

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม 2543

## การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เสร็จสิ้นลงเมื่อวันเสาร์ที่ 4 มีนาคม 2543 ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ก่อให้เกิด 4 ปิตี และ 3 สลด

ปิตีที่หนึ่ง ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองและไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าปกติ ผลการประมาณการเบื้องต้นพบว่า อัตราการใช้สิทธิทั่วประเทศ (Average Turn-out Rate) สูงกว่า 70% จังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิสูงกว่า 80% ได้แก่ กระบี่ สตูล ตรัง ภูเก็ต และลำพูน ตามลำดับ จังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิน้อยที่สุด ได้แก่ เพชรบูรณ์หนองคายบุรีรัมย์หนองบัวลำภู และกำแพงเพชร กระนั้นก็ตาม อัตราการใช้สิทธิก็ยังคงสูงกว่า 60% ในขณะที่กรุงเทพมหานครมีผู้มาใช้สิทธิ 71.75% (ไทยโพสต์ ฉบับวันอังคารที่ 7 มีนาคม 2543)

ปิตีที่สอง ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภามีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในจำนวนวุฒิสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง 200 คน จบการศึกษาระดับปริญญาตรี 123 คน (61.5%) และสูงกว่าปริญญาตรี 77 คน (38.5%) (มติชนรายวัน ฉบับวันจันทร์ที่ 6 มีนาคม 2543)

ปิตีที่สาม ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้นำท้องถิ่นและผู้ใกล้ชิดชีวิตทำงานเพื่อประชาสังคมไทยจำนวนมากไม่ยอมมีชัยในการเลือกตั้ง ในขณะที่อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากกลับสอบตก

ปิตีที่สี่ ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ไม่ปรากฏรายงานข่าวการฆ่าฟันเพื่อแย่งชิงตำแหน่งทางการเมือง

ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกก่อให้เกิด 4 ปิตี แต่ก็นำมาซึ่งความเศร้าสลดอย่างน้อย 3 ประการ

สลดที่หนึ่ง ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า การโง่งมเลือกตั้งยังคงปรากฏอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้มูลนิธิองค์การกลางรายงานว่ามีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อย 15 รายใน 11 จังหวัด มีประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ โดยมีหลักฐานพยานชัดเจน ประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร (4

ราย) นนทบุรี (2 ราย) ชัยภูมิ (2 ราย) สมุทรปราการ ระยอง อ่างทอง นครราชสีมา ลำปาง เชียงราย และแม่ฮ่องสอน (จังหวัดละ 1 ราย) (มติชน ฉบับวันอังคารที่ 7 มีนาคม 2543)

สลดที่สอง ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า การซื้อขายเสียงยังคงปรากฏอย่างแพร่หลาย สื่อมวลชนแขนงต่างๆ ทั้งไทยและเทศพากันรายงานข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่การดำเนินการลงโทษผู้ละเมิดกฎหมายลำบากยิ่ง เนื่องจากเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากเจ้าทุกข์ (Crime Without Victims)

สลดที่สาม ได้แก่ ข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ที่ประกอบกิจกรรมนอกระบบหรือกิจกรรมที่ผิดกฎหมายยังคงสามารถเล็ดลอดเข้าสู่วุฒิสภา

แม้ว่าการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกครั้งนี้จะก่อให้เกิดปิติ 4 ประการ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ปิติเหล่านี้มีความยั่งยืนสถาพรมากน้อยเพียงใด ในกรณีนี้ จำเป็นต้องเพ่งพิเคราะห์ข้อบกพร่อง ทั้งที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง รวมถึงตลอดจนการจัดระบบการบริหารการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ข้อบกพร่องประการแรก ได้แก่ การสร้างแบบจำลองสมาชิกวุฒิสภานบนพื้นฐานแห่งความฝัน มากกว่าจะยึดพื้นฐานแห่งความเป็นจริง ด้วยเหตุที่สมาชิกวุฒิสภาถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย รวมถึงตลอดจนการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงวาดภาพสมาชิกวุฒิสภาประจักษ์หนึ่ง ‘อรหันต์’ ผู้บรรลุปรมัตถธรรม กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติพร้อม ทั้งด้านคุณวุฒิ วัยวุฒิ และวุฒิภาวะ ตลอดจนไม่มีกิเลสตัณหา ไม่ยึดติดผลประโยชน์ส่วนบุคคล และอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม อีกทั้งต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดหรือกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แบบจำลองสมาชิกวุฒิสภาในฝันดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานในการออกแบบการเมือง (Political Design) ในด้านต่างๆ ข้อบกพร่องสำคัญของแบบจำลองนี้อยู่ที่การยึดข้อสมมติที่ไม่ตรงต่อพื้นฐานแห่งความเป็นจริงในสังคมการเมืองไทย และไม่ตรงต่อธรรมชาติมนุษย์ที่มีกิเลสมีตัณหา และมีความเห็นแก่ได้ ในสังคมที่ถูกถักทอด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างรัดกุม ดังเช่นสังคมไทย ย่อมยากที่จะแสวงหาบุคคลที่มีได้อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในประการสำคัญ ผู้ที่จะผ่านเข้าสู่ประตูวุฒิสภาได้ต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ผู้มีกิเลส ตัณหา และความเห็นแก่ได้ ระบบการเลือกตั้งมีอาจคัดสรร ‘อรหันต์’ ได้ ความข้อนี้มีได้มีนัยว่า ระบบการแต่งตั้งจะช่วยให้ได้มาซึ่ง ‘อรหันต์’

