

### บทที่ 3

## บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของนักการเมือง

### 1. บทบาทหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

“ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” เป็นระบบการปกครองที่ยึดหลักการที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นระบบการปกครองที่ยกย่องคุณค่าและเคารพในศักดิ์ศรีของมนุษย์ ตลอดจนหลักของเหตุผล และการใช้เสียงข้างมากเป็นหลักในการปกครองประเทศ<sup>1</sup>

เนื่องจากประชาชนทั้งประเทศไม่สามารถแสดงบทบาทและใช้อำนาจได้โดยตรง ประชาชนจึงได้มอบอำนาจให้กลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งตัดสินใจแทนตนในการดำเนินกิจการทางการเมืองของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทุกๆ คน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าหากนักการเมืองที่เลือกเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนได้ดีแล้ว เขาสามารถที่จะเปลี่ยนเอาบุคคลนั้นออกแล้วเลือกคนที่ดีเข้าไปใหม่ได้ นอกจากนี้ยังมีระบบพรรคการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของประชาชนในการผลักดัน หรือมีอิทธิพลให้รัฐบาลตัดสินใจไปในทิศทางและความต้องการของประชาชน พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ ได้อธิบายว่า “บทบาทของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีได้มีแต่เพียงทำการเลือกผู้ปกครองประเทศเท่านั้น ตามนิยามทางกฎหมายของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจะต้องมี “อำนาจตัดสินใจสุดท้าย” คือ หมายถึง ประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมทางนิติบัญญัติ และบริหารของรัฐ และการตัดสินใจของประชาชน ถือว่าเป็นที่สิ้นสุดเด็ดขาด”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> จรูญ สุภาพ , หลักรัฐศาสตร์ฉบับพิสดาร : แนวทฤษฎีและประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช , 2523) , หน้า 321.

<sup>2</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ , หลักรัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2520) , หน้า 68.

การดำเนินการทางการเมืองการปกครองที่เป็นไปโดยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางผู้แทนเป็นการสร้างพื้นฐานที่มาแห่งสิทธิอันชอบธรรมที่ได้รับเลือกจากประชาชนในการปฏิบัติทางการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งระบบตัวแทนเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยการเป็นตัวแทน (representation) การมีส่วนร่วม (participation) และความชอบธรรม (legitimacy) เป็นหลักการที่สัมพันธ์กัน อาจกล่าวได้ว่า ถ้าจะเป็นประชาธิปไตยหลักการทั้งสามจะขาดส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ได้ เพราะหลักการของประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับนักการเมืองที่ตนเลือกเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปกครองแทน และเพื่อประกันถึงการใช้อำนาจของผู้ปกครองว่าจะรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งประชาชนจะต้องสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล อีกทั้งกระบวนการตัดสินใจ สำคัญของการตัดสินใจ ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะของความชอบธรรมด้วย

ประเด็นของความชอบธรรมของระบบการเมือง การปกครอง จะเกี่ยวข้องกับหลักการของการเป็นตัวแทน ซึ่งมีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ (1) หลักที่ว่าด้วยสิทธิอันถูกต้องที่จะปกครอง และ (2) หลักที่ว่าด้วยการปกครองอย่างถูกต้อง กล่าวคือในหลักข้อแรกเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า การปกครองโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทน ในฐานะตัวแทนของประชาชนนั้น การอ้างสิทธิในการใช้อำนาจในการปกครอง ถ้าสิทธิที่อ้างไม่มีความถูกต้องก็ จะไม่มีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจในการปกครองได้ และการอ้างสิทธิ อันถูกต้องนี้เกี่ยวข้องกับพันธะหรือเงื่อนไขของประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามด้วย ถึงแม้ว่าผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะอ้างสิทธิใดก็ตามที่จะปกครอง ถ้าประชาชนไม่ยอมรับหรือมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตาม ก็จะไม่สามารถปกครองได้ จากเงื่อนไขของสิทธิที่จะปกครองและพันธะ หรือเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติตามนี้ ทำให้ประชาธิปไตยกำหนดเงื่อนไขสำคัญของสิทธิอันถูกต้องที่จะปกครองว่า จะต้องเป็นสิทธิอันเกิดจากการยินยอมหรือการมอบสิทธิอำนาจ (authority) ของประชาชนที่มีให้แก่ตัวแทนนั้น ประกอบกับการปกครองอย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนของการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจที่ถูกต้อง ผลของการตัดสินใจนอกจากจะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนแล้วยังจะต้องสอดคล้องกับหลักการ ศีลธรรมในสังคมด้วย เช่น ความเป็นธรรม ความสามัคคี อีสระภาพ และเสรีภาพ เป็นต้น

หลักการของระบบตัวแทน คือการที่มีบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศในทิศทางที่สนองตอบต่อประชาชนของประเทศที่เลือกตนเข้ามาอำนาจที่ใช้ในการบริหารประเทศก็เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนของประเทศนั้น ตามวิถีทางของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองระบอบรัฐสภา คือ เป็นไปโดยการที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เข้าทำหน้าที่ทั้งในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาจะเป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งนี้โดยมีหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนมติสภาเป็นมติของประชาชน

