

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 15 พฤศจิกายน 2544

## สมาชิกวุฒิสภาต้องสังกัดพรรค?

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ข้อเสนอของประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบังคับสมาชิกวุฒิสภาต้องสังกัดพรรค ก่อให้ปะทุแห่งวิวาทะในสังคมการเมืองไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีพรรคการเมืองสังกัด แต่กลับห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง [มาตรา 126(1)] ก่อให้เกิดข้อกังขาว่าพรรคการเมืองเป็นของดีหรือของไม่ดีกันแน่ เหตุใดรัฐธรรมนูญจึงเลือกกำหนดบรรทัดฐานที่แตกต่างกันเช่นนี้

เหตุผลที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ก็เพราะต้องการให้ระบอบการเมืองการปกครองพัฒนาโดยมีพรรคการเมืองเป็นพื้นฐาน นอกจากนี้ ประวัติศาสตร์การเมืองไทยยังให้ภาพหลอนอีกด้านหนึ่งว่า ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรคมักเร่งร้อนขายตัว รวมทั้งการขายเสียงในวุฒิสภา

แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค ด้วยเหตุผลที่ว่า การสังกัดพรรคจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการวินิจฉัยและลงมติเรื่องต่างๆ วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มิได้มีหน้าที่เฉพาะแต่การกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงอีกด้วย วุฒิสภาจึงต้องการสมาชิกที่เป็น ‘อรหันต์’ ผู้มีความบริสุทธิ์ สุจริต และยุติธรรม การสังกัดพรรคนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาสูญเสีย ‘พรหมจรรย์’ แห่ง ‘อรหันต์’

ด้วยระบบพรรคที่ตั้งที่กล่าวข้างต้นนี้ ในทันทีที่มีผู้เสนอให้สมาชิกวุฒิสภาต้องสังกัดพรรค ผู้คนจำนวนไม่น้อยพากันดาหน้าออกมาเปล่งเสียงคัดค้าน เพราะเกรงการสูญเสีย 'พรหมจรรย์' แห่ง 'ออร์ทันต์' นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างและองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เราจะพบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

*ข้อเท็จจริงประการแรก* สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยมิได้ชนะการเลือกตั้งด้วยความบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม บางคนใช้เงินในการซื้อเสียง บางคนอาศัยสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการจัดตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หลายคนถูกให้ 'ใบเหลือง' หรือ 'ใบแดง' โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหลายคนได้รับ 'ใบเหลือง' มากกว่าหนึ่งครั้ง คนเหล่านี้จะถือว่าเป็น 'ออร์ทันต์' หรือมี 'พรหมจรรย์' แห่ง 'ออร์ทันต์' กระจ่างได้

*ข้อเท็จจริงประการที่สอง* สมาชิกวุฒิสภาที่ชนะการเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น บางคนประกอบธุรกิจใต้ดินหรือมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอันไม่แจ่มชัด บางคนมีความเสื่อมทรามด้านศีลธรรมและจริยธรรม และก่ออัปยศกรรมที่สังคมไม่ยอมรับ

*ข้อเท็จจริงประการที่สาม* สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยชนะการเลือกตั้งโดยอาศัยประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองของพรรคหรือกลุ่มการเมืองขนาดใหญ่ บางคนมีประวัติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อนแล้ว บางคนเป็นสมาชิกหรือภรรยา นักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นที่มีพรรคการเมืองต้นสังกัดอันชัดแจ้ง

*ข้อเท็จจริงประการที่สี่* สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลในรัฐสภา มิได้วางตัวเป็นกลางสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นจักรกลของฝ่ายบริหารในการผลักดันร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารให้ผ่านวุฒิสภา บางคนต้องตอบแทนพรรคการเมือง เนื่องจากเคยได้ประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมืองของพรรคในการรณรงค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาก่อนแล้ว บางคนยกมือให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลผ่านวุฒิสภา โดยหวังประโยชน์จากรัฐบาลในภายหลัง

ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า การแสวงหา 'ออร์ทันต์' ผู้มีความบริสุทธิ์ สุจริต และยุติธรรมในวุฒิสภาเป็นเรื่องยากยิ่ง หากเรายอมรับความเป็นปฏิกวนของสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญสมควรออกแบบเพื่อให้วุฒิสภามีอำนาจมากเกินไป และปราศจากการถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเด็นเรื่องการสังกัดพรรค การห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือมีตำแหน่งในพรรคการเมืองเป็นข้อห้ามที่ขัดกับธรรมชาติของมนุษย์และสังคม เพราะ

