

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์เจ้าพระยา”

นิตยสารผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนเมษายน 2543

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่พึงปรารถนา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจอย่างกว้างขวางมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆก่อนหน้านี้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้กล่าวโดยสรุปแล้วมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ได้แก่ อำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย คู่ๆเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534

ประการที่สอง ได้แก่ อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบด้านต่างๆในสังคมการเมืองไทย ดังเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประการที่สาม ได้แก่ อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง นับตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเช่นนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงออกแบบการเมือง (political design) โดยหวังที่จะได้ ‘ออร์หันด์’ มาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา นอกจากการกำหนดคุณสมบัติด้านคุณวุฒิ (อย่างน้อยระดับปริญญาตรี) วิทยวุฒิ (อย่างน้อยอายุ 40 ปีบริบูรณ์) และวุฒิภาวะอย่างค่อนข้างเข้มงวดแล้ว ยังมีข้อห้ามมิให้สังกัดพรรคการเมือง และห้ามหาเสียง ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามีได้ เว้นแต่จะพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามัยที่สอง ติดต่อกัน

การออกแบบทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภาดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ที่มีกิเลสตัณหาและความเห็นแก่ได้ และขัดต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม ในประการสำคัญ มิได้เกื้อกูลให้ตลาดนักการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) และมีความเป็นธรรมในการแข่งขัน ดังนั้น จึงสมควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง เพื่อให้สังคมการเมืองไทยสามารถขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพได้ ข้อเสนอต่อไปนี้มุ่งแก้ไขข้อบกพร่องอันเกิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งปัจจุบัน

ข้อเสนอประการแรก การออกแบบการเมืองควรยึดถือข้อสมมติว่า มนุษย์มีกิเลส มีตัณหา และมีความเห็นแก่ได้ โดยต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) ทั้งนี้ต้องไม่ตั้งความหวังว่า จะได้ 'อรรถ' มาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในสังคมประชาธิปไตยที่ยึดถือการเลือกตั้งเป็นกลไกในการคัดสรรบุคคลเข้ารัฐสภาย่อมเป็นไปได้ที่จะได้มาซึ่ง 'อรรถ' ในเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นเพียงปุถุชนที่มีกิเลส ตัณหา และความเห็นแก่ได้ หากมี 'อรรถ' ก้าวล่วงสู่รัฐสภาก็เป็นเหตุบังเอิญอย่างยิ่ง ในสังคมเผด็จการ/คณาธิปไตย ก็ไม่มีหลักประกันเฉกเช่นเดียวกันว่า จะได้ 'อรรถ' เป็นสมาชิกวุฒิสภา ในเมื่อผู้มีอำนาจเผด็จการก็เป็นปุถุชนไม่แตกต่างกัน

ข้อเสนอประการที่สอง เป้าหมายหลักของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งอยู่ที่การเกื้อกูลให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ โดยพยายามทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดเพื่อการแข่งขัน (Barriers to Entry) หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งเสริมสร้างอำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง ย่อมมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพของตลาด

ข้อเสนอประการที่สาม การไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องสังกัดพรรค ช่วยให้อุปทานนักการเมืองในตลาดวุฒิสภามีมากขึ้น เพราะการสังกัดพรรคเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาด แต่การบังคับว่า ผู้สมัคร สว. ต้องไม่สังกัดพรรคเป็นการลดทอนความสมบูรณ์ของสารสนเทศ การไม่บังคับให้สังกัดพรรคแตกต่างจากการบังคับว่าต้องไม่สังกัดพรรค บทบัญญัติในเรื่องนี้ควรเป็นไปในทางที่ผู้สมัครมีเสรีภาพในการเลือกว่าจะสังกัดหรือไม่สังกัดพรรคก็ได้

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ห้ามผู้สมัคร สว. สังกัดพรรค เพราะต้องการคนที่เป็นกลาง ในทางการเมืองมากลั่นกรองกฎหมาย รวมทั้งแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในสังคมการเมืองไทย แต่มีอาจมีบทบัญญัติห้ามผู้ที่เคยเป็นสมาชิกหรือผูกพันกับพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะละเมิดสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองขั้นพื้นฐาน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกนี้ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่ง สส. และ สว. รวมทั้งลูกเมียและคนใกล้ชิดจำนวนมากลง

สมัครรับเลือกตั้ง แม้จะมีการเรียกร้องและ 'โฆษณา' มิให้เลือกผู้ที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองเข้าวุฒิสภา แต่ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า บุคคลกลุ่มนี้ได้รับเลือกจำนวนมาก

ในอีกด้านหนึ่ง พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่ล้วนต้องการยึดกุมวุฒิสภา เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่จะจัดตั้งในอนาคต แม้จะไม่มี การส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งโดย นิตินัย แต่พฤติการณ์กลับตรงกันข้าม หัวหน้าพรรคบางพรรคถึงกับลงทูลหาเสียงให้สมุนของตนอย่างเปิดเผย ในด้านผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ต้องการประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองที่มีอยู่แล้วของพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ข้อห้ามผู้สมัคร สว. มิให้สังกัดพรรคเป็นข้อห้ามที่ไร้ประสิทธิผล เพราะขัดกับธรรมชาติของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่ที่ต้องการยึดกุมวุฒิสภา และขัดกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ร้อยรัดสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการของผู้สมัคร สว. ที่จะได้ประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองของพรรคและกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่

หากรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งเปิดกว้างให้ผู้สมัคร สว. สังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้ แล้วปล่อยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีเสรีภาพในการตัดสินใจว่า จะเลือกผู้สมัครประเภทใด สังคมการเมืองไทยก็จะได้ประโยชน์สูงสุด เพราะการเลือก สว. เป็นไปตามเจตจำนงเสรีของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับผู้สมัครในประเด็น การสังกัดพรรค

ข้อเสนอประการที่สี่ ระบบบัณฑิตยชาติปีโตยเป็นระบบที่ไม่พึงปรารถนา กล่าวคือ ไม่ควรนำระดับการศึกษามาเป็นทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดนักรการเมือง สังคมไทยในชนบทอยู่รอดมาได้ด้วยผู้นำท้องถิ่นและปราชญ์ชาวบ้าน คนเหล่านี้มีการศึกษาอย่างเป็นทางการน้อย แต่อุดมด้วยบทเรียนจากการศึกษานอกระบบ สมควรส่งเสริมให้มีบทบาทในรัฐสภา ในอีกด้านหนึ่ง การไขว่คว้าปริญญาบัตรในปัจจุบันมิใช่เรื่องยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนพร้อมที่จะ 'ขาย' อยู่แล้ว ในเมื่อสถาบันเหล่านั้นแปรสภาพเป็น *McUniversity* เป็นเวลาช้านานแล้ว

ข้อเสนอประการที่ห้า ผู้สมัครรับเลือกตั้งควรมีสิทธิในการหาเสียง การหาเสียงเป็นการให้สารสนเทศแก่ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรรับทราบจุดยืนทางการเมืองของผู้สมัคร และรับรู้แนวนโยบายทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของผู้สมัคร เพราะสมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย โดยที่กระบวนการกลั่นกรองมิอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจ อันมีที่มาจากอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมได้

ข้อห้ามมิให้ผู้สมัคร สว. หาเสียง ดังที่เป็นอยู่ในระบบปัจจุบัน ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม นักการเมืองหน้าเก่าย่อมได้เปรียบนักการเมืองหน้าใหม่ ผู้ที่ทำงานด้านสื่อสารมวลชน

และผู้ที่เป็น 'บุคคลสาธารณะ' ย่อมได้เปรียบบุคคลอื่น คนธรรมดาสามัญย่อมเสียเปรียบผู้มีชื่อเสียง อยู่ก่อนแล้ว การห้ามหาเสียงจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกปรากฏว่า ผู้ที่ไม่มีชื่อเสียงและไม่มีฐานเสียงไม่สามารถหลุดเข้าสู่วุฒิสภา นอกจากนี้ การห้ามหาเสียงไม่สามารถหยุดยั้งการซื้อขายเสียงได้

ข้อเสนอประการที่หก กฎการลงคะแนนเสียง 'หนึ่งคน หนึ่งคะแนนเสียง' (One person, one vote) จำต้องบังคับใช้ควบคู่กับการแบ่งเขตเลือกตั้งตามเกณฑ์ 'เขตเดียว คนเดียว'

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา 122) โดยที่มีสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งสิ้น 200 คน (มาตรา 121) ด้วยเหตุนี้ บางจังหวัดจึงมีวุฒิสมาชิกมากกว่า 1 คน ความพิกลพิการเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายการเลือกตั้งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว ไม่ว่าจะจังหวัดนั้นจะมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากน้อยเพียงใด ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งฐานเสียง และเกื้อกูลการซื้อเสียง เพราะสามารถคำนวณได้โดยง่ายว่า จะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยเท่าไร จึงจะได้รับการเลือกตั้ง

กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งฉบับปัจจุบันออกแบบทางการเมือง และออกแบบสถาบันการเมืองจากข้อสมมติและความคาดหวังอันขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการคัดสรร 'อรหันต์' เป็นสมาชิกวุฒิสภา การออกแบบเช่นนี้ นอกจากมีอจบรรลุเป้าหมาย (คือ การได้ 'อรหันต์' เป็นวุฒิสมาชิก) แล้ว ยังไม่เป็นผลดีต่อกระบวนการปฏิรูปการเมืองอีกด้วย

หากต้องการปฏิรูปการเมือง ก็ต้องออกแบบการเมืองและออกแบบสถาบันการเมือง เพื่อเกื้อกูลให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์