

บทที่ 5

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีในการเมืองไทย

ในบทที่แล้ว ได้กล่าวถึงการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี โดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้ง หมายความว่า การเลือกตั้งได้ทำให้เกิดสถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก่สตรีที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง และได้รับชัยชนะ การเลือกตั้งจึงเป็นปัจจัยกำหนดลักษณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี ดังนั้นการที่จะอธิบายถึงบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี จึงจำเป็นที่จะต้องนำเงื่อนไขต่าง ๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสตรี และการเลือกตั้งเข้ามาพิจารณาจึงจะทำให้เข้าใจความหมายของการกระทำ หรือการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีว่าทำไมจึงเป็นอย่างนั้น หรือทำไมจึงไม่เป็นอย่างนี้

หน้าที่และบทบาททางการเมืองของนักการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อาจจะกล่าวได้ว่า นักการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางรอบด้าน จนไม่อาจจะระบุลงไปให้แน่นอนว่า นักการเมืองควรจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านใดเป็นการตายตัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย นักการเมืองอาจต้องทำหน้าที่ในลักษณะที่นึกไม่ถึง เช่น ฝากลูกหลานของประชาชนเข้าเรียนหนังสือ หรือฝากเข้าทำงาน เป็นต้น แต่ถึงอย่างไรก็ตามได้มีความพยายามที่จะกำหนดบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองเป็นหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ได้ดังนี้

1. บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในรัฐสภา
2. บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในการบริหารราชการ
3. บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองนอกรัฐสภา

บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในรัฐสภา

เป็นบทบาทที่ที่นักการเมืองส่วนใหญ่ให้ความสำคัญ และพยายามที่จะมีบทบาทดังกล่าวให้เป็นชาวอยู่เสมอ เพื่อความเด่นดังและการมีสถานะภาพอันเป็นที่ยอมรับของสังคม ทั้ง ๆ ที่นักการเมืองจำนวนไม่น้อย ไม่เข้าใจ หรือไม่อาจจะปฏิเสธหน้าที่ในบทบาทนี้ได้ถูกต้องครบถ้วนและเป็นผลดี บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในรัฐสภาประการสำคัญได้แก่

บทบาทหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

ได้แก่การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณากฎหมาย บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในทางนิติบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในทางนิติบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ที่อาจจะกล่าวได้ว่าสำคัญที่สุด เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่รัฐจะใช้ในการบริหารกิจการต่างๆ ของรัฐ และรัฐบาลไม่อาจจะกระทำการใดได้ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เป็นไปตาม หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า เป็นการปกครองตามหลักกฎหมาย (rule of law) เช่น รัฐบาลจะมีอำนาจเก็บภาษีจากประชาชนประเภทใด ในอัตราเท่าไรได้ ก็จะต้องดูว่ามีกฎหมายอะไรให้อำนาจเช่นว่าได้ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ รัฐจะเก็บภาษีดังกล่าวไม่ได้

โลกปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาความต้องการที่ประชาชนหวังพึ่งบริการจากรัฐก็จะมีเพิ่มเป็นเงาตามตัว ฉะนั้นกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และมีคุณค่าที่ประชาชนจะได้รับประโยชน์สถาบันที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย จึงต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรม หมายความว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้กับสังคมนั้น ต้องทันสมัยเพียงพอ และเป็นธรรมอย่างแท้จริง สังคม และประชาชนจึงจะได้รับประโยชน์ การเมืองการปกครองก็จะล้าหลัง ประเทศชาติก็จะเสื่อมโทรม ด้วยเหตุนี้นักการเมืองผู้มีหน้าที่ประการนี้มาก และทุ่มเทสติปัญญา ความรู้ความสามารถ และเวลาเพื่อให้การบัญญัติกฎหมายอันเป็นหน้าที่ที่สำคัญบรรลุวัตถุประสงค์

บทบาทหน้าที่ในด้านการควบคุม การบริหารราชการของรัฐบาล

บทบาทหน้าที่ นักการเมืองสตรีในฐานะตัวแทนประชาชน จะต้องปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชน ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (indirect democracy or representative government) บทบาทหน้าที่ ในการควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาล อาจแยกพิจารณาตามสาระสำคัญมีดังต่อไปนี้ 1.การตั้งกระทู้ถาม 2. การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร 3.การพิจารณางบประมาณประจำปี มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การตั้งกระทู้ถาม

เป็นมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีข้อสงสัยหรือข้องใจต่อการกระทำ หรือพฤติกรรมบางประการของฝ่ายบริหาร จะได้ตั้งคำถามเพื่อสอบถามข้อสงสัยดังกล่าวว่า เพราะเหตุใดฝ่ายบริหาร จึงปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางประการซึ่งการ

กระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารอาจก่อให้เกิดความเสียหาย แก่การบริหารราชการ หรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติได้ ฝ่ายบริหารที่ถูกตั้งกระทู้ถาม จะต้องตอบกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติให้หายข้องใจแต่ฝ่ายบริหารอาจไม่ตอบกระทู้ถามดังกล่าว เพราะถ้าตอบไปแล้วอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการหรือแก่สังคมส่วนรวม การใช้สิทธิไม่ตอบกระทู้ถาม ของฝ่ายบริหารดังกล่าว ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาให้รอบครอบและมีเหตุผล เพราะถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า การที่ฝ่ายบริหารใช้สิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามเป็นการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบงานในหน้าที่ โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจจะใช้มาตรการควบคุมที่รุนแรงยิ่งขึ้น คือ การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

2. การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

เป็นมาตรการควบคุมที่รุนแรงกว่ามาตรการแรกคือ การตั้งกระทู้ถาม เพราะการควบคุมโดยการเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนั้น อาจมีผลทำให้ฝ่ายบริหาร ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการและกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญไว้ดังนี้

การยื่นญัตติ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารคือ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ

การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณีคือ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า พฤติการณ์อันเป็นการบกพร่องหรือไม่นำให้ความไว้วางใจ ในการบริหารราชการของฝ่ายบริหารนั้นเป็นเรื่องส่วนรวมของฝ่ายบริหาร หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหลักของรัฐบาล กรณีเช่นนี้ จะต้องเป็นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะแต่ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า ข้อบกพร่องในการบริหารราชการ ที่หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการกล่าวหาเพื่อเปิดอภิปรายนั้น เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือพฤติกรรมของรัฐมนตรีใดคนหนึ่งที่ไม่ชอบมาพากล ญัตติการขอเปิดอภิปรายเช่นนี้ จะเป็นการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง จนหมดประเด็นที่จะอภิปราย ห้ามมิให้ดำเนินการอภิปรายอย่างรวบรัด เพราะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของหลักการที่กำหนดให้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป หมายความว่า เป็นการเสร็จสิ้นการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามปกติ จะต้องมีการลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะตามญัตติที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เสนอไว้ การลงมติดังกล่าว จะต้องกระทำหลังจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ทั้งนี้เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ใช้เวลาทบทวนถึง ผลของการอภิปรายและลงมัตด้วยเหตุผล มิใช่ด้วยอารมณ์ การลงมติไม่ไว้วางใจจะมีผล จะต้องมียกเว้นเสียงไม่ไว้วางใจ เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าวแม้คะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจะมากกว่าคะแนนไว้วางใจ รัฐมนตรีที่ตกอยู่ในสภานะการณณ์เช่นว่า มีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป หรือลาออกก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมโนธรรม และความสำนึกรับผิดชอบของนักการเมืองผู้นั้นเป็นสำคัญ

3. การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี

งบประมาณประจำปีคือ โครงการในการทำงานในปีต่อไปที่รัฐบาลกำหนดขึ้น รวมตลอดถึงยอดเงินที่จะใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ความสำคัญของงบประมาณประจำปีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะตัวแทนของประชาชนจะต้องใช้อำนาจพิจารณาตรวจสอบ อย่างละเอียด รอบคอบก่อนจะอนุมัติให้งบประมาณประจำปี มีผลใช้บังคับได้นั้นได้แก่สาระสำคัญ 2 ประการคือ โครงการในการทำงานที่กำหนดไว้ในงบประมาณประการหนึ่ง และยอดเงินที่จะใช้จ่ายตามโครงการเหล่านั้นอีกประการหนึ่งในด้านโครงการนั้นฝ่ายนิติบัญญัติ จะพิจารณาว่าเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อสภาหรือไม่และโครงการต่าง ๆ จะสามารถแก้ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนได้ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติ พิจารณาเห็นว่าโครงการที่กำหนดไว้ใน งบประมาณประจำปีนั้นไม่เหมาะสม ไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี นั้น ซึ่งมีความหมายว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้รัฐบาลบริหารราชการ ไปตามโครงการอันขาดความเหมาะสม และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงต่อประชาชน ผลที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ ก็คือรัฐบาลต้องลาออก เพราะตัวแทนของประชาชนได้แสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่า ไม่ไว้วางใจที่จะให้รัฐบาลบริหารงานตามโครงการที่กำหนดไว้ในงบประมาณที่เสนอมานี้ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบพิจารณา ส่วนในด้านยอดเงินใช้จ่ายแต่ละโครงการนั้น ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบกับโครงการในงบประมาณ แต่ไม่เห็นชอบกับยอดเงินที่ถูกกำหนดมาให้ใช้จ่ายแต่ละโครงการกรณีเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แล้วไปพิจารณาแปรญัตติปรับปรุงแก้ไขยอดเงินดังกล่าวให้เหมาะสมต่อไปในวาระที่ 2

บทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

การปฏิบัติภารกิจในการบริหารราชการหลายประการที่กฎหมายสูงสุด หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดว่า จะมีผลโดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ จากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนก่อนอันได้แก่

1. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
3. การให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎอัยการศึก
4. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
5. การให้ความเห็นชอบแก่งานสัญญา และสนธิสัญญา ที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงอาณาเขต อธิปไตยของชาติ หรือต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามสัญญา หรือสนธิสัญญาพันธมิตรทางทหาร

บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในการบริหารราชการ

นักการเมืองจำนวนหนึ่ง เมื่อได้รับเลือกตั้งจากประชาชน มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน หรือฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะมีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหาร คือเป็นรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินถ้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีเสียงข้างมากในสภา หรือร่วมกับพรรคอื่นจัดตั้งจัดรัฐบาล นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหาร ก็จะมีบทบาทหน้าที่ ที่แตกต่างไปจากนักการเมืองที่ทำ หน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองฝ่ายบริหารที่สำคัญมีดังต่อไปนี้ 1.อำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการ 2.อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ 3.หน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ 4.กำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้หน่วยงานราชการ 5.อำนาจหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชการลงนามรับสนองพระบรมราชการโองการ 6.อำนาจในการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการ

การบริหารราชการเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่ มีขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบมากมาย จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายในการทำงานให้ชัดเจน รวมตลอดถึง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนเหมาะสมเพื่อความสำเร็จของผลงานการ

บริหารราชการ นโยบายในการบริหารราชการจะมีลักษณะที่สำคัญที่ควรจะต้องกล่าวถึงสัก 2-3 ประการคือ

ประการแรก : นโยบายในการบริหารราชการแท้ที่จริง ก็คือนโยบายของพรรคการเมือง ที่มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาลนั่นเอง หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันหลักที่จะขาดเสียมิได้ เพราะพรรคการเมือง จะช่วยทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีเอกภาพและมีความชอบธรรม รัฐธรรมนูญของบางประเทศ จึงกำหนดให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของนักการเมือง จะต้องต้องมีพรรคการเมืองสังกัด เช่น การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ เป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับ เป็นต้น ดังนั้นพรรคการเมืองจะต้องกำหนดนโยบายสำคัญๆ ของพรรคและแถลงหรือประกาศให้ประชาชนได้รับรู้เป็นการทั่วไป เพื่อประชาชนจะได้ใช้เป็นข้อมูลที่สำคัญในการตัดสินใจเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในนามพรรคการเมืองที่ประชาชนพอใจ นโยบายของพรรคการเมืองนั้นมากที่สุด ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองใดที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด แสดงว่า ประชาชนถึงพอใจที่จะให้พรรคการเมืองนั้น เป็นรัฐบาลดำเนินการบริหารราชการตามนโยบายที่พรรคการเมืองนั้น ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนจากผลของการเลือกตั้ง

ประการที่สอง : ในเรื่องของนโยบายในการบริหารราชการก็คือ ในกรณีที่เลือกตั้งแล้ว ไม่ปรากฏว่า มีพรรคการเมืองใดเพียงพรรคเดียวได้รับเลือกตั้งมามากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล ในกรณีเช่นนี้จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) การจัดตั้งรัฐบาลผสมก็จะต้องคำนึงถึง การรวมพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายใกล้เคียงกันมาร่วมจัดตั้งรัฐบาล เพื่อสามารถที่จะหลอมหลอนนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมาเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อใช้ในการบริหารราชการเป็นไปด้วยความราบรื่น ไม่มีอุปสรรคข้อขัดแย้งมากนัก แต่ถึงอย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลผสม จะแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลพรรคเดียวอย่างสังเกตเห็นได้ กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลผสมจะมีลักษณะรวมขอมผสมผสานไม่เด่นชัด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับกันได้ และไม่ก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบ ในหมู่ของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล นโยบายของรัฐบาลผสม