มนุษย์ย่อมต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังต้องมีพรรคพวก และมีกลุ่มที่สังกัด มนุษย์ในฐานะปัจเจกชนจึงมีเพื่อนในพรรคการเมืองต่างๆ และอาจยึดโยงอยู่กับพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด เนื่องจากมนุษย์มีชีวิตจิตใจ มีระบบคุณค่า และอุดมการณ์ การห้ามสังกัดพรรคจึงเป็นได้เพียงข้อห้ามเชิงนิตินัยเท่านั้น แต่มีอาจเป็นข้อห้ามเชิงพฤตินัยได้ รัฐธรรมนูญมีอาจกีดขวางมิให้สมาชิกวุฒิสภาชอบนักการเมืองคนหนึ่งคนใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดได้

ในเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้จังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การขอใช้เครือข่ายทางการเมืองของกลุ่มหรือพรรคการเมืองขนาดใหญ่ในการหาเสียงเลือกตั้งจึงเป็นพฤติกรรมธรรมดา เพราะการจัดตั้งเครือข่ายการเมืองใหม่ในเขตการเลือกตั้งใหญ่เช่นนี้ต้องเสียต้นทุนสูง การขอใช้เครือข่ายทางการเมืองของกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้ว จึงเป็นหนทางลัดในการประหยัดต้นทุนการเลือกตั้ง อีกทั้งยังช่วยเพิ่มประสิทธิผลในการชนะการเลือกตั้งอีกด้วย

ในอีกด้านหนึ่ง พรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการจัดตั้งรัฐบาลย่อมมีความต้องการตามธรรมชาติที่จะยึดพื้นที่ในวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อให้วุฒิสภาถือฤกษ์การผ่านร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล อีกทั้งยังเกื้อหนุนเสถียรภาพของรัฐบาลอีกโสดหนึ่งด้วย

ด้วยเหตุผลดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ จึงมีพลังตามธรรมชาติที่ผลักดันให้สมาชิกวุฒิสภาและพรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการจัดตั้งรัฐบาลมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในด้านหนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาต้องการหาประโยชน์จากระบบเครือข่ายของพรรคการเมือง ในอีกด้านหนึ่ง พรรคการเมืองต้องการความเกื้อหนุนจากวุฒิสภาในยามจัดตั้งรัฐบาล ถึงรัฐธรรมนูญจะพยายามบั่นทอนความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ก็หาไม่ประสิทธิผลไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าแม้รัฐธรรมนูญจะมีข้อห้ามในเรื่องนี้ แต่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยชนะการเลือกตั้งด้วยการใช้ประโยชน์จากระบบเครือข่ายของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่มีประพฤติกรรมเป็น ‘กระบอกเสียง’ ผู้ดูแลผลประโยชน์ของรัฐบาลในวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม การบังคับให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคซึ่งเป็นข้อตรงกันข้ามกับการห้ามสังกัดพรรคคนนั้น มีผลในการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมือง (Barriers to Entry) และทำให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์มากขึ้น (Imperfect Competition) อันตรงกันข้ามกับเป้าหมายของการปฏิรูปการเมือง เพราะการบังคับให้สังกัดพรรคเปิดช่องให้พรรคการเมืองมีอำนาจคัดสรรบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในเมื่อพรรคการเมืองมีจำนวนน้อย อีกทั้งการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมีน้อยด้วย อำนาจการคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตลาดการเมืองจึงมีลักษณะผูกขาดในระดับหนึ่ง

หนทางที่พึงพิจารณา ก็คือ การให้เสรีภาพแก่สมาชิกวุฒิสภาในการเลือกสังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้ สมาชิกวุฒิสภาที่มีจิตวิญญาณฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดมิต้องประพฤติตัวเป็น 'อีแอบ' อีกต่อไป สามารถเลือกสังกัดพรรคโดยเปิดเผยได้ ส่วนผู้ที่ต้องการความเป็นอิสระก็อาจเลือกไม่สังกัดพรรค แล้วปล่อยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้วิจารณญาณในการเลือกตั้ง ในประการสำคัญ การให้เสรีภาพในการเลือกแก่สมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ ไม่เพียงแต่จะสอดคล้องกับธรรมชาติและความต้องการของมนุษย์เท่านั้น หากยังไม่เป็นการสร้างทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองอีกด้วย

ข้อริ้งเกรงที่ว่า การสังกัดพรรคจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระนั้น จำเป็นต้องพิจารณาความเป็นจริงในสังคมว่า ความเป็นกลางและความเป็นอิสระมีอยู่จริงหรือไม่ ในเมื่อมนุษย์มีอาณัติและพันธนาการนานัปการ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรจะให้คำตอบได้อย่างดีว่า ควรจะเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่สังกัดพรรคหรือไม่

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีเสรีภาพในการเลือกสังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้ เฉกเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภาตามข้อเสนอข้างต้นนี้ มิควรบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคดุจเดียวกับที่มิควรห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค เสรีภาพควรในการเลือกเป็นหัวใจของการปฏิรูป