

ฐานะและบทบาททางการเมืองของรัฐสภา

ในช่วงระยะเวลาสี่สิบปีเศษที่รัฐสภาได้ถือกำเนิดขึ้นมาตามระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฐานะของรัฐสภายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจและอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐบาลเกือบตลอดมา บทบาทความสามารถและขอบเขตในการดำเนินงานของรัฐสภาอยู่ในวงจำกัด การที่รัฐสภาต้องดำรงอยู่ในสภาพดังกล่าวมีมูลเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ มากมาย ทั้งจากภายในสถาบันรัฐสภาและจากสภาพแวดล้อมภายนอก รัฐสภา ในบทที่ผ่านมาผู้เขียนได้ศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ภายในรัฐสภาและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เป็นผลในทางขัดขวางการเจริญเติบโตของรัฐสภามาแล้ว ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงสาเหตุที่มาจากปัจจัยอื่น ๆ โดยเฉพาะปัจจัยภายนอก รัฐสภาโดยลำดับ

4.1 ฐานะในทางการเมืองของรัฐสภา

ตามรูปการปกครองของระบอบรัฐสภาฐานะทางการเมืองของรัฐสภาจะเหนือกว่าฝ่ายบริหาร รัฐสภาจะเป็นองค์กรที่มีฐานะและอำนาจสูงสุดของรัฐ ในรูปการปกครองระบอบประธานาธิบดี ฐานะของรัฐสภาและฝ่ายบริหารจะเสมอกันแต่ก็ต่างเป็นอิสระต่อกัน ในรูปการปกครองของฝ่ายบริหาร (Executive system of Government) ฐานะของรัฐสภาจะค้อยกว่าฝ่ายบริหาร

รูปการปกครองระบอบรัฐสภาของไทย เคยปรากฏทั้ง การปกครองในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) กึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary System of Government) และการปกครองโดยฝ่ายบริหาร (Executive System of Government) ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วฐานะอำนาจของรัฐสภาไทยจะเคยปรากฏทั้งในรูปสูงกว่าเท่าเทียมและต่ำกว่าฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ทางปฏิบัติแล้วรัฐสภาต้องมีฐานะอำนาจที่ต่ำกว่าฝ่ายบริหารทั้งในระดับองค์กร และในสายตาของมวลชน และยังมีปัญหาอีกมากในด้านเสถียรภาพของรัฐสภาไทย

4.1.1 รัฐสภามีฐานะต่ำกว่าฝ่ายบริหาร

รัฐสภาไทยเพิ่งมีกำเนิดขึ้นเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐสภาเป็นองค์กร, ใหม่ที่ประชาชนยังไม่มี ความคุ้นเคยหรือเข้าใจถึงความสำคัญและอำนาจหน้าที่ สำคัญสำนึกของประชาชนทั่วไปยังห่างไกลจากการที่จะคิดว่า "รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจเท่าเทียมฝ่ายบริหาร"¹ แม้แต่ตัวสมาชิก รัฐสภาเองบางคนก็ยังฝังอยู่กับความรู้สึกกังวล การที่สมาชิกรัฐสภายอมอ่อนน้อม เขาเป็นสมัครพรรคพวกภายใต้การนำของฝ่ายบริหาร หรือการที่สมาชิกรัฐสภายินยอม รับตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี สอดคล้องถึงการยอมรับฐานะความเหนือกว่าของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารเองเป็นองค์กรที่มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางและ เกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนมานานนับร้อย ๆ ปี ตั้งแต่สมัยการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประชาชนมีความเคยชินกับความรู้สึกถึงความมีอำนาจ ความเป็น "เจ้านาย" ของฝ่ายบริหารโดยผ่านข้าราชการ ในชีวิตประจำวันของประชาชนเองก็มีโอกาสสัมผัสกับอำนาจของฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ในทางตรงข้ามมีประชาชนน้อยคนที่จะเข้าใจถึงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐสภากับชีวิตประจำวันของเขา ความเคยชินซึ่งสะสมสืบเนื่องต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และไม่ได้รับการแก้ไขข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและควรจะเป็น ทำให้รัฐสภามีฐานะต่ำกว่าฝ่ายบริหารในความรู้สึกของมวลชนรวมทั้งผู้นำบางคนด้วย

ปริมาณงานของรัฐสภาที่กระทำอยู่เป็นประจำมักจะจำกัดอยู่แต่การริเริ่มพิจารณา และประกาศใช้กฎหมาย กับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความยินยอมในการประกาศ

(1) สุจินต์ ทั้งสุมิตร "คำบรรยายวิชากระบวนกร เมืองเป็รียบเทียบ", (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513 - 2514.)

สงคราม การให้ความยินยอมแกหนังสือสัญญา ฯลฯ² ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใน
รัฐสภา ส่วนผู้ดำเนินการในชั้นการปฏิบัติ และติดต่อกับประชาชนคือฝ่ายบริหาร ซึ่งมี
ขอบเขตการดำเนินงานขยายมากขึ้นทุกที ๆ ตามจำนวนประชากร และกิจกรรมของ
รัฐ ในขณะที่การดำเนินงานของรัฐสภา แม้แต่การใช้กรรมวิธีการ ซึ่งควรจะเป็น
จักรกลสำคัญที่สุดของรัฐสภา ก็อยู่ในขอบเขตจำกัดมาก เมื่อเทียบฐานะของรัฐสภา
และฝ่ายบริหารโดยคำนึงถึงปริมาณงานแล้ว รัฐสภาจึงอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่าฝ่าย
บริหาร กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอิสระมากขึ้น และปลอดจาก
การควบคุมของรัฐสภาในอัตราที่สูงขึ้นเป็นลำดับ โดยการค่อยเปลี่ยนรูปการปกครอง
ให้เกิดเสถียรภาพแก่ฝ่ายบริหารมากขึ้นในขณะที่อำนาจควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาลดลง
ซึ่งเป็นการใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะที่เน้นความมีอำนาจเหนือกว่าของ
ฝ่ายบริหาร

4.1.2 สถาบันรัฐสภาไม่ได้รับความสนใจจากมวลชนเท่าที่ควร

ผลสะท้อนจากการที่รัฐสภาไม่ได้รับความสนใจจากมวลชนส่วนหนึ่งจะเห็น
ได้จากการที่ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนราษฎร แต่ละครั้งมีผู้ใช้สิทธิ
ออกเสียงเลือกตั้งในอัตราที่ต่ำ พิจารณาได้จากสถิติการออกเสียงลงคะแนนในแต่ละ
ครั้ง คือ³

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1	15 พฤศจิกายน 2476	ผู้ใช้สิทธิ	41.45%
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2	7 พฤศจิกายน 2480	"	40.22%

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา,
เล่มที่ 85 ตอนพิเศษ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2511, มาตรา 134

(3) เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ "อาชีพรับราชการกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน",
วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 10, (ตุลาคม 2513).

กระทรวงมหาดไทย, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 3	12 พฤศจิกายน 2481	ผู้มีสิทธิ	35.03%
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 4	6 มกราคม 2489	"	32.52%
การเลือกตั้งเพิ่มใน 47 จังหวัด	5 สิงหาคม 2489	"	34.92%
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5	29 มกราคม 2491	"	26.54%
การเลือกตั้งเพิ่มใน 19 จังหวัด	5 มิถุนายน 2492	"	24.72%
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6	26 กุมภาพันธ์ 2495	"	38.76%
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7	26 กุมภาพันธ์ 2500	"	57.50%
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8	15 ธันวาคม 2500	"	40.10%
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 9	10 กุมภาพันธ์ 2512	"	49.16%

จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละครั้งไม่ถึงครึ่ง ยกเว้นการเลือกตั้ง เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ซึ่งก็คือเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตจนเกิดการเดินขบวนของนิสิตนักศึกษาประท้วงการเลือกตั้งนำไปสู่การสูญสิ้นอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้รับผิดชอบการเลือกตั้งในที่สุด

สมาชิกรัฐสภาเองโดยเฉพาะสมาชิกที่ไ้รับเลือกตั้งจากประชาชนก็มีส่วนทำให้ฐานะของรัฐสภาตกต่ำลงควย จากการที่สมาชิกทำตัวไม่ถูกต้องเช่นการที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเห็นแก่ตัว และเรียกร้องเงินและยศเพื่อแลกกับความสนับสนุน และการที่สมาชิกฝ่ายค้านพยายามใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญโดยไม่รับผิดชอบ เป็นต้น⁴ เป็นสาเหตุหนึ่งที่จอมพลสฤษดิ์ต้องทำการปฏิวัติยึดอำนาจและเลิกมรัฐสภา การทำตัวของสมาชิกรัฐสภามีผลสะท้อนถึงความรู้สึก และการยอมรับของประชาชนในสถาบันรัฐสภาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่ ส.ส. ใช้สิทธิทางกฎหมายหลอกลวงฉ้อโกงประชาชนจนเป็นเรื่องกรีกโครม แต่สภาผู้แทนชั่ง ส.ส. ผู้นั้นสังกัดไม่อนุมัติให้

(4) จากสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ อ่างตอจากกรมเลทองธรรมชาติ, 'สภาผู้แทนราษฎรในระบบการปกครองของไทย', วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 8 (มกราคม 2514) หน้า 14-15.

มีการจับกุม⁵ ก็มีส่วนทำให้ความรู้สึกของประชาชนต่อสถาบันรัฐสภา เป็นไปในทางลดความเชื่อถือและความสนใจลง

สื่อสารมวลชนต่าง ๆ มีส่วนอย่างมากในการที่จะชักจูงรวมทั้งสร้างความรู้สึกของประชาชนให้คลายไปในทางใด ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย หนังสือพิมพ์ยังมีบทบาทเป็นผู้สอนประชาชนให้เข้าใจบทบาททางการเมือง และปัญหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทางสังคม ฯลฯ แต่การที่จะให้หนังสือพิมพ์มีบทบาทดังกล่าวได้ก็จำเป็นต้องมีเสรีภาพที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความหวาดระแวงภัยจากผู้ใช้อำนาจในนามของรัฐ⁶ อันใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เมื่อคำนึงถึงความจำกัดในค่านิติสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไทยแล้ว หนังสือพิมพ์ไทยจึงมีแนวโน้มที่จะเสนอข่าวที่อาจมีผลสะท้อนนำความไม่ปลอดภัยมาสู่ตนน้อยที่สุด ใดแก่การเสนอข่าวทั่ว ๆ ไป ที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง ถ้าเป็นข่าวการเมืองก็มักจะเป็นข่าวเกี่ยวกับข้าราชการระดับรอง ๆ และรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาเป็นต้น ประชาชนผู้รับข่าวจากหนังสือพิมพ์จึงมีโอกาสที่จะไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องไต่ถามพอสมควร เช่น ในกรณีที่ทั้งรัฐบาลและรัฐสภา ต่างมีกรณีที่น่าตำหนิด้วยกันทั้งสองฝ่าย หากหนังสือพิมพ์เลือกไม่เสนอข่าวคานรัฐบาลหรือเสนอแต่น้อย แต่ประโคมข่าวคานรัฐสภาก็อาจเป็นผลให้ประชาชนลดความนิยมในรัฐสภาลงได้ ในขณะที่ยังไม่อาจหาความเที่ยงธรรมในการเสนอข่าวและความรับผิดชอบของหนังสือพิมพ์ไทยได้มากนัก เช่นในอดีต ที่ผ่านมานี้ หนังสือพิมพ์ในฐานะสื่อสารมวลชนจึงต้องรับผิดชอบในการที่ประชาชนได้รับภาพพจน์ที่ทำให้ขาดความเชื่อในสถาบันรัฐสภาด้วยส่วนหนึ่ง

(5) ประชาธิปไตย, ปีที่ 2 (27 กันยายน 2514) หน้า 13, 27, 32.

(6) กรมท. หองธรรมชาติ "ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา" ใน อมร รักษาสิทธิ์ และชัตติยา กรรณสูต, บ.ก., ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, 2515) หน้า 90 - 93.

สื่อสารมวลชนอีกชนิดหนึ่งซึ่งสำคัญคือวิทยุซึ่งมีโอกาที่จะส่งข่าวสารถึงประชาชนไ้มากกว่าและเร็วกว่าหนังสือพิมพ์ แต่จากข้อพิสูจน์ของเหตุการณ์เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 จะเห็นว่าวิทยุได้ตกอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลอย่างมากและเสนอข่าวข้อเท็จจริงที่บิดเบือน

สื่อสารมวลชนทั้ง 2 ชนิด ที่สำคัญทั้งหนังสือพิมพ์และวิทยุซึ่งควรจะมีส่วนเป็นผู้ให้ภาพพจน์, ข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ถูกต้องแก่ประชาชน จึงไม่สามารถดำรงความเที่ยงตรงได้ ได้กลายเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งที่สนับสนุนรัฐบาล และเป็นผลให้ภาพพจน์ของรัฐสภาตกต่ำลงในสายตาของประชาชน

ผลสะท้อนจากการที่ประชาชนขาดความศรัทธาและความสนใจในสถาบันรัฐสภาอาจพิจารณาได้ทางหนึ่งจากการที่มีการปฏิบัติ รัฐประหาร เลิกลมรัฐสภาขึ้นในเวลาที่ผ่าน ๆ มา หลายครั้ง แต่ประชาชนก็ไม่ได้แสดงความสนใจหรือพยายามที่จะร่วมมือกันปกป้อง สนับสนุนรัฐสภาเลย

4.1.3 สถาบันรัฐสภาไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ข้าราชการประจำ

ในลักษณะการเมืองแบบไทย ฝ่ายบริหารซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งตามวิถีทางการเมืองไม่สามารถแยกออกได้จากฝ่ายประจำ คือข้าราชการประจำ ในทางปฏิบัติจะปรากฏอยู่เสมอว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารเป็นบุคคลกลุ่มเดียว หรือคนเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางคานข้าราชการประจำ

ฝ่ายบริหารที่ดี ข้าราชการประจำที่ดี มีบทบาทและหน้าที่ในการบริหารการปกครองประเทศเพื่อให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุดคนานที่สุดแก่ประเทศ และยังความสุขในปริมาณที่มากที่สุดให้กับประชาชน แต่ทั้งนี้การบริหารการปกครองดังกล่าว ต้องเป็นไปภายในขอบเขตนโยบาย และวิธีการที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ในลักษณะของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำจะต้องมีการปฏิบัติงานที่ผิดแปลกไปจากกฎหมายและนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยอำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้วไม่มากนักน้อยทั้งโดยความไม่ตั้งใจ โดยตั้งใจ โดยสุจริตและโดยทุจริต ด้วยเหตุนี้ ทั้งฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำจึงมีความกลัวต่อการที่จะถูกบุคคลนอกขอฉกฉวยในการดำเนินงานของตน, กลัวที่จะถูกตรวจสอบ อันจะเป็นเหตุให้ความผิดปรากฏ และตนต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือเสียผลประโยชน์ในทางตำแหน่งหน้าที่การงาน

การที่ข้าราชการประจำบางส่วนพยายามเข้าดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหาร ก็คงจะพอเป็นเครื่องชี้ส่วนหนึ่งแสดงถึงความไม่ต้องการจะถูกตรวจสอบ เป็นวิธีการแสวงหาอำนาจที่สูงกว่าเพื่อให้เกิดอิทธิพลพอที่จะปกปิดข้อผิดพลาดของตน

การที่ข้าราชการประจำในต่างจังหวัด โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ มีความเกรงอกเกรงใจ "คนหนังสือพิมพ์" เป็นพิเศษ ก็แสดงความหมายในทำนองเดียวกัน

เมื่อเทียบกับ "คนหนังสือพิมพ์" รัฐสภาถึงแม้จะมีความอ่อนแอแฝงอยู่มาก แต่ก็อยู่ในฐานะที่จะ "ทำการตรวจสอบ" ได้ ในอัตราปริมาณและระดับที่ดีกว่ามาก เพราะมีตัวบทกฎหมายรับรอง อย่างน้อยที่สุดในระยะเวลาที่ผ่านมา ๗ มา ก็ได้มีปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นไม่น้อย โดยการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนเป็นสำคัญ สมาชิกสภาผู้แทนจะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบข้าราชการทุกระดับทั้งจากข้อมูลที่คนหาตัวเองและจากขอร้องเรียนของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน เช่นในระบอบปี 2512 ถึง 2514 สมาชิกสภาผู้แทนได้ทำการตรวจสอบและเปิดโปงพฤติกรรมของข้าราชการที่ปฏิบัติในทางส่อว่าทุจริตและไมยุติธรรม ปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ๆ ทั้งที่เป็นเรื่องจริงและไม่จริง และกรณี ส.ส. กลดาวรรณมนตรีก็เช่นกรณี "ทักษิณ" ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการภาษี เป็นต้น

ในอีกแง่หนึ่งจะปรากฏอยู่เสมอ ๆ เช่นเดียวกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนวิ่ง
 เสนอใช้ตำแหน่งหน้าที่และอิทธิพลของตนบีบบังคับข้าราชการให้ดำเนินการตามความ
 ประสงค์ของตน เช่น โห่สร้างถนน ซ่อมถนน สร้างดาววัตถุหรือให้บริการใด ๆ
 เป็นพิเศษ ในพื้นที่ที่สมาชิกผู้นั้นได้สัญญากับประชาชนไว้เป็นต้น ซึ่งก็เป็นความกดดัน
 ที่ทำให้เกิดความคับแค้นใจไม่น้อยในหมู่อำนาจการประจำที่ประสบเหตุการณ์ดังกล่าว

สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นแน่ที่นาจะสอดคล้องถึงความขัดผลประโยชน์
 ระหว่างฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำกับสมาชิกสภาผู้แทนอยู่ ซึ่งส่อว่าควรจะ
 เป็นมูลเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะข้าราชการประจำซึ่งไม่มีตำแหน่ง
 ทางการเมืองไม่ต้องการให้มีสถาบันรัฐสภาอยู่ และไม่ให้ความสำคัญกับสถาบันรัฐสภา
 หากพิจารณาในแนวทางนี้ น่าจะถือได้ว่า ข้าราชการประจำจำนวนไม่น้อยนอกจากจะ
 ไม่สนับสนุนรัฐสภาแล้ว ยังจะมีที่ทาในทางคัดค้านการคงอยู่ของสถาบันรัฐสภาอีกด้วย

4.1.4 สถาบันรัฐสภาขาดเสถียรภาพ

ในฐานะสถาบันรัฐสภาย่อมมีคุณค่า (Value) และคุณค่าของสถาบัน
 รัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย อาจพิจารณาได้ในแง่ของ "การเป็นตัวแทนของ
 ประชาชนและการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชน"

การพิจารณา "เสถียรภาพของสถาบันรัฐสภา" จึงอาจพิจารณาได้ใน
 2 ประเด็น คือ

- 1) ความสามารถของรัฐสภาในการรักษาคุณค่า (Value) ของตน
- 2) ความสามารถในการดำเนินงานในหน้าที่ เช่น การเรียกประชุม,
 จัดการประชุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายโดยต่อเนื่องครบถ้วน
 ไม่ถูกละเมิด

ในประเด็นแรกความมีหรือไม่มีเสถียรภาพของรัฐสภาขึ้นอยู่กับกรณีที่
 รัฐสภาสามารถหรือไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่าเป็นตัวแทนของกลุ่ม
 หรือสถาบันอื่นใด และการที่รัฐสภาสามารถหรือไม่สามารถดำเนินการตาม

เจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างสมเหตุสมผล

ในประเด็นที่สองความมีหรือไม่มีเสถียรภาพของรัฐสภาพิจารณาได้จาก การที่รัฐสภาสามารถหรือไม่สามารถดำเนินงาน, ปฏิบัติการในอำนาจหน้าที่ได้อย่าง ครบถ้วนและต่อเนื่องตามที่รัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมายกำหนดไว้ โดยไม่ถูกละเมิด หรือถูกละเมิด

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา รัฐสภาไทยยังมีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง โดยฝ่าย บริหารเข้ามาสมทบอยู่ด้วยเสมอ สมาชิกส่วนหนึ่งที่แต่งตั้งเข้ามาจะเป็นข้าราชการ ประจำอยู่ด้วยในขณะเดียวกัน จึงเป็นการสร้างตัวแทนฝ่ายบริหารและข้าราชการขึ้น ในรัฐสภา การใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเพียงบางส่วน ทำให้การเลือกตั้งมี ความหมายน้อยลงไปและผลการเลือกตั้งถูกบังคับอยู่โดยรัฐบาลใช้สมาชิกแต่งตั้งเป็น กำลังสำรองในรัฐสภาอยู่แล้ว⁷ มติของประชาชนที่แสดงออกผ่านการเลือกตั้งจึงไม่ สามารถก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือตัวบุคคลผู้บริหารได้โดยตรงและ เป็นผลให้สมาชิกเลือกตั้งส่วนหนึ่งละทิ้งความตั้งใจที่ดี และกลายเป็นนักฉวยโอกาส เพราะยึดมั่นในอุดมคติก็จะไม่ช่วยทำประโยชน์แก่ส่วนรวมไค้มาก⁸ ลักษณะการ คำเนิงานของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจึงออกมาในรูปเป็นพวกกับรัฐบาลหรือเป็นฝ่าย คานรัฐบาล แทนที่จะร่วมมือกับรัฐบาลโดยถือเอาเจตนารมณ์ของประชาชน หลักการ และเหตุผลเป็นใหญ่

James Madison รัฐบุรุษสหรัฐได้เขียนไว้ในหนังสือ Federalist ว่า "...ทฤษฎีการควบคุม (Check and Balances Theory) ตามหลักการ แยกอำนาจ (Seperation of Powers) นั้นมีคุณค่ายิ่งในแง่ที่ว่าอำนาจที่เป็น

(7) เช่น วุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ 2511 ซึ่งมีจำนวน 3 ใน 4 ของ สมาชิกสภาผู้แทน

(8) พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 18.

ขององค์กรหนึ่งไม่ควรจะถูกใช้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยองค์กรอื่น และไม่ควรถูกใช้โดยองค์กรหนึ่ง (ในสามองค์กร คือผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ) มีอำนาจเหนือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อื่นในการใช้อำนาจของตน....."⁹

ในทางพฤตินัยไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจโดยใช้ทฤษฎี Check and Balances อย่างสมเหตุสมผล ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งรัฐสภาขึ้นมา อำนาจภายนอกได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วยโดยตลอด อิทธิพลของฝ่ายบริหารครอบงำรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่คอยเสถียรภาพที่สุดในองค์กร ที่ใช้อำนาจอธิปไตย รัฐสภาไทยถูกใช้เป็นเพียงเครื่องรับรองความถูกต้องของฝ่ายบริหาร มีน้อยครั้งเหลือเกินที่รัฐสภาไทยสามารถกระทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง¹⁰

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญเมื่อประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่เพิ่มพูนขึ้นเพราะปัญหาต่าง ๆ ของประเทศทวีขึ้นเรื่อย ๆ เช่น ปัญหาการครองชีพ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแทรกแซงบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ ปัญหาน้ำมัน ฯลฯ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบแก้ไขของฝ่ายบริหาร เป็นผลให้ฝ่ายบริหารเรียกร้องอำนาจเพิ่มขึ้นในการแก้ปัญหา อำนาจของรัฐสภาในทางเปรียบเทียบจึงมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ เพราะความแตกต่างในอัตราความเร็วเติบโต การคงอยู่อย่างต่อเนื่องและการปฏิบัติ คำนึงงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ตามที่ได้ศึกษาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นว่ารัฐสภาไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนและไคลคลบทบาทจากการเป็นผู้แสดงอำนาจสูงสุด มาเป็นผู้ควบคุมการใช้ อำนาจสูงสุดให้อยู่ในขอบเขตมิใช่ควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามเจตนางานของสภาอย่าง

(9) เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเชษฐ "หลักรัฐศาสตร์" (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2508) หน้า 267.

(10) กมล สมวิเชียร "พัฒนาการเมืองไทย" (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513) หน้า 65.

แตกอน¹¹

ยิ่งกว่านั้น เหตุการณ์ภายในและภายนอกประเทศเปิดโอกาสให้คณะทหาร
 อ้างสถานการณ์และความจำเป็นในการเข้าแทรกแซงควบคุมการบริหารประเทศ และ
 โดยที่ทหารคุ้นเคยกับระบบการใช้อำนาจเด็ดขาดอยู่เป็นปกติวิสัย การที่ทหารเข้ามา
 ใช้อำนาจจึงมีแนวโน้มที่จะกระทบกระเทือนถึงเสถียรภาพรัฐสภาด้วย ถ้าประเทศขาด
 เสถียรภาพทางการเมือง เพราะการทรยศหักหลังของนักการเมืองอาชีพหรือภัยคุกคาม
 จากต่างประเทศซึ่งอาจมีจริงหรืออาจเอวามืออยู่ คณะทหารก็จะถือโอกาสเข้ายึด
 อำนาจโดยอ้างเอาการรักษาความสงบเรียบร้อยและสร้างเสถียรภาพทางการเมือง
 ของประเทศเป็นสาเหตุในการเข้ายึดอำนาจ¹²

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ทหารได้
 เข้ามามีบทบาทโดยตรงและโดยอ้อมในการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงและเลิก
 รัฐสภาหลายครั้งหลายหน เช่น 8 พฤศจิกายน 2490 คณะทหารกลุ่มหนึ่งทำการรัฐ
 ประหารขุนเลิศรัฐสภาเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการปฏิวัติเมื่อ 20 ตุลาคม
 2501 และ 17 พฤศจิกายน 2514

รัฐธรรมนูญเองไม่สามารถดำรงความเป็นกติกากการเมืองให้กับรัฐสภา
 เพื่อป้องกันกรแทรกแซงของฝ่ายบริหารและคณะทหารได้ ปราบกฏวาระหว่าง 24
 มิถุนายน 2475 ถึง ธันวาคม 2515 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ กันใช้ถึง
 9 ฉบับ¹³ รัฐธรรมนูญถูกเลิกล้มเปลี่ยนแปลงบ่อยยิ่งกว่ากฎหมายอื่น ๆ เสียอีก

(11) พงศ์เพ็ญ ศฤนตาทภัย, Op.cit., หน้า 29.

(12) กระเมธ ทองธรรมชาติ, Op.cit., หน้า 49.

(13) คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ฉบับชั่วคราว, พ.ศ. 2475 ฉบับถาวร,
 พ.ศ. 2489, พ.ศ. 2490, พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.
 2495, พ.ศ. 2502, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2515, และอาจจะมียุทธธรรมนูญฉบับ
 พ.ศ. 2517 อีกฉบับหนึ่ง

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาขาดเสถียรภาพและขาดกลไกปกป้องตนเอง ไม่สามารถดำเนินงานได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่และเจตจำนงของรัฐสภาและประชาชนได้

4.2 บทบาทของรัฐสภา

การพิจารณาถึงบทบาททางการเมืองของรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพิจารณาตัดสินในขั้นสุดท้ายในประเด็นความอ่อนแอของรัฐสภา

บทบาทหมายถึง การดำเนินการและผลงานของรัฐสภาจากขอบข่ายหน้าที่ที่กำหนดไว้รวมทั้งที่ควรจะเป็นไปด้วย

4.2.1 การตัดสินใจและแก้ปัญหาของประเทศ

นอกจากการพิจารณาออกกฎหมายและการตรวจสอบกิจกรรมของรัฐบาลในอัตราที่ต่ำแล้ว รัฐสภาไทยแทบจะไม่ได้มีบทบาททางอื่น ๆ ที่สำคัญในการตัดสินใจและแก้ปัญหาของประเทศ เป็นเพราะลักษณะงานของรัฐสภาไทยเป็นงานที่กระทำกันในการประชุมและในที่ประชุมของรัฐสภาหรือแต่ละสภาเป็นส่วนใหญ่ รัฐสภาไทยยังขาดการแบ่งสรรงานให้ย่อยลงในรูปคณะกรรมการและอนุกรรมการที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการดำเนินงานของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐสภามีจำนวนและความเชี่ยวชาญในขอบเขตจำกัด ทำให้รัฐสภาขาดความกระตือรือร้นและความสามารถที่จะชวนชวายติดตามตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหารและกระทำกรอื่น ๆ ในวิถีทางต่าง ๆ ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารเองมีเครื่องมือ, กำลังคนและสายงานกระจายครอบคลุมทุกอาณาเขตและกิจกรรมของประเทศ รัฐบาลต่าง ๆ คิเล็กซึ่งกว่า น่าจะเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งให้ฝ่ายบริหารเชื่อมั่นในความสามารถที่เหนือกว่าของตน เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสภา การขาดความเชื่อมั่นในความสามารถ (Capability) ของรัฐสภาเป็นแนวโน้มให้ฝ่ายบริหารรวมทั้งประชาชนคล้อยที่จะให้ปัญหาสำคัญ ๆ และนโยบายต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ตกลงกันในกลุ่มฝ่ายบริหาร และรัฐสภาเป็นเพียงผู้ถูกจำใจยินยอมรับทราบหรืออนุมัติการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร

รัฐสภาไทยอยู่ในสภาพที่มีข้อบกพร่องสำคัญของระบอบประชาธิปไตยของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งหากขาดไปก็จะเป็นทำให้หมดความเป็นประชาธิปไตย แต่ปรากฏว่าสื่อมวลชนต่าง ๆ ก็ดี บุคคลระดับผู้นำของประเทศก็ดี จำนวนไม่น้อยยังมีความเชื่อและความเห็นว่าประชาธิปไตยสามารถมีได้โดยไม่ต้องมีรัฐสภา และในขณะเดียวกันการเมืองของไทยก็ทำได้เป็นประชาธิปไตยไม่ รัฐสภาจึงตกอยู่ในฐานะเป็นอารมณ์เสริมแต่งระบอบการปกครองให้ดูงดงามขึ้นแต่ภายนอก ไม่ได้รับอำนาจบทบาทในการตัดสินใจและตัดสินใจนโยบายสำคัญ เมื่อฝ่ายบริหารผู้สวมใส่รัฐสภาเป็นอารมณ์ไม่พอใจไม่ชอบใจขึ้นเมื่อใดก็ผลักดันไปและหาอารมณ์อื่นใหม่มาประดับเรื่อยไป รัฐสภาจึงต้องล้มลุกคลุกคลาน ไม่มีโอกาสสร้างสมประสพการณ์และพัฒนาขยายบทบาทของตน

สาเหตุอย่างหนึ่งที่รัฐสภามีบทบาทในการร่วมตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศน้อย อาจเป็นเพราะว่ารัฐสภาในสมัยหนึ่ง ๆ ต่างก็สร้างขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งต่างก็สร้างขึ้นมาสำเร็จด้วยความกลัวและมุ่งหวังที่จะป้องกัน มิให้การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหมู่พวกใดเกิดขึ้นหรือมีอำนาจขึ้นมาได้ รัฐสภามิได้เกิดจากรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานอยู่บนสภาพความเป็นจริงของสังคมในขณะหนึ่ง ๆ รัฐสภาในขณะใดจึงได้รับความนิยมนับสนุนเพียงจากบุคคลบางส่วนที่คิดหรือเชื่อว่าตนได้ประโยชน์ แต่ไม่ได้รับความสนับสนุนหรือถูกคัดค้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

4.2.2 บทบาทในการพัฒนาการเมืองและประชาธิปไตย

บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐสภาไทยอาจกระทำได้คือบทบาทในการพัฒนาการเมืองให้เกิดลักษณะการเมืองที่ทันสมัยสามารถระดมสรรพกำลังในชาติมาใช้ในรอบของประชาธิปไตยและอำนวยความสะดวกเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพและโดยสันติวิธี¹⁴ เช่นเดียวกับการอำนวยความสะดวกสนับสนุนให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงขึ้นในประเทศไทย

(14) กมล สมวิเชียร Op.cit., หน้า คำนำ.

แต่จากเหตุการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองของรัฐสภาที่ผ่านมา รัฐสภายังไม่สามารถอำนวยให้เกิดการพัฒนาการเมืองหรือช่วยการพัฒนาประชาธิปไตยได้ เพราะอุปสรรคหลาย ๆ ประการใดก็ตาม การที่รัฐสภาไม่สามารถป้องกันตนเองได้ การทหารและข้าราชการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ให้มีอำนาจมากขึ้น ๆ ผลสะท้อนจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์และสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ การศึกษาของประชาชน และการที่รัฐสภาเกิดขึ้นและคงอยู่อย่างโดดเดี่ยวปราศจากรากฐานที่ประชาชนเป็นต้น ซึ่งจะไกลลวพอบเป็นสังเขป คือ

4.2.2.1 รัฐสภาไม่ได้มีรากฐานที่ประชาชน

การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบการปกครองแบบมีรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญโดยคณะราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น กล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะด้านตัวบุคคล และขออ้างถึงที่มาแห่งอำนาจปกครอง มิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้อำนาจในการปกครองประเทศตกอยู่ในมือของประชาชนเช่นที่กล่าวอ้างกันไม่ มีลักษณะบางประการที่แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรเองได้สร้างองค์การต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยในแง่ที่รวมอำนาจไว้ให้กลุ่มของตนเท่านั้น สถาบันต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นใหม่ได้กลายเป็นเครื่องค้ำจุนการปกครองคณะราษฎรให้ดำรงอยู่ได้ เช่นการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ขึ้น การดำเนินการของกลุ่มคณะราษฎรในระยะต่อมา ก็เป็นผลให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้นมาก จนเกินกว่าที่รัฐสภาจะควบคุมอยู่ได้ นับว่าการเริ่มต้นของระบอบการปกครองของคณะราษฎรมิได้เป็นไปตามอุดมการณ์ประชาธิปไตยตามกระบวนการที่ควรเป็น เป็นความผิดพลาดของคณะราษฎรที่ไม่สามารถทำให้กระบวนการเมืองดำเนินจากกลางไปสู่บนตามหลักการปกครองประชาธิปไตยได้ การเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. 2475 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างกระตั้นหันโดยที่ประชาชนไม่รู้ตัวและไม่เคยมีความรู้ในระบอบใหม่มาก่อน ไม่เข้าใจคุณค่าของประชาธิปไตยและไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยที่

คณะราษฎรนำมาใช้ใหม่¹⁵ คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง และคณะผู้บริหารรุ่นต่อ ๆ มา มุ่งสร้างฝ่ายบริหารให้แข็งแกร่งในทางที่ผิดคือ มุ่งแต่จะหากำลังสนับสนุนในรัฐสภา แทนอภิรัฐสภาไม่เหลียวแล ไม่มีการวางแผนพัฒนาการเมืองในลักษณะที่จะกระตุ้นประชาชนให้มีความสำนึกและรวมตัวกันเป็นพลังการเมือง¹⁶ ในด้านความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนพิจารณาจากรายงานผลการวิจัยของคณาจารย์ชุดหนึ่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ ปรากฏว่าแม้จนถึง พ.ศ. 2515 แล้ว ก็ยังมีประชาชนที่มีความไม่เข้าใจและเข้าใจอย่างไม่ถูกต้องเป็นอันมาก โดยพิจารณาจากคำตอบคำถามต่าง ๆ บางคำถาม ดังนี้¹⁷

1. คำถาม	ความหมายของประชาธิปไตย	
คำตอบ	ไม่ทราบ	49.88 %
	หมายถึงการมีส่วนร่วมในการปกครอง	27.08 %
	หมายถึงการมีการเลือกตั้ง	10.58 %
	ตอบในแนวทางอื่น ๆ	10.96 %
2. คำถาม	รัฐธรรมนูญ คือ	
คำตอบ	กฎหมายสูงสุด	38.79 %
	ไม่ทราบ	56.71 %

(15) เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทย" (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513) หน้า 140 - 161.

(16) *Ibid.*, หน้า 162.

(17) ศาสตราจารย์ พ.อ.บรรจบ อัครกุลย์ และพวก, รายงานผลการวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย, (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515) หน้า 78 - 82.

แสดงให้เห็นถึงว่าผู้ตอบซึ่งผู้วิจัยได้ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากบางจังหวัดและอำเภอในประเทศไทย ส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจในระบอบการปกครองใหม่ ซึ่งคณะราษฎรสถาปนาขึ้นมาถึง 40 ปีแล้ว

ความไม่เข้าใจของประชาชน การปฏิบัติของผู้นำฝ่ายบริหารเอง และสภาพภูมิ ๗ คอน ๗ ของรัฐสภาต่างก็มีส่วนทำให้การเมืองการปกครองดำเนินอยู่ในระดับผู้บริหารและบุคคลชั้นนำของประเทศ ขาดสื่อกลางที่ต่อเนื่องเป็นลำดับจนถึงประชาชนทั่วไป และขาดการรับรู้และเห็นชอบของประชาชน

พิจารณาในด้านการรวมกลุ่มของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากรัฐบาลมีความรับผิดชอบมากขึ้นจะพบว่าการขยายตัวของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำมิได้ควบคู่ไปกับการขยายตัวของฝ่ายการเมืองเลย เข้าลักษณะที่ว่า ถ้าหากการขยายตัวของฝ่ายประจำเกิดขึ้นก่อนเวลาอันควร (Premature) หรือรวดเร็วเกินไป โอกาสที่สถาบันการเมืองจะเจริญโดยม่นอยลง จากการที่หน่วยงานฝ่ายบริหารมีความเกี่ยวพันที่จะต้องดำเนินงานตามแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของกระทรวง ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔ ๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐ ที่เกี่ยวข้องของกระทรวง ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔ ๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐ ต้องมีการประสานงานกับประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยพยายามรวบรวมบุคคลที่มีผลประโยชน์ในกิจการต่าง ๆ แล้วสนับสนุนให้บุคคลเหล่านั้นตั้งเป็นสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น เช่น สมาคมชาวนา ฯลฯ เพื่อดำเนินงานพัฒนาภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ซึ่งสมาคมเหล่านี้แม้จะมีผลดีในทางเศรษฐกิจแต่ก็มีส่วนกระทบกระเทือนการพัฒนาการเมืองมาก เพราะนอกจากจะเป็นการต่อต้านของฝ่ายข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารให้กว้างขวางออกไปแล้วการเพิ่มจำนวนของกลุ่มผลประโยชน์ที่ทางราชการก่อตั้งขึ้นในลักษณะนี้เท่ากับเป็นการขยายตัวของฝ่ายประจำหรือฝ่ายบริหาร มิได้เป็นการส่งเสริมอำนาจของประชาชนในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลแต่อย่างใด¹⁸

(18) กมล ทองธรรมชาติ, Op.cit., หน้า 56 - 67.

กลุ่มชาวนาคือ สมาคมชลประทานราษฎร์¹⁹ เป็นตัวอย่างการรวมกลุ่มประชาชน
ที่เกิดจากการริเริ่มของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

พิจารณาถึงกลุ่มและสมาคมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทยจะพบว่าจะส่วนใหญ่
เป็นการรวมกันอย่างหละหลวม หรือไม่ก็เป็นสมาคมที่มีแต่กิจกรรมทางคานส์สนทนาการ
ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคมเองก็ได้อำหนดห้ามจัดตั้งสมาคมใด ๆ ที่มี
วัตถุประสงค์ในทางการเมือง เท่ากับเป็นการตัดโอกาสที่สมาคมจะดำรงฐานะเป็น
กลุ่มผลประโยชน์สนับสนุนและเป็นสื่อกลางเชื่อมรัฐสภา พรรคการเมืองกับประชาชน
ตามหลักความสัมพันธ์ในรูปประชาธิปไตย

ข้อสำคัญที่มีผู้กล่าวกันมากกว่าทำให้การรวมกลุ่มทางคานส์สนทนาประชาชนเกิดขึ้น
โดยยากคือ ประเทศชาติชนชั้นกลาง ประชาชนในระดับที่พอจะถือได้ว่าเป็นชนชั้นกลาง
ก็เป็นพ้อคาเสียเป็นส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนต่างคาวหรือมิฉะนั้นก็เป็นพวกที่ไม่สนใจเรื่องการเมืองการปกครอง
ปัญญาชนผู้ได้รับการศึกษาดีจำนวนไม่น้อยที่ยังมีความรู้สึกนึกคิดเป็น
คนไทยและ Active ในทางการเมือง ก็เข้าอยู่ในระบบราชการเสียบาง ขาดสื่อ
กลางที่จะชักนำให้มีการรวมกลุ่มเกิดขึ้น การรวมกลุ่มของนักเรียน นักศึกษาประชาชน
ในอดีต ถึงแม้จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวก็ยังถือเป็นการรวมกันในลักษณะชั่วคราว และ
ขาดความแน่นอนในเป้าหมาย แม้แต่เหตุการณ์เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นผลให้มีการ
เปลี่ยนแปลงรัฐบาลเกิดขึ้นก็เป็นเพียงเหตุการณ์บังเอิญซึ่งเกินความคาดหมายและ
เกิดจากการคาดคะเนเหตุการณ์ผิดพลาดของรัฐบาลชุดเก่า แม้จนปัจจุบันก็ยัง
สามารถหากกลุ่มของประชาชนหรือนักศึกษาใดที่จะมีความมั่นคงและมีเป้าหมายการ
ดำเนินการที่กว้างไกลและต่อเนื่องพอจะเป็นความหวังที่จะเป็นดูทางกรรวมกลุ่มของ
ประชาชนทั่วไปได้ กลุ่มต่าง ๆ ยังมีมากมายเกินไปและขาดความคงทนขาดหลักการ
เป็นการรวมกลุ่มโดยยึดตัวบุคคลมากกว่าหลักการ

(19) นายเบญจกุล มะกะระรัช และพวก, วิทยาการของข้าราชการฝ่าย
ปกครอง, (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์ 2512,) หน้า 156 - 160.

พลังอันมหาศาลทางค่านิยมประชาชนนั้น จะสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในการสร้างความมั่นคง เพิ่มอำนาจต่อรอง และขยายบทบาทของรัฐสภาได้ก็โดยที่จะต้องมีการจัดระเบียบและรวมพลังของประชาชนที่กระจัดกระจายอยู่ให้เป็นกลุ่มก้อนในรูปแบบต่าง ๆ ที่สนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ได้แก่ การรวมในลักษณะของกลุ่มอาชีพ (Professional Groups) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) ฯลฯ กลุ่มต่าง ๆ และสมาคมทางค่านิยมประชาชนจะเป็นรากฐานอำนาจของรัฐสภา และในขณะเดียวกันก็จะเป็นลักษณะการแสดงออกของความตองการของประชาชน และเป็นคู่มือในการต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางค่านิยมประชาชน ตามกระบวนการประชาธิปไตย

กลุ่มทหารกลายเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งที่สุดในประเทศ มีการจัดองค์การที่ดี มีการวางรูปกำลังรบไว้ในกองบัญชาการทหารสูงสุด สภากลาโหม สภาป้องกันราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังหาวิธีดึงเอาพลเรือนเข้าเป็นพวกด้วยการจัดตั้งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรอีกด้วย²⁰ ผลก็คือ... รวมกลุ่มทางค่านิยมทหารและข้าราชการประจำเข้มแข็งมากในขณะที่การรวมกลุ่มทางค่านิยมประชาชนไม่ได้เกิดขึ้นในระดับที่ทัดเทียมกัน

การที่ไม่เกิดการรวมกลุ่มในระดับของประชาชนดังกล่าว อาจมีสาเหตุจากการที่ประชาชนขาดความสนใจจากกลุ่มกึ่งและความเห็นพ้องต้องกันในทางการเมือง ไม่เข้าใจถึงความเกี่ยวพันระหว่างสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของตนกับผลสะท้อนของการเมืองถึงชีวิตประจำวันของตนก็ได้

ประชาชนไทยส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นชาวนา ลักษณะการประกอบอาชีพต้องพึ่งตนเองและคินฟ้าอากาศจึงเกิดอุปนิสัยไม่อยากเอาธุระในสิ่งทีนอกเหนือชีวิตประจำวันของตน ประกอบกับประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์ปกครอง ประชาชนอยู่ด้วยความร่มเย็นเป็นสุขมาเป็นเวลานานร้อย ๆ ปี ประชาชนและผูปกครองอยู่ด้วยความไว้นือ

(20) ประชาธิปไตย, ปีที่ 3, (25 ตุลาคม 2414) หน้า 27.

เข้าใจกัน ถือว่าฐานะในการปกครองบ้านเมืองเป็นผู้ปกครอง ซึ่งจะดำเนินการไปตามชอบใจ ประกอบกับเศรษฐกิจของไทยไม่เคยคับแค้นมาก บ้านเมืองและประชาชนยังพอจะอยู่กินกันไปได้ จึงไม่มีชนวนที่จะทำให้ประชาชนสนใจการเมือง การให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชนที่จะทำให้คนเหล่านั้นต้องสอนกันทางปากทางทองยิ่งกว่าจะสอนทางหนังสือเรียน กระนั้นก็ปรากฏว่าแม่แก่การให้การศึกษาด้านการเมืองในรูปวิชาหน้าที่พลเมืองศีลธรรมแก่ประชาชนก็ยังกระทำอยู่ในขอบเขตจำกัดและสอนให้จดจำมากกว่าจะช่วยให้เกิดความนึกคิดตรึกตรองหาเหตุผลความถูกต้อง

อุดมการณ์จะเป็นเครื่องระดมจิตใจของคนหมู่มากให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อให้มีการปฏิบัติตามอุดมการณ์นั้น ๆ ในสายตาของประชาชนการเปลี่ยนแปลงเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงตัวผู้ปกครองมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากระบบเจ้าขุนมูลนายมาเป็นระบบที่ประชาชนเป็นใหญ่ โดยมีรัฐบาลและข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน ประชาชนยังไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างกลุ่มคณะราษฎรกับกลุ่มเจ้าขุนมูลนายได้²¹

ระบบสังคมที่ขาดชนชั้นกลาง ระบบราชการที่มีพื้นฐานบนความเป็นเจ้าคนนายคน ตลอดจนทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและข้าราชการซึ่งสืบเนื่องมาจากสมัยโบราณ ทำให้เงื่อนไขประการสำคัญ ๆ ที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเสมอภาค ฯลฯ ขาดหายไป²²

ในระยะแรกหลังการปฏิวัติ 2475 คณะราษฎรส่วนหนึ่งยังมีความเข้าใจ

(21) อานันท์ อาณูจนพันธ์, "การพัฒนาสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การศึกษาเกี่ยวกับศาสนา การเมืองและการเปลี่ยนแปลงแนวความคิด" ใน วิจัย บำรุง "รัฐศาสตร์ 14" (นครหลวง : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2515) หน้า 124.

(22) ลีลิต ชีรเวทิน "การเมืองไทยกับประชาธิปไตย", รัฐศาสตร์สาร, ปีที่ 1, (มีนาคม - เมษายน 2516) หน้า 8.

และยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตยอยู่ แต่ความหวาดกลัวและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ก็เป็นสาเหตุที่คณะราษฎรไม่ปล่อยให้เกิดขบวนการ เมืองในระดับประชาชน ในขณะที่ คณะราษฎร เองก็ยังซัดกันอยู่ในปัญหาอุดมการณ์ และฝ่ายทหาร เริ่มตระหนักว่าการมี อำนาจบริหารประเทศไม่ท้องฟุ้งอุดมการณ์หรือกำลังของประชาชนแต่อย่างใด เพราะ การปฏิวัติ 2475 ก็ยังสำเร็จได้ในลักษณะเดียวกัน²³

การที่สังคมไทยมีลักษณะทางคนต่างช่วยตนเอง ขาดความรู้สึกว่ามีรัฐใน ชีวิตประจำวันของประชาชน ขาดความรู้สึกในหมู่ประชาชนว่าสังคมและรัฐเป็นสิ่งสำคัญ อันจะขาดเสียมิได้ในการดำรงชีพ การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ ปัจจุบันโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์รวมกัน และการมองระยะไกล ก็เป็นปัญหาสำคัญที่ กีดขวางการรวมกลุ่มของประชาชนและการแพร่ขยายของอุดมการณ์อีกประเด็นหนึ่ง เพราะอุดมการณ์โดยตัวของมันเองไม่มีตัวตน การยึดถืออุดมการณ์ไม่อาจส่งผลให้ผู้ ยึดถือไปประโยชน์ทันที แต่จะมีผลออกเงยในอนาคตหรือในอนาคตข้างหน้า²⁴

การมีอุดมการณ์ทางการเมืองไม่ได้แปลว่า ประชาชนจะต้องมีค่านิยม ความคิดความเชื่อทางการเมืองตรงกันหมด และเป็นอย่างเดียวกันทั่วประเทศ ยังมี ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สนใจว่าใครจะเป็นรัฐบาล และเมื่อพูดถึงรัฐบาลก็แสดง ความรู้สึกในแง่ที่ว่ารัฐบาลมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อคนจะได้ประกอบอาชีพ และดำรงชีวิตอยู่โดยสะดวก ประชาชนประเภทนี้จะกล่าวว่าเขาไม่สนใจการเมือง

(23) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "อุดมการณ์ทางการเมืองของไทย" ใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (รวบรวม) อุดมการณ์กับสังคมไทย รวบรวมบทความและบันทึกจากการสัมมนา วันที่ 13-14 พ.ย. 2514 ณ ตึก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดยสมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515) หน้า 36 - 39.

(24) Ibid., หน้า 44 - 51

เลยก็ไม่ถูกนัก เพราะอย่างน้อยเขาก็ยังสนใจและรู้สึกผูกพันในส่วนใดเสียที่เกี่ยวข้องกับการปกครองของรัฐบาล²⁵ เป็นการทำงานที่จะให้เกิดการรวมกลุ่มในหมู่ประชาชนประเภทนี้กว่าประชาชนซึ่งไม่เข้าใจและไม่สนใจที่จะรับฟังข่าวสารความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการเมืองการปกครองเลย หากได้ใช้การกระตุ้นและชี้แจงถึงความเกี่ยวพันระหว่างการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตของเขากับการปกครองบ้านเมืองอย่างแจ่มชัดพอ

ในขณะที่รักษาความอิสระเสรี ประชาชนไทยก็ยังมีลักษณะการเคารพอาวุโสแบบยอมรับอำนาจ ทำให้เกิดความสัมพันธ์บนพื้นฐานที่ไม่เท่ากัน ถึงแม้ว่าจะมีแนวโน้มที่ขึ้นจากการวิจัยส่วนตัวอย่าง เมื่อ พ.ศ. 2515 ซึ่งแสดงถึงการใช้เหตุผลแทนระบบอาวุโสมากขึ้น²⁶

ทางหนึ่งที่จะให้ประชาชนเกิดความสนใจทางการเมืองได้จะต้องแก่โดย การให้การศึกษาดังแต่ชั้นประถม สอนตั้งแต่เรื่องพื้นฐาน เช่น ความยุติธรรมคืออะไร อะไรคือรัฐบาล, รัฐสภา, ศาล, มีหน้าที่อย่างไร, ทำไมจึงต้องมีอยู่ ถ้าไม่มีอยู่จะมีผลกระทบกระเทือนกับการดำรงชีวิตอย่างไร, มนุษย์เกิดขึ้นมา มีสิทธิอะไรติดตัวมาบ้าง ทำไมจึงต้องมาอยู่รวมกันเป็นสังคมเป็นประเทศ ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตามจะ สามารถทำให้ประชาชนเกิดความสนใจในทางการเมืองขึ้นมาได้แล้ว ก็ยังจำเป็นที่จะต้องให้ชาวขอมูลที่ถูกต้องเป็นประจำแก่เขาเหล่านั้นด้วย สื่อมวลชนจึงเป็นปัจจัยและเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่ง

(25) สวัสดิ์ สุคนทรังษี, "ประชาชน อุดมการณ์และผู้นำของสังคมไทย", "พัฒนบริหารศาสตร์", ปีที่ 13, (ต.ค. 2516) หน้า 433 - 464.

(26) ศาสตราจารย์ พ.อ. บรรจบ อัสกุลย์ และพวก, Op.cit., หน้า 52 - 55

ปัจจุบันลักษณะการเสนอข่าวของสื่อมวลชนก็คือ การแถลงจากทางรัฐบาล ก็ดี มักมีความขัดแย้งกันอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะพิจารณาในประเด็นเป็นผู้ให้การศึกษา ทางการเมืองแก่ประชาชน ตัวอย่างเช่นประชาธิปไตยในสายตาและการรับรู้ผ่านสื่อมวลชนและเอกสารต่าง ๆ ประชาธิปไตยดูจะมีมากมายหลายรูป มีทั้งประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ประชาธิปไตยแบบมีการเลือกตั้ง แบบไม่มีการเลือกตั้ง ประชาธิปไตยแบบมีรัฐธรรมนูญ และไม่มีการรัฐธรรมนูญเป็นต้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้ที่มีความสนใจในกิจการเมืองการปกครองประเทศ ก็จะไม่สามารถมีความสำนึก ความเข้าใจที่ถูกต้องถึงวิถีทาง กรรมวิธีทางการเมืองและสิทธิหน้าที่ของตนเองได้ เป็นข้ออธิบายทางหนึ่งว่าเหตุใดในประเทศไทยจึงหาความเห็นพ้องต้องกันในการคิดเห็นทางการเมืองที่จะให้เกิดขบวนการเมือง (Movement) ขึ้นได้ยาก ถึงแม้จะได้อยู่ในสภาพที่น่าจะเกิดขึ้นถึง 40 ปีเศษ แล้วก็ตาม

ระบบพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพมีความรับผิดชอบและยึดถือนโยบายหลักการเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับจะสร้างพื้นฐานการปกครองในรูปรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งมีรากฐานอยู่ที่ประชาชน พรรคการเมืองที่เข้มแข็งทั้งในด้านอุดมการณ์และการดำเนินงานจะสามารถป้องกันการแทรกแซงของปฏิบัติการที่ขัดต่อประชาธิปไตยและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองได้ พรรคการเมืองในประเทศไทยยังไม่จัดเข้าลักษณะพรรคใหญ่และน้อยพรรค ยิ่งขาดระเบียบวินัย ยึดถือตัวบุคคล ยังไม่เป็นพรรคมวลชน รวบรวมขึ้นจากบรรดาสมาชิกซึ่งเป็นบุคคลในรัฐสภา และยังใช้ระบบการให้ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวสมาชิกพรรค พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเกือบทุกสมัยโดยเฉพาะในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ยังใช้ระบบการให้ตำแหน่งและผลประโยชน์เป็นเครื่องผูกพันสมาชิก และความจงรักภักดีของสมาชิกต่อรัฐบาล พรรคการเมืองประเภทนี้จะมีอายุสั้นเท่า ๆ กับความพอใจ และอำนาจการเมืองของบุคคลผู้เป็นผู้นำพรรค พรรคฝ่ายค้าน เช่นกรณีพรรคประชาธิปัตย์ ระหว่าง พ.ศ. 2512 ถึง 2514 ก็ยังไม่อาจเรียกว่าผูกพันกันอยู่ด้วยความเห็นพ้องต้องกันในนโยบาย แต่เป็นการรวมเพราะ "ความเห็น

พ้องต้องกันในความไม่นิยมรัฐบาลในขณะนั้น" เสียเป็นส่วนใหญ่ การช่วยเหลือในเรื่องเงินทองทรัพย์สินสำหรับสมาชิกที่มีปัญหา ยังเป็นสิ่งที่ต้องกระทำเป็นครั้งคราวเพื่อป้องกันการขายตัวให้กับพรรคอื่น

แต่ไม่ว่าจะเป็นพรรคฝ่ายค้านหรือพรรครัฐบาลก็ยังประกอบขึ้นด้วยสมาชิกรัฐสภาเป็นกำลังสำคัญ รากฐานของพรรคการเมืองไม่ได้อยู่ที่ประชาชน แต่สร้างจากชนชั้นนำกลุ่มหนึ่ง พรรคการเมืองมิได้เป็นผลผลิตของการเมือง และความต้องการของประชาชน แต่การเมืองเป็นผลผลิตของพรรคการเมืองในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองก็ยังไม่สามารถมีบทบาทถึงขนาดเป็นผู้กำหนดวิถีการเมืองได้

ในวิถีทางที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องมีรากฐานการดำเนินการจากขบวนการเมืองต่าง ๆ ของประชาชนในรูปกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผู้สนใจ สมาคม ฯลฯ ซึ่งสร้างต่อเนื่องกันขึ้นมาตามลำดับ และทำการกลั่นกรองขั้นสุดท้ายในพรรคการเมืองเพื่อผลิตผลออกมาเป็นนโยบายที่จะใช้ในการบริหารประเทศ โดยลักษณะนี้ประชาชนคือผู้สร้างและก่อตั้งพรรคการเมือง และพรรคการเมืองเป็นผู้ฝึกฝนและผลิตนักการเมืองเพื่อบริหารประเทศ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาของการเมืองไทย นักการเมืองเป็นผู้สร้างพรรคการเมือง และพรรคการเมืองจะพยายามหาความสนับสนุนจากประชาชนตามความต้องการของนักการเมือง อย่างไรก็ตาม ในรัฐสภาระหว่าง พ.ศ. 2512 - 2514 กรณีของพรรคสหประชาไทย และพรรคประชาธิปไตย ได้มีการพยายามสร้างฐานของพรรคที่ระดับประชาชนชั้นบาง โดยพรรคออกไปรวบรวมประชาชนจัดตั้งขึ้นเป็นสาขาพรรค เช่นพรรคประชาธิปไตย จัดตั้งขึ้นที่นครศรีธรรมราช, เชียงราย, พินาย-นครราชสีมา, อุตรธานี, พังงา เป็นต้น

มูลเหตุสำคัญที่รัฐสภามีบทบาทน้อย นอกจากมูลเหตุจากการแบ่งแยกอำนาจ ความสนใจและขอจำกัดทางเครื่องมือของข้อมูลของรัฐสภาเองแล้ว ก็เกิดจากที่รัฐสภาถูกสร้างจากเบื้องบนและไม่มีรากฐานที่ระดับประชาชนคอยค้ำจุนสนับสนุน

4.2.2.2 สถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ

สถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาไม่มีบทบาทเท่าที่ควร โดยเฉพาะกรณีการร้ายบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ และสถานการณ์การคุกคามของคอมมิวนิสต์ในประเทศใกล้เคียง ล้วนเป็นข้ออ้างสำคัญของฝ่ายบริหารในการทำการปฏิวัติรัฐประหารยุบเลิกรัฐสภาในระยะหลัง ๆ และเป็นข้ออ้างของฝ่ายราชการประจำ ซึ่งกุมอำนาจการเมือง อันมีทหารเป็นสำคัญในการขอมงบประมาณเพิ่มเติมทุก ๆ ปี เพื่อใช้ในการบำรุงกองทัพและปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารโดยความสนับสนุนของกองทัพเข้มแข็งและมีอำนาจมากขึ้น ๆ ทั้งในการต่อรองกับรัฐสภาและในการดำเนินงาน ในขณะที่องค์กรรัฐสภาแทบจะไม่ได้รับการพัฒนาอะไรเลยในระยะ 40 ปีเศษที่ผ่านมา ทำให้บทบาทของรัฐสภาอย่างน้อยในการมีส่วนแก้ไขปัญหาและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศแทบจะไม่มีเลย นอกจากการอนุมัติงบประมาณ

สภาวะเศรษฐกิจก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกในหมู่ฝ่ายบริหารและข้าราชการว่ารัฐสภาไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ และเพื่อจะแก้ปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องมีมาตรการที่เด็ดขาดเป็นกรณีพิเศษ ทั้ง 2 กรณีเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดมาตรา 17 ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 และ 2515 ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ปัญหาการคุกคามบ่อนทำลาย และอันตรายอันจะเกิดแก่ประเทศไทยโดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภา เพียงแต่แจ้งให้รัฐสภาทราบภายหลังจากดำเนินการไปแล้ว

ประเด็นที่ไม่ค่อยจะมีผู้กล่าวถึง แต่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาต้องตกอยู่ในสภาพที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร และมีบทบาทน้อยก็คือ ผลสะท้อนจากการแทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์ของมหาอำนาจในภูมิภาคนี้ ประเทศมหาอำนาจซึ่งเข้ามามีบทบาทมากกับประเทศไทยคือ สหรัฐอเมริกา มีข้อที่นำพิจารณาว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสนับสนุนแก่ประเทศต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐเป็นสำคัญ หากได้เลือกสนับสนุนรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยไม่

รัฐบาลไทยที่ผ่าน ๆ มา ในระยะหลังกล่าวได้ว่าให้ความร่วมมือและให้ประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกาเป็นอย่างดีในการอนุญาตให้ตั้งฐานทัพในประเทศไทย ฯลฯ ในทางกลับกันสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการทหารเป็นจำนวนมากทำให้กองทัพบกไทยมีความเป็นปึกแผ่นยิ่งขึ้น²⁷ ซึ่งย่อมหมายถึงฝ่ายบริหารซึ่งมีกองทัพเป็นกำลังสนับสนุนสำคัญเข้มแข็งขึ้นด้วย ผู้เขียนเชื่อว่าสหรัฐอเมริกาคงจะไม่มุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและเป็นอิสระนัก เพราะจะทำให้ความร่วมมือของรัฐบาลไทยที่จะให้กับสหรัฐอเมริกาและอาจถูกชักจูงจากรัฐสภาได้ และหากสหรัฐจะเจตนาที่จะให้ประเทศไทยต้องอยู่ในสภาวะการเมืองที่รัฐสภาอยู่ใต้อำนาจฝ่ายบริหารก็ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ในฐานะที่เป็นประเทศมหาอำนาจมีเครื่องมือ คน และทรัพยากรในการดำเนินการมาก โดยคำนึงถึงกรณีของประเทศเวียดนามใต้²⁸ เป็นตัวอย่าง เมื่ออดีตประธานาธิบดีจิมมี่ คาร์เตอร์ได้ยอมยังคงทำตามความต้องการของสหรัฐ ๆ ก็ให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ แต่ก็สามารถโค่นล้มได้อย่างไม่ลำบากนักเมื่อปฏิบัติในทางที่สหรัฐจะเสียประโยชน์

4.3 สรุป

ฐานะและบทบาทในทางการเมืองของรัฐสภาอยู่ในสภาพที่ต่ำกว่าฝ่ายบริหาร โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่รัฐสภาเป็นสถาบันเกิดใหม่ประชาชนยังขาดความเข้าใจและเล็งเห็นประโยชน์ ฝ่ายบริหารก็ดี ประชาชนก็ดี ไม่มีฝ่ายใดคิดที่จะปกป้องและสนับสนุนการคงอยู่และพัฒนาการของรัฐสภา รัฐสภาถูกสร้างจากเบื้องบนและไม่สามารถหาความสนับสนุนในระดับมวลชนได้ เมื่อประกอบกับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อำนวยให้การขยายอำนาจของฝ่ายบริหาร จึงเป็นผลให้รัฐสภามีฐานะและบทบาทตกต่ำลงเรื่อย ๆ

(27) ลิขิต ชีร์เวคิน, Op.cit., หน้า 17

(28) โปรคพิจารณา Neil Sheehan และพวก The Pentagon Papers (Illinois : Quadrangle Books Inc., 1971.)