

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 กันยายน 2534

สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติปลอดภัยจากการซื้อขายเสียง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมรู้สึกชื่นชมความมีประสิทธิภาพของสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ระหว่างวันที่ 27-28 สิงหาคม 2534 ซึ่งจบลงในวันแรกด้วยมติ เห็นชอบ 252 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง

ภายหลังจากที่สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญใน วาระแรกแล้ว ก็ถึงวาระการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง โดยนายจิรายุส วสุรัตน์ เสนอให้มีกรรมการ 25 คน ซึ่งที่ประชุมรับรอง และนายสุชาติ หอวัฒนกุล เสนอรายชื่อกรรมการทั้ง 25 คน ที่ประชุมรับรองโดยมีมติลงมติเนื่องจากไม่มี สมาชิกสภาฯท่านใดเสนอรายชื่ออื่น ครั้นแล้วนายสุชาติก็เสนอให้มีการแปรญัตติภายใน 15 วัน แต่ถูกตัดทอนโดยนายปภิต พัฒนกุล อดีต ส.ส.กรุงเทพฯ พรรคประชากรไทย ซึ่งเสนอให้แปร ญัตติภายใน 30 วัน ที่ประชุมลงมติให้ใช้เวลาเพียง 15 วัน ด้วยคะแนนเสียง 160 ต่อ 25

เพื่อนร่วมงานของผม ซึ่งมีโอกาสชมการประชุมสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติทาง โทรทัศน์ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อ่านให้ฟังว่า เมื่อนายสุชาติ หอวัฒนกุล เสนอรายชื่อกรรมการ 25 คนนั้น ได้อ่านชื่อผู้ที่ตนต้องการเสนอบางคนด้วยความตะกุกตะกัก เพื่อนร่วมงานของผม อีกคนหนึ่งแสดงความคับข้องใจว่า เหตุใดสมาชิกสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติจึงดูเหมือนกับต้อง มนตราไปทั้งสภาเมื่อได้ยินชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอจากปากนายสุชาติ ไม่มีแม้แต่การพิจารณา คุณสมบัติของผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และไม่มีสมาชิก ผู้ทรงเกียรติแม้แต่คนเดียวที่หาญกล้าเสนอชื่อคนที่ 26

การที่สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติสามารถพิจารณาแต่งตั้งกรรมการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญได้ในเวลาอันรวดเร็ว แท้ที่จริงแล้วหาใช่ความสามารถของนายสุชาติ หอวัฒนกุล ในการเสนอรายชื่อได้ถูกใจสมาชิกทั้งสภาไม่ หากแต่เป็นผลงานของคณะกรรมการประสานงาน สมาชิกสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีพลเอกจำลอง อุดมคติเป็นประธาน หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2534 รายงานข่าวล่วงหน้าอย่างถูกต้องว่า คณะกรรมการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยกรรมการ 25 คน แต่คาดการณ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะ

กรรมวิธีการฯไม่ถูกต้อง หนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกันนี้ในวันต่อมารายงานว่า คณะกรรมการประสานงานสมาชิกสหภาพนิสิตนิสิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำรายชื่อคณะกรรมการฯ และมอบให้นายสุชาติ หอวัฒนกุล เก็บไว้เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาฯ เพราะเกรงว่าจะมีการวิ่งเต้น พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร สมาชิกสภาฯซึ่งงดออกเสียงรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สัมภาษณ์ว่า "...ผมคิดว่าเป็นโง่ เพราะเป็นเรื่องผิดสังเกต ไม่อย่างนั้นจะเสนอชื่อทั้ง 25 คนโดยคนคนเดียว แล้วจะได้รับการยอมรับได้อย่างไร..." (แนวหน้า ฉบับวันที่ 29 สิงหาคม 2534)

คณะกรรมการประสานงานสมาชิกสภาฯไม่เพียงแต่มีหน้าที่กำหนดรายชื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการชุดต่างๆเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ในการกำหนดตัวผู้มีหน้าที่อภิปรายในสภาฯ ในวาระการประชุมที่สำคัญอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากวาระการแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้พนักงานรัฐวิสาหกิจอยู่นอกการบังคับของกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการฯได้ระดมสรรพกำลังในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการจัดทัพผู้อภิปรายที่ทรงวิถียายุทธ ตามจารีตการประชุมสหพันธ์นิสิตนิสิตแห่งประเทศไทยในอดีต ผู้ที่มีชื่อปรากฏใน "โง่" รายชื่อผู้อภิปรายของคณะกรรมการประสานงานสมาชิกสภาฯ มักจะถูกชี้ตัวให้เป็นผู้อภิปรายได้โดยง่าย ส่วนผู้ที่ไม่ชื่อปรากฏใน "โง่" แม้จะยกมือจนเมื่อยก็อาจไม่มีโอกาสอภิปรายเลย ข้อร้องเรียนในเรื่องนี้ปรากฏเป็นข่าวเป็นครั้งคราว

