งภายในและระหว่างประเทศในการผลักดันกฎหมายและนโยบาย ในแง่นี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เกื้อกูลให้องค์กรประชาชนมี *Countervailing Power* กับกลุ่มทุน

(3) การซื้อขายเสียงในรัฐสภาเป็นปรากฏการณ์ปกติ

การซื้อขายเสียง (Logrolling) ปรากฏในตลาดการเมืองทุกระดับและทุกฤดูกาล มิได้จำกัดเฉพาะฤดูกาลเลือกตั้ง นอกจากนี้ การซื้อขายเสียงมิใช่สิ่งชั่วช้าเสมอไป ในบางกรณี การซื้อขายเสียงอาจช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการสังคม

ในการพิจารณากฎหมายบางฉบับ ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลอาจต้องเจรจา แลกเปลี่ยนการผ่านกฎหมายของกันและกัน หรือในการพิจารณากฎหมายฉบับเดียวกัน อาจมีการ เจรจาแก้ไขมาตราบางมาตราแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน การเจรจาดังกล่าวนี้เข้าข่ายการซื้อขาย เสียง เพียงแต่มิได้มีการชำระเป็นตัวเงิน หากแต่เป็นการ 'ซื้อ' กฎหมายฉบับหนึ่งแลกับกฎหมาย อีกฉบับหนึ่ง หรือการ 'ซื้อ' มาตราหนึ่งแลกับอีกมาตราหนึ่ง

การซื้อขายเสียงอาจเกิดขึ้นในวาระการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและวาระ การพิจารณากฎหมายหรือการแต่งตั้งบุคคล ฝ่ายรัฐบาลอาจต้องซื้อเสียงสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน บางคน เพื่อให้กฎหมายผ่านสภา ทั้งสองฝ่ายอาจต้องซื้อเสียงสมาชิกในฝ่ายของตน เพื่อมิให้ แดกแถว

(4) การแย่งชิงตำแหน่งในรัฐสภาเป็นธรรมชาติของสัตว์เศรษฐกิจ

สมาชิกรัฐสภามิใช่อรหันต์ หากแต่เป็นปุถุชนที่มีกิเลส ตัณหา ราคะ และความ เห็นแก่ได้ การแย่งชิงตำแหน่งในรัฐสภาจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ การแย่งชิงตำแหน่งใน วุฒิสภามีลักษณะโกลาหลมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมีกฎเกณฑ์ และจารีตที่แน่นอน มีการตกลงจัดสรรตำแหน่งระหว่างพรรคการเมืองต่างๆอย่างชัดเจน ดังนั้น การแย่งชิงตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นการแย่งชิงภายในพรรคเดียวกันเป็นด้านหลัก ส่วน วุฒิสภาแต่เดิมเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย จึงอาศัยกฎเกณฑ์และจารีตของระบบ ราชการในการจัดสรรตำแหน่ง ครั้นสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง กติกาการเล่นเกมที่เข้ามา ตั้งแต่เดิมมิอาจใช้ต่อไปได้ ภาพหมาแย่งกระดูกจึงปรากฏในวุฒิสภา

ในสภาผู้แทนราษฎร การแย่งชิงตำแหน่งจะเข้มข้นเป็นพิเศษในคณะกรรมการงบประมาณ เพราะเป็นตำแหน่งที่สามารถหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดินได้โดยง่าย

(5) สมาชิกรัฐสภาจะผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่เขตการเลือกตั้งของตน คราวนี้มีได้จำกัดเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากแต่ครอบคลุมถึงสมาชิกวุฒิสภาด้วย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน มิฉะนั้นอาจพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การผันงบประมาณแผ่นดินไปพัฒนาฐานที่มั่นทางการเมืองเป็นจารีตที่มีมาช้านาน และยากที่จะเลิกล้มได้ ภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ไม่ว่าจะเป็นเขตใหญ่หรือเขตเล็ก การเลือกตั้งเป็นกลไกที่สร้างความรับผิดชอบ ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งต้องสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน การผันงบประมาณแผ่นดินเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุด บางครั้งงบประมาณแผ่นดินถูกผันไปให้หัวคะแนนในรูปของการก่อสร้างและระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นการกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยไม่ต้องใช้เงินของตนเอง แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะมีบทบัญญัติที่ป้องกันการผันงบประมาณแผ่นดิน แต่จะไม่มีประสิทธิผล เพราะมีช่องทางหลีกเลี่ยงเป็นอันมาก

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) อาจเป็นกลุ่มเดียวในรัฐสภาที่ไม่ต้องการการผันงบประมาณแผ่นดิน เพราะไม่มีเขตการเลือกตั้งที่เฉพาะเจาะจง จึงไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้ง รับผิดชอบต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มนี้เป็นความรับผิดชอบที่มีต่อผู้นำพรรค หากใช้ความรับผิดชอบต่อประชาชนไม่ เพราะผู้นำพรรคเป็นผู้บรรจุชื่อตนในบัญชีรายชื่อของพรรค

(6) การประชุมในสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินด้วยความไม่ราบรื่น และบางครั้งอาจมีสภาพจลาจล

ทั้งพรรคฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างจัดตั้ง *องค์กรพิทักษ์นาย* และ *องค์กรพิทักษ์พรรค* เพื่อทำหน้าที่ก่อกวนการอภิปรายของฝ่ายตรงข้าม โดยอ้างอิงข้อบังคับการประชุมของสภา และอ้างอิงการถูกอภิปรายพาดพิง การเล่นเกมก่อกวนเพื่อทำลายประสิทธิภาพการอภิปรายของฝ่ายตรงข้าม แม้จะไม่ใช่ผลดีต่อสุขภาพของรัฐสภา จะยังคงปรากฏต่อไป ในเมื่อเหล่านักเลือกตั้งมีวุฒิภาวะเพียงระดับนี้