



# รัฐสภาสาร

ที่ 36 ฉบับที่ 6 เดือนมิถุนายน 2531

SN 0125-0957.



**LIRT**  
Legislative Institutional Repository of Thailand



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๖ เดือนมิถุนายน ๒๕๖๑

ISSN 0125-0957



Legislative Institutional Repository of Thailand

### คำอธิบายปก

รูปประติมากรรมติดฝาผนัง เป็นภาพปลาใหญ่ทางขวามือซึ่งกำลังอ้าปากจะกินรูป  
อัญมณีแสดงถึงสมบัติทางวัฒนธรรมของชาติซึ่งกำลังถูกคุกคามจากภัยภายนอกหรือจากภัยเกิด  
จากการหลงผิดของเราที่เห็นว่าวัฒนธรรมของเราไร้ค่า

รูปติดผนังนี้ ปัจจุบันอยู่ที่ทางชานบันไดทางขึ้นของประชาชนที่จะเข้าฟังการประชุมสภา  
ณ ตึกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเราได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี 2475 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นเวลาประมาณ 50 กว่าปีมาแล้วนั้น เป็นที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่าระบอบประชาธิปไตยของไทยเรานั้นยังไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร ในการที่จะเป็นระบอบการปกครองที่มีประสิทธิภาพในการที่จะอำนวยประโยชน์ได้ ทั้งยังมีอุปสรรคทำให้การดำเนินการวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องระงับลงในบางครั้ง อันส่งผลต่อการเมืองการปกครองในปัจจุบันด้วย

แม้ในปัจจุบันตั้งแต่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มาเป็นเวลาประมาณ 10 ปีนี้ ได้มีการดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยติดต่อกันเรื่อยมา ซึ่งถือได้ว่าเป็นเวลาแห่งการปลุกฝังและพัฒนาประชาธิปไตยในสังคมไทย แต่การพัฒนาประชาธิปไตยประชาชนเองเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะต้องดำเนินชีวิตให้สอดคล้องกับวิถีทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตย อันจะส่งผลในการปกครองในระบอบนี้ให้มีประสิทธิภาพด้วย

จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ทุกฝ่ายจะต้องเร่งรัดการสร้างสำนักทางการเมืองให้บังเกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการสอน การให้ความรู้ หรือการเผยแพร่กิจกรรมและกระบวนการของรัฐสภา เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชน ให้เกิดความศรัทธาและมีความเชื่อมั่นในการเมืองไทย ว่าเป็นสถาบันที่จะปกป้องและคุ้มครองสิทธิได้อย่างแท้จริง

ความหวังที่จะให้การเมืองการปกครองของไทยมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่องเป็นสถาบันหนึ่งในอำนาจนิติบัญญัติที่มีเกียรติภูมิ มีศักดิ์ศรีนั้น ไม่ใช่สิ่งที่ไกลเกินความเป็นจริงเพียงอย่างเดียวจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายอย่างจริงจังที่จะร่วมกันจรโลงการเมืองไทยให้กลับคืนสภาพสืบไป

บรรณาธิการ

# สารบัญ

## เงื่อนไขไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

1

โดย รศ.ดร.นิยม รัฐอมฤต

เรื่องนี้ผู้เขียนได้นำทรรศนะของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ชาวตะวันตกมาชี้ประเด็น ถึงเงื่อนไขที่จะนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ โดยชี้จุดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอันมีประเด็นที่สำคัญได้แก่ 1. คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง 2. องค์ประกอบในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง 2. กระบวนการในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง และ 3. ผลที่เกิดจากการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง

## ประชาชนกับการเลือกตั้ง ส.ส.

13

โดย เอกกมล สายจันทร์

บทความนี้ผู้เขียนได้พยายามที่จะอธิบายถึงพฤติกรรมอย่างหนึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย คืออิทธิพลของการเงินต่อการเลือกตั้ง โดยได้ชี้เหตุผลไว้ 4 ประการในการเงินเข้ามามีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง ได้แก่ 1) การขจัดนักการเมืองและพลังฝ่ายสังคมนิยมหรือพลังก้าวหน้า 2) การเติบโตของกลุ่มธุรกิจ 3) ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางการเมือง และ 4) บทบาทของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเลือกตั้งพร้อมกันนี้ผู้เขียนได้เสนอข้อแก้ไขพฤติกรรมที่ปรากฏกฏนี้ไว้ 4 ประการได้แก่ 1) ให้มีการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง 2) แก้ไขกฏเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของพรรคการเมืองที่มีทุนน้อย 3) พัฒนาองค์กรที่เสียเปรียบให้เข้มแข็ง และ 4) ส่งเสริมให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน

## การหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบ : รูปแบบและวิธีการ

21

โดย ประสิทธิ์ การกลาง

บทความนี้ได้เสนอรูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มิชอบตามกฎหมาย ในการหาเสียงเลือกตั้งในด้านการซื้อคะแนนเสียง การทุจริตเลือกตั้ง ว่ามีวิธีการเช่นไรบ้าง และได้อธิบายถึงวิธีการหาเสียงที่ไม่เป็นไปตามครรลองของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอีกหลายประการ



โดย สำราญ โปะสูงเนิน

บทความนี้เป็นข้อเขียนที่ชี้ให้เห็นถึงระบบรัฐสภายังไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยชี้ให้เห็นถึงการทำงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสถาบันรัฐสภา อันได้แก่ พรรคการเมือง ระบบราชการ และประชาชน ที่ไม่ได้ดำเนินกิจกรรมที่ส่งเสริมต่อสถาบันรัฐสภา

**ปัญหาการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม**

44

โดย สุรวุฒิ ปัดโรสง

เรื่องนี้ผู้เขียนได้พยายามอธิบายให้เห็นถึงการควบคุมการบริหารงาน ของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามนั้นได้ผลน้อย เนื่องจากมีปัญหาด้านระเบียบข้อบังคับ คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันนิติบัญญัติขาดทรัพยากรในอันที่เอื้ออำนวยข้อมูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเรื่องนี้มีหัวข้อสำคัญดังนี้ 1) ความหมายของกระทู้ถาม 2) วิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาด้านโครงสร้าง ปัญหาด้านทรัพยากรและปัญหาด้านพฤติกรรม และสุดท้าย 3) ข้อคิดเห็น

# เงื่อนไขไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

โดย รศ. ดร. นิยม รัฐอมฤต\*

แม้ว่าประเทศไทยจะได้สถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานกว่าครึ่งศตวรรษ แต่เราก็ยังไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของการปกครองที่ต้องการกล่าวคือ ประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง และยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากระบบการปกครองอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งผู้ปกครองยังกระทำโดยคนส่วนน้อย และการกำหนดนโยบายยังไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ในทัศนะของนักทฤษฎีประชาธิปไตย การปกครองในระบอบดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมในการเลือกตั้งของประชาชนเป็นประการสำคัญ ถ้าการเลือกตั้งดำเนินไปในลักษณะที่ประชาชนขาดความรู้ ขาดข่าวสารข้อมูล และขาดความสำนึกที่ดีในสิ่งที่ตนเลือก การเลือกตั้งย่อมไร้ความหมาย และไม่ก่อประโยชน์อันใดแก่ประชาชนอย่างจริงจัง

เบเรลสัน นักวิชาการชาวอเมริกัน ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง “ทฤษฎีประชาธิปไตยกับมติมหาชน” ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในประเด็นต่อไปนี้ 1. คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง 2. องค์ประกอบในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง 3. กระบวนการในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง และ 4. ผลที่เกิดจากการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง

## คุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง

ตามทฤษฎีประชาธิปไตย การเลือกตั้งจะมีความหมายก็ต่อเมื่อผู้เลือกตั้งมีคุณสมบัติที่จำเป็น 2 ประการด้วยกัน คือ 1. การมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม และ 2. การมีความสนใจและมีส่วนร่วม

1. การมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม บุคลิกภาพในที่นี้หมายถึงความสามารถหรือลักษณะนิสัยซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของบุคคล คุณสมบัติประการนี้มีความสำคัญต่อการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เพราะมีบุคลิกภาพบางประการที่เป็นปัจจัยช่วยส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งและคงอยู่ได้ ในทางตรงกันข้าม จะมีบุคลิกภาพอีกบางลักษณะที่ไม่เอื้อ

\* คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



LIART

อำนาจต่อการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยจึงมิใช่ระบบการปกครองที่จะเจริญรุ่งเรืองได้ในทุกสังคม บุคลิกภาพที่นับว่าจำเป็นต่อการเจริญรุ่งเรืองของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ ก) ความสามารถที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือเรื่องราวที่อยู่ในตัวหรือเรื่องส่วนรวม ข) ความสามารถที่จะรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเลือกในทางศีลธรรม ค) ความสามารถที่จะแบกรับความผิดหวังทางการเมืองด้วยอาการที่สงบ ฉ) การรู้จักควบคุมและยับยั้งตนเองเมื่อผลประโยชน์ส่วนตนถูกขัดขวาง ง) การมีความสมดุลระหว่างการยอมอ่อนน้อมต่ออำนาจและการแสดงบทบาทในทางการเมือง จ) การปลอดจากความกลัวหรือความกังวลใจตามสมคณในการทำกิจกรรมทางการเมือง ฉ) การมีทัศนคติในทางที่สร้างสรรค์และวิพากษ์วิจารณ์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ช) ความสามารถที่จะเข้ากับคนอื่นได้ หรือแสดงตนเป็นสมาชิกร่วมสังคมเดียวกันกับคนอื่น ๆ ในระดับที่กว้างขวางตามสมควร ซ) การเป็นผู้มีความเคารพในตัวเองตามสมควรและ ฉ) การมีความเชื่อในความสามารถทางการเมืองของตน เป็นต้น

ส่วนบุคลิกภาพที่ถือว่าไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ บุคลิกภาพที่เรียกว่า “เผด็จการ” คือ การเป็นคนที่มีความตั้งใจคับแคบไม่ฟังเหตุผล ใช้แต่อำนาจและอารมณ์ในการตัดสินใจ ขัดแย้ง เป็นผู้ที่ยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ แต่กตขี้ข่มเหงผู้ที่อ่อนแอกว่า ในทำนองเดียวกันผู้ที่มีความสามารถต่ำในการรับรู้เรื่องราวของสังคม หรือมีอารมณ์อ่อนไหวง่ายก็นับได้ว่าเป็นบุคลิกภาพที่ไม่เอื้ออำนาจต่อการเจริญของงามของระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน

**2. การมีความสนใจและมีส่วนร่วม** ในการออกเสียงเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และที่จะร่วมรับผิดชอบตามสมควร เป็นที่เชื่อกันว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องการคนส่วนน้อยที่มีความสนใจทางการเมืองค่อนข้างสูง และค่อนข้างต่อเนื่อง และต้องการคนกลุ่มใหญ่ที่มีความสนใจทางการเมืองในระดับปานกลางถึงค่อนข้างน้อยและไม่ต่อเนื่อง คือสนใจเป็นบางโอกาสแต่มีความพร้อมอย่างมั่นคงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมเมื่อมีวิกฤตทางการเมืองเกิดขึ้น ความไม่สนใจหรือความเฉื่อยชาทางการเมืองยอมไม่ไม่ได้ หรืออย่างน้อยก็ไม่เป็นที่ยอมรับ สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความสนใจทางการเมือง ในทางวิชาการอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

ก) ความสนใจในฐานะผู้ดู (spectator interest) ผู้ที่มีความสนใจทางการเมืองประเภทนี้ ดังกล่าวถือว่า การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นเหตุการณ์ที่ตื่นเต้นน่าสนใจ จึงได้เกิดความสนใจติดตามเหตุการณ์

ข) ความสนใจในฐานะประชาชน (citizen interest) ผู้ที่มีความสนใจทางการเมืองประเภทนี้ ติดตามเหตุการณ์ทางการเมืองเพื่อให้ตัวเองสามารถตัดสินใจได้ว่า จะออกเสียงลงคะแนนหรือออกเสียงให้กับผู้สมัครคนใด



ค) ความสนใจในฐานะสมัครพรรคพวก (partisan interest) ผู้ที่มีความสนใจทางการเมืองประเภทนี้ ติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต้องการให้ความช่วยเหลือหรือเอาใจช่วยผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุนให้ได้รับเลือกตั้ง

ในบรรดาความสนใจทั้ง 3 ประเภทที่ว่ามีเพียงประเภทที่ 2 เท่านั้นที่เป็นความสนใจ "บริสุทธิ์" ที่จะทำให้ผู้เลือกตั้งได้รับข่าวสารข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางการเมือง

คำถามที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวข้างต้นที่นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์หยิบยกขึ้นมาพิจารณา ได้แก่ประเด็นที่ว่า การมีส่วนร่วมโดยการออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่หรือเป็นสิทธิพิเศษ ซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้ สำหรับประเทศไทย การออกเสียงเลือกตั้งถือว่าเป็นสิทธิมากกว่าเป็นหน้าที่ ดังนั้น เราจะพบว่าไม่มีการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนทุกคนที่บรรลุนิติภาวะต้องมาออกเสียงเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการอภิปรายถกเถียงยังหาข้อยุติไม่ได้ว่า การเลือกตั้งควรเป็นหน้าที่หรือเป็นสิทธิ แต่ผู้ร่วมอภิปรายถกเถียงมักมีความเห็นสนับสนุนการมีความสนใจอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด และเห็นความสำคัญของการมีความสนใจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ยุคประชาธิปไตยเริ่มแรกของกรีกโบราณเป็นที่กล่าวกันว่า "การที่บุคคลไม่สนใจในกิจกรรมของส่วนรวม เป็นพฤติกรรมที่ไม่เป็นอันตรายเท่ากับเป็นพฤติกรรมที่ไม่เป็นคุณประโยชน์" ประเด็นที่น่าสนใจมีว่า พฤติกรรมของบุคคลประเภทดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์จริงหรือไม่ ในทัศนะของนักทฤษฎีทางการเมือง การมีบุคคลที่มีความสนใจทางการเมืองต่ำกลุ่มใหญ่ตามสมควรเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาในฐานะเป็นเครื่องกันกระแทก เพื่อลดรับการกระทำที่มีความเข้มสูงอันเกิดจากบุคคลที่ถูกกระตุ้นด้วยความรู้สึกเป็นสมัครพรรคพวก จากข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลที่มีความสนใจทางการเมืองสูง คือบุคคลที่มีความรู้สึกเป็นสมัครพรรคพวกสูงและเปลี่ยนแปลงได้น้อยที่สุด ถ้าคนกลุ่มใหญ่ในสังคมมีความสนใจสูงและต่อเนื่อง ความเป็นไปได้ในการอ้อมข้อมและการแก้ไขปัญหามองเป็นไปได้ ในทางประวัติศาสตร์ เป็นความจริงที่ว่าระบอบประชาธิปไตยต้องการชนชั้นกลางสำหรับการดำเนินการทางการเมืองที่พอเหมาะ บางทีอาจเป็นไปได้ว่าสิ่งที่ระบอบประชาธิปไตยต้องการจริง ๆ คือ กลุ่มบุคคลที่มีความสนใจปานกลางในแต่ละชนชั้นหรือ ภายในชนชั้นทางสังคมทั้งหลาย ความยินยอมหรือ การวางเฉยในทางการเมืองในบางโอกาสเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้

**องค์ประกอบในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง**

ทฤษฎีประชาธิปไตยวางเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์ประกอบในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้งไว้ดังนี้ 1. การได้รับข่าวสารและความรู้ และ 2. การมีหลักการ

1. การได้รับข่าวสารและความรู้ (the possession of information and knowledge) หมายความว่าผู้เลือกตั้งจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาของความขัดแย้ง ข่าวสารหมายถึง



ข้อเท็จจริงที่เป็นเรื่องแยกต่างหากจากเรื่องอื่น ๆ และความรู้หมายถึงข้อเสนอหรือเรื่องราวโดยทั่วไป ข้อมูลทั้ง 2 ชนิด ทำให้ผู้เลือกตั้งเข้าใจผลของการตัดสินใจว่าจะเป็นประการใด ปัจจัยที่กล่าวข้างต้นเป็นเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายเห็นด้วยว่า เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้เลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

สำหรับประเทศไทยการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ปัญหาส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากประชาชนได้รับข่าวสารและมีความรู้ทางการเมืองในขอบเขตจำกัด ระบบประชาธิปไตยแม้จะเป็นเรื่องค้ำชูของประชาชน แต่ก็เป็นเรื่องแปลกใหม่ในทางวัฒนธรรมสำหรับประชาชน อีกทั้งสถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มั่นคง และยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการให้ข่าวสารความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้อย่างเสมอต้นเสมอปลาย

ทั้งข่าวสารและความรู้เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้เลือกตั้งในข้อที่ว่า ทั้งสองสิ่งนี้ช่วยเกื้อหนุนให้ผู้เลือกตั้งเกิดสติปัญญาในการตัดสินใจ ประชาชนที่ได้รับข่าวสารความรู้จะสามารถตัดสินใจได้อย่างฉลาด ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ประชาชนที่มีการศึกษาดี เป็นผู้ที่ได้รับข่าวสารดีที่สุดและมีความรู้ดีที่สุดด้วย กระนั้น ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าปัจจัยประการอื่นก็มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาให้เกิดการตัดสินใจที่ฉลาด ตัวอย่างเช่น การไม่เคร่งครัดในอุดมการณ์ในการแสดงตนเข้ากับกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง การเป็นผู้ไม่ก้าวร้าว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ข่าวสารและความรู้ส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่แสวงหาและถูกใช้บ่อยในฐานะเป็นปัจจัยของการให้เหตุผล และเป็นตัวเสริมกำลังมากกว่าเป็นข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจอย่างเสรี

2. การมีหลักการ (the possession of principle) การเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย ผู้เลือกตั้งจะต้องยึดมั่นในหลักการทางการเมืองหรือมาตรฐานทางศีลธรรมบางประการ หลักการที่ว่านี้แตกต่างจากความรู้สึกหรืออารมณ์ที่เปลี่ยนแปลงขึ้น ๆ ลง ๆ ซึ่งใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินหรือตัดสินใจไม่ได้ หลักการเช่นว่ามี 2 ชนิดด้วยกัน ชนิดแรกได้แก่หลักการที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในระบบประชาธิปไตย การมีหลักการในกรณีนี้หมายความว่า วิธีปฏิบัติดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นพ้องต้องกันจากฝ่ายต่าง ๆ กล่าวคือ ทุกคนหรือเกือบทุกคนต้องเห็นพ้องกับกฎเกณฑ์ทางการเมือง และยอมรับกฎเกณฑ์เหล่านั้นล่วงหน้าก่อนมีปัญหาเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เขาจะได้ยอมรับผลที่เกิดขึ้นแม้ในกรณีที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบหลักการเช่นว่ารวมถึงการไม่ใช้ความรุนแรงในการตัดสินใจปัญหา และการยอมรับหลักการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก ว่าเป็นที่ยุติธรรมที่สุดในการนั้น ๆ จนกว่าจะมีการอุทธรณ์ต่อศาล ต่อองค์กฤษฎีกา หรือต่อประชาชน ประชาชนจะแสดงความเคารพตามความเหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนจะต้องมีความเคารพร่วมกันกับประชาชนในส่วนอื่น ๆ ของสังคม และต้องพร้อมที่จะยอมขอมในการแก้ไขปัญหามอง



หลักการชนิดที่สอง หมายถึงหลักเกณฑ์ที่เป็นเนื้อหาของของการตัดสินใจทางการเมือง ได้แก่ จุดมุ่งหมายอันเป็นหลักการพื้นฐานทางศีลธรรมและทางการเมืองในการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น โดยทั่วไป จุดมุ่งหมายพื้นฐานทางการเมือง ได้แก่ การส่งเสริมการดำรงชีพของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การจ้างงาน การศึกษา ความปลอดภัย และสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น นักทฤษฎีประชาธิปไตยเชื่อว่า สิ่งที่คนโดยทั่วไปมักจะมองข้ามคือประเด็นเรื่องราวดังกล่าวที่เห็นพ้องต้องกันทางการเมืองและทางศีลธรรม ถ้าการแตกแยกทางด้านความคิดมีมากหรือขัดแย้งกันอย่างรุนแรง การดำเนินการในระบอบประชาธิปไตยก็อยู่ไม่ได้ เพราะไม่อยู่ในวิสัยที่จะยอมขอมกันได้ในหมู่บุคคลหรือสมัครพรรคพวกฝ่ายต่าง ๆ ในสภาวะดังกล่าว การเห็นพ้องต้องกันแม้จะเป็นเพียงเปลือกนอกก็ยังดีกว่าการไม่มีความเห็นพ้องต้องกันเลย การเห็นพ้องต้องกันที่ปรากฏในบางครั้งเป็นการสะท้อนความจงรักภักดีที่บุคคลมีต่อสิ่งที่ป็นสัญลักษณ์อันเดียวกัน แม้ว่าสิ่งที่ป็นสัญลักษณ์นั้นจะมีความแตกต่างกันไปสำหรับกลุ่มคนที่แตกต่างกันก็ตาม ความรู้สึกของความป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมักจะเกิดจากการยึดมั่นในสัญลักษณ์บางอย่างร่วมกัน ดังนั้น จึงไม่เป็นการกล่าวที่เลื่อนลอยจนเกินไปว่า หลักการที่เป็นเนื้อหาของบางอย่างทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการให้เหตุผลและชี้้นำการเลือกตั้งด้วยในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ การให้เหตุผลเป็นปัจจัยกำหนดการเลือกวิธีปฏิบัติที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่ทุกคนเห็นพ้องต้องกัน ข้อสังเกต การให้เหตุผล โดยตัวของมันเองมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการแบ่งแยกเป็นฝักฝ่ายในหมู่ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง มากกว่าเป็นเพียงการเลือกจุดมุ่งหมาย

### กระบวนการในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง

ประเด็นที่สามที่มีความสำคัญต่อการเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ กระบวนการในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง ซึ่งมีอยู่ 3 ข้อด้วยกัน คือ 1. การสังเกตการณ์ที่ถูกต้อง 2. การสื่อสารและการอภิปรายถกเถียง และ 3. ความมีเหตุผล

1. การสังเกตการณ์ที่ถูกต้อง (accurate observation) ตามทฤษฎี ผู้เลือกตั้งถูกกำหนดให้ต้องมีโนภาพที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับความเป็นจริงทางการเมือง โดยไม่มีการบิดเบือนหรือถ้าหากมีก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ตามความเป็นจริง เป็นการยากที่จะเห็นการดำเนินชีวิตอย่างสม่ำเสมอและเห็นภาพได้ทั้งหมด ยิ่งในทางการเมือง ความชัดเจนของมโนภาพยิ่งยากเป็นสองเท่าในทางหนึ่งเกิดจากพลังความโน้มเอียง ซึ่งประชาชนมีอยู่ต่อสิ่งนั้นและอีกด้านหนึ่ง โดยความจงใจและในหลายกรณีเกิดจากความไม่ชัดเจนในท่าทีของตัวผู้นำเอง

Walter Lippmann ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างโลกภายนอกกับภายในสมองของบุคคล “โดยส่วนใหญ่” เขากล่าวว่า “เราไม่ได้เห็นก่อนแล้วจึงให้ความหมาย แต่เราจะให้ความหมายก่อนแล้วจึงดู” ผลของการวิจัยที่ดำเนินการโดย Elmira ได้ให้ข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับข้อความที่กล่าวข้างต้น ผลของการวิจัยไม่เพียงแต่แสดงว่า จินตนาการของประชาชนเกี่ยว



กับตัวผู้สมัครและการรณรงค์หาเสียงจะตกอยู่ใต้อิทธิพลของการมโนภาพ แต่ทัศนคติของเขาในเรื่องการสนับสนุนของกลุ่มต่อผู้สมัคร และแม้แต่จุดยืนของผู้สมัครในประเด็นทางการเมืองก็ผลเช่นกัน แม้ในบางครั้งจุดยืนในทางการเมืองของผู้สมัครจะมีความคลุมเคลืออยู่บ้าง ซึ่งปกติเป็นเช่นนั้น แต่ประชาชนก็โน้มที่จะคิดว่าผู้สมัครของเขาเห็นด้วยกับเขา หรืออย่างน้อยจะไม่ผู้สมัครที่เขาสนับสนุนยืนอยู่จุดใดในประเด็น ซึ่งเขามีความเห็นอยู่คนละข้าง ยิ่งเขามีความผูกพันต่อพรรคมากเท่าใด การมีมโนภาพที่ผิดจะยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

ผลของการมีมโนภาพที่ผิดจะเป็นอย่างไรเป็นประเด็นที่น่าสนใจ จากการสังเกตการพบว่าจะช่วยลดความตึงเครียดภายในตัวบุคคล เนื่องจากมโนภาพที่ผิดทำให้บุคคลสามารถปรับความคิดเห็นของเขาให้เข้ากับความรู้สึกภายใน โดยไม่รบกวนจุดยืนที่เป็นหลักการพื้นฐานของเขาในเวลาเดียวกัน ผลของการมีมโนภาพที่ผิดจะเพิ่มความเป็นปึกแผ่นภายในของกลุ่มหรือพรรคและดังนั้น จึงเป็นการเพิ่มความตึงเครียดทางการเมืองภายในสังคม โดยเพิ่มความแหลมคมของความแตกต่างระหว่างพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้สภาวะของความตึงเครียดของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งดังนั้น การวาทมโนภาพไม่เพียงเป็นการสังเกตการณ์ที่เป็นรูปธรรม แต่เกี่ยวข้องกับลักษณะท่าทีทั้งหลายที่เขามีอยู่ด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว ทฤษฎีประชาธิปไตย ซึ่งตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่ามโนภาพทางการเมืองของผู้เลือกตั้งจะต้องชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงเป็นเงื่อนไขที่มีข้อจำกัดอย่างยิ่ง คือยากที่จะปฏิบัติได้

2. การสื่อสารและการอภิปรายถกเถียง (communication and discussion) เงื่อนไขประการที่สองของกระบวนการในการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งจะต้องเกี่ยวข้องกับอภิปรายถกเถียง และมีการสื่อสารถึงกันเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง การตัดสินใจในระดับประชาธิปไตย ต้องการให้มีการตรวจสอบแนวความคิดทางการเมืองของกันและกันโดยเสรีและในประเด็นนี้หมายถึงการอภิปรายถกเถียง ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจะต้องฟังการอภิปรายถกเถียงระหว่างผู้นำทางการเมืองด้วยกัน ฟังการพูดของผู้นำทางการเมืองที่เขาพูดต่อผู้เลือกตั้งโดยตรง ผู้เลือกตั้งพูดกลับไปยังผู้นำทางการเมือง และที่จะอภิปรายถกเถียงในหมู่ประชาชนผู้เลือกตั้งด้วยกันเกี่ยวกับประเด็นปัญหาของส่วนรวมที่เกิดขึ้น ตามความเห็นของนักทฤษฎีจำนวนมาก เงื่อนไขดังกล่าวเป็นหัวใจของกระบวนการในระบอบประชาธิปไตย และจะเป็นการคิดว่าการอภิปรายถกเถียงดังกล่าวจะสามารถทำให้สังคมได้รับความเห็นที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพ

จากการสำรวจข้อมูลทางด้านความคิดเห็นในสหรัฐอเมริกา พบว่าในหมู่ประชาชนมีแกนกลางราว 20% ที่มีความตื่นตัวและเข้าร่วมในการอภิปรายถกเถียงปัญหาทางการเมืองสม่ำเสมอเป็นปกติ 25% เข้าร่วมในการอภิปรายปัญหาทางการเมืองเพียงครั้งเดียว อีก 25% ร่วมในการอภิปรายถกเถียงปัญหาทางการเมืองเมื่อถูกกระตุ้นด้วยเหตุการณ์ทางการเมืองที่เด่นชัด และส่วนที่เหลือ 25-30% ไม่เข้าร่วมในการอภิปรายถกเถียงปัญหาทางการเมืองเลย



สำหรับกลุ่มบุคคลที่มีความสนใจทางการเมืองมากเป็นพิเศษ ได้แก่ พวกที่มีการศึกษาสูง พวกผู้ชาย และพวกที่ถูกกดดันจากสังคมให้ต้องสนใจการเมือง ส่วนบุคคลที่อ่านและฟังเรื่องราวทางการเมืองจากสื่อสารมวลชน จะพูดและฟังจากคนอื่นด้วย และดังนั้น การสื่อสารและการอภิปรายถกเถียงเรื่องราวทางการเมืองที่กระจุกตัวอยู่ในเฉพาะคนบางกลุ่ม ก็จะถูกถ่ายทอดไปยังคนกลุ่มอื่นอีกทอดหนึ่ง

เพื่อให้ได้ภาพรวมที่สมบูรณ์ เราจำเป็นต้องตั้งคำถามอีก 2 คำถาม ซึ่งรวมกันแล้วจะนำไปสู่การพิจารณาเงื่อนไขในอีกลักษณะหนึ่ง คือ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องทำไม่เพียงการอภิปรายถกเถียงปัญหาทางการเมือง แต่จะต้องอภิปรายและพิจารณาเกี่ยวกับทางเลือกทางการเมืองอย่างจริงจังเพื่อความกระจ่างและการปรับปรุงแก้ไขนโยบายสาธารณะ คำถามแรกคือ “ใครพูดกับใคร” และคำตอบคือว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะอภิปรายถกเถียงปัญหาทางการเมืองกับคนที่อยู่ในฐานะอย่างเดียวกันกับเขา เหมือนกันในด้านสถานะภาพทางสังคม อาชีพ และทัศนคติ สิ่งนี้ส่วนใหญ่ดำเนินไปภายในครอบครัวหรือคนใกล้ชิดแต่การพูดคุยเช่นว่านี้ก็มักจะอยู่ภายในกลุ่มทางสังคมเดียวกันมากกว่าระหว่างกลุ่ม

คำถามประการที่สองได้แก่ “พวกเขาเห็น ได้ยิน และพูดเรื่องอะไร” คำตอบกว้าง ๆ คือ “เรื่องที่ทำให้เขาพอใจ” นั่นคือเรื่องที่สอดคล้องกับทัศนะของเขา ประชาชนโดยปกติจะอ่านและฟังเรื่องที่สอดคล้องกับทัศนะของเขา ในการพูดคุยเกี่ยวกับเรื่องทางการเมืองระหว่างบุคคล เรื่องที่พูดคุยประมาณ 1 ใน 3 หรือมากกว่าจะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับความนิยมชมชอบในทางการเมืองโดยตรง เช่น การพยากรณ์หรืออภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นว่าใครจะชนะเลือกตั้ง และส่วนที่เหลือจะเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือพูดคุยในเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ ทั้งหมดนี้มีความหมายอย่างไร จากการศึกษาวิจัยพบว่า บุคคลที่อ่าน ฟัง และพูดมากที่สุด คือบุคคลซึ่งเปลี่ยนใจน้อยที่สุด Lowell มิใช่คนที่พูดเรื่องนี้ก่อน แต่เขาพูดได้ดีกว่าคนอื่น ๆ โดยกล่าวว่า “โดยส่วนใหญ่บุคคลฟังสิ่งที่เขาอยากฟัง และดูสิ่งที่เขาอยากดู สماعกับคนที่เขาคิดว่าคิดอย่างที่เขาคิด พูดคุยกับเขาอย่างอิสระ และหลีกเลี่ยงที่จะพูดคุยกับคนอื่นในเรื่องที่เป็นประเด็นโต้แย้ง รบกวนความรู้สึก หรือที่เป็นสาเหตุทำให้ไม่สบายใจ สิ่งนี้เป็นจริงไม่น้อยสำหรับเรื่องที่เขาอ่าน สำหรับคนส่วนใหญ่ สิ่งที่ขัดแย้งต่อความคิดเห็นของเขา เป็นสิ่งที่เขาไม่เห็นด้วย และจะเสาะแสวงหาก็คเฉพาะเมื่อรู้สึกว่าเป็นหน้าที่”

โดยสรุป การอภิปรายถกเถียงเรื่องทางการเมืองอย่างแท้จริงที่มีใช้การโต้เถียงกันด้วยทัศนคติที่ขึ้นหรือเอนยอกกัน แต่เป็นการอภิปรายถกเถียงกันโดยอิสระและเปิดเผยเพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาโดยการทำความเข้าใจและแก้ไขเปลี่ยนแปลงทัศนคตินั้น มิได้เกิดจากปริมาณของการอภิปรายถกเถียง แต่เราก็ไม่อาจที่จะสอบสวนให้ทราบได้ว่าเงื่อนไขในการอภิปรายถกเถียงมีความหมายแท้จริงเพียงไร อย่างไรก็ดี มีการปฏิบัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขของ



นักทฤษฎีประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติของบุคคลหรือพรรคที่สร้างหลักการหรือนโยบายทางการเมืองก่อนที่จะมีการอภิปราย และปฏิเสธที่จะประนีประนอมไม่ว่าในกรณีใด หรือกำหนดหลักการหรือนโยบาย เช่นว่าก่อนกระบวนการการอภิปรายถกเถียงจะสมบูรณ์ และปฏิเสธการยอมขอมที่จะมีต่อไปสิ่งเหล่านี้ทำให้เงื่อนไขของการอภิปรายถกเถียงเป็นเรื่องไร้สาระในประการแรก และจำกัดประโยชน์ของการอภิปรายถกเถียงในประการต่อไป

3. ความมีเหตุผล (rationality) เงื่อนไขประการนี้หมายความว่า ผู้เลือกตั้งถูกกำหนดให้ต้องใช้เหตุผลในการตัดสินใจทางการเมือง นักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์ยังคงพูดถึงพฤติกรรมแบบมีเหตุผล นักสังคมวิทยาดูเหมือนจะไม่เคยใช้แนวความคิดดังกล่าวอย่างจริงจัง นักจิตวิทยาได้เลิกล้มความคิดที่จะใช้แนวความคิดเช่นว่า นักรัฐศาสตร์ดูเหมือนว่าอยู่ในขั้นที่จะทำอย่างเดียวกันกับนักจิตวิทยา ปัญหาในการให้ความหมายของคำดังกล่าวให้ชัดเจน เป็นที่ยอมรับของคนอื่นเป็นส่วนหนึ่งแห่งสาเหตุของปัญหา

อย่างไรก็ดี ความยากลำบากไม่ใช่อยู่ที่ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนมากนัก หากแต่อยู่ที่มีคำนิยามหลายคำ ซึ่งอภิปรายความมีเหตุผล หรือความสอดคล้องกับวิธีปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย แตกต่างกันไปตามนิยามของแต่ละคำ หากเราจะลองมาพิจารณาความหมายที่ค่อนข้างแพร่หลายสัก 2-3 คำ และความสัมพันธ์ที่ความหมายดังกล่าวมีต่อวิธีปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย เราอาจจะแยกแยะระหว่างความมีเหตุผลของการตัดสินใจที่เป็นผลลัพธ์และความมีเหตุผลของการตัดสินใจที่เป็นกระบวนการ ในกรณีแรก เราพูดถึงความมีเหตุผลในลักษณะที่เป็นการตัดสินใจที่ "ถูกต้อง" นี้หมายความว่ามีความค้ำคอบที่ถูกต้องเพียงคำค้ำคอบเดียวในแต่ละปัญหา และดังนั้น อำนาจของเหตุผลสามารถนำไปสู่ความจริงแห่งนโยบายที่ถูกต้อง ซึ่งควรจะประจักษ์แก่คนโดยทั่วไป เว้นแต่ผู้ที่ถูกครอบงำด้วยอคติหรืออารมณ์

ในกรณีที่สอง เราพูดถึงความมีเหตุผลในลักษณะของกระบวนการในการตัดสินใจ อาจมีความหมายได้หลายทางด้วยกัน ความหมายประการหนึ่ง ได้แก่กระบวนการที่มีเหตุผล ซึ่งหมายถึงความเป็นอิสระจากอิทธิพลของความโน้มเอียงที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ล่วงหน้า ในที่นี้ความมีเหตุผลกลายเป็นเรื่องการตัดสินใจที่อิสระ อิสระจากการบังคับ อิสระจากความจงรักภักดีที่มีต่อสถาบันอย่างงมงาย อิสระจากฐานะทางสังคมของบุคคล เช่น ชนชั้น และเผ่าพันธุ์ อิสระจากอารมณ์และแรงกระตุ้น โดยสรุป อิสระจากแรงกดดันที่ทำให้เกิดการบิดเบือนหรือหันเหไปจากการสังเกตการณ์ที่ชัดเจนและความนึกคิดอย่างสงบและลึกซึ้ง ในที่นี้ความมีเหตุผลหมายถึงเหตุผลในเชิงตรรกะแต่คำนิยามแบบนี้ดูเหมือนไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ ยากต่อการปกป้องไม่พึงปรารถนา และไม่มีเหตุผล คำนิยามในลักษณะดังกล่าวตั้งเอาสาระสำคัญออกจากการปฏิบัติ และทำให้ผู้เลือกตั้งขาดหลักเกณฑ์ที่แท้จริงสำหรับใช้ประเมินข้อเสนอทางการเมือง โดยมากแล้วดังกล่าวในรูปแบบสุดท้ายจะไม่มีผู้เลือกตั้งคนใดที่มีเหตุผลเลย



ความหมายที่สองของความมีเหตุผลใกล้เคียงกับเงื่อนไขของการได้รับข่าวสารและ  
 ความรู้ ผู้เลือกตั้งควรจะต้องทราบเกี่ยวกับสภาพที่ถูกต้องของกิจการสาธารณะที่เป็นอยู่ และผลลัพธ์  
 อันควรจะเป็นที่เกิดจากทางเลือกต่าง ๆ โดยความหมายนี้ บุคคลที่ตัดสินใจในทางการเมืองโดย  
 ชื่อเกณฑ์ของเป้าหมายซึ่งยังไม่มีเส้นทางที่จะบรรลุได้ในปัจจุบัน จะเป็นการตัดสินใจที่ไม่มีเหตุผล  
 และในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ตัดสินใจโดยอาศัยการคาดคะเนสถานการณ์ในปัจจุบันหรืออนาคตก็  
 ไม่ถูกต้องเช่นกันโดยความหมายข้างต้น ผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะต้องสามารถชี้ถึงเหตุผลที่เกี่ยวข้อง  
 บางประการที่ทำให้เขาตัดสินใจเช่นนั้น และผู้ออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่สามารถบอกถึงเหตุผลที่  
 เขาคิดจะทำไป ในที่นี้เราจะพบกับปัญหาลำบากในการให้เหตุผลเกี่ยวกับความมีเหตุผล แต่ก็  
 สามารถให้ได้บางส่วนความมีเหตุผลถูกจำกัดโดยความสามารถของบุคคลในการเรียนรู้ความ  
 เป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน ดังนั้น จะต้องยอมรับการเรียนรู้ความเป็นจริง  
 ของโลกในรูปแบบง่าย ๆ ในทางการเมือง ผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะต้องตัดสินใจโดยพิจารณาเฉพาะ  
 ประเด็นเด่น ๆ เพียง 2-3 ประเด็นเท่านั้น และอาศัยประเด็นอื่น ๆ เป็นเหตุผลข้างเคียงสนับสนุน  
 การตัดสินใจ ตัวอย่างเช่นเราอาจเลือกผู้แทนโดยพิจารณาเฉพาะนโยบายเด่น ๆ บางเรื่องของเขา  
 และอาจมีปัจจัยอื่นบางประการ เช่น การเป็นคนดี ชื่อสัตย์สุจริต เป็นปัจจัยเสริมการตัดสินใจ

ความหมายที่สาม ขึ้นอยู่กับการมีอยู่ของจิตใจที่โน้มน้าวได้ หรือการมีจิตใจเปิดกว้าง  
 ในการพิจารณาประเด็นปัญหาทางการเมือง ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะต้อง  
 เปลี่ยนใจแต่หมายความว่าถึงเพียงว่าจะต้องเปิดกว้างอย่างแท้จริงที่จะให้มีการเปลี่ยนใจได้ ในที่นี้  
 ระยะเวลาดูเหมือนว่าเป็นประเด็นที่สำคัญมาก เช่น ถ้าสิ่งนี้หมายถึงว่าประชาชนควรจะเปิดใจ  
 ระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนพฤศจิกายนของปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา  
 กรณีเช่นนี้ บางทีอาจจะมีผู้เลือกตั้งน้อยกว่าครั้งที่มีเหตุผล และน้อยมากในมลรัฐทางใต้และ  
 ทศวรรษของนิวอิงแลนด์และถ้าระยะเวลาที่ว่าขยายเป็น 4 ปี ในช่วงการบริหารของประธานาธิบดี  
 คนหนึ่ง ๆ อาจจะมีเปอร์เซ็นต์ของคนที่มีเหตุผลน้อยลงไปอีก

ความหมายของความมีเหตุผลในแง่ของกระบวนการอีกความหมายหนึ่ง กำหนดว่าการ  
 ตัดสินใจจะต้องกระทำในสภาพที่มีความเครียดทางจิตใจต่ำ นั่นก็คือการตัดสินใจจะต้องไม่กระทำ  
 ไปในลักษณะของการใช้อารมณ์ และจะต้องแยกหรือปลอดจากความเร่าร้อนทางอารมณ์ สิ่งนี้ก่อ  
 ให้เกิดปัญหาติดขัดกับระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ประชาชนที่มีเหตุผลที่สุดตามคำนิยามนี้จะ  
 เป็นผู้ให้ความสนใจทางการเมืองน้อยที่สุด ผู้ที่มีความสนใจมากขึ้นก็จะมีอารมณ์ความกระตือรือร้น  
 กระตือรือร้นมากขึ้น มีจิตใจเชื่อมั่นยึดมั่นมากที่สุด บุคคลเหล่านี้ โดยปกติจะเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อ  
 ผลของการตัดสินใจในการเลือกตั้ง และดังนั้น จึงมีอิทธิพลทางการเมืองมากในที่นี้ ผู้ออกเสียง  
 เลือกตั้งที่มีเหตุผลคือผู้ออกเสียงที่อิสระ ผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์หรือการลงทุนลงแรงในการเลือกตั้ง  
 หากพิจารณาทั้งเกิดความรู้สึกตื่นตัวต่อการเลือกตั้ง

ความหมายอื่นนอกจากที่กล่าวแล้วข้างต้น ความมีเหตุผลได้แก่พฤติกรรมที่มุ่งไปสู่



จุดหมายที่สร้างขึ้นโดยจงใจ ในความหมายนี้ ผู้เลือกตั้งเกือบทุกคนเข้าเกณฑ์ดังกล่าว ความมีเหตุผลอาจหมายถึงการเลือกกระทำการในสิ่งที่เป็ณคุณประโยชน์บางประการ และสิ่งนี้อาจเป็นไปได้โดยถือเกณฑ์ของคุณประโยชน์ในลักษณะที่เป็นนามธรรม

จากนิยามที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าเป็นการยากที่จะกล่าวให้แน่ชัดลงไปว่า ความมีเหตุผลคืออะไร แต่อาจเป็นการง่ายกว่าที่จะพูดว่า สิ่งใดไม่ใช่ความมีเหตุผล การตัดสินใจที่มีเหตุผลไม่ใช่การตัดสินใจที่เปลี่ยนแปลงง่ายโดยไม่มีสาเหตุ หรือเกิดจากแรงกระตุ้นที่มีได้ใช้สติปัญญาไตร่ตรอง หรือการตัดสินใจที่ขาดหลักการ หรือการตัดสินใจที่ถูกชี้นำโดยจารีตประเพณีหรือนิสัยหรือความเคยชินหรือความรู้สึกแต่เพียงอย่างเดียว ประเด็นสำคัญคือการเชื่อมโยงเงื่อนไขของความมีเหตุผลเข้ากับการวิเคราะห์การตัดสินใจในแง่ของแนวความคิดทางสังคม-จิตวิทยา นั่นก็คือการมอง “การตัดสินใจที่มีเหตุผล” ว่าผูกพันอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมซึ่งจำกัดขอบเขตของการตัดสินใจ และในเวลาเดียวกันก็ให้ความหมายทางการเมืองแก่การตัดสินใจนั้นด้วย

### ผลที่เกิดจากการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง

เงื่อนไขที่อาจจะรวมเข้าไว้ภายใต้ความจำเป็นที่จะต้องมึหลักการ แต่สมควรที่จะแยกกล่าวไว้ต่างหาก เนื่องจากความสำคัญอันเกิดจากผลของการตัดสินใจ นั่นคือ เงื่อนไขในเรื่องผลประโยชน์ของประชาคม (community interest) เป็นที่เข้าใจกันว่า ผู้เลือกตั้งจะต้องตัดสินใจทางการเมืองโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะตัว

ตามทฤษฎีประชาธิปไตยหลายทฤษฎี ผู้เลือกตั้งถูกกำหนดให้ต้องอุทิศความคิดให้กับสิ่งที่ดีสำหรับประชาชนเป็นส่วนรวม มากกว่าการคิดคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ตัวเองหรือกลุ่มของตัวเอง ตัวแบบอมตะมีที่มาจากจอห์น สจวต มิลล์ โดยเขากล่าวว่า “ในการเลือกตั้งทางการเมืองใด ๆ ...ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีพันธะทางศีลธรรมอย่างเต็มที่ที่จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของมหาชน ไม่ใช่ผลประโยชน์เฉพาะตัว และจะต้องออกเสียงเลือกตั้งโดยใช้ดุลพินิจอย่างดีที่สุดอย่างเดียวกับที่เขามีพันธะผูกพันที่จะต้องทำถ้าเขาเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งเพียงคนเดียว และการเลือกตั้งขึ้นอยู่กัเขาเพียงคนเดียว”

ในกรณีนี้อีกเช่นกัน ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามเป็นประเด็นสำคัญ ผู้วิเคราะห์จะแยกได้อย่างไร ระหว่างการลงความเห็นที่สุจริตใจกับการให้เหตุผลโดยถูกบังคับ ระหว่างผลประโยชน์เฉพาะหน้ากับผลประโยชน์ระยะยาว และระหว่างผลประโยชน์เทียบกับผลประโยชน์ที่แท้จริง ในอีกด้านหนึ่ง ถ้าผลประโยชน์ของประชาคมหมายถึงความเห็นชอบในเรื่องวิธีปฏิบัติ หรือหมายถึงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ถ้าเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก สิ่งนี้ได้แก่อะไร คำตอบมิได้หลายทาง อาจได้แก่การตัดสินใจอื่น ๆ นอกเหนือจากการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน หรือการตัดสินใจที่แสดงถึงความห่วงใยอย่างแท้จริงต่อบุคคลกลุ่มอื่น



หรือการยับยั้งการกระทำอันเป็นเรื่องผลประโยชน์เฉพาะตัวหรือเบี่ยงเบนจากเสียงส่วนใหญ่ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ยิ่งเราพิจารณาความหมายลึกซึ้งเท่าใด เราจะพบว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในทัศนะของ คน ๆ หนึ่ง คือผลประโยชน์ของชุมชนในทัศนะของคนอีกคนหนึ่ง และคนจำนวนมากเชื่อด้วยความสุจริตใจว่า ผลประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นผลประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันนักทฤษฎีก็ได้มองข้ามประเด็นดังกล่าวข้างต้นที่ว่า "บุคคลมักจะเชื่อว่าการดำเนินการที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของเขา จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลอื่นด้วย" Dicey กล่าวว่า "บ่อยมากผลประโยชน์ ทำให้คุณพินิจของบุคคลมีอคติ มากกว่าทำให้จิตใจของเขาอ่อนแอล" ส่วน Schumpeter เชื่อว่าผลประโยชน์ร่วมในทัศนะของแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน จะต้องมีความหมายแตกต่างกันด้วย ข้อเท็จจริงประการนี้ทำให้เกิดการแตกแยกในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการ และทำให้ไม่อาจ ออมชอมกันได้โดยลำพังการถกเถียงที่ใช้เหตุผล

ในการศึกษาเกี่ยวกับการการก่อตัวของความคิดเห็น เราสรุปได้ว่าจะเป็นที่น่าพอใจมากกว่า ที่จะวิเคราะห์การก่อตัวของความคิดเห็นในแง่ของพลังที่ทำให้เกิดความแตกแยกและความเห็นพ้องต้องกันในการเมืองภายในสังคม ความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับการบรรลุถึงความสมดุลระหว่างพลังต่าง ๆ เหล่านี้ คือ มีความแตกแยกมากพอที่จะกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและการกระทำ และมีความเห็นพ้องต้องกันมากพอที่จะทำให้สังคมสามารถรวมตัวกันได้เป็นกลุ่มก้อน แม้ว่าจะอยู่ในสภาวะตึงเครียดก็ตาม พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีความเห็นไม่ไปในทางเดียวกัน แต่ความเห็นที่แตกต่างกันนั้นจะต้องไม่มากจนเกินไป หรือแหลมคมจนเกินไป หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานมากจนเกินไป ประจักษ์พยานแห่งความแตกแยกเป็นที่เห็นได้ชัดแก่บุคคลโดยทั่วไป ความแตกแยกในทางชนชั้น ศาสนา และท้องถิ่น รวมถึงความแตกต่างในด้านทัศนคติโดยตรงในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและในประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็มีตัวอย่างของความเห็นพ้องต้องกัน ความสามัคคีทางการเมืองที่ควรแก่การสนใจ ในประการแรก มีข้อมูลพื้นฐานที่แสดงว่า บรรดาสมาชิกของกลุ่มชนต่าง ๆ สังคมมีทางเลือกในการเมืองเหมือนกันสิ่งนี้เป็นเสมือนกาวที่จะยึดให้สังคมนั้นเป็นกลุ่มก้อน นอกจากนี้ แม้แต่ในช่วงที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งกันอย่างเข้มข้น ในแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มมี คนจำนวนไม่น้อยที่มีความเห็นทางการเมืองแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ภายในพรรคหรือภายในกลุ่ม สังคมของตน ดังนั้น จึงมีคนจำนวนหนึ่งที่มีความคิดเห็นข้ามแนวของพรรคหรือกลุ่ม การเหลื่อมกันเช่นนี้เป็นส่วนที่เชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ เข้าด้วยกันและป้องกันการแตกแยกออกไปอยู่โดดเดี่ยว ที่บุคคลนี้หมายความว่า การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่การเมืองแบบเบ็ดเสร็จ ที่มีการแยกเป็นกลุ่มสนับสนุนกับกลุ่มคัดค้านอย่างเด็ดขาดความแตกต่างอื่น ๆ ทางสังคมถูกยกให้อยู่เหนือเส้นแบ่งทางการเมือง แรงกดดันที่ตัดกันเองมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมประชาธิปไตย คือทำให้ความขัดแย้งกลายเป็นความรุนแรงลง



ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ชุมชน อาจมองได้ว่าเป็น ปัญหาที่ทำให้เกิดความแตกแยกหรือความเห็นพ้องต้องกัน การมีกลุ่ม พวก หรือสมาคมจำนวนมากในสังคมขนาดใหญ่ ทำให้เกิดองค์กรทางสังคมที่เหลื่อมกันและหลากหลาย ลักษณะดังกล่าว อาจมีผลกระทบทำให้การเมืองมีความรุนแรงหรือคลายความรุนแรงลงก็เป็นได้

### สรุป

ทฤษฎีประชาธิปไตยมีเงื่อนไขว่า การจะบรรลุถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงได้นั้น ผู้เลือกตั้งจะต้องมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม จะต้องสนใจและเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะจะต้องได้รับข่าวสารความรู้ จะต้องมีหลักการ จะต้องมีมโนภาพเกี่ยวกับความเป็นจริงทางการเมืองที่ถูกต้อง จะต้องเข้าร่วมในการอภิปรายถกเถียงทางการเมือง จะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองโดยใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผล และท้ายที่สุด จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม

ในปัจจุบัน เงื่อนไขดังกล่าวได้เป็นตัวกำหนดมาตรฐานอันสูงสุดที่เป็นอุดมคติของกระบวนการทางการเมือง และเนื่องจากเงื่อนไขที่ว่าเป็นรายการรวบรวมมาจากแหล่งต่าง ๆ หลาย ความคิดจึงไม่ใช่สิ่งที่จะปฏิบัติได้ง่าย ๆ แต่อย่างน้อยเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นก็เป็นแนวทางบอกให้ทราบว่า เราจะบรรลุถึงระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นได้อย่างไร

# ประชาชนกับการเลือกตั้ง ส.ส.

โดย เอกกมล สายจันทร์\*

คงเป็นที่ยอมรับกันว่าแนวความคิดในการเลือกตั้งผู้แทนที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้มิได้เกิดขึ้นเองในบ้านเรา แต่ก่อตัวและพัฒนาขึ้นในประเทศตะวันตก หรือที่คนทั่วไปนิยมเรียกกันว่าประเทศฝรั่ง แล้วเราไปลอกเลียนแบบเขามาใช้ในภายหลัง ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของการเลือกตั้งจะทำให้เราเข้าใจความหมายที่แท้จริงของการเลือกตั้ง ความคิดในการมีผู้แทนในระยะก่อตัวเริ่มแรกในประเทศฝรั่งนั้นมิได้เริ่มจากการเลือกผู้แทนจากประชาชนโดยตรง แต่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับขุนนางในอังกฤษ โดยพวกขุนนางซึ่งเป็นผู้หาเงินทรัพย์สินสมบัติและผลผลิตต่าง ๆ ให้กับกษัตริย์ เห็นว่ากษัตริย์ใช้เงินทองตามอำเภอใจเกินกว่าความจำเป็น พวกตนจึงน่าจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาการใช้จ่ายของกษัตริย์ ซึ่งนั่นเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดที่จะควบคุมการใช้จ่ายและการบริหารประเทศของผู้ปกครองสูงสุดโดยขุนนางจึงได้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์ที่นำไปสู่การมีผู้แทนจากประชาชนร่วมรับผิดชอบการบริหารประเทศเกิดขึ้นจริง ๆ หลังการเติบโตขยายตัวของพวกชนชั้นนายทุน คือพวกนักธุรกิจ นักอุตสาหกรรมทั้งหลาย ซึ่งเป็นผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปเมื่อประมาณ 300 กว่าปีที่แล้ว พวกนี้เห็นว่าระบบศักดินาที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางธุรกิจของพวกตน เพราะถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ นอกจากนั้นในขณะที่พวกตนต้องเสียภาษีต่าง ๆ ให้กับรัฐอย่างมาก แต่กลับไม่มีสิทธิร่วมบริหารประเทศ ประกอบกับแนวความคิดเรื่องอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน มิใช่สรวงสวรรค์หรือพระเจ้าเริ่มได้รับความนิยมแพร่หลายในสังคมชนชั้นผู้มั่งคั่งเรียกร้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศจากพวกชนชั้นใหม่ที่เป็นนายทุนในที่สุดก็เกิดขบวนการเรียกร้องให้มีผู้แทน

แม้กระนั้นก็ดีสิทธิในการเป็นผู้แทนและเลือกผู้แทนในระยะแรก ๆ ก็ถูกจำกัดให้เป็นเฉพาะชนชั้นผู้มีทรัพย์สิน ที่เป็นชายและมีการศึกษาสูงเท่านั้น พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือการเลือกตั้งในระยะแรก ๆ นั้นเป็นหนทางของนายทุนที่จะเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่เมื่อชนชั้นผู้ใช้แรงงานเริ่มขยายตัวมากขึ้น และเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิ รวมทั้งนายทุนเองก็ต้องการแสวงหาการสนับสนุนตนมากขึ้น สิทธิการเลือกตั้งจึงกลายเป็นสิทธิของประชาชนธรรมดาทั่ว ๆ ไป โดยไม่จำกัดฐานะทางเศรษฐกิจ การศึกษาและ

\*ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

เทศ และเพื่อที่จะให้ความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของบุคคลต่าง ๆ มีลักษณะเป็นกลุ่มเป็นก้อน และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่เรียกว่าพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามมา แนวความคิดในการเลือกผู้แทนขึ้นไปบริหารประเทศที่กล้าข้างต้นนี้ในเวลาต่อมาจึงได้แพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ เราจะเห็นว่าแนวความคิดในการเลือกผู้แทนนั้น เกิดจากประชาชนเห็นว่าตนเองเป็นเจ้าของประเทศ และได้รับผลโดยตรงจากการปกครอง เพราะฉะนั้นผู้บริหารประเทศจะต้องได้รับการยินยอมจากประชาชน ซึ่งวิธีการเลือกผู้แทนนั้นจะเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความต้องการนี้

ดังนั้นในทางหลักการแล้ว การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือประชาชนเป็นใหญ่ เพราะการเลือกตั้งจะเป็นการแสดงออกว่าประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ สามารถเลือกรัฐบาลและนโยบายได้เอง ซึ่งถ้าหากไม่มีการเลือกตั้งก็จะเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มบริหารบ้านเมือง ตามความต้องการของเขามากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชนโดยส่วนรวม แต่ถ้าหากการเลือกตั้งมีอย่างสม่ำเสมอ และประชาชนมีความตื่นตัวไปใช้สิทธิด้วยตนเอง (มิใช่ถูกชักจูงเพื่อสร้างสถิติให้กับทางราชการหรือเพื่อสินจ้างรางวัล) ผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลก็ต้องบริหารประเทศด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงประชาชนเป็นหลักเพราะมิฉะนั้นเขาอาจจะไม่ได้รับเลือกตั้งอีก

อย่างไรก็ดี โดยที่แนวความคิดในการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย แม้ในประเทศเผด็จการผู้ปกครองก็มักจะจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการอยู่ในอำนาจของตนว่าได้รับการยอมรับจากประชาชนแล้ว ดังนั้นการมีการเลือกตั้งในประเทศหนึ่งประเทศใดไม่จำเป็นเสมอไปว่า ประเทศนั้นปกครองในระบอบประชาธิปไตย เราต้องพิจารณาว่าการเลือกตั้งนั้นมีลักษณะอย่างไร ซึ่งถ้าหากเป็นการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ควรจะประกอบด้วยลักษณะสำคัญอย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน

ประการแรก เป็นการเลือกตั้งโดยอิสระ ลับ และทางตรง หมายถึงว่า บรรยายการเลือกตั้งนับตั้งแต่การเสนอตัวเข้าสมัคร การหาเสียง การใช้สิทธิเลือกตั้ง ไปจนถึงการนับคะแนนจะต้องเป็นไปโดยอิสระ และมีการแข่งขันกันจริง ๆ มิใช่ตกอยู่ได้ข้อจำกัดต่าง ๆ (เช่น ห้ามวิพากษ์วิจารณ์) หรือมิใช่ถูกข่มขู่หรือบีบบังคับโดยรัฐบาลหรือผู้มีกำลังอำนาจ หรือมิใช่เป็นการออกเสียงเลือกตั้งเพียงรับรองบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น โดยไม่มีโอกาสเลือกกระหนาบผู้สมัครหลาย ๆ คน นอกจากนั้นการเลือกจะต้องเป็นความลับเฉพาะผู้ใช้สิทธิเท่านั้นที่รู้ว่าตนเลือกใคร ซึ่งในเรื่องนี้มีเรื่องเล่าตลกล้อเลียนการเลือกตั้งในประเทศเผด็จการว่า ในการเลือกตั้งครั้งหนึ่งเมื่อชายชราผู้หนึ่งไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสร็จแล้วกลับไปเล่าให้เพื่อนบ้านฟังว่าตนเลือกใครบ้าง เพื่อนบ้านรีบบอกว่า ผู้สมัครที่ชายชราคนนั้นเลือกเป็นฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ชานี้คนนั้นรีบกลับไปหน่วยเลือกตั้งบอกกับเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยว่ามาขอเปลี่ยนเบอร์ที่เลือกเพราะเลือกผิด เจ้าหน้าที่ได้ตอบว่า ลุงไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนใหม่หรอก เพราะเราจัดการแต่ในระเบียบร้อยแล้ว แต่คราวหลังอย่าทำแบบนี้อีก ซึ่งหมายถึงว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงฉากหน้า





เกิดความตื่นตระหนกทั้งในหมู่นักการเมืองด้วยกันและบุคคลในวงการต่าง ๆ ไม่แน่ใจว่าจะมีการเลือกตั้งอีกหรือไม่

อย่างไรก็ดี ดูเหมือนว่าผู้คนโดยส่วนใหญ่จะโจมตีการใช้เงินซื้ออำนาจทางการเมืองมากกว่าการที่จะพยายามวิเคราะห์หาสาเหตุว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น หรือเพื่อที่จะเข้าใจปรากฏการณ์และหาทางออก ในกลุ่มนักวิชาการเองแม้จะมีความพยายามตอบคำถามนี้ แต่มักจะอธิบายว่า ประชาชนยังมีความยากจนและเชื่อในเรื่องบาปบุญ จริตอยู่ คำอธิบายดังกล่าวอาจมีส่วนอยู่บ้าง เช่น กรณีผู้สมัครที่เป็นมหาเศรษฐีทั้งจากกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ ที่แย่งกันเสนอตัวไปลงสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดภาคอีสานและอ้างความปรารถนาดีต่อชาวอีสาน แต่โดยเนื้อแท้แล้วคนเหล่านี้มองว่า...อีสานเป็นดินแดนแห่งความยากจนและขาดแคลนสิ่งต่าง ๆ ทำให้มีโอกาสจะใช้เงินซื้อเสียงในรูปแบบต่าง ๆ ได้ เพราะถ้าหากมีความปรารถนาดีจริง ๆ แล้ว “ทำไมจึงสนใจอยู่แต่ภาคอีสานที่ปกติตนเองไม่มีความผูกพันอยู่เลย” และทำไมไม่สนใจภาคอื่น ๆ เป็นต้น และขณะนี้เหตุการณ์ในทำนองนี้กำลังระบาดไปสู่ภาคเหนือ นั่นคือการที่นายทุนจากท้องถิ่นอื่น โดยเฉพาะจากกรุงเทพฯ ซึ่งโดยปกติคนเหล่านี้ไม่เคยทำประโยชน์ใด ๆ ให้กับท้องถิ่นแต่ไปลงสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดภาคเหนือและมุ่งใช้เงินหวานซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภา

อย่างไรก็ดีความยากจนและความเชื่อในเรื่องบาปบุญคงไม่ใช่คำตอบที่สมบูรณ์ เพราะอาจารย์ชาวเกาหลีคนหนึ่งเป็นเพื่อนของผู้เขียนและมาเก็บข้อมูลเขียนวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกเรื่องเกี่ยวกับการเมืองไทย ก็เล่าให้ฟังว่าแม้แต่เกาหลีซึ่งเป็นประเทศที่ถูกขนานนามว่าเป็นหนึ่งในสี่ของประเทศนิคส์ (อุตสาหกรรมใหม่) ที่กำลังร่ำรวยขึ้นมา ก็มีการซื้อนักการเมืองและคะแนนเสียงไม่แพ้ในบ้านเรา ในขณะที่อินเดียนั้นความยากจนไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของเขาเลย เพราะฉะนั้นอิทธิพลของเงินต่อการเลือกตั้งน่าจะมาจากสาเหตุอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว

### สาเหตุประการแรกคือ

การจัดนักการเมืองและพลังฝ่ายสังคมนิยมหรือพลังฝ่ายก้าวหน้า ถ้ามองย้อนหลังไปในช่วง 3 ปีของยุคประชาธิปไตยเบ่งบานหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การต่อสู้ทางการเมืองในช่วงนั้น ทั้งในการเลือกตั้งและนอกการเลือกตั้ง มีลักษณะเด่นชัดว่าเป็นการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายทุนนิยมในนามของพรรคการเมืองที่ยึดแนวทางเสรีนิยม กับฝ่ายสังคมนิยมในนามพรรคการเมืองหัวก้าวหน้าและองค์กรประชาชนต่าง ๆ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นที่ใช้ในการหาเสียงครั้งนั้น จะเป็นเรื่องการปฏิรูปที่ดิน เศรษฐกิจ นายทุน สักตึกนา คอมมิวนิสต์ จักรวรรดิ หรืออย่างน้อยบางพรรคก็มีแนวนโยบายของตนเองอย่างเด่นชัด เช่น พรรคกิจสังคมในเรื่องเงินผัน เป็นต้น เมื่อเป็นการต่อสู้ทางอุดมการณ์ความคิดจึงไม่น่าประหลาดใจที่มีผู้สมัครไปใช้จักรยานหรือมอเตอร์ไซด์ออกหาเสียงและใช้เงินเพียงไม่กี่หมื่นบาทก็ได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากไม่น้อยทีเดียว และยังมีบทบาทที่มีคุณภาพในสภาด้วย ปรากฏการณ์เช่นนี้คงเป็นเพียงต้นเหตุไว้เล่าให้ลูกหลานฟังเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการเติบโตของฝ่ายก้าวหน้าและสังคมนิยมที่เติบโต

รวดเร็วทำให้ชนชั้นสูงของสังคมไทยทั้งผู้นำฝ่ายทหาร ข้าราชการ นายทุนระดับชาติและท้องถิ่นต่างหวาดผวาและปลุกระดมให้ประชาชนตื่นกลัว ดังนั้นเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 คือจุดสุดยอดของการปราบปราม โดยความร่วมมือของกลุ่มที่กล่าวข้างต้น

เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงและมีการเลือกตั้งอีกครั้ง ตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา (ครั้งต่อมาก็คือ 2526 2529 และ 24 กรกฎาคม 2531) บรรยากาศการต่อสู้ทางการเมืองในด้านความคิดหรือแม้กระทั่งนโยบายแทบไม่มีหลงเหลืออยู่เลย และยิ่งรัฐบาลใช้วิธีทางกฎหมายคุมกำเนิดไม่ให้พลังฝ่ายก้าวหน้าและสังคมนิยมที่หลงเหลืออยู่บ้างได้เติบโตอีก เช่น วิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีสมาชิก 5,000 คนขึ้นไปจากทุกภาค และต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนในสภา ถ้าไม่ได้รับเลือกตั้งพรรคนั้น ๆ จะถูกยุบ เป็นต้น ยิ่งทำให้นายทุนเท่านั้นมีบทบาทในการเลือกตั้งได้ ดังนั้นการเลือกตั้งทุกวันนี้ซึ่งเป็นยุคคอมพิวเตอร์ วิดีโอ เอทีเอ็ม. จึงเป็นเพียงการโฆษณาสรรพคุณตนเองและถามกันว่าใครจะจ่ายเท่าไร เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดปรากฏการณ์ที่นายทุนทำธุรกิจการเมือง หรือใช้เงินซื้ออำนาจรัฐโดยผ่านการเลือกตั้ง

### สาเหตุประการที่สอง

คือการเติบโตของกลุ่มธุรกิจไม่เฉพาะเงื่อนไขทางการเมืองข้างต้นเท่านั้นที่ทำให้การเลือกตั้งของไทยเปลี่ยนแปลง แต่การเร่งรัดพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมที่ผ่านมามีทำให้กลุ่มธุรกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีความหลากหลายยิ่งขึ้น กลุ่มนี้ที่เคยแอบอิงกับกลุ่มอำนาจดั้งเดิมสี่เขี้ยวหรือสี่ง่าก็ ก็มองเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นหนทางนำพวกตนเข้าไปสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง ในการรักษาและเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนดีกว่าเป็นเพียงผู้แอบอิงอำนาจรัฐดังแต่ก่อน ดังจะเห็นว่านักธุรกิจจากกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกาเลือกตั้งโดยตรง ทั้งในฐานะผู้สนับสนุนทุนแก่พรรคการเมือง หรือการจัดตั้งพรรคการเมืองและเข้ามาเป็นผู้สมัครเอง อันที่จริงแล้วปรากฏการณ์เช่นนี้มีใช้สิ่งผิดปกติเลย เพราะเมื่อ 200 กว่าปีในยุโรปพวกชนชั้นนายทุนใหม่ที่เติบโตมาจากการขยายตัวของธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม ก็เรียกร้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งและพรรคการเมือง เพื่อเข้าไปอยู่ในอำนาจรัฐ ยิ่งกว่านั้นในระยะแรกเริ่มของระบบรัฐสภาในอังกฤษ (ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบของไทยเรา) ก็ยังมีการตั้งโต๊ะซื้อเสียงหน้าห้องประชุมจนเกิดคำว่า “ผู้คุมคะแนเสียง” หรือ “วิป” ที่เราเพิ่งจะมารู้จักกันเร็ว ๆ นี้ แม้ในปัจจุบันบทบาทของกลุ่มธุรกิจในต่างประเทศต่อการใช้เงินเพื่อผลักดันนโยบายของรัฐ ให้เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตน ก็ยังเห็นได้ชัดเจนเช่นเมื่อเร็ว ๆ นี้ อดีตนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นก็ต้องขึ้นศาลเพราะถูกกล่าวหาในเรื่องการรับสินบนจากบริษัทสร้างเครื่องบินแห่งหนึ่ง เป็นต้น เพียงแต่ว่าในประเทศเสรีนิยมอื่น ๆ ที่มีความมั่นคงแล้ว ไม่ใช่เฉพาะกลุ่มธุรกิจเท่านั้นที่มีบทบาทในทางการเมือง แต่องค์กรอื่น ๆ ของประชาชนก็มีพลังอำนาจต่อรองด้วย ส่วนกรณีของไทยนั้นองค์กรอิสระของประชาชนและพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของมวลชน ถูกขจัดหรือควบคุมไม่ให้เติบโต อย่างไรก็ตามก็ดีกว่าที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัคร ส.ส. ของนายทุนหรือกลุ่มธุรกิจในด้านการเงินเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาในการเลือกตั้งภายใต้



ระบบทุนนิยมที่หลีกเลี่ยงได้ยาก (อย่างน้อยที่สุดความจำเป็นในเรื่องค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ซึ่งนับวันจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ)

#### สาเหตุประการที่สาม

คือความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางการเมือง และบทบาทที่จำกัดของสภาผู้แทนตลอดระยะเวลา 50 กว่าปีที่ผ่านมา ทำให้ประชาชนสั่งสมการเรียนรู้ว่าจะไปคาดหวังให้พรรคการเมืองที่ถูกเลือกขึ้นไปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในนโยบายระดับชาติ ที่จะทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้ยากเพราะสภาผู้แทนและพรรคการเมืองมักจะอยู่ได้ไม่นาน ก็ถูกยุบเลิกไปหรือถึงไม่ถูกยุบเลิกก็ถูกครอบงำโดยกองทัพและระบบราชการจนไม่สามารถมีบทบาทในทางสร้างสรรค์ได้ ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงฉลาดพอที่จะเลือกเอาผลประโยชน์เฉพาะหน้าก่อนการเลือกตั้ง เช่น เงิน สิ่งของ ถนน คูคลอง ศาลาวัด เป็นต้น เพราะฉะนั้นการที่ประชาชนยอมรับหรือเรียกร้องสิ่งเหล่านี้จากผู้แทนฯ มิใช่เพราะเขาสายตาสั้นไม่มองผลในระยะยาวว่า ส.ส.จะเข้าไปลงทุนหรือกอบโกยผลประโยชน์ แต่เพราะประสบการณ์ทางการเมืองของบ้านเราก่อนหน้านี้ทำให้เขามีพฤติกรรมเช่นนั้น

#### สาเหตุประการที่สี่

คือบทบาทของรัฐที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเลือกตั้ง ก็มีส่วนทำให้การใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งมีมากขึ้น กล่าวคือ นอกเหนือจากกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งเสริมการคงอยู่และเติบโตของพรรคการเมืองนายทุนแล้ว นโยบายของรัฐที่ไม่สนับสนุนให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองสามารถใช้สื่อมวลชนของรัฐที่มีอยู่ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งหรือการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน โดยอ้างความเป็นกลางนั้น ก็ยิ่งทำให้ค่าใช้จ่ายหาเสียงเพิ่มมากขึ้น และเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้จ่ายเงินหาเสียงในลักษณะปกปิดด้วย ซึ่งถ้าหากรัฐเปิดโอกาสให้ผู้สมัคร ส.ส.และพรรคการเมืองใช้สื่อมวลชนของรัฐที่มีอยู่รณรงค์เสนอความคิดเห็นของตนสู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง จะช่วยให้นักการเมืองที่มีทุนน้อยแต่มีนโยบายที่ดีมีโอกาสได้รับเลือกตั้งด้วย (ปัจจุบันแม้รัฐจะอนุญาตให้ใช้สื่อมวลชน แต่ยังคงค่อนข้างจำกัด)

เพราะฉะนั้นการโจมตีเรื่องการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งและมองเป็นความเลวของระบบเลือกตั้ง พรรคการเมือง นักการเมือง และความงอหรือความเห็นแก่ได้ของประชาชน จึงมิใช่การมองที่รอบด้าน และทำความเข้าใจสาเหตุที่แท้จริงซึ่งไม่ช่วยหาทางออกที่ชัดเจนได้ แต่กลับจะทำให้บุคคลบางกลุ่มฉวยโอกาสใช้เป็นข้ออ้างในการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ได้รับผิดชอบในการบริหารประเทศแทน สำหรับข้อเสนอต่อการแก้ไขปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่

**ประการแรก** จะต้องดำเนินการให้มีการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง เพื่อประชาชนได้สั่งสมประสบการณ์การเรียนรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองและนักการเมืองมากขึ้น และประชาชนจะค่อยๆ เห็นประโยชน์ของการเลือกตั้งว่ามีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขาอย่างไร

**ประการที่สอง** จะต้องมีการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวย



LI RT

การพัฒนาและการเติบโตของพรรคการเมืองที่มีทุนน้อย เช่น ไม่ควรกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ซับซ้อน หรือบังคับให้ส่งผู้สมัครจำนวนมาก ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความสำคัญกับบทบาทของพรรคการเมืองและสภาผู้แทนมากขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้สื่อมวลชนของรัฐ ควรให้ความสำคัญยิ่งต่อการให้การศึกษาทางการเมืองและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งรัฐควรจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่ออุดหนุนพรรคการเมือง เพื่อมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุนเกินไป

**ประการที่สาม** รัฐต้องเปิดโอกาสให้องค์กรต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มของประชาชนที่เสียเปรียบ เช่น เกษตรกร ผู้ใช้แรงงานหรือองค์กรอิสระที่ทำงานให้กับมวลชน สามารถพัฒนาเติบโตด้วยตนเอง หรือแม้รัฐไม่เปิดโอกาส องค์กรเหล่านี้ต้องหาทางพัฒนาตนเองให้เข้มแข็งเพื่อเป็นพลังถ่วงดุลย์กลุ่มนายทุนและกลุ่มที่ได้เปรียบอื่น ๆ

**ประการที่สี่** รัฐจะต้องมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน โดยการมีบทบาทนี้ของรัฐควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจของประชาชนเองมิใช่เป็นการชักชวนประชาชนไปเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ที่ผ่านมา ที่ทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนได้ทำการรณรงค์มากเป็นพิเศษกว่าการเลือกตั้งครั้งใด ๆ ในอดีต ซึ่งดูแล้วน่าจะเป็นสิ่งที่ดีในการกระตุ้นให้ประชาชนมีความตื่นตัว และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตย แต่การที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คือกระทรวงมหาดไทยมีการตั้งเป้าหมายว่าจะต้องดึงประชาชนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก ๆ เช่น 70% บ้าง 80% บ้าง ไปจนถึง 100% โดยใช้วิธีการต่าง ๆ มากมาย อาทิเช่น การปล่อยให้หน่วยงานท้องถิ่นตัดรายชื่อผู้ไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจะช่วยให้ตัวเลขผู้ใช้สิทธิสูงขึ้น การใช้ระบบจัดตั้งคูหา 10 การใช้รางวัลเข้าล่อ การใช้โครงการพิเศษอื่น ๆ (เช่น โครงการ ก.ข.ค. หรือ ดีเกราะ และเลี้ยงควายแทน) เป็นต้น การดำเนินนโยบายให้ได้จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงเช่นนี้ ในที่นี้สงสัยว่าเป็นการส่งเสริมต่อการใช้สิทธิเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจริงหรือ ในเมื่อการใช้สิทธิเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ไม่ได้เกิดจากความสำนึกทางการเมืองของประชาชนเอง เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติและวิถีชีวิตประจำวันของเขาคงไม่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่หากเป็นการไปใช้สิทธิในลักษณะที่ถูกชักจูงหรือแกมบังคับจากรัฐราชการเพื่อให้ได้ตัวเลขสูง ๆ ที่จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กรมการปกครอง รัฐมนตรีมหาดไทย ไปจนกระทั่งถึงนายกรัฐมนตรีได้รับการยกย่องในความสำเร็จที่ทำให้ประชาชนมาใช้สิทธิมาก ๆ และอาจจะมีผลโดยทางอ้อมต่อการพิจารณาความชอบของข้าราชการทั้งหลาย โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครองเท่านั้นเอง

แน่นอนรัฐบาลควรจะมีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมการเลือกตั้ง แต่มิใช่ในลักษณะที่มุ่งเน้นจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมาก ๆ เป็นหัวใจสำคัญ สิ่งที่รัฐบาลควรจะทำมากกว่าคือ



การพยายามชี้ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของตัวประชาชนเองต่อการเลือกตั้งด้วย การให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สมัครและพรรคการเมืองให้มากที่สุดและทั่วถึงที่สุดเพื่อให้ประชาชนได้มีข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจเลือก เช่น การจัดพิมพ์ใบปลิวที่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครทุก ๆ คนในแต่ละเขตลงในชุดเดียวกันแจกจ่ายให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ทราบ นอกเหนือจากที่ผู้สมัครแต่ละคนทำเฉพาะของตัวเองอยู่แล้ว เป็นต้น ในการดำเนินงานเหล่านี้ ผู้นำชุมชน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน ฯลฯ ในฐานะผู้อยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่ง นอกจากนี้รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ผู้สมัครหาเสียงทางเวทีสาธารณะ วิทยุ ทีวี ของท้องถิ่น และอื่น ๆ อย่างเต็มที่

การรณรงค์การเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจต่อความเคลื่อนไหวทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมพรรคการเมืองที่มีทุนทรัพย์น้อยให้มีโอกาสแข่งขันกับพรรคการเมืองที่มีทุนมากได้ด้วย ส่วนเรื่องที่ประชาชนจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากน้อยแค่ไหนและใช้สิทธิอย่างไร ควรเกิดจากความตื่นตัวและความสนใจของประชาชนเอง เช่น ที่ปรากฏในประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ เพราะถ้าหากเป็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาก ๆ เพราะการชักจูงหรือแกมบังคับแล้ว น่าจะเป็นการลากตั้งอย่างในประเทศเผด็จการบางประเทศมากกว่าการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งในลักษณะเช่นที่ว่าจะ เป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้แก่บุคคลบางกลุ่มในการอ้างประชาชนเท่านั้นเอง ยิ่งกว่านั้น มีข้อนำพิจารณาว่า บางครั้งการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมาก ๆ ก็เป็นการแสดงความเป็นประชาธิปไตยได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อการเมืองที่เป็นอยู่ว่าเป็นอย่างไร

ข้อเสนอแนะเหล่านี้ คงไม่สามารถส่งผลดีต่อการเลือกตั้งทันที ต้องใช้เวลาดำเนินการพอสมควร แต่ก็ยังดีกว่าปล่อยให้ไปตามกระแสโดยไม่มี ความหวังที่ดีขึ้นเลยกับสังคมที่ และลูกหลานต้องอาศัยอยู่ไปตลอด

# การหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบ : รูปแบบและวิธีการ

\*โดย ประสิทธิ์ การกลาง

## คำนำ

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเครื่องแสดงถึงเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ ซึ่งกระทำโดยการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปใช้สิทธิใช้เสียงในการบริหารประเทศ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นการที่ประชาชนไปลงคะแนนเลือกตั้งจำนวนมากเท่าใด ย่อมแสดงถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการออกเสียงลงคะแนนนั้น จะต้องเป็นไปโดยสมัครใจและรู้สำนึกหรือตระหนักถึงอุดมการณ์ของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงโดยปราศจากการชักนำหรือชักจูงต่าง ๆ ดังนั้นรัฐบาลที่ผ่านมาและในปัจจุบัน จึงพยายามทุกวิถีทางในอันที่จะส่งเสริมและพัฒนาประชาชนให้มีความตื่นตัวทางการเมืองในทุกระดับรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยจึงได้ตั้งเป้าหมายในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละระดับไว้ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530-2534) ดังนี้ “การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีผู้ใช้สิทธิไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมีผู้ใช้สิทธิไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีผู้ใช้สิทธิไม่น้อยกว่าร้อยละ 45”

นอกจากนี้ ยังตั้งเป้าหมายเกี่ยวกับคุณภาพของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควบคู่ไปกับเป้าหมายในเชิงปริมาณดังกล่าวด้วยเพราะปรากฏว่าการเลือกตั้งในแต่ละระดับที่ผ่านมา โดยเฉพาะนับแต่ปี 2519 เป็นต้นมา ได้มีพฤติการณ์การหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบในหลายลักษณะหลายประการ เช่น มีการซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีการใช้อามิสสินจ้างหรือการทุจริตเลือกตั้งต่าง ๆ เพื่อให้มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน ในการเลือกตั้งเมื่อ 27 กรกฎาคม 2529 และครั้งล่าสุดเมื่อ 24 กรกฎาคม 2531 ก็มี

\*สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย



พฤติการณ์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน เช่น มีการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อเก็บไว้ไม่ให้คนไปลงคะแนนเสียง หรือเพื่อให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่เจ้าของบัตรประจำตัวประชาชนลงคะแนนเสียง การใส่ร้ายป้ายสีคู่ต่อสู้เพื่อสร้างคะแนนเสียงให้กับตนเอง การทำลายป้ายหาเสียงของคู่ต่อสู้และการแจกเงินหรือแจกสิ่งของหรือสร้างสาธารณประโยชน์ หรือให้คำมั่นสัญญาต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง เป็นต้น

ในการเลือกตั้งเมื่อ 27 กรกฎาคม 2529 ได้มีการวิเคราะห์ในประเด็นการซื้อคะแนนเสียงพบว่า ทุกภาคของประเทศมีการซื้อคะแนนเสียงกันอย่างแพร่หลาย ภาคที่มีการซื้อคะแนนเสียงกันมากที่สุด ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประมาณร้อยละ 28 รองลงมา คือ ภาคเหนือ ประมาณร้อยละ 25 ภาคกลางมีประมาณร้อยละ 14 ส่วนภาคใต้ก็มีการซื้อคะแนนเสียง มากพอสมควร ส่วนกรณีการซื้อบัตรประจำตัวประชาชนสำรวจพบว่า ประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการซื้อขายบัตรประจำตัวประชาชนกันมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 6 (ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 2530) สำหรับการเลือกตั้งครั้งล่าสุดแม้ว่าจะยังไม่มีรายงานปรากฏชัดเจน แต่ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การทุ่มเงินซื้อคะแนนเสียงเป็นไปอย่างรุนแรงและกว้างขวางทั่วประเทศ

จากกรณีการซื้อคะแนนเสียงและพฤติการณ์การทุจริตต่าง ๆ ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งในระบบการเมืองการปกครองของไทย มีแนวโน้มที่เบี่ยงเบนไปจากกรอบครรลองของระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น พฤติการณ์การหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบตามที่ปรากฏ บ่งชี้ให้เห็นถึงภัยอันตรายที่มีต่อความมั่นคงของชาติในอนาคตหากมิได้มีการแก้ไขแต่เนิ่น ๆ ในการประชุมประเมินผลการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ประจำปี 2530 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2530 ณ ห้องประชุม กรป.กลาง สนามเสือป่า ผู้บัญชาการทหารบก (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) ในฐานะรองผู้อำนวยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ทั่วไป (รอง ผอ.ปค.) ได้ชี้แจงยุทธศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ต่อ ผอ.ปค. (นายกรัฐมนตรี) ประการหนึ่งว่า ในการขยายผลเพื่อให้ได้รับชัยชนะจากการยุติสถานการณ์สงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์โดยเด็ดขาดนั้น ต้องดำเนินการรุกทางการเมือง 2 ประการ คือ การขยายสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และการขยายอำนาจอธิปไตยของปวงชนอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการพยายามหาทางที่จะทำให้ประชาชนได้มีดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนเสียงของตนโดยปราศจากอามิสสินจ้างต่าง ๆ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะและพฤติการณ์ของการหาเสียงเลือกตั้งที่เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดข้อพิจารณาและความเห็นในอันที่จะหาหนทางดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่อไป

### รูปแบบและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตเลือกตั้ง

การซื้อคะแนนเสียง เป็นเรื่องของการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือตัวแทนของผู้สมัครจ่ายเงินให้แก่ผู้เลือกตั้งเพื่อให้ลงคะแนนให้แก่ตน หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการตอบแทน และรวมทั้ง



การให้คำมั่นสัญญา ตลอดจนให้อามิสสินจ้างหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ตนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้ง

การซื้อคะแนนเสียงมีหลายรูปแบบ และหลายขั้นตอน ตั้งแต่การแจกจ่ายเงินซื้อบัตรประจำตัวประชาชน ซื้ออาหาร หรือเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น มาแจกประชาชน จัดเลี้ยงอาหาร และออกเงินให้ชาวบ้านกู้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยอีกด้วย

จากการศึกษาของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว พบว่า การแจกจ่ายเงินมีอยู่อย่างกว้างขวาง ตั้งแต่หวัละ 10 บาท ถึง 200 บาท ส่วนการแจกสิ่งของนั้น ส่วนใหญ่เป็นเสื้อผ้า รองเท้า น้ำปลา สุรา บุหรี่ ยาแก้ปวด ข้าวสาร ปลากระป๋อง น้ำมันรถ เป็นต้น การแจกเงินมีสูงในกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ เพราะพวกนี้จะมีรู้สึกผูกพันว่า เมื่อรับเงินหรือสิ่งของแล้ว ควรไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้ที่ให้ ทั้งนี้ การแจกเงินและสิ่งของมักกระทำผ่านหัวหน้าหวัละ เช่น อาจได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู พ่อค้า สมาชิกสภาจังหวัด กรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น โดยกระทำในหลายรูปแบบทั้งลับและเปิดเผย (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2526) นอกจากนี้ สุจิต บุญบงการ ก็พบว่าค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อย จ่ายให้แก่บรรดาหัวหน้าหวัละ และผู้ที่ช่วยหาเสียงหลัก ๆ เป็นจำนวนเงินตั้งแต่ต่ำสุด 5,000 บาท ถึง 5 แสนบาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละบุคคลว่า จะหาเสียงให้ได้มากน้อยเท่าใด (สุจิต บุญบงการ, 2528) ผู้ที่รับเงินแยกประเภทได้ ดังนี้

(1) พวกที่เป็นหัวหน้าหวัละให้กับพรรคหรือผู้สมัครอย่างแท้จริง พวกนี้อาจได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เจ้าของกิจการ พ่อค้า เกษตรกรที่มีฐานะดี พวกนี้รับเงินไม่ใช่เป็นเรื่องของการตอบแทนที่ช่วยเหลือหรือเป็นการซื้อเสียงโดยตรง แต่เป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูหัวหน้าหวัละระดับรอง ๆ ลงมา และผู้ทำงาน และบรรดาชาวบ้านที่มาช่วยหาเสียงหรือมาลงคะแนนลงคะแนนมาใช้ในการพัฒนาซ่อมแซมสาธารณประโยชน์ในหมู่บ้านหรือในชุมชน นอกจากนี้มีบางส่วนของเงินที่ได้มานำเอามาซื้อเสียงโดยตรงโดยการซื้อเสียงอยู่ในเกณฑ์ 50-200 บาท ต่อเสียง แต่บางที่ 20-30 บาทก็มีค่าใช้จ่ายอีกส่วนหนึ่งได้แก่การจ้างรถรับส่งผู้ลงคะแนนเสียงในเขตประมาณคันละ 1,000 บาท

(2) หัวหน้าหวัละประเภทที่สองคือไม่ใช่ประเภทที่ช่วยเหลือเข้มแข็ง แต่ยอมช่วยเหลือบ้างเพราะความเกรงใจ เงินที่ได้ก็น้อยกว่าพวกแรก ใช้จ่ายเป็นค่าเครื่องดื่ม และสุรา และนำไปใช้เลี้ยงลูกบ้าน เพื่อหาคะแนนเสียงให้กับผู้สมัคร

### วิธีการซื้อคะแนนเสียง

การซื้อคะแนนเสียง มีการดำเนินการทั้งโดยตรง และโดยอ้อม ดังนี้

ก. การซื้อคะแนนเสียงโดยตรงคือ การจ่ายเงินไปให้แก่ผู้เลือกตั้ง เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้เลือกตั้งออกเสียงให้แก่ตนหรือผู้อื่นในรูปของตัวเงิน การจ่ายเงิน โดยทั่วไปมักผ่านคนกลางมากกว่า เพื่อให้โดยตรง แต่กระทำเพื่อที่จะให้ได้คะแนนเสียงโดยตรง



LIART



ที่อาจเป็นกิจลักษณะ

#### 4. การซื้อบัตรประจำตัวประชาชน

การซื้อคะแนนเสียงเลือกตั้ง บางครั้งจะเกี่ยวข้องกับบัตรประชาชนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้สมัครบางรายที่ต้องการหลักประกันว่า ผู้เลือกตั้งจะลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตน ไปลงให้แก่คู่ต่อสู้ ก็จะมีการซื้อบัตรประชาชนของผู้เลือกตั้ง แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ (ผู้แทนราษฎร, 2529)

4.1 กรณีแรก ซื้อบัตรประชาชนเพื่อเก็บไว้ไม่ให้คนไปลงคะแนนเสียง โดยผู้สมัครกับเลือกตั้งที่ใช้วิธีนี้ จะดูว่าพื้นที่ใดในเขตเลือกตั้งที่ลงสมัครนั้น เป็นพื้นที่ที่คู่ต่อสู้มีคะแนนเสียงหนาแน่นกว่าตน และคิดว่าประชาชนจะไม่ไปลงคะแนนเสียงให้แก่ตนอย่างแน่นอนจึงทำการกว้านซื้อบัตรประชาชนในพื้นที่นั้น เพื่อไม่ให้คนไปลงคะแนนเสียงได้ และจะทำให้คู่ต่อสู้ไม่ได้รับคะแนนเสียงในพื้นที่นั้นด้วย ผู้สมัครที่ใช้วิธีการนี้หวังว่าในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีคะแนนเสียงสนับสนุนตน ประชาชนจะไปลงคะแนนเสียงให้ตน แต่ในพื้นที่ที่คะแนนเสียงเป็นของคู่ต่อสู้ ก็ใช้วิธีการซื้อบัตรประชาชนมาเก็บไว้เพื่อตัดคะแนนเสียงคู่ต่อสู้ แล้วในที่สุดตนก็จะมีคะแนนเสียงชนะคู่ต่อสู้ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

4.2 กรณีที่สอง ซื้อบัตรประชาชนเพื่อให้บุคคลอื่น ซึ่งมีไม่ใช่เจ้าของบัตรประชาชนไปลงคะแนนเสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้วิธีการนี้ จะทุ่มเงินมหาศาลกว้านซื้อบัตรประชาชนจากบุคคลที่คิดว่าจะไม่ไปลงคะแนนเสียง หรือจะไปลงคะแนนเสียงให้คู่ต่อสู้เมื่อได้บัตรประชาชนมาแล้วก็จะให้พรรคพวกของตนนำบัตรของผู้อื่นที่ซื้อมาไปลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการนี้จะสำเร็จด้วยก็ต้องอาศัยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งด้วย วิธีการนี้ถ้าสำเร็จผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงที่สร้างขึ้นมากด้วยการทุจริตมากพอก็จะทำให้ผู้สมัครได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน

ข. การซื้อคะแนนเสียงโดยทางอ้อม คือ การชักนำหรือจูงใจให้ผู้เลือกตั้งไปออกเสียงลงคะแนนให้แก่ตนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ใช่ในรูปของตัวเงิน อาจเป็นการจัดอำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิของผู้เลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการแจกสิ่งของ และการสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมทั้งการบริจาคเงินผ่านองค์กรหรือบุคคล ดังนี้

1. การจัดหาหรือนำพาคนไปลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง วิธีนี้มีใช้ลักษณะของการลงคะแนนเสียงในรูปของตัวเงินโดยตรง แต่เกี่ยวเนื่องกับการใช้จ่ายเงินในทางอ้อม ซึ่งเป็นหลักประกันให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในอันที่จะให้ได้คะแนนเสียงที่แน่นอน ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่หวังจะสร้างคะแนนเสียงด้วยวิธีนี้ มักจะใช้ให้บรรดาหัวคะแนนของตนนัดหมายกับคนในเขตเลือกตั้งของตน โดยจัดหาคนมาเพื่อให้ไปรับส่งคนไปยังคูหาเลือกตั้งแล้วบรรดาหัวคะแนนก็จะบอกให้คนช่วยลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น

วิธีการนี้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่



LIART

เกิน 1,000 บาท แต่ก็ถึงแม้ว่าจะมีโทษทางกฎหมาย แต่ก็มีผู้นิยมทำกัน และใช้กันแทบทุกเขตเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งเมื่อ 27 กรกฎาคม 2529 ที่เขต 5 เขต 8 เขต 10 เขต 12 กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดสงขลา เป็นต้น

## 2. การแจกสิ่งของและสร้างสาธารณประโยชน์

2.1 การแจกสิ่งของ วิธีการนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักกระทำกันเพื่อหลีกเลี่ยงการแจกเงิน โดยแจกเป็นสิ่งของแทน แต่ก็หวังว่าจะได้คะแนนเสียงจากประชาชนเหมือนกันในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ 27 กรกฎาคม 2529 มีการแจกสิ่งของกันหลายเขตเลือกตั้ง เช่น จังหวัดยโสธร และจังหวัดสุรินทร์ มีผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนนำน้ำปลา ข้าวสารมาแจกให้กับประชาชน โดยบอกให้คนไปเลือกตามเป็นข้อแลกเปลี่ยน ที่เขต 1 จังหวัดนครสวรรค์ และที่เขต 12 กรุงเทพมหานคร ก็มีการแจกเสื้อผ้าเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียง

จากการศึกษาของพิชัย แก้วสำราญ ในการเลือกตั้งที่จังหวัดหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ (พิชัย แก้วสำราญ, 2529) ได้ชี้ให้เห็นว่าการแจกเงินหรือสิ่งของโดยทั่วไปนั้น ไม่ได้เกิดเฉพาะจากการเสนอของผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ปรากฏว่ามีบางท้องที่ประชาชนในหมู่บ้านมีผู้เรียกร้องจากผู้สมัครเสียเอง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงสนับสนุน และการเรียกร้องสิ่งของในปัจจุบันก็ไม่ได้จำกัดเฉพาะส่วนรวมเข้าหมู่บ้าน โรงเรียน และสถานที่ประกอบกิจการศาสนาเท่านั้น เพราะประชาชนเริ่มที่จะเรียกร้องขอเงินเป็นค่าตอบแทนแลกเปลี่ยนกับการไปลงคะแนนเสียงมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้เขตที่มีการแจกเงินและสิ่งของเป็นรายบุคคลเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตท้องที่ที่ยากจน

2.2 การสร้างสาธารณประโยชน์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนได้สร้างสาธารณประโยชน์ให้กับท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งของตน เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าตนได้ทำประโยชน์ให้กับสังคม โดยหวังคะแนนเสียงจากประชาชน เช่น ที่เขต 2 กรุงเทพมหานคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนได้ไปสร้างสะพานไม้เพื่อให้คนเดินในพื้นที่เขตปทุมวัน ที่เขต 2 อุตรดิตถ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งนำดินลูกรังไปถมทำเป็นถนนทางเดินเข้าวัด เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม และจะหาคะแนนเสียงให้

## 3. การบริจาคเงินผ่านองค์กรหรือบุคคล

### 3.1 การบริจาคเงินให้องค์กรชุมชน

ผู้สมัครประเภทเจ้าบุญทุ่มมักสร้างคะแนนนิยมจากชาวบ้านโดยการบริจาคเงินให้องค์กรของประชาชน เช่น สมาคมตำบล เพื่อไปจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ในหมู่บ้าน โดยตีตราว่าผู้สมัครชื่อนั้น ๆ เป็นผู้บริจาคให้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้ชื่อของผู้สมัครติดปากชาวบ้านได้มาก



### 3.2 การใช้ผู้นำชุมชนเป็นเครื่องมือ

วิธีการนี้ผู้สมัครจะเลือกผู้นำท้องถิ่นเป็นเครื่องมือ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ตาม ผู้สมัครอาจใช้ให้เป็นหัวคะแนนให้หรือไม่ก็ให้เป็นรับมอบสิ่งของบริจาคให้แก่ชุมชนหมู่บ้านของตน

#### วิธีการทุจริตเลือกตั้ง

การทุจริตเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือใช้อิทธิพลข่มขู่บังคับต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือทำให้ผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้ได้คะแนนเสียง ซึ่งมีหลายลักษณะ ดังนี้

#### 1. การใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่

การใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่ก็เพื่อให้ได้คะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งโดยตรงในพื้นที่ที่เป็นเขตอิทธิพลของผู้สมัครมักมีการข่มขู่ผู้สมัครรายอื่นให้ถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้ง หรือใช้อิทธิพลโดยผ่านหัวคะแนนของตนบีบบังคับให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตน มิฉะนั้นก็จะได้รับความเดือดร้อน ดังปรากฏมีรายงานว่ามีการใช้อิทธิพลบังคับข่มขู่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดแพร่ เป็นต้น

#### 2. การทุจริตโดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การทุจริตในลักษณะนี้ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ของทางราชการปล่อยให้มีการทุจริตเลือกตั้งขึ้น ที่หน่วยเลือกตั้ง เช่น การปล่อยให้คนไม่มีสิทธิเข้าไปใช้สิทธิ (ผี) การปล่อยให้คน ๆ หนึ่งใช้สิทธิซ้ำ (การเวียนเทียน) การลอบใส่บัตรเลือกตั้งไว้ในหีบลงบัตร ตั้งแต่ก่อนมีการลงคะแนน การเจตนาขานบัตรเลือกตั้งที่ดีให้เป็นบัตรเสียไปจนถึงการนับคะแนนล่าช้า เพื่อการแจกคะแนนให้คะแนนของผู้ที่แพ้กลับเป็นชนะตลอดจนพฤติการณ์ “ซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง” เป็นต้น

#### 2.1 การร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งเมื่อ 27 กรกฎาคม 2529 ปรากฏการทุจริตเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าว ดังนี้

2.1.1 ที่หน่วยเลือกตั้งเขตอำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อถึงเวลาเปิดให้ลงคะแนนเสียง ก็มีผู้ไปลงคะแนนเป็นคนแรก แต่ได้พบว่ามึบัตรเลือกตั้งที่กาเครื่องหมายแล้วอยู่ในหีบเลือกตั้งจำนวนมาก ซึ่งแสดงว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยทุจริตต่อหน้าที่ โดยแอบใส่บัตรที่กาเครื่องหมายแล้วลงในหีบบัตร ก่อนที่จะเปิดให้ประชาชนมาหย่อนบัตรลงคะแนน

2.1.2 ที่หน่วยเลือกตั้งที่ 6 ตำบลห้วยตะลุง อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ปรากฏวิธีการโกงโดยที่เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งคนหนึ่งได้ไปนั่งที่หน้าประตูของหน่วย



เลือกตั้ง แล้วได้แสดงวิธีการกาบัตรเลือกตั้งโดยทำเครื่องหมายที่เบอร์ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้น เพื่อเป็นการแนะนำแก่ผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการกระทำเช่นนี้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำกาบัตรเลือกตั้งโดยชักจูงประชาชน เป็นการให้คุณแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.1.3 ที่หน่วยเลือกตั้งที่ 7 ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี พบว่ามีกาทุจริต โดยในวันเลือกตั้งพบว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งแจกบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ประชาชนจำนวนมากอย่างหลวมๆ โดยไม่มีการมองหน้าผู้มาใช้สิทธิ และไม่มีการตรวจเช็คบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิผู้ใดต้องการใช้สิทธิเพียงแต่ยื่นมือเข้าไปก็ได้บัตรลงคะแนนเสียง การกระทำเช่นนี้ย่อมประจักษ์ชัดว่า เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยต้องร่วมมือกับผู้สมัครบางคน ทำกาโกงคะแนนเสียง โดยหวังจะให้พรรคพวกของตนเฮโลไปลงคะแนนเสียง หรือใช้วิธีเวียนเทียนไปลงคะแนนเสียง เพื่อสร้างคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น

2.1.4 ที่หน่วยเลือกตั้งที่ 2 และ 3 ตำบลเหมือง อำเภอเมืองจังหวัดชลบุรี พบว่ามีกาทุจริต โดยในวันเลือกตั้ง เมื่อเวลาผ่านไปแค่ 3 ชั่วโมง ปรากฏว่ามีคูในบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีผู้มีสิทธิทั้งสิ้นประมาณ 1,800 คน ปรากฏว่ามีผู้ไปใช้สิทธิไปแล้วถึง 1,600 กว่าคน เมื่อตรวจสอบคูในบัญชีรายชื่อปรากฏว่า มีการเซ็นชื่อรับรองว่ามาใช้สิทธิเพียง 200 กว่าคนเท่านั้น นอกนั้นในบัญชีใช้กาเครื่องหมายไว้หน้าชื่อเท่านั้นเอง และยังปรากฏว่ามีบุคคลนำบัตรประชาชนจะมาใช้สิทธิ แต่กลับปรากฏว่ามีผู้อื่นมาใช้สิทธิเลือกตั้งของตนไปเสียแล้ว แสดงว่าเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งได้ทำการทุจริตต่อหน้าที่

2.2 การซื้อกรรมการตรวจคะแนนและเสมียนคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีอิทธิพลบางคนได้ใช้เงิน “ซื้อกรรมการ” เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ ทั้งนี้โดยอาศัยช่องทางของกฎหมายเลือกตั้ง ที่กำหนดให้มีการกรรมการตรวจคะแนน และเสมียนคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งหมด 5 คน กรรมการเหล่านี้มีหน้าที่และบทบาทสำคัญมากที่จะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษ ดังนั้น ในการเลือกตั้งแทบทุกครั้งมักจะมีการ “ซื้อกรรมการ” ให้ปรากฏออกมาต่อสื่อมวลชนเสมอ บางหน่วยเลือกตั้งมีการจ่ายเงินจากผู้สมัครรับเลือกตั้งให้กรรมการทั้ง 5 คน เพื่อเป็น “ค่าใช้จ่าย” ถึงหน่วยละ 50,000 บาท เพื่อให้แบ่งกันคนละ 10,000 บาท (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, 2531)

### 3. การใช้กลวิธีการพนัน

เป็นวิธีการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันมาก วิธีการคือถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดต้องการที่จะให้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นมาก ๆ โดยไม่คำนึงว่า ประชาชนจะนิยมในตัวผู้สมัครนั้น หรือพรรคการเมืองที่สังกัดนั้นหรือไม่ ก็อาจใช้กลวิธีการพนันเข้าช่วยได้ เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 ต้องการได้รับชัยชนะก็จะใช้ให้หัวคะแนนของตนไปข่าวประกาศให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ว่ามีการทำพนันว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 ผู้หมายเลข 1 ไม่ได้ โดยมีการทำพนันเอาหมายเลข 2 เป็นต่อหมายเลข 1 ถึง 1 ต่อ 2 หรือ 1 ต่อ 3 เมื่อรับพนันมา



บรรดาหัวคะแนนของหมายเลข 1 ก็จะกระจายข่าวออกไปในหมู่ประชาชนที่รับทำพินัยกรรม ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 1 ชนะหมายเลข 2 ได้ พวกเขาก็จะได้เงินใช้หลายหมื่นบาท ดังเช่น การเลือกตั้งเมื่อปี 2529 ที่จังหวัดพิษณุโลก คู่แข่งของนายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ใช้วิธีไปติดต่อบ้านที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนายโกศล ว่านายโกศลจะชนะ 2 ต่อ 7 ซึ่งมีผู้ออกไปมากมายนับเป็นต้น

วิธีการเช่นนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายรายประสบความสำเร็จ และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว

นอกจากนี้ยังมีพฤติการณ์การทุจริตเลือกตั้งอื่น ๆ อีกหลายวิธี แม้จะมีใช้ลักษณะของการทุจริตโดยตรง หรือที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามกรอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

### 1. การทำลายป้ายหาเสียง วิธีนี้อาจแยกได้ 2 กรณี คือ

**กรณีแรก** การทำลายป้ายหาเสียง โดยฝีมือของพรรคคู่แข่ง เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนได้เห็นป้ายหาเสียงของผู้สมัครพรรคอื่น กรณีเช่นนี้ได้เกิดขึ้นหลายแห่ง เช่น ที่บริเวณท้องที่เขตห้วยขวาง เขตพระโขนง เขตยานนาวา ในกรุงเทพมหานคร และที่จังหวัดนนทบุรี เพชรบุรี เป็นต้น

**กรณีที่สอง** เป็นการทำลายป้ายหาเสียง โดยฝีมือของพรรคพวกของเจ้าของป้ายเอง เพราะหวังจะได้คะแนนสงสารจากประชาชน เช่น ในท้องที่เขตบางกอกใหญ่ ผู้สมัครบางคนใช้พรรคพวกของตนแก้งทำลายป้ายหาเสียงของตนเองบางส่วน และใส่ร้ายว่าพรรคคู่แข่งเป็นผู้ทำลายเพื่อหวังจะได้คะแนนสงสารจากประชาชน

### 2. การใส่ร้ายป้ายสี ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ผู้สมัครมีการใส่ร้ายป้ายสีเพื่อสร้างคะแนนเสียงให้กับตนเอง และทำลายคะแนนเสียงของคู่แข่งด้วยกลวิธีต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ผู้สมัครบางคนใส่ร้ายผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งของตน หว่านเงินซื้อคะแนนเสียงซื้อบัตรประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกลียดชังผู้สมัครคู่แข่งของตน และมาลงคะแนนเสียงให้กับตน ซึ่งเหตุการณ์นี้ได้เกิดขึ้นที่จังหวัดพิษณุโลก ตรัง ร้อยเอ็ด เป็นต้น

2.2 ผู้สมัครบางคนหวังจะได้คะแนนสงสารจากประชาชน โดยใช้วิธีการให้พรรคพวกของตนแสดงตัวว่าเป็นคนของผู้สมัครคู่แข่ง ใส่ร้ายตนเองว่าเป็นคนไม่ดี ใช้เงินซื้อคะแนนเสียงไปประชาชนเห็นว่าถูกใส่ร้ายป้ายสีมากเกินไปก็จะเกิดความสงสาร มาลงคะแนนเสียงให้ วิธีการนี้ได้มีตัวอย่างเกิดขึ้น เช่นที่ เขต 1 จังหวัดชลบุรี เขต 2 จังหวัดนครสวรรค์

2.3 การใส่ร้ายป้ายสีโดยการพิมพ์ใบปลิวโจมตีผู้สมัคร เช่น ที่จังหวัดสกลนคร เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2529 ก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันก็มีใบปลิวถูกแจกจ่ายไปทั่วเมืองกล่าวหา ผู้สมัครคู่แข่งผู้หนึ่งว่าเป็นญวนอพยพ ที่เขต 1 จังหวัดศรีสะเกษ ก็ได้มีใบปลิวโจมตีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่



เป็นตัวเก็งว่าจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตนี้หาว่าถูกคณะกรรมการ ปปป สอบสวนกรณีส่งคนงานไปทำงานเมืองนอก โดยในใบปลิวได้บรรยายโน้มน้าวให้คนหลงเชื่อว่าเป็นเรื่องจริง และที่จังหวัดร้อยเอ็ดในตอนเช้ามีดของวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ก็ได้มีใบปลิวโจมตีผู้สมัครคนหนึ่ง โดยกล่าวหาว่ารับเงินมาจากรัสเซียมาใช้ในการหาเสียง และกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์เคยเข้าป่ามาแล้ว

วิธีพิมพ์ในใบปลิวโจมตีผู้สมัครรับเลือกตั้งนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนใช้เป็นวิธีการคัดคะแนนเสียงคู่แข่ง เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าคู่แข่งเป็นคนไม่ดี และจะได้เปลี่ยนใจมาเลือกตน แต่มักจะใช้วิธีการนี้ในเขตเลือกตั้งที่มีตัวเก็งว่าจะได้รับเลือกตั้งแข่งขันกับสองพรรค

2.4 สร้างข่าวลือหลวงประชาชนในเขตเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนได้อาศัยผู้สมัครคู่แข่งของตนเป็นเครื่องมือ หลอกลวงว่าผู้สมัครคู่แข่งของตนจะแจกเงินถ้าไปลงคะแนนเสียงให้ โดยให้ไปรอรับเงินที่หน้าหน่วยเลือกตั้ง เมื่อประชาชนไปรอจนใกล้จะหมดเวลาเลือกตั้ง และไม่มีแววว่าจะได้เงินก็จะเกิดความเกลียดชังผู้สมัครคู่แข่งและเฮโลไปลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครที่วางแผนไว้อย่างดี เหตุการณ์นี้ได้เกิดขึ้นที่ เขต 2 จังหวัดนครสวรรค์

2.5 วิธีการใส่ร้ายป้ายสีผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยใช้ไปรษณียบัตรเขียนข้อความโจมตีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่งไปตามบ้านต่าง ๆ ในเขตเลือกตั้ง เช่น ที่เขต 1 จังหวัดสงขลา ได้มีไปรษณียบัตรส่งไปตามบ้านต่าง ๆ โดยเขียนข้อความโจมตีผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นตัวเก็งของเขตนั้น หากผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อจะได้เป็นรัฐมนตรี

2.6 บางแห่งมีการใส่ร้ายป้ายสีผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการแปลก ๆ เช่น ที่จังหวัดจันทบุรี ผู้สมัครบางคนใช้ให้พรรคพวกของตนไปเคาะประตูบ้านของประชาชนในตอนกลางคืนเวลาประมาณตีหนึ่งตีสอง แล้วตะโกนให้เลือกเบอร์นั้นเบอร์นี้ ซึ่งเป็นเบอร์ของคู่แข่ง ทำให้คนเข้าใจผิดคิดว่าพรรคคู่แข่งหาเสียงอย่างไม่เกรงใจชาวบ้านตีคืนคำคืนก็ยังมีมารบกวน และประชาชนก็จะไปลงคะแนนให้พรรคคู่แข่งนั้น โดยเฉพาะแต่ที่จันทบุรีในกรุงเทพมหานครบริเวณแฟลตดินแดง ก็มีการใช้กลวิธีการใส่ร้ายป้ายสีผู้สมัครโดยวิธีการเคาะประตูรบกวนชาวบ้านตอนกลางคืนเช่นกัน

### สรุปและความเห็น

จากพฤติกรรมการหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมายทั้งในรูปแบบของการซื้อคะแนนเสียงและการทุจริตเลือกตั้งต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น น่าจะเป็นสิ่งแสดงให้เห็นประการที่หนึ่งว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่ดี ล้วนมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่เบี่ยงเบนไปจากกรอบครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สิ่งที่ควรพิจารณาต่อไปคือ พฤติกรรมการหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบในลักษณะดังกล่าว มีปัจจัยอะไรบ้างเข้ามาเกี่ยวข้องและควรจะทำด้วยวิธีใด สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือไม่ เช่น การกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (ไม่เกิน 350,000 บาท) มีความ



LIART

เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือไม่อย่างน้อยเพียงใดวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยเอื้อต่อการพิจารณาหาเสียงเลือกตั้งโดยมิชอบหรือไม่ เช่น การยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ และความสัมพันธ์แบบเครือญาติหรือแบบอุปถัมภ์ เป็นต้น หรือเป็นเรื่องความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนที่ยังอยู่ในระดับต่ำ รวมทั้งปัญหาในเรื่องระบบเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ระบบเสียงข้างมากรอบเดียว) ว่า ยังมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ หรือควรพิจารณานำระบบอื่นมาใช้ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ควรที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในด้านนักการเมือง ผู้บริหาร นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ จะได้พิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกันในอันที่จะเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยให้เจริญรุดหน้าต่อไป.



- กรมพล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ และ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. การเลือกตั้งพรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- คมกริช วัฒนเสถียร. ผู้แทนที่เด็ด ที่เด็ดผู้แทน. กรุงเทพมหานคร : ศรีสมบัติการพิมพ์, 2527.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. ระบบการเลือกตั้งกับการพัฒนาทางการเมืองไทย. โครงการศึกษาต่อเนื่อง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2530.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. เอกสารการวิจัยการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อ 28 สิงหาคม 2526. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527.
- พิชัย แก้วสำราญ. "การเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่งของชายแดนภาคใต้: ศึกษากรณีกระบวนการหาเสียง และแบบแผนการควบคุมชักนำประชาชนให้มาลงคะแนนเสียง" เอกสารสัมมนาเรื่อง การเมืองเรื่องเลือกตั้ง ระหว่างวันที่ 27-29 ตุลาคม 2529 ณ โรงแรมโรสการ์เดน อ.สามพราน จ.นครปฐม.
- สุจิต บุญบงการ. เงินกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. (อัดสำเนา) โครงการศึกษานโยบายสาธารณะสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528.
- หนังสือพิมพ์. ผู้แทนราษฎร ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 ประจำเดือนตุลาคม 2529.



# “รัฐสภาไทยในสายตาของประชาชน”

โดย สำนวณ โป๊ะสูงเนิน

“ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจ อันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิม ให้แก่ราษฎรโดย  
แต่ข้าพเจ้า ไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้า ให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้น  
โดยเด็ดขาด และโดย ไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร” (ประชาธิปไตย ป.ร.)

คงไม่มีใครหรือนักประชาธิปไตยคนใด ที่จะปฏิเสธความจริงข้างต้น ซึ่งพระบาท-  
สมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระราชทานให้แก่ปวงชน  
ชาวไทย เพื่อให้ทุกคนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ที่ต้องมีส่วนร่วมในทางการเมืองตาม  
ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่ถ่อมตของปวงชนเป็นใหญ่ ดังนั้นทุกคนจึงควรสนใจและ  
ความเข้าใจด้านการเมืองการปกครองอย่างสม่ำเสมอ รัฐสภาก็เป็นองค์กรของรัฐอย่างหนึ่ง  
ที่มีความสำคัญต่อการปกครองของไทยตลอด 50 ปีที่ผ่านมา ผลงานของรัฐสภาล้วนแต่  
เกี่ยวข้องกับทุกคน ไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดังนั้นการที่ประชาชนให้ความสนใจ ศึกษาหรือทำความ  
เข้าใจและเข้าใจในระบบรัฐสภา จึงเป็นสิ่งที่คุ้มค่าไม่ควรจะละเลยไป.

## รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย

หากจะถือว่าย่ารุ่งของวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นวันแรกของการจัดตั้ง ระบบ  
ประชาธิปไตยในเมืองไทยแล้ว จะพบว่า การปกครองของประเทศไทยที่ผ่านมานั้น แยกได้เป็น  
ระบบตามรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน คือ

1. การปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government)
  2. การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government)
  3. การปกครองโดยฝ่ายบริหาร (Executive Government)
  4. การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (Semi-parliamentary System of Government)
- สำหรับการปกครองแบบที่ 1-3 ที่เคยใช้มาแล้วนั้น จะนำมากล่าวเปรียบเทียบไว้เพียง



LIART

ย่อ ๆ เท่านั้น จุดใหญ่ที่จะกล่าวถึงคือการปกครองแบบที่ 4 ที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญสำหรับระบบนี้เชื่อว่า จะเป็นระบบที่ทำให้เกิดการคานอำนาจและดุลกัน ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและเหมาะสมกับสภาวะปัจจุบันมากที่สุด

1) การปกครองโดยรัฐสภา เป็นระบบการปกครองที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ซึ่งให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรอย่างสูงสุด เพราะรวมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารให้เป็นของ ส.ส. อย่างเด็ดขาด สภาสสามารถออกกฎหมายและแต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการราษฎร (เทียบเท่ากับคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน) ได้เพราะถือว่า คณะกรรมการราษฎรเป็นเพียงกรรมการคณะหนึ่งของรัฐสภาเท่านั้น ส่งผลให้คณะกรรมการราษฎรไม่สามารถขอให้ประมุขของประเทศ ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ สภาสสามารถสั่งปลดข้าราชการหากพบว่ามี ความผิด หรือมีพฤติกรรมทั้งมีอำนาจที่จะสอบสวนพระมหากษัตริย์ในคดีอาญาได้อีกด้วย ระบบนี้ใช้อยู่เพียง 5 เดือนก็ล้มเลิกไป เพราะเป็นระบบที่ให้อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภามากเกินไปนั่นเอง

2) การปกครองในระบบรัฐสภา ระบบนี้มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2, 3, 4, 5 และ 6 โดยมีหลักการคือ รัฐสภา (จะมีสภาเดียวหรือสองสภาก็ตาม) มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เพราะมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในขณะเดียวกัน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้น สภาผู้แทนเป็นผู้ให้ความไว้วางใจ หรืออาจจะถอดถอนคณะรัฐมนตรีเสียก็ได้ โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ และคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทนได้เช่นกัน จึงก็อาจเริ่มมีการถ่วงดุลอำนาจกันขึ้นบ้างแล้ว อันจะมีผลทำให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบมากขึ้น ในระยะหลังคณะรัฐมนตรีได้รับเลือกจากพรรคที่มีอิทธิพลสูง ทำให้มีอำนาจมากจนสามารถบังคับ ส.ส. ส่วนใหญ่ได้ (ต่อมาจึงมีผู้เรียกระบบนี้ อีกชื่อหนึ่งว่า "การปกครองในระบบรัฐมนตรี") ซึ่งจุดนี้เองที่ถือว่าเป็นข้อบกพร่องของระบบนี้เอง ที่ทำให้ระบบถูกล้มเลิกไปในที่สุดเมื่อปี พ.ศ. 2501

3) การปกครองโดยฝ่ายบริหาร ระบบนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2502 โดยมีหลักการที่แยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน และให้รัฐสภาอยู่ในฐานะที่ต้องยอมรับและสนับสนุนความถูกต้องของนโยบายที่ฝ่ายบริหาร ต้องการนำออกมาใช้เท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมรัฐมนตรีได้ไม่ว่าจะตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ จะเห็นว่าระบบนี้รัฐสภาถูกกดอำนาจลงอย่างมาก แต่ในที่สุดระบบนี้ก็ถูกล้มเลิกไปเมื่อวัน มิถุนายน 2511 หลังจากถูกใช้อยู่นานประมาณ 10 ปี

4) การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา พบอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศ ทว่าจะใช้อำนาจได้ก็เพียงอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น สามารถใช้อำนาจบริหารได้ในขณะเดียวกัน ควบคุมการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถามหรือโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทนได้เช่นกัน ดังนั้นแต่ละฝ่ายจะมี



และคู่กันอยู่เสมอ.

จากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของไทย ทำให้เราได้มองเห็นความเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งของระบบรัฐสภา คือรัฐสภาเคยได้อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการปกครองประเทศทั้งปวง แล้วต่อมาฐานะของรัฐสภาก็ลดต่ำลง ในที่สุดก็เท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร ทำให้บทบาทหน้าที่ รวมทั้งผลงานของรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไปตามสภานั้น ๆ ด้วย ประกอบกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้บ่อย ๆ จนถือว่าเป็นเรื่องธรรมดา (เช่นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ, การยุบสภา) ผลงานของรัฐสภาจึงออกสู่สายตาประชาชนน้อย ๆ บางส่วนก็เป็นที่น่าภาคภูมิใจ แต่บางส่วนก็สามารถทำให้ประชาชนหัวน้ไขว้ในระบบนี้ได้เช่นกัน

### การทำงานของรัฐสภาในสายตาประชาชน

ในระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครอง คืออำนาจอธิปไตยซึ่งแบ่งออกเป็นสามฝ่ายคือ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภาเป็นตัวแทนอันชอบธรรมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือในการออกกฎหมายโดยมีขั้นตอนมากมายในการผ่านความเห็นชอบ ซึ่งจะไม่นำมากล่าวถึง แต่เราจะมาพูดถึงการทำงานของ ส.ส. ในสภาว่างและการทำงานของวุฒิสภาชิกในสภาสูง (วุฒิสภา)

ก) การทำงานของ ส.ส. หน้าที่หนึ่งที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแล้ว คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ การแก้ไขกฎหมาย ทว่า ส.ส. ส่วนใหญ่ยังทำหน้าที่เหล่านี้ไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะ

ประการที่หนึ่ง ส.ส. วางบทบาทของตนเองนอกเหนือหน้าที่หลัก กล่าวคือมี ส.ส. ส่วนน้อยบางส่วน ที่คิดว่าการเป็น ส.ส. เป็นการเพิ่มอำนาจบารมีให้กับตนเอง มีอิทธิพลสูงและหาผลประโยชน์ได้ง่าย การที่ ส.ส. คิดแต่ประโยชน์ส่วนตนเช่นนี้ ทำให้ลืมหน้าที่ที่พึงจะมีต่อประชาชน

ประการที่สอง รัฐบาลต้องการให้ ส.ส. สนับสนุนตนเองในทุก ๆ เรื่อง จึงพยายามดึง ส.ส. ออกจากหน้าที่หลัก ด้วยการให้งบประมาณจังหวัดเป็นสิ่งจูงใจ ส.ส. ก็นางบนั้นไปพัฒนาชนบท ก็จะไปเข้าช้อนกับงานของนักพัฒนาหรือข้าราชการประจำที่ทำอยู่ก่อนแล้ว อนึ่ง ส.ส. เองก็จะได้รับความชื่นชมจากราษฎรซึ่งล้วนแต่จะเป็นผลดี ในวันข้างหน้าหากจะต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ การกระทำอย่างนี้เองที่ทำให้ประชาชนหลงผิด คิดว่า ส.ส. สามารถช่วยเหลือตนเองได้ทุกเรื่องเมื่อมีปัญหา จะใหญ่เล็กเพียงใดก็ตาม ทำให้ ส.ส. ต้องเสียเวลาไปกับเรื่องจุกจิกเหล่านี้ จนแทบจะกลายเป็นนักสังคมสงเคราะห์ไป

ประการที่สาม ส.ส. ขาดความรู้ความสนใจในเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น พระราชบัญญัติสิทธิที่รัฐบาลต้องการให้ออกเสียงรับรองนั้น ส.ส. บางคนยังไม่รู้เรื่องครอบครัวคนรักก็ยังไม่ทราบแหล่งข้อมูลที่จะศึกษา แม้แต่พรรคการเมืองเองก็ไม่มีฝ่ายวิชาการที่จะรับผิดชอบได้



LI RT

ฝ่ายสำนักงานรัฐสภาที่ช่วยเหลือไม่ได้เพราะขาดงบประมาณ (ห้องสมุดรัฐสภา ห้องนักข่าว สื่อมวลชน ก็เล็กและไม่มีความทันสมัยนัก) ปัญหาข้อนี้แก้ไขได้ง่ายมาก เพราะหากว่า ส.ส. สำนัก ในหน้าที่ของตนอย่างแท้จริงแล้ว ย่อมมีเวลาค้นคว้าเพิ่มเติม ไม่ใช่ทำงานธุรกิจ งานบันเทิง จนลืมงานหลักของตนไป ซึ่งจะทำให้ประชาชนพลอยเข้าใจผิดไปด้วย และจะได้ไม่มีเรื่องตลกการเมืองเกิดขึ้นบ่อย ๆ ดังเช่น ส.ส. อาวุโสท่านหนึ่ง กล่าวในที่ประชุมสภาเรื่องคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ว่า “คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ อะไรกันข้าพเจ้าไม่รู้ไม่สนใจไม่รู้จัก รู้จักแต่อินเทอร์เน็ตแวร์” เป็นต้น

ข้อเสนอแนะสำหรับปัญหาทั้งสามประการนี้ พอจะกล่าวรวม ๆ ได้คือ การให้การศึกษากับประชาชน ให้เข้าใจบทบาทและหน้าที่ที่ถูกต้องของ ส.ส. โดยหน่วยงานที่ควรมีส่วนรับผิดชอบได้แก่ทั้งภาครัฐบาล รวมทั้งปัญญาชน ส.ส. เอง พรรคการเมือง รวมทั้งพยายามจัดสวัสดิการสังคม, ระบบราชการให้ดีขึ้น หาหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องราวของประชาชน ซึ่งจะช่วยลดหน้าที่ของ ส.ส. ลงได้ในขณะเดียวกันประชาชนก็ควรช่วยเหลือตนเองก่อน รวมทั้งพยายามผลักดันให้ ส.ส. ทำหน้าที่ออกกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเอง ในส่วนของ ส.ส. นั้น ควรมีนักวิชาการ สื่อมวลชน สมาคมต่าง ๆ เป็นตัวเสนอและให้ความรู้ เพื่อกระตุ้นให้ ส.ส. หันมาสนใจกับปัญหาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองให้มากขึ้นเพื่อจะได้นำไปแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ให้เป็นไปจากความเป็นจริงซึ่งจะช่วยให้ประเทศชาติพัฒนาขึ้น

ข) การทำงานของวุฒิสมาชิก เนื่องมาจากวุฒิสมาชิกถูกแต่งตั้งโดยมีการเลือกเฟ้นบุคคลในหลาย ๆ สาขาอาชีพ เช่นนักวิชาการ ทหาร พ่อค้า ประชาชน และสื่อมวลชน เป็นต้น ทำให้การทำงานของวุฒิสภาครอบคลุมและครอบคลุม เกือบทุกเรื่องเพราะบุคคลที่คัดเลือกมานั้น ก็มีความชำนาญในหน้าที่ของแต่ละคนอยู่แล้ว โดยทฤษฎีแล้วการมีวุฒิสภาเพื่อควบคุมการตัดสินใจ ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่ามีอาวุโสน้อยกว่า จึงอาจจะตัดสินใจอย่างหุนหันพลันแล่นได้ ดังนั้นงานที่ผ่านมาจากวุฒิสมาชิกแล้วประชาชนจะยอมรับ แต่ก็ไม่ใช่ว่างานของวุฒิสมาชิกจะราบรื่นเสมอไป ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้นได้เช่นกันเพราะความแตกต่างกันทางสังคมนั่นเอง อาทิวฒิสมาชิกซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นทางสายทหารเสียส่วนมาก ไม่ยอมเข้าร่วมพิจารณาร่างกฎหมายการพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ร่วมกับวุฒิสมาชิกที่คัดเลือกมาจากสื่อมวลชน การกระทำเช่นนี้ ย่อมทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความไม่เสมอภาค และการไม่มีเหตุผลทางการเมือง ของวุฒิสมาชิกเหล่านั้น ยิ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็มีทิวติฐ ไม่ยอมกัน ย่อมจะทำให้ประชาชนคลาไคร์ทราลงอันจะเป็นผลเสียต่อระบบการปกครองได้ ดังนั้นวุฒิสมาชิกควรเป็นคนที่จิตใจกว้างพอที่จะเป็นแบบอย่างแก่ ส.ส. ได้ และถึงอย่างไรวุฒิสมาชิกก็ไม่ได้ปะทะความคิดกับ ส.ส. โดยตรงอยู่แล้ว ดังนั้นปัญหาที่เกิดในสภาจึงไม่ได้อยู่ที่การตัดสินใจของ ส.ส. แต่อยู่ที่ความล่าช้าในการปฏิบัติการมากกว่า

ปัจจุบันภาพพจน์ของระบอบประชาธิปไตยตกต่ำลงไปมากในสายตาของประชาชน เหตุผลหนึ่งก็คือช่วงยุคแรกของการเติบโตทางประชาธิปไตย มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ (56 ปีที่ผ่านมามีการยุบสภาแล้ว 7 ครั้ง เปลี่ยนคณะรัฐมนตรี 47 ชุด นับตั้งแต่ยุคพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานกรรมการราษฎร ช่วง 28 มิถุนายน



10 ธันวาคม 2475 ถึงคณะรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ 11 สิงหาคม 2530-29 เมษายน 2531 และมีการรัฐประหาร-กบฏ ถึง 17 ครั้ง) ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้นโยบายของตนมาบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ทว่าในปัจจุบัน รัฐบาลสามารถบริหารติดต่อกันโดยใช้นโยบายเดิมได้นานถึง 8 ปี (2523-2531) แทนที่ประชาชนจะชื่นชมกับผลงานนั้น ๆ กลับส่งผลในทางตรงกันข้ามเพราะระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งพอจะแยกการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภาดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความไว้วางใจเลือกตั้งเข้ามาในสภาเพื่อเป็นตัวแทนของปวงชน แต่กว่าจะผ่านขั้นตอนการเลือกตั้งเข้ามา ส.ส. กลับไปลดคุณค่าสถานะอันสูงส่งของสถาบันรัฐสภาลงมา โดยใช้เงินเป็นอามิสสินจ้างราษฎร หรือไปให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่า ถ้าตนได้รับเลือกตั้งแล้วจะกลับมาทำอะไรให้ แทนที่จะไปชักชวน อธิบาย โดยใช้อุดมการณ์หรือนโยบายของตน หรือพรรคที่ตนสังกัดอยู่ ทำให้ประชาชนไขว้เขวในหลักการของระบบรัฐสภา ครั้งได้รับเลือก คำถามที่ยังค้างใจประชาชนอยู่ คือเมื่อครั้งที่ ส.ส. หาเสียงแล้วใช้เงินประมาณกันว่า ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านหรือหลาย ๆ ล้านแล้ว ส.ส. จะได้อะไรตอบแทนอะไรจึงจะคุ้มกับที่ลงทุนไป ทั้งที่ ส.ส. มีเงินเดือนเพียง 18,000 บาทเท่านั้น (เงินเดือน 10,000 ค่ารับรอง 8,000 บาท) รวมทั้งปีจะมีเงินเดือนเพียง 216,000 บาทเท่านั้น ในทางธุรกิจถือว่าขาดทุนย่อยยับเลยทีเดียว

จึงไม่เป็นที่แปลกใจเลยว่า ส.ส. ที่ถูกเลือกเข้าไปต้องไปหารายได้พิเศษ กันในสภาบ้าง ทั้งนี้ ส.ส. ส่วนที่ดีที่เสียสละก็มาก แต่มีดีก็ต้องมีเสีย แม้มีเพียงแกะดำบางตัวที่ยอมขายตัวให้กับกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม กฎหมายดี ๆ บางฉบับ ก็มีอันตกไปได้เหมือนกัน ดังนั้นความหวังของประชาชน ที่จะฝากสิทธิอันชอบธรรมของเขาไว้ในกำมือของนักการเมืองนั้น ใครจะมารับรองความดีอันนั้นของเขาได้เหมือนกับคำพูดที่ว่า “ฝากใจไว้กับมือการเมือง มือเขื่องขึ้นเท่าไรใจยิ่งฝ่อ โคนก็ไต่ยกก็ได้ไม่รีรอ ไม่มีพอไม่มีพักไม่รักใจ” นั่นเอง

แม้ในด้านการทำหน้าที่ของ ส.ส. เองบางครั้งก็ถูกชักนำได้ จนบางครั้งไม่ทำตามนโยบายของพรรค ซ้ำร้ายกลับทำตรงข้ามก็มี ตัวอย่างที่ก่อรอยต่างพร้อยในวงการประชาธิปไตยที่โด่งดังไปทั่วก็คือ การถอนรายชื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกลางสภาและล่าสุด การพยายามบ่อนเงินไปจน 50,000 บาทสำหรับการร่วมลงชื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งทั้งสองกรณีก็หนีไม่พ้นเรื่องเงิน จนน่าแปลกใจว่าจะมี ส.ส. มากเท่าใดที่ทำงานด้วยอุดมการณ์ที่ถูกต้องแก่ปวงชน ไม่ใช่เพื่อผู้มีอิทธิพล อย่างไรก็ตามประชาชนก็หวังจะเห็นสภาผู้แทนเป็นสถาบันหลักในการปกครองประเทศและสำคัญกว่าหน่วยราชการธรรมดา อนึ่ง ส.ส. ก็พึงรักษาฐานะของการนับถือเพื่อชาติไว้ให้มากที่สุด ทั้งส่วนน้อยที่ได้รับความรับผิดชอบไป แล้วสักวันหนึ่งประชาชนก็จะยอมใส่ในระบบและจะรักษาสถาบันอันเป็นที่แห่นางของชาติไว้ตลอดไป.

2. พรรคการเมือง นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 เป็นต้นมา ระบบพรรคการเมืองก็ก่อตัวขึ้นอย่างมากมาย มีทั้งพรรคในแนวประชาธิปไตย อนุรักษนิยม ชาตินิยม



สังคมนิยมหรือแนวสังคมนิยมประชาธิปไตย (เช่นพรรคกรรมกร, พรรคเสรีชน, พรรคสหชีพ, พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ก เป็นต้น) แม้แต่ ส.ส. ประเสริฐ ทรัพย์สุนทร ก็เคยประกาศกลางสภาว่าตนเป็นกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้ ดังนั้นการปกครองระบบนี้จึงเปิดกว้างเสมอไปนโยบายต่าง ๆ ที่จะร่วมพัฒนาชาติ แต่ก็เป็นที่น่าแปลกใจที่แม้จะมีพรรคการเมืองมากมาย (แม้ในปัจจุบันก็ตาม) คณะรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นกลับไม่ใช่ของพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ส่วนใหญ่จะออกมาในแนวพรรคผสมหรือร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งก็ทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างไม่สิ้นสุด คือ พรรคไม่สามารถใช้นโยบายที่เขียนไว้ได้อย่างไ้ห้รู้ได้ ไม่มีสิทธิตัดสินใจด้วยตัวเอง ต้องรอความเห็นจากพรรคอื่น ๆ ด้วย ส.ส. ในแต่ละพรรคต่างก็พยายามแย่งกันเป็นรัฐมนตรี เกิดการขัดแย้งกันเอง จนถึงพรรคล่มหรือรัฐบาลสลายไปก็เคยมีอยู่ สาเหตุที่เกิดขึ้นจะโทษประชาชนฝ่ายเดียวที่ไม่เลือกพรรคให้ได้เสียงข้างมากในสภาเพียงพรรคเดียว ก็ไม่ได้ เพราะระบบพรรคการเมืองในเมืองไทยยังไม่เข้มแข็งพอที่จะไปต่อรองกับอำนาจอย่างอื่น เช่น อำนาจทางการทหาร อีกสาเหตุหนึ่งก็คือบางพรรคในเมืองไทยเห็นจำนวนสมาชิกในสภาผู้แทน เป็นกำลังหลักในการต่อสู้ทางการเมือง โดยไม่ยอมรับกำลังนอกสภาซึ่งเป็นประชาชนธรรมดา ๆ ทำให้ขาดการจัดตั้งองค์การพรรคนอกสภา โดยไม่ยอมให้ประชาชนธรรมดาเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของพรรค จนทำให้ประชาชนคิดเอาว่า การเมืองเป็นเรื่องเฉพาะของคนมีสตางค์เท่านั้น หรือเป็นของข้าราชการประจำบางกลุ่ม (เช่นทหาร) ตนเองเป็นเพียงผู้ดูเกมการเมืองที่ดำเนินอยู่เฉพาะในรัฐสภาเท่านั้น ส่วนคนที่ไม่สนใจ ไม่ใส่ใจกับการเมืองอยู่ก่อนแล้ว ก็จะไม่สนใจมากขึ้นไปอีก จะสนใจก็เฉพาะเมื่อถึงเวลาเลือกตั้งเท่านั้น เข้าทำนองกระตุนที่ก็สนใจที่ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงควรให้ความสนใจในกรณีเหล่านี้ด้วย เป็นที่น่ายินดีที่เมืองไทยปัจจุบันพรรคการเมืองได้หันมาใช้วิธีการนี้กันบ้างแล้ว ทำให้พรรคมีพลังมากถือเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่เอื้อชื่อคนก็รู้จัก (เช่นพรรคประชาธิปัตย์ แต่ก็ยังถือว่าเป็นพรรคที่ไม่มั่นคงพอ เพราะถึงแม้จะเป็นพรรคใหญ่แต่ก็มีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ ๆ หรือพรรคไทยเป็นต้น) ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้มองเห็นแนวนโยบายของแต่ละพรรคได้ชัดเจน การตัดสินใจจะทำได้ง่าย ไม่พะว้าพะวงเรื่องตัวบุคคลอีกต่อไป ส่วนปัญหาที่เหลือคือการหวังตำแหน่งทางการเมืองนั้น การแก้ไขต้องตกอยู่ที่ตัว ส.ส. เองว่ามีความต้องการมากน้อยแค่ไหน รู้จักพอหรือไม่ แต่ก็มีผู้ให้แนวทางไว้คือเข้าไปแก้ที่ตัวระบบคือแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารโดยเด็ดขาด เหมือนอย่างเช่นระบบของอเมริกาเป็นต้น

3. ประชาชน ในอดีตที่ผ่านมาผ่านไป มีบางสิ่งที่เป็นเครื่องพิสูจน์ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบบรัฐสภา คือประชาชนไม่ให้การสนับสนุนสภาผู้แทนเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการกีดกันปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้สถาบันสภาผู้แทนราษฎรต้องถูกยกเลิกไป ประชาชนก็ไม่ได้แสดงอาการยินดียินร้ายประการใด ไม่มีการคัดค้านหรือแสดงปฏิกิริยาตอบโต้เลย แต่ทั้งนี้ก็เพราะสภาผู้แทนไม่ยอมปกป้องสถาบันของตนเองก่อนแล้วประชาชนจะออกหน้าปกป้องแทนได้อย่างไร ปัญหาอื่น ๆ ในกรณีอื่น ๆ ก็เคยได้กล่าวไว้บ้างแล้วตั้งแต่ต้น เช่นการใช้เงินทองเพื่อชักจูงประชาชนเป็นต้น ครั้นปัจจุบันประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น และไม่ยอมรับการปฏิวัติรัฐประหาร



อีกต่อไป ซึ่งก็น่ายินดีว่าประชาชนเริ่มรักและเข้าใจในสถาบันนี้มากขึ้นกว่าเดิม และจากข้อมูลการสำรวจประชามติที่สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สำรวจเมื่อ 14-15 มิถุนายน 2529 พบว่าประชาชนช่วงอายุ 20-25 ปี และเป็นนิสิตนักศึกษาถึงร้อยละ 76.7 ที่ให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่มาจากทางเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยที่ทั่วโลกปฏิบัติกัน แต่สำหรับเมืองไทยแล้วมีลักษณะค่อนข้างแปลกกว่าที่อื่น เพราะผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่มาจากสายทหารมากที่สุด และมีอิทธิพลต่อระบบรัฐสภามากจนแทบจะแยกกันไม่ออกทีเดียว การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ทางการเมืองของไทยมีทหารเป็นแกนนำตลอดมา และอิทธิพลของทหารที่มีความเข้มแข็ง เหมาะกับการเป็นผู้นำยังฝังในใจประชาชนเสมอแม้การสำรวจประชามติครั้งเดียวกันนี้ก็ตาม ผลสรุปที่ได้ก็คือ ประชาชนยังให้ความสำคัญและยอมรับผู้นำทหารมากกว่านักการเมือง อีกทั้งหากทหารที่กุมอำนาจสูงสุดของกองทัพสนับสนุนและยอมรับรัฐบาลใดแล้ว รัฐบาลนั้นจะสามารถบริหารงานไปได้โดยสะดวก ผิดกับรัฐบาลที่ขาดการสนับสนุนจากทหารมักจะคลอนแคลนง่าย ๆ การแก้ปัญหาที่มีหนทางที่จะทำได้ โดยหากพรรคการเมืองแข็งแกร่งพอจะต้องพยายามไม่ยอมอยู่ใต้อิทธิพลของทหารโดยเด็ดขาด ทำทุกอย่างให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ไม่ต้องฟังเสียงของทหาร และทหารก็จะกระทำการใด ๆ ที่รุนแรงไม่ได้ เพราะหากรัฐสภาทำหน้าที่ได้ถูกต้องแล้ว หากทหารกระทำการใดที่ขัดขวาง ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินเอง.

4. ระบบราชการ ตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ข้าราชการหมายถึง “ผู้รับใช้ประชาชน” ทำในความเป็นจริงแล้ว การปฏิบัติตนและค่านิยมของข้าราชการ กลับเป็นตรงกันข้ามคือ ยังคงความเป็น “เจ้านาย” ไว้เหมือนสมัยที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ข้าราชการยังมีค่านิยมยกย่องข้าราชการอีกด้วย ดังนั้นคงไม่ผิดหากจะกล่าวว่า ข้าราชการเป็นกลไกอีกชนิดหนึ่งที่มีผลต่อการปกครองระบบรัฐสภาเช่นปัจจุบัน เพราะเดิมประเทศไทยขาด “นักการเมืองมืออาชีพ” ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในกระบวนการทางการเมือง และนักประชาธิปไตยยุคก่อน ๆ ก็มีได้คิดวางแผนล่วงหน้าไว้ ทำให้จำต้องดึงเอาบุคคลชั้นนำในวงการราชการ เข้าไปทำงานในฐานะ “นักการเมือง” ดังนั้นปัจจุบันจึงมีข้าราชการมากมายทั้งพลเรือนและทหาร ที่เข้าไปยุ่งกับการเมืองโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับกำหนดให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน เช่นตำแหน่งรัฐมนตรี, เลขาธิการรัฐมนตรี, สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น จนแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็นแปดประเภทโดยรวม “ข้าราชการการเมือง” เข้าไปด้วย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งทำให้เกิดการผิดหลักการของประชาธิปไตย ที่ห้ามมิให้ถือเอาตำแหน่งทางการเมือง เทียบเท่ากับ สถานะทางราชการ โดยจัดให้เป็นได้เพียง “นักการเมือง” เท่านั้น ดังนั้นการเกิดข้าราชการการเมืองขึ้นมาจึงมีผลทำให้ นักการเมืองเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำได้โดยง่าย ผลเสียที่ตามมามีมากมาย เช่น

ก. ทำให้ระบบการเมืองอ่อนแอมากขึ้น เพราะข้าราชการการเมืองที่เคยทำงานราชการมา

ก่อน มีการทำงานที่เป็นขั้นตอน มีระเบียบกฎเกณฑ์มากมาย มีสายงานการบังคับบัญชา ไม่



LIERT

สามารถทำงานข้ามขั้นตอนนี้ได้ และต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ต่างจากนักการเมืองที่ต้องตัดสินใจอย่างรวดเร็ว กล้านำ กล้าทำ กล้าตัดสินใจด้วยตัวเอง ดังนั้นข้าราชการการเมืองจึงมักไม่กล้าตัดสินใจ ทำให้งานเดินไม่ได้ เกิดความสูญเสียด่วนรวม ต่อชาติ และผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงมีพึงได้ เช่น โครงการสร้างสนามบินหนองงูเห่า โครงการสร้างท่าเรือน้ำลึกที่แหลมฉะบั้ง โครงการโซดาแอซ โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำโจน เป็นต้น

ข. ข้าราชการการเมืองไปมีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้น ทำให้ส่งผลเสียต่อระบบประชาธิปไตยได้ เช่นอาจจะเข้าข้างผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งคนใด ไม่วางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริง ทำให้บางฝ่ายต้องสูญเสียประโยชน์ หรือไปมีผลต่อประชาชนทำให้ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตัวเองได้ นอกจากนี้ยังไม่มีบทลงโทษการกระทำดังกล่าวเลย ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้อง เพราะแม้แต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แพทย์ประจำตำบล ก็ยังมีบทควบคุมให้วางตัวเป็นกลางในระหว่างการเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนยังมีความผิดด้วย

ทางแก้สำหรับปัญหานี้ก็คือการพยายามปฏิรูประบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ และต้องแยกระบบราชการให้ออกจากการเมืองโดยเด็ดขาด หากทำได้ดังนี้ระบบราชการก็จะเป็นความหวังใหม่ของประชาชน พอ ๆ กับระบบรัฐสภา นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการด้วย ข้าราชการก็จะรับใช้ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องถูกต่อว่าอีกต่อไปและประเทศไทยก็จะหมด “ข้าราชการ” ไปในที่สุด.

### แก้ไขรัฐธรรมนูญ...ทางออกของปัญหา?

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดกับรัฐสภาที่มีมาจากบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น คนส่วนใหญ่จะมองว่าความผิดต้องตกอยู่กับผู้ที่ใกล้ชิดโดยตรงกับรัฐสภา คือ ส.ส. หรือไม่กี่รัฐบาล ทั้งที่จริงแล้วยังมีตัวแปรอื่น ๆ ด้วย การแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ก็พยายามกันเต็มที่ บางปัญหาก็คงจะแก้ได้แต่บางปัญหาก็ยังแก้ไม่สำเร็จ และนับวันจะรุนแรงขึ้นทุกที คือปัญหาในพรรคการเมือง, ตัว ส.ส. คงไม่มีใครที่จะปฏิเสธได้ว่า การล่มสลายของรัฐบาลสุดท้ายเมื่อ 29 เมษายน 2531 มีต้นเหตุมาจากความขัดแย้งกันของพรรคประชาธิปัตย์ ความไม่พอใจของ ส.ส. ในพรรคที่ไม่ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล หรือตำแหน่งบริหารในพรรคนั่นเอง ทางออกของปัญหาที่น่าสนใจทางหนึ่งคือการเสนอแนะของ พลตรี จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม ที่เสนอให้แยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร เหมือนในสหรัฐอเมริกา แนวความคิดนี้เชื่อว่าประชาชนบางส่วนอาจจะเห็นด้วย แม้ว่าจะมีปัญหาบางประการตามมา เพราะเป็นการเข้าไปแก้รัฐธรรมนูญ

การที่จะถามทุก ๆ คนว่า เห็นด้วยหรือไม่ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติควรจะเป็นรัฐมนตรีได้หรือไม่ คงมีทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยเพราะในระบบรัฐสภามีทั้งเหตุผลที่สนับสนุนและคัดค้านในส่วนของยินยอมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีได้ อ้างว่า

1. สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ให้การปกครองเป็นของประชาชน โดยประชาชน



LIERT

เพื่อประชาชน ดังนั้น ส.ส. ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน จึงควรใช้อำนาจบริหารได้ในฐานะที่เป็น  
ผู้อำนวยการปกครอง และดำเนินการปกครอง

2. หากห้ามไม่ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรี จะต้องไปตั้งข้าราชการประจำมา  
แต่งตั้งซึ่งผลเสียมีดังกล่าวกว้างแล้วข้างต้น

3. เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ เพราะเมื่อแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็น  
นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องขอให้ลาออกจากสมาชิกภาพเสียก่อน ทำให้ตำแหน่งต้องว่างลง  
ถึง ๆ ที่เพิ่งเลือกตั้งเสร็จใหม่ ๆ ต้องสูญเสียงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม และประมุขของรัฐต้อง  
ลำบากใจในการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่นายกฯ หรือรัฐมนตรี เพราะอาจจะไม่ได้  
ได้รับความไว้วางใจจากสภา หากแต่งตั้งแล้วไม่ได้รับความไว้วางใจบ่อย ย่อมกระทบกระเทือน  
ต่อประมุขได้

4. หากเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกก็จะรุนแรงและเกิดได้ง่าย ๆ  
เพราะอาจจะขาดความอะลุ่มอล่วยกันและกัน เนื่องจากความคิดที่ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นคนละพรรค  
คนละฝ่ายกับตนเอง และสมาชิกอาจจะใช้สิทธิควบคุมรัฐมนตรีมากไป จนไม่คำนึงถึงประโยชน์  
ส่วนรวมและเหตุผลทางการเมือง

สำหรับฝ่ายที่คัดค้านก็มีเหตุผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

1. สมาชิกสภานิติบัญญัติมีภาระที่ต้องสำนึกในผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก  
แต่ความรู้สึกของรัฐมนตรีเป็นการผูกพันกับผลประโยชน์โดยส่วนรวมของชาติ ไม่เฉพาะเจาะจง  
กับราษฎรที่เลือกตนเข้ามาเหมือนเช่นกับสมาชิกสภานิติบัญญัติ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่บุคคล  
ใดจะมีความรู้สึกพร้อม ๆ กันได้

2. การเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกัน ทำให้มีฐานะเป็นทั้ง  
ผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม ซึ่งเป็นสิ่งผิดปกติที่สมาชิกสภาควบคุมรัฐบาลต้องกลับกลายเป็นผู้ถูก  
ควบคุมเพราะการเป็นรัฐมนตรี

3. หากต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคการเมืองอื่น คณะรัฐมนตรีก็ต้องเลือกมาจากต่าง  
พรรค ทำให้นโยบายของตนไม่ตรงกับนโยบายของรัฐบาล ฉะนั้นเมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรีจึง  
เกิดความขัดแย้งในแนวนโยบาย หากเกิดการหักท้วงกันรุนแรง ก็อาจเกิดสาเหตุทำให้รัฐบาลแตกแยก  
และทำให้คณะรัฐมนตรีต้องมาขอให้สภานิติบัญญัติยืนยันความไว้วางใจใหม่เมื่อมีเรื่องสำคัญที่ต้อง  
เสนอต่อสภา ซึ่งจะเห็นว่ายุ่งยากมาก

ดังนั้นจะเห็นแล้วว่าแนวคิดนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ระบบรัฐสภาไทยเลือกแนวการผสมผสาน  
แบบให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีได้ โดยคัดเลือก ส.ส. ที่พรรคร่วมรัฐบาลเสนอต่อ  
นายกรัฐมนตรีและแบบที่นายกรัฐมนตรีเสนอเอง ซึ่งการใช้วิธีนี้ก็เกิดปัญหาได้ดังที่เป็นอยู่ใน  
ปัจจุบันโดยปัญหาไม่ได้มาจากรัฐมนตรีที่นายกฯ แต่งตั้ง แต่มาจากรัฐมนตรีที่เป็นพรรคร่วม  
พรรค ทั้งปัญหาการแย่งเก้าอี้รัฐมนตรีและความขัดแย้งของรัฐมนตรีต่างพรรคการเมือง ตัวอย่างนี้ก็



ได้แก่กรณีไม้ซุงเถื่อนจากพม่าที่ทำให้ ร.ต.อ.สุวัฒน์ โอสธานุเคราะห์ จากพรรคกิจสังคมต้องมีความขัดแย้งกับรัฐมนตรีที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์จนต้องลาออกไปในที่สุด อย่างไรก็ตามปัญหาที่คงจะมีทางออกที่ดีกว่านี้แน่ เพียงแต่ต้องรอเวลาให้พรรคการเมืองเข้มแข็งพอเท่านั้นเอง.

จากที่กล่าวมาแม้ว่าระบบรัฐสภาไทยจะยังไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับมหาชนได้อย่างแท้จริงก็ตาม เรายังภูมิใจที่บรรพบุรุษของเราช่วยจรรโลงระบบนี้ ให้มาถึงมือเราได้แม้จะต้องฝ่ามรสุมทางการเมืองมามากมาย อนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อย่างแท้จริงนั้นหาไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีระบอบนี้ฝังรากลึกแล้ว เช่น อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส ดังนั้นเหตุผลในทางทฤษฎีที่จะกล่าววาระบบรัฐสภาไทยเหลวไหลไม่ได้เรื่องนั้น จึงทำไม่ได้เพราะหากเรามัวแต่ตำหนิสภา นักการเมืองอยู่เสมอ ๆ แล้ว เราจะไม่มีทางทำให้รัฐสภาไทยก้าวหน้าไปกว่านี้ได้ เสมือนพายเรือวนอยู่ในอ่างพรรคการเมืองก็จะคงอยู่ในรูปเดิมเป็นพรรคที่ยึดติดกับตัวบุคคลชาตินิยม ไม่พอใจพรรคเดิมก็ย้ายพรรคหรือตั้งพรรคใหม่เห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ครั้นเกิดปฏิวัติรัฐประหารกัน พรรคก็แตกกระจัดกระจายกันไป ฉะนั้นประชาชนควรร่วมมือกันพัฒนาระบบนี้ต่อไป โดยหวังผลภาคปฏิบัติมากกว่าทางทฤษฎี กล่าวคือ

1. มุ่งกรุยทางที่ดีให้แก่ประชาธิปไตยแทนที่จะแก้เฉพาะปัญหาประชาธิปไตยเหมือนอย่างที่เป็นมาในอดีต พยายามปลูกฝังค่านิยมของการไปใช้สิทธิของตนเองตั้งแต่อายุน้อย เดิมเราปล่อยให้คนไทยมีอายุถึง 20 ปีแล้วจึงมีสิทธิ์ลงคะแนนเลือก ส.ส. การปล่อยให้ล่วงเลยไปอย่างนี้เป็นการที่คนไทยไม่เคยต้องเรียกร้องสิทธิ์มาก่อนประการหนึ่ง จึงทำให้ไม่เข้าใจในความสำคัญของสิทธิ์เลือกตั้ง หากการไปเลือกตั้งเป็นเพราะทนการรบเร้าจากญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงไม่ได้ ประชาธิปไตยของเราจะไม่มีวันเติบโตต่อไปได้ เป็นที่น่ายินดีที่ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งรัฐบาล เอกชนให้การสนับสนุน เช่น รัฐบาลมีแนวคิดที่จะให้ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ไปใช้สิทธิได้ สื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์เสนอความรู้ที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยบ่อยขึ้น (รายการรักลูกให้ถูกทาง เคยเสนอเรื่อง "สภาครอบครัว" ให้พ่อแม่นำไปใช้กับเด็กที่เล็ก ๆ)

2. ไม่จำเป็นต้องหลักการประชาธิปไตยตามทฤษฎีเสมอไป ควรใช้การปฏิบัติจริงร่วมกับระบบและวิธีการที่ที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยเข้าช่วย เพราะ "ระบบที่ต่างกัน สถานการณ์ที่ต่างกันอาจส่งผลเหมือนกันได้ แต่ระบบที่เหมือนกันเอาไปใช้ในสถานการณ์ที่ต่างกันอาจยังผลตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิงเช่นกัน"

เพราะฉะนั้นการช่วยเหลือกันทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนที่ให้ความสนใจในระบบรัฐสภาแล้ว เชื่อกันว่าประชาธิปไตยในอดีต คือ "ใครใคร่ค้าช้าง ค้าม้า ค้า" หรือ "เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ไปขายเจ้าเมืองบ่เอาขอบในไพร่สู่ทาง" หรือ "ใครใคร่เล่น เล่น" เป็นต้น คงเป็นจริงซึ่งแสดงถึงเสรีภาพทางสังคมทางเศรษฐกิจที่ชาวไทยมุ่งหวัง แสวงหาจบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา.



## หนังสืออ้างอิง

- ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. "รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี" ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมนุมช่าง  
กรุงเทพมหานคร 2517.
- ศกุนตาทักษ์. "การส่งเสริมพรรคการเมือง" ในโครงการพัฒนาการเมืองการปกครอง  
รุ่นที่ 2. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525.
- หงษ์ไกรเลิศ รศ. ดร. "ข้าราชการพลเรือนไทยในอุดมคติ" ในโครงการพัฒนาการเมือง  
การปกครอง รุ่นที่ 2. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525.
- ศกุนตาทักษ์. "หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง." โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
กรุงเทพฯ 2520.
- ทองธรรมชาติ ดร. "รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย" สมาคมสังคมศาสตร์แห่ง-  
ประเทศไทย กรุงเทพฯ 2514.
- วรรณพงษ์. "ตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ". โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ  
2521.
- ศศิธร ดร. "การปลูกฝังประชาธิปไตยในประเทศไทย" ในรัฐศาสตร์ประกาศพงศ์.  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2511.
- เสถียรธรรม. "รัฐศาสตร์ทั่วไป" ฝ่ายวิชาการ มร. (รามบัณฑิต) 2530.
- ดงบังสถาน, ด็ก วุฒิบรรณ. "ชายคนนี้ชื่อ ขวลิขิต แนวคิดที่ไม่เคยเปลี่ยน" ห้างหุ้นส่วน-  
จำกัดภาพพิมพ์. กรุงเทพฯ 2530.
- มติชน ฉบับที่ 399 ปีที่ 8 พ.ศ. 2531 หน้า 25.
- มติชน ฉบับที่ 399 ปีที่ 8 หน้า 26.



# ปัญหาการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม

สุรวุฒิ ปกติ

## 1. ความนำ

ประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา ทั้งหลายจะพบว่า รัฐสภามีหน้าที่อันสำคัญ คือ การออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารซึ่งในกระบวนการควบคุมฝ่ายบริหารนี้จะเห็นว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกต่อรัฐมนตรี เป็นการควบคุมรัฐบาลโดยตรง<sup>1</sup>

ในประเทศอังกฤษ การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในรัฐสภา นับเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่ได้ผลที่สุด ในการประชุมแต่ละวันวันวันศุกร์ จะกำหนดให้มีการตอบกระทู้ถามด้วยปากเปล่าหนึ่งชั่วโมง ยิ่งกว่านั้น ยังมีข้อกำหนดให้ตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรอีกด้วย การตั้งกระทู้ถามนับเป็นที่นิยมกันมาก จนในที่สุดต้องมีการจำกัดจำนวนข้อที่สมาชิกจะตั้งกระทู้ถามได้ นับตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมา สมาชิกผู้หนึ่ง จะตั้งกระทู้ถามให้ตอบด้วยปากเปล่าได้ไม่เกินวันละสองข้อ (ไม่จำกัดเกี่ยวกับจำนวนกระทู้ถามที่ให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร) กระทู้ถามทุกชนิดจะต้องยื่นเป็นลายลักษณ์อักษร ยิ่งกว่านั้น ยังมีกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกวดขันเกี่ยวกับการยอมรับกระทู้ถามเพื่อประกันว่าจะเป็นเรื่องที่เข้าประเด็นและไม่ซ้ำกัน นับเป็นกฎที่ประธานสภาและเลขาธิการสภาจะต้องเป็นผู้พิจารณาไว้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมียข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้สักเพียงใดจะพบว่า เวลาสำหรับการตอบกระทู้ถามด้วยปากเปล่าของรัฐมนตรีต่าง ๆ ในวันหนึ่ง ๆ มีน้อยจริง ๆ โดยเฉพาะแล้ว กระทู้ถามที่จะให้ตอบด้วยปากเปล่าในวันหนึ่ง ๆ มีอยู่ระหว่างแปดสิบถึงเก้าสิบข้อ และจะมีการตอบกระทู้ได้วันละสี่สิบลีขข้อที่เหลือจะต้องเลื่อนไปตอบในวันอื่น หรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษร แม้สมาชิกสภา (รวมทั้งผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของกระทู้เดิม) อาจได้รับอนุญาตให้ถามเพิ่มเติมได้ แต่เวลาที่ให้น้อยมาก

<sup>1</sup>ประเสริฐ โยธิตักษ์, "การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย", วิทยานิพนธ์ปริญญาโท แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2513, หน้า 64.

\*สถาบันวิจัยพฤตินกรรมศาสตร์ มศว. ประสานมิตร



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ประชุมสมัยสามัญของสภาสามัญสมัยหนึ่ง โดยเฉลี่ยแล้ว จะมีกระทู้ให้ตอบด้วยปากเปล่าปีละ 11,000 ข้อ แต่จะมีการตอบประมาณ 5,000 ข้อ มีกระทู้ถามประมาณ 3,000 ข้อต่อปี หรือเฉลี่ยข้อต่อวันที่ให้ตอบเป็นสายลักษณะอักษร ซึ่งจะได้รับคำตอบทุกข้อ แม้บางข้อจะตอบไม่ได้อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีอาจสงวนสิทธิ์ไม่ตอบก็ได้<sup>1</sup>

จากลักษณะการตั้งกระทู้ถามของประเทศอังกฤษดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของเวลาและจำนวนกระทู้ถามไม่สัมพันธ์กันกล่าวคือ สมาชิกได้ให้ความสนใจต่อการตั้งกระทู้ถามมาก แต่ฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีกลับมีเวลาตอบน้อย ในทำนองเดียวกันกับประเทศไทยเรา อันเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองโดยรัฐสภาเช่นกัน ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันกับอังกฤษ แต่ของไทยเราปัญหามิได้จำกัดอยู่แต่เพียงเท่าปัญหาอังกฤษไม่ สมาชิกรัฐสภาไทย ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมาย และค่านิยมทางสังคมเป็นปัจจัยอันเป็นอุปสรรคต่อการตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรี ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในตอนของการวิเคราะห์ปัญหาการตั้งกระทู้ถาม

การศึกษาครั้งนี้มีสมมติฐานว่า “การควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล โดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามได้ผลน้อย เพราะมีปัญหาด้านระเบียบข้อบังคับคุณสมบัติของ พ.ส. และสถาบันนิติบัญญัติขาดทรัพยากรในอันที่จะเอื้ออำนวยข้อมูลให้ ส.ส. ใช้สำหรับตั้งกระทู้”

## 2. ความหมายของกระทู้ถาม

คำว่า “กระทู้” ในพจนานุกรมแปลว่า “ข้อที่ตั้งถามในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่คำถามที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อนโยบายที่ดีอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี”

ก่อนอื่นควรที่จะทำความเข้าใจต่อความหมายของคำว่า “กระทู้ถาม” ให้มากกว่านี้ก่อนที่ เราจะได้พิจารณาปัญหาของการตั้งกระทู้ถามให้ละเอียดลึกกลงไปกว่านี้อีกเพื่อความเข้าใจที่แจ่มชัด ควรที่จะใช้เทียบกับความหมายของภาษาอังกฤษว่าในภาษาอังกฤษควรจะใช้คำใดที่หมายถึง กระทู้ถาม

สำหรับคำในภาษาอังกฤษซึ่งเกี่ยวข้องกับกระทู้ถามยังเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยกันอยู่ หากจะใช้คำไหนดี ได้แก่คำว่า INTERPELLATION และคำว่า QUESTION คำทั้งสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกันอยู่มาก คือ คำว่า INTERPELLATION แปลว่า การสอดแทรก หรือการทำให้ชะงักงัน ซึ่งเมื่อนำมาใช้ในงานรัฐสภาแล้ว ควรจะมีความหมายว่า การท้วงติงหรือการซักถามการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การกระทำดังกล่าว เป็นผลทำให้การบริหารงานของรัฐบาลหยุดชะงัก เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการถามแบบท้วงติงนี้เป็นการกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ได้รับความสนใจจากสมาชิกคนอื่น ๆ จนอาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายต่อไปได้ และผล

<sup>1</sup> ปรานี ไพรโมทย์ นาคกรรพ และคณะ, ผู้แทน. (โครงการหนังสือสังคมศาสตร์, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525) หน้า 85.



ขั้นสุดท้ายของการซักถามหรือท้วงติงดังกล่าวก็จะนำมาซึ่งความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาล ทั้งคณะ หรือต่อกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง อย่างไรก็ตามถึงแม้จะไม่มี การลงมติไม่ไว้วางใจ แต่การซักถามหรือท้วงติงจนก่อให้เกิดการอภิปรายทั่วไป จะมีผลทำให้กระทรวงซึ่งถูกโจมตี ต้องลาออก จากตำแหน่งเนื่องจากทนต่อการกดดันและการโจมตีไม่ไหว เช่น กรณีของ ร.ต.อ. สุรรัตน์ โสธกานุกเคราะห์ อดีตรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ถูกโจมตีการเซ็นอนุญาตให้มีการนำเข้าไม้ซุงจากพม่า แม้ว่าการจากการเปิดอภิปรายได้คะแนนเสียงไว้วางใจก็ตาม ก็ต้องลาออกเพราะทนต่อแรงกดดันทางการเมืองหลังการอภิปรายท้วงติงไม่ไหว

สำหรับคำว่า QUESTION นั้นในวงการรัฐสภาทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสภาอังกฤษ หมายถึงการถามต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ซึ่งสมาชิกสภาเป็นผู้ซักถามและรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ เรื่องที่ถามนั้นสมาชิกจะถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่และเรื่องที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา สำหรับการตอบนั้นสมาชิกจะเป็นผู้เลือกเองว่าจะทำให้ตอบโดยวาจาในรัฐสภา หรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษรลงไปในเอกสารของรัฐสภา

เมื่อพิจารณาเช่นนี้แล้ว พอจะยอมรับได้ว่า คำว่า QUESTION นั้นควรใช้ในความหมายของ กระตุกถามของไทยเรา ส่วนคำว่า INTERPELLATION นั้นเข้าใจว่าไม่มีใช้ในระบอบรัฐสภาไทยเรา แต่ที่พอจะนำมาเทียบได้ใกล้เคียงกัน ก็คงจะได้แก่การขอเปิดอภิปรายทั่วไป

เมื่อหันมาพิจารณาถึงกระตุกถามของรัฐสภาไทยในปัจจุบันพบอยู่ในทั้งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ว่า “การตั้งกระตุกถาม ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถาม ในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา”<sup>2</sup>

ลักษณะของข้อความที่เป็นกระตุกถามนั้น กฎข้อบังคับการประชุมทั้งของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้ระบุคุณลักษณะของข้อความไว้อย่างชัดเจนว่า “คำถามข้อเท็จจริงที่อ้างตลอดจนคำชี้แจงประกอบ ต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นทำนองอภิปราย” (ข้อ 109, วรรคสอง)

และในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 114 มีการระบุลักษณะของกระตุกถามว่า กระตุกถามต้องไม่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เป็นเชิงประชด เสียดสีหรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
2. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
3. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ

<sup>1</sup>สำนักเลขาธิการรัฐสภา, กระตุกถาม, ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519, หน้า 5.

<sup>2</sup>ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา 2527 ข้อ 109 (วรรค 1) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2528 ข้อ 114 (วรรค 1)



4. เป็นการให้ออกความเห็น
5. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
6. เป็นเรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ
7. เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ

เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

การศึกษาปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม  
ผู้มุ่งศึกษา ปัญหาด้าน

1) โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามซึ่งได้แก่โครงสร้าง  
ทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 และข้อบังคับการประชุมสภา  
ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

2) ปัญหาการขาดข้อมูล, การไม่เข้าใจระเบียบกฎข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนไม่เข้าใจแบบ  
แผนการตั้งกระทู้ถามตามข้อบังคับ, ปัญหาเรื่องจากการประชุมของสภามีระยะเวลาที่สั้น (ประชุม  
บ่อยครั้ง)

3) ปัญหาเชิงพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4) ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหา

การศึกษาครั้งนี้จะใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร (documentary analysis)  
สำหรับสาระของการวิเคราะห์ศึกษา (subject of analysis) คือ พฤติกรรมการเสนอถามกระทู้  
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่เป็นทางการตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายและพฤติกรรมที่ไม่  
เป็นทางการ และขอบเขตการศึกษาครั้งนี้จะจำกัดเฉพาะ พฤติกรรมการตั้งกระทู้ถามของสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาฯ รัฐธรรมนูญ และรวมทั้ง  
พฤติกรรมที่ไม่เป็นทางการอันเป็นพฤติกรรมซึ่งเกิดจากการมีโครงสร้างของสังคมไทยที่เรียกว่า  
"ความสัมพันธ์ส่วนตัว" และทรัพยากร ซึ่งได้แก่ เวลา, ข่าวสาร, ข้อมูล, เทคโนโลยี และคณะผู้ช่วย  
และในท้ายที่สุดของการศึกษาได้ทำการเสนอข้อหรือมาตรการในการแก้ปัญหาคือการตั้งกระทู้ถาม  
อีกด้วย

### วิเคราะห์ปัญหา

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้  
ผู้เขียนจะขอวิเคราะห์เป็นประเด็น โดยมุ่งวิเคราะห์ลงไปในระดับลึกของปัญหาตามวัตถุประสงค์  
ของการศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้

#### 3.1 ปัญหาด้านโครงสร้าง

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของรัฐสภาสามารถแยกลักษณะโครงสร้างออกได้สอง  
ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ลักษณะโครงสร้างที่เป็นทางการและลักษณะโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ  
ลักษณะโครงสร้างที่เป็นทางการคือ ลักษณะที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ



LIERT

กฎข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐสภา ดังนั้น กระบวนการทำงานควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถาม จึงเป็นไปตามกฎหมายหรือข้อบังคับเหล่านั้น ส่วนลักษณะโครงสร้างที่เป็นทางการคือลักษณะที่ถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันเอง และกับเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานหรือเงื่อนไขของการร่วมมือกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐมนตรี ในอันที่จะไม่ตั้งกระทู้ถาม ปัญหาสำคัญ เพราะเกรงว่า จะเป็นอันตรายต่อการบริหารของรัฐมนตรี กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถาม อาจเป็นการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการบริหารงานของรัฐมนตรีได้ จนอาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ โครงสร้างของความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนี้เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว, ความใกล้ชิด, ความเป็นพวกเดียวกัน เป็นต้น การที่จะเข้าใจปัญหาของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามนี้จำเป็นที่จะต้องแยกการพิจารณาปัญหาตามลักษณะโครงสร้างทั้งสองดังกล่าว และเพื่อการวิเคราะห์ที่มีความชัดเจนและไม่สับสนอีกด้วย

### 3.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างที่เป็นทางการ

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ถือเป็นหน้าที่เบื้องต้นของฝ่ายนิติบัญญัติ ในอันที่จะรู้ข่าวสารหรือเรื่องราวของการบริหารงานของรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็สามารถสร้างความเข้าใจอันดีต่อสมาชิกสภาผู้แทนฯ คนอื่น ๆ อีกด้วย<sup>1</sup> การที่สมาชิกสภาผู้แทนฯ จะมีบทบาทนี้ในรัฐสภาได้นั้นจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดโดยโครงสร้างอย่างเป็นทางการของรัฐสภา รูปแบบและลักษณะของบทบาทนี้ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร คือ การตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล

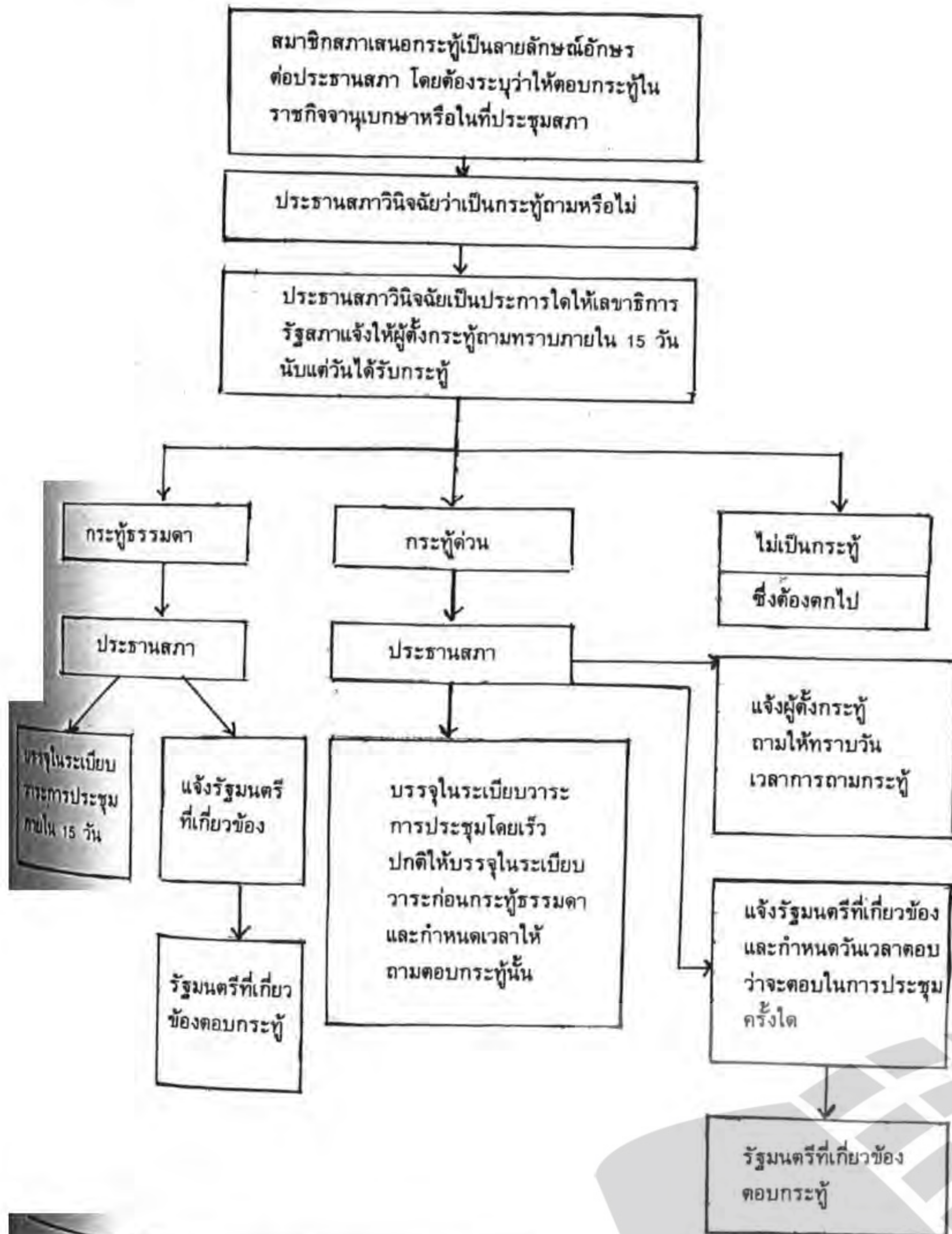
การตั้งกระทู้ถามคือการซักถามของสมาชิกรัฐสภาต่อรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อการควบคุมการบริหารของรัฐบาลโดยตรงวิธีหนึ่ง ความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลของสมาชิกรัฐสภาอยู่ที่ว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะตั้งกระทู้ถามในปัญหาใด ๆ ก็ได้ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเรื่องเกี่ยวกับสาธารณะชนทั่วไป (ข้อเท็จจริง) และเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ<sup>2</sup> โดยทั่วไปแล้วกระทู้ที่ถามมักเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง หรือนโยบายต่าง ๆ ของการปฏิบัติราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่ถูกถาม ซึ่งสมาชิกรัฐสภาไม่เข้าใจ ชข้องใจหรือได้รับการร้องเรียนจากประชาชนหรือบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น

<sup>1</sup> ประเสริฐ โยธพิทักษ์, op. cit, p. 64.

<sup>2</sup> Ibid, p.64



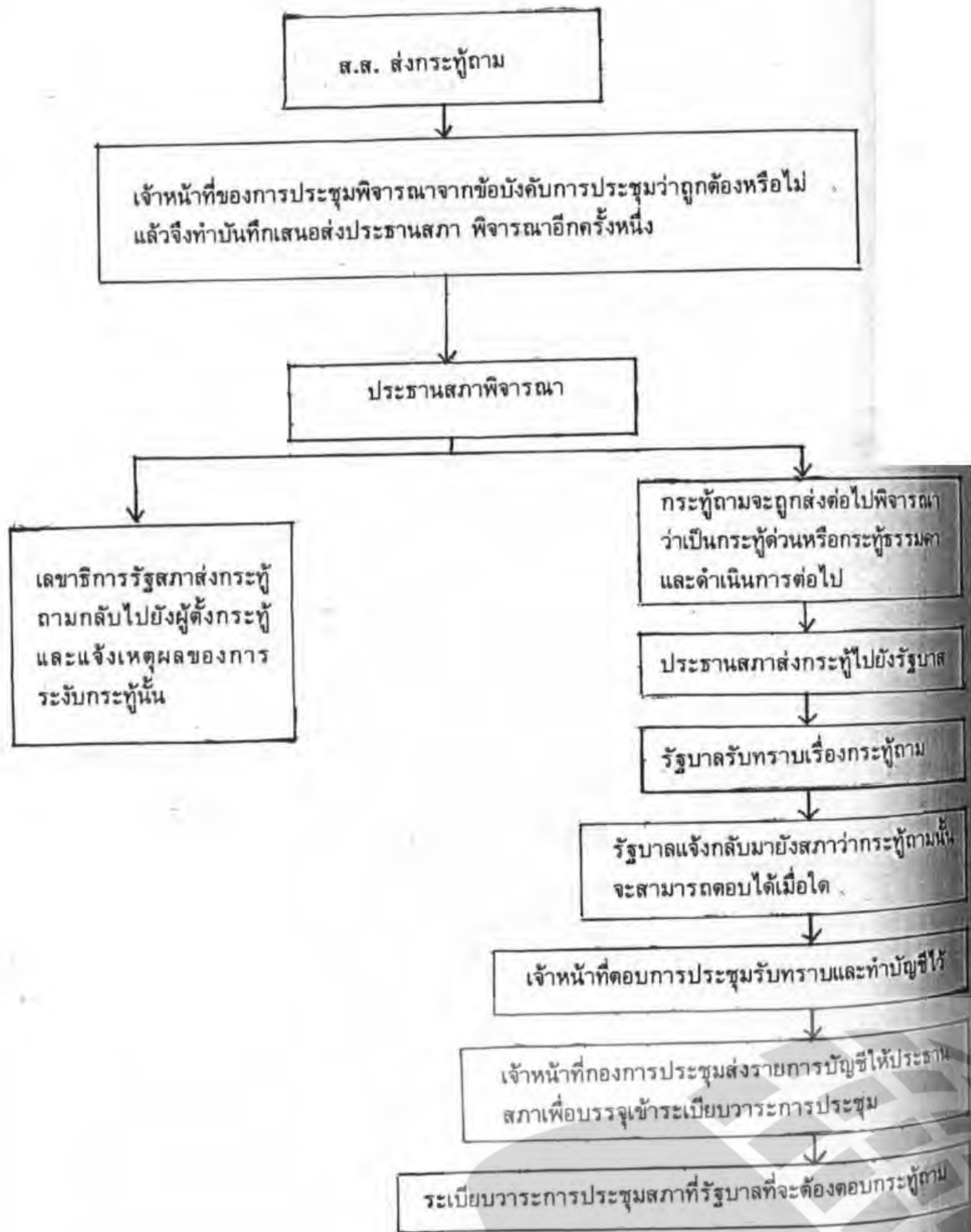
ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์และครรลองของกฎหมาย หลักเกณฑ์และขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถาม โดยสรุปดังนี้



กนก วงษ์ตระหง่าน, "โครงสร้างรัฐสภากับการสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์" เสนอใน  
 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยกับกลุ่มผลประโยชน์" จัดโดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัย  
 กบฏศาสตร์ ที่โรงแรมสยามเบชอร์ เมืองพัทยา วันที่ 25-27 เมษายน 2529, หน้า 5.



จากหลักการข้างต้นได้สรุปเป็นขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีความคล้ายกันกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วมีขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถามมากกว่าที่ควรจะเป็นมาก ซึ่งพอจะสรุปขั้นตอนของการตั้งกระทู้ถามในความเป็นจริง ได้ดังนี้<sup>1</sup>



<sup>1</sup>Ibid., p.6.



การตั้งกระทู้ถามตามโครงสร้างที่เป็นทางการของรัฐสภา จะเห็นว่า มีขั้นตอนมาก และในแต่ละขั้นตอนยังมีวิธีปฏิบัติที่มีรายละเอียดของข้อบังคับอีกด้วย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องและครบถ้วน มิฉะนั้นแล้วกระทู้ถามของตนก็จะถูกตัดออกไปด้วยเหตุผลของหลักการเบื้องต้นคือ ผิดข้อบังคับ เช่น กระทู้ถามนั้นอาจเป็นประเด็นของข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะห้ามการตั้งเป็นกระทู้ถาม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่รู้แจ้ง อาจทำให้กระทู้ถามนั้นตกไปตั้งแต่เริ่ม ฉะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรู้หลักการ, ขั้นตอน ตลอดจนกระบวนการของการตั้งกระทู้ถาม ตามข้อบังคับการประชุมสภาและรัฐธรรมนูญให้แม่นยำ เพื่อป้องกันการถูกตัดออกด้วยเหตุผลของการผิดระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมาย ข้อบังคับของระเบียบกฎหมายต่าง ๆ นี้ก็คือโครงสร้างที่เป็นทางการนั่นเอง นั้นหมายความว่าความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องเนื่องจากการไม่รู้หรือไม่เข้าใจในระเบียบข้อบังคับกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรมีเลย เพราะถ้ามีขึ้นแล้วย่อมเปิดโอกาสให้กระทู้ถามนั้นเป็นอันตกไป ถึงแม้ว่า กระทู้ถามจะถูกตัดออกด้วยหลักการหรือมีเหตุผลของปัญหาหรือประเด็นของการถามปัญหาจะดีเพียงใดก็ตาม

เป็นความจริงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่ไม่สามารถตั้งกระทู้ถามได้ “ท่าน ส.ส. เข้ามาท่านจะเขียนกระทู้ ท่านไม่รู้จะทำยังไง ท่านไม่สนใจ ท่านไม่รู้ปัญหาที่เกิดขึ้น ทำอย่างไรบ้าง ผมเคยเขียนกระทู้ให้ ส.ส. ตอบ และสรุปให้ด้วยว่าจะถามอย่างไรบ้าง เคยทำให้ต่อหลายท่าน” จากข้อเท็จจริงของคำอภิปรายของนายทองใบ ทองเปาด์นี้สะท้อนให้เห็นปัญหาอย่างน้อยสองปัญหาคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่รู้หรือไม่เข้าใจขั้นตอนของการเขียนหรือตั้งกระทู้ถามจริง ๆ และอีกประการหนึ่ง การไม่เข้าใจเนื้อหาของปัญหาที่จะตั้งกระทู้ถาม เพราะจากการอภิปรายของนายทองใบ เขาระบุอย่างตรงไปตรงมาว่า เขา “สรุปให้ด้วยว่าจะถามอย่างไร” ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ก็แสดงว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความรู้ในปัญหานั้น ๆ จนไม่สามารถสรุปเป็นประเด็นขึ้นมาถามอย่างแจ่มชัดได้

ในอีกด้านหนึ่งถ้าสมาชิกสภาผู้แทนเป็นสมาชิกเก่า จะมีประสบการณ์และบทเรียนมักเป็น ส.ส. ที่แม่นยำ และเข้าใจระเบียบข้อบังคับการประชุมและรัฐธรรมนูญอย่างดี หรือเรียกกันอย่างทั่วไปว่าเป็น “พวกแม่ระเบียบข้อบังคับ” ส.ส. คนใดในรัฐสภาไทยถ้าหากมีคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว ย่อมมีความแตกฉานในระเบียบจนสามารถพลิกแพลงการใช้ระเบียบได้ ส.ส. ผู้หนึ่งมักเป็นผู้มีบทบาทมากในสภา

จากโครงสร้างที่เป็นทางการดังกล่าวนี้ทำให้มองเห็นได้ว่า รายละเอียดต่าง ๆ ของขั้นตอนและกระบวนการของการตั้งกระทู้ถามตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งโดยหลักการและในทางปฏิบัติด้วยต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งที่ไม่ใช่ ส.ส. ทุกคน จะสามารถเข้าใจหรือเรียนรู้ได้ในระยะเวลาอันสั้น โดยเฉพาะในขั้นที่จะให้เข้าใจอย่างแตกฉาน, มีความแม่นยำ, สามารถใช้ความ

<sup>1</sup>คำอภิปรายของนายทองใบ ทองเปาด์ ในที่ประชุมสัมมนา การอภิปรายเรื่อง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน



พลิกแพลงได้ การที่จะเป็นเช่นนั้นได้ ส.ส. ต้องศึกษาและสะสมประสบการณ์ของตนในสภาเป็นเวลานานพอสมควร

ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งของการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งนอกเหนือจากความสลับซับซ้อนหลายขั้นตอนของกระบวนการตั้งกระทู้ถามตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แล้ว ยังมีปัญหาในแง่ปฏิบัติคือ ประการแรก เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งกระทู้ถาม ตามกฎหมายระบุว่า ส่งให้ประธานสภา แต่ในทางปฏิบัติ ต้องส่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภา (ข้าราชการประจำประเภทหนึ่ง) ข้าราชการนี้จะทำหน้าที่ของงานการประชุมพิจารณาจากข้อบังคับการประชุมว่าถูกต้องหรือไม่ แล้วจึงทำบันทึกเสนอส่งประธานสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ทำให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจชี้ขาดว่า กระทู้ถามนั้นถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมหรือไม่เท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำใช้อำนาจบังคับอำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติตั้งแต่เริ่มต้น นั่นคือ อิสระภาพของอำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถามถูกกลไกของฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) แทรกแซงตั้งแต่เบื้องต้น (ในแง่ปฏิบัติ) ประเด็นนี้ถ้าหากว่า ข้าราชการจะเสนอบันทึกต่อประธานสภาว่า กระทู้ถามของ ส.ส. ผิดระเบียบด้วยประเด็นใด ๆ ก็ย่อมได้ ซึ่งข้าราชการอาจอ้างว่าผิดระเบียบ (ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว อาจไม่ผิดก็ได้) ย่อมส่งผลให้ประธานไม่รับกระทู้หรือกระทู้นั้นอาจถูกส่งกลับไปให้ ส.ส. ใหม่ ซึ่งทำให้มีการนำพิจารณาใหม่ ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดการเสียเวลา เป็นลักษณะของการยกย่อนั่นเอง เหลื่อมกับ ส.ส. จนในบางครั้ง ส.ส. เกิดอาการไม่อยากจะตั้งกระทู้ถามก็ได้

**ประการที่สอง** โดยทั่วไปแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาจะมาจากผู้มีความเป็นกลาง เพราะตำแหน่งนี้สามารถให้ผลกระทบบังทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้มาก ถ้าหากประธานสภาลำเอียงไปเข้าฝ่ายใดแล้ว ย่อมทำให้ฝ่ายนั้นได้ประโยชน์ ในบางประเทศเขามีความต้องการความเป็นกลางของประธานสภามาก จนต้องทำการจ้างผู้ที่ทำหน้าที่ประธานสภาจากบุคคลภายนอก (ไม่เอาบุคคลที่เป็นสมาชิกสภา) เช่นประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ในกรณีของรัฐสภาไทยในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นว่า ในปัจจุบันหลักความเป็นกลางดูเหมือนจะไม่ได้รับการประกันเท่าใดนัก เพราะประธานสภาเป็นสมาชิกสภา และข้าราชการว่านั่น คือ ประธานสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ลักษณะเช่นนี้เป็นการยากนักที่จะให้ประธานสภาดำเนินการบรรจุกระทู้ถามที่ถามถึงปัญหาการบริหารที่มีอันตรายหรือเป็นกระทู้ที่อาจเปิดเผยความจริงถึงความล้มเหลวของฝ่ายบริหารจนถึงขนาดที่นำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจฝ่ายรัฐบาลได้ กระทู้ถามลักษณะนี้ อาจมีการกลั่นกรองจากประธานสภา เพราะเห็นว่าที่บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้วอาจเป็นอันตรายแก่ฝ่ายบริหารได้ ประธานสภาอาจมีการต่อรองกับเจ้าของกระทู้ถามนั้นก็ได้ และลักษณะนี้พร้อมจะเกิดขึ้นได้เสมอตราบเท่าที่ประธานสภาสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหารยังดำรงอยู่

**ประการที่สาม** เมื่อประธานสภารับกระทู้ถามแล้ว จะส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้ทราบเรื่องกระทู้ถามแล้วรัฐมนตรีจะแจ้งกลับมายังประธานสภาว่ากระทู้ถามนั้น



สามารถตอบได้เมื่อใด ซึ่งการส่งกระทู้ถามคืนมายังประธานสภานี้มิได้ถึงมือประธานโดยตรงและ  
 ที่กันใด แต่มาถึงเจ้าหน้าที่กองการประชุม เมื่อเจ้าหน้าที่กองการประชุมนับทราบไว้แล้วจึงทำบัญชี  
 ในขั้นนี้มีข้อนำพิจารณาว่าปัญหาความล่าช้าของกระทู้ อาจเป็นไปได้ว่า ในขั้นตอนของที่  
 ประธานสภาส่งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตอบนั้น ประธานสภามีได้ระบุหรือกำหนดลงไปเลย  
 จะให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตอบเมื่อใด แต่กลับเป็นว่าประธานสภาต้องรอการตอบกลับจาก  
 รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกระทู้ถามนั้นว่า รัฐมนตรีจะตอบได้เมื่อใด ฉะนั้นในขั้นนี้รัฐมนตรี ซึ่ง  
 เป็นฝ่ายตอบกระทู้ถาม อาจหวังเห็นว่าการตอบออกไปให้นานที่สุด กล่าวคือ ไม่ได้มีความ  
 เร็วหรือวันในอันที่จะตอบกระทู้ถามโดยเร็ว การยืดเวลาออกไปอาจทำให้เงื่อนไขวิกฤติบาง  
 การผ่อนคลายเป็นไปได้ (ซึ่งเป็นประโยชน์เฉพาะ ฝ่ายรัฐมนตรีเท่านั้น โดยอาจไม่คำนึง  
 ความเสียหายของปัญหาในทางเป็นจริงก็ได้) และในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ขึ้นบัญชีกระทู้ไว้ และส่ง  
 การบัญชีให้ประธานสภา เพื่อบรรจุเข้าระเบียบการประชุมขั้นตอนนี้เป็นความจริงกระทู้ถามได้  
 มากมายและค้างอยู่มาก เพราะ “การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน  
 ห้ากระทู้ แต่ถ้าหากมีกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน ประธานสภาจะได้บรรจุกระทู้ถามเกินกว่าห้ากระทู้  
 ก็ได้” ประกอบกับสมัยประชุมก็สั้น วันประชุมก็น้อยและในแง่ปฏิบัติเวลาเริ่มประชุมกันจริง ๆ  
 ไม่ได้ช้านัก เพราะในช่วงต้นของการประชุมจะมีการตอบกระทู้ถาม แต่สำหรับผู้ที่ไม่ได้ถามก็ไม่  
 ความสนใจจะเข้าฟังกระทู้ถามของ ส.ส. คนอื่น กล่าวคือ ต่างคนต่างไม่ยอมเข้าประชุมเพื่อมาฟัง  
 การตอบกระทู้ถามของผู้อื่น ยิ่งทำให้เวลาประชุมมีน้อยลงไปอีก เพราะการที่ ส.ส. ต่างไม่ยอมเข้าห้อง  
 ประชุม ทำให้สมาชิกมาไม่ครบองค์ประชุม จำเป็นต้องรอ ซึ่งบ่อยครั้ง ความล่าช้าของการประชุม  
 เกิดขึ้นเพราะสาเหตุนี้ และผลที่สุดการตอบกระทู้ก็เข้าไปด้วย และการประชุมพิจารณาเรื่อง  
 ๆ ของสภาก็พลอยเสียหายไปด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามปัญหาการค้างค้ำของกระทู้ถามที่ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระ  
 ประชุมเพื่อรอการตอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้นก็ยังคงมีลักษณะความ “คั่งคอขวด”  
 (bottle neck) อยู่เพราะว่าจำนวนกระทู้ที่ระบุให้ตอบในสภา (กระทู้อีกส่วนหนึ่งระบุให้ตอบใน  
 สภาที่งานนอกสภา) มีจำนวนเข้ามากกว่าจำนวนที่ตอบด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว

ประการที่สี่ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ปี 2521) ได้ให้  
 อำนาจแก่รัฐมนตรีไว้มาก จนสามารถนำมาอ้างเพื่อไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ  
 มาตรา 136 ระบุว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้-  
 ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดในงานเกี่ยวกับหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็น  
 เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2528 ข้อ 123.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136.



การที่รัฐธรรมนูญระบุเช่นนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีอ้างความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน เพื่อไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกก็ได้ ทั้งที่กระทู้ถามนั้นอาจไม่เป็นผลเสียแก่แผ่นดินก็ตาม เพราะไม่มีเกณฑ์อะไรที่ระบุแน่ชัดว่า กระทู้เช่นไรเป็นอันตรายต่อประโยชน์หรือความปลอดภัยของแผ่นดิน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมาตรานี้เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีอ้างเหตุผลที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของ ส.ส. อย่างไม่สุจริตใจได้ และฝ่าย ส.ส. เองก็ไม่มีมาตรการอะไรที่จะมาบังคับให้รัฐมนตรีต้องตอบ ถ้าหากว่าคณะรัฐมนตรีมีมติไม่ให้ออกข้อใด ๆ ที่รู้ว่ามีมติขัดแย้งกับหลักการและเหตุผลอันเป็นประโยชน์ของแผ่นดินจริง แต่ก็เปิดเผยแล้วมันอาจชี้ให้เห็นความล้มเหลว หรือความซ้าของฝ่ายบริหาร อันอาจจะนำไปสู่การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจาก ส.ส. ก็ได้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้คณะรัฐมนตรีอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรานี้เป็นเครื่องมือป้องกันตนก็ได้

และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2528 ข้อ 121 วรรคสอง ระบุว่า “เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานสภาอนุญาต” ข้อบังคับนี้ “ในบางกรณีรัฐมนตรีไม่อาจชี้แจงให้สมาชิกหายข้องใจได้...สมาชิกแม้ว่าจะไม่พอใจก็ไม่อาจซักถามต่อไปได้ เพราะข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ซักถามได้เพียงสามครั้ง จึงมีสมาชิกบางท่านไม่พึงพอใจที่ตั้งกระทู้ถามจะถามรัฐมนตรี ได้เพียงสามครั้งและรัฐมนตรีก็จะตอบสนอง แล้วก็เลิกกันไป”<sup>2</sup> และถ้าหากรัฐมนตรีผู้นั้น “มีความเจตนาเวียน” หรือ “ตอบแบบเล่นลิ้น” จนครบสามครั้งตามข้อบังคับนี้ ส.ส. ก็ไม่สามารถที่จะได้รับคำตอบอันแจ่มชัดและเป็นประโยชน์ได้

จากโครงสร้างที่เป็นทางการดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาต่อการตั้งกระทู้ถามเป็นอย่างมาก ดังกล่าวแล้ว ความสลับซับซ้อนของขั้นตอนและกระบวนการนี้ทำให้ “มีปัญหาในด้านความล่าช้าของการตอบกระทู้ถาม เนื่องจากกระทู้ถามมีจำนวนมาก แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วยกระทู้ถามจึงค้างอยู่ในสภาจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในหลายกรณีว่ากว่าจะมีการตอบกระทู้ตามเรื่องที่มีการถามก็กลายเป็นเรื่องที่ล้าสมัยไปเสียแล้ว”<sup>3</sup>

ในประเด็นนี้อาจจะชี้ด้วยข้อมูลเบื้องต้นที่ได้จากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาซึ่งเป็นการแสดงรายละเอียดกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะเดือนพฤษภาคม 2522-กุมภาพันธ์ 2523 ดังแสดงในตารางดังนี้\*

<sup>1</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2528 ข้อ 121 วรรคสอง.

<sup>2</sup> ประเสริฐ โยธพิทักษ์, op.cit, p.111

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย 2522



## จำนวนกระทู้ที่มีการถาม, ตอบ และไม่ตอบแต่ละเดือน

เดือน	ถาม	ตอบ	ยังไม่ตอบ	ยังไม่ตอบ (%)
พ.ค. 22	47	33	14	21.78
มิ.ย.	93	33	60	64.52
ก.ค.	83	9	74	89.16
ส.ค.	11	—	11	100.0
ก.ย.	3	—	3	100.0
ต.ค.	17	—	17	100.0
พ.ย.	18	2	16	88.89
ธ.ค.	20	—	20	100.0
ม.ค. 23	19	—	19	100.0
ก.พ.	4	—	4	100.0
จำนวนรวม	315	77	238	75.56
คิดเป็นร้อยละ	100	24.44	75.56	

\*หมายเหตุ แม้ข้อมูลจะล่าช้าแต่ก็สามารถสะท้อนปัญหาได้ในระดับหนึ่ง

จากข้อมูลที่ได้นี้จะเห็นได้ว่า อัตราร้อยละของการตอบกระทู้ของรัฐมนตรีมีต่ำมาก และเป็นที่น่าสังเกตว่าจะมีมากเฉพาะในช่วงเปิดสภาใหม่ ๆ คือช่วงเดือน พ.ค.—ก.ค. 2522 เท่านั้น หลังจากนั้นตอบเพียงสองกระทู้คือตอบในเดือนพฤศจิกายน และนอกจากนั้นไม่มีตอบเลย<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม จากความเห็นของนายนิยม วรปัญญา<sup>2</sup> ส.ส. จากจังหวัดลพบุรี กล่าวว่า แม้ฝ่ายรัฐบาลจะตอบกระทู้บ่อย แต่ก็มีความพอใจกับสิ่งที่เป็นอยู่ เขากล่าวต่อไปว่า การได้ตั้งกระทู้ถาม แม้รัฐบาลไม่ตอบก็เป็นเครื่องกระตุ้นให้รัฐบาลรู้ว่า ส.ส. เขาสนใจเรื่องนั้น ๆ ซึ่งอาจส่งผลอย่างในอันที่จะทำให้รัฐบาลละเลยปัญหานั้นมากเกินไป และเขากล่าวอีกต่อไปว่า สมัยปัจจุบัน

<sup>1</sup> ข้อมูลเหล่านี้มีประเด็นรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

- 1.1 ข้อมูลได้รับจากสมุดรับกระทู้ถามที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้รับดำเนินการ
- 1.2 กระทู้ถามทั้งหมดได้ส่งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องพิจารณาทุกเรื่อง
- 1.3 มีจำนวนกระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา 3 เรื่อง
- 1.4 กระทู้ที่ได้รับบรรจุขอเรื่อง แต่ไม่มาตอบจำนวน 3 เรื่องซึ่งเท่าร้อยละ 3.75
- 1.5 กระทู้ทั้งหมดที่ตอบนี้เป็นกระทู้ด่วนจำนวน 29 เรื่อง กระทู้ธรรมดา 51 เรื่อง

<sup>2</sup>สัมภาษณ์นายนิยม วรปัญญา ส.ส.ลพบุรี ณ. ตึกรัฐสภา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2530



LIART

พลเอกเปรม เป็นนายกฯ เป็นคนที่สนใจกระทู้ถาม กระทู้ถามที่ต้องการจะให้ตอบจริง ๆ ถ้ารัฐบาล พลเอกเปรมแล้ว มักจะได้รับการตอบเสมอ

### 3.1.2 ปัญหาโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ

ภายใต้โครงสร้างของรัฐสภาอันเป็นสถาบันหลักของระบบการเมืองของ ประเทศจะมีพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลประกอบอยู่ พรรคการเมืองนับได้ว่ามี โครงสร้างอันเป็นทางการของตน ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ธรรมนูญ หรือกฎของพรรค ตลอดจนกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นแบบแผนสำหรับกำหนดพฤติกรรม สมาชิกของพรรค แต่ในความเป็นจริงพบว่าบ่อยครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีบทบาทที่เป็น ไปตามโครงสร้างตามที่โครงสร้างอย่างเป็นทางการกำหนดไว้ นั้นหมายความว่าบทบาทของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรยังมีกรอบหรือโครงสร้างอีกโครงสร้างหนึ่งเป็นตัวกำหนดทิศทางหรือแบบแผนของ พฤติกรรมที่มีความแตกต่างจากโครงสร้างอย่างเป็นทางการ ซึ่งในที่นี้จะขอเรียกรอบหรือ โครงสร้างนั้นว่า โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ โดยที่โครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการนี้เป็นโครงสร้างที่ ได้รับอิทธิพลจากระบบคุณค่าของสังคมที่กำหนดความคิดความเชื่อ ตลอดจนการกระทำของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรในสภา ลักษณะโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการที่สำคัญคือความสัมพันธ์ส่วนตัว โครงสร้าง ของสังคมไทยมีลักษณะที่ผูกเข้าด้วยกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังจะเห็นได้ในทุกระดับของ สังคมไทยว่ามีความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเป็นตัวกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทาง สังคมอยู่มาก จนอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ทางสังคมของไทยถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นสำคัญ นั้นหมายความว่า ถ้าเราไม่เข้าใจความหมายและความสำคัญของความสัมพันธ์ส่วนตัว ย่อมเป็นไปได้ยากที่เราจะอธิบายพฤติกรรมหรือการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยได้

ความสัมพันธ์ส่วนตัวในโครงสร้างของสังคมไทย มีลักษณะอย่างไรวางนั้น กนก วงษ์- ตระหง่าน ได้อธิบายอย่างแจ่มชัด ซึ่งสามารถแสดงเป็นรูปได้ดังนี้<sup>1</sup>



ญาติ, เพื่อน, ผู้ร่วมงาน  
คนรู้จัก ฯลฯ

<sup>1</sup>กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 335-341.



ความสัมพันธ์ส่วนตัวในสังคมไทย จะปรากฏอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ส่วนตัวนี้จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ “ความสัมพันธ์ของทั้งสองนี้อาจจะเป็นได้ตั้งแต่ในเชิงเศรษฐกิจ, การช่วยเหลือต่าง ๆ จนถึงการให้ความคุ้มครองและที่สำคัญคือ ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก”<sup>1</sup>

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง) มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างนาย-ไพร่ ในสังคมไทยโบราณ แม้แต่ในปัจจุบันความสัมพันธ์เช่นนี้ก็มียู่มาก แม้ว่าจะมีการนำโครงสร้างขององค์การสมัยใหม่มาใช้ก็ตามโครงสร้างสมัยใหม่จึงกลายเป็นโครงสร้าง ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ โดยที่โครงสร้างเดิมแบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้องยังคงเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เป็นทางการ และในทางปฏิบัติมีความสำคัญและอิทธิพลมากกว่าความสัมพันธ์ของแบบทางการเสียอีก<sup>2</sup>

ความสัมพันธ์ส่วนตัว, ความใกล้ชิดและการไว้วางใจเป็นองค์ประกอบสำคัญของการรวมตัวของคนไทยเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเช่นพรรคการเมือง ซึ่งในประเด็นนี้ผลประโยชน์ร่วมกันเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มสำหรับคนไทยแล้ว ผู้นำกลุ่มกลับมีความสำคัญมากปัจจัยหนึ่ง เพราะผู้นำเปรียบเสมือนผู้อุปถัมภ์กลุ่มหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ความเป็นลูกพี่, เพื่อนที่ดี มีความสำคัญมากของการรวมกลุ่มและความเป็นลูกพี่ได้นั้นต้องมี “อำนาจ” ซึ่งการจะมีอำนาจได้นั้นต้องมีเงิน, ความรู้, ข้อมูลข่าวสาร, เทคโนโลยี และองค์กร”<sup>3</sup> เมื่อลูกพี่หรือหัวหน้าเป็นผู้มีอำนาจก็สามารถที่จะจัดการกับกลุ่มของตนได้นั้นคือ หัวหน้ากลุ่มเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่อให้สมาชิกในกลุ่มทำตามตนเองต้องการได้

จากลักษณะสังคมไทยในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจ ความใกล้ชิด และการรวมกลุ่มนี้ พอจะเป็นหลักให้เรานำมาอธิบายบทบาทของ ส.ส. ได้นั้นหมายความว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันและภายในกลุ่มสมาชิกฯ ทั้งในพรรคการเมืองและนอกพรรคการเมือง มีความสำคัญต้องการกำหนดท่าทีและการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นในรัฐสภาโดยที่จะอภิปรายเฉพาะบทบาทในการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ซึ่งพอจะแยกประเด็นพิจารณาได้ 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การรวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญระหว่างกัน โดยเฉพาะตัวหัวหน้ากลุ่มของตน จากลักษณะที่เป็นโครงสร้างอย่างเป็นทางการข้างต้น พรรคการเมืองเป็นกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง

<sup>1</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, “ข้อสังเกตทางการเมืองในชีวิตและจุดจบของสลัมในกรุงเทพฯ แห่งหนึ่ง” ในมติทางการเมืองและพฤติกรรมของสังคมไทย, (รวบรวมวิเคราะห์โดย กนก วงษ์ตระหง่าน) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 250) หน้า 2.

<sup>2</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 41-42

<sup>3</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 192.



กำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง นั้นหมายความว่า ในแง่ของกา  
ตั้งกระทู้ถามแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำผ่านพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองมี  
นโยบายของพรรคอยู่กระทู้ถามต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดกับพรรคการเมือง นั่นคือ จะต้องสอดคล้องกับคาม  
ต้องการกับพรรคการเมืองด้วย เช่น เมื่อครั้งพรรคประชาธิปัตย์เป็นฝ่ายค้านในอดีต

“เมื่อสมาชิกสภาในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์  
ผู้ใดต้องการยื่นกระทู้ถามต่อรัฐบาล การตั้ง  
กระทู้ถามจะต้องผ่านคณะกรรมการกลางของ  
พรรคอนุมัติเสียก่อน และต่อมากกรรมการกลาง  
ของพรรคได้มอบให้เลขาธิการพรรคและผู้ช่วย  
1 คน เป็นผู้ตรวจกระทู้ถามและเป็นผู้อนุมัติ  
ให้ถามได้ สำหรับปัญหาสำคัญซึ่งจำเป็นที่จะต้องให้  
รัฐบาลชี้แจง กรรมการกลางอาจกำหนดให้สมาชิก  
ผู้ใดคนหนึ่งศึกษาปัญหานั้นและถามเป็นกระทู้ถามต่อ  
รัฐบาลก็ได้”<sup>1</sup>

นั่นคือ กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องผูกพันพรรคการเมือง อันเป็นโครงสร้างอย่าง  
เป็นทางการแต่ความจริงในสภาฯ แสดงให้เห็นเสมอว่าพรรคการเมืองไม่สามารถที่จะกำหนดให้  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตนเคารพและปฏิบัติตามแนวทางของพรรคได้เท่าไรนัก  
ยิ่งไปกว่านั้นภายในพรรคการเมืองเองก็ไม่มีเอกภาพของการยอมรับร่วมกันถึงโครงสร้างของ  
พรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ยิ่งไปกว่านั้นอีก ภายในพรรคการเมืองเราจะเห็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่  
เกาะตัวกันอย่างเหนียวแน่นกว่าที่เกาะกับพรรคเช่นที่กล่าวกันเสมอว่า “มุ้งเล็กในมุ้งใหญ่” ลักษณะ  
เช่นนี้สะท้อนโดยตรงให้เห็นการเกาะกลุ่มของพรรคสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองต่าง ๆ  
การเกาะกลุ่มของ ส.ส. เช่นนี้จะไม่มีความเสียหายอะไรตราบเท่าที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น  
ยังคงเคารพและปฏิบัติตามแนวทางและมติของพรรค แต่ความเป็นจริง แสดงให้เห็นอีกเช่นกันว่ากลุ่ม  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ มักสร้างปัญหาให้แก่พรรคเสมอด้วยการไม่ยอมรับพรรคหรือ  
เรียกร้องให้พรรคทำตามความต้องการของกลุ่มตน และที่น่าสนใจต่อไปอีกคือ ข้อเรียกร้องซึ่งมักจะได้  
รับผลตอบแทนเพราะผู้รับผิดชอบพรรคกลัวการแตกแยกของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เหล่านั้น ซึ่งการกระทำเช่นนี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียนรู้ที่จะเรียกร้องให้ได้ผลตอบแทน  
อย่างได้ผลนั้นจะต้องเกาะกลุ่มและเรียกร้องร่วมกัน สภาพเช่นนี้จึงทำให้พรรคการเมืองไม่มีความ  
สำคัญต่อการกำหนดบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าไรนัก ฉะนั้นเมื่อมาถึงจุดนี้พอจะทำให้เห็น  
ว่า การที่พรรคจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกระทู้ถามอย่างมีทิศทางแนวเดียวกันกับพรรคที่

<sup>1</sup> ประเสริฐ โยธพิทักษ์, op.cit, p. 75.



เป็นเรื่องยากเพราะกลุ่มสมาชิกภายในพรรคค่อนข้างจะมีอิสระในการดำเนินกิจการทางการเมือง  
เป็นของตนเอง

ในการตั้งกระทู้ถามนั้น ถ้าหากว่าสมาชิกในพรรคได้มาตกลงร่วมกันตั้งกระทู้ถาม  
รัฐบาลอย่างมีแนวทางอันเป็นเอกภาพของการตรวจสอบ แนวทางการบริหารงานของรัฐบาลแล้วยัง  
มาเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าหากพบว่ารัฐบาล  
บริหารงานล้มเหลวจริงก็จะพบได้จากการตั้งกระทู้ถามอย่างมีทิศทางของพรรคนี้จนบีบแนวทางให้นำ  
ไปสู่การเป็นอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้อย่างมีผลยิ่ง ในทางตรงกันข้ามสมาชิกมีกลุ่มเล็ก  
กลุ่มน้อยเป็นของตนเอง การตั้งกระทู้ถามก็ไม่สามารถเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับพรรคได้  
เพราะพรรคไม่สามารถควบคุมกลุ่มต่าง ๆ ได้ นั่นหมายความว่า การรวมกลุ่มเล็ก ๆ ภายในพรรคซึ่ง  
เกิดจากการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวอันเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการได้ สร้างปัญหาให้แก่การตั้ง  
กระทู้ถามที่มีประสิทธิภาพภายในระบบพรรคการเมืองนั่นเอง

ประการที่สอง สืบเนื่องจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกลุ่มของตนสังกัดอยู่  
ภายในกลุ่มนี้จะมีตัวการซึ่งเป็นผู้ที่ให้การอุปการะหรือเป็นผู้มีบุญคุณต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ผู้หนึ่ง การที่จะตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็นลักษณะที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์หัวหน้ากลุ่มก็ไม่ได้  
เพราะการทำเช่นนั้นคือการไม่จงรักภักดีอันเป็นเหตุที่จะไม่ได้รับการกลั่นกรองหรือได้ประโยชน์จาก  
หัวหน้ากลุ่มอีกต่อไป ฉะนั้น กระทู้ถามอันนั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือน หัวหน้ากลุ่ม ทั้ง ๆ ที่  
กระทู้ถามเป็นวิธีการที่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะปัจเจกบุคคลได้แสดงออกซึ่ง  
บทบาทก็ตาม แต่ด้วยโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการดังกล่าวนี้ได้จำกัดบทบาทดังกล่าวแล้ว

และความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างหัวหน้าพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านก็มี  
บทบาทอย่างสำคัญในอันที่จะจำกัดบทบาทการตั้งกระทู้ถามของ ส.ส. กล่าวคือ ผู้นำของพรรค  
การเมือง ฝ่ายรัฐบาลมักจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับหัวหน้าพรรคการเมือง ฝ่ายค้าน เพื่อให้ฝ่ายค้านไม่  
กระทู้ที่รุนแรงจนอาจเป็นอันตรายแก่รัฐบาลได้ โดยมีการให้ความหวังว่าจะให้โอกาสเข้าร่วม  
รัฐบาลอยู่เสมอ จนทำให้ฝ่ายค้านปฏิบัติตนเป็น “ฝ่ายค้านที่น่ารัก” อยู่เสมอ หรือแม้กระทั่งการคอย  
ไกล่เกลี่ย “การลักพาตัว” ฝ่ายค้านของฝ่ายรัฐบาล ลักษณะของการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเช่นนี้  
ย่อมส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายค้านไม่กล้าตั้งกระทู้ถามที่เปิดเผยถึงจุดอ่อนของฝ่าย  
บริหารได้ เพราะกลัวว่าจะไม่ได้เข้าไปร่วมเป็นรัฐบาลดังที่เขา “อ้อยเหี่ยว” ไว้)

### 3.2 ปัญหาด้านทรัพยากร

ขีดจำกัดหรือปัญหาของการตั้งกระทู้ถามในทรัพยากรนี้หมายถึง ขีดจำกัดด้านเวลา  
ข่าวสาร เทคโนโลยี และคณะผู้ช่วยทำงาน ซึ่งรายละเอียดของข้อจำกัดแต่ละประเด็นนี้  
จะกล่าวต่อไป

3.2.1 ขีดจำกัดหรือปัญหาด้านเวลา ในที่นี้หมายถึงเวลาการประชุมของสภามีเวลาช่วง  
สั้นเกินไป การที่มีเวลาประชุมในสภาน้อยเกินไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี  
โอกาสและสมประสงค์ของตนในสภาน้อย ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการเรียนรู้ในการตั้งกระทู้ถามที่

มีประสิทธิภาพได้น้อย กล่าวคือสมัยการประชุมสภาของแต่ละปีสั้นมาก คือมีเพียง 90 วัน และประชุมเพียงสัปดาห์ละ 1 ครั้งเท่านั้น<sup>1</sup> เท่ากับว่าในสมัยประชุมหนึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสประชุมหรือมีบทบาทในสภาภายใต้โครงสร้างที่เป็นทางการเพียง 12 ครั้งเท่านั้น ถ้าพิจารณาต่อไปภายในการประชุม 12 ครั้ง มี ส.ส. เพียงจำนวนน้อยที่สามารถมีบทบาทได้ภายใต้เวลาที่จำกัด เช่นนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือในสมัยประชุมหนึ่งจะมี ส.ส. จำนวนไม่น้อยเลยที่ไม่ได้มีบทบาทอะไรโดยตรง นอกจากการเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ครบองค์ประชุม เพราะการมีเวลาประชุมมีเวลานั้นนี้ การแสดงบทบาทเพื่ออภิปรายในสภา เพื่อเสนอปัญหาแก่รัฐสภาอันเป็นกระบวนการหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่ได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมืองของรัฐสภาจากการได้แสดงความคิดเห็นแสดงภูมิปัญญาเพื่อจะแก้ปัญหาของบ้านเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะทำให้ ส.ส. หน้าใหม่ได้เข้ามาสัมผัสประสบการณ์ทางการเมืองจากการประชุม แต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภามักจะชี้ให้ผู้มีอาวุโสทางการเมืองได้มีโอกาสได้อภิปรายก่อน และประกอบกับเวลาน้อยด้วยจึงทำให้ ส.ส. หน้าใหม่หมดโอกาสที่จะแสดงบทบาททางการเมืองมากขึ้น และยิ่งกว่านั้นไปอีก การมีขั้นตอนและกระบวนการตลอดจนข้อบังคับและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่มากและซับซ้อนของสภา จึงทำให้เป็นการยากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ และนำไปใช้ได้อย่างมีทักษะในเวลาอันสั้น ซึ่งการเสนอกระทู้ถามนั้น มีรายละเอียดอยู่มากอันได้แก่รูปแบบการนำเสนอภาษาการอ้างอิงข้อมูล เป็นต้น รายละเอียดเหล่านี้เป็นการยากในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเรียนรู้ จนสามารถทำด้วยตนเองภายในเวลาอันสั้นได้ เพราะโดยพื้นฐาน อาชีพ และประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ อาจไม่มีความรู้ความสามารถในเฉพาะด้านนั้น ดังนั้น จึงทำให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกจำกัดวงโดยเวลาในการประชุมสภานั้น การเรียนรู้หรือมีประสบการณ์เพื่อจะตั้งกระทู้ถามนี้มีประสิทธิภาพยังไม่เกิดขึ้น

ในการประชุมสภาของเราในปัจจุบันนี้ ไม่สามารถดำเนินการตอบกระทู้ได้หมด ทำให้กระทู้ค้างในสภามาก ทั้งนี้เนื่องจากกระทู้ถามมาก แต่การประชุมสภาแต่ละสมัยประชุมน้อยครั้ง และต้องใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย กระทู้ถามจึงค้างอยู่ในสภาจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในหลายกรณีกว่าจะมีการตอบกระทู้ถามเรื่องที่มีการถามก็กลายเป็นเรื่องที่ล้าสมัยไปเสียแล้ว<sup>1</sup>

การเกิดรัฐประหารในประเทศไทยมีอยู่อย่างบ่อยครั้ง ดังเห็นได้จากตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ 2475 เป็นต้นมา รวมเวลาเกือบ 55 ปี ปรากฏว่า เวลามากกว่า 40 ปี ประเทศไทยถูกปกครองโดยทหาร ซึ่งได้อำนาจจากการรัฐประหาร ช่วงเวลา 10 กว่าปีก็เป็นช่วงที่มีรัฐสภา แต่ก็ไม่มีผลต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลของการมีรัฐสภาสั้น ๆ และความไม่ต่อเนื่องจึงส่งผลให้ไม่มีการพัฒนาประสบการณ์ ทักษะความรู้ ความสามารถในอันที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หน้า 1-23.

<sup>2</sup> Ibid, p.1-21



3.2.2 ปัญหาด้านข้อมูลข่าวสาร ในสังคมที่สลับซับซ้อนเช่นทุกวันนี้จำเป็นที่จะต้องมีการใช้เทคโนโลยีทันสมัย เพื่อกระทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ตรงกับข้อเท็จจริงการมีข้อมูลตรงกับความเป็นจริงมากที่สุดย่อมมีอำนาจในการตัดสินใจได้มากด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การตัดสินใจที่ดีนั้นต้องมีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจที่ตรงกับความจริงมากที่สุด

ครั้งเราจะเปรียบเทียบระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว เราจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีทรัพยากรมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้นคือ อำนาจการตัดสินใจปัญหาของชาตินั้นฝ่ายบริหารมีมากกว่า ได้แก่ ข้าราชการประจำตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มากมาย หน่วยงานราชการเหล่านี้ในปัจจุบันต่างก็มีเทคโนโลยีอันทันสมัยเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติมากมายหลายเท่าตัว ฝ่ายนิติบัญญัติขาดการป้อนข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารแล้วฝ่ายนิติบัญญัติมีความด้อยกว่าในเรื่องนี้มาก<sup>1</sup>

การตั้งกระทู้ถามปัญหาในปัจจุบันจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าใจเนื้อหาของปัญหา ซึ่งการที่จะเข้าใจได้อย่างลึกซึ้งได้จำเป็นต้องมีข้อมูลความรู้และความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องในการตั้งกระทู้ถามอย่างถ่องแท้ไม่เช่นนั้นแล้ว ย่อมเป็นการง่ายที่กระทู้ถามจะออกมาผิดพลาดหรือมีข้อบกพร่องได้ ซึ่งนับว่าเป็นการเสียหายต่อประชาชนและประเทศอย่างมาก กล่าวคือ กระทู้ถามนั้นถามไม่ตรงประเด็นทำให้การชี้ปัญหาหรือไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้นั่นเอง

เป็นความจริงว่าสมาชิกสภาผู้แทนบางคนอาจมีข้อมูลความรู้ความเข้าใจในบางเรื่องมากแต่ในความเป็นจริงพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีเรื่องพิจารณามากมายไม่ใช่เพียงเรื่องเดียว เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีข้อมูลความรู้ความเข้าใจในทุกเรื่องเป็นอย่างดีด้วยตนเอง จากสภาพความไม่พร้อมด้านข้อมูลนี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถทำหน้าที่ด้านการตั้งกระทู้ถาม (รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ด้วยในสภาฯ) ของตนได้ดีเท่าที่ควร และในที่สุดการดำเนินงานควบคุมฝ่ายบริหารโดยกระทู้ถามก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ที่มีข้อมูลมากกว่า นั่นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายนี้เสียเปรียบฝ่ายบริหารในด้านข้อมูล ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ เพราะว่าข้าราชการประจำเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องกฎระเบียบมาก ดังนั้นเรื่องการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอถามฝ่ายบริหารมักจะทำให้ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายได้เปรียบในการตอบหรืออธิบายในลักษณะของการชักนำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ด้อยตามเห็นชอบด้วย เพราะฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีมีความได้เปรียบด้านข้อมูล ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านยิ่งเสียเปรียบมาก เพราะข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ในมือของฝ่ายรัฐบาล

3.2.3 ปัญหาด้านคณะผู้ช่วย (staff) ปัญหาในกระบวนการดำเนินการตั้งกระทู้ถามสืบเนื่องมาจากปัญหาการขาดข้อมูล ขาดการป้อนข้อมูลที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ สาเหตุ

<sup>1</sup> Ibid, p.1-24



สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นหน่วยงานราชการประจำหน่วยหนึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม ขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่งานรัฐสภา ให้รัฐสภาทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันปัญหาประเทศชาติมีมากมายจำเป็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีผู้ช่วยเพื่อนำเสนอหรือป้อนข้อมูลให้ความรู้ ข่าวสารที่ทันสมัยแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการตื่นตัวบ้าง ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้มีผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ท่านละหนึ่งคนโดยได้รับเงินเดือนตอบแทนเดือนละสามพันบาท แต่เป็นที่น่าเสียใจว่าผู้ช่วยเหล่านี้ของท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ป้อนข้อมูลในลักษณะวิชาการเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย เพราะสมาชิกได้นำเงินไปจ้างคนใกล้ชิดหรือหาคะแนนของตนเอง ฉะนั้นวัตถุประสงค์ที่จะให้มีผู้ช่วย เพื่อศึกษาหรือวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ นั้นจึงไม่มีขึ้น อย่างไรก็ตามการให้มีผู้ช่วยได้ในเบื้องต้นนี้อาจจะไม่เพียงพอต่อการช่วยงานด้านควักศึกษาวิจัยปัญหาในด้านต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

จากที่ได้กล่าวถึงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้างต้นนั้น เรากล่าวอีกได้ว่าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภานั้นมีงานต้องทำมากมายและอัตรากำลังงานของสำนักงานนี้ก็ไม่น้อย แต่กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ไว้กว้างจึงทำให้มีหน้าที่มากเกินไป ฉะนั้นงานด้านการเป็นผู้ช่วยเพื่อบริการข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จึงอยู่ในระดับต่ำ จนไม่สามารถให้บริการด้านนี้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระดับมาตรฐานที่สมาชิกสภาผู้แทนสามารถใช้เป็นแหล่งรับข้อมูลที่ทันสมัยได้ สำหรับในด้านผู้ช่วยนั้นก็ยิ่งเกินกว่าที่จะไปทำการศึกษาปัญหาให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เจตนารมณ์แท้จริงเบื้องต้นของการให้มีผู้ช่วยจึงเบี่ยงเบนไปสู่การจ้างบุคคลผู้ใกล้ชิดหรืออาจเลวร้ายกว่านั้นคือนำเอาเงินส่วนนี้ไปจ้างคนบริวารของตนเป็นได้ ฉะนั้นเมื่อเป็นดังนี้แล้ว จึงเป็นการยากนักในอันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย เข้าใจปัญหาได้อย่างถ่องแท้ เพื่อจะนำไปสู่การตั้งกระทู้ถามอย่างตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพได้

อันที่จริงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอารยประเทศเขาจะมีคณะผู้ช่วยเป็นการส่วนตัวทำหน้าที่ศึกษาข้อมูลเสนอให้กับสมาชิกสภาผู้แทนโดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจ้างด้วยเงินส่วนตัวของเขา ไม่จำเป็นต้องพึ่งเงินจากงบประมาณของรัฐบาล และคณะผู้ช่วยนี้มักเป็นบุคคลที่มีคุณวุฒิสูง เช่น จบระดับปริญญาเอกและมีประสบการณ์วิชาการมามากจนเป็นที่เชื่อถือ ซึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีนี้คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา

3.2.4 ปัญหาด้านห้องสมุด แหล่งค้นคว้าข้อมูลที่ใหญ่ที่สุดและทันสมัยที่สุดคือ ห้องสมุดรัฐสภาอเมริกา ซึ่งเป็นแหล่งที่ให้บริการด้านข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลแก่สมาชิกรัฐสภาอเมริกันจะเป็นในรูปของสหวิทยาการ เนื่องจากห้องสมุดรัฐสภาอเมริกาเป็นหน่วยงานใหญ่ซึ่งมีบุคลากร

<sup>1</sup> Ibid, p. 1-24



จำนวนมากมาย<sup>1</sup> ซึ่งผิดกับห้องสมุดรัฐสภาของไทยเราขาดแคลนทรัพยากรมากโดยพบความจริงว่า ห้องสมุดรัฐสภาขาดแคลนเนื้อที่และเจ้าหน้าที่ รวมทั้งเครื่องมือที่ทันสมัย เนื่องจากขาดงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถจัดหาสิ่งทีขาดแคลนได้ ปัญหาใหญ่คือการกระจายเอกสารมีการซับซ้อนอยู่มาก เพราะหน่วยงานต่าง ๆ แยกกันเก็บข้อมูลและมีลักษณะที่เป็นการแข่งขันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการเก็บข้อมูล การเก็บข้อมูลกระทำซ้ำซ้อนไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์กร การจัดทำดัชนี การเก็บรักษา รวมทั้งการให้บริการด้วย ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนที่ไม่ควรเกิดขึ้นและไม่ควรจะเป็น<sup>2</sup>

ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี การจัดเก็บและให้บริการข้อมูลข่าวสารเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคมอีกด้วย ที่น่าสังเกตก็คือในระยะเวลาดังกล่าวนี้หน่วยราชการภายใต้การสนับสนุนของฝ่ายบริหารได้พัฒนาเทคนิคในการจัดเก็บและการให้บริการข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติยังมิได้มีการพัฒนาโดยอาศัยเทคโนโลยีดังกล่าวทั้ง ๆ ที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจ ขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นมีการสลับซับซ้อนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญในระยะหลัง ๆ ได้แก่ การเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรและบุคลากรมาก การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและคุณภาพของการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สนใจและให้ความสำคัญต่อการมีผู้ช่วยในฐานะเลขานุการส่วนตัว มากกว่าการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเครื่องมือและเทคนิคในการให้บริการทางด้านข้อมูล ข่าวสารแก่พวกตน<sup>3</sup> ซึ่งในส่วนนี้ก็คือปัญหาด้านข้อมูลข่าวสารที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอาจหวังพึ่งได้จากหน่วยงาน ข่าวสาร ข้อมูลของรัฐสภานั่นเอง พวกเขาจึงหวังที่จะใช้คนแทน แม้ว่าการใช้คนจะได้ผลน้อยกว่าการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยก็ตาม การที่พวกเขาคิดพึ่งเลขานุการส่วนตัวก็เพราะความเป็นจริงในปัจจุบันสอนให้พวกเขารู้ว่าความเป็นไปได้ยากในอันที่จะพัฒนาเทคโนโลยีมาให้บริการแก่พวกเขาอย่างทันความต้องการ โดยที่ความคิดของพวกเขาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่พวกเขาอาจจะเห็นด้วยกับการพัฒนาเทคโนโลยีด้านข้อมูล ข่าวสาร แต่พวกเขารู้ดีว่ามันเป็นไปได้ยากจึงหันไปใช้เลขานุการส่วนตัวไปบางส่วนก็พอช่วยเหลือได้บ้าง

### 3.3 ปัญหาเชิงพฤติกรรม

พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่นี้หมายถึงการกระทำตามบทบาทหน้าที่ของ ส.ส. อันได้แก่ บทบาทหน้าที่ด้านการบัญญัติกฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหารและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเมื่อพิจารณาอย่างจำแนกประเภทแล้วจะพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมี

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารข่าวรัฐสภา (ปีที่ 12 ฉบับที่ 277 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2529), หน้า 21.

<sup>2</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 33 ฉบับที่ 31, 18-24 มกราคม 2530, หน้า 18.

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาระบบรององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 2-21.



บทบาท 3 ด้านคือ 1) พวกที่เน้นเฉพาะการทำงานที่สภาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติ ตั้งกระทู้ถาม ทำหน้าที่ศึกษาปัญหาในนามกรรมวิธีการเป็นต้น 2) พวกที่เน้นหนักเฉพาะด้านการเยี่ยมเยียนราษฎร ในเขตเลือกตั้งหรือพวกทำงานเฉพาะในเขตเลือกตั้ง 3) พวกที่อยู่ตรงกลางของ 2 แบบแรกคือ พวกที่เน้นทั้งงานสภาและงานเขตเลือกตั้ง

จากพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสามแบบนี้ ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีพฤติกรรมที่ประเภทเท่านั้น (ซึ่งไม่ใช่ประเด็นที่จะนำมากล่าวในที่นี้) แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะปัญหาด้านบทบาทเชิงพฤติกรรมเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ซึ่งขอวิเคราะห์เป็นประเด็นดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** ในประการแรกนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความน้อยเนื้อต่ำใจหรือไม่ แรงจูงใจเพราะรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญในการตอบกระทู้ถาม และถือว่ากระทู้ถามนั้นไม่มีความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของ ธาดา อังศุโชติ<sup>1</sup> พบว่า นายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ไม่ให้ความสำคัญแก่การถามกระทู้ถามของผู้แทน ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่ที่สำคัญจนพลเอกเกรียงศักดิ์ ถูกประณามในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าขาดความรับผิดชอบและบกพร่องต่อหน้าที่อย่างไม่เคยมีรัฐบาลชุดไหนทำมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย จากการตั้งกระทู้ถามของนายชัย ชิดชอบ (ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล) ตามถึงทูลช่วยเหลือเกษตรกรและกระทู้ของนายตรงค์ สิงห์โตทอง (กิจสังคม) เรื่องราคาอ้อย ต่อพลเอกเกรียงศักดิ์ นอกจากนั้นรัฐมนตรีทั้งหมดของกระทรวงนี้ไม่ได้มาร่วมประชุมสภา เพื่อจะตอบตามที่กำหนดไว้แต่อย่างใด เมื่อเป็นดังนี้สภาจึงลงมติประณามการกระทำดังกล่าวด้วยมติเอกฉันท์ โดยที่ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลงดออกเสียงและมีคำกล่าวที่น่าสนใจของนายชวน หลีกภัย รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ที่ว่า รัฐบาลไม่เคยใส่ใจสภา เพราะไม่ได้แจ้งให้สภาทราบล่วงหน้าว่าจะไม่มาตอบ ถ้ารัฐบาลไม่พร้อมก็ไม่เหลือวิสัยที่บอกล่วงหน้าให้ทราบได้ แต่รัฐบาลไม่บอกให้ทราบ และต่อมาเป็นการอภิปรายสนับสนุนกันมากมาย แม้แต่ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเองก็ตาม

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อต้องการจะควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอย่างแท้จริง เมื่อพบว่าเหตุการณ์หรือพฤติกรรมของฝ่ายรัฐบาลในลักษณะเชิงไม่ให้ความสำคัญเช่นนี้ ย่อมทำให้สมาชิกฯ ผู้ถามหมดกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่การควบคุมรัฐบาล โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามเป็นธรรมดา และผลสุดท้ายก็คือ ความเสียหายก็เกิดแก่ประเทศชาติ และประชาชนโดยส่วนรวม

**ประเด็นที่สอง** พฤติกรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชอบที่จะตั้งกระทู้ถามมาก ซึ่งปกติแล้วการตั้งกระทู้ถามมากถือว่าเป็นเรื่องดี เพราะแสดงว่าสมาชิกฯ ท่านนั้นสนใจต่อปัญหาที่

<sup>1</sup>ธาดา อังศุโชติ, บทบาทการต่อสู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ขอบเขตจำกัดของรัฐธรรมนูญ 2621: กรณีการขึ้นราคาน้ำมัน เมื่อเดือน ก.พ. 2523 (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 17 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2523), หน้า 31.



การทำงานของรัฐบาลอันถือได้ว่าทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารงานไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้และเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย แต่ในทางเป็นจริงกลับพบว่า สมาชิกส่วนใหญ่ใช้การตั้งกระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการหาเสียงสำหรับตนเอง กล่าวคือในการตั้งกระทู้ถามสมาชิก ตั้งขึ้นมาโดยไม่ได้ศึกษาข้อมูลอย่างถ่องแท้เพื่อจะได้ถามรัฐบาลอย่างมีประเด็นที่ชัดเจน และเข้าใจปัญหาได้ แต่การถามของสมาชิก ส่วนใหญ่ถามเพื่อให้ได้ชื่อว่าตนเองมีผลงานเพียงพอไปอวดกับชาวบ้าน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตของตนเท่านั้น ไม่สนใจติดตามกระทู้ถามของตนเองว่ารัฐบาลตอบเมื่อไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากหนังสือพิมพ์ได้นำข่าวสารตั้งกระทู้ถามของตนไปลงแล้ว ยิ่งไม่สนใจติดตามกระทู้เลย เพราะถือว่าชาวบ้านได้รู้จักจากหนังสือพิมพ์แล้วว่าตนเองมีผลงานที่พอจะอวดชาวบ้านได้ก็เป็นทีพอใจแล้ว และถ้ามองให้ลึกลงไปกว่านั้นจะพบว่าดาวกระทู้หรือผู้ตั้งกระทู้มาก ๆ ทำให้เสียเวลาคิดแบบฟอร์ม คิดปัญหาการตั้งกระทู้ถามมากทำให้ไม่มีเวลาไปคิดทำบทบาทหรือหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรื่องอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>2</sup> ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดาวกระทู้อย่างนายทองดี อิศระชีวิน จากจังหวัดเชียงใหม่ตั้งกระทู้ถึง 148 กระทู้ (2512-2514) ซึ่งนับเป็นสถิติของการที่บุคคลเดียวตั้งกระทู้มากที่สุดในประวัติรัฐสภาไทย เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าสภาผู้แทนราษฎรในปี 2512-2514 ยังขาดเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกสภาฯ โดยเฉพาะเนื่องจากยังไม่มีกรมปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาแล้วตั้งกระทู้ถามถึง 148 กระทู้ของ ส.ส.ทองดี จะต้องใช้เวลาในการคิดปัญหาที่จะถาม การกรอกแบบฟอร์มและเสนอกระทู้ถามและอภิปรายไม่ค่อยมีการเสนอว่าพระราชบัญญัติ

**ประเด็นที่สาม** อุดมการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสิ่งสำคัญมากในอันที่จะทำงานเพื่อมวลประชาชนทั้งชาติ ครั้นหากว่าสมาชิกสภาผู้แทนขาดอุดมการณ์เมื่อได้ผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่สมาชิกสภาฯ ใช้กระทู้ถามเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งพบว่าหลายกรณีที่สมาชิกสภาฯ “ใช้กระทู้ถามมิได้จำกัดอยู่แต่การควบคุมการบริหารทางด้านนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังใช้กระทู้ถามเพื่อป้องกันหรือสนับสนุนผลประโยชน์บางประการของตัวผู้ถาม...ใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือทำลายคู่ต่อสู้ทางการเมืองในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในคณะรัฐบาล โดยสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นพรรคพวกของกลุ่มหนึ่งตั้งกระทู้ถามเพื่อทำลายผู้นำในฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้แข่งขันอำนาจในกลุ่มหนึ่ง”<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาฯ ที่ขาดอุดมการณ์มีแนวโน้มจะใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ของตนและยิ่งร้ายกว่านั้นคือใช้เพื่อทำลายคู่ต่อสู้ทางการเมืองอย่างไร้คุณธรรม

<sup>1</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 249-250.

<sup>2</sup>Ibid, pp. 266-267.



เพียงคิดเพื่อการเอาชนะคู่ต่อสู้ทางการเมืองเท่านั้น โดยลืมไปว่ากระทู้ถามนั้นเป็นเครื่องมือใช้ควบคุมการบริหาร งานของฝ่ายรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายเพื่อความผาสุกของประชาชนทั้งปวง

**ประเด็นที่สี่** เป็นประเด็นเกี่ยวกับสมาชิกสภา มีความสนใจต่อข้อมูลข่าวสารน้อยหรือไม่ ใส่ใจที่จะแสวงหาความรู้ในปัญหาต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสมาชิกสภา ขาดความกระตือรือร้นในอันที่จะแสวงหาข้อมูลเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อปัญหาอย่างถ่องแท้ ปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนจากการที่รัฐสภาได้ทำแผ่นใบปลิวเพื่อเป็นคู่มือชี้แจงเสนอแนะแหล่งบริการข้อมูลแก่บรรดาสมาชิกสภา ทั้งหลายว่าท่านจะสามารถรับบริการข้อมูลอย่างไรจากแหล่งใดได้บ้าง ผลปรากฏว่าเมื่อแจกแผ่นใบปลิวดังกล่าวนี้แล้ว ท่านสมาชิกสภา ผู้ทรงเกียรติทั้งหลายท่านไม่อ่านเลย ปล่อยให้เหมือนกันแค่รับไปขยำทิ้งลงในถังขยะในบริเวณรัฐสภานั้นเอง อันนี้ชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนฯ ขาดความกระตือรือร้นในการหาข้อมูล ข่าวสาร แม้แต่มีการหยิบยื่นให้แต่ก็ไม่ยอมรับ

อย่างไรก็ตาม ก็น่าเห็นใจสมาชิกสภา เช่นกัน เพราะท่านต้องรับงานหลายอย่าง เช่น งานผ้าป่า, งานทอดกฐิน, แต่งงาน, งานศพ, ขึ้นบ้านใหม่ ที่ชาวบ้านเชิญมา สมาชิกสภาต้องไปเพราะเป็นฐานคะแนนเสียง มิฉะนั้นจะเสียคะแนนหมด แต่ขณะเดียวกันก็ได้หมายความว่าไม่มีเวลาที่จะแสวงหาความรู้เอาเสียเลย การแสวงหาความรู้นั้นเพื่อให้เข้าใจปัญหา ซึ่งจำเป็นต้องการตั้งกระทู้ถามนั้นพอจะทำได้ในเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร “ไม่ใช่ท่านไม่รู้อะไรเลยควรรู้อะไรบ้าง ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ”<sup>1</sup> เพราะว่าเป็นการควบคุมนโยบายเท่านั้น มิได้รู้ไปเพื่อปฏิบัติงาน ปัญหาในรายละเอียดเป็นเรื่องทางเทคนิค” ให้ผู้เชี่ยวชาญทำกัน ซึ่งก็คือข้าราชการ”<sup>2</sup>

สมาชิกสภา ไม่จำเป็นต้องจะไปที่จะเป็นผู้ที่มีการศึกษาสูงหรือสำเร็จการศึกษาในระดับสูง การศึกษาของสมาชิกสภา นั้น ไม่ว่าจะระดับใดก็ตาม สิ่งสำคัญของสมาชิกสภา คือ ต้องมีความรู้ที่ประชาชนต้องการอะไร นั่นคือ เป็นความตื่นตัวในประเด็นของนโยบายที่ท่านโดยที่มีการตื่นตัวในขอบเขตที่กว้างขวาง ซึ่งการที่จะมีความตื่นตัวต่อประเด็นนโยบายได้นั้น จำเป็นที่จะต้องกระตือรือร้นแสวงหาข้อมูลให้สอดคล้องกับปัญหาเสมอ มิฉะนั้นการตั้งกระทู้ถามก็เลื่อนลอยหรือปราศจากข้อมูลไม่มีประโยชน์อะไรต่อการควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรี เพราะเป็นกระทู้ถามที่ไม่ได้ชี้ปัญหาอะไร การที่จะเขียนได้เช่นนี้สมาชิกสภา ซึ่งเป็นผู้เขียนต้องมีความเข้าใจต่อปัญหาอย่างลึกซึ้ง มิใช่เขียนเพียงแต่ใช้สำนวนโวหารเท่านั้น

**ประเด็นที่ห้า** เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามมีลักษณะที่ทำให้สมาชิกสภาสามารถแสดงบทบาทของตนเฉพาะตนได้จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่สนใจเฉพาะปัญหาในเขต

<sup>1</sup> เสน่ห์ จามริก, “บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติในการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน : เจื่อนไข ข้อจำกัดทางออก” ใน สุพัทรา มาศดิตถ์ (บรรณาธิการ), ตังตัน, หน้า 28

<sup>2</sup> Ibid.



เลือกตั้งของตนทำให้เกิดความสนใจต่อปัญหาทั่วไปในระดับที่แคบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การตั้งกระทู้ถามนั้นเป็นโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนได้แสดงบทบาทของตนได้อย่างอิสระด้วยช่องทางอันนี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เพื่อสนใจเฉพาะปัญหาในเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น ซึ่งเป็นการกระทำตัวเสมือนหนึ่งการเป็นตัวแทนเฉพาะเขตเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญระบุว่า ผู้แทนทุกคนเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ไม่สนใจปัญหาในระดับชาติมากนัก สนใจแค่เฉพาะปัญหาในเขตเลือกตั้งจึงทำให้มีการตั้งกระทู้ถาม แต่เฉพาะปัญหาในระดับแคบ ซึ่งมีอาจเป็นประโยชน์ต่อคนทั้งประเทศได้ปัญหาที่ชี้ให้เห็นว่า ส.ส. ที่มีลักษณะท้องถิ่นนิยมมากเกินไปจะด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตามจะทำให้มีความสนใจต่อปัญหาที่อยู่นอกเหนือจากเขตการเลือกตั้งหรือท้องถิ่นของตนมีน้อย ซึ่งเท่ากับว่าไม่ได้สนใจปัญหาโดยรวมของประเทศชาติเพราะโดยแท้จริงแล้วปัญหาของประเทศโดยรวมจะมีความสัมพันธ์กันเป็นลูกโซ่ ฉะนั้นถ้าหากการแก้ปัญหาให้ความสนใจเฉพาะบางจุดแล้วอาจทำให้ ความเป็นเอกภาพในการแก้ปัญหาไม่เกิดขึ้นนั้นก็หมายความว่า ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอยู่นั้นหาได้มีการแก้ไขให้ลุล่วงโดยสิ้นเชิงไม่

จากการสัมภาษณ์นายนิยม วรปัญญา<sup>1</sup> ส.ส. “จากจังหวัดลพบุรี พบว่า กระทู้ที่เขาตั้งมานั้นจะต้องได้รับการร้องเรียนจากราษฎรก่อน ดังกรณีนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า ส.ส. แต่ละคนจะได้รับปัญหาในระดับแคบ เพราะคนจะมาร้องเรียน ส.ส. ย่อมเป็นคนในเขตเลือกตั้งของ ส.ส. คนนั้นเท่านั้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่หนึ่งอาจมีความสัมพันธ์กับที่อื่น ๆ ฉะนั้นการได้รับปัญหาในระดับแคบอาจจะทำให้ปัญหาโดยรวมไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นเอกภาพ

#### 4. ข้อคิดเห็น

ในการเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการตั้งกระทู้ถาม เพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้ ผู้เขียนจะทำลงไปหลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาด้านต่าง ๆ มาแล้ว ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหาก่อน และต่อไปผู้เขียนจะดำเนินการเสนอมาตรการในการแก้ปัญหาคการตั้งกระทู้ถามเป็นประเด็น ๆ ดังต่อไปนี้

##### 4.1 ระยะเวลาของสมัยประชุม

ดังได้กล่าวแล้วว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรมีสมัยประชุมสั้นเกินไปทำให้ปิดโอกาสในการสามารถ, ประสพการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนในแต่ละคน ในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นระยะเวลาการประชุมของสภา ถ้าพิจารณาว่าภายในเวลา 4 ปี โดยมีสมัยประชุมสภาสมัยละ 12 ครั้ง หมายความว่า ในสมัยของสภาชุดหนึ่ง (4 ปี) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีการประชุมเพียง 48 ครั้ง

<sup>1</sup> นายนิยม วรปัญญา ให้สัมภาษณ์ ณ. รัฐสภา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2528.



ครั้นหากว่าเราเพิ่มเวลาการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยละ 48 ครั้ง ก็จะได้เห็นได้ว่า ในประเด็นของการเพิ่มเวลานี้เป็นการเพิ่มโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียนรู้ และสะสมประสบการณ์การทำหน้าที่ของตนในสภา 1 ปี ก็จะเท่ากับ 4 ปี (สมัยประชุมหนึ่งของแต่ละปีจะมีการประชุม 12 ครั้งต่อปี) นั้นหมายความว่า ถ้าสภาภายใต้สมัยประชุมที่กำหนดให้มีการประชุม 48 ครั้ง ต่อสมัยประชุมก็จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เรียนรู้และสะสมประสบการณ์ได้เป็น 4 เท่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอยู่จริงในขณะนี้ เพราะฉะนั้น ภายใต้ระยะเวลาของ สมัยประชุมของสภาในปัจจุบัน (12 ครั้งต่อสมัยประชุม) ต้องใช้สภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ชุด ซึ่งกินเวลาถึง 16 ปี จึงสามารถสะสมบทเรียนและประสบการณ์ได้เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในสมัยประชุม 48 ครั้ง ในเวลาเพียง 4 ปี ประเด็นที่ต้องการชี้ให้เห็นคือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสประชุมมากขึ้น ซึ่งภายในระยะเวลาเท่ากันของสภานี้ ถ้าหากมีการประชุมบ่อยครั้งมากขึ้นเท่ากับเป็นการพัฒนา “คุณภาพ” ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สูงขึ้น ต่อประเด็นนี้คงไม่มีใครปฏิเสธว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคุณภาพสูงขึ้นเป็นคุณสมบัติที่ทำให้ตั้งกระทู้ถามที่มีคุณภาพสูงขึ้นตามด้วย

การที่ผู้เขียนได้เสนอนโยบายการนี้ด้วยการยกตัวเลขให้เพิ่มจำนวนครั้งการประชุมในแต่ละสมัยขึ้นมิได้มุ่งหวังว่า ภายใต้เงื่อนไขนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีคุณภาพเพิ่มขึ้นโดยสมบูรณ์ แต่โดยนัยแห่งระยะเวลาย่อมมีผลต่อการพัฒนา “คุณภาพ” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ โอกาสที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีการเรียนรู้ และสะสมประสบการณ์ในสภาของตน ทั้งนี้เพราะเมื่อกล่าวถึงการพัฒนาคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เรามักมองข้ามประเด็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีบทบาทในสภาได้มากขึ้นคือ นานขึ้น โดยที่เรามักจะคิดไปว่าเป็นการศึกษาอบรมความรู้ต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ (อย่างเป็นทางการ) ซึ่งมันก็มีความสำคัญอยู่แต่การที่สมาชิกมีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นนั้นเป็นประเด็นที่ไม่ควรมองข้าม เพราะ ประเด็นของเวลาและโอกาสที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ฝึกฝนการปฏิบัติหน้าที่ของตนในความเป็นจริง หมายถึง การนำเอาความรู้ความสามารถมาใช้ ซึ่งเป็นปอกำเนิดของทักษะหรือความชำนาญ ประสบการณ์ในส่วนนี้แม้จะมีความรู้ที่ได้รับจากการอบรมสูงสักเพียงใดก็ตาม หากปราศจากประสบการณ์จริงแล้ว หาได้เกิดทักษะขึ้นไม่ และคงปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่า ความชำนาญหรือทักษะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติหน้าที่คือองค์ประกอบสำคัญของคุณภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ย่อมหมายความว่า การกำหนดให้สมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎรสั้นเพียงใด ก็เท่ากับการปิดโอกาสไม่ให้นักสภาผู้แทนราษฎรได้พัฒนาคุณภาพของตนเองเพียงนั้นโดยปริยาย หรือในทางกลับกันการกำหนดให้สมัยประชุมของสภายาวนานเพียงใด ก็เท่ากับการเปิดโอกาส ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พัฒนาคุณภาพของตนเองมากขึ้นเพียงนั้น

การขยายเวลาการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละสมัยให้มากขึ้น นอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พัฒนาทักษะหรือความชำนาญของตนแล้ว ยังได้มี



พิจารณาตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ค้างตอบได้มากขึ้น ดังได้กล่าวแล้วว่าปัจจุบัน  
 กับการประชุมสภาสันปัญหาที่เกิดขึ้นคือ สภาไม่มีเวลาให้รัฐมนตรีมาตอบกระทู้ (ในกรณีที่กระทู้ถาม  
 กระทู้ให้ตอบในสภาฯ) ดังนั้นการที่เสนอให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 4 เท่าตัวก็เท่ากับ  
 กระทู้ถามนั้นน่าจะได้รับการตอบเพิ่มขึ้นอีก 4 เท่าตัวด้วย นั่นคือ เป็นการลดปัญหาการค้างตอบ  
 ของกระทู้ได้ 4 เท่าตัว ซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีได้อีก 4 เท่า โดยนัยนี้แล้วข้อเสนอ  
 นี้ถือว่าช่วยแก้ปัญหาการค้างของกระทู้ได้ในระดับที่พอจะยอมรับกันได้

4.2 ข้อเสนอทางเทคนิค จากการที่กล่าวมาแล้วว่าขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ของการ  
 กระทู้ถามนั้นในหลักการและการปฏิบัตินั้นมีความสลับซับซ้อนและยุ่งยาก และนอกจากการมีความ  
 ยุ่งยากเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการการเสนอกระทู้ถามนี้แล้ว ยังมีปัญหาการแสวงหา  
 ข้อมูล ความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำมาประกอบการพิจารณาเขียนกระทู้ถามฝ่าย  
 บริหาร ลักษณะของข้อเสนอเช่นนี้ในที่นี้จะขอเรียกว่าเป็นข้อเสนอทางเทคนิค เพราะเป็นวิธีการทางการ  
 ปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ การลดปัญหาเหล่านี้มีอยู่ 4 แนวทางด้วยกันคือ 1) พรรคการเมืองซึ่งถือเป็น  
 สถาบันทางการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่ให้การสนับสนุนทางเทคนิคแก่สมาชิกสภาผู้แทน  
 ราษฎรเหล่านั้น 2) กลุ่มวิชาการหรือสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย  
 ศึกษาคณะ เป็นต้น จะช่วยในด้านการศึกษาอบรม การให้ข้อมูล ความรู้ในเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทน  
 ราษฎรต้องการ 3) ตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองชวนช่วยหามาด้วยตนเอง อันถือเป็นความสำนึก  
 ที่มีต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาทำหน้าที่แทน 4) สำนักงานเลขา  
 ธิการรัฐสภา ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางวิชาการ จะเห็นว่าแหล่งสนับสนุนทางเทคนิค  
 ใดอย่างไร ซึ่งในที่นี้จะขอแบ่งลักษณะทางเทคนิคที่ถือเป็นมาตรการเสนอแก้ปัญหาค้างกระทู้  
 ถาม ออกเป็น สองลักษณะคือ 1) ข้อเสนอให้มีการสนับสนุนเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งกระทู้  
 ถาม 2) ข้อเสนอให้มีการสนับสนุนเชิงเนื้อหาและแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องที่จะตั้งกระทู้ถาม และทั้งสอง  
 ลักษณะนี้ผู้เขียนจะเน้นการเสนอให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับเรื่องทั้งสองนี้

4.2.1 ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริการ  
 วิชาการรัฐสภา ในด้านการช่วยร่างกฎหมายเขียนกระทู้ถาม ร่างญัตติและคำแปรญัตติร่างหนังสือติดต่อ  
 หน่วยงาน การวิเคราะห์กฎหมาย รวบรวมเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย กระทู้ถาม ญัตติ ประสาน  
 งานวิจัย กับสถาบันต่าง ๆ เพื่อทำการศึกษาและวิจัยปัญหาที่สลับซับซ้อน<sup>1</sup>

ในการศึกษานี้ให้ความสนใจเฉพาะในแง่การให้บริการทางกฎหมายสำหรับการเขียน  
 กระทู้ถามเท่านั้น นั่นคือ สนใจในประเด็นที่ว่าทำอย่างไรหน่วยงานนี้จึงจะสามารถให้บริการทางการ  
 กฎหมาย เพื่อให้เขียนกระทู้ถามได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายไม่ขัดกับกฎหมายที่มีอยู่ ต่อประเด็นนี้  
 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาต้องมีบุคลากรที่มีทั้งคุณภาพและปริมาณไว้ให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทน  
 ราษฎรที่ต้องการเขียนกระทู้ถาม

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 3-7.



การให้บริการนอกจากที่ทำเป็นงานประจำอยู่แล้ว สิ่งที่ต้องทำนอกเหนือจากงานประจำ คือ การจัดการอบรมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่เข้าใจกระบวนการและขั้นตอนการเขียนกระทู้ถามในแง่ของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การจัดการอบรมให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น อีกทั้งยังสามารถปฏิบัติตามกติกาต่าง ๆ ของสภาได้อย่างถูกต้อง อันเป็นผลที่สามารถส่งให้ขั้นตอนและกระบวนการของสภา มีประสิทธิภาพโดยปริยาย เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความ่องแท้ในเรื่องดังกล่าว ก็สามารถทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขียนกระทู้ถามที่ดีขึ้นได้สามารถที่จะควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.2.2 ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าข้อมูลมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการ ค้นเอกสารหนังสืออ้างอิงต่าง ๆ ตามความต้องการของสมาชิกรัฐสภา และผู้ทำงานเกี่ยวข้องในวงสภา แสดงความจำนงเก็บรวบรวมเอกสาร เพื่อบริการแก่สมาชิกรัฐสภาติดต่อกับแหล่งเอกสารเพื่อความกว้างขวางในการบริการและจัดพิพิธภัณฑสถานของรัฐสภา<sup>1</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าไม่ได้ทำการศึกษาวิจัยด้วยตนเองแต่เป็นนัก แต่ต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาจึงเกิดขึ้นคือ หน่วยงานวิจัยภายนอกส่วนใหญ่เป็นสถาบันทางการศึกษา งานการวิจัยจึงเน้นการวิจัยเพื่อวิชาการ มุ่งสร้างองค์แห่งความรู้ของแต่ละสาขาวิชา เพื่อสร้างอาณาจักรแห่งความรู้ แต่ลักษณะงานในสภาเช่นการตั้งกระทู้ถามเป็นปัญหาเชิงประยุกต์ หรือปฏิบัติการฉะนั้นผลงานวิจัยส่วนใหญ่จึงไม่ตรงกับความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่จะสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างตรงตามต้องการนั้น หน่วยงานนี้จำเป็นต้องทำการค้นคว้าวิจัยด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานใน ห้องสมุดรัฐสภา อันเป็นแหล่งค้นคว้าวิจัยที่สำคัญ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>2</sup> ได้เสนอว่า “สำหรับห้องสมุดรัฐสภานั้น ควรส่งเสริมให้บรรณารักษ์ได้รับการอบรมด้านสารสนเทศศาสตร์ (Information Science) และงานบรรณารักษ์ห้องสมุดเฉพาะมากขึ้น” นั้นก็หมายความว่า ห้องสมุดรัฐสภาต้องได้รับการพัฒนาทางด้านบุคลากรให้ทันสมัยมีความรู้ความสามารถในระดับที่จะจัดการห้องสมุดให้สามารถบริการแก่สมาชิกสภาฯ ได้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาของสังคม

ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>3</sup> ได้เสนอต่อไปว่า วิธีการพัฒนาบุคลากรอีกอย่างหนึ่งก็คือ การสับเปลี่ยนบุคลากรให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันและกลับ เกี่ยวสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติกร และวิทยากรในงานบริการค้นคว้า สามารถสับเปลี่ยนมาเขียน ในการปฏิบัติหน้าที่กับนิติกรและวิทยากรในงานบริการเอกสารอ้างอิงของกรมการนิติการงาน บริการทางกฎหมายและวิชาการและงานประสานการวิจัยของศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

<sup>1</sup> Ibid, p. 3-6.

<sup>2</sup> Ibid, p. 3-46.

<sup>3</sup> Ibid.



จากข้อมูลของ ดร.ช้อยนันต์ นั้นเป็นแต่เพียงการเสนอเพื่อพัฒนาคุณภาพบุคลากรด้านเดียวเท่านั้น อาจยังไม่สามารถแก้ปัญหาของห้องสมุดรัฐสภาได้อย่างกว้างขวาง ผู้เขียนจึงขอเสนอของนางเจน แอนน์ อินด์เลย์ ผู้เชี่ยวชาญจากห้องสมุดรัฐสภาอเมริกันได้มาศึกษาที่รัฐสภาไทย ประมาณสามอาทิตย์แล้วมีข้อเสนอ เพื่อแก้ปัญหาการเก็บรวบรวมข้อมูล ให้ทันสมัยและสามารถนำไปใช้ได้อย่างทันทั่วถึง และเขาได้เสนอข้อเสนอให้มีการปรับปรุงองค์การ, โครงสร้าง, ในบางระดับหรือที่จะให้บริการทางด้านข้อมูลเป็นไปด้วยดี ซึ่งเขาได้เสนอแนะเพิ่มพิจารณาแก้ไขรวม 18 ข้อ ดังนี้<sup>1</sup>

(1) ต้องมีการสร้างหน่วยงานขึ้นมาใหม่อย่างรีบด่วน ภายใต้การควบคุมของสำนักเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน และศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมายหน่วยงานนี้จะต้องทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างสมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ทำหน้าที่จัดอบรมและให้บริการทางการศึกษาแก่สมาชิกรัฐสภาใหม่ รวมทั้งให้บริการทางข้อมูลที่จำเป็นแก่สมาชิกและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ด้วย

(2) เปลี่ยนชื่อศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าให้เป็นศูนย์สำหรับ การวิจัยและบริการทางด้านข้อมูล มีการเปลี่ยนแปลงในกองการประชาสัมพันธ์และกองการพิมพ์ และให้มีการเพิ่มการบริการในด้านเอกสารอ้างอิงในกองการประชุม กองวิเทศสัมพันธ์ ศูนย์บริการเอกสารและศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย ให้มีการเพิ่มการทำงานของศูนย์บริการวิชาการและกฎหมายให้มีลักษณะของการร่างกฎหมายและบริการด้านเทคนิคต่าง ๆ เพิ่มเติมด้วย

(3) เปลี่ยนแปลงพื้นที่การใช้งานศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า เพื่อใช้พื้นที่เป็นประโยชน์ได้มากที่สุด รวมทั้งจัดห้องเพื่ออ่านหนังสือสำหรับสมาชิกรัฐสภาด้วย

(4) ให้สิทธิศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า ในการจำหน่ายหรือทำลายเอกสารต่าง ๆ ที่สิ้นเนื่องจากปัจจุบันศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า ขาดทั้งงบประมาณและขาดทั้งสิทธิที่จะทำลายเอกสารที่ไม่ใช้แล้วหรือเก่าแล้ว ซึ่งเรื่องนี้ถ้าศูนย์ได้รับสิทธิดังกล่าวก็จะทำให้เนื้อที่ที่จะให้บริการแก่สิ่งจำเป็นสำหรับสมาชิกได้เพิ่มมากขึ้น

(5) เสนอให้มีการใช้ระบบไมโครฟิล์ม ในการเก็บข้อมูลบางประเภทใช้ระบบดังกล่าวจะทำให้สามารถประหยัดเนื้อที่ในการเก็บเอกสารต่าง ๆ ได้มากขึ้น

(6) เสนอให้มีการตัดหน้าที่ของกองการประชาสัมพันธ์กับส่วนของห้องสมุดรัฐสภาในการติดต่อที่มีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน โดยให้ห้องสมุดรัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียว

(7) เพิ่มงบประมาณในการจัดหาหนังสือ ในกรณีที่ไม่สามารถกระทำได้ให้มีการบริจาคหนังสือที่จำเป็นจากหน่วยงานต่าง ๆ เท่าที่ได้สังเกตมาพบว่า รัฐสภายังขาดแคลนหนังสือและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐสภาเป็นจำนวนมาก อาทิ หนังสือด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งหนังสืออ้างอิงที่ใหม่และทันสมัย การเก็บรวบรวมนี้จะต้อง

<sup>1</sup>สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 33 ฉบับที่ 31, วันอาทิตย์ที่ 18-24 มกราคม พ.ศ. 2530, หน้า 18-19.



เพิ่มเติมวิธีการเก็บรักษาหนังสือให้สามารถใช้งานในระยะเวลาที่นาน เช่น การทำปกเพื่อรักษา สภาพของหนังสือนั้น

(8) ควรจะมีการเพิ่มตำแหน่งหน้าที่ที่จำเป็นอีก 2-3 ตำแหน่งในห้องสมุด ซึ่งตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง เช่น ควรจะมีผู้เชี่ยวชาญในการทำแคตตาล็อกหนังสือโดยอัตโนมัติ และควรจะมีเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1-2 คน สำหรับให้บริการในด้านเอกสารอ้างอิง และการเก็บรวบรวมข้อมูล

(9) ให้มีเครื่องมือสำหรับการที่จะจัดทำสำเนาเอกสารได้ทันทีที่ห้องสมุดเพื่อให้สมาชิก รัฐสภาสามารถได้รับการบริการถ่ายเอกสารได้ในทันทีในกรณีที่มีความจำเป็น

(10) ให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในลักษณะงานของผู้อำนวยการห้องสมุดเพิ่มขึ้น ปัจจุบันนี้ ผู้อำนวยการห้องสมุดมีเจ้าหน้าที่ที่อยู่ได้บังคับบัญชามากในทางปฏิบัติโดยทั่วไปแล้วผู้ที่รับผิดชอบงานในลักษณะดังกล่าว ไม่ควรจะมีผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนเกิน 10 คน

(11) เสนอให้มีการพัฒนาคุณภาพของข้าราชการรัฐสภา และในกรณีที่มีตำแหน่งว่างในระดับสูง ก็ให้มีการเปิดสอบคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงาน ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ที่จะเข้ามาทำงานในลักษณะดังกล่าวควรจะต้องมีคุณสมบัติอย่างต่ำระดับปริญญาโท และถ้าเป็นไปได้ควรจะต้องปริญญาเอก และควรจะมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับวิจัย เพื่อที่จะมาทำหน้าที่ในการช่วยบริการค้นคว้าและวิจัยแก่สมาชิกได้ด้วย

(12) สิ่งที่ต้องรีบทำในขณะนี้คือ การนำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้เพื่อสนับสนุนด้าน การวิจัย รวมทั้งให้นำเอาหน่วยงานของกองการประชุมบางหน่วยรวมทั้งศูนย์ฯ เลขมารวมอยู่กับห้องสมุด เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการจัดทำรายงานการประชุม รวมทั้งจะต้องมีการนำอุปกรณ์ต่าง ๆ เข้ามา เพื่อให้การให้บริการทางด้านข้อมูลอันจะนำไปสู่การวิจัยเป็นไปอย่างรวดเร็ว

(13) ให้มีหน่วยงานในการที่จะรับผิดชอบในการที่จะนำเอาความต้องการทางวิชาการของสมาชิกมาพิจารณาว่า ควรที่จะส่งไปยังส่วนใด ซึ่งก็หมายความว่าได้มีการตั้งศูนย์ข้อมูลทางวิชาการขึ้นมา โดยรวมเอาหน่วยงานที่เข้าซ้อนในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่ในด้านวิชาการและการวิจัยให้แก่สมาชิกในเรื่องที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังเสนอให้มีการรวมบางส่วนของกองการประชุมและของศูนย์ฯ เลขฯ ที่มีลักษณะการทำงานคล้ายกันมารวมกัน รวมทั้งให้เอาเจ้าหน้าที่ทางธุรการของทั้งสองส่วนเข้ามารวมกัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปได้อย่างดียิ่งขึ้น

(14) ลดขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ลงไป โดยเน้นหนักให้การให้บริการ กระทำได้ในระดับปฏิบัติการ ซึ่งหมายความว่าคนที่อยู่ในระดับสูง เช่น ผู้อำนวยการนั้น จะต้องมีความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งได้รับการอบรมอย่างถูกต้อง และมีคุณภาพในการที่จะให้บริการ

(15) ผู้ที่ได้รับการบรรจุเข้ามาควรจะต้องเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งที่ตนได้รับบรรจุเข้ามา ในขณะที่เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ได้ปฏิบัติเช่นนี้ อาทิเจ้าหน้าที่ในการทำแคตตาล็อกหนังสือ โดยข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าขาดคุณสมบัติในหน้าที่ดังกล่าว และไม่ได้เป็นคนที่ศึกษามาทางด้านนี้ ซึ่งทำให้เสียทรัพยากร นอกจากนี้ควรมีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ ให้มีการทำงาน

ตามสายงานและตามความรู้ความสามารถที่ได้เรียนมา

(16) ควรจะให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ รวมทั้งรับทราบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณทุกขั้นตอน เพื่อให้ให้การบริการฉับไว อันจะทำให้ได้รับข้อมูล และเอกสารที่ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งแต่เดิมกองคลังและพัสดุจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งบางทีกองคลังและพัสดุก็น่าจะไม่ทราบในรายละเอียดถึงค่าใช้จ่ายในส่วนย่อย ๆ ของอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในงานดังกล่าวดีพอ

(17) ควรจะมีการเปลี่ยนโครงสร้างความก้าวหน้าในการทำงานของเจ้าหน้าที่เสียใหม่ ให้สามารถที่จะหาความก้าวหน้าได้ด้วยตัวเอง โดยคำนึงถึงคุณภาพในการทำงาน ความชำนาญ รวมทั้งความถนัดเฉพาะด้าน แทนที่จะรอดตำแหน่งว่าง ซึ่งในที่นี้ขอขยับไปสู่ประเด็นที่มีการเสนอไปแล้วในข้อต้น ๆ ว่า ควรที่จะมีการเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคลเสียใหม่ เริ่มตั้งแต่การบรรจุบุคลากรเข้าทำงานการจัดให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการปฏิบัติหน้าที่ และการพัฒนาบุคลากร ลดขั้นตอนการให้อำนาจในการตัดสินใจให้อยู่ในระดับที่สามารถปฏิบัติภารกิจได้ รวมทั้งให้แต่ละคนสามารถพัฒนาความสามารถได้ด้วยตัวเอง ในอันที่จะแสวงหาความก้าวหน้าในทางราชการด้วยการมีโอกาสได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถของตนเอง

อนึ่ง ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในระดับสูง เช่นในระดับ 6-9 ใหม่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระดับ 6-9 ควรจะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและความถนัดเฉพาะด้านจริง ๆ และมีการจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะด้านเข้ามา เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เหตุของการเสนอแนะข้อเสนอนี้ ก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า บุคคลจะมีแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าบุคคลนั้นสามารถมีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการได้ด้วยความรู้ความสามารถแทนที่จะรอดตำแหน่งว่างแล้วจึงจะได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นไปแทนซึ่งทำให้ขาดแรงจูงใจมาสนับสนุน

(18) ควรจะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระบบรักษาความปลอดภัยให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

4.3 ข้อเสนอด้านคณะผู้ช่วย (staff) เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีภาระหน้าที่มากมายประกอบ กับปัญหาที่จะต้องทำนั้นก็มากเช่นกัน ดังนั้นเป็นไปได้ยากที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากไม่มีคณะผู้ช่วยนั่นคือ ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคณะผู้ช่วยทำหน้าที่ศึกษาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา เพื่อเสนอแนะแก่สมาชิกแล้วจะทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจในปัญหาได้ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าคณะผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถช่วยทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำงานในสภาเช่นการตั้งกระทู้ถามในระดับที่เรียกได้ว่ามี "คุณภาพ" ได้

ปัญหาในข้อนี้เท่าที่เป็นอยู่นับได้ว่า สมาชิกสภาฯ ได้ตระหนักเช่นกันว่า การแสวงหาข้อมูลเชิงลึกความเข้าใจ วิเคราะห์ ศึกษาในปัญหานั้นจำเป็นต้องมีคณะผู้ช่วยเป็นผู้คอยให้ความช่วยเหลือ ดังนั้น จึงจะเห็นได้จากการที่มีการเรียกร้องเอาเลขานุการส่วนตัว โดยให้รัฐออกเงินจ้างให้ ๓๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน ซึ่งก็ได้ดังหวัง แต่ในความเป็นจริงพบว่า บรรดาเลขานุการส่วนตัวของสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรมิได้ทำงานในฐานะนักวิจัย ค้นคว้าข้อมูลเพื่อตอบปัญหาของสมาชิกสภา ที่เป็นเช่นนี้  
ปัญหาอาจมีหลายด้าน แต่ในที่นี้ต้องการชี้ให้เห็นว่า ระบบการใช้คณะผู้ช่วยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก

สำหรับเรื่องเลขานุการส่วนตัวนั้นผู้เขียนไม่เห็นด้วยที่จะให้ไปทำหน้าที่ในลักษณะที่ปราศ  
จากการตรวจสอบจากรัฐ ซึ่งผู้เป็นเจ้าของเงินจ้างว่าได้ใช้ประโยชน์จากบุคคลดังกล่าวสมตาม  
เจตนารมณ์หรือไม่ แต่ที่ยกเรื่องนี้ขึ้นมากล่าวและสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการคณะผู้ช่วยสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎร ว่าจำเป็นต้องมี หากไม่มีแล้วงานผู้แทนที่อยู่ในระดับ “คุณภาพ” นั้นคงเกิดขึ้นได้  
ยาก เพราะข้อมูลต่อการตอบปัญหาต่าง ๆ มีอยู่มากมาย จำเป็นต้องใช้คนช่วย ลำพังแต่เพียงสมาชิก  
สภาผู้แทนคนเดียวอย่างเก่งก็เป็นแค่ผู้แทนนักแม่ระเบียบการประชุม แล้วก็ยกย่องกันว่าเป็น “คา  
สภา” เท่านั้น ซึ่งภาพเช่นนี้ผู้เขียนไม่อยากจะเกิดขึ้นมากนัก

ผู้เขียนอยากให้มียุทธศาสตร์ผู้ช่วยประมาณ 20 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน โดยรัฐ  
เป็นคนจ้างให้ ในขั้นต้นนี้ผู้เขียนอยากเสนอว่า ถ้าเราจะให้ค่าจ้างแก่คณะผู้ช่วยคนละ 5,000  
บาท ต่อเดือน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน รัฐจะต้องออกเงินค่าจ้างให้ตกเดือนละ 50,000  
บาท ในเวลาหนึ่งปีคิดเป็น 600,000 บาท ฉะนั้นในหนึ่งปีสมาชิก 347 คน ก็ตกปีละ 208,200,000  
บาท ซึ่งเมื่อเทียบกับผลที่จะได้มาต่อประเทศชาติและการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน  
สภา และเป็นการลงทุนเพื่อพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยแล้วจำนวนเงินทำนี้เห็นว่าไม่มาก  
เกินไปกว่าที่เราจะลงทุน

สำหรับสิ่งที่จะต้องทำไปพร้อมกับการมีคณะผู้ช่วยคือต้องมีระบบการควบคุมการท  
งานของคณะผู้ช่วยว่ามีผลงานหรือไม่ ซึ่งอำนาจการควบคุมนี้อาจให้ไว้กับคณะกรรมการกิจการ  
สภา เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบคุณภาพปฏิบัติงานของคณะผู้ช่วยทั้งนี้เพื่อป้องกันการไม่ทำงานของคณะ  
ผู้ช่วย

## 5. สรุป

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารงานฝ่ายรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ  
ประการหนึ่ง จากหลาย ๆ วิธีเช่นการอภิปรายทั่วไป การศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ ของคณะกรรมการ  
ธิการ, หรือการเสนอญัตติ เพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถามนั้นมีปัญหามากจนทำให้การควบคุมโดยวิธีนี้ได้ผลน้อย  
มาก เมื่อเทียบกับวิธีอื่นเช่นการเปิดอภิปรายเพื่อไม่ไว้วางใจ การที่กระทู้ถาม มีผลต่อการควบคุมฝ่าย  
บริหารน้อย เพราะปัญหาโครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความสลับซับซ้อน พฤติกรรม

ของ ส.ส. มีส่วนที่จะพัฒนาตนเองโดยเฉพาะการแสวงหาหาข้อมูลประกอบกับทรัพยากรอันเป็นเครื่องมือที่จะช่วยแสวงหาข้อมูลสำหรับ ส.ส. ก็มีย่างจำกัด และที่สำคัญคือ ส.ส. ที่ตั้งกระทู้ถามส่วนใหญ่มีทัศนคติว่าขอให้ได้ถามก็พอใจ และถ้าหากว่าการถามกระทู้นั้นได้นำไปลงในหนังสือพิมพ์ยิ่งพอใจใหญ่ นั่นคือ พวก ส.ส. ใช้กระทู้ถามรัฐบาลเพื่อหาเสียงมากกว่าจะควบคุมรัฐบาลเมื่อเป็นดังนั้นแล้วการที่จะให้ ส.ส. ไปติดตามกระทู้ที่ตนเองถามว่าไปถึงไหน ได้รับการตอบเมื่อไร รัฐบาลจะดำเนินให้เมื่อไร จึงเป็นเรื่องที่ได้รับการปฏิบัติจาก ส.ส. ไม่มากนัก ฉะนั้น การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามจึงได้ผลน้อยมาก



## บรรณานุกรม

- กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526
- \_\_\_\_\_, มติทางการเมือง ในปรากฏการณ์ของสังคมไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา 2527.
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2528.
- สุพัตรา มาศดิตถ์, (บรรณารักษ์) ตั้งต้น, พระนคร : สำนักพิมพ์เม็ดทราย, 2526.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิคอนราด อาเดเนาท์ 2529.
- \_\_\_\_\_, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2524.
- ธาดา อังศุโชติ, บทบาทการต่อสู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ขอบเขตจำกัดของรัฐธรรมนูญ 2521 : ศึกษากรณีขึ้นราคาน้ำมัน เมื่อเดือน ก.พ. 2523 เอกสารวิชาการหมายเลข 17, ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- นิยม วรปัญญา สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2530.
- ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทยวิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521.
- ปราโมทย์ นาคทรพรพ และคณะ, ผู้แทน โครงการหนังสือสมาคมสังคมศาสตร์, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2512.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.
- สำนักเลขาธิการรัฐสภา, กระทู้ถาม, ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย 2519.
- เสน่ห์ จามริก, "บทบาทสภานิติบัญญัติในการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน : เงื่อนไข ข้อจำกัด และทางออก" ใน ตั้งต้น สุพัตรา มาศดิตถ์ (บรรณาธิการ), พระนคร : สำนักพิมพ์เม็ดทราย, 2528.