ในบรรดาหน้าที่ทั้งปวงของคณะกรรมการประสานงานฯ หน้าที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การกำหนดแนวทางการลงมติในญัตติต่างๆ เพื่อให้สมาชิกสภาฯลงคะแนนเสียงในการนี้จะมีกรรมการประสานงานแต่ละสาย (ทั้งข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และพลเรือน) ทำหน้าที่เป็น "วิป" กำกับการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาฯ สมาชิกสภาฯจักต้องเรียนรู้อันการ "เข้าแถว" อย่างมีระเบียบวินัย เพื่อตอบสนองบุญคุณกลุ่มผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่แต่งตั้งตนเข้ามา ผู้ที่มีอาชีพเป็นสมาชิกสหพันธ์นิสิตนิสิต (กล่าวคือ สามารถดำรงตำแหน่งนี้ทุกครั้งที่มีสหพันธ์นิสิตนิสิต) สามารถ "เข้าแถว" ได้ด้วยความเรียบร้อยยิ่ง และเป็นแบบอย่างอันดีที่พึงยึดถือสำหรับผู้ที่ต้องการยึดอาชีพนี้ต่อไปในอนาคต สมาชิกสภาฯที่ดีในทัศนะของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองไม่เพียงแต่จักต้องลงมติให้ญัตติต่างๆตาม "โง่" ที่กำหนดไว้เท่านั้น หากทว่ายังต้องยินดียินดีอภิปรายในสภาฯตามแนวทางที่กำหนด ตลอดจนปกป้องผู้ทรงอำนาจที่แต่งตั้งตนเข้าสภาฯ อีกด้วย

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสหพันธ์นิสิตนิสิต (หรือสภาฯร่างรัฐธรรมนูญในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีสภาพเสมือนหนึ่งการแปรสภาพเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ผลประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งนี้มีทั้งในรูปตัวเงินและในรูปอื่น สมาชิกสหพันธ์นิสิตนิสิตไม่เพียงแต่จะได้รับเงินเดือนและเบี้ยประชุม ตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่น

ที่สมาชิกรัฐสภาพึงได้รับเท่านั้น หากทว่ายังมีโอกาสกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมือง ตลอดจนสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจกลุ่มต่างๆ อีกด้วย สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์และเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะมีประโยชน์ต่อหน้าที่การงาน และต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในอนาคต สำหรับข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนจำนวนมาก การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติมีส่วนช่วยเพิ่มพูนรายได้ได้อย่างค่อนข้างสำคัญ ข้าราชการจำนวนไม่น้อยพากันวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งนี้ ทั้งนี้ด้วยการเกาะผู้นำชนชั้นนำทางอำนาจกลุ่มต่างๆ หากสามารถเข้าถึงและสามารถแสดงให้เห็นว่าตนสามารถให้ประโยชน์แก่ผู้นำเหล่านี้ได้อย่างไรบ้าง ก็อาจมีโอกาสเกาะเกี่ยวเก้าอี้สมาชิกสภานิติบัญญัติได้บ้าง トラบเท่าที่ผู้อุปถัมภ์ทางการเมืองของตนยังทรงอำนาจและอิทธิพลอยู่ ก็จะไม่สู้มีปัญหาในการยึดครองเก้าอี้นี้ ต่อเมื่อโครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจแปรเปลี่ยนไป จึงจำต้องวิ่งเข้าหาศูนย์อำนาจใหม่

ในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองเป็นระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองอาศัยตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นเครื่องมือในการปูนบำเหน็จแก่คนสนิท วงศาคณาญาติ และผู้ที่สามารถมีบทบาทสนับสนุนเสถียรภาพแห่งอำนาจ ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า นอกเหนือจากคนสนิทและวงศาคณาญาติแล้ว นายทหารระดับผู้คุมกำลังและขุนนาง นักวิชาการเป็นกลุ่มคนที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกมากที่สุด เมื่อสังคมเศรษฐกิจพัฒนาจนหน่อทุนนิยมเติบโตใหญ่ ประตูลูกสภานิติบัญญัติก็จำเป็นต้องเปิดรับพ่อค้านายทุน นักธุรกิจเป็นสมาชิกมากขึ้น หากมองในแง่ของชนชั้นปกครอง การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นกระบวนการปูนบำเหน็จภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยที่ผู้อุปถัมภ์นำทรัพยากรของแผ่นดินมาจ่ายเป็นบำเหน็จแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ เพื่อให้ค้ำจุนอำนาจของผู้อุปถัมภ์ การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจึงเป็นกระบวนการในการซื้อความภักดีจากนายทหารผู้คุมกำลังและข้าราชการพลเรือนระดับผู้นำ ตลอดจนการสร้างความปลอดภัยให้แก่ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนไม่น้อยเป็นคนดีมีคุณธรรมและมีความรู้ความสามารถ เพียงแต่ไม่ต้องการทวนกระแสเผด็จการ/คณาธิปไตย จึงมีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งให้ความชอบธรรมแก่ระบอบการเมืองดังกล่าวนี้

มรดกทางประวัติศาสตร์ของสภานิติบัญญัติในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตยได้สืบทอดต่อมาถึงวุฒิสภาในยุคประชาธิปไตย โดยที่ยังคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในวงทำงานองเดิมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ก็ดี รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ดี และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณก็ดี ล้วนมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งสิ้น วุฒิสภาจึงก่อปรไปด้วยผู้นำข้าราชการทหาร ผู้นำข้าราชการ

พลเรือน ผู้นำนักธุรกิจและนักวิชาการ ที่เป็นฐานค้ำจุนอำนาจ จารีตการกำหนด "โผ" รายชื่อ กรรมการ และการกำหนด "โผย" แนวทางการลงมติในวาระการประชุมต่างๆ ก็สืบมรดกต่อมาจาก ด้วย โดยคณะกรรมการประสานงานวุฒิสภาทำหน้าที่เฉกเช่นเดียวกับคณะกรรมการประสานงาน สภานิติบัญญัติ

ตราบไตที่การประสานผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นนำทางอำนาจยังคงเป็นไป ด้วยความราบรื่น วุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่ในการค้ำจุนอำนาจรัฐบาลได้ อย่างดียิ่ง หากทว่าในยามที่การประสานผลประโยชน์เริ่มมีปัญหา อากา "แตกแถว" ก็ จะปรากฏในสถาบันดังกล่าวนี้ ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งระหว่างพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก กับรัฐบาลเปรม 4 เกี่ยวกับการลดค่าเงินบาทในปี 2527 และกรณีความ ขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายทหารกับรัฐบาลชาติชายเกี่ยวกับการปลด ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง เป็นอาทิ

ด้วยเหตุที่การอภิปรายในสภานิติบัญญัติมีโอกาสเป็นไปได้โดยเสรี เนื่องจากมีการ กำหนด "โผ" รายชื่อผู้อภิปรายและแนวทางการอภิปรายในวาระการประชุมที่สำคัญ และด้วยเหตุ ที่การลงมติในสภานิติบัญญัตินี้มีโอกาส เป็นไปตามวินิจัยและพิจารณาของสมาชิกแต่ละคน เนื่องจากมี "โผย" กำหนดแนวทางการลงมติ สภานิติบัญญัติและวุฒิสภาในบางยุคสมัยจึงมี สภาพไม่แตกต่างจากสภาหุ่นยนต์ สมาชิกสภาที่อภิปรายนอกแนวทางที่กำหนด หรือไม่ลงมติ ตาม "โผย" ที่ให้ไว้ล่วงหน้า ย่อมถูกตีตราว่าไร้วินัย และไม่รู้คุณผู้ทรงอำนาจที่แต่งตั้งตนเข้ามา สภาจะทางการเมืองในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยได้ค่อยๆกดดันให้พฤติกรรมกรรม "แตกแถว" หดสั้นไป ในไม่ช้าสมาชิกสภาที่มีพฤติกรรม "นอกคอก" ก็เริ่มเรียนรู้ว่า ป่วยการที่จะแหกคอก เพราะสมาชิกสภาส่วนใหญ่ยินยอมที่จะอยู่ในคอก สภานิติบัญญัติจึงกลายเป็นสถาบัน ที่ไร้วิญญาณแห่งเสรีชน ตราบเท่าที่ไม่มีการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายอย่างเสรี และให้มีการ ลงมติโดยอิสระโดยปราศจากพันธนาการแห่งสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลนันทน์ และรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการกล่าวหาว่ามีการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ลงมติตามแนวทางที่ต้องการ โดยเฉพาะในวาระการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แม้ข้อกล่าวหานี้จะมีมูลหาน้อยไม่ แต่ พฤติกรรมของ ส.ส. ดังกล่าวนี้นี้ก็ได้แตกต่างจากสมาชิกสภานิติบัญญัติที่กินเงินเดือนจากภาษี ราษฎร แต่ไม่มีอิสระเสรีภาพในการยกมือของตนเอง หากรัฐบาลประชาธิปไตยซื้อเสียงในสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อล้มยุติการไม่ไว้วางใจรัฐบาล ผู้ทรงอำนาจในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ก็ "ซื้อ" เสียงในสภานิติบัญญัติเพื่อค้ำจุนอำนาจของตนในท่วงทำนองที่มีได้แตกต่างกัน

การซื้อขายเสียงมิได้มีเฉพาะในเขตการเลือกตั้ง หรือในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากยังสมควรที่จะเฟื่องพินิจไปยังวุฒิสภาและสภานิติบัญญัติอีกด้วย