Pitkin ได้ให้ความหมายของการเป็นตัวแทนไว้ว่า “การเป็นตัวแทนในที่นี้หมายถึงการกระทำในนามของผลประโยชน์ของผู้ที่ถูกแทน (represented) ในลักษณะที่สนองตอบพวกเขา ผู้ที่เป็นตัวแทน (representative) ต้องกระทำการอย่างเป็นอิสระ การกระทำของเขาต้องเกิดจากการตัดสินใจอย่างเป็นตัวของเขาเอง เขาจะต้องเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่ถูกแทน (ประชาชน) ก็ต้องมีความสามารถที่จะกระทำ และตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ ไม่ใช่เพียงแต่การอยู่ภายใต้การดูแล (ของผู้แทน) ถึงแม้ว่าอาจมีศักยภาพที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ที่เป็นตัวแทนกับผู้ที่ถูกแทนว่าอะไรควรจะทำ ความขัดแย้งนั้นโดยปกติจะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ ผู้ที่เป็นตัวแทนจะต้องกระทำเสมือนไม่มีความขัดแย้งหรือถ้ามีความขัดแย้งก็จะต้องมีคำอธิบาย ผู้ที่เป็นตัวแทนจะต้องไม่กระทำการที่ขัดแย้งกับความต้องการของผู้ที่ถูกแทนอยู่เสมอ โดยไม่มีเหตุผลที่ดีเกี่ยวกับผลประโยชน์ของผู้ที่ถูกแทน”<sup>3</sup>

ส่วนแนวความคิดเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน LaPalombara ได้แยกพิจารณาไว้ 3 ด้านคือ<sup>4</sup>

1. ด้านสังคมวิทยา ตัวแทนหมายถึง การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนเป็นกระเจกเงาสสะท้อนความต้องการหรือความคิดเห็นของผู้เลือกตั้ง
2. ด้านการเมือง การเป็นตัวแทนโดยผ่านการเลือกตั้งหมายความว่าประชาชนจะ

<sup>3</sup> Hanna Fenichel Pitkin , The Concept of Representation (Berkeley : University of California Press, 1967) , p.209-210.

<sup>4</sup> Joseph LaPalombara , Politics within Nations (Englewood Cliffs,N.J. : Prentice-Hall,1973),p.135-139.

เป็นผู้ใช้สิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ตัวแทนมีความหมายในทางการเมืองและจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

- 2.1 ประชาชนต้องให้ความยินยอมแก่ตัวแทนในการปกครองของประชาชน
- 2.2 ตัวแทนต้องเป็นคนมาจากชุมชนนั้น
- 2.3 ตัวแทนจะต้องรับผิดชอบผู้ที่เลือกตน

นอกจากนั้นในระบบตัวแทนในทางการเมืองยังต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ประชาชนมีอิสระในการเลือกผู้แทนของเขา
2. ผู้ปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเข้าไป
3. ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากประชาชนจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของ  
ผู้ปกครอง
4. ประชาชนรู้สึกว่าเป็นผู้แสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริง
5. ประชาชนให้ความยินยอมผู้ปกครองในการตัดสินใจ
6. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
7. ผู้ปกครองประกอบด้วยตัวแทนแต่ละคนที่จะเข้ามาปกครอง<sup>5</sup>

สาระสำคัญของการเป็นตัวแทนในทางการเมืองพิจารณาได้จาก

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับประชาชนผู้เลือกตั้ง หรือระหว่างสภาผู้แทน  
ราษฎร กับประชาชน ในชุมชนนั้น (political community)
2. คุณสมบัติของนักการเมืองในฐานะผู้แทนราษฎรในระบบการเมืองไม่ได้หมายถึง  
การจัดสรร การแลกเปลี่ยน หรือบุคลิกลักษณะของบุคคลเท่านั้น แต่จะต้องหมายถึงการทำ  
หน้าที่ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง<sup>6</sup>
3. ด้านความมั่นคง การเป็นตัวแทนในความหมายนี้ หมายถึงการร่วมมือกันของ  
กลุ่มต่างๆ ในการใช้อำนาจทางการเมือง ดังนั้น การเป็นตัวแทนในความหมายนี้จึงอาจจะไม่

---

<sup>5</sup> G. Sartori , "Representation Systems" International Encyclopedia of the Social Sciences (New York : Macmillan,1968),p.468,in LaPalombara, Politics within Nations,p.141.

<sup>6</sup> Hanna Pitkin, The Concept of Representation,p.221-224.

ครอบคลุมถึงการเป็นตัวแทนในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เพศ อายุ ศาสนา เชื้อชาติ การศึกษา อาชีพ และชนชั้นทางสังคม<sup>7</sup>

การเป็นตัวแทนในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่สมาชิกสภามีหน้าที่และบทบาทในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่และมีบทบาทที่สอดคล้องกับอุดมคติของการเป็นตัวแทน คือต้องดำเนินการทางการเมือง การปกครองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญดังนี้

1. หน้าที่ในการรักษาสิทธิไม่ให้มีการกระทำใดๆ อันจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือเรียกร้องให้ได้มาในสิ่งที่ประชาชนต้องการ เป็นตัวแทนสะท้อนความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร เสนอแนะหรือให้ข้อคิดเห็นถึง หรือคัดค้านถ้าเห็นว่าผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ต่อประชาชน

2. หน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่การตรากฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการให้ความเห็นชอบคัดค้านหรือยับยั้งการปฏิบัติงานบางประการของฝ่ายบริหาร

3. หน้าที่ที่จะต้องเป็นผู้ริเริ่มโครงการพัฒนา เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง

4. หน้าที่ในการช่วยผ่อนคลายข้อขัดแย้งทางการเมือง โดยการรวบรวมกลุ่มที่มีความคิดเห็นทางการเมืองคล้ายคลึงกัน และจัดตั้งในรูปองค์กรที่มีการจัดองค์กร เช่น พรรคการเมืองเพื่อเป็นองค์กรให้มีการแสดงออกทางการเมืองอย่างมีระเบียบวินัย ก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจ ในฐานะสมาชิกสภา เพื่อรักษาชื่อเสียงโดยส่วนรวม<sup>8</sup> นอกจากนี้การจัดองค์กรยังเป็นสื่อกลางระหว่างสมาชิกกับรัฐบาล ซึ่งองค์กรที่มีการจัดองค์กรดังกล่าวที่สำคัญนอกจากพรรคการเมืองแล้ว ได้แก่กลุ่มผลประโยชน์<sup>9</sup>

5. หน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อระบบการเมืองประชาธิปไตย โดยการสร้างแหล่งศึกษาทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงระบบทางการเมือง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และให้ตระหนักถึงความสำคัญของตนเองในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดวิธีการทางการเมืองที่ทำให้เสียงของประชาชนมี

<sup>7</sup> Joseph LaPalombara, Politics Within Nations, p.143.

<sup>8</sup> ดำรง ลัทธพิพัฒน์, “การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น” ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ , 2508) , หน้า 149.

<sup>9</sup> Dennis S. Ippolito, Thomas G.Walkor and Kenneth L.Kolson, Public Opinion and Responsible Democracy (Englewood Cliffs : Jersey, Prentic Hall, 1976), p.241.

น้ำหนัก มีความสำคัญสามารถบังคับให้กลไก ทาง การปกครองเป็นไปในแนวทางที่ประชาชนปรารถนา

Heinz Eulau และ Paul D. Karps กล่าวถึงการเป็นตัวแทนว่าการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งที่น่าไปสู่การได้มาซึ่งตัวแทน หมายความว่า การเลือกตั้งจะต้องสามารถให้ตัวแทน (นักการเมืองผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) สามารถเข้ามาทำหน้าที่ในการสนองตอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งอย่างน้อย 4 ประการคือ <sup>10</sup>

1. การสนองตอบในเชิงนโยบาย เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของนักการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประเด็นสำคัญคือ การเกี่ยวข้องกันระหว่างความต้องการทางนโยบายของประชาชนกับการกระทำหรือพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันในนโยบายหนึ่งๆ ไม่ว่าจะวิธีการได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมกันจะเป็นอย่างไร เมื่อนั้นแสดงว่าการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสนองตอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การสนองตอบในเชิงนโยบายนี้ เป็นคุณสมบัติที่ยอมรับกันทั่วไปในเรื่องของการเป็นตัวแทนนั้นหมายความว่า ถ้านโยบายที่ออกมาหรือที่ตัดสินใจโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรงตามความต้องการของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยที่ประชาชนเหล่านั้นยอมรับ ก็แสดงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีคุณสมบัติของการสนองตอบในฐานะของการเป็นตัวแทน

2. การสนองตอบในเชิงบริการ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือบริการต่างๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำให้แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การกระทำในการให้บริการแก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน การให้บริการนี้ครอบคลุมไปถึงการช่วยติดต่อประสานงาน จนถึงการแก้ไขปัญหาระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับข้าราชการประจำที่ประชาชนเหล่านั้นจะต้องเกี่ยวข้องด้วย เช่นกรณีประชาชนเดือดร้อนในเรื่องที่ดินหรือน้ำในการเกษตร และต้องการให้ข้าราชการประจำให้ความช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ตน แต่ประชาชนไม่สามารถจะติดต่อกับข้าราชการประจำที่รับผิดชอบใน

---

<sup>10</sup> Eulau, Heinz Karps, D. Paul. "The Puzzle of Representation : Specifying Components of Responsiveness," in Heinz Eulau and John C. Wahlke (eds.) The Politics of Representation : Continuities in Theory and Research, (Beverly Hills : Sage Publications , 1978), p.63-68.

เรื่องนั้นได้ หรือติดต่อได้ แต่ข้าราชการประจํานั้นไม่ให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้ประชาชนจะต้องขอร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนติดต่อกับข้าราชการประจํานั้นแทนตน เป็นต้น บทบาทนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่คล้ายกับเป็นตัวกลางที่จะเป็นผู้ประสานหรือ เชื่อมระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งกับผู้ให้บริการต่าง ๆ

3. การสนองตอบในเชิงจัดสรรผลประโยชน์ การสนองตอบในเชิงนี้เกี่ยวข้องกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการจัดสรรผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน เช่น งบประมาณเพื่อการพัฒนาในเขตที่ตนเป็นผู้แทน การสนับสนุนโครงการบางโครงการที่จะให้ผลประโยชน์แก่เขตเลือกตั้งของตน ผลประโยชน์เหล่านี้เป็นไปได้ทุกด้าน เช่น เกษตร อุตสาหกรรม สาธารณสุข การศึกษา พาณิชยกรรม จนถึงความมั่นคงภายใน เป็นต้น นั้นหมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนจะมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะเป็ประโยชน์แก่พื้นที่หนึ่งในด้านต่าง ๆ ดังตัวอย่างที่กล่าว อาทิเช่น การสนับสนุนให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมทางชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรจำนวนมาก ที่จะเป็ประโยชน์แก่พื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นว่าบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนนี้จะมีลักษณะของการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่พื้นที่และประชาชนที่เลือกตั้งตน และประชาชนก็จะได้รับผลประโยชน์เหล่านั้นในที่สุด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนองตอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน

4. การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์ การสนองตอบในเชิงนี้มีลักษณะในเชิงจิตวิทยา มากกว่า ในขณะที่การสนองตอบทั้งสามประเด็นข้างต้น มีลักษณะในเชิงพฤติกรรมของการเป็นตัวแทนความสัมพันธ์แห่งการเป็นตัวแทนยังเกี่ยวข้องกับความเชื่อถือ(trust) และความไว้วางใจ(confidence) ที่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะสามารถให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน ได้ด้วยการให้การสนับสนุนและหรือให้ความร่วมมือ การให้ความสนับสนุนหรือความร่วมมือของประชาชนเช่นนี้เกิดขึ้นเพราะความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อสมาชิกสภาผู้แทนของตน นั้นหมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายนั้นมีคุณสมบัติคล้ายกับการเป็น "สัญลักษณ์" ที่ประชาชนให้ความเชื่อถือและไว้วางใจ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทอีกประการหนึ่งในทางจิตวิทยา คือการกระทำให้ประชาชนรู้สึกและเชื่อว่าเขามีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้จะส่งผลให้ประชาชนมีความพอใจหรือสบายใจหรือมั่นใจ ถึงแม้ว่าอาจจะไม่มีผลในทางวัตถุให้เห็นก็ตาม นั้นหมายความว่าสภาพความรู้สึกของประชาชนว่าตนเองมีตัวแทนที่เชื่อถือและไว้วางใจได้ นับว่ามีความสำคัญต่อการปกครองในระบบตัวแทนด้วยเช่นกัน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การเป็นตัวแทนนักการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนหนึ่งพิจารณาได้จากการกระทำในการสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะที่เลือกตั้งตน Eulau และ Karps ให้องค์ประกอบสำคัญของการสนองตอบไว้ 4 ประการ ได้แก่ ในเชิงนโยบาย ในเชิงบริการ ในเชิงจัดสรรผลประโยชน์ และในเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งช่วยให้เราสามารถนำมาประเมินบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ชัดเจนขึ้น จากองค์ประกอบของการสนองตอบนี้ ทำให้เห็นว่าบทบาทหน้าที่ตามองค์ประกอบดังกล่าวอาจจะไม่ได้กระทำภายในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เช่น การสนองตอบในเชิงบริการ หรือ การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะกระทำนอกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เป็นบทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชน ที่จะสามารถกระทำได้โดยตรงต่อประชาชน ในเงื่อนไขที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนที่ออกเสียงเลือกตั้งโดยหวังว่า ประชาชนเหล่านี้จะเลือกตนกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนอีกต่อไป และการรักษาคะแนนเสียงของตนไว้เรียกได้ว่าเป็น บทบาทนอกสภาของนักการเมือง

บทบาทของความเป็นตัวแทนนอกสภา เช่นการออกเยี่ยมเยียนประชาชนเป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะประชาชนเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และการออกเยี่ยมเยียนประชาชนเป็นเครื่องชี้ถึงการให้ความสนใจและความสำคัญแก่ประชาชน และเป็นโอกาสที่จะได้พบกับประชาชนเพื่อรับทราบปัญหาโดยตรงจากประชาชนแทนการรับเพียงรายงานจากผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ ทำให้ผู้รับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยตรงในเขตเลือกตั้งของตน และจะมีความผูกพันกันในระดับบุคคลต่อบุคคลและความผูกพันนี้เปรียบเสมือนเป็นรากฐานที่จะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งครั้งต่อไป

อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ของนักการเมือง ผู้ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวพันกับการเมือง โดยตรงในฐานะที่เป็นตัวแทนผู้ปฏิบัติทางการเมือง (political actor) ดังที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น การทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งการกระทำนั้นจะมีผลต่อประชาชนโดยทั่วไปไม่ทางตรงก็ทางอ้อมอยู่เสมอ<sup>11</sup> เช่นประชาชนอาจได้รับความเดือดร้อน หากนักการเมืองไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ หรือเบียดบังผลประโยชน์ของประชาชน ถืออำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เนื่องจากนักการเมืองเมื่อได้รับการเลือกตั้งสามารถเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นอำนาจในการดำเนินการปกครองประเทศได้

<sup>11</sup> กระมล ทองธรรมชาติ , “การเมืองคืออะไร” , วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่3 (กรกฎาคม 2515), หน้า 107-108.



John Locke ได้ให้ทัศนะในข้อเขียนของเขาที่ชื่อว่า “An Essay Concerning The True Original,Extent ,and End of Civil Government” ว่า ความมีอำนาจของนักการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทน คือการใช้อำนาจด้วยความเป็นธรรมและมีขอบเขต ซึ่งมีข้อจำกัด 4 ประการคือ <sup>12</sup>

1. ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ต้องใช้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนรวม
2. จำต้องใช้อำนาจเพื่อให้เกิด และรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมโดยต้องใช้ออกมาในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน และกำหนดตัวผู้ที่ตีความกฎหมายไว้
3. อำนาจนี้จะนำไปใช้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน (property) ของราษฎรคนหนึ่งคนใดโดยปราศจากการยินยอมของบุคคลนั้นไม่ได้
4. อำนาจนี้จะโอนแก่ผู้ใดหรือองค์กรใดไม่ได้ โดยปราศจากการยินยอมเห็นชอบด้วยของราษฎรผู้เป็นเจ้าของ

## 2. บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้เป็นรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับที่ 16 เป็นรัฐธรรมนูญประวัติศาสตร์ที่นับได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด เท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยตลอดระยะเวลา 65 ปีที่ผ่านมา โดยเหตุที่การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ผ่านทางสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนดังนี้

1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัดจำนวน 76 คน โดยคัดเลือกมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากแต่ละจังหวัดๆละ 1 คน เพื่อเป็นตัวแทนของจังหวัดนั้นๆ
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายมหาชน

---

<sup>12</sup> John Locke , Two Treatises of Government Complied with Introduction by Peter Laslett (New York : A Menter Book,1965),p 401-409.

3. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน เช่นเดียวกับสาขากฎหมายมหาชน คือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์

4. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 7 คน

แนวความคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาแม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแบบอย่างนานาอารยประเทศโดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสาเหตุปัจจัยอีกมากมายหลายอย่างที่ เป็นอุปสรรคขวางกั้นมิให้การปกครองบ้านเมืองดำเนินไปด้วยความราบรื่น ทั้งยังมีเหตุการณ์ทางการเมืองหลายอย่างเกิดขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนคนไทยรู้สึกเสื่อมศรัทธาต่อการปกครองบ้านเมืองเช่นว่านี้ เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพจนไม่สามารถแก้ไขบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพปัญหาสำคัญๆที่กระทบต่อปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชนหลายเรื่องถูกปล่อยปละละเลย จนแทบไม่เห็นหนทางว่าจะสามารถบำบัดบัตเป่าให้ ลุล่วงไปได้อย่างไร นับได้ว่าเป็นสภาวะวิกฤตของสังคมไทยที่น่าห่วงใยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็น สภาวะวิกฤตที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จทุกด้าน ทุกมิติและทุกระดับของชีวิต ทั้งของชีวิตบุคคล ชีวิต ชุมชนและชีวิตประเทศ

จากมุมมองทางการเมือง ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ของนักการเมืองที่ติดตามมาเป็นต้นเหตุและผลพวงของสภาวะวิกฤติดังกล่าว การจะแก้ปัญหา ของสังคมไทยจะต้องกระทำหลายด้านไปพร้อมๆกัน โดยเริ่มต้นที่ปฏิรูปการเมืองก่อน ซึ่งเป็น การกำหนดโครงสร้างและระบบใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุม และ ตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหา ประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในการที่มีขอบหรือทุจริตด้วยประการใดๆ ดังนั้นการปฏิรูป การเมืองจึงต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม

และนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันคือ

1. ความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ
2. ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

3. ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพราะเป็น “รัฐธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน

4. ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่<sup>13</sup>

### บทบาทหน้าที่หลักของนักการเมืองในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทของการเป็นคณะรัฐมนตรี ในการบริหารประเทศ ซึ่งสถานะของนักการเมืองผู้ที่ได้รับเลือกตั้งแล้วในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ดังที่ มาตรา 204 กำหนดไว้ว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วัน นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง” กล่าวคือได้มีการแยกบทบาทของนักการเมืองใน 2 สถานะออกจากกัน เมื่อนักการเมืองคนใดที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐมนตรีแล้วไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีก็จะพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้อำนาจหน้าที่แยกกันเด็ดขาด อำนาจจะไม่ซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกันและบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลัก ๆ มีดังนี้คือ

1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2540 มาตรา 169 กำหนดไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี.....” และมาตรา 172 กำหนดไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ก่อน” หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการออกกฎหมาย นอกจากจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้เป็นนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้

<sup>13</sup> คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ , ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน พ.ศ. 2540 , หน้า 94-96.

แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน เพื่อมีมติอีกครั้ง หนึ่ง หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกัน ของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้ คณะกรรมการ การ ร่วมกัน ของรัฐสภา รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้มหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็น กฎหมายต่อไป แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

กระบวนการของการตราพระราชบัญญัติ ได้กำหนดขั้นตอนเป็น 4 ขั้นตอนคือ

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังที่ได้ กล่าวไว้แล้วในมาตรา 172 และสามารถกระทำได้ 2 ทางคือ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เสนอจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนนั้นมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนของ พรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอได้ ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 169

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย

1. การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอัน เกี่ยวกับภาษี หรือ อากร
2. การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือโอนเงินงบประมาณรายจ่ายของ แผ่นดิน
3. การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
4. เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญใด เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี หรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะ กรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ขั้นตอนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับได้ แก่การวินิจฉัยหลักการแห่งพระราชบัญญัติ และเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยหลักการแห่งพระราชบัญญัติสภาจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ ในกรณีสภาไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ถือว่าตกไป ส่วนกรณีที่ สภามีมติรับหลักการสภาก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในวาระที่สองต่อไป

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของ ร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง หรือคณะกรรมการเต็มสภา ตามปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการเต็มสภา จะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอ ญัตติ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ ส่วนการพิจารณาโดยคณะกรรมการ ที่สภาตั้งจะเป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญก็ได้

วาระที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย โดยให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ในกรณีที่สภามีมติเห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

ข้อสังเกตที่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนจะต่างไปจากการตั้งกระทู้ถามเนื่องจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทน ไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 169 ซึ่งด้วยข้อกำหนดตามมาตรานี้ทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเป้าหมายที่จะกำหนดให้บทบาทของนักการเมือง ในบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องอยู่ในกรอบของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น การที่สมาชิกสภาผู้แทนจะกระทำโดยลำพังไม่ได้ แต่ต้องได้รับมติเห็นชอบกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจากพรรคการเมือง ที่ตนสังกัด จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีคุณสมบัติที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ และที่สำคัญอีก ประเด็นหนึ่งคือการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะอาศัยการรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทน ที่สังกัด พรรคการเมืองต่างกันไม่ได้ แต่จะต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนไม่น้อยกว่า 20 คนจากพรรค เดียวกัน ซึ่งทำให้เข้าใจโดยปริยายว่า ถ้าพรรคการเมืองมีสมาชิกพรรคการเมืองมีสมาชิก สภาผู้แทนน้อยกว่า 20 คน พรรคการเมืองนั้นก็ไม่สามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เลย แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือการเน้นให้มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งน่าจะเป็น เงื่อนไขที่จะผลักดันให้จำนวนพรรคการเมืองมีน้อยลง แนวคิดในการส่งเสริมให้มีจำนวนพรรค การเมืองขนาดใหญ่ๆเท่านั้น เป็นแนวคิดของการพิจารณาระบบพรรคการเมืองที่แสดงออกมา

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในหมุ่ นักวิชาการเชื่อว่าจะเป็นแนวทางพัฒนาระบบพรรคการเมือง ให้เข้มแข็งและในที่สุดก็จะช่วยพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาให้มีความมั่นคงด้วย<sup>14</sup>

2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองในฐานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้มีบทบาทในฐานะเป็นคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการบริหารประเทศที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน การที่นักการเมืองผู้ใดได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือ หนึ่งในคณะรัฐมนตรี จะปฏิบัติหน้าที่อย่างไร ก็จะต้องมีผู้คอยตรวจสอบการปกครองประเทศอยู่เสมอ เพื่อที่จะไม่ให้บริหารประเทศไปอย่างผิดพลาด ซึ่งบทบาทในเชิงการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารมีดังนี้

2.1 การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา กระทู้ถามคือคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบาย หรือเป็นข้อเท็จจริงของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบด้านการบริหาร ซึ่งการตั้งกระทู้ถามนี้เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชน สามารถติดตามและควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลได้ และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่จะถามจะต้องตอบหรือชี้แจงกระทู้ถามเหล่านั้น การตอบกระทู้ถามจะกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ ตอบในราชกิจจานุเบกษา และตอบในที่ประชุมสภาตามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2540 มาตรา 183 กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

การตั้งกระทู้ถาม กำหนดให้มีขั้นตอนดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกระทู้ล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภา และระบุด้วยว่าจะให้ตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา
2. ประธานสภาจะวินิจฉัยว่า กระทู้ถามนั้นมีลักษณะที่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมหรือไม่ และวินิจฉัยว่ากระทู้ถามนั้นเป็นกระทู้ธรรมดาหรือกระทู้ด่วน และให้เลขานุการสภาแจ้งผลการวินิจฉัยต่อผู้ตั้งกระทู้ถามภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม

<sup>14</sup> กนก วงศ์ตระหง่าน , การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร , หน้า 152-154.

3. ในกรณีที่เป็นการประชุมธรรมดา ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และโดยปกติให้บรรจุกการตอบกระทู้เข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งกระทู้ไป ส่วนกรณีที่เป็นกระทู้ด่วนให้ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้อง และให้แจ้งไปด้วยว่า ได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด

ในกรณีที่ประธานสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถาม (ทั้งกระทู้ธรรมดาและกระทู้ด่วน) เข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดระยะเวลา ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมสภาทราบ ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณากระทู้ถามว่าเป็นกระทู้ด่วนหรือไม่ให้ยึดว่าเป็น (1) กรณีที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (2) เหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (3) กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพ ของประชาชนอย่างร้ายแรง (4) กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที

4. การตอบกระทู้ถามตามระเบียบวาระการประชุม เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้ ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นและประธานสภาอนุญาต

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นบทบาทในเชิงการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นนักการเมืองผู้อยู่ในฐานะตัวแทนประชาชน พึงจะคอยตรวจสอบหรือควบคุมให้รัฐบาลบริหารราชการตรงตามความต้องการของประชาชน และการตั้งกระทู้ถามเป็นกิจกรรมที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ง่ายที่สุด และทำได้บ่อยครั้งที่สุด ด้วยเหตุผลต่อไปนี้คือ<sup>15</sup>

1. การตั้งกระทู้ถามมีลักษณะเป็นการแสดงบทบาทส่วนบุคคลซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถกระทำได้ โดยไม่ต้องขอความร่วมมือจากสมาชิกคนอื่น ๆ ซึ่งต่างกับการเสนอญัตติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องมีผู้รับรองเป็นจำนวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามได้ทุกเรื่อง และไม่จำกัดจำนวนสมาชิกสภาอาจตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับกิจการของกระทรวงต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง และถ้ากระทู้

---

<sup>15</sup> ชัยอนันต์ สมุทวานิช, รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ, 2521), หน้า 42-43.

ที่ถามนั้นตรงตามหลักเกณฑ์ที่มีกำหนดไว้ตามข้อบังคับการประชุมแล้ว ก็เป็นอันว่าสมบูรณ์ ต่างกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องผ่านการพิจารณาถึง 3 วาระด้วยกัน

3. การตั้งกระทู้ถามมีลักษณะที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถแสดงบทบาทของตนต่อประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือในจังหวัด หรือในระดับชาติ ได้อย่างชัดเจนว่า มีความสนใจห่วงใยในปัญหาทั้งที่เป็นปัญหาทั่วไป ปัญหาเฉพาะถิ่น และปัญหาระยะยาว

นอกจากนี้การตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาลเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้บรรดาสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนมีความรู้สึกว่าตนมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะตัดทอนการบริหารงานของรัฐบาลที่อาจจะกระทำบกพร่องไปบ้าง หรือไม่คำนึงถึงความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่ได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนก็จะเกิดความรู้สึกเป็นภาระที่จะต้องกระทำการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนและการตั้งกระทู้ถามมีส่วนสำคัญดังต่อไปนี้

1. ทำให้สมาชิกรัฐสภาสนใจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ทำให้สมาชิกรัฐสภาในฐานะตัวแทนของปวงชนสนใจการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เมื่อเห็นว่าการบริหารงานของรัฐมนตรีคนใดหรือรัฐมนตรีทั้งคณะบริหารงานจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน สมาชิกรัฐสภาก็สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ อันเป็นการกระตุ้นให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเอาใจใส่ในการบริหารงาน และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยังทำให้สมาชิกรัฐสภาได้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่เป็นต้นเหตุของการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาในการตอบกระทู้ถามจะเป็นแนวทางในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นอย่างดี

2. เป็นตัวกระตุ้นให้รัฐบาลสนใจบริหารราชการแผ่นดิน กระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีนั้นมีทั้งเรื่องที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริง และเรื่องที่เป็นปัญหาข้อนโยบายในเรื่องที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงส่วนมากมักจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนประชาชนได้รับทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชน สมาชิกก็สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในปัญหาที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนตลอดทั้งแนวทางในการแก้ปัญหา ส่วนกระทู้ถามใน



ข้อเท็จจริงในข้อนโยบายนั้นจะเป็นคำถามที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหาร เช่น นโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายข้าว เป็นต้น กระทั่งถามในข้อนโยบายนี้จะทำให้ฝ่ายบริหารสนใจในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ตลอดทั้งแนวทางในการดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นกระทั่งถามจึงเป็นตัวกระตุ้นให้รัฐมนตรีเป็นผู้รอบรู้ในหน้าที่ของตน และสนใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกเรื่อง ทั้งยังเป็นผู้เข้าใจในนโยบายและวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างถูกต้อง

3. เป็นเครื่องวัดความสามารถของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องเอาใจใส่ต่อการบริหารประเทศ และต้องระมัดระวังมิให้การบริหารของตนผิดพลาดจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนในการตอบกระทั่งถามนั้นถ้ารัฐมนตรีบริหารงานอย่างหละหลวม หรือไม่มีความสามารถในการบริหารงานอย่างเพียงพอ หรือไม่มีความรู้ในหน้าที่การงานของตนอย่างแท้จริง จะทำให้รัฐมนตรีไม่ทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจนไม่สามารถตอบกระทั่งถามได้อย่างถูกต้อง หรือตอบคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สามารถทราบนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างแน่นอน

ดังนั้น กระทั่งถามจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการวัดความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจ และความสนใจต่อปัญหา และนโยบายที่ใช้ในการแก้ปัญหา ตลอดทั้งแนวทางในการบริหารประเทศได้เป็นอย่างดี และเมื่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบไม่สามารถตอบกระทั่งถามให้เป็นที่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมองเห็นถึงความด้อยสมรรถภาพในการบริหารของรัฐมนตรีผู้นั้น อันอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งหมดก็ได้

4. ช่วยกระตุ้นให้ข้าราชการเอาใจใส่ต่อหน้าที่ราชการมากขึ้น ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงกำหนด รัฐมนตรีจะสามารถตอบกระทั่งถามของสมาชิกรัฐสภาได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้าราชการผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง เมื่อรัฐมนตรีได้รับกระทั่งถามที่สมาชิกตั้งถาม รัฐมนตรีจะต้องเตรียมข้อมูลที่จะใช้ในการตอบโดยให้ส่วนราชการและข้าราชการที่รับผิดชอบเป็นผู้รวบรวมข้อมูลให้ ทำให้ข้าราชการต้องเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่มิให้เกิดความบกพร่อง อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นเหตุให้สมาชิกรัฐสภาตั้งกระทั่งถาม ถ้าม รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ และการที่สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทั่งถามถ้ามรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารนั้น ทำให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น เพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนปวงชนคอยควบคุมดูแลอยู่ตลอดเวลาว่าข้าราชการประพฤติปฏิบัติใน

สิ่งที่ถูกต้องและเป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารหรือไม่ ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามของสมาชิก รัฐสภาจึงเป็นการ กระตุ้นให้ข้าราชการซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังและเอาใจใส่ต่อการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเป็นผลดีต่อการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

5. ทำให้รัฐบาลทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานของรัฐ ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบต่อ ประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งกระจายกันออกไปในทุกภูมิภาคของประเทศจึงเป็นการยากที่รัฐมนตรี หรือรัฐบาลจะทราบปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ทุกเรื่อง รัฐบาลจึงต้องอาศัย สมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากทุกภูมิภาคของ ประเทศเป็นผู้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในที่ต่างๆ วิธีหนึ่งที่ สมาชิกรัฐสภาจะแจ้งให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทราบได้ก็คือการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรี ดำเนินการหาข้อมูลเพื่อตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะกำหนดแนวทางเพื่อให้ข้าราชการผู้รับผิดชอบดำเนิน การแก้ปัญหาต่อไป

นอกจากนี้การบริหารงานของคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องใช้ข้าราชการประจำเป็น เครื่องมือในการบริหารโดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติให้ กับข้าราชการและเจ้าพนักงานของรัฐ แต่การปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในที่ต่างๆ ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศนั้น การที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะสามารถควบคุมได้ อย่างทั่วถึงนั้นเป็นไปได้ยาก เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควรจนทำ ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ก็จะเป็นการยากที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะ ทราบปัญหานั้นได้ แต่รัฐสภามีสมาชิกที่มาจากเขตของประเทศ สมาชิกเหล่านั้นสามารถที่จะ ทราบปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของข้าราชการจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นกับ ประชาชนและสมาชิกเหล่านั้นก็สามารถแจ้งให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งวิธีหนึ่งที่ใช้ กันอย่างได้ผลก็คือ ตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบถึงข้อเท็จจริงและแนวทางในการแก้ ปัญหา การตั้งกระทู้ถามเช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีทราบถึงปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานของ รัฐว่าเป็นประการใด ก็สามารถควบคุมและแก้ไขการทำงานของเจ้าพนักงานให้เป็นไปในทางที่ ถูกต้องเพื่อให้เกิดความผาสุกขึ้นแก่ประชาชน

3. การขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมกำกับและตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยทางรัฐสภานั้น เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปโดย

ไม่มีการลงมติหรือที่เรียกว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริง และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจเพื่อให้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาได้มีโอกาสชี้แจง ชักถามแสดงความคิดเห็นซึ่งกันและกันได้เต็มที่ ผลที่เกิดจากการอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมตินี้จะเป็นผลดีหรือผลร้ายต่อรัฐบาล ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ความสามารถ ของรัฐบาล และผู้อภิปราย ปกติจะไม่ก่อผลสะท้อนต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลมากแต่ก็อาจนำไปสู่การเปิดอภิปราย เพื่อลงมติความไว้วางใจได้ภายหลัง ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ นับเป็นมาตรการที่รุนแรงและเป็นวิธีควบคุมขั้นสุดท้ายของรัฐสภาระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่จะควบคุมและถ่วงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการปกครองระบอบรัฐสภา และถ้าการขอเปิดอภิปรายในครั้งนั้น เป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารแล้วถือได้ว่าเป็นวิธีการหรือมาตรการที่มีความรุนแรงที่สุด เพราะอาจจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อฝ่ายบริหารได้ ถ้าหากรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลจะต้องหมดสภาพของความเป็นรัฐมนตรีลงไป ไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้อีก หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากการลงมติในการเปิดอภิปรายทั่วไป อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 185 กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสอง (คือ นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพเนื่องจากได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน) และเมื่อมีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ (คือจะต้องเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาออกเสียงลงมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง) ซึ่งเมื่อยื่นคำร้องแล้วให้ดำเนินการอภิปรายต่อไปได้

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่หวางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำ

ในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี อีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของผู้แทนราษฎรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่ง กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป....."

ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วยวิธีการ หรือมาตรการ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น เนื่องจากเป็นมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารของ รัฐสภาที่มีความรุนแรง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับจึงได้มีการบัญญัติถึงวิธีการ รวมทั้งได้มีการกำหนดขอบเขต และข้อจำกัดของการใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหารด้วย วิธีการนี้เอาไว้อย่างชัดเจน เช่น จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อขอเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจในแต่ละสมัย ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการ ดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของฝ่ายบริหารได้

การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่าจะมีการลงมติหรือไม่ก็ตาม ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ สำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้เห็นความสำคัญดังนี้

1. ความสำคัญของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การเปิดอภิปรายใน ลักษณะนี้ถ้าเป็นการเปิดอภิปรายโดยคณะรัฐมนตรีร้องขอเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิก รัฐสภาเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหาร ราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก เพราะคณะรัฐมนตรีจะได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจาก สมาชิกรัฐสภาทุกฝ่าย ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านี้เปรียบเสมือนกระจกเงาให้กับ รัฐบาลใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

2. ความสำคัญของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ การเปิดอภิปรายทั่วไป

เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในขั้นสุดท้ายและสำคัญที่สุดของรัฐสภา รัฐสภาจะเลือกใช้มาตรการอันนี้ต่อเมื่อได้ดำเนินการโดยวิธีอื่นมาแล้ว แต่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ก็อาจเป็นได้ทั้งผลดีหรือผลเสียแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในแง่ที่เป็นผลดีเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสซักถามข้อข้องใจได้อย่างกว้างขวาง และฝ่ายรัฐบาลก็มีโอกาสได้แถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