บางยุคบางสมัยอาจมีลักษณะเป็นนโยบายระยะสั้นและมีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอเพื่อให้การอยู่ร่วมรัฐบาลของพรรคการเมืองแต่ยังสามารถดำรงอยู่ได้นโยบายของรัฐบาลผสมเช่นนี้ จะไม่เป็นผลดีต่อการบริหารราชการ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีผลโดยตรงต่อความเสื่อมโทรมของบ้านเมือง และชีวิตของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง

ประการที่สาม : นโยบายในการบริหารราชการของรัฐบาล ก็คือ การกำหนดเป้าหมาย และแนวทางที่รัฐบาลตั้งใจจะดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการปกป้องคุ้มครองให้ห่างไกลจากสภาพไม่พึงประสงค์ต่างๆ ฉะนั้นนโยบายจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพอันแท้จริงของสังคม เป็นนโยบายที่สร้างมาจากข้อมูลที่มีความเที่ยงตรง ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความสุจริตใจในการที่มุ่งจะแสวงหาทางแก้ปัญหาให้เกิดผลได้อย่างจริงจังต่อสังคมส่วนรวม มากกว่าจะคำนึงถึงคะแนนนิยมส่วนตัวหรือผลประโยชน์ของพวกเขาเพียง

ประการที่สี่ : ในเรื่องของนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือ รัฐบาลจะต้องนำนโยบายที่กำหนดไว้มาแถลงให้รัฐสภา ได้รับทราบแต่ไม่มีการลงมติว่า รัฐสภาจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อนโยบายดังกล่าว รัฐสภามีหน้าที่ที่จะเข้าควบคุมตรวจสอบอยู่ตลอดเวลาว่า รัฐบาลได้บริหารราชการ ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาอย่างแท้จริงหรือไม่ ถ้าไม่เป็นไปตามหลักนโยบายดังกล่าว สมาชิกแทนราษฎรจะได้ใช้สิทธิในฐานะตัวแทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมให้รัฐบาลบริหารราชการ ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อ รัฐสภา โดยการตั้งกระทู้ถาม หรือโดยการเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะแล้วแต่จะเห็นสมควร

อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ

นักการเมืองที่มีฐานะเป็นรัฐบาลมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา บทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการที่สำคัญได้แก่การสั่งการให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ รับเอาโครงการนโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งบทบาทหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการ นั่นคือเมื่อได้สั่งการให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติการรับเอานโยบายและโครงการต่างๆ ไปปฏิบัติแล้วเกิดอุปสรรคปัญหาต่างๆ ขึ้นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการก็อาจจะพิจารณาว่าการแก้ไขอุปสรรคปัญหา ดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ ถ้าหากเกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติการก็จะเสนอให้ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการได้ พิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ในที่สุดอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้าย ก็จะเป็นของนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้าย อาจจะทำโดยการตัดสินใจของรัฐมนตรีผู้มีอำนาจหน้าที่ของปัญหาว่าเป็นอำนาจของผู้ใด หรือฝ่ายใด ก็จะต้องกระทำโดยถูกต้องตามเขตอำนาจตามกฎหมายของบุคคล หรือคณะบุคคลนั้นๆ จึงจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามหลักการบริหารราชการ

หน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

การดำเนินการเพื่อการบริหารราชการของแต่ละกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมีความเกี่ยวข้องและร่วมมือประสานงานกันและโดยที่อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกบริหารราชการ เป็นของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบงานในหน้าที่ของแต่ละฝ่ายโดยครบถ้วนสมบูรณ์และร่วมมือประสานงานเพื่อให้งานของส่วนรวมบรรลุผลสำเร็จด้วยดี

กำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้หน่วยราชการ

เพื่อให้หน่วยราชการกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ โดยมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการมีมาตรฐานเดียวกัน และชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน อันเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการ

อำนาจหน้าที่ในการลงนามรับสนองพระบรมราชการลงนามรับสนองพระบรมราชการโองการ

ในการบริหารราชการของรัฐบาลของรัฐบาลระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งองค์พระประมุขนั้น กิจการใดที่องค์พระประมุขจะต้องทรงลงพระปรมาภิไธย นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดที่ได้รับมอบหมาย จะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหมายความว่า ถ้ากิจการนั้นเกิดความผิดพลาดหรือเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการนั้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการที่ว่าประเทศที่ ปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็น “The King can do no wrong”

อำนาจในการตราพระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา

พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกขึ้นใช้บังคับ แต่ทั้งนี้จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการ เหตุผล และขั้นตอนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัด



บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองนอกรัฐสภา

บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองนอกรัฐสภา เป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญและมีคุณประโยชน์ต่อประชาชน สังคมและกระบวนการทางการเมืองการปกครองโดยรวม อย่างมหาศาลประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองอยู่ในระดับสูง นักการเมืองจะให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่นอกรัฐสภา ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบาทหน้าที่ใน รัฐสภา นักการเมืองระดับแนวหน้าจำนวนไม่น้อย อาจให้ความสำคัญบทบาทหน้าที่นี้มากกว่าบทบาทหน้าที่ใน รัฐสภา หรือบทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการเสียด้วยซ้ำไป ดังจะเห็นตัวอย่างนักการเมืองชั้นนำของอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในสภานักการเมืองเหล่านี้ จะใช้เวลาส่วนใหญ่ออกพบปะเยี่ยมเยียนราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ การกระทำดังกล่าว เขามีได้มุ่งหวังในเรื่องการหาคะแนนเสียงเท่านั้น แต่สิ่งที่เป็นเป้าหมายที่สำคัญกว่าที่นักการเมืองพึงประสงค์จากการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวก็คือ การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน ซึ่งนอกจากจะเป็นผลดีในด้านการเมืองแล้ว ยังจะมีผลในด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองของนักการเมืองระดับสำคัญเหล่านั้นด้วย บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองนอกรัฐสภาที่สำคัญ สมควรจะนำมากล่าวถึงก็ได้แก่ 1.การติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน 2. การติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนในด้านการเมือง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน

เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน จุดสำคัญประการหนึ่งของการเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ ความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อต่างฝ่ายต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าเป็นฝ่ายหนึ่งให้ความสนใจให้ความสำคัญแก่ตนเองอย่างจริงจัง เช่น ฝ่ายประชาชนที่เกิดความรู้สึกว่ารัฐพยายามที่จะเรียนรู้ และดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้กับฝ่ายประชาชนอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันฝ่ายรัฐก็มีความรู้สึกพอใจเป็นอย่างยิ่งเมื่อประชาชนได้รับรู้ถึง ผลงานที่รัฐบาลได้ดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ความสัมพันธ์ที่ดีเช่นนี้ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ นักการเมืองมีความสำนึกที่ดีว่าการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิด การให้ข้อมูลข่าวสาร การแถลงผลงานของรัฐบาลให้ประชาชนได้รับทราบ การแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอุปสรรคปัญหาและความต้องการที่ประชาชนหรือได้รับบริการ หรือได้รับการแก้ไขจากรัฐอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

การติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนในด้านการเมือง

การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชน ในด้านการเมืองเป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดทางการเมืองซึ่งกันและกัน อันจะเป็นวิถีทางที่

สำคัญในการที่จะพัฒนาการเมือง ให้มีคุณสมบัติเป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หรือบางทีก็เรียกว่า เป็นการให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชน การที่ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองดีประกอบทั้งประชาชน มีโอกาสจะได้รับข้อมูลข่าวสารทางการเมือง อย่างสม่ำเสมอ โดยการติดต่อสัมพันธ์ที่ดี ระหว่างนักการเมืองกับประชาชนนั้น จะเป็นผลดีแก่ การเมืองการปกครองของสังคมเป็นอย่างยิ่ง เช่น ทำให้การใช้สิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะ สิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างถูกต้องและมีเหตุผล ผลของการเลือกตั้งโดยส่วนรวมก็จะได้นักการเมืองที่ดีมีความรับผิดชอบซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดรัฐบาลที่ดี บริหารราชการโดยรับผิดชอบ ต่อสารทุกข์สุขดิบของประชาชนอย่างแท้จริง การเมืองอันเกิดจากพื้นฐานที่ประชาชนมีคุณภาพทาง การเมืองสูงย่อมจะเป็นการเมืองที่ดี หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็น การเมืองที่มีความรับผิดชอบ (politics of responsibility) มิใช่การเมืองประเภทขาดความรับผิดชอบหรือการเมืองที่มุ่ง หน้าประหัตประหารกัน (politics of irresponsibility or politics of opposition)

บทบาทหน้าที่ของนักการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ ของนักการเมือง ที่นักการเมืองทุกสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว หรือสังคมที่กำลัง พัฒนาจะต้องประพฤติปฏิบัติอย่างรับผิดชอบและเสียสละ เพื่อให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของนัก การเมืองซึ่งหมายถึง ผู้ที่อาสาสมัครที่จะอุทิศตน เพื่อบำเพ็ญหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคม และประชาชนโดยทั่วไปอย่างแท้จริง แต่ก็ยังมีนักการเมืองประเทศด้อยพัฒนาบางจำพวก ที่ ขาดความสำนึกรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ที่ควรทำ กลับไปทำงานที่ไม่ใช่หน้าที่ของตนเอง เช่น รับเป็นประธานจัดแข่งขันชกมวยชิงแชมป์โลก หรือเป็นประธานงานประกวดเทพีตำแหน่ง ต่าง ๆ เป็นต้น เหตุที่เป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะนักการเมืองของประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้ มีวุฒิ ภาวะและวิสัยทัศน์ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ที่นักการเมืองที่ดีควรจะมี

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 พบว่า บท บทบาทและหน้าที่หลักของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 2 ประการคือ 1) หน้าที่ในการออก กฎหมาย 2) หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต่อไปสำหรับการวิจัยนี้จะขอก ล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวว่า เป็น บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในสภา การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของ ส.ส. ผู้วิจัยคิดว่าถ้าหากศึกษาเฉพาะบทบาทของ ส.ส. ในสภาเพียงอย่างเดียวคงจะไม่สามารถที่จะเข้าใจเพียงมิติเดียวเท่านั้น ในขณะที่อีกมิติหนึ่งคือ บทบาทของ ส.ส. ในสภาเพียงอย่างเดียวคงจะไม่สามารถที่จะเข้าใจเพียงมิติเดียวเท่านั้น ใน ขณะที่อีกมิติหนึ่งคือบทบาทของ ส.ส. นอกสภานั้นมีความสำคัญมาก มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏบ่อย มากสำหรับการเมืองไทยที่ปรากฏว่า ส.ส. จำนวนมากที่แทบจะไม่มีบทบาทในสภาเลย แต่ ปรากฏว่ากลับได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาเกือบทุกสมัยทั้งนี้ เพราะเป็น ส.ส.ที่ ประชาชนยอมรับ เนื่องจากมีความคลุกคลี และช่วยแก้ไขปัญหให้กับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ประชาชนรักและเลือกเข้ามาทุกสมัยดังนั้น บทบาทนอกสภาของ ส.ส.จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ มาก เช่นกัน



การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงให้ความสำคัญทั้งบทบาทในสภาและนอกสภาและเพื่อที่จะอธิบายเกี่ยวกับ บทบาทของ ส.ส.สตรีดังกล่าว ให้ได้ภาพชัดเจนทั้งหมด ผู้วิจัยจึงได้นำแนวความคิดทฤษฎีเรื่องการเป็นตัวแทนเข้ามาใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย ซึ่งหลักคิดเรื่องการเป็นตัวแทนนี้มี 2 ความหมายคือ ความหมายแรก เป็นแนวของ Davidson ซึ่งกล่าวไว้ว่า “การเป็นตัวแทน หมายถึงการเป็นตัวแทนของผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่ทำให้ตนเองสามารถเข้ามาในสภาได้ตั้งนั้นตัวแทน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องให้ความสำคัญต่อผู้ออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน” ในความหมายที่สอง การเป็นตัวแทนหมายถึงการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้งว่าเป็นบุคคลที่มีมโนธรรมมีสำนึกในความรับผิดชอบ มีความรู้ความสามารถ และวิจารณ์ที่ดีแนวความคิดนี้ได้สะท้อนความคิดของ Edmund Burke. ที่ชื่อว่า ส.ส.จะต้องเคารพ และยืนหยัดในสำนึก และมโนธรรมในการตัดสินใจของตน โดยไม่ยอมให้อิทธิพลใดเข้าครอบงำ การตัดสินใจของตน จากความหมายของการเป็นตัวแทน ซึ่งแตกต่างกันเช่นนี้ ทำให้เกิดคำถามว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีของไทย มีความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของการเป็นตัวแทนในแง่ใดดังที่ John Locke ได้ชี้ใน On Human Understanding ว่า “เมื่อมนุษย์มองสิ่งหนึ่ง จะทำให้เขาคิด และกระทำตามความเข้าใจของเขาที่เกิดจากการมองเห็น และเกี่ยวกับประเด็นนี้ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า

“ต้องคำนึงบทบาทหลักๆ คือการออกกฎหมาย และการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่เราได้รับมอบหมายจากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ไปทำหน้าที่ในสภาในเรื่องการพิจารณากฎหมายสำคัญๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ หรือโทษต่อประชาชน และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อยไม่ชอบมาพากล นี่คือ บทบาท และหน้าที่หลัก และบทบาทรอง คือเราเป็นตัวแทนของท้องถิ่นเราคงต้องยอมรับว่าการเมืองไทยนั้น ไม่เหมือนในต่างประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความอดอยากและมีความลำบากอยู่ เพราะฉะนั้นเขายังหวังพึ่งผู้แทนฯ ในด้านที่เราสามารถช่วยเหลือในการที่จะทำให้เขามีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเช่น เขาไม่มีถนน ไม่มีไฟฟ้า ขาดน้ำเขาก็ต้องหาผู้แทนฯ เพื่อขอความช่วยเหลือ ซึ่งนั่นเป็นบทบาทรอง เพราะฉะนั้นในระหว่างที่เป็นผู้แทนฯ ก็จะต้องคำนึงถึงบทบาททั้งสองนี้เสมอ“ (สัมภาษณ์ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2539)

จากข้อคิดเห็นของ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ซึ่งได้ให้ความหมายที่สอดคล้องกับ ส.ส.สตรีท่านอื่นๆ ดังนั้นจึงทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีของไทยได้ให้ความสำคัญกับความหมายของการเป็นตัวแทนทั้งสองความหมายดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำหน้าที่ของตนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นั่นคือบทบาท และหน้าที่ในการออกกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ กล่าวว่าเป็น

“บทบาทหลัก” ซึ่งบทบาทหลักที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรมีบทบาท และหน้าที่อย่างใดนั้นเกี่ยวข้องกับคุณค่าที่ต้องการหรือพึงประสงค์ (normative values) ของระบบการเมืองนั้น หรืออาจเป็นความเชื่อของตนในสังคมการเมืองนั้น ว่าสิ่งที่ควรจะเป็นคืออะไร นอกจากบทบาทหลักแล้ว ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ยังกล่าวอีกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นตัวแทนของท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทและหน้าที่ในการช่วยแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนผู้เลือกตั้งของตน

ดังนั้นเพื่อที่จะเข้าใจถึงการกระทำหรือบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีได้อย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้อาศัยแนวความคิดทฤษฎีของ Eulau and Karps ซึ่งได้เสนององค์ประกอบสำคัญของการเป็นตัวแทน 4 ประการคือ

- 1) การสนองตอบในเชิงนโยบาย
- 2) การสนองตอบในเชิงบริการ
- 3) การสนองตอบในเชิงจัดสรรผลประโยชน์
- 4) การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์

โดยผู้วิจัยได้แบ่งขอบเขตในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีดังนี้ คือ บทบาทของ ส.ส.สตรีในสภาและบทบาทนอกสภา และจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ก. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีในสภา

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็คือ บทบาทและหน้าที่ในการออกพระราชบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ, การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนการอภิปรายในสภา บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีดังกล่าว เป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของประชาชนผู้เลือกตั้ง และจากกรอบแนวความคิดทฤษฎีในบทที่ 2 เรื่องการเป็นตัวแทนซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในเชิงการสนองตอบ (responsiveness) ตามแนวความคิดของ Heinz Eulau and Paul D. Karps ซึ่งมีอยู่ 4 ประการ คือ 1) การตอบสนองในเชิงนโยบาย 2) การตอบสนองในเชิงการบริหาร 3) การตอบสนองในเชิงการจัดสรรผลประโยชน์ 4) การตอบสนองในเชิงสัญลักษณ์ การพิจารณาว่าบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีในสภานั้น จะทำหน้าที่สนองตอบครอบคลุมทั้ง 4 ประการ หรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ได้แก่ 1.การตั้งกระทู้ถาม 2.การเสนอญัตติ 3.การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามแม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 จะไม่ได้บัญญัติความหมายไว้อย่างชัดเจนแต่ก็เป็นที่เข้าใจกัน โดยทั่วไปว่าเป็นคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามเรื่องต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับนโยบายต่อรัฐมนตรีในฐานะผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการบริหาร ซึ่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถามนั้นจะต้องคอยกระทู้ถามนั้นใน 2 ลักษณะ คือ

- 1) ตอบในที่ประชุมสภา
- 2) ตอบในราชกิจจานุเบกษา

เพราะฉะนั้นเมื่อ พิจารณาในด้านหลักการแล้วจะเห็นได้ว่ากระทู้ถามนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของ ส.ส. ในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะตัวแทนของประชาชน ต่อไปนี้จะได้พิจารณาว่า ส.ส. สตรีได้ทำหน้าที่ในประเด็นนี้อย่างไร

ตารางที่ 5.1 แสดงจำนวนกระทู้ถามที่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี 2531-2534

กระทู้ถาม	กระทู้ถามที่ขอให้ ตอบในที่ประชุม สภา	กระทู้ถามที่ขอให้ ตอบในราช กิจจานุ	รวม	ร้อยละ
1. จำนวนกระทู้ถามของ ส.ส. สตรี	2	-	2	0.52
2. จำนวนกระทู้ถามทั้งหมด	169	215	384	100.0

ที่มา : งานกระทู้ถาม กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีจำนวนกระทู้ที่เข้าสู่สภาฯ ทั้งหมด 384 กระทู้ ปรากฏว่าผลงานของ ส.ส. สตรีเพียง 2 กระทู้หรือคิดเป็นร้อยละ 0.52 ซึ่งนับว่าน้อยมากคำถาม ในเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่ง ทำไม ส.ส. สตรีจึงไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการตั้งกระทู้ถามมากนักเกี่ยวกับประเด็นนี้ พวงเล็ก บุญเชียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพะเยาได้อธิบายไว้ดังนี้

“เรื่องกระทู้ที่ไม่ค่อยได้ผลมันล่าช้ามาก เพราะในการประชุมสภานั้น มีเรื่องสำคัญๆ ที่ต้องพิจารณามาก เช่น ร่าง พ.ร.บ. กระทู้ส่วนมากจะเป็นเรื่องของท้องถิ่น จึงมักจะถูกเลื่อนออกไปไม่ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุม เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้านผู้เราติดต่อโดยตรงกับรัฐมนตรี, อธิบดีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวดเร็วและได้ผลดีกว่าการยื่นกระทู้มาก” (สัมภาษณ์ พวงเล็ก บุญเชียง เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2539)

คำอธิบายของ พวงเล็ก บุญเชียง ได้ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุที่ ส.ส. สตรีไม่นิยมการตั้งกระทู้ถาม เพราะกระทู้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องท้องถิ่น จึงมักจะถูกเลื่อนออกไปไม่ได้บรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุม แต่ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถรอรับการตอบกระทู้หรือการชี้แจงของรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในที่ประชุมสภาฯ ซึ่งต้องใช้เวลาหลายเดือนได้ ทางออกในการแก้ปัญหาคือความเดือดร้อน เพื่อสนองตอบความต้องการ และสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนของ ส.ส.สตรี แทนการยื่นกระทู้ตามความคิดเห็นของ พวงเล็ก บุญเชียง ก็คือ การติดต่อโดยตรงกับรัฐมนตรี อธิบดี หรือส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเดือดร้อน ต่างก็ความเห็นสอดคล้องกับ พวงเล็ก บุญเชียง โดยเฉพาะศิริพันธ์ จุริมาศ ได้ให้ความคิดเห็นที่เสริมต่อจาก พวงเล็ก บุญเชียง ช่วยทำให้สามารถเข้าใจสภาพชัดเจนมากขึ้นดังนี้

“โดยมารยาทแล้วเมื่อเราอยู่ฝ่ายรัฐบาล การตั้งกระทู้ถามนี้จะไม่ทำกันทุกคน คิดอย่างนี้ ที่ตั้งกระทู้ถามก็มีบ้าง โดยการให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเขาอาจมีเหตุผลของเขา แต่ไม่นิยมให้ตอบในสภาฯ เพราะจะเสียมารยาทถือว่าไม่ให้เกียรติต่อรัฐมนตรี และอีกอย่างกระทู้นี้ต้องรอนานมาก เสียเวลา เรื่องนี้ (ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน) ถ้าเราไปติดต่อโดยตรงกับรัฐมนตรี, อธิบดี ก็จะได้รับความสะดวกกว่า” (สัมภาษณ์ ศิริพันธ์ จุริมาศ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539)

เรื่องการจัดตั้งกระทู้ถามตามความคิดเห็นของ ศิริพันธ์ จุริมาศ ที่ได้อธิบายถึงสาเหตุที่มีการตั้งกระทู้ถามกันน้อย นอกจากจะต้องใช้เวลารอนานกว่าที่จะมีการตอบชี้แจงจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามวาระการประชุม สภาฯ แล้วยังถือเป็น “มารยาททางการเมือง” อย่างหนึ่งที่ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลจะถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องให้เกียรติรัฐมนตรี สำหรับบางคนที่ตั้งกระทู้ถามจะอยู่ฝ่ายรัฐบาล ตามที่ ศิริพันธ์ จุริมาศ กล่าวว่า “เขาอาจจะมีเหตุผลของเขานั้น สามารถที่จะวิเคราะห์ได้ว่า เขาอาจจะนำกระทู้ถาม ซึ่งมีการบันทึกไว้ในรายงานการประชุม และในราชกิจจานุเบกษา เพื่อที่จะนำไปแสดงต่อประชาชนใช้เป็นการหาเสียงครั้งต่อไป ฉะนั้นการตั้งกระทู้ถามส่วนใหญ่จึงเป็นบทบาทของ ส.ส.สตรีฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่นี้ และการที่ ส.ส.สตรี ตั้งกระทู้ถามเพียงไม่กี่เรื่องนั้น โดยเฉพาะ ส.ส.สตรีฝ่ายค้านนั้นอาจจะคำนึงถึงมารยาททางการเมืองด้วยก็ได้ และอีกประการหนึ่งอาจจะเลือกใช้วิธีการอย่างอื่นที่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาของประชาชนได้ดีกว่า เช่น การติดต่อขอความร่วมมือจากรัฐมนตรี อธิบดีหรือส่วนราชการโดยตรง ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า การที่ ส.ส. สตรี ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการตั้งกระทู้ถามนั้นมีสาเหตุ 2 ประการ กล่าวคือ

1) การตั้งกระทู้ถามนั้นไม่สามารถที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่เนื่องจากเกิดความล่าช้าในการนำเสนอต่อที่ประชุมสภาฯ

2) การตั้งกระทู้ถามถือเป็นมารยาททางการเมืองอย่างหนึ่งที่ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลต้องให้เกียรติต่อรัฐบาล และอาจจะรวมถึง ส.ส. ฝ่ายค้านด้วย

เพราะฉะนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว ส.ส. สตรีจึงไม่นิยมการตั้งกระทู้ถาม แต่จะใช้วิธีการอย่างอื่นแทน เช่น การติดต่อโดยตรงกับรัฐมนตรี, อธิบดี, และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถที่จะอำนวยความสะดวกในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้รวดเร็วและดีว่าการตั้งกระทู้ถามมาก

2. การเสนอญัตติ

ญัตติ เป็นเรื่องที่เสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาและลงมติภายหลังการวินิจฉัยเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการเสนอญัตติเท่ากับเป็นการสะท้อนปัญหาต่างๆ ของประชาชนอีกวิธีหนึ่ง ฉะนั้นจึงนำไปสู่การพิจารณาว่า ส.ส. สตรีมีบทบาทในเรื่องนี้อย่างไร โดยสามารถพิจารณาได้จากการนำเสนอญัตติเข้าสู่ที่ประชุมสภาดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.2 แสดงการเสนอญัตติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในช่วง พ.ศ.2531-2534

ญัตติ / พ.ศ.	2531	2532	2533	2534	รวม	ร้อยละ
1. จำนวนญัตติที่เสนอโดย ส.ส. สตรี	-	2	1	-	3	0.52
2. จำนวนญัตติที่เสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาทั้งหมด	168	128	152	125	573	100.0

ที่มา : งานญัตติ กองการประชุม สำนักเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางข้างต้น เมื่อพิจารณาการเสนอญัตติเข้าสู่ที่ประชุมสภาของ ส.ส. สตรี พบว่ามีจำนวนน้อยมากคือ เพียง 3 เรื่องจากจำนวนญัตติที่เข้าสู่ที่ประชุมสภาทั้งหมด 573 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 0.52 ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์เท่ากับการตั้งกระทู้ถาม ถ้าหากจะพิจารณาจำนวนญัตติที่ ส.ส. สตรี เสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภา นั้นหมายความว่า การสนองตอบในด้านนี้ของ ส.ส. สตรีต่อประชาชนได้ผลน้อย เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดและเนื้อหาของการเสนอญัตตินั้น พบว่า เป็นปัญหาของท้องถิ่น 2 เรื่อง คือ 1) เรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาการขุดลอกคลองแสนแสบ 2) เรื่องคว้นพิษจากท่อไอเสียรถยนต์ ซึ่งทั้งสองญัตตินี้เสนอโดย เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อรุณยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร และเป็นเรื่องทั่วไป 2 เรื่องคือ 1) เรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ 2) เรื่องห้วยไต่ดิน และญัตติทั้งสองนี้ เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อรุณยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เป็นผู้เสนอเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากเนื้อหา

ของญัตติที่นำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาฯ ซึ่งเป็นเรื่องปัญหาของท้องถิ่น และเป็นเรื่องลักษณะต่างๆ ไปตั้งนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ส.ส.สตรีท่านนี้ก็พยายามใช้การเสนอญัตติในการผลักดันเพื่อก่อให้เกิดผลต่อการสนองตอบในเชิงนโยบาย เพราะถ้าหากญัตติที่เสนอเข้าไปหลังที่ประชุมพิจารณาเรียบร้อยแล้วดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เท่ากับเป็นการกำหนดนโยบาย และก็จะนำไปสู่ผลในทางปฏิบัติต่อไป นั่นก็หมายความว่า บทบาทและ หน้าที่ของ ส.ส.สตรีดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการสนองตอบในเชิงนโยบายตามแนวความคิดของ Eulau and Karps และมีความหมายต่อการเป็นตัวแทน กล่าวคือ ถ้านโยบายอันเกิดจากการตัดสินใจของ ส.ส.สตรี นั้นตรงตามความต้องการของประชาชน และประชาชนให้การยอมรับไม่มีการคัดค้านใดๆ ก็แสดงว่า ส.ส.สตรีที่ผลักดันนโยบายดังกล่าว มีคุณสมบัติของการสนองตอบในฐานะของการเป็นตัวแทนของประชาชน

3. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นถือเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะเป็นการทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ให้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับประชาชน ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทโดยตรง ในฐานะตัวแทนของประชาชนที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอสมควรจะให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมายหรือไม่ โดยการคำนึงถึงหลักการเบื้องต้นที่สมาชิกสภาผู้แทนพึงจะใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในฐานะตัวแทนของประชาชน คือผลประโยชน์และความต้องการของประชาชน ถ้าเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับว่า เจตนารมณ์ของประชาชนได้รับการนำมาบรรจุไว้ในกฎหมาย โดยสมาชิกสภาผู้แทน ผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเท่ากับแสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ออกมานั้น เป็นเครื่องมือ ซึ่งถึงความสมบูรณ์ของระบบการเป็นตัวแทน (representative system) เพราะฉะนั้นจากความหมายและความสำคัญของการเสนอร่าง พระราชบัญญัติ ดังกล่าวประการต่อไปจะได้พิจารณาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีมีบทบาทและหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวได้อย่างไร

ตารางที่ 5.3 จำนวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติในช่วง พ.ศ.2531-2534

การเสนอร่าง พ.ร.บ.	2531	2532	2533	2534	รวม	ร้อยละ
1. จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอโดย ส.ส. สตรี	5	2	2	1	10	1.07
2. จำนวนร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาฯ ทั้งหมด	184	251	304	192	931	100.0

ที่มา : สรุปรายงานกิจการของรัฐสภาปี 2531 -2534 , กองการประชุม สำนักเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางดังกล่าวข้างต้น ถ้าหากพิจารณาจากจำนวนของร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอ โดย ส.ส. สตรีจะพบว่ามียังมีจำนวนน้อยเช่นเดียวกับการตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติ คือมีร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอโดย ส.ส.สตรีเพียง 10 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 1.07 เท่านั้น เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุรยา ได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับข้อจำกัดของ ส.ส.สตรีต่อการเสนอกฎหมายไว้ดังนี้

“การเสนอร่างกฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องที่ ส.ส.แต่ละคนจะทำได้ หากแต่จะต้องมีผู้ลงชื่อรับรองไม่ต่ำกว่า 20 คน ฉะนั้นอย่างน้อยที่สุดจะการเสนอกฎหมาย ฉบับๆ หนึ่งๆ จะต้องต้องมีผู้เห็นด้วย 20 คนจึงจะเสนอได้และอีกประการหนึ่งนั้น การเสนอร่างกฎหมายได้จะต้องเป็นมติพรรคก่อนเรา (ผู้หญิง) เป็นเสียงข้างน้อยในพรรค และในสภาฯ ด้วย เวลาจะเสนอร่างกฎหมายอะไรที่เราคิดว่าสำคัญ ซึ่ง ส.ส.ผู้ชายนอกจากจะไม่สนใจแล้ว ยังไม่ค่อยให้ความร่วมมือ มักจะพูดมากับสายลมเปเรยๆ ว่าไม่มีอะไรจะทำแล้วหรือ” (สัมภาษณ์ เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุรยา เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2539)

คำอธิบายของเย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุรยา ทำให้ทราบว่าข้อจำกัดที่ทำให้ ส.ส. สตรีไม่สามารถเสนอร่าง พ.ร.บ.เข้าสู่สภาฯ เพื่อพิจารณาออกมาเป็นกฎหมายได้มากนั้น มาจากสาเหตุประการที่หนึ่งคือ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นจะต้องมีผู้รับรองร่าง พ.ร.บ. นั้นไม่ต่ำกว่า 20 คนและประการที่สอง ในทางปฏิบัติคือ การเสนอร่าง พ.ร.บ.นั้นต้องเป็นมติของพรรคก่อนเมื่อเป็นดังนี้จึงทำให้ ส.ส.สตรีส่วนใหญ่ซึ่งมีความสนใจและต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสตรีเด็กและเยาวชนนั้นไม่สามารถที่จะแสดงบทบาทได้เต็มที่ เนื่องจากมีจำนวนน้อย และยังกระจัดกระจายอยู่ในแต่ละพรรคการเมือง จึงไม่สามารถที่จะร่วมมือในการผลักดันกฎหมายได้ตามความต้องการ ทั้งนี้ เพราะจากความเห็นของเย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุรยา ที่กล่าวว่าการเสนอร่าง พ.ร.บ. นั้นต้องเป็นมติพรรคเท่านั้น ซึ่งความเป็นจริงที่ปรากฏคือ สมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคนั้นเป็น ส.ส.ผู้ชายซึ่งขาดความสนใจในเรื่องที่ ส.ส.สตรีเห็นว่าสำคัญ ฉะนั้นจึงมักจะไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับ ส.ส. สตรีมากนัก เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นดังนี้แล้ว จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอโดย ส.ส.สตรีจึงไม่สามารถที่จะวัดได้ว่าสนองตอบต่อการเป็นตัวแทนได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาหรือเรื่องที่ ส.ส.สตรีเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภา เพื่อที่จะสามารถประเมินบทบาทของ ส.ส.สตรีในประเด็นนี้ได้

จากการพิจารณาในรายละเอียดหรือเนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. พบว่าการเสนอร่าง พ.ร.บ. ของ ส.ส.สตรีส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องทั่วๆ ไป มากกว่าที่จะหยิบยกเรื่องปัญหาของท้องถิ่นเข้ามาผลักดัน เพื่อให้เป็นมติของพรรคก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อจะได้ใช้เป็นกฎหมายต่อไป สำหรับการที่ ส.ส.สตรีคำนึงเรื่องทั่วๆ ไป มากกว่าปัญหาของท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า 1) อาจจะคิดว่าการบัญญัติกฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ และก่อนที่จะเสนอเข้า

สู่สภานั้นจะต้องเป็นมติของพรรคการเมืองก่อน ด้วยเหตุนี้การนำเอาเรื่องของท้องถิ่นเข้ามาพิจารณาจึงเป็นเรื่องไม่เหมาะสม และ 2) อาจจะใช้วิธีการอย่างอื่นที่สามารถจะช่วยแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นได้แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่า การเสนอร่าง พ.ร.บ.จะเป็นเรื่องทั่วๆ ไป แต่ก็ เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของ ส.ส.สตรีทั้งสิ้น ดังเช่น ร่าง พ.ร.บ. ปราบการค้าประเวณี พ.ศ....., ร่าง พ.ร.บ. สถานบริการ พ.ศ..... , ร่าง พ.ร.บ.การฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการ พ.ศ..... ซึ่ง ร่าง พ.ร.บ.ทั้งสามนี้ เสนอโดยนางศรีสกุล พร้อมพันธ์ และคณะพรรคประชาธิปัตย์, เรื่อง ควันพิษจากท่อไอเสียรถยนต์ ซึ่งรอกการพิจารณาวาระที่1, พ.ร.บ.สารระเหย พ.ศ..... ทั้งสอง เรื่องเสนอนี้โดยนางเย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุธยา และคณะพรรคประชากรไทย, ร่าง พ.ร.บ.การ ศึกษาแห่งชาติ พ.ศ..... ซึ่งเสนอโดยนางลลิตา ฤกษ์สำราญ และคณะจะเห็นได้ว่าร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่ ส.ส.สตรีส่วนใหญ่มีความสนใจ และให้ความสำคัญมาก ในขณะที่ บางเรื่องนั้น ส.ส.สตรีส่วนใหญ่มีความสนใจ และให้ความสำคัญมาก ในขณะที่บางเรื่องนั้น ส.ส.บุรุษ ขาดความสนใจและไม่ให้ความสำคัญ แม้จะเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางสังคม ของชาติก็ตาม ดังเช่นเรื่องสารระเหยต่างๆ ที่มีโทษส่งผลให้เยาวชนของชาติต้องสูญเสียอนาคต เป็นต้น เพราะฉะนั้นในประเด็นนี้จึงสามารถสรุปได้ว่าแม้ ส.ส.สตรีจะมีบทบาทน้อยในการเสนอ ร่าง พ.ร.บ.เข้าสู่สภา แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหารายละเอียดของร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอโดย ส.ส. สตรี ที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมและของประเทศชาติมาก ดังนั้นในประเด็นนี้ ส.ส.สตรี จึงสามารถที่จะยอมรับได้ว่า ได้แสดงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนทั้งของประชาชนโดยทั่วไป และประชาชนสตรีซึ่งเป็นเพศเดียวกับตนเอง

บทบาทในสภาของ ส.ส.สตรี ประการต่อมาคือ การทำงานในฐานะคณะกรรมการ ซึ่ง คณะกรรมการสภานั้นถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยศึกษาพิจารณาตรวจสอบเรื่องต่างๆ เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภา ลักษณะการทำงานของคณะกรรมการนั้น จะประกอบด้วย ส.ส. ทั้งสตรีและบุรุษ ซึ่งร่วมกันทำงานเป็นคณะแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 19 คน และมี คณะกรรมการทั้งสิ้น 16 ชุด จากลักษณะการทำงานดังกล่าวของคณะกรรมการ ฉะนั้นจึง ไม่สามารถจะศึกษาและประเมินได้ว่าเป็นบทบาทของ ส.ส.สตรีโดยตรง และอีกเหตุผลหนึ่งตาม คำอธิบายของ คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ที่กล่าวไว้จากการสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2539 ตอนหนึ่งว่า "กรรมการส่วนใหญ่ก็ทำอะไรไม่ค่อยได้เพียงแค่เสริมอะไรข้างนอก แต่หากจะให้เกิดการปฏิบัติจริงๆ ก็ต้องเป็นรัฐบาล" คำอธิบายของคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ได้ชี้ให้เห็นว่าการทำงานในฐานะกรรมการ จริงๆ แล้วก็ไม่ได้ผลและถ้าต้องการให้ออก มาเป็นกฎหมายนั้นจะต้องเป็นฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีเสียงสนับสนุนในสภามากกว่านั่นเอง จึงถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งของรัฐสภาไทยที่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือกว่า อันส่งผลให้การปฏิบัติ หน้าที่ของ ส.ส. โดยเฉพาะพรรคฝ่ายค้านแทบจะไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรมเด่นชัด เนื่องจากการ ขาดเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภานั้นเอง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าบทบาท และหน้าที่ในสภาของ ส.ส.สตรี ซึ่งมีอยู่ 2 ประการตามแนวความคิดของ Eulau and Karps คือ การสนองตอบในเชิงนโยบายและการสนองตอบในเชิงจัดสรรผลประโยชน์นั้น ส.ส.สตรี ไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะถ้าพิจารณาจากจำนวนเรื่องที่ได้กระทำทั้งในการตั้งกระทู้ถาม, การเสนอญัตติ, การเสนอร่าง พ.ร.บ.และการทำงานในฐานะกรรมาธิการ ซึ่งจะพบว่า ส.ส.สตรีมีบทบาทน้อยมาก แต่ถ้าพิจารณาเนื้อหารายละเอียดของเรื่องต่างๆ ที่ ส.ส.สตรี ได้กระทำก็จะพบว่า ส.ส.สตรีได้พยายามทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ เป็นสำคัญ แต่ก็ทำได้ไม่มากนักดังที่กล่าวแล้ว อันเนื่องมาจากอุปสรรคต่างๆ ดังนี้คือประการแรกอาจจะเป็นข้อจำกัดของสตรีเองที่ขาดความใส่ใจต่อการทำหน้าที่ในสภา ประการที่สองเกิดข้อจำกัดของรัฐสภาไทยที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายบริหารที่มีเสียงสนับสนุนมากกว่า นอกจากนี้การอยู่ฝ่ายรัฐบาลก็ชี้ว่า ส.ส.สตรี จะสามารถกระทำหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ ทั้งนี้เพราะจะต้องคำนึงถึง “มารยาททางการเมือง” ด้วย ประการที่สาม ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น การจะเสนอร่างกฎหมายต่างๆ จะต้องเป็นมติของพรรคก่อน แต่ความเป็นจริงที่ปรากฏคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคส่วนใหญ่จะเป็นบุรุษ ฉะนั้นเรื่องหลายๆ เรื่องที่ ส.ส. สตรีสนใจ และต้องการเสนอให้เป็นกฎหมายนั้น กลับไม่เป็นที่สนใจของ ส.ส.บุรุษจึงทำให้มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือมากนัก จากข้อจำกัดดังกล่าวส่งผลให้ไม่สามารถศึกษาบทบาทของ ส.ส.สตรีได้อย่างสมบูรณ์ ฉะนั้นจึงนำไปสู่การศึกษาบทบาทนอกสภาของ ส.ส.สตรีเพื่อที่จะให้ภาพความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของ ส.ส.สตรี สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ข. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีนอกสภา

จากที่กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีในสภามีขอบเขตจำกัดมาก แทบจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งขอบเขตจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สตรีในสภานั้นจะถูกกำหนดโดยเงื่อนไขภายในพรรคการเมือง การควบคุมการลงมติในสภาโดยพรรค และคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา เป็นต้น เงื่อนไขดังกล่าวล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อบทบาทของ ส.ส.สตรีในสภาทั้งสิ้น ตั้งแต่การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติตลอดจนการอภิปรายทำให้ ส.ส.สตรี ไม่สามารถที่จะมีบทบาทในสภาได้อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากว่า ส.ส.สตรี ซึ่งประชาชนได้เลือกเข้ามาเพื่อเป็นตัวแทนนั้น ได้ถูกคาดหวังว่าจะต้องมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ให้แก่ประชาชนด้วยนั้นหมายความว่า ส.ส.สตรีนั้นมีเงื่อนไขที่จะต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนที่เลือก

ตนา และคาดหวังว่าเมื่อประชาชนพอใจต่อการทำหน้าที่ในการทำหน้าที่ดังกล่าวของตนก็จะลงคะแนนเสียงสนับสนุนตนอีกครั้งหนึ่งในสมัยต่อไป ดังนั้นเพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ส.ส.สตรีจึงต้องพยายามตอบสนองหรือสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะเมื่อบทบาทในสภาถูกจำกัดแล้ว บทบาทนอกสภาของ ส.ส. สตรีจึงมีความสำคัญมากในการที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนตามแนวความคิดของ Heinz Eulau and Paul D. Karps ที่ได้เสนอการทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนในเชิงสนองตอบ (responsiveness) ซึ่งมีอยู่ 4 ประการ คือ 1) การสนองตอบในเชิงนโยบาย 2) การสนองตอบในเชิงบริการ 3) การสนองตอบในเชิงการจัดสรรผลประโยชน์ และ 4) การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. การเยี่ยมเยียนประชาชน

การออกเยี่ยมเยียนประชาชนมีความจำเป็น และมีความสำคัญอย่างไรหรือสามารถบ่งชี้ความเป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการเมืองไทยอะไรได้บ้างเกี่ยวกับประเด็นนี้ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ได้อธิบายให้ทราบว่า

“การเยี่ยมเยียน ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่จะทำให้เราทราบปัญหาของประชาชน ซึ่งจะต้องมีความสม่ำเสมอ” (สัมภาษณ์ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2539)

จากคำสัมภาษณ์ของ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ทำให้ทราบว่า การออกเยี่ยมเยียนของประชาชนนั้น ถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งนอกเหนือจากหน้าที่ในสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะการเยี่ยมเยียนนั้นทำให้ได้รับทราบปัญหาของประชาชนซึ่งมีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการเยี่ยมเยียนของ เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุรยา ซึ่งได้อธิบายให้ทราบดังนี้

“การเยี่ยมเยียน ก็ไปถามทุกข์สุขว่าเค้ามีอะไรบ้าง รับฟังปัญหาเขามีความเดือดร้อนอะไรก็ช่วยแก้ไขให้ชุมชนส่วนใหญ่ปัญหาในหมู่บ้านนั้นมีมากมาย ทะเลาะกันอะไรกัน เราก็ต้องเข้าไปคลี่คลายปัญหาให้แต่ถ้าไม่มีปัญหาก็กะตักทายบ้านโน้นบ้านนี้ บางทีเขาอยากรู้ข่าวสารบ้านเมือง เราก็จะนั่งสนทนากับเขาว่าบ้านเมืองเป็นยังไง” (สัมภาษณ์ เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุรยา เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2539)

คำอธิบายทั้งของ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ และ เย็นจิตต์ รพีพัฒน์ ณ อยุรยา ทำให้เราทราบว่า การเยี่ยมเยียนนั้น มีความสำคัญมากต่อ ส.ส.สตรี ถือได้ว่าเป็นหน้าที่หนึ่ง นอกเหนือจากหน้าที่ของ ส.ส.ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการรับทราบปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนทั้งในเรื่องส่วนรวมและเรื่องส่วนตัวและการเยี่ยมเยียนดังกล่าวต้อง

กระทำอย่างสม่ำเสมอด้วย เพราะจะนำไปสู่ความใกล้ชิดสนิทสนมระหว่าง ส.ส. กับประชาชน กระทั่งเกิดความรู้สึกผูกพันกันกลายมาเป็น “พวกพ้องเดียวกัน” ซึ่งมีความสำคัญมากในเชิงคุณค่าของสังคมไทย ดังที่ได้อธิบายถึงรายละเอียดไว้แล้วข้างต้น

สำหรับรูปแบบในการไปเยี่ยมเยียนประชาชนนั้น พวงเล็ก บุญเชียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีจังหวัดพะเยา ได้อธิบายให้ทราบดังนี้

“บางครั้งก็นัด บางครั้งก็ไปเยี่ยมเลย พอมีเวลาว่างก็ออกไปก็เป็นสิ่งที่อยากเพราะ 600 กว่าหมู่บ้าน เราคนเดียวอาจไม่ทั่วถึง โดยปกติการเยี่ยมประชาชนก็เหมือนนักเรียนที่ต้องทำการบ้าน การไปเยี่ยมประชาชนวัน หนึ่ง ๆ เราไปสักแห่ง 2 แห่ง เราก็มีความสุขใจเหมือนกับเรานอนหลับสบาย วันไหนไม่ไปก็เหมือนไม่สบายรู้สึกขาดอะไรไปสักอย่าง” (สัมภาษณ์ พวงเล็ก บุญเชียง เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2539)

จากคำอธิบายของ พวงเล็ก บุญเชียง ทำให้ทราบว่าลักษณะการไปเยี่ยมเยียนประชาชนนั้น มี 2 รูปแบบ คือ 1) มีการนัดหมายไว้ก่อนล่วงหน้าและ 2) ไม่ได้นัดหมายไว้ก่อน โดยถือว่าเอาเวลาว่างหรือเวลาที่เหมาะสมเป็นหลักในการออกไปพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีท่านอื่นๆ ก็มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ จะมีรูปแบบการเยี่ยมเยียนพบปะประชาชนในลักษณะเดียวกันกล่าวคือ การไปในงานพิธีต่างที่คนชุมชนเป็นจำนวนมาก เช่น งานทอดกฐิน งานทอดผ้าป่าของวัดต่างๆ ในเขตเลือกตั้ง, งานแต่งงาน, งานศพ, งานกีฬาเชื่อมความสามัคคี ตลอดจนวิธีการนัดชุมนุมชาวบ้านโดยตรง จะเห็นได้ว่าการพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนของ ส.ส.สตรีเป็นเรื่องที่จำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการสนองตอบต่อเป้าหมาย 2 ประการคือ 1) เป็นการรับทราบปัญหาต่างๆ จากประชาชนโดยตรง เพื่อที่จะนำมาสู่การแก้ไขต่อไป 2) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว เพื่อให้เกิดความใกล้ชิด และความไว้วางใจต่อกัน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากของสังคมไทย และจะมีผลต่อการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ดังคำอธิบายของศิริพันธ์ จุริมาศ ดังนี้

“ส่วนมากประชาชนที่เลือกเขาไม่ได้สนใจพรรคนี้คือชอบภพร่องในระบบประชาธิปไตยของเรา ในต่างจังหวัดเขาจะเลือกเพราะความรัก ความผูกพัน ความช่วยเหลือมีบุญคุณ เขาไม่ได้คำนึงถึงว่าคนนี้จะทำหน้าที่ได้ดีมีบทบาทในสภา เก่งในสภา แต่สำคัญว่าคุณออกเยี่ยมเขาไหม คุณเป็นลูกใครทำความดีอะไรหรือเปล่า คนต่างจังหวัดจะเป็นอย่างนี้ นี่คือความที่เขาเลือกนักการเมือง” (สัมภาษณ์ ศิริพันธ์ จุริมาศ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539)

ความคิดเห็นของ ศิริพันธ์ จุริมาศ มีความสอดคล้องกับความคิดเห็นของคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ซึ่งได้ให้สัมภาษณ์ไว้ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2539 ดังนี้ “ในสภาเราก็มีบทบาทสูง แต่บทบาทที่ใกล้ชิดเขานี้ไม่ได้จับจืดจับใจเขามากเท่ากับกลับไปเยี่ยมเขาชาวบ้านเขาภูมิใจมาก

ที่เห็นผู้แทนมา มันเหมือนกับเราเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของเขา “ความคิดเห็นของคุณหญิง สุภัตรา มาศดิตถ์ ดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นภาพของการเป็นตัวแทนของ ส.ส. นั้นเสมือนเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง นั้นหมายความว่าประชาชนมีความคาดหวังต่อตัวแทนของเขาซึ่ง ส.ส.ทุกคนจะคอยสนองตอบเพื่อสร้างความพอใจ ให้แก่ประชาชนให้ได้ โดยเฉพาะการสนองตอบในขั้นต่ำที่สุด คือการออกไปพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนนั่นเอง เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการออกไปพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของ ส.ส.สตรี ทุกคนและภายหลังจากที่ได้ออกไปพบปะ เยี่ยมเยียน และรับทราบปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนแล้ว ส.ส.สตรีจะมีวิธีการในการช่วยเหลือประชาชนอย่างไร เพื่อที่จะสร้างความพอใจสูงสุดให้แก่ประชาชน และจะได้ตัดสินใจสนับสนุนให้ตนเองได้รับเลือกตั้งอีกในครั้งต่อไป

2. การดำเนินช่วยเหลือและสนองตอบความต้องการของประชาชน

การที่ ส.ส.สตรีออกไปพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนนั้น นับได้ว่าเป็นวิธีหนึ่งในการสนองตอบความต้องการของประชาชน เพราะการออกไปพบปะเยี่ยมเยียนบ่อย ๆ นั้นจะนำไปสู่ความใกล้ชิดสนิทสนม และเกิดความรู้สึกผูกพันเป็นพวกพ้องเดียวกัน ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญของสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ได้อธิบายไว้ในบทที่แล้ว แต่การออกไปพบปะเยี่ยมเยียน และรับทราบปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนนั้นยังไม่ถือว่าเป็นการสนองตอบเพื่อสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะประชาชนยังมีความคาดหวัง หรือต้องการพึ่งตัวแทนของตนเพื่อให้ช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนต่าง ๆ ที่กำลังประสบอยู่ เพราะฉะนั้น ส.ส. สตรีในฐานะตัวแทนของประชาชน จำเป็นที่ต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่กำลังประสบปัญหาความเดือดร้อนให้ได้ ทั้งนี้เพราะ ส.ส.สตรีอยู่ในฐานะ “ผู้ให้” (patron) และประชาชนอยู่ในฐานะ “ผู้รับ” (client) ตามระบบความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ (patron-client relation) ของสังคมไทย มิฉะนั้นถ้าหากว่า ส.ส.สตรีไม่สามารถที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้ ประชาชนก็จะเลิกให้การสนับสนุน และจะหันไปให้ความสนับสนุนแก่ผู้อื่น ที่มีความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือมากกว่า เมื่อเป็นดังนี้ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งในครั้งต่อไป เพราะฉะนั้นจากความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนนี้เอง จึงนำไปสู่ความสนใจว่า ส.ส.สตรี มีวิธีการอย่างไรในการสนองตอบความต้องการของประชาชน และจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ส.ส.สตรี มีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การให้ความช่วยเหลือเป็นการส่วนตัว เป็นการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีที่ต้องคำนึงถึงความพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ โดยการให้ความช่วยเหลือตาม

กำลังความสามารถของตน และการให้ความช่วยเหลือเป็นการส่วนตัวส่วนใหญ่แล้ว ส.ส.สตรี จะให้การช่วยเหลือแก่ผู้สนับสนุนในการเลือกตั้งของตน เช่น ฝากลูกเข้าโรงเรียน ฝากเข้าทำงาน เป็นต้น และที่เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่น เช่น ไฟฟ้า ถนน แหล่งน้ำ เป็นต้น ดังคำอธิบายของศิริพันธ์ จุริมาศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

“ถ้าเป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ที่เราพอจะช่วยได้ก็จะช่วยในด้านส่วนตัวเอาเงินส่วนตัวช่วย หรือในกรณีเรื่องที่ไม่ใช่เงินอาทิ การฝากเข้าโรงเรียน, เข้าทำงาน การแต่งตั้งโยกย้าย มันเป็นหน้าที่ของผู้แทน คือ คนเขาคิดว่าเป็นผู้แทนนั้นกว้างขวางช่วยได้ ที่จริงมันไม่ใช่หน้าที่ที่รอก เป็นความผูกพันคนที่เขาฝากนั้นเราปฏิเสธไม่ได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ไม่สามารถช่วยในนามส่วนตัวได้ก็ต้องหาวิธีการอย่างอื่นช่วยต่อไป” (สัมภาษณ์ พวงเล็ก บุญเชียง เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2539)

คำอธิบายของ พวงเล็ก บุญเชียง ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือ แม้จะไม่ใช่หน้าที่แต่ก็เหมือนหน้าที่ของผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะประชาชนมีความคิดว่า ผู้แทนราษฎรนั้นเป็นบุคคลที่กว้างขวางสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ตนได้ ซึ่ง พวงเล็ก บุญเชียง อธิบายว่า เป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้เพราะคนที่มาขอความช่วยเหลือนั้นมีความผูกพัน รู้จักสนิทสนมใกล้ชิด หรือเป็นพวกพ้องเดียวกัน ตามความสัมพันธ์ทางสังคมไทย นอกจากนี้ยังได้อธิบายต่ออีกว่าถ้าหากไม่สามารถที่จะช่วยเหลือในนามส่วนตัวได้ ก็จำเป็นที่จะต้องหาวิธีการอย่างอื่น เพื่อที่จะช่วยเหลือต่อไป

2.2 การติดต่อหรือการทำหนังสือถึงรัฐมนตรี, อธิบดีหรือส่วนราชการโดยตรง

การให้ความช่วยเหลือเป็นการส่วนตัวนั้น ส.ส.สตรี ไม่สามารถที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในทุกๆ เรื่องได้เพราะฉะนั้นจึงนำไปสู่การหาหนทางหรือวิธีการอย่างอื่นในการที่จะช่วยเหลือแก่ประชาชน และวิธีการหนึ่งที่ใช้ได้ผลซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีส่วนใหญ่ นิยมใช้คือ การติดต่อหรือทำหนังสือถึงรัฐมนตรี, อธิบดีหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งในประเด็นนี้ พวงเล็ก บุญเชียง ได้ชี้แจงให้ทราบดังนี้คือ

“ในขั้นแรกคือให้ความเคารพนับถือผู้นำในอำเภอก่อน เราต้องเรียนให้นายอำเภอทราบหน่อย เพื่อจะได้ ประสานกันต่อไป นายอำเภอผ่านไปยังผู้ว่า บางครั้งเราก็ให้เขาส่งหนังสือไปตามหน่วยงาน หรือบางครั้งเราก็ถือหนังสือไปเองคือในระบบราชการไทย เรารู้ๆ กันอยู่การทำงานนี้ล่าช้า เพราะฉะนั้นเราก็อาจจะไปยื่นเขามั้ง จะได้เร็วขึ้น” (สัมภาษณ์ พวงเล็ก บุญเชียง เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2539)

ความคิดเห็นของพวกเล็ก บุญเชียง ได้สะท้อนให้ทราบว่ามีเพียง ส.ส.แล้วไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ทั้งหมด หากแต่จะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนโดยตรง เพราะฉะนั้นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่บทบาทนอกสภาของ ส.ส.สตรี นั่นคือ ความรู้จักสนิทสนมกับข้าราชการประจำ ซึ่งจะทำให้การติดต่อประสานงานกับข้าราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนประสบความสำเร็จ ดังคำอธิบายของศิริพันธ์ จุริมาศ ดังต่อไปนี้

“การติดต่อกับส่วนราชการ ความที่เราเป็นผู้หญิง และรู้จักคนเยอะ ทั้งยังศึกษาเรื่องไสยศาสตร์ เรื่องลายมือทำให้ผู้ใหญ่อธิบดีต่างๆ ก่อนข้างจะสนใจเรื่องโหราศาสตร์ เขารู้จักพี่เพราะฉะนั้นเมื่อพี่ไปก็ได้รับการต้อนรับ และให้ความช่วยเหลือที่ค่อนข้างดี ถ้าเป็นเรื่องด่วนที่พี่ทำได้พี่ก็จะทำ โดยเฉพาะเรื่องของผู้ใหญ่ เพราะความเป็นผู้หญิงจะนุ่มนวลมารยาทการใช้คำพูดเป็นสิ่งที่สำคัญในการติดต่อกับผู้ใหญ่” (สัมภาษณ์ ศิริพันธ์ จุริมาศ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539)

คำอธิบายของ ศิริพันธ์ จุริมาศ ในประเด็นการติดต่อประสานงานกับรัฐมนตรีและข้าราชการในส่วนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนนั้นจำเป็นต้องอาศัยความรู้จักสนิทสนมเป็นการส่วนตัวและจะต้องใช้กิริยามารยาทที่อ่อนน้อมถ่อมตน อันเป็นลักษณะของคนไทย ในการติดต่อขอความร่วมมือจากผู้ใหญ่ซึ่งในประเด็นนี้ ส.ส.สตรีทุกคนมีความคิดเห็นที่สอดคล้องเหมือนกันหมด และจากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการที่ ส.ส.สตรี มีความรู้จักสนิทสนมกับรัฐมนตรีและข้าราชการในส่วนต่างๆ จะนำไปสู่การได้รับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ส.ส.สตรีมีศักยภาพในการสนองตอบความต้องการของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าบทบาทนอกสภาของ ส.ส.สตรี นั้นมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า บทบาทที่ประชาชนผู้เลือกตั้งมีความคาดหวังให้ตัวแทนของตนกระทำดั่งนั้น เพื่อสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนเพื่อผลการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ส.ส.สตรี จึงต้องให้ความสำคัญและต้องสนองตอบความต้องการดังกล่าวในครั้งต่อไป ส.ส.สตรี จึงต้องให้ความสำคัญและต้องสนองตอบความต้องการดังกล่าวของประชาชน โดยเฉพาะในเชิงการให้บริการและในเชิงสัญลักษณ์ ตามแนวความคิดทฤษฎีของ Eulau and Karps ทั้งนี้เมื่อประชาชนเกิดความพึงพอใจในตัวของ ส.ส.สตรี จากการที่สามารถพึ่งพาอาศัยหรือให้ความช่วยเหลือแก่ตนได้ เพราะฉะนั้นก็จะนำไปสู่การสนับสนุน เพื่อที่จะให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ค. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีต่อการแก้ปัญหาของสตรีและเด็ก

การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 จากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้ทำให้รูปแบบการเมืองบางอย่างเปลี่ยนแปลงไป แต่วัฒนธรรมทางการเมืองและความคิดที่ครอบงำสังคมอยู่นั้นกลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก กล่าวคือ การพิจารณาในด้านรูปแบบแล้วจะพบว่า เรามีรูปแบบการปกครองตามอย่างประเทศพัฒนาแล้วในตะวันตก ขณะที่ในด้านเนื้อหาอันกลับไม่มีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงไปด้วย เรายังคงติดอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมือง ทศนคติและค่านิยมของสังคมไทยเหมือนเช่นเคยนั่นคือความสัมพันธ์ทางสังคมในระบบอุปถัมภ์ (patron-client system) ได้ถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่อง ทำให้คนไทยปัจจุบันมีทศนคติและค่านิยม แบบ ทวิลักษณ์ (dualistics) นั่นคือ ด้านหนึ่งเรามีความคิดตามแบบอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว และในอีกด้านหนึ่งค่านิยมดั้งเดิมของสังคมไทยยังคงครอบงำความคิดของเราอยู่ เพราะฉะนั้นแนวความคิดในการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย โดยกระบวนการทำให้ประเทศอุตสาหกรรมในขณะที่คนไทยและสังคมไทยยังไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงนั้นได้ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมาย เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความยากจน เป็นต้น

ผลพวงจากการพัฒนาประเทศดังกล่าว ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นตามมาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้เป็นปัญหาเฉพาะ 5 ประการ ดังนี้ คือ 1) โสเภณีเด็ก 2) แรงงานเด็ก 3) เด็กที่ไม่มีสูติบัตร ไม่มีสำมะโน ประชากร 4) ผู้สูงอายุและคนพิการ และ 5) แรงงานสตรี และการพิทักษ์สิทธิสตรีปัญหาดังกล่าวนี้นำไปสู่การพิจารณาแก้ไขอย่างไร โดยขั้นตอนแรกจะได้อภิปรายว่า ส.ส. สตรีมองสาเหตุต้นตอของปัญหาเหล่านี้อย่างไร เพราะถ้าเราเข้าใจว่าเรามีความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าวอย่างไร ก็จะนำไปสู่ความเข้าใจในการกระทำหรือบทบาทของ ส.ส. สตรี ต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้ดียิ่งขึ้น ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ได้อธิบายให้ทราบดังนี้

“ปัญหาในเรื่องของสตรีในทุกๆ ประเทศมีอยู่นิดเดียวเอง คือ การไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชายเท่านั้นเอง แต่ถ้าพิจารณาลงไปในรายละเอียดของต้นตอแล้วก็ต้องพิจารณา มาตั้งแต่เรื่องวัฒนธรรมค่านิยมการศึกษา กฎหมาย ความยากจน นโยบายของรัฐ มันมีหลายสาเหตุที่สัมพันธ์เนื่องกันมา เริ่มจากการพัฒนาประเทศจะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลทุกชุดจะเน้นในเรื่อง ในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติแต่ยังพัฒนายังทำให้คนจนลง ก็เกิดปัญหาสังคมตามมา กับการพัฒนาประเทศที่จริงต้องพัฒนามนุษย์ทั้งหมดเราจะไปทุ่มพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเดียวไม่ได้เราต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หมายถึงทั้งเด็กสตรีและบุรุษเพื่อที่จะเป็นตัวแทนไปพัฒนาเศรษฐกิจนอกจากนี้ถ้าจะพูดถึงปัญหาสตรีและเด็กก็ต้องพูดถึงปัญหาการศึกษาการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นสิ่งที่ดีผู้หญิงเมื่ออยู่ในระบบการศึกษาจะมีความคิดอ่านมากขึ้นมีความรู้พอ

ที่จะไปประกอบอาชีพอื่นที่ดีกว่าไปเป็นโสเภณีเด็กก็เหมือนกัน แต่ปัญหาคือเขาเอาเด็กไปส่งโรงเรียนไม่ได้เพราะการไปอยู่โรงเรียนเท่ากับเป็นการเพิ่มหนี้สินวมมาดูที่นโยบายของรัฐที่ผ่านมาไม่ชัดเจนในการที่จะส่งเสริมและพัฒนาสตรี และเด็กคือเป็นการเขียนลงไปอย่างนั้นเอง แต่ไม่ปฏิบัติก็ไม่มีประโยชน์และก็ไม่มีการส่งเสริมอย่างจริงจัง มันต้องมีงบประมาณทุ่มมีหน่วยงานเข้าไปดูแลอย่างจริงจัง” (สัมภาษณ์ ดร.ลลิตา ฯ เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2539)

คำอธิบายของ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ เป็นการวิเคราะห์สาเหตุของสตรี และเด็กพร้อมทั้งได้เสนอทางออกสำหรับแนวทางในการพิจารณาแก้ไขให้ทราบกว้างๆ ด้วย ส.ส.สตรีท่านอื่นๆ ก็มองปัญหา เรื่องนี้คล้ายๆ กันโดยเฉพาะ ศิริพันธ์ จูริมาศ ได้เสริมประเด็นปัญหาทำให้สามารถพิจารณาในมุมมองกว้างขึ้นได้ดังนี้

“ปัญหาของสตรีนี้บอกตรงๆ เลย เราไม่สามารถแก้ได้ทั้งหมด เราต้องยอมรับความจริง แต่จะทำอย่างไรให้โสเภณีไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนบางกลุ่ม ปัญหาโสเภณีเราต้องคำนึงถึงหลายๆ จุดอย่างบ้านที่ค้ายากจน แต่เขาก็ไม่ได้เป็นโสเภณี ที่อื่นเขาขายจนพอกันแต่เด็กก็พอใจที่จะเป็นเพราะอะไร เพราะชอบความสบาย ในประเด็นนี้มันไม่ใช่ปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่อยู่ที่วัฒนธรรม ค่านิยมที่สังคมยอมรับอย่างผู้หญิงทางเหนือบางแห่ง ถ้าเป็นโสเภณีกลับไปบ้านผู้ชายยอมแต่งงานด้วยของให้มีบ้าน แต่ถ้าเป็นอีสาน ทางใต้บางจุดถ้าเป็นโสเภณีเขารับไม่ได้ จะไล่ให้ออกจากบ้าน บางคนเป็นเพราะถูกเศรษฐกิจบังคับ ก็มีอันนี้รัฐต้องแก้ไขปัญหาคายากจน แต่บางคนที่เป็น เพราะค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรมจะแก้ไขอย่างไร เพราะมันเป็นเรื่องยากที่แก้ไขประเด็นนี้ เพราะเขาต้องการสบายมีบ้าน รถ โทรทัศน์ ให้อุปกรณ์ ให้พ่อแม่ จะเห็นได้ว่าเพื่อแลกกับสิ่งดังกล่าวพ่อแม่ขายลูกไปเป็นโสเภณีตั้งแต่วัยเด็ก” (สัมภาษณ์ ศิริพันธ์ จูริมาศ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2539)

คำอธิบายของศิริพันธ์ จูริมาศ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องของโสเภณี นอกจาก ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ได้กล่าวไปแล้วนั้น สาเหตุหนึ่งที่มีความสำคัญคือ เรื่องค่านิยมทางสังคมและวัฒนธรรมการบริโภคที่ต้องการเครื่องอุปโภคอันอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต ซึ่งก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ประการต่อมาเมื่อ ส.ส.สตรีมีความเข้าใจต่อปัญหา ดังกล่าวอย่างนี้แล้ว จะมีวิธีการแก้ไขปัญหานี้ในฐานะตัวแทนของสตรีเพศอย่างไร

สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ของสตรีและเด็ก เพื่อที่จะสนองตอบในฐานะที่ตนเป็นตัวแทนของสตรีเพศนั้น ส.ส.สตรีจะมีวิธีการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร และมีอุปสรรคปัญหาอะไร คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ได้อธิบายให้ทราบว่า

“บางคนเขาไม่ได้สนใจเฉพาะเรื่องเด็กและสตรีเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงคนชราผู้สูงอายุ คนพิการ แต่บางคนเน้นเป็นพิเศษบางคนสนใจเท่าๆ กันไม่ได้เน้นเรื่องอะไรอย่างที่ว่า เย็นจิตดี

หรือคนในพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็น ส.ส.หญิงที่พรรคมีนโยบายชัดเจน ในเรื่องสตรีและเด็ก อยู่แล้ว และเราในฐานะสมาชิกพรรคก็ต้องผลักดันให้เป็นตามนโยบายของพรรค ซึ่งถ้าจะเกิด ผลการปฏิบัติจริงต้องเป็นรัฐบาล เพราะความจริงแล้วพี่ก็ผลักดันมานานเต็มที่แล้วแต่ก่อนเป็น รัฐบาล แต่ว่าไม่ค่อยมีอะไรเกิดขึ้นมากนัก ในกรณีที่เป็นฝ่ายค้านก็จะทำอะไรไม่ได้มากนักนอกจาก จะใช้วิธีแสดงความคิดเห็นลอบบี้อยู่กับคนที่เขามีหน้าที่ซึ่งเขาก็ฟังบ้าง ไม่ฟังบ้าง คือ ถ้าไม่เป็น (รัฐบาล) เราก็ร่วมมือกับกรรมการ มันทำให้รัฐบาลมั่นใจมากขึ้นว่ารัฐสภาเขาก็หนุน แต่ ว่า ถ้าหากให้เกิดผลจริงๆ ต้องเป็นรัฐบาล ส่วนบทบาทอื่นนอกสภาพี่ก็เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรที่ ทำงานเกี่ยวกับสตรี ซึ่งคอยช่วยเป็นปากเป็นเสียงแทนสตรีที่ด้อยโอกาส เป็นองค์กรที่พิทักษ์ เรียกร้องสิทธิสตรีให้รัฐพัฒนาสนใจต่อ ปัญหาได้อย่างจริงจัง คือปัญหานี้มันต้องช่วยเหลื้อมือ มือกันทั้งภาครัฐและเอกชน” (สัมภาษณ์ คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2539)

จากคำอธิบายดังกล่าวของคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ทำให้สามารถทราบวาทะบทา โดยตรงต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องสตรีและเด็กของคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ และ ส.ส.สตรีใน พรรคประชาธิปไตยก็คือ การผลักดันนโยบายของพรรคในเรื่องนี้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็น จริง และยังได้ชี้ช่องทางให้ทราบว่า การที่จะเกิดผลการปฏิบัติที่เป็นจริงนั้นจะต้องเป็นรัฐบาล และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลเอกสารจากรัฐสภาก็พบว่า ส.ส. สตรีพรรคประชาธิปไตยได้ พยายามผลักดันนโยบายพรรคเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เข้าสู่ที่ประชุมสภา จริง กล่าวคือ จาก ร่างพ.ร.บ.ที่เสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาของ ส.ส.สตรีทั้งหมด 10 เรื่อง ปรากฏ ว่าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับเรื่องที่ ส.ส.สตรีให้ความสำคัญ 4 เรื่องด้วยกัน คือ 1) ร่าง พ.ร.บ. ปรามการค้าประเวณี พ.ศ... 2) ร่าง พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ... 3) ร่าง พ.ร.บ.การฟื้นฟูสมรรถ ภาพคนพิการทั้งสามนี้ร่างนี้เสนอโดย นางศรีสกุล เตชะไพบูลย์ และคณะพรรคประชาธิปไตย และ 4) ร่าง พ.ร.บ.ประกันสังคม ซึ่งเสนอโดยนางเดือนใจ นุอุปละและคณะพรรคประชาธิปไตย ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าวาทะบทาของ ส.ส.สตรี โดยตรง คือการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้ นั่น คือ การพยายามผลักดันให้มีการประกาศใช้กฎหมาย เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่สตรี เด็ก คนชรา และคนพิการ ส่วนบทบาทนอกสภาซึ่งเป็นบทบาททางอ้อมของคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ นั้น จะเป็นที่ปรึกษาให้ความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนที่มีความสนใจด้านนี้ทั้งนี้เพื่อที่จะให้เกิด ผลดังต้อรองในทางการเมืองเรียกร้องให้รัฐหันมาสนใจแก้ไขปัญหายังจริงจัง อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกลับปรากฏว่า ส.ส.สตรี ในสภาชุดนี้ทั้งหมด 10 คน กลับไม่ได้มีการ ร่วมมือในการทำงานเพื่อการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้มากนักจึงทำให้เกิดคำถามว่าทำไม ส.ส.สตรีจึงไม่ได้มีการร่วมมือกันเพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหายังสตรีเด็กและคนชราที่ตนเองสนใจอย่างจริงจังอันเป็นการสนองตอบตามที่ประชาชนผู้ใช้สิทธิการเลือกตั้งมีความคาดหวังโดย

เฉพาะประชากรที่มีความคาดหวัง เป็นอย่างมากว่า ส.ส. สตรีนั้นเป็นตัวแทนของตน ซึ่งข้อสงสัยดังกล่าวนี้ พูนสุข โลหะโชติ ได้ชี้แจงให้ทราบดังนี้

“การแก้ปัญหาเรื่องนี้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสนใจของแต่ละคนถ้ามีอะไรในเรื่องเหล่านี้ ส.ส. หญิงเขาก็ให้ความร่วมมือสนับสนุนร่วมเซ็นด์ชื่อแต่จริงๆ แล้วยังไม่มีการร่วมมือกันทำงาน สาเหตุที่ไม่มีอาจจะเพราะ (1) ส.ส.สตรีมีน้อยมากและกระจัดกระจายไปแต่ละพรรคข้อที่ (2) แต่ละคนก็มีกิจกรรมของตัวเองในธุรกิจส่วนตัว หรือแม้กระทั่งในเขตเลือกตั้งจนกระทั่งแทบจะไม่มีเวลาคิดเรื่องนี้กัน แต่ก็หน้าที่จะมีแกนนำคิดกันขึ้น” (สัมภาษณ์ พูนสุข โลหะโชติ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2539)

คำอธิบายของพูนสุข โลหะโชติ ชี้ให้ทราบว่าสาเหตุที่ ส.ส. สตรีขาดการร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของสตรี เด็ก คนชรา และคนพิการ เพราะว่า ส.ส. สตรีมีจำนวนน้อย และกระจัดกระจายกันสังกัดพรรค ซึ่งในประเด็นนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากรณีที่ ส.ส.สตรีมีจำนวนน้อยและกระจายกันสังกัดพรรคการเมืองต่างๆ นั้น ทำให้ไม่สามารถที่จะผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่ ส.ส. สตรี สนใจและต้องการแก้ไขได้มากนัก เนื่องจากการเสนอกฎหมายนั้น จะต้องเป็นมติพรรคเรื่องหลายๆ เรื่องที่ ส.ส.สตรีต้องการให้มีการแก้ไขนั้นไม่ได้เป็นที่สนใจและไม่ได้ได้รับความร่วมมือจาก ส.ส.บุรุษ ซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรค และอีกประการหนึ่ง การที่ ส.ส.สตรีแต่ละคนต้องการมีภาระกิจที่ต้องรับผิดชอบโดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งของตน ประเด็นนี้นับเป็นสาเหตุประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะดังที่ได้กล่าวไว้ในเรื่องกระบวนการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของ ส.ส. สตรีซึ่งพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ ส.ส. สตรีได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งนั้น เกิดจากคุณสมบัติส่วนตัวของตนเอง และการให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นและประชาชนในเขตเลือกตั้งมากกว่า นโยบายและชื่อเสียงของพรรครวมทั้งอิทธิพลของหัวหน้าพรรคเพราะฉะนั้น ภายหลังเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ส.ส.สตรีก็ต้องคำนึงถึง บทบาทและหน้าที่นอกสภามากกว่า เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน โดยมีความมุ่งหวังเพื่อที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาในครั้งต่อไปนั่นเอง เพราะฉะนั้นเมื่อ ส.ส.สตรีคำนึงถึงโอกาสในการได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไปเป็นหลัก จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนเหล่านั้นสนับสนุนให้ตนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีกครั้งเมื่อเป็นดังนี้ จึงทำให้ ส.ส. สตรีไม่มีเวลาที่จะคิดเรื่องนี้กัน ตามดังกล่าวของพูนสุข โลหะโชติ แต่อย่างไรก็ตามแม้ ส.ส.สตรีจะไม่ได้มีการร่วมมือกันด้วยสาเหตุดังกล่าวแล้ว ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่ได้ยืนยันคำอธิบายดังกล่าวของ พูนสุข โลหะโชติ ยังช่วยให้มองเห็นภาพแห่งความร่วมมือกันอีกด้านหนึ่งดังนี้คือ

“ไม่มีรวมตัวกัน เนื่องจากมีการทำงานในรูปกรรมการ และอีกอย่างไม่ได้มาเป็นกรร

มาธิการชุดนี้ (คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน) พร้อมกันหมด เพราะฉะนั้นบทบาทในเรื่องนี้ก็คือ เราจะให้ความช่วยเหลือต่อกรรมการในการสัมมนา, เคลื่อนไหว, การลงชื่อ เพื่อที่จะแก้ไข พ.ร.บ.ที่เกี่ยวกับสตรี เด็กและเยาวชน จะมีการให้ความเห็นร่วมกัน” (สัมภาษณ์ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2539)

ความคิดเห็นของ ดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ ซึ่งเห็นว่าแม้จะไม่มีกรรวมตัวกันทำงานของ ส.ส.สตรี แต่ก็ยังมีการทำงานในรูปของคณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชนซึ่ง ส.ส.สตรีจะคอยให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการพิจารณาแก้ไข พ.ร.บ.ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสตรี เด็กและเยาวชน แม้ว่าจะไม่ได้ร่วมเป็นคณะกรรมการก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามการทำงานในคณะกรรมการนั้นเป็นเพียงการช่วยกลั่นกรองและตรวจสอบเรื่องต่างๆ ให้แก่สภาเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทหลักในการเสนอกฎหมาย เพราะการที่จะผลักดันให้มีการเสนอ กฎหมายนั้นต้องเริ่มจากมติพรรค และถ้าจะให้เกิดผลในทางการปฏิบัติแล้วก็ต้องเป็นรัฐบาลด้วย เพราะฉะนั้นการที่มี ส.ส.สตรีน้อยและกระจายตามพรรคการเมืองต่างๆ จึงทำให้ไม่สามารถที่จะรวมกลุ่มกันผลักดันกฎหมายที่พิทักษ์สตรี เด็ก คนชราและคนพิการต่างๆ ซึ่ง ส.ส.สตรีสนใจให้ออกมามีผลบังคับใช้ได้ จากความจำเป็นดังกล่าวจึงควรที่จะได้มีการสนับสนุนให้มี ส.ส.สตรีมีจำนวนมากขึ้นในการเมืองไทยเพื่อที่จะได้เกิดพลังต่อรองในทางการเมือง

จากข้อเท็จจริงที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดในบทนี้สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ ภายหลังจากที่ ส.ส. สตรีได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนนั้น การที่จะมีการวิเคราะห์บทบาทในฐานะตัวแทนของประชาชนดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องนำภูมิหลังและปัจจัยที่กำหนดการเข้าสู่บทบาททางการเมืองมา วิเคราะห์ด้วยเพื่อที่จะทำให้สามารถเข้าใจบทบาททางการเมืองของ ส.ส.สตรี สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นั่นคือจากการศึกษาในบทที่แล้วพบว่าปัจจัยที่กำหนดการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของ ส.ส.สตรี 5 ประการคือ

- 1) คุณสมบัติส่วนตัวของ ส.ส. สตรี
- 2) การให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นและประชาชนในเขตเลือกตั้ง
- 3) นโยบายและชื่อเสียงของพรรค
- 4) อิทธิพลบารมีของบิดา พี่และญาติของ ส.ส.สตรี และ
- 5) อิทธิพลบารมีของหัวหน้าพรรคหรือแกนนำพรรค

ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า เหตุผลที่ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ ส.ส.สตรี ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งนั้นจะคำนึงถึงคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครฯ และการให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นและประชาชนมากกว่าจะคำนึงถึงนโยบายและชื่อเสียงของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครฯ สตรีสังกัดนั้นหมายความว่าประชาชนจะพิจารณาว่าผู้สมัครฯ นั้นมีคุณสมบัติที่จะเป็นที่พึ่งและสามารถให้

ความช่วยเหลือแก่ตนและท้องถิ่นได้มากน้อยแค่ไหนมากกว่าที่จะพิจารณาจากนโยบายและชื่อเสียงของพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นเมื่อ ส.ส.สตรีได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งจากประชาชนด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้ ส.ส.สตรีจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงบทบาทในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เพื่อสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนโดยมุ่งหวังที่ให้ประชาชนในเขตเลือกตั้งเพื่อสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนโดยมุ่งหวังที่ให้ประชาชนสนับสนุนตนอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไปมากกว่าที่จะคำนึงถึงบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นถ้าหากไม่ทำความเข้าใจเสียก่อนว่า ส.ส.สตรี มีปัจจัยที่กำหนดการเข้าสู่บทบาททางการเมืองอย่างไร ก็จะไม่สามารถทำความเข้าใจได้ว่าทำไม ส.ส. สตรี จึงมีบทบาทในสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญน้อยกว่าบทบาทนอกสภา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดก็สามารถเข้าใจว่าการที่บทบาทในสภาของ ส.ส.สตรีมีน้อยนั้นมีสาเหตุหลายประการ เช่น ในกรณีของการตั้งกระทู้ถามนั้น มีข้อจำกัดคือต้องเสียเวลานานจึงไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนได้ทัน และอีกประการหนึ่งเป็นเรื่องมารยาททางการเมืองที่ต้องให้เกียรติกับรัฐมนตรี เพราะการตั้งกระทู้ถามนั้นเท่ากับเป็นการประจานการบริหารงานของรัฐมนตรี จะทำให้เกิดความรู้สึกเสียหน้า ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญมากของสังคมไทย แต่วิธีการแก้ปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนเมื่อ ส.ส.สตรีไม่สามารถจะทำหน้าที่ตามบทบาทที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ได้ก็หลีกเลี่ยงไปใช้วิธีการติดต่อหรือทำหนังสือขอความช่วยเหลือถึงรัฐมนตรี อธิบดีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งสามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและดีกว่าทั้งนี้เพราะเป็นการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่าย ในกรณีการยื่นญัตติที่ ส.ส. สตรี มีบทบาทน้อยก็มีเหตุผลทำนองเดียวกับการตั้งกระทู้ถาม ส่วนกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นที่ ส.ส.สตรีมีบทบาทจำกัดทั้งนี้เป็นเพราะประการแรก การเสนอร่าง พ.ร.บ. นั้นจะต้องเป็นมติของพรรคส่วนใหญ่จะเป็นบุรุษซึ่งมักจะไม่ให้ความสนใจและไม่ให้ความร่วมมือในการสนับสนุนการเสนอร่างกฎหมายที่ ส.ส. สตรีสนใจและต้องการผ่านเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ นอกจากนี้การที่ ส.ส. สตรีได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำงานน้อยและกระจัดกระจายอยู่ตามพรรคต่าง ๆ จึงทำให้ไม่สามารถที่จะร่วมมือทำงานกันได้อย่างเต็มที่ทั้งนี้เพราะการเสนอกฎหมายนั้นจะกระทำข้ามพรรคไม่ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อ ส.ส. สตรีไม่สามารถแสดงบทบาทในสภาได้อันเนื่องจากข้อจำกัดดังกล่าว แต่ความจำเป็นในการสนองตอบความต้องการของประชาชนยังคงมีอยู่ เช่นเดิม ดังนั้นเพื่อสร้างความพอใจให้แก่ประชาชน ส.ส. สตรี จึงคำนึงถึงบทบาทภายนอกสภาเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้และเมื่อประชาชนเกิดความพอใจก็จะนำไปสู่การสนับสนุนตนอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพราะฉะนั้นเมื่อ ส.ส. สตรี สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้นก็หมายความว่า ส.ส.สตรี ประสบความสำเร็จในบทบาทและ

หน้าที่ในทางการเมืองและเมื่อพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อความจำเป็น ในการแสดงบทบาททางการเมืองของ ส.ส.สตรี ปรากฏว่าภูมิหลังและความชำนาญพิเศษซึ่งเป็น “คุณสมบัติ” ของ ส.ส.สตรีที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จดังกล่าว เช่นกรณีของ ศิริพันธ์ จูริมาศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด นอกจากจะมีความรู้ดีมีฐานะทางเศรษฐกิจ ระบบครอบครัวดีแล้วยังมีความชำนาญพิเศษในเรื่องโหราศาสตร์ในการดูลายมือซึ่งเป็นประโยชน์มากในการเข้าไปติดต่อกขอความช่วยเหลือจากรัฐมนตรี, อธิบดีหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นต้น เพราะฉะนั้นจากข้อเท็จจริงที่ได้นำเสนอทั้งหมดดังกล่าวสามารถที่จะพิสูจน์ได้ตรงตามสมมุติฐานการศึกษาข้อที่ 2 คือภูมิหลังและความชำนาญพิเศษจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีประสบความสำเร็จในการแสดงบทบาททางการเมือง หมายความว่า ประชาชนยอมรับหรือมีความพอใจต่อการแสดงบทบาททางการเมืองเป็นการยืนยันสมมุติฐานในการศึกษาข้อที่ 3 ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งไว้คือ เพศมิได้เป็นอุปสรรคต่อการแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี

ข้อสังเกตเบื้องต้น

จากการศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีในการเมืองไทยผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่าง ๆ ดังนี้

1. การเลือกตั้งของไทยเป็น ปัจจัยกำหนดลักษณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี กล่าวคือ เมื่อพิจารณากระบวนการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของ ส.ส.สตรีจะพบว่าปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อชัยชนะในการเลือกตั้งของ ส.ส.สตรีอันได้แก่คุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครฯ (การศึกษา อาชีพ ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ ประสบการณ์ในการทำงานเพื่อสังคม) และการให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นและประชาชนในเขตเลือกตั้ง (เงิน, วัสดุอุปกรณ์ และอื่นๆ) จะมีความสำคัญมากกว่านโยบาย และชื่อเสียงของพรรคการเมือง นั้นหมายความว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งนั้นประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะพิจารณาว่าผู้สมัครฯคนใดมีคุณสมบัติที่จะสามารถให้ความช่วยเหลือหรือเป็นที่พึ่งพาอาศัยให้แก่คนได้บ้าง ก็จะทำให้การสนับสนุนแก่ผู้สมัครฯ คนนั้นให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นประเด็นนี้จึงชี้ให้เห็นว่าเพศไม่ใช่เป็นอุปสรรคสำคัญการเข้าสู่บทบาททางการเมืองของสตรี ทั้งนี้เพราะประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่ได้คิดคำนึงว่าจะเป็นหญิงหรือชาย หากแต่จะพิจารณาว่าเป็นบุคคลที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ตนได้หรือไม่เท่านั้นและถ้าสตรีมีคุณสมบัติพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือหรือเป็นที่พึ่งพาให้แก่ประชาชนแล้วก็จะได้รับโอกาสในการเข้าสู่บทบาททางการเมืองเช่นเดียวกับบุรุษ

เราจะเห็นได้ว่าภายหลังจากเมื่อ ส.ส.สตรี ได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว จึงมีเงื่อนไขและความจำเป็นในฐานะตัวแทน ที่จะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชน หรือจำเป็นต้องแสดงบทบาทตามที่ประชาชนคาดหวัง นั่นคือ บทบาทในฐานะเป็นที่พึ่งหรือเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และถ้าหากพิจารณาบทบาทและหน้าที่ของ ส.ส.ในสภาจะพบว่า ส.ส.สตรีไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแทนที่จะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- 1) เป็นข้อจำกัดส่วนตัวของ ส.ส.สตรี
- 2) ข้อจำกัดของรัฐสภาไทยที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงสนับสนุนมากกว่า นอกจากนี้ยังต้องคำนึง”มารยาททางการเมือง” อีกด้วย
- 3) ข้อจำกัดจากการเป็นคนกลุ่มน้อย (minority) จึงทำให้การเสนอร่างกฎหมายที่ต้องอาศัยมติพรรค มักจะไม่ประสบความสำเร็จถ้าหากว่า ส.ส.บุรุษ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในพรรคไม่ให้ความร่วมมือด้วย

จากข้อจำกัดทั้งสามประการดังกล่าวส่งผลให้ ส.ส.สตรีไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่ความจำเป็นในการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือหรือเป็นที่พึ่งให้แก่ประชาชนนั้นยังคงมีอยู่ดังนั้นด้วยเงื่อนไขที่จะต้องสนองตอบความต้องการและสร้างความพอใจให้แก่ประชาชนจึงทำให้ ส.ส.สตรีเน้นความสำคัญของบทบาทนอกสภาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้ดีกว่า และเมื่อสามารถเป็นที่พึ่งให้แก่ประชาชนได้แล้ว ก็จะทำให้ความพึงพอใจของประชาชนที่จะให้การสนับสนุนให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของตนอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

2. เมื่อพิจารณาบทบาททางการเมืองของ ส.ส.สตรีจะพบว่า ส.ส.สตรีส่วนใหญ่จะสนใจและให้ความสำคัญต่อปัญหาเรื่องเกี่ยวกับสตรี เด็ก คนชรา และคนพิการ แต่ที่ผู้วิจัยมีข้อสงสัยเป็นอย่างมากก็คือ ปัญหาดังกล่าวนี้กลับไม่มีการร่วมมือทำงานในระหว่าง ส.ส.สตรีอย่างจริงจังเพื่อก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ดังคำสัมภาษณ์ พูนสุข โลหะโชติ ที่กล่าวว่า “การแก้ปัญหาเรื่องนี้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสนใจของแต่ละคนแต่ก็น่าที่จะมีแกนนำคิดกันขึ้น” ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาจากสาเหตุที่ไม่มีการร่วมมือกันระหว่าง ส.ส.สตรีด้วยกันซึ่งมี 2 ประการ คือ

1) การที่ ส.ส.สตรีมีจำนวนน้อยและกระจายกันสังกัดพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายร่วมกันได้ เพราะต้องกระทำโดยอาศัยมติพรรค และ

2) การที่ ส.ส. สตรีแต่ละคนมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะในเขตเลือกตั้งของตน จากสาเหตุทั้งสองประการดังกล่าวผู้วิจัยคิดว่า ถ้าหากส.ส.สตรีมีความสนใจต่อปัญหานี้และ

ต้องการให้มีการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ก็น่าที่จะมีวิธีการเพื่อเอาชนะอุปสรรคดังกล่าว เช่น ร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนสถาบันสื่อมวลชน ในการรณรงค์ให้มีการตื่นตัวเพื่อให้ประชาชน พรรคการเมืองและรัฐบาล หันมาสนใจและให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา เรื่องดังกล่าว อย่างจริงจังเพราะฉะนั้น บทบาทของส.ส.สตรีต่อการพิจารณาแก้ไขปัญหารื่องนี้ผ่านมาผู้วิจัย จึงมีคำถามว่า การที่ ส.ส. สตรีหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณานั้นเป็นเพราะต้องการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของเพศเดียวกัน หรือเพราะสตรีมีสถานภาพทางสังคมเป็นชนกลุ่มน้อย(minority) การที่สนใจปัญหาเรื่องนี้เพื่อเน้นความแตกต่าง ซึ่งเป็นกลวิธีหนึ่งในการประชาสัมพันธ์เรียกร้องความสนใจและเพื่อสร้างการยอมรับต่อการแสดงบทบาททางการเมืองของตน ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยยอมรับว่าไม่สามารถทำการวิเคราะห์ได้อันเนื่องจากข้อจำกัดในด้านข้อมูล และน่าที่จะได้มีการวิจัยเพิ่มเติมในครั้งต่อไป.