*ข้อบกพร่องประการที่สอง* ได้แก่ อิทธิพลการครอบงำของระบบบัณฑิตยาศิปีไทย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยึดฐานความเชื่อว่า ผู้ที่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปสามารถทำหน้าที่ผู้แทนของชนชาวไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้ที่มีศึกษาน้อยไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาว่า ต้องมีการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นอย่างน้อย โดยมีบทเฉพาะกาลยกเว้นเฉพาะการเลือกตั้งครั้งแรก ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญแก่การศึกษาในระบบโรงเรียนมากเกินไป โดยมีได้ให้ความสำคัญแก่การเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนแม้แต่น้อย การกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้เองมีผลในการกีดกันผู้นำและปราชญ์ชาวบ้านผู้ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นทางการเป็นสมาชิกสภา ทั้งที่ความรู้และภูมิปัญญาของบุคคลเหล่านี้เกื้อกูลการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างยิ่งยวด ในอีกด้านหนึ่ง นักการเมืองหน้าเก่าที่มีวุฒิปัตรต่ำกว่าระดับปริญญาตรีสามารถแก้ปัญหาโรคพ่วงปริญญาบัตรได้โดยไม่ยาก เพราะสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนทำหน้าที่ McUniversity ในขณะที่ McDonald ให้บริการ ‘แตกด่วน ยัดเร็ว’ McUniversity สามารถพิมพ์ปริญญาบัตรสนองตอบความต้องการของนักการเมืองด้วยการจัดหลักสูตรเร่งรัด เพราะมหาวิทยาลัยแปรสภาพเป็น ‘โรงพิมพ์ปริญญาบัตร’ มาช้านานแล้ว ข้อเท็จจริงที่วุฒิสมาชิกมีปริญญาบัตรจึงมิใช่เรื่องน่าพิศ

*ข้อบกพร่องประการที่สาม* ได้แก่ การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สว.หาเสียง แต่อนุญาตให้แนะนำตัวได้ ข้อห้ามดังกล่าวนี้มีผลต่อสารสนเทศทางการเมือง (Political Information) ในตลาดการเมือง ตามปกติตลาดการเมืองมีสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Information) และไร้สมมาตร (Asymmetric Information) อยู่แล้ว ข้อห้ามดังกล่าวนี้มีผลในการทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) ต่อไป ประชาชนตัดสินใจในการเลือกตั้งจากข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ เพราะการแสวงหาข้อมูลมีต้นทุนที่ต้องเสีย ซึ่งเรียกว่า “ต้นทุนสารสนเทศ” (Information Cost) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะแสวงหาสารสนเทศจนถึงระดับที่ต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Information Cost) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากสารสนเทศ (Marginal Information Benefit) ไม่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนใดยินดีจ่ายอย่างไม่อันเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ การห้ามหาเสียงทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถทราบได้ว่า ผู้สมัครแต่ละคนมีนโยบายด้านต่างๆ อย่างไรบ้าง แม้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย แต่การกลั่นกรองกฎหมายก็ต้องมีจุดยืนหรือ ‘นโยบาย’ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การห้ามหาเสียงเป็นมาตรการที่เกื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครที่มีอาชีพด้านสื่อมวลชนและผู้ทีปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ดังนั้นจึงเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองที่ไม่เป็นธรรม

*ข้อบกพร่องประการที่สี่* ได้แก่ การเลือกปฏิบัติระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง สว. กับ ส.ส. ในกรณีการสังกัดพรรคการเมือง ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ต้องสังกัดพรรค แต่ สว. ห้ามสังกัดพรรค แท้ที่จริงแล้ว การไม่บังคับให้สังกัดพรรคช่วยขจัดทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barriers to Entry) อันเกื้อกูลให้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้น แต่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในการห้าม สว. สังกัดพรรค ก็เพราะต้องการให้วุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งประเด็นความสมบูรณ์ของการแข่งขันในตลาดการเมือง หากเราเชื่อว่า มนุษย์เป็น 'สัตว์การเมือง' ย่อมเป็นการยากที่จะแสวงหา 'สัตว์การเมือง' ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยในที่สุด ก็ต้องตั้งคำถามว่า อะไรคือความเป็นกลางทางการเมือง และใครได้ประโยชน์จาก 'ความเป็นกลางทางการเมือง' ดังกล่าวนี้อันนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ มีผู้สมัครที่เคยเป็น ส.ส. ในสังกัดพรรคการเมืองต่างๆและผู้สมัครที่เป็นเครือญาติของนักการเมืองจำนวนมาก หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันที่พุธที่ 8 มีนาคม 2543) รายงานว่า ในจำนวนวุฒิสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งครั้งนี้ 200 คน มีถึง 117 คน (58.5%) ที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองต่างๆ โดยที่ สว. ใน 'สังกัด' พรรคประชาธิปไตยมีมากถึง 41 คน รองลงมาได้แก่ ว่าที่พรรคไทยรักไทย (29 คน) พรรคความหวังใหม่ (17 คน) พรรคชาติไทย (12 คน) และพรรคชาติพัฒนา (10 คน)

*ข้อบกพร่องประการที่ห้า* ได้แก่ การบังคับให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิ (Voting Benefits) คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย (Voting Cost) การบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากจะเป็นการลดอนสิทธิตามธรรมชาติของประชาชนแล้ว ยังก่อให้เกิดต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) หรือค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) จำนวนมาก ในด้านหนึ่งประชาชนที่ย้ายถิ่นเพื่อหางานทำต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้ง ในอีกด้านหนึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการจัดทำรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง การพิจารณาหนังสือแสดงเหตุผลการไม่ใช้สิทธิ และการลงโทษผู้ไม่ใช้สิทธิโดยปราศจากเหตุอันสมควร

การที่อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งนี้อยู่ในระดับสูง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนจำนวนไม่น้อยมีความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง อีกส่วนหนึ่งมีอาจปฏิเสธได้ว่า มิได้เกิดจากมาตรการการบังคับการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยที่ผู้เดินทางกลับภูมิลำเนาเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยมิได้รับทราบข้อมูลกฎหมายที่สมบูรณ์ บางคนเข้าใจว่า การไม่ใช้สิทธิจะถูกลงโทษทางอาญาในอนาคต หากประชาชนรับทราบข้อมูลกฎหมายโดยสมบูรณ์ และรัฐสภาใหม่ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองดังที่คาดหวัง อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมตกต่ำลง และการซื้อขายเสียงจะมีมากขึ้น

*ข้อบกพร่องที่หก* ได้แก่ การกำหนดระบบการเลือกตั้งโดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเพียง 1 คะแนนเสียง ทั้งในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาเพียง 1 คน และจังหวัดที่มีสมาชิกได้มากกว่า 1 คน ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้เกื้อกูลการจัดตั้งฐานเสียงและส่งเสริมการซื้อเสียงโดยอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่มี สว. ได้มากกว่า 1 คน ในประการสำคัญให้ประโยชน์แก่ผู้ที่มีเครือข่ายการเมืองของตนเอง หรืออาศัยเครือข่ายทางการเมืองของพรรคการเมือง

*ข้อบกพร่องที่เจ็ด* ได้แก่ อคติในการส่งเสริมการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนไทยในต่างประเทศมากเกินไป ทั้งที่คนไทยเหล่านี้จำนวนไม่น้อยตัดสินใจทิ้งถิ่นฐานไทย แทนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเลือกอำนวยความสะดวกให้คนไทยในชนบทที่อพยพไปทำงานในที่ต่างๆภายในประเทศ สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนา ทั้งที่คนไทยเหล่านี้โดยพื้นฐานมีฐานะยากจน คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับคิดถึงการอำนวยความสะดวกแก่คนไทยในต่างประเทศมากกว่าคนไทยภายในประเทศ อคติในการดำเนินนโยบายในแนวทางที่เกื้อประโยชน์คนรวย และลงโทษคนจน ไม่น่าเชื่อว่าจะแพร่ระบาดมาสู่คณะกรรมการเลือกตั้ง

แม้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในประวัติศาสตร์เมืองไทยจะก่อให้เกิดปิตี 4 ประการ แต่ปิตีเหล่านั้นหาได้มีความยั่งยืนสถาพร และหาได้เสริมแต่งสังคมการเมืองไทยให้ดีขึ้น ตรงข้าม สลด 3 ประการที่เห็นได้จากการเลือกตั้งครั้งนี้กลับฝังรากลึกและยั่งยืน