



เอกสารชี้แจง

ตอบคำถามจุดเสี่ยงการเลือกตั้งคณะกรรมการโดยตรง
และระบบซัพเปอร์ประธานาธิบดี

ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๗ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

เอกสารชี้แจง

ตอบคำถามจุดเสี่ยงการเลือกตั้งคณะกรรมการโดยตรงและระบบชูปเปอร์ประธานาธิบดี
ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๗ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายปิดท้าย การพิจารณาข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อคืนวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ พร้อมฉายสไลด์และแจกเอกสารประกอบ โดยตั้งคำถามถึงจุดเสี่ยงเกี่ยวกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเสียงข้างมากที่เสนอให้เลือกตั้งคณะกรรมการโดยตรงหลายประการ แต่ผมไม่มีโอกาสได้ตอบในที่ประชุม เพราะที่ประชุมปิดการอภิปราย ผมจึงขออนุญาตตอบไว้ ณ ที่นี้ เพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิงต่อไป

เพื่อให้การอธิบายมีความกระชับต่อไปผมจะเรียก “ประธานกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ” ว่า “ผู้โต้แย้ง” และเรียก “กรรมการเสียงข้างมาก” ว่า “ผู้เสนอ” โดยจะเริ่มอธิบายจากข้อโต้แย้งที่เป็นจุดเสี่ยงตามลำดับดังนี้

จุดเสี่ยงที่ ๑ การเพิ่มความขัดแย้งในสังคมให้ลึกขึ้น “ผู้โต้แย้ง” กล่าวว่า ถ้าพรรคหนึ่งส่งหัวหน้าพรรคและคนสำคัญของพรรค ๓๖ คน (หรือ ๗๒ คนตามข้อเสนอของ สนช.) และไม่ได้รับเลือกตั้ง ทั้งยังไม่อาจเป็น ส.ส. ได้ด้วย เพราะเลือกพร้อมกัน คนสำคัญของพรรคทั้งหมดต้องตกงาน ๔ ปี ความขัดแย้งจะเพิ่มความรุนแรงขึ้นหรือไม่?

คำตอบ

เรื่องนี้ได้มีการพูดคุยกันบ้างแล้วแต่เห็นว่ายังมีเวลาที่จะคิดให้ตกผลึก จึงยังไม่ได้เสนอไว้ แต่ทางออกเรื่องนี้แก้ไขไม่ยาก เพียงแต่กำหนดให้การเลือกตั้งคณะกรรมการและ ส.ส. แยกจากกัน ซึ่งปกติ กกต. ก็แยกการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ออกจากกันอยู่แล้ว เช่นกำหนดให้เลือกตั้งฝ่ายบริหารก่อน เมื่อรู้แล้วว่าทีม ไทชนะ ก็กำหนดให้เลือกตั้ง ส.ส. ภายหลัง ทีมที่แพ้เลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหารก็สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ได้ คราวนี้จะแพ้หรือชนะก็ขึ้นอยู่กับความนิยมของแต่ละคน คงไม่มีระบบไหนรับประกันได้ เพราะฉะนั้นจุดเสี่ยงนี้แก้ไขง่าย ไม่ใช่เรื่องที่น่าวิตกแต่อย่างใด

จุดเสี่ยงที่ ๒ การซื้อเสียงจะรุนแรงขึ้น เพราะผู้ชนะกินรวบ (Winners take all) จึงต้องลงทุนมหาศาล และเมื่อมีการเลือกตั้งพร้อมกันทั้ง ครม.และ ส.ส. ก็ต้องเสียเงินซื้อเสียงทั้งบัญชีรายชื่อ และ ส.ส. (เพื่อให้ได้ ส.ส. มากที่สุดในสภาด้วย) และจะทำให้ผู้ออกเงินให้พรรคมากได้อยู่ในบัญชีรายชื่อ ครม. มากกว่า คนมีความรู้ความสามารถและจะมีการถนอมทุนสูงขึ้น

คำตอบ

ประการแรก การเลือกตั้งจัดไม่พร้อมกันแน่ และต้องจัดเลือกตั้งคณะกรรมการก่อนดังกล่าวแล้ว การจะทุ่มซื้อทั้งสองอย่างพร้อมกันก็ตกไป

ประการที่สอง การเลือกตั้งฝ่ายบริหารกำหนดให้ผู้ชนะต้องได้คะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้สมัคร ถ้ารอบแรกไม่มีผู้ใดชนะ ให้จัดเลือกตั้งรอบสองโดยนำคะแนนที่หนึ่งและสองมาเลือกใหม่ เพื่อให้สะท้อน

เจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง วิธีนี้หลายประเทศนิยมใช้ แม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นแต่ก็คุ้มที่จะได้คนที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการมาบริหารประเทศ ถ้าต้องซื้อสองรอบคงอ่วมแน่

ประการที่สาม การที่กำหนดให้ผู้สมัครต้องระบุชื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการสมัครให้ชัดเจน ประชาชนผู้เลือกตั้งจะได้รู้ว่านายทุนพรรคส่งใครมาเป็นรัฐมนตรี เป็นคนดีมีความรู้ความสามารถหรือมีประสบการณ์หรือมีประวัติอย่างไร? เป็นนายทุนหรือเจ้าของบ่อนหรือเปล่า ถ้าเห็นว่าประวัติไม่ดีจะ得不เลือกตั้งแต่ต้น เพราะมีโอกาสจะตรวจสอบได้ก่อนเลือกตั้ง ไม่ใช่ระบบเดิมที่ขึ้นอยู่กับนายทุนพรรคจะให้ใครมาเป็นรัฐมนตรีโดยที่ประชาชนไม่มีทางเลือกเลย ฐานคิดนี้เชื่อว่าจะมีประชาชนที่ไม่ขายเสียงและตื่นรู้ทางการเมืองและรู้เท่าทันนักการเมืองออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น โดยเฉพาะในอนาคตที่ประชาชนจะมีความรู้และพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ฐานคิดนี้ไม่เชื่อว่าประชาชนจะหุนหันต้อเล่อทำตามคำสั่งของนักการเมืองหรือหวั่นไหวโดยไม่สนใจว่านักการเมืองจะส่งใครมาให้เลือก ประเทศไทยไม่น่าจะสิ้นหวังขนาดนั้น ถึงแม้จะยังมีปัญหาอยู่มากก็ตาม

ประการที่สี่ เรื่องการทุ่มเงินซื้อเสียงอย่างรุนแรงเพื่อให้ชนะแบบกินรวบ เรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงนี้ไม่ว่าจะใช้การเลือกตั้งวิธีใดก็แก้ไม่ได้ในเร็ววันนี้ ถ้าในอนาคตประเทศไทยพัฒนาให้มีคนชั้นกลางเป็นคนส่วนใหญ่ ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงจะลดลง ดังนั้นวันนี้จึงต้องออกแบบให้ กกต. ทำงานเชิงรุกมากขึ้นสามารถจับนักการเมืองที่ซื้อสิทธิขายเสียงให้มีประสิทธิภาพ ถ้าผู้สมัครคณะรัฐมนตรีถูกจับได้ว่าซื้อสิทธิขายเสียงก็จะต้องสอยทั้งวงตั้งแต่ยกแรก ฐานคิดนี้ยังเชื่อว่าการซื้อ ส.ส. เพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีง่ายกว่าการซื้อเสียงจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งประเทศ ดังตัวอย่างของการเลือกตั้งผู้ว่า กทม. ที่ผู้ซื้อเสียงไม่เคยชนะแต่ผู้ชนะชนะจากกระแสการเมืองมาโดยตลอด

จุดเสี่ยงที่ ๓ มีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เข้มแข็งเกินไป เพราะมาจากการเลือกตั้งตรงของประชาชน ปรับออกไม่ได้ นายกรัฐมนตรีจะปรับ ครม. ไม่ได้ เพราะต่างคนต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ทำให้นายกรัฐมนตรีเข้มแข็งแต่ท้ายที่สุด ความเข้มแข็งมากเกินไป เช่นนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารไปแทรกแซงองค์กรอิสระ สื่อมวลชน ฯลฯ จนเป็นที่มาของการชุมนุมขับไล่รัฐบาลและความขัดแย้งในปัจจุบันส่วนหนึ่งก็เพราะฝ่ายบริหารเข้มแข็งเกินไปเอง

คำตอบ

ประการแรก การเหมาเอาว่าคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะปรับไม่ได้จะเปลี่ยนไม่ได้ การเหมาเอาอย่างนี้เป็น การ “มโน” โดยไม่รู้ไม่เข้าใจความจริงของการเมือง เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ “ผู้เสนอ” ได้คุยกันบ้างแล้วแต่เห็นว่ายังมีเวลาจึงยังไม่ได้สรุป โดยปกติ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจจะตายป่วย ลาออก ถูกถอดถอน หรือบริหารไม่เข้าตาประชาชน ถ้าเกิดกรณีเหล่านี้จะดำเนินการอย่างไร? เช่น ถ้านายกรัฐมนตรีตายให้รองนายกรัฐมนตรีอันดับหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีแทน หรือถ้านายกรัฐมนตรีป่วยหรือลาออกให้แต่งตั้งคนใหม่แทนได้ หรือถ้านายกรัฐมนตรีถูกถอดถอนถือว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหมดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศต่อไปให้พ้นหน้าที่ไปทั้งคณะ และอาจให้ชุดที่ได้รับเลือกตั้งอันดับสองมาเป็นรัฐบาลแทนเท่าเวลาที่เหลืออยู่ เป็นต้น รายละเอียดเหล่านี้สามารถกำหนดให้สอดคล้องกับความเป็นจริงได้ ไม่ใช่ทุกอย่างต้องเถรตรงไปหมด เช่น ในอเมริกา สมัยประธานาธิบดีลินคอล์น ที่มีนายแอ็กนิว สมัครเป็นรองประธานาธิบดี

มาด้วยกัน แต่นายแอกนิวมีเรื่องอื้อฉาวต้องลาออกไปก่อน นิกสันจึงแต่งตั้งนายฟอร์ต มาเป็นรองประธานาธิบดี ต่อมานิกสันถูกตรวจสอบข้อหา วอเตอรืเกตและต้องลาออก ฟอร์ตจึงขึ้นเป็นประธานาธิบดี โดยที่ฟอร์ตไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเหมือนประธานาธิบดีคนอื่น ทั้งหมดขึ้นอยู่กับกฎหมายจะกำหนด กฎเกณฑ์ไว้อย่างไร ไม่ใช่ปัญหาที่จะมาระบุว่าเป็นจุดเสี่ยง เพียงคิดต่อให้ครบถ้วนก็ไม่มีข้อที่จะต้องวิตกกังวลแต่อย่างใด

ประการที่สอง การอ้างว่านายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะเข้มแข็งเกินไป ความจริงนายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะมาด้วยวิธีใดก็มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ทั้งสิ้น การที่นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ขึ้นกับที่มาแต่ขึ้นอยู่กับนิสัยเฉพาะตัวของนายกรัฐมนตรีแต่ละคน เหมือนกับตัวอย่างที่บอก่านายกรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งของ ส.ส. ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ที่ใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ และกลไกการถ่วงดุลด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจใช้ไม่ได้ผลจึงกลายเป็นปัญหาวิกฤติของการเมืองไทย แต่การที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงไม่ได้หมายความว่าจะทำให้ใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ เพราะระบบนี้จะกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจมิชอบให้มีประสิทธิภาพทำงานได้ดีกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เรื่องเหล่านี้ยังมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม ข้อเสนอที่เสนอไว้ยังเป็นแต่เพียงหลักการที่จะต้องพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมให้ชัดเจน เรื่องนี้ “ผู้เสนอ” ได้ตกลงกันไว้แล้วว่า จะทำข้อเสนอส่งเพิ่มเติมต่อไป ปกติการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพต้องมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง แต่ถ้าใช้อำนาจมิชอบต้องมีกลไกเอาออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จุดเสี่ยงที่สี่ มีความเสี่ยงเชิงโครงสร้างสูงมาก

๔.๑ คณะรัฐมนตรีที่มาจากจากการเลือกตั้งตามข้อเสนอนี้มีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เพราะประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด เสนอกฎหมายไม่ได้ เสนองบประมาณไม่ได้ แต่ระบบที่เสนอเป็นระบบแบ่งแยกอำนาจเทียม เพราะ ห้าม ครม. เป็น ส.ส. และห้ามยุบสภา แต่ให้เสนอกฎหมายได้ เสนองบประมาณได้ และนายกรัฐมนตรีต้องให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายการเงินที่ ส.ส. เสนอเราจึงอาจเรียกระบบนี้ว่า “Super Presidentialized Parliamentary System” หรือระบบรัฐสภาที่ทำให้เป็นระบบซุเปอร์ประธานาธิบดี”

คำตอบ

ประการแรก ที่ระบุว่าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเสนอกฎหมายไม่ได้ และเสนอกฎหมายงบประมาณไม่ได้นั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ผิด เพราะที่ถูกต้องคือ “ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายงบประมาณต่อสภา” แน่นนอนเพราะถ้าฝ่ายบริหารเสนองบประมาณไม่ได้จะบริหารประเทศได้อย่างไร? ไม่ว่าจะใช้รูปแบบใดฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลของประเทศต้องเสนอกฎหมายงบประมาณได้ ไม่ทราบว่ามี “ผู้โต้แย้ง” ไปเอาข้อมูลผิด ๆ มาจากไหน เรื่องนี้ถ้ายังสงสัยให้อีเมลไปถามทำเนียบขาวได้โดยตรง ถ้าใครอยากรู้เรื่องการเมืองอเมริกาไปลองหาหนังสือเรื่อง “การเมืองอเมริกา” ที่ผมเขียนไว้ก็ได้ จะทำให้มีความรู้เรื่องการเมืองอเมริกาพอสมควร เรื่องนี้เป็นเรื่องน่าแปลกที่ “ผู้โต้แย้ง” นำข้อมูลผิด ๆ มากล่าวหาหักล้าง “ผู้เสนอ” ไม่ทราบว่ามีเจตนาอะไร?

ประการที่สอง ที่ระบุว่าข้อเสนอของ “ผู้เสนอ” เป็น “ระบบรัฐสภาที่ทำให้เป็นระบบซูปเปอร์ประธานาธิบดี” นั้นแสดงว่า “ผู้โต้แย้ง” ต้องการบอกให้ สปช. และประชาชนที่ฟังการถ่ายทอดในคืนนั้นเห็นว่าข้อเสนอของ “ผู้เสนอ” ที่ให้ประชาชนเลือกคณะรัฐมนตรีโดยตรงเป็นอันตรายต่อประเทศไทยยิ่งกว่า “ระบบประธานาธิบดี” ไขหรือไม่? ผมไม่อาจจะคาดเดาเจตนาของท่านได้

“ผู้โต้แย้ง” ระบุว่าข้อเสนอของ “ผู้เสนอ” เป็น “ระบบรัฐสภาที่ทำให้เป็นระบบซูปเปอร์ประธานาธิบดี” เพราะ ๑) นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ไม่มีอำนาจเสนอกฎหมายงบประมาณ ข้อนี้บอกแล้วว่าข้อมูลผิด และ ๒) ส.ส.ที่จะเสนอกฎหมายการเงินต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ข้อนี้ความจริงเป็นข้อกำหนดของระบบรัฐสภาที่ ส.ส.ไม่มีอำนาจที่จะเสนอกฎหมายการเงินได้เองแต่ถ้าต้องการเสนอต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองเสียก่อน จึงจะเสนอได้ ข้อนี้ขอยืนยันว่าไม่ใช่ข้อเสนอของ “ผู้เสนอ” เพราะข้อเสนอของ “ผู้เสนอ” คือให้ ส.ส. มีอำนาจเสนอกฎหมายได้ทุกประเภท รวมทั้งกฎหมายการเงินตามหลักการของระบบแบ่งแยกอำนาจ

การที่ “ผู้โต้แย้ง” จงใจใช้ข้อมูลที่บิดามาสราง “วาทกรรม” โดยใช้ศัพท์แสงทางวิชาการใหม่ ๆ ให้น่าเชื่อถือ เช่น Super Presidentialized Parliamentary System เพื่อจะกล่าวหาว่าข้อเสนอของ “ผู้เสนอ” เป็น “ระบบรัฐสภาที่ทำให้เป็นระบบซูปเปอร์ประธานาธิบดี” ที่อันตรายมากกว่า “ระบบประธานาธิบดี” จึงน่าสงสัยว่า “ผู้โต้แย้ง” มีเจตนาอะไร? ข้อสงสัยนี้ใครจะตอบได้บ้าง? ถ้าเป็นมวยก็คงกะน็อกในหมัดเดียวเลย เรื่องการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรีโดยตรงนั้น ไม่มีอะไรผิดหรือถูกทั้งทางวิชาการและการปฏิบัติ ใครจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเป็นสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่อย่างน้อยการถกเถียงก็ทำให้มีโอกาสรเรียนรู้ร่วมกัน ถือว่าเป็นความพยายามที่จะแสวงหาแนวทางใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม ถ้าเห็นว่าไม่เหมาะสมก็โยนทิ้งไปเท่านั้น

๔.๒ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและภาวะ “เปิดง่อย” จะเกิดขึ้นเมื่อพรรคที่หนึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีแต่ไม่มีเสียงข้างมากในสภา แต่พรรคที่สองที่แพ้ในการเลือกตั้งคณะรัฐมนตรี แต่ชนะได้เสียงข้างมากในสภา การเสนอกฎหมาย และการเสนองบประมาณในสภาที่จะเป็นไปได้อย่างหรือเป็นไปไม่ได้เลย ในกรณีเช่นนี้อาจเกิดภาวะ “เปิดง่อย” ที่รัฐบาลทำอะไรไม่ได้ หรือรัฐบาลอาจต้องใช้เงินมหาศาล “ซื้อ” ส.ส. เพราะเราไม่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบสหรัฐอเมริกา ที่จะ “ประนีประนอม” กันได้ในสภา และวินัยพรรคของสหรัฐไม่รุนแรงเหมือนของไทย

คำตอบ

ประเทศไทยไม่ใช่ระบบสองพรรคเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จะมีพรรคที่ได้รับเลือกตั้งมี ส.ส. ในสภาหลายพรรคอาจถึง ๗-๘ พรรค ถ้าพรรครัฐบาลมี ส.ส. น้อยกว่าพรรคที่สองในสภา พรรครัฐบาลก็สามารถสร้างพันธมิตรกับพรรคที่ ๓ ที่ ๔ หรือ ที่ ๕ เพื่อให้มีเสียงเกินครึ่งในสภาได้ คล้ายกับกรณีที่พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดินและพรรคพลังชลที่ร่วมสนับสนุนรัฐบาลพรรคเพื่อไทย เป็นต้น สภารัฐบาลเปิดง่อยก็จะไม่เกิดขึ้น และไม่ใช่ว่าเป็นปัญหาสำหรับการเมืองไทย กรณีนี้คล้ายกับฝรั่งเศสที่บางครั้งฝ่ายรัฐบาลอาจมีเสียงข้างน้อยในสภาที่ต้องดึงพรรคอื่นมาร่วมสนับสนุนรัฐบาลเช่นกัน เพราะในการออกแบบระบบการเมืองนั้นไม่ปรากฏว่ามีแบบใดที่สมบูรณ์แบบ แต่จะต้องมีทางออกเพื่อไม่ให้เกิดทางตัน (Stalemate) ทางการเมืองเกิดขึ้น การที่ “ผู้โต้แย้ง” อ้างว่ารัฐบาลอาจต้องใช้เงินมหาศาลซื้อ ส.ส. ให้มา

สนับสนุน แสดงว่า "ผู้โต้แย้ง" ยอมรับว่ากลุ่มทุนยังมีอิทธิพลเหนือการเมืองไทย ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องออกแบบกลไกทางการเมืองเพื่อลดอิทธิพลของกลุ่มทุนที่ครอบงำการเมืองไทยให้ได้

๔.๓ เกิดภาวะ "อำนาจล้นฟ้า" เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นพรรคเดียวกัน การตรวจสอบร่างกฎหมายและงบประมาณก็จะมีผล เพราะผู้เสนอกับผู้พิจารณาเป็นพรรคเดียวกัน การควบคุมทางการเมืองโดยกระทู้ถาม หรือญัตติจะไม่มีผลเมื่อฝ่ายบริหารไม่มาตอบ ฝ่ายค้านซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อยจะถูก "ละเลย" จนคำว่า "เผด็จการรัฐสภา" จะกลับคืนมา และถ้าไม่เห็นโอกาสชนะเลย การลงสู่ถนนโดยวิธีการนอกสภาจะเกิดขึ้น

คำตอบ

ความเสี่ยงตามข้อ ๔.๓ ความจริงเป็นความเสี่ยงของระบบรัฐสภาของไทยที่เกิดขึ้นให้เห็นมาแล้ว ดังกรณีของรัฐบาลยิ่งลักษณ์เป็นต้น ไม่ว่าจะตรวจสอบด้วยวิธีการยื่นญัตติ ยื่นกระทู้หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจล้วนไม่ได้ผลทั้งสิ้นจนกระทั่งนำไปสู่การยึดอำนาจในที่สุด ความเสี่ยงนี้เป็นความเสี่ยงที่ผู้สนับสนุนการใช้ระบบรัฐสภาเหมือนเดิมจะต้องตอบ

ปกติการเมืองในระบบประชาธิปไตยทุกรูปแบบมีโอกาสเสมอที่รัฐบาลและเสียงข้างมากในสภาจะเป็นพรรคเดียวกัน เช่นกรณีของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย เป็นต้น ถ้าเป็นรัฐบาลที่ดีก็ไม่ใช่ปัญหา เพราะจะบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้ารัฐบาลทุจริตจะกลายเป็น "เผด็จการจากการเลือกตั้ง" (Elected Dictator) และการอภิปรายไม่ไว้วางใจจะเป็นกลไกที่เป็นภัย เพราะจะแพ้ทุกครั้ง แต่ระบบแบ่งแยกอำนาจจะออกแบบให้ฝ่ายค้านสามารถตรวจสอบและรวบรวมหลักฐานส่งฟ้องศาลได้ โดยจะออกแบบให้ระบบนี้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกำจัดรัฐบาลที่อ่อนแอได้ดีกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่เป็นยิ่งกว่า "เป็ดง่อย"

ความจริง "อำนาจล้นฟ้า" จะมีโอกาสเกิดขึ้นกับระบบรัฐสภาที่ ส.ส. เป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีมากที่สุดดังกรณีของประเทศสิงคโปร์และประเทศมาเลเซียที่พรรคการเมืองเดียวผูกขาดการเป็นรัฐบาลมาโดยตลอด โชคดีที่ทั้งสองประเทศดังกล่าวมีรัฐบาลที่ดี ในอนาคตถ้าประเทศไทยยังคงยืนยันให้ ส.ส. เลือกนายกรัฐมนตรี ไทยจะมีโอกาสมากที่กลุ่มการเมืองกลุ่มเดียวจะผูกขาดอำนาจการเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาตลอดไปสภาพ "อำนาจล้นฟ้า" คงปรากฏชัดเจน แต่อ่อนล จะแก้ปัญหาอย่างไร?

จุดเสี่ยงที่ห้า ระบบการตรวจสอบที่เสนอนั้นไม่เพียงพอที่จะจำกัดอำนาจมหาศาลของรัฐบาลได้

๕.๑ กระทำ ญัตติ ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ซึ่งเป็นเรื่องการตรวจสอบทางการเมืองจะไม่สามารถทำให้มีประสิทธิภาพได้จริง

๕.๒ คณะกรรมการการตรวจสอบการประพฤตินิชอบก็อยู่ในสภาเป็นการตรวจสอบทางการเมืองซึ่งไม่เคยส่งผลให้เกิดอะไรเลย

๕.๓ อัยการอิสระที่จะให้ฟ้องคดีคงทำได้ยาก เพราะตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ เคยมีการไปยื่นขอให้ศาลฎีกาแต่งตั้ง ๑๑ คดี ศาลฎีกาไม่เคยแต่งตั้งเลย

คำตอบ:

กลไกและกระบวนการของระบบแบ่งแยกอำนาจแตกต่างจากกลไกของระบบรัฐสภา ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าเมื่อยึดหลักแบ่งแยกอำนาจแล้วต้องออกแบบให้การตรวจสอบเพื่อกำจัดฝ่ายบริหารที่ประพฤติมิชอบให้มีประสิทธิภาพ ได้ผลเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของการเมืองไทย ซึ่งจะต้องถกเถียงกันต่อไปให้ตกผลึก ข้อเสนอของ "ผู้เสนอ" เพียงแต่พูดถึงหลักการยังไม่ได้ลงไปในรายละเอียด เพราะเวลาในการจัดทำข้อเสนอมีจำกัดจึงเสนอเพียงหลักการไปก่อนและจะจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติมต่อไป ข้อเสนอที่ยังไม่สมบูรณ์ย่อมมีจุดให้วิจารณ์ได้มากมาย

จุดเสียงที่ ๖ ประสบการณ์ต่างประเทศ

๖.๑ อิสราเอลเคยใช้ระบบที่ใกล้เคียงกับระบบนี้คือเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง ระหว่างปี ๒๕๓๙ - ๒๕๔๔ ก็ประสบความล้มเหลว

คำตอบ

การที่อิสราเอลนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี โดยตรงไปใช้แล้วล้มเหลว ต้องเข้าใจสาเหตุแห่งความล้มเหลวให้ชัดเจน ไม่ใช่นำความล้มเหลวมาอ้างเพียงเพื่อจะหักล้างข้อเสนอของ "ผู้เสนอ" โดยไม่ได้พิจารณาสาระสำคัญของความล้มเหลว ความล้มเหลวของอิสราเอลจากการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงไปใช้เปรียบเทียบกับการนำห้วเทียนเครื่องยนต์ดีเซลไปใส่เครื่องเบนซิน มันจะทำงานได้อย่างไร?

อิสราเอลกำหนดให้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงแต่กำหนดให้ผู้สมัครนายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส. เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับเลือกตั้งแล้วต้องตั้ง ส.ส. ในสภาเป็นรัฐมนตรีครึ่งหนึ่ง นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจยุบสภา และสภามีอำนาจอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลก่อนเข้ารับตำแหน่งต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจทั้งรัฐบาลและสภาถูกยุบไปพร้อมกัน และการเมืองอิสราเอลนั้นมีแต่พรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก จึงจำเป็นต้องตั้งรัฐบาลผสมมาโดยตลอด ดังนั้นการนำการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงที่มีต้นกำเนิดจากระบบแบ่งแยกอำนาจมาใช้กับระบบรัฐสภาของอิสราเอลเหมือนกับการนำห้วเทียนจากเครื่องดีเซลมาใส่เครื่องเบนซินดังได้กล่าวแล้ว จึงเกิดความล้มเหลวขึ้น แต่ข้อเสนอของ "ผู้เสนอ" เมื่อกำหนดให้เลือกคณะรัฐมนตรีโดยตรงแล้วให้นำหลักแบ่งแยกอำนาจมาใช้ด้วย เช่น ให้ยกเลิกการยุบสภาและการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ดังนั้นจึงแตกต่างกับกรณีของอิสราเอลโดยสิ้นเชิง นำมาเปรียบเทียบกับกันไม่ได้ เป็นคนละเรื่องกันเลย นำมาเปรียบเทียบไม่ได้ ถ้าไม่มีอคติน่าจะเข้าใจได้ ยกเว้นจะตั้งใจโจมตีอย่างเดียว

๖.๒ อังกฤษเคยพิจารณาเรื่องนี้และมีผู้ไม่เห็นด้วยจำนวนมาก

๖.๓ ญี่ปุ่นเคยพิจารณาเรื่องนี้และยุติเรื่องนี้ไปในท้ายที่สุดเพราะไม่ต้องการให้ "มีพระอาทิตย์สองดวงบนท้องฟ้า"

คำตอบ

ประการแรก อังกฤษเป็นประเทศต้นแบบของระบบรัฐสภา และใช้ระบบรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพโดยตลอด อังกฤษเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วประชาชนไม่รู้จักเรื่องการซื้อสิทธิ์ขายเสียง จึงไม่ทราบว่าจะเปลี่ยนแปลงไปทำไม เมื่อระบบเดิมใช้ได้ดียอยู่แล้ว ดังนั้นจึงถูกต้องแล้วที่มีผู้ไม่เห็นด้วยจำนวนมาก ซึ่งต่างจากของไทยที่ใช้ระบบรัฐสภาแล้วมีปัญหาวิกฤติมาตลอด ๘๒ ปี

ประการที่สอง กรณีของญี่ปุ่นก็เช่นกัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ญี่ปุ่นไม่มีปัญหากับระบบรัฐสภา เหมือนของไทย จึงไม่มีความจำเป็นที่ญี่ปุ่นจะต้องหาเรื่องเปลี่ยนแปลง คงไม่ใช่เพราะเหตุผลอื่น

ความจริงในระบบสุริยจักรวาลก็มีพระอาทิตย์เพียงดวงเดียว ช่างมะโนได้จริงว่าจะมีพระอาทิตย์สองดวง นับว่าไม่ธรรมดาจริง ๆ

สำหรับสังคมไทย จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริงจะพบว่า “ผู้นำทางการเมืองที่ไม่จงรักภักดีนั้น ถึงแม้จะมาจากการเลือกตั้งของ ส.ส.ก็ไม่จงรักภักดี” ตัวอย่างมีให้เห็นอยู่แล้ว แต่ผู้นำทางการเมืองที่จงรักภักดีนั้น ไม่ว่าจะมาจากวิธีไหนก็เชื่อว่าจะมีความจงรักภักดีอย่างมั่นคง เพราะเป็นความจงรักภักดีที่มาจากจิตสำนึกของเขาเอง โดยเฉพาะถ้ามาจากการเลือกตั้งโดยตรงที่รู้ว่าประชาชนที่เลือกเขาคือประชาชนที่จงรักภักดี เขาก็จะยังมีความจงรักภักดีเพื่อรักษาครุฑของประชาชนที่มีต่อเขาให้มั่นคงตลอดไป และคนที่จงรักภักดีจะไม่มีวันเหิมเกริมตีตนเสมอองค์พระประมุขอย่างเด็ดขาดเพราะเขารู้จักที่ต่ำที่สูง ผู้ที่จงรักภักดีจะสำนึกเสมอว่าตนเองเป็นเพียง “ข้าใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท” เท่านั้น และเรื่องความจงรักภักดีไม่ควรจะมีประชาชนกลุ่มไหนมาแสดงความผูกขาดในการจงรักภักดี

เรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามประเพณีของไทยก็จะโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาและรองทั้งสองสภา ส่วน ส.ส. และ ส.ว. ไม่เคยมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ทั้งหมดนี้ก็ทำตามประเพณีที่เคยทำมา และไม่ใช่ว่าประเด็นที่เป็นปัญหาของการเมืองไทย สำหรับประเทศที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในเรื่องการเข้าสู่อำนาจนั้นถึงแม้จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็ต้องผ่านพิธีการเข้าสู่อำนาจก่อนจึงจะใช้อำนาจได้ โดยทั่วไปจะกำหนดให้เข้าสู่อำนาจโดยผ่านพิธี “สาบานตน” เข้ารับตำแหน่ง จึงจะถือว่าได้ดำรงตำแหน่งโดยสมบูรณ์

สมบัติ อารังธัญวงศ์
ประธานกรรมการปฏิรูปการเมือง
๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