

ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส.

การเลือกตั้งแต่ละครั้งปรากฏว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันค่อนข้างน้อย (โปรดดูตารางที่ ๑ - ๑) ตามสถิติปรากฏว่ามีเพียงครั้งเดียวเท่านั้นที่มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเกินกว่าครึ่ง คือ การเลือกตั้งครั้งที่ ๕ (๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐) แต่ก็เป็นกาเลือกตั้งที่สกปรกที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย การที่ผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันน้อยเช่นนี้จะมีผลสะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตย เพราะถ้าหากประชาชนไม่ไปใช้สิทธิในการออกเสียงก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่มีความสนใจต่อการมีส่วนร่วมทางกระบวนการทางการเมือง ส.ส. หรือรัฐบาลจึงสามารถที่จะทำอะไรก็ได้ เนื่องจากไม่มีพลังที่จะคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ส.ส. หรือรัฐบาล

ส่วนวิธีการหาเสียงเลือกตั้งของ ส.ส. ในแต่ละยุคแต่ละสมัยก่อนที่จะมีการออกเสียงลงคะแนน ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้กลวิธีในการหาเสียงเลือกตั้ง ๗ ประการสำคัญ คือ การโฆษณา การปรากฏตัวในที่สาธารณะ การให้เงินหรือแจกสิ่งของ การใช้อิทธิพลของข้าราชการทั้งวิสัยลับและเปิดเผย การอาศัยหัวคะแนน พรรคการเมือง และการสนับสนุนจากสื่อมวลชน ซึ่งการหาเสียงส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นเฉพาะการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ประชาชนเกิดความนิยมส่วนตัว โดยการกล่าวโจมตีเรื่องส่วนตัวของฝ่ายตรงข้าม ดังเช่นที่พรรคประชาธิปัตย์ในพระนคร - ธนบุรี ได้ทำการโจมตีผู้นำพรรคสปท. บางคนอย่างรุนแรง ในระหว่างการหาเสียงเพื่อการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ เป็นต้น นอกจากนั้น ผู้สมัคร ส.ส. ชอบใช้วิธีให้สัญญาแก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ว่า ถ้าได้เป็น ส.ส. จะทำอะไรให้แก่องค์กรบ้าง รวมทั้งมีการทำการก่อสร้างบางอย่างให้ด้วย เป็นต้น ผู้สมัคร ส.ส. ที่ใช้วิธีสอนให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนในการพิจารณาออกเสียงเลือกตั้งมีเพียงเป็นจำนวนน้อยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้วิธีการหาเสียงของผู้สมัคร ส.ส. จึงทำให้ประชาชนมีทัศนคติในการเลือกตัวบุคคลผู้อำนวยความสะดวกให้มากกว่านโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่สังกัด และมีความรู้สึกแต่เพียงว่า ส.ส. เป็นผู้ที่รับปากที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างให้แก่ประชาชนเท่านั้น มิได้ไปไกลถึงบทบาทของ ส.ส. ในการดำเนินงานตามนิติบัญญัติและการใด จะมีเพียงบางจังหวัดใหญ่ ๆ เท่านั้นที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยการเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ดังจะ

เห็นได้จากการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒) ในจังหวัดพระนคร ชนบุรี เชียงราย นครศรีธรรมราช * เป็นต้น

การที่ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันน้อย และไม่ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีผลทำให้ ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งบางกลุ่มมิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ มักจะวนวายอยู่กับการแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากนั้นการที่ประชาชนหวังที่จะได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ จาก ส.ส. ใดทำให้ ส.ส. ต้องพยายามเพิ่มบารมีของตนโดยพยายามที่จะปฏิบัติตนเสมือนหนึ่งผู้แทนราษฎรให้แก่ประชาชน เช่น ช่วยกันวิ่งเต้นเอาบุตรหลานเข้าเรียนในสถานศึกษาโดยการใช้อภิสิทธิ์ การแจกสิ่งของและยารักษาโรค ช่วยหาเงินไปซ่อมแซมบำรุงโรงเรียนและวัด เป็นต้น ซึ่งการสร้างสรรค์สิ่งเหล่านี้ควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารมากกว่าหน้าที่ของ ส.ส. ดังนั้น บทบาทโดยทั่วไปที่ ส.ส. ประพฤติปฏิบัติจึงเท่ากับเป็นการสร้างความหลงผิดและเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่และบทบาทของ ส.ส. ให้แก่ประชาชนในทางที่ไม่ถูกต้อง

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าจะมีการอภิปรายกันอย่างรุนแรงก็ตาม เมื่อถึงคราวลงมติปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายชนะแทบทั้งสิ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๑ จะมีเพียงบางครั้งที่ร่างพระราชบัญญัติของ ส.ส. ฝ่ายค้านสามารถผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปได้ แต่ก็ต้องตกไปในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลซึ่งเป็นธรรมคาอยู่เองที่วุฒิสมาชิกจะต้องเชื่อฟังรัฐบาล กวญเหตุนี้จึงปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติของ ส.ส. ฝ่ายค้านฉบับเดียวเท่านั้นที่มีผลให้รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ต้องลาออก คือพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่วนร่างพระราชบัญญัติโอนนิติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้เสนอและไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร

* หมายเหตุ จังหวัดพระนคร พรรคประชาธิปัตย์ได้ทั้งหมด ๑๕ ที่นั่ง
จังหวัดชนบุรี พรรคประชาธิปัตย์ได้ทั้งหมด ๒ ที่นั่ง
จังหวัดเชียงราย พรรคประชาธิปัตย์ได้ ๒ ที่นั่ง ในจำนวน ๗ ที่นั่ง
จังหวัดนครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ได้ ๕ ที่นั่ง ในจำนวน ๖ ที่นั่ง

การที่ ส.ส. ขณะนี้ในการพิจารณาพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวนี้ ตามข้อเท็จจริง
 ปรากฏว่าการที่ ส.ส. ร่วมกันค้านรัฐบาลจนเป็นผลสำเร็จในครั้งนั้น เป็นเรื่องของตัวบุคคลมากกว่า
 หลักการ กล่าวคือ เกิดจากการขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมืองด้วยกัน คือ นายปรีดี พนมยงค์
 ซึ่งต้องการที่จะกำจัดอิทธิพลรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ และ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตามลำดับ
 เกี่ยวกับความอ่อนแอหรือถดถอยประสิทธิภาพของ ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนนี้
 ศาสตราจารย์ F.W. Riggs ได้แสดงความคิดเห็นว่า "...ปัจจุบันนี้ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่
 รวมทั้งประเทศไทย มีประวัติเกี่ยวกับการปกครองโดยรัฐสภาที่ไม่ไคลผล ความอ่อนแอของรัฐสภานั้นเป็น
 ผลเนื่องมาจากความบกพร่องของสถาบันที่เป็นรากฐานของการปกครองแบบมีรัฐสภา คือ ขาดระบบ
 พรรคการเมืองที่มีฝ่ายค้านที่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งข้าราชการประจำได้
 ขาดการเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนโดยสุจริตจากนโยบายที่ผู้แทนหรือผู้ที่จะบริหาร เสนอมา
 และขาดกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติของข้าราชการได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐสภามีใช่
 เป็นเพียงแต่เป็นที่ที่สมาชิกจะมาประชุมแล้วลงมติอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่รัฐสภาเป็นองค์การทางการเมือง
 ที่ตัดสินใจเลือกการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสามารถทำหน้าที่เป็น
 ตัวแทนของประชาชนได้อย่างดี..."^๒

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในบทก่อน และแนวความคิดของศาสตราจารย์ F.W. Riggs แล้ว
 จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งมีผลสะท้อนสำคัญประการหนึ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ทางค่านิยมบัญญัติของ ส.ส.
 และความล้มเหลวของการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ดังกล่าว แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายอย่างที่ไม่
 เอื้ออำนวยให้ ส.ส. ใ้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ คือ

^๒ อ่างใน เกษม สุวรรณกุล, "การพัฒนาการเมืองกับการบริหาร", ทฤษฎีและแนวความคิด
ในการพัฒนาประเทศ, อมร รัชศาสตร์, และชัคติยา วรรณสุต (รวบรวม) คณะรัฐประศาสนศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๗) หน้า ๗๕

๔.๑ ประสบการณ์ทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและ ส.ส. มีน้อย กล่าวคือ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองของอเมริกา การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เคยมีในประเทศไทยมาก่อน พรรคการเมืองก็ยังไม่เคยมีการจัดตั้งกันขึ้นมา และประชาชนก็ยังไม่เคยชินกับการเลือกตั้ง จึงยอมหวังใค้ยากกว่าประชาชนสามารถจะเลือกคนที่ตนชื่นชอบที่สุดเป็นผู้แทนของตนได้ ส่วน ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งก็หวังใค้ยากกว่าจะเป็นผู้ที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะขาดประสบการณ์มาก่อน ซึ่งผิดจากประเทศฟิลิปปินส์ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบต่าง ๆ สหรัฐอเมริกาใช้เวลาเพื่อเตรียมการดังกล่าวนี้เป็นระยะเวลา ๓๐ ปีโดยไม่หยุดพักเลย สำหรับประเทศไทยหลังจากการเลือกตั้งครั้งแรกจนถึงการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย จะเห็นได้ว่า ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งที่อยู่ครบวาระมีเพียง ๒ สมัยเท่านั้น คือ ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งครั้งแรกกับการเลือกตั้งครั้งที่ ๘ นอกนั้นต้องประสบกับการปฏิวัติรัฐประหาร และหลังจากการเลือกตั้งครั้งที่ ๑๐ ต้องว่างเว้นจากการเลือกตั้งนานถึง ๑๐ ปี ทำให้ ส.ส.ขาดประสบการณ์ทางการเมืองที่ต่อเนื่องกัน และพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดที่จะช่วยฝึกความคิดของ ส.ส. เขาควยกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนที่ต้องประสบกับการล้มลุกคลุกคลานตลอดเวลา สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ ส.ส. มีความรู้สึกนึกคิดที่ไม่ถูกต้อง มักมองประโยชน์และความสำคัญของกฎหมายในวงแคบ ซึ่งจากแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า ส.ส. ส่วนใหญ่ยังมีความรู้สึกวาทนาที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลสำคัญกว่าบทบาทในการตรากฎหมาย

^๓ David Wurfel, "The Philippines" in G.M. Kahin, Government and Politics of Southeast Asia (Ithaca : Cornell, 1964), p.p. 686 - 694

ตารางที่ ๔ - ๑
บทบาทของ ส.ส. ที่สำคัญที่สุด

รายการ	จำนวน	คิด เป็นร้อยละ
- รับฟังคำร้องทุกข์ของประชาชน	๑๔	๓๕.๐๐
- ความคุมการบริหารงานของรัฐบาล	๒๒	๖๕.๐๐
- เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือท้องถิ่น ของคนที่โหมากยิ่งขึ้น	๖	๑๕.๐๐
- บทบาทในการตรากฎหมาย	๑๘	๔๗.๕๐
- ช่วยประชาชนในเรื่องการทำมาหากิน	๑๖	๔๐.๐๐
- อื่น ๆ	๔	๑๐.๐๐

ที่มา : จากแบบสอบถามของ ส.ส. ที่ส่งกลับมา

ซึ่งถ้าหากว่าการเลือกตั้งของไทยมีลักษณะที่ต่อเนื่องกันจะมีส่วนช่วยสร้างประสบการณ์ต่าง
การเมืองแก่ ส.ส. เพิ่มมากขึ้น และจะมีผลสะท้อนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ให้มีประสิทธิภาพ
และเข้าใจในหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

๔.๒ ระบบการเมือง

ระบบการเมืองไทยเท่าที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา ๔๐ ปี (๒๔๗๕ - ๒๕๑๕) มิได้เอื้อ
อำนวยให้ ส.ส. ได้ปฏิบัติหน้าที่ทางกานนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องถูกรอบงำโดยฝ่าย
บริหารตลอดเวลา เนื่องจากส่วนประกอบของระบบการเมืองได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มความเข้มแข็ง
ให้แก่ฝ่ายบริหารตลอดเวลา เช่น

๔.๒.๑ รัฐธรรมนูญ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญสำคัญรวมทั้งสิ้น ๗ ฉบับ รัฐธรรมนูญการปกครอง ๑ ฉบับ* (ไม่รวมรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๕) เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นระบบสภาเดียวหรือสองสภาก็ตาม มีสมาชิกประเภทที่ ๒ หรือวุฒิสภา หรือพฤฒสภา ซึ่งเป็นสมาชิกแต่งตั้งและได้รับการคัดเลือกโดยรัฐบาลเสมอ มีเพียงฉบับเดียวเท่านั้นคือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่พฤฒสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ก็เป็น การเลือกตั้งตามบทเฉพาะกาล โดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นผู้เลือก หรือ ส.ส. ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และ ส.ส. เป็นผู้เลือกพฤฒสภา เมื่อเป็นเช่นนี้บทบาทของ ส.ส. ประเภทที่ ๒ หรือวุฒิสภา หรือพฤฒสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงเป็นไปในรูปของการสนองเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารมากกว่าการยับยั้งหรือตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติจะผ่านที่ประชุมของวุฒิสภาไปอย่างรวดเร็วและเวลาอันสั้น มีเพียงชุดเดียวเท่านั้นคือ วุฒิสภาชุด พ.ศ. ๒๔๘๒ ที่ปฏิบัติ

* รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๑

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒

๔ ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยมีประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ



หน้าที่อย่างจริงจัง และทำความไม่พอใจกับรัฐบาลในขณะนั้น ยังผลให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ ในเวลาต่อมา จากบทบาทของวุฒิสภากึ่งกลางนี้เอง ทำให้วุฒิสมาชิกเป็นเสมือนพลังคุ้มกันให้แก่รัฐบาล และมีอำนาจที่สามารถครอบงำ ส.ส. ตลอดเวลา โดยการไม่ยอมผ่านกฎหมายที่มาจาก ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรครัฐบาล

๔.๒.๒ ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ไม่ต้องการให้ ส.ส. มีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองที่มาจากวงการปฏิวัติรัฐประหารทุกยุคทุกสมัยมักมีความวิตกกังวลอยู่มากว่า ส.ส. ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนที่ยังขาดการศึกษาทั้งด้านสามัญและการเมือง อาจเป็นผู้แทนที่ขาดทั้งความเข้าใจในหน้าที่และประสบการณ์ทางการเมือง ประกอบกับมีความเชื่อมั่นว่าวุฒิสภาสามารถที่จะทำหน้าที่ทางคานาเมทิบัญญัติได้ดีกว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิและวัยวุฒิ ตลอดจนคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติมากกว่า จึงพยายามบัญญัติวิธีการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งไว้เสมอ เช่น วิธีการให้มีสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง เขาไปทำหน้าที่ร่วมกับสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งได้ก่อผลให้ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถเป็นตัวของตัวเองได้

๔.๒.๓ พรรคการเมืองไม่เข้มแข็งพอ กล่าวคือ พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันที่เชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และเป็นศูนย์รวมของพลังนอกสภาที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นสถาบันที่เปิดโอกาสให้บรรดากลุ่มผลประโยชน์ผู้นำของท้องถิ่นและประชาชนที่สนใจการเมืองโดยทั่วไปผนึก

^๕ โปรตคุ กฤษ สืบสนธิ, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕ หน้า ๑๘๗ - ๑๘๘

^๖ กรมด ท่องธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, หน้า ๘๗

^๗ ดร.สุจิต บุญบงการ, ประชาชนกับบทบาททางการเมือง, (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖) หน้า ๗๒

กำลังกันเพื่อช่วยสนับสนุนให้สมาชิกพรรคที่ตนนิยมได้รับเลือกตั้ง เขาคำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในวง
การปกครอง นอกจากนั้นพรรคการเมืองยังมีบทบาทสำคัญที่เป็นหลักในการระดมพลังของประชาชนเข้ามา
สนับสนุนรัฐบาล ผู้นำทางการเมือง ตลอดจนนโยบายทางการเมือง อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเท่ากับเป็น
การดึงประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเอง แต่เท่าที่ผ่านมาพรรคการเมืองไทยมิได้เป็น
ไปในลักษณะดังกล่าว เพราะต้องถูกล้มล้างโดยผู้นำทางการเมือง ทำให้พรรคการเมืองเป็นองค์การที่
ขาดการต่อเนื่อง ขาดความเข้มแข็ง ขาดพลังกลุ่มที่เกิดจากประชาชนที่แท้จริง และกลายเป็นแต่เพียง
การรวมกลุ่มของ ส.ส. หรือผู้ที่ปรารถนาจะเป็น ส.ส. เท่านั้น หรือเป็นเพียงพรรคสภา

(Parliamentary Party) เท่านั้น มากกว่าจะเป็นลักษณะของพรรคมวลชน (Mass Party) นอกจาก
นั้น จากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาปรากฏว่าพรรคการเมืองยังมีบทบาทน้อยที่จะสร้างความรู้สึกนึกคิดให้
ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตระหนักให้เห็นความสำคัญของพรรคการเมือง โดยการเลือกนโยบาย
มากกว่าตัวบุคคล และพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งมักมีเป็นจำนวนมากเกินไป ทำความสับสน
ให้แก่ประชาชนอย่างมาก นอกจากนั้นนโยบายของพรรคก็มีลักษณะที่คล้าย ๆ กัน จนทำให้ผู้ไม่ออกว่า
นโยบายของพรรคใดดีกว่าของพรรคใด หรือต่างกันอย่างไร ยังผลให้ประชาชนต้องหันไปคุยตัวบุคคลใน
พรรคมากกว่านโยบายของพรรค

๔.๓ เครื่องมือดำเนินงานทางค่านิยมบัญญัติ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา เครื่องมือที่เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน
ทางค่านิยมบัญญัติ ๒ ประการ ยังขาดประสิทธิภาพที่จะเฝ้าอำนวยความสะดวกการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. อยู่มาก
กล่าวคือ

๔.๓.๑ ระบบคณะกรรมการ ในระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีก็ดี คณะกรรมการ
เป็นส่วนประกอบอันสำคัญยิ่งที่จะขาดเสียมิได้ โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการ
เป็นจักรกลหรือกลไกอันสำคัญที่จะทำให้รัฐสภาสามารถดำเนินการของสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
เพราะระยะเวลาการประชุมของสภามีจำกัด ทำให้ไม่สามารถพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างละเอียด
ลึกซึ้ง และจากกรณีที่ ส.ส. มาจากบุคคลที่มีอาชีพพื้นฐานการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญ
ที่แตกต่างกัน การที่จะให้ ส.ส. ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจในงานร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนมาก
ที่มีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมไปในทุก ๆ ด้านได้อย่างลึกซึ้งย่อมเป็นไปได้ จึงต้องอาศัยคณะกรรมการ
ผู้ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในคณะที่ตนสังกัดอย่างดียิ่ง เป็นผู้พิจารณาพระราชบัญญัติของสภาชั้นหนึ่งก่อน

แต่เท่าที่ปรากฏ การที่ ส.ส. คนใดจะได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับเสนอชื่อให้เป็นกรรมาธิการ ในคณะใดคณะหนึ่งหรือไม่นั้น กัดขึ้นอยู่กับดุลยพินิจส่วนตัวของ ส.ส. ชุมน ในคำที่มีความสัมพันธ์อันดีกับ เพื่อนสมาชิกสภาในพรรค และได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพรรคพวกของตนที่เป็นสมาชิกภายในพรรค หากได้อาศัยความชำนาญหรือประสบการณ์เป็นหลักในการพิจารณาคัดเลือกกรรมาธิการไม่ เช่น รายชื่อ คณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๓ กับ พ.ศ. ๒๕๑๔ กัดมีชื่อแตกต่างกันไป หากได้เป็นบุคคลคนเดียวกันกับที่เคยเป็นกรรมาธิการในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ไม่ แสดงให้เห็นว่าการ พิจารณาคัดเลือกคณะกรรมาธิการของ ส.ส. คำนี้ถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักการ

สำหรับบทบาทของคณะกรรมาธิการของไทยนั้น มีบทบาทเฉพาะในการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติเท่านั้น แมว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจไว้เป็นอย่างอื่นอีก แต่คณะกรรมาธิการก็มีได้กระทำ เช่น การพิจารณาสอบสวนในเรื่องที่อยู่ในวงงานของสภาเป็นต้น ทั้งนี้ เพราะว่ ส.ส. ส่วนใหญ่นิยมการ ใช้วิธีตั้งกระทู้ถามมากกว่าที่จะใช้ให้คณะกรรมาธิการสอบสวนตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการบางคณะไม่มีโอกาสที่จะปฏิบัติหน้าที่โดย เท่ากับ เป็นการตั้งคณะกรรมาธิการ เพื่อความ สวยงามหรือความชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งอันที่จริงแล้วคณะกรรมาธิการควรมีบทบาทในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติมากกว่าที่เป็นอยู่ เหมือนกับคณะกรรมาธิการของสหรัฐอเมริกาที่สามารถกำความ เป็นความ ตายของร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และคุมการใช้จ่ายเงิน โดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ เพื่อ ให้เป็นไปตามคำกล่าวที่ว่าคณะกรรมาธิการรัฐสภาเป็นกระดูกสันหลังขององค์การนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ขนาด เล็ก

๔.๓.๒ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นเสมือนเครื่องมือหรือ กลไกในการดำเนินงานตามมติบัญญัติของรัฐสภาอันสำคัญประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องให้คำ ปรีกษา และช่วยคนควาทางคานาวิชาการ ชาวสาร ความเห็นวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏตามหน้า หนังสือพิมพ์ บทนำ บทความ เป็นต้น ให้กับ ส.ส. ในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราช บัญญัติหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติ

แต่เท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามิได้มีความหมายดังกล่าวนั้น แต่เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธุรการ เป็นส่วนใหญ่ หรือการเตรียมการ และจกรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น มิได้เป็นหน่วยงานช่วยเหลือในการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติให้แก่ ส.ส. แต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาขาดเจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิสูง ระบบการจัดห้องสมุดที่ทันสมัย เช่นเดียวกับ legislative Reference Section ของรัฐสภาอเมริกัน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการในทางวิชาการ อย่างเต็มที่แก่รัฐสภา โดยเฉพาะทางด้านกฎหมายและการเมือง นอกจากนี้ ส.ส. ส่วนใหญ่ยังไม่เห็น ความสำคัญของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ ส.ส. สามารถที่จะเสนอแนวทางแก้ไข ต่อรัฐสภาได้

๔.๔ ประชาชน

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองและการเลือกตั้งครั้งแรก ประเทศไทยให้ประชาชนทั่วไปมี สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และเป็นภาระให้สิทธิอย่างกว้างขวาง ผู้ที่บรรลุนิติภาวะหรือพอจะรับผิดชอบ บ้านเมืองได้จะได้รับสิทธิไม่จำกัด (Suffrage Universal) ทั้งชายและหญิงมีสิทธิเท่ากัน จะมีจำกัด คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น ผู้ที่ขาดความสามารถทางปัญญา ศีลธรรมและ ผู้ทรงศีล เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรป อเมริกา การให้สิทธิแก่ประชาชนในการออก เสียงเลือกตั้งถูกจำกัด และเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปกว่าที่ประชาชนทุกคนจะมีสิทธิออกเสียง ต่อไปอีกเวลานาน ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเห็นความสำคัญของสิทธิและหน้าที่ของตน ในการออกเสียงเลือกตั้ง แต่ของไทยการให้สิทธิ ในการออกเสียงเลือกตั้งรวดเร็วเกินไป กว้างขวางและมีลักษณะขาดต่อเนื่องกัน เพราะต้อง ประสบกับการปฏิวัติรัฐประหารอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประชาชนซึ่งขาดประสบการณ์ในการออกเสียงเลือกตั้ง

^๘ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่อง เกม, หน้า ๓๗

^{๑๐} การจำกัดสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ การจำกัดเกี่ยวกับเชื้อชาติ ผิว หรือการ เคยเป็นทาส คุณสมบัติเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือการเสียภาษี สตรี อายุ ถิ่นที่อยู่ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ประชาชนชาวอังกฤษ ฝรั่งเศส และอเมริกัน ถูกจำกัดมาก่อนทั้งสิ้น

และตระหนักในความสัมพันธ์ในการมีส่วนร่วมทางกระบวนการทางการเมือง พิจารณาความเสี่ยง เลือกตั้ง
บุคคลมากกว่าหลักการ เห็นแก่พวกพ้องหรืออำิสสินจ้าง

นอกจากนั้น คนไทยส่วนใหญ่ยังมีความคิดว่า การเมือง การปกครอง เป็นเรื่องของผู้ปกครอง
หรือของนักการเมืองเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรต้องถูกยกเลิกและ
สูญหายไปจากวงการปกครองของไทย โดยการปฏิวัติรัฐประหาร ประชาชนก็ได้แสดงปฏิกิริยาต่อต้าน
หรือคัดค้านการยุบเลิกสถาบันนี้แต่อย่างไร

สรุป จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้ง เท่าที่ผ่านมามิได้มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ทางด้านนิติบัญญัติ
แต่ประการเดียวเท่านั้น ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกคงโคกคาวแล้ว ทั้งนี้เพราะว่าสภาพแวดล้อมทางการเมือง
ไม่เอื้ออำนวยให้ ส.ส. สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง
ซึ่งถ้าหากว่า การเลือกตั้งมีลักษณะที่ต่อเนื่องกันก็จะเป็นการช่วยสร้างประสบการณ์ให้กับ ส.ส. และ
ประชาชน ระบบการเมืองจะเป็นที่ส่งเสริมสถาบันนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็ง นอกจากนี้เครื่องมือช่วย
ในการดำเนินงานนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ทางด้านนิติบัญญัติเป็น
ไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น.