

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สภาพการณ์ทางการเมืองหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากที่สุด โดยได้รับเลือกตั้งเข้ามาถึง 79 คน, พรรคชาติไทย 77 คน, พรรคชาติพัฒนา 60 คน, พรรคความหวังใหม่ 51 คน, พรรคกิจสังคม 22 คน และพรรคการเมืองอื่นๆ¹ การเมืองไทยจึงตกอยู่ในภาวะไม่มีพรรคไหนได้เสียงข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล เพราะระบบพรรคการเมืองยังเป็นระบบหลายพรรค (multi - party system) และโดยมารยาททางการเมืองของไทย พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมีจำนวนผู้แทนมากที่สุด จะเป็นพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ฉะนั้นพรรคประชาธิปัตย์จึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยการรวบรวมพรรคการเมืองอีก 4 พรรค ได้แก่ พรรคความหวังใหม่, พรรคพลังธรรม ,พรรคเอกภาพ และ พรรคกิจสังคม รวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 207 ที่นั่ง จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งหมด 360 คน ซึ่งมีจำนวนมากเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาล ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม และเสนอให้ นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 จากนั้นได้ดำเนินการบริหารประเทศ ดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปด้วยดี จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย นี้ มีผลงานต่าง ๆ อันเป็นรูปธรรมซึ่งปรากฏแก่สาธารณชนหลายประการ ที่สำคัญได้แก่การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจนแล้วเสร็จสามารถเปิดทำการได้ หลังจากที่ใช้ความพยายามมากกว่า 20 ปี นอกจากนั้นยังสามารถดำเนินการจนสามารถจัดตั้ง จังหวัดใหม่ได้ถึง 3 แห่ง คือ จังหวัดหนองบัวลำภู, จังหวัดสระแก้ว และจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในแง่การให้บริการของรัฐแก่ประชาชน ขณะเดียวกันก็ได้ผลักดันการจัดตั้งศาลปกครอง จนสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และความรับผิดชอบการละเมิดของข้าราชการต่อรัฐสภาได้ ทั้งยังได้ร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งคาดว่าจะเสนอต่อรัฐสภา

¹ การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 มีพรรคการเมืองไทยที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา 11 พรรคการเมือง คือพรรคประชาธิปัตย์ 79 คน พรรคชาติไทย 77 คน พรรคชาติพัฒนา 60 คน พรรคความหวังใหม่ 51 คน พรรคพลังธรรม 47 คน พรรคกิจสังคม 22 คน พรรคเอกภาพ 8 คน พรรคเสรีธรรม 8 คน พรรคมวลชน 4 คน พรรคประชากรไทย 3 คน พรรคราษฎร 1 คน รวมทั้งหมด 360 คน, โปรดดู “ จำนวน ส.ส. ทั่วประเทศ ” เลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 (กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง,2535), หน้า 13.

ได้ในสมัยประชุมรัฐสภาต่อไป ในส่วนของสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ก็ได้ปรับปรุงเงินตอบแทนตำแหน่งของกำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, แพทย์ประจำตำบล, สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งรับหลักการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ มากขึ้นเช่น การรักษาพยาบาล และการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

ในการดำเนินงานของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งในครั้งแรกนั้นพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคชาติไทย ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 77 คน, พรรคชาติพัฒนา มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 60 คน, พรรคมวลชน มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 4 คน, พรรคประชากรไทย มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 คน, พรรคราษฎรมมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 คน, และพรรคเสรีธรรม มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 8 คน รวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองทั้งหมด จำนวน 153 คน ต่อมาภายหลังจากพรรคพรรคประชาธิปไตยกับพรรคกิจสังคม ได้เกิดมีปัญหาทางการเมืองกันขึ้น โดยพรรคประชาธิปไตยมองว่าพรรคกิจสังคมดำเนินการทางการเมืองโดยปราศจากมารยาททางการเมือง และมีแผนการที่จะกดดันรัฐบาลตลอดเวลา ประกอบเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2536 พรรคการเมือง 5 พรรค ได้แก่ พรรคกิจสังคม, พรรคชาติพัฒนา, พรรคประชากรไทย, พรรคมวลชน และพรรคราษฎรม ได้มีการลงสัตยาบันรวมพรรคการเมืองเป็นพรรคเดียวกัน ภายใต้ชื่อ “ พรรคกิจสังคม ” โดยให้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรค และนายมนตรี พงษ์พานิช เป็นเลขาธิการพรรค นายชวน หลีกภัย จึงร้องขอให้พรรคกิจสังคมถอนตัวออกจากการเป็นรัฐบาล แต่นายมนตรีไม่ยอมถอนตัว ดังนั้นรัฐบาลจึงมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 15 กันยายน 2536 เรื่องพระบรมราชโองการถอดถอนรัฐมนตรี (ในสังกัดพรรคกิจสังคม) ออกจากคณะรัฐมนตรี และตั้งพรรคเสรีธรรมซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรค จำนวน 8 นาย เข้าร่วมรัฐบาลแทน รัฐบาลชวน หลีกภัย จึงมีเสียงสนับสนุนรัฐบาลเพียง 193 เสียง ซึ่งเกินกว่าครึ่งสภาเพียงเล็กน้อย

ภายหลังปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปไตยกับพรรคความหวังใหม่ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198-199 ซึ่งพรรคความหวังใหม่ได้ดำเนินนโยบายทางการเมืองกับพรรคประชาธิปไตยอย่างแข็งกร้าว เมื่อมีการทำสัตยาบันระหว่างพรรคชาติพัฒนา, พรรคชาติไทย, พรรคกิจสังคม และพรรคราษฎรมว่าจะไม่เข้าร่วมรัฐบาลกับรัฐบาลชวนเป็นเด็ดขาด ทางพรรคประชาธิปไตยจึงได้เชิญให้พรรคชาติพัฒนา เข้ามาร่วมรัฐบาลแทน แต่อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นรัฐบาลได้บริหารงานมาเป็นระยะเวลาประมาณ 10 เดือน ก็ได้มีการเปิดอภิปรายเป็นครั้งที่ 4 คือ การเปิดอภิปรายเมื่อวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 และการเปิดอภิปรายครั้งนี้มีประเด็นใหญ่ในเรื่อง ความไม่ถูกต้องกรณีการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 จนเป็นเหตุที่ทำให้รัฐบาลชวน หลีกภัย ต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรคืนอำนาจอธิปไตยให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสิน

ประเด็นสำคัญที่นำรัฐบาลชวน หลีกภัย ไปสู่ความปัญหาทางการเมือง จนถึงกับต้องมีการยุบสภาคือ กรณีการทุจริต คอร์รัปชัน แจก สปก.4-01 ที่ทางพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้อำนาจของ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้นำที่ดินไปแจกให้กับบุคคลที่ไม่ใช่เกษตรกรตัวจริง แต่ได้ไปแจกให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กับสมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ และเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับเอกสารสิทธิ์จำนวนหลายรายมีฐานะร่ำรวย ระดับเป็นเศรษฐี หลักฐานต่าง ๆ ที่ฝ่ายค้านนำมาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนทั่วประเทศให้รับทราบนั้น เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดความชอบธรรมในการปกครองบริหารประเทศ ขาดการยอมรับจากประชาชนและพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน

ประสิทธิภาพการดำเนินงานของพรรคฝ่ายค้าน

การดำเนินงานของพรรคฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย นั้นถือว่ามีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เพราะจากหลักฐานที่พรรคฝ่ายค้านได้นำเสนอต่อประชาชนนั้น ฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถที่จะหาคำตอบแก้ตัว ให้หลุดพ้นจากข้อกล่าวหาได้ในระบบรัฐสภา (parliamentary system) อำนาจอยู่ที่ประชาชนมอบให้กับตัวแทนของประชาชนที่เรียกว่า **สัญญาประชาคม** นั้นเอง ประชาชนมีสิทธิที่จะทวงอำนาจคืนได้ ถ้าหากรัฐบาลผู้นำอำนาจไปใช้นั้นไม่ทำตามสัญญา ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องทวงสัญญานั้นคืนมาได้ โดยปกติอำนาจต่าง ๆ ในระบบรัฐสภาคือ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหารและสถาบันตุลาการ มีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (checks and balances) ซึ่งมองเตสกีเออร์กล่าวว่า การตรวจสอบนั้นจะทำให้เกิดการปกครองที่ดี คือรัฐบาลสายกลาง (moderated government) ซึ่งสามารถวิเคราะห์การดำเนินงานของพรรคฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ว่าพรรคฝ่ายค้านได้นำประเด็นของการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นผลงานชิ้นเอกของพรรคฝ่ายค้านที่สร้างความหนักใจแก่รัฐบาล คือ มีหลักฐานแน่นหนา ในอันที่จะแสดงถึงความไม่ถูกต้องในการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่อง สปก.4-01 จนรัฐบาลไม่สามารถโต้แย้งข้อกล่าวหานี้ได้ ซึ่งเป็นผลดีอีกประการหนึ่งในระบบรัฐสภาไทย คือ สามารถดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในการบริหารประเทศด้วยสาเหตุที่พรรคฝ่ายค้านทำงานได้รับผลสำเร็จอย่างงดงาม เพราะฝ่ายค้านมีการแสวงหาข้อมูลหลักฐานมาแสดงให้เห็นจริงประกอบการอภิปราย ผู้ทำการอภิปรายมีประสบการณ์ด้านการพูดค่อนข้างสูง และมีการรวมพลัง มีการกำกับควบคุมการดำเนินการอภิปราย ให้อยู่ในขอบมารยาทในเรื่องนโยบาย และการดำเนินงานที่ผิดพลาด ไม่มีการใช้กำลังรุนแรงหรือโจมตีเรื่องส่วนตัวให้ประชาชนเสียความรู้สึก เหมือนการสูญเสียเวลาที่มานั่งฟังฝ่ายค้านพูดถึงแต่เรื่องส่วนตัวมากกว่าการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ การดำเนินการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทั้ง 4 ครั้งคือ ดังกล่าวรายละเอียดในบทที่ 3 แล้ว แม้ว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจใน 3 ครั้งแรกนั้น จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลมากนักก็ตาม แต่ก็น่าจะมีผลทำให้รัฐบาล

มีคะแนนนิยมจากประชาชนน้อยลง และทำให้เห็นว่าการดำเนินงานของรัฐบาลนั้นมีเจตนาธรรมณ์ที่มีเบื้องหลังและผลประโยชน์แอบแฝงซ่อนเร้นอยู่ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ได้ระมัดระวังตัวในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น และริบเร่งแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ให้มีผลงานโดดเด่นออกมาเป็นที่ประจักษ์ เพื่อเป็นการเรียกคะแนนนิยมจากประชาชนกลับคืนมา

การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนทำให้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ต้องประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรคืนอำนาจให้กับประชาชน เพราะการอภิปรายครั้งนี้เป็นการอภิปรายถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในความผิดพลาดของการบริหารงานของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี สปก.4-01 ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการขัดกับเจตนาธรรมณ์ของกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และนโยบายของรัฐบาลเอง อีกทั้งในการดำเนินการดังกล่าวรัฐบาลนั้นได้บิดเบือนข้อเท็จจริง และมีการทุจริตเกิดขึ้นในการออกเอกสารสิทธิ สปก.4.01 โดยมีผลประโยชน์เกิดขึ้นแก่ตัวนักการเมือง, วงศาคณาญาติ และกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้รัฐบาลหมดความชอบธรรมในการที่จะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารต่อไป ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถที่จะชี้แจงความผิดพลาด ดังกล่าวให้ข้อเท็จจริงกระจ่างชัดต่อสาธารณชนและพรรคร่วมรัฐบาลได้ พรรคพลังธรรมจึงที่ได้ประกาศถอนตัวลาออกเพราะรัฐบาลขาดความชอบธรรมจากปัญหาการแจกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01² รัฐบาลจึงขาดคะแนนเสียงสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีจึงต้องประกาศ ยุบสภา

ในการศึกษาเรื่อง “ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย ” เพื่อต้องการศึกษาถึงประสิทธิภาพในการควบคุมรัฐบาลของฝ่ายค้าน ในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล โดยเฉพาะในกรณีของรัฐบาล ชวน หลีกภัย นี้ ได้มีปัญหาในเรื่องของการออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ซึ่งเป็นฝ่ายค้านได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนใช้สื่อมวลชนในการนำซึ่งถึงความไม่ถูกต้องต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการ จนทำให้รัฐบาล ชวน หลีกภัย ไม่สามารถที่จะบิดเบือนข้อเท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ ได้ อีกทั้งไม่สามารถชี้แจงถึงเหตุผลต่าง ๆ แก่สาธารณชนและพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันได้ จึงหมดความชอบธรรม จนต้องยุบสภาคืนอำนาจให้กับประชาชนในเวลาต่อมา เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้เกิดความชัดเจนและเห็นถึงความสัมพันธ์ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงควรพิจารณาความสัมพันธ์ของเหตุการณ์กับข้อสมมุติฐาน โดยการทดสอบสมมุติฐานที่ตั้งขึ้นดังนี้

² พลตรีจำลอง ศรีเมือง ออกมาให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า ระหว่างมารยาททางการเมืองกับความชอบธรรม หัวหน้าพรรคพลังธรรมจะเลือกความชอบธรรม โปรดดู “ ขุนพลเมืองแปรจำลอง & ตัวแปรที่อภิปรายชวน 5 ตั้งแต่ ” มติชนสุดสัปดาห์ (2 พฤษภาคม 2538), หน้า 10-11.

การทดสอบสมมติฐาน

การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 1

“ การยุบสภานั้นเกิดขึ้นจากการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จนทำให้รัฐบาลไม่มีทางออกในการแก้ไขปัญหาทางอื่นได้ นอกจากการตัดสินใจยุบสภา ”

1. การร่วมสัตยาบรรณของพรรคฝ่ายค้าน

ในการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีความเหมือนกันและแตกต่างกัน ความเหมือนกันคือการแสวงหาความร่วมมือ พรรคร่วมรัฐบาลยังมีความเข้มแข็งเท่าไร หรือมีเสถียรภาพทางการเมืองมากเท่าไร พรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ยิ่งที่จะต้องมีการฉีกกำลังให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การฉีกกำลังที่เข้มแข็งและสร้างเอกภาพที่ยิ่งใหญ่ โดยการรวมพรรคเล็กพรรคน้อยเข้าด้วยกัน เพื่อสร้างเอกภาพของพรรคฝ่ายค้าน แต่การรวมตัวกันแบบหลวม ๆ ของพรรคฝ่ายค้าน มักเป็นการให้สัตยาบันร่วมกัน ซึ่งหมายถึง การให้สัญญาว่าจะร่วมมือกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในการที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงหรือมติของพรรคร่วมฝ่ายค้าน เพื่อผลึกกำลังการต่อสู้หรือเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับพรรคฝ่ายรัฐบาล ในรูปของการดำเนินการในร่วมกัน

การร่วมสัตยาบรรณของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย มีการร่วมสัตยาบรรณ 2 ครั้งคือ

ครั้งแรก : ในวันที่ 10 กันยายน 2536 พรรคการเมืองฝ่ายค้านและรัฐบาลรวม 4 พรรค คือ พรรคมวลชน, พรรคชาติพัฒนา, พรรคประชากรไทย และพรรคกิจสังคม (พรรคกิจสังคม เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล แต่มารวมตัวกับพรรคฝ่ายค้าน เพื่อหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยพรรคกิจสังคมมีนโยบายที่เห็นด้วยกับนโยบายของฝ่ายค้าน) โดยรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เป็นพรรคกิจสังคม โดยให้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคมและ นายมนตรี พงษ์พานิช เป็นหัวหน้าพรรคกิจสังคม การรวมตัวในครั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีการลงสัตยาบันกันอย่างจริงจัง แต่เป็นการแสดงถึงความร่วมมือที่ต้องการจะให้มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลเกิดขึ้น

ครั้งที่สอง : เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2537 เป็นการรวมตัวกันของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 4 พรรค ได้แก่พรรคชาติพัฒนา, พรรคราษฎร, พรรคประชากรไทย, และพรรคกิจสังคม โดยมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างพรรคทั้งสี่ * สรุปได้ว่าพรรคการเมืองทั้งสี่พรรค จะไม่ยอมเข้าร่วมรัฐบาลโดยเด็ดขาด ทั้งนี้การลงสัตยาบันของพรรคการเมืองทั้งสี่นี้ ก็เพื่อเป็นการกดดันพรรครัฐบาล และส่งผลทำให้พรรคความหวังใหม่มีท่าทีในรัฐบาลที่แข็งกร้าวขึ้น จนในที่สุดก็ถูกปรับออกจากพรรครัฐบาล และพรรคชาติพัฒนาได้ละเมิดสัตยาบันเข้าร่วมเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลในเวลาต่อมา ซึ่งนับได้ว่าเป็นความสามารถในการต่อรองของพรรคประชาธิปไตย ในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง

การรวมตัวกันในลักษณะของการมีสัตยาบันร่วมกันของพรรคฝ่ายค้าน แสดงให้เห็นว่าพรรคฝ่ายค้านได้ร่วมมือร่วมใจกัน ในความพยายามที่จะสร้างอำนาจการต่อรองให้กับพรรคฝ่ายค้านเอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนทางการเมือง ถึงแม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ลงสัตยาบันไว้ก็ตาม เพราะมีการละเมิดสัตยาบันของพรรคชาติพัฒนาในภายหลัง แต่ความพยายามในการรวมตัวกันของพรรคฝ่ายค้าน ก็เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการต่อรองกับพรรครัฐบาลร่วมกัน

* วันที่ 16 พฤศจิกายน 2537 พรรคร่วมฝ่ายค้าน 5 พรรค ได้ออกสัตยาบันร่วมกันโดยมีข้อความโดยละเอียดดังนี้

“ เพื่อให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกลไกของระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถดำเนินการด้านเมืองเชิงรุก เพื่อสนับสนุนภารกิจและสร้างภาพพจน์ที่ดีแก่ประเทศชาติและระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สำหรับขยายผลต่อการสร้างศรัทธาของมหาชน รวมทั้งป้องกันความสับสนอันจะบังเกิดขึ้นแก่ประชาชนทั้งมวล

พรรคร่วมฝ่ายค้านทั้งหมด จึงขอให้สัตยาบันว่า พรรคร่วมฝ่ายค้านทุกพรรคจะร่วมมือร่วมใจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายค้านสภาผู้แทนราษฎรอย่างเต็มกำลังความสามารถ

โดยยืนยันว่า จะไม่เข้าร่วมรัฐบาลชุดปัจจุบันอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการสร้างข่าวการเข้าร่วมรัฐบาลของแกนนำรัฐบาล ซึ่งใช้เป็นข้ออ้างอยู่เนือง ๆ รวมทั้งเพื่อข่มขู่พรรคร่วมรัฐบาลกันเอง และทุกพรรคพร้อมที่จะทำงานร่วมกันในฐานะฝ่ายบริหารทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

สัตยาบันนี้กระทำขึ้น 5 ฉบับ ทุกพรรคมีความเท่าเทียมกัน โดยหัวหน้าพรรคแต่ละพรรคยึดถือไว้เป็นหลักฐาน ”

2. การรวมพรรคการเมือง

พรรคกิจสังคมได้รวมกับพรรคมวลชน ในวันที่ 12 ตุลาคม 2536 โดยการประกาศอย่างเป็นทางการว่า “ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง หัวหน้าพรรคมวลชนกล่าวว่าไม่มีบารมีพอที่จะนำพรรคมวลชนให้เติบโตในภายภาคหน้าได้ ทั้งที่รู้สึกเสียดายที่ต้องสูญเสียพรรคมวลชนไป ”³ แต่การทำงานฝ่ายค้านของ ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ก็ได้ตั้งใจทำงานอย่างเต็มความสามารถ ตลอดทั้ง 4 ครั้งที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การรวมพรรคของพรรคมวลชนกับพรรคกิจสังคม ต้องยุติลงเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2537 ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง ได้ตัดสินใจยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการพรรคกิจสังคม สาเหตุมาจากกรณีที่ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้แสดงการปกป้อง พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่หันมาร่วมรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ผิด ซึ่งการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวนี้ขัดกับนายมนตรี พงษ์พานิช ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง จึงกลับมาอยู่พรรคมวลชนตามเดิม

3. การเกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งภายในสภาผู้แทนราษฎร

การรวมตัวของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองและเรียกร้องผลประโยชน์ของประชาชน อันเป็นพลังช่วยเสริมบทบาทของพรรคฝ่ายค้านให้เข้มแข็งขึ้นคือบทบาทการดำเนินงานของ “ กลุ่ม 16 ” โดยมีนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ ส.ส.จังหวัดเชียงใหม่ และรองหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ซึ่งในอดีตเคยเป็นแกนนำคนหนึ่งของพรรคสามัคคีธรรมเป็นผู้นำในกลุ่ม โดยจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2535⁴ ส่วนสมาชิกภายในกลุ่มได้ ส.ส.ในสังกัดพรรคชาติพัฒนาและพรรคชาติไทย รวมทั้งสิ้น 16 คน *

วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดตั้ง ส.ส.กลุ่ม 16 เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างพรรค ที่มีอายุไล่เลี่ยกันเพื่อต้องการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในการหาข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกในกลุ่ม เพื่อประกอบการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเป็นที่ประสานงานรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรม

³ สาธิต วินุราช, แกะรอยนักการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิศรุต, 2539), หน้า 237 - 239.

⁴ ไทยไฟแนนเชียล, (12 กุมภาพันธ์ 2536), หน้า 1.

* โปรดดูรายละเอียดของ “ กลุ่ม 16 ” ได้ ในบทที่ 3, หน้า 60-64.

นโยบายของกลุ่ม 16 นั้น ก็เพื่อต้องการพัฒนาคุณภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะอภิปรายในสภาเป็นแหล่งข้อมูลป้อนให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำไปใช้ในการพูดทั้งในสภาและนอกสภาเพื่อยกระดับให้กับสถาบันผู้แทนราษฎร โดยคำนึงถึงหลักการเมืองการปกครองมากกว่าเรื่องของฐานเสียง

บทบาทของกลุ่ม 16 นี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ครั้งที่ 4 เพราะการดำเนินการอย่างเป็นระบบของกลุ่ม 16 กับการรวบรวมพยายามหลักฐาน และการวางประเด็นอภิปรายที่ดี ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจในครั้งนี้ ประชาชนสามารถเข้าใจข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี และรัฐบาลไม่สามารถชี้แจงตอบโต้ได้อย่างกระจ่าง

4. การเตรียมความพร้อมของพรรคฝ่ายค้าน

ประสบการณ์ทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้าน และการจัดการดำเนินงานลักษณะร่วมมือประสานงานกันระหว่าง นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งมอบหมายให้นายเสนาะ เทียนทอง เป็นผู้รับผิดชอบ และแกนนำหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านทั้งหมด อันประกอบด้วยพรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคราษฎร ก็ได้ดำเนินการจัดตั้ง “ คณะทำงานรวบรวมข้อมูลปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ สปก.4-01 ” ขึ้นมา โดยได้มอบหมายให้นายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรคชาติไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีลูกทีมมาจากทุกพรรคเข้าร่วมช่วยกัน มีการสร้างภาพเพื่อให้เกิดความหวาดหวั่นต่อฝ่ายรัฐบาลหลายครั้ง เช่นก่อนจะถึงวันอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล สมาชิกพรรคร่วมฝ่ายค้านชุดใหญ่อันประกอบด้วย นายบรรหาร ศิลปอาชา, พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ พร้อมด้วยแกนนำของพรรคฝ่ายค้านก็ได้ร่วมเดินทางไปที่จังหวัดภูเก็ต , จังหวัดกระบี่ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม ฝ่ายค้านได้จัดวางแกนหลักสำหรับการอภิปรายไม่ไว้วางใจจำนวน 17 คน⁵ โดยเฉพาะสมาชิก ส.ส. “ กลุ่ม16 ” ผู้มีข้อมูลลับที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะ นายเนวิน ชิดชอบ แกนนำของ “ กลุ่ม16 ” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งพรรคชาติไทย เป็นผู้หาข้อมูลมาเปิดเผยได้มากที่สุดและลึกที่สุด⁶ โดยเตรียมหาหลักฐานเป็นเวลานานถึง 5 เดือน

⁵ บุคคลที่ทางพรรคฝ่ายค้านกำหนดให้ขึ้นอภิปรายมี 17 คน แบ่งเป็นพรรคชาติไทย 8 คน พรรคความหวังใหม่ 4 คน พรรคกิจสังคม 3 คน พรรคประชากร พรรคราษฎร 2 คน “ ประชาชนคือกรรมการตัดสินมวย ฝ่ายค้าน-รัฐบาล ตีกันฟอก ส.ป.ก. 4-01 ” มติชนสุดสัปดาห์ (9 พฤษภาคม, 2538), หน้า 17.

⁶ “ รัฐมนตรีเนวินฯ สายล่อฟ้าตัวจริงแห่ง YEE คาบิเนต ” มติชนสุดสัปดาห์ (1 สิงหาคม 2538), หน้า 11 , “ รัฐบาลชวนล่มสลายลากฎประชาธิปไตยกันต่อไป ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (21-27 พฤษภาคม 2538), หน้า 6.

การทำงานลักษณะการประสานงาน ทำให้พลังอำนาจของพรรคฝ่ายค้านแข็งแกร่ง การดำเนินงานมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ สปก.4-01 ของ " กลุ่ม 16 " ขึ้น โดยเฉพาะ โดยใช้สำนักงานกลุ่ม 16 ย่านดินแดงเป็นศูนย์บัญชาการ เปรียบพร้อมด้วยอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์การสื่อสารทุกประเภท ในการที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกของการทำงาน มีการระดมคนหนุ่ม-สาว เข้ามาทำหน้าที่เป็น " คณะทำงาน " คอยรวบรวมเอกสารข้อมูล กลั่นกรอง และออกภาคสนามหาข้อเท็จจริง โดยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเต็มที่จาก ส.ส.กลุ่มนี้ โดยยอมควักทุนของตัวเอง เพื่อให้การทำงานออกมาอย่างเป็นระบบ และสมบูรณ์ที่สุด

นอกจากนี้บางพรรคการเมืองเช่น พรรคมวลชน ก็พยายามหาหลักฐาน และร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง หัวหน้าพรรคมวลชน ก็ได้ทำการเปิดเผยเอกสารลับต่อสาธารณชนในเรื่องการแจกเอกสารสิทธิ สปก.4 - 01 ประสบการณ์และการวางแผนของพรรคฝ่ายค้านทำให้พรรคฝ่ายค้านได้เปรียบเป็นอย่างมากต่อแถลงข้อมูลอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนผู้รับทราบข่าวสารจะมองเห็นชัดเจนว่า ฝ่ายรัฐบาลดำเนินการไม่ถูกต้องและขาดความชอบธรรม

การทดสอบสมมติฐานข้อที่ 2

" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย มีความพร้อมและสามารถใช้สื่อมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการรวบรวมพยานหลักฐานในการชี้แจงให้เห็นเกี่ยวกับเรื่องความไม่ชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลชวน ฯ ในเรื่องการใช้นโยบายออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 มาเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้รัฐบาลต้องยอมยุบสภา "

จากสมมติฐานที่ 2 ที่กล่าวว่าการยุบสภานั้น มีสาเหตุเนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาลชวน มีความพร้อม และสามารถใช้อำนาจสื่อมวลชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการรวบรวมพยานหลักฐานในการชี้แจงให้เห็นเกี่ยวกับเรื่องความไม่ชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลชวน ฯ ในเรื่องการใช้นโยบายออกเอกสารสิทธิ สปก. 4-01 มาเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้รัฐบาลต้องยอม"ยุบสภา" นั้น มีข้อมูลสนับสนุนได้ว่า พรรคฝ่ายค้านได้กระทำหน้าที่ตามบทบาทของตนเองอย่างเหมาะสมในสถานการณ์ ปัจจุบันพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมากมา ในการดำเนินการทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านในอดีตนั้นจะกระทำเฉพาะตามหลักทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น คือ การกระทำเพียงแต่ในนาม

เพราะมีความเชื่อว่าจะถึงอย่างไรก็ไม่สามารถล้มรัฐบาลได้⁷ แต่ในปัจจุบันนี้การดำเนินบทบาทของพรรคฝ่ายค้านเข้มแข็งขึ้นอย่างมาก เพราะมีการดำเนินงานที่มีแบบแผนและมีระบบการสื่อสารข้อมูลเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินงานทางการเมืองที่ค่อนข้างชัดเจน⁸

1. การเตรียมหลักฐานของพรรคฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้านมีการเตรียมตัวและมีระยะเวลาในการเตรียมตัว การเปิดอภิปรายของพรรคฝ่ายค้านทุกครั้ง พรรคฝ่ายค้านมีการเตรียมความพร้อมในการทำงาน * โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายในครั้งที่ 4 วันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538 การแจกที่เอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ที่หอประชุมโรงเรียนสตรีภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยเกษตรและสหกรณ์ ได้มาเป็นประธานมอบเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรชาวจังหวัดภูเก็ต 486 ราย เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2537 พรรคฝ่ายค้านมีระยะเวลาในการเตรียมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ถึง 5 เดือน มีการวางตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านแต่ละพรรคร่วมมือกันหาหลักฐาน

การจัดบุคคลที่จะทำหน้าที่ในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การจัดฝ่ายค้านรัฐบาลครั้งนี้ มีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจนแล้ว โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ผู้นำฝ่ายค้านจะอภิปรายนำทุกจุดอ่อนของรัฐบาล แล้วจะเป็นคนเดินเกมโต้ตอบอยู่ข้างหลังตามที่ตนเองถนัด ช่วงที่รัฐบาลมีความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาล บทบาทนายบรรหารฯ จะเป็นตัวชี้ว่า การอภิปรายของฝ่ายค้านครั้งนี้จะสัมฤทธิ์ผลแค่ไหน ในขณะที่คนที่จะทำหน้าที่อภิปรายสรุปปิดท้ายคือ นายเนวิน ชิดชอบ

กลยุทธ์ดำเนินงานของพรรคฝ่ายค้าน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและชั้นเชิงการบริหารงานแบบประสานงาน มีการแบ่งงานกันทำระหว่างพรรคฝ่ายค้านด้วยกัน และมีการตั้งศูนย์บัญชาการให้การหาข้อมูลที่จะชี้แจงให้ประชาชนทราบ และมีการจัดผู้อภิปรายที่มีวาทะในการพูดมาอภิปรายในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 17-18 พฤษภาคม 2538

⁷ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, รัฐสภาสาร (11 พฤศจิกายน 2528), หน้า 28-35.

⁸ กระมล ทองธรรมชาติ " สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน : มารยาทที่ควรพิจารณา " กรุงเทพธุรกิจ (21 กรกฎาคม 2537), หน้า 5.

* การเตรียมหลักฐานของพรรคฝ่ายค้านนั้นมีการดำเนินงานหลายด้าน ทางด้าน ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ก็ได้ออกหนังสือของพรรคมวลชน ชื่อ ส.ป.ก. อภัยศ ไครผัด และในส่วนของกลุ่ม 16 ซึ่งมีสมาชิกทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ก็ร่วมกันหาหลักฐาน โดยการทำงานเป็นองค์กรอิสระที่ค้นหาข้อมูลที่จะมาใช้ในการอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

2. ความได้เปรียบในการใช้เทคโนโลยีทางด้านการสื่อสารของพรรคฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้านได้ใช้สื่อสารมวลชนในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพคือ มีการเผยแพร่ข้อผิดพลาดในการดำเนินงาน มีการถ่ายทอดเสียงเสียงการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านทางวิทยุ โทรทัศน์ และใช้ชมติมหาชนเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจครั้งสุดท้าย ในการให้โอกาสรัฐบาลตัดสินใจซึ่งรัฐบาลก็ได้เลือกทางออก คือ การยุบสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนให้ความสนใจในการรับฟังรายการวิทยุโทรทัศน์อย่างมากมาย และแพร่หลายไปยังชุมชนบทด้วย นักวิชาการได้ให้ความสนใจกับประชามติของประชาชนอย่างมากมาย โดยการทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในระหว่างวันที่ 17 - 18 พฤษภาคม 2538 มีการถ่ายทอดสดทางทีวีช่อง 9 และช่อง 11

3. การใช้เวลาในการอภิปรายของฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านได้จัดวางตัว ส.ส. ผู้อภิปรายหลักเอาไว้ทั้งสิ้น 17 คน โดยมี นายบรรหาร ศิลปอาชาในฐานะของผู้นำฝ่ายค้านเป็นผู้นำอภิปราย โดยมี นายเนวิน ชิดชอบ ส.ส. " กลุ่ม 16 " เป็นผู้สรุปประเด็นในช่วงก่อนยุติการอภิปรายในวันที่สอง ข้อนำสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ส.ส. ผู้อภิปรายในสังกัดพรรคชาติไทย จะเป็น ส.ส.รุ่นหนุ่ม โดยเฉพาะ ส.ส. กลุ่ม 16 แทบทั้งสิ้น ดาวสภาฝีปากกล้ารุ่นอาวุโสอย่าง ร.ต.ท. เขาวรินทร์ ลัทธิศักดิ์ศิริ กลายเป็นตัวสำรอง เป็นต้น

การอภิปรายที่ถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ครั้งนี้ ผู้อภิปรายจึงไม่ใช่เวทีของนักการเมืองอาวุโสที่รู้จักแต่การใช้สำนวนโวหารเสียดสีเท่านั้น เมื่อดูการช่วงชิงเวลาในแง่ " คุณภาพของเวลา " ก็เห็นว่าฝ่ายค้านได้วางบุคคล และหรือประเด็นสำคัญของการอภิปรายเอาไว้ในช่วงเวลา " นาทีทอง " ก็คือ ช่วงหลังเลิกงาน และช่วงหลังข่าว

ในการอภิปรายวันแรก นายสมัทร สุนทรเวช ได้ถูกวางตัวเอาไว้ในช่วงหลังเลิกงาน เวลาในช่วงถัดมา นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ช่วงชิงไป มีการแก้โดยเอา ร้อยตำรวจเอก เฉลิม ซึ่งมีคิวในวันที่สองมาพูดหลังข่าว อย่างเหยียดยาวเป็นเวลา 2 ชั่วโมงเต็ม

ส่วนในวันที่สอง ช่วงเวลาหลังเลิกงานประมาณ 4 โมงเย็น นายบุญชู ตรีทอง ได้เปิดประเด็นสำคัญยิ่งคือ กรณีละเมิดพระบรมราชโองการ รัชกาลที่ 5 กรณีเอาที่ดินราชพัสดุมาออกเป็น สปก.4-01 นอกจากนี้ยังให้ นายวราเทพ รัตนากร ออกมาแจข้อมูลลึกกรณีตระกูลเทพบุตร จนทำให้นางอัญชลี ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ถึงกับออกมาชี้แจงพร้อมหลังน้ำตา

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นการบังเอิญในการวางตัวบุคคลในการอภิปราย แต่เป็นการชิงไหวพริบในการช่วงชิงเวลาและพื้นที่หน้าจอย่างน่าสนใจ⁹ จากการสำรวจความคิดเห็นจะพบว่าการอภิปรายของฝ่ายค้าน ได้ใช้เวลาที่เป็นไปอย่างเหมาะสม คือ ร้อยละ 53.4 และให้เวลาคณะรัฐมนตรีอภิปราย ร้อยละ 23.9 การกำหนดประเด็นและบุคคลผู้อภิปรายทั้งหมด 17 คน ก็เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้แต่แรกเป็นการบริหารเวลาที่มีคุณภาพ จึงสามารถที่จะสื่อความเข้าใจไปสู่ประชาชนทั่วประเทศได้อย่างชัดเจนและขณะเดียวกันนั้นสื่อสารมวลชนด้านต่าง ๆ ก็ได้มีส่วนช่วยด้วย เช่น หนังสือพิมพ์รายวัน รายสัปดาห์ วิทยุ การติดต่อสื่อสารทางด้านอื่น ๆ เช่น โทรศัพท์ วิทยุติดตามตัว ฯลฯ ต่างมีอิทธิพลที่ผลักดันให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลอันแท้จริง และรัฐบาลไม่สามารถที่จะแก้ข้อกล่าวหาของฝ่ายค้าน หรือบิดเบือนข้อเท็จจริง ตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ได้ ส่งผลให้สาธารณชนได้รับทราบถึงข้อเท็จจริงในการดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งสามารถทำลายศรัทธาและการยอมรับของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลได้ จนถึงทำให้รัฐบาลขาดความชอบธรรม และต้องตัดสินใจยุบสภาขึ้นอำนาจให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินในที่สุด

อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นอำนาจและเป็นเอกสิทธิ์โดยเฉพาะของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี โดยเหตุที่รัฐบาลต้องบริหารประเทศไทย โดยรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ทำให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร อำนาจในการตัดสินใจขั้นต้นอยู่ที่สภาว่าจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล และเมื่อรัฐบาลต้องการให้ประชาชนตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ก็จะทำกระทำการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการตรวจสอบเจตนารมณ์ของประชาชนอีกครั้ง ว่าเห็นชอบกับสภา หรือคณะรัฐมนตรี

อำนาจซึ่งเน้นสิ่งที่มีคุณค่าในตัวเองมนุษย์หลาย ๆ คนแสวงหา เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจมาครอบครอง วิธีการที่ให้ได้มาซึ่งอำนาจมีหลายวิธีการในระบบประชาธิปไตย อำนาจจะถูกถ่ายจากประชาชนไปสู่ผู้แทนราษฎร ผู้แทนราษฎรจึงเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจจากประชาชนไปสูตนเอง แต่ในวิธีการทางการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้เท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ต่างก็มีอำนาจที่ถ่วงดุลและตรวจสอบ (checks and balances) ซึ่งกันและกัน

⁹ ประภาศ ปิ่นตอกแต่ง “ ซากวาทะกรรมอภิปรายไม่ไว้วางใจ : การเมืองเรื่องเวลาและพื้นที่หน้าจอ ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (28 พฤษภาคม 2538 - 3 มิถุนายน 2538), หน้า 14-16.

อำนาจสำคัญที่สมาชิกผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านมี คือ การตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งมีมาตรการที่รวดเร็วและรุนแรงที่สุด คือ การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นการใช้อำนาจต่อสู้กันด้วยสติปัญญาและหลักการแห่งความชอบธรรม โดยประชาชนคือผู้ที่ตัดสินว่าฝ่ายไหนจะถูกต้อง

มิตินั้น มีอำนาจที่ชอบธรรมและอำนาจที่บังคับ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจที่ถูกบังคับจะไม่ยืนยงอยู่ได้ยาวนานจะยืนยาวได้เพียงระยะสั้น ๆ เท่านั้น เพราะอำนาจที่ถูกบังคับนั้น ทำให้เกิดการสูญเสียประโยชน์ในสิทธิเสรีภาพ ความปรารถนาของบุคคลตัวอย่างที่ประจักษ์ คือการปกครองในยุคเผด็จการของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ที่ปกครอง บ้านเมือง โดยไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นเวลาถึง 11 ปี มีการใช้อำนาจบังคับให้ระบบสังคมดำเนินอยู่ ภายใต้กฎเกณฑ์ของคณะบุคคลเพียงกลุ่มเดียว จนต้องเกิดพลังอำนาจที่บริสุทธิ์ คือพลังนิสิต นักศึกษาประชาชนขึ้นมาต่อต้านจนเกิดเหตุการณ์ “ 14 ตุลาคม ” ที่ทำให้นิสิต นักศึกษาและประชาชนล้มตายเป็นจำนวนมาก เพราะต่อต้านพลังที่บังคับ และเหตุการณ์ที่เพิ่งผ่านพ้นไปไม่นาน คือเหตุการณ์ต่อต้านขับไล่ พลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องการก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำโดยขาดความชอบธรรม พยายามใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เข้าครอบครองและสืบต่ออำนาจโดยขาดความชอบธรรมทางการเมือง การต่อสู้ของอำนาจย่อมเป็นที่มาของการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อของประชาชน จากการต่อสู้เมื่อเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ประชาธิปไตยของไทยได้พัฒนาขึ้นมาอีกขั้นตอนหนึ่ง

ในการศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย นั่นคือ การพัฒนาศักยภาพของ ส.ส. ตลอดจน วิธีการในการปฏิบัติงานของ ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎรของไทย ที่มีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบ มากกว่าการเล่นการเมืองแบบเดิมในอดีตที่ผ่านมา เราอาจกล่าวได้ว่านักการเมืองมีการคำนึงถึงเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองมากขึ้น กว่าที่จะเห็นแก่ประโยชน์ทางการเมือง พรรคการเมืองมีพฤติกรรมในการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองทางการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล แม้ว่าจะมีลักษณะที่เป็นเกมส์การเมืองอยู่บ้าง แต่ก็มีความหวังที่พัฒนาขึ้น การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมีการใช้เหตุและผล ในการแก้ปัญหา มากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการใช้เทคโนโลยี การสื่อสาร ตลอดจนสื่อมวลชน ในการนำเสนอข้อเท็จจริงไปสู่สาธารณชน และที่สำคัญคือ มีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการคำนึงถึงหลักการ ความถูกต้อง และความชอบธรรมทางการเมือง ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง มากกว่าการใช้อำนาจทางการเมือง และผลประโยชน์ทางการเมือง รัฐบาล ชวน หลีกภัย ได้ให้บทเรียนแก่นักการเมืองโดยทั่วไปให้เห็นถึง ความถูกต้องชอบธรรมทางการเมือง จะต้องสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นแนวทางที่ดีในการพัฒนาระบบรัฐสภาของไทย ให้มีความเป็นประชาธิปไตยขึ้นไปในอีกระดับหนึ่ง

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง บทบาทของฝ่ายค้านในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย ครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ คือ

1. บุคคลที่ขึ้นมาเป็นผู้นำพรรคจะต้องมีความเหมาะสม จะต้องผ่านการคัดเลือกกลั่นกรองมาอย่างดีจากพรรคการเมือง เพราะในเวทีการเมืองโลกหรือประเทศไทย มักจะมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้นำมาขึ้น เพราะผู้นำมีอำนาจที่จะชี้นำคนทั้งประเทศ ผู้นำคนสำคัญของโลกประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา นายบิล คลินตัน และอดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ นางมากาเร็ต แทชเชอร์ ต่างก็ถูกพรรคฝ่ายค้านดำเนินการตรวจสอบความโปร่งใสในชีวิตส่วนตัวและการดำเนินงานทั้งสิ้น และในเวทีการเมืองไทยก็เหมือนกับบุคคลที่ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำจะต้องมีความเหมาะสมรวมทั้งมีคุณสมบัติ มีคุณธรรม และมีจริยธรรมทางการเมือง

2. ประชาชนมีการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น อาจจะเนื่องมาจากบทเรียนในอดีตที่ผ่านมาหรือจากสื่อมวลชนในยุคข้อมูลข่าวสาร การปกครองของรัฐบาลนั้นต้องดำเนินไปด้วยความชอบธรรม (legitimacy) ถ้าหากรัฐบาลดำเนินงานอย่างไม่ชอบธรรมที่จะถูกฝ่ายค้านเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจและในที่สุดก็ต้องลาออก ซึ่งได้ทั่วไปคือการยุบสภา

3. มติมหาชน (public opinion) จะมีความสำคัญมากขึ้น ผู้นำจะต้องมีความเคารพและนำมติมหาชนมาปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐบาล เราคงต้องยอมรับมติชนมากขึ้น เพราะโลกในยุคข้อมูลข่าวสาร ประชาชนมีข้อมูลข่าวสารอยู่ในมือและมีอำนาจการตัดสินใจอย่างอิสระ ปัญหาข้อขัดแย้งในการบริหารงานหลายอย่าง บางครั้งรัฐบาลไม่ต้องลำบากใจในการตัดสินใจ เพราะมติมหาชนจะเป็นตัวชี้แนวทางให้กับรัฐบาลในการตัดสินใจปัญหานั้น ๆ ได้ตรงกับความต้องการของประชาชน

4. เสถียรภาพของรัฐบาลมีความสัมพันธ์กับความชอบธรรมทางการเมืองอย่างมาก ถึงแม้ว่าระบบรัฐบาลในปัจจุบัน จะหลุดพ้นจากรัฐประหาร (coup d'etat) ของผู้นำทางทหารที่จะเข้ามาตรวจสอบความชอบธรรม แต่ระบบรัฐบาลในปัจจุบันจะต้องถูกตรวจสอบความชอบธรรมจากประชาชนและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในลักษณะที่เข้มงวดว่าการเมืองในยุคเก่า เพราะฉะนั้น การดำเนินงานที่ถูกต้องและชอบธรรมเท่านั้นที่จะรักษาอำนาจรัฐนั้นไว้ได้ เพราะในระบบประชาธิปไตยนั้นอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ประชาชน

5. การยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เลวร้าย สำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยนั้นอำนาจจะต้องผ่านการตรวจสอบ และถ่วงดุลเพราะถ้าหากขาดการตรวจสอบและถ่วงดุล นั่นก็คือการปกครองแบบรัฐสภาผสมแบบเผด็จการ ซึ่งจะมีอันตรายเลวร้ายกว่าระบบเผด็จการเสียอีก เพราะฉะนั้นการตรวจสอบตามวิธีทางรัฐธรรมนูญภายใต้กติการัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นสิ่งที่ดีกว่าการใช้อำนาจกำลังความรุนแรงเข้าต่อสู้ประหัตประหารกัน

6. รัฐบาลจะต้องพร้อมต่อการตรวจสอบเสมอตลอดระยะเวลาที่ทำงาน อันเป็นการเตรียมความพร้อมในการบริหารงานราชการอีกด้วย และการเปิดอภิปรายแต่ละครั้งนั้นส่งผลดีต่อการบริหารอย่างยิ่ง ถ้าผลที่รุนแรงที่สุดของการเปิดอภิปรายคือการยุบสภา แต่ผลที่กระทบต่อรัฐบาลที่รองลงมา หากการอภิปรายนั้นรัฐมนตรีมีความผิดชัดเจน จะนำมาซึ่งการปรับปรุ้คณะรัฐมนตรีและการปรับปรุ้การบริหารงานเป็นต้น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจึงมีผลดีต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะพรรคฝ่ายค้านได้ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นตัวแทนในการตรวจสอบการบริหารงานแทนประชาชนอีกชั้นตอนหนึ่ง ที่เป็นมาตรการทางการเมืองที่ถ่วงดุลอำนาจที่ใช้ได้ผลเป็นอย่างดี

7. การรวมตัวกันของพรรคการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดมีจำนวน ส.ส. ของพรรคมากเพียงพอที่จัดตั้งรัฐบาล จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลแบบผสม พรรคการเมืองที่ร่วมกันสนับสนุนจัดตั้งรัฐบาลนั้น ต้องรวมตัวกันบนหลักการและพื้นฐาน ตลอดจนอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีแนวนโยบายของพรรคที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน หรือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการแตกแยกทางอุดมการณ์ความคิดทางการเมือง ตลอดจนการแบ่งแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ซึ่งจะนำผลเสียมาสู่การบริหารประเทศ และระบอบประชาธิปไตยในท้ายที่สุด

8. การบริหารพรรคการเมืองในลักษณะของรัฐบาลผสมนี้ ควรจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงระบบวิปของพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพ เพราะวิปเป็นตัวเชื่อมและประสานงานระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน วิปจะต้องได้รับการยอมรับและมีการปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถควบคุมกำกับดูแลพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการลงมติ หรือโหวตนั้น วิปจะต้องทำหน้าที่ในการประสานงานพรรคต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยตั้งอยู่บนหลักการเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ระบบวิปในพรรคจึงมีความสำคัญมากสำหรับการประสานงานพรรคการเมืองต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยเสียงข้างมาก

9. ควรจะมีการประชุมแลกเปลี่ยนปัญหาข้อขัดข้อง ตลอดจนการเสนอแนะปัญหาต่างๆ ภายในพรรคและระหว่างพรรคด้วยกันเป็นประจำเสมอ โดยเฉพาะในระดับแกนนำหรือชนชั้นนำของพรรค ซึ่งเป็นผู้บริหารพรรค เช่น ระดับหัวหน้าพรรค, รองหัวหน้าพรรค, เลขาธิการพรรค ควรจะมีการประชุมกันเป็นประจำ เพื่อประโยชน์ในการทำงานร่วมกัน ด้วยความเข้าใจและความสามัคคี เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน ซึ่งสามารถทำให้เกิดปัญหาในทางการเมืองได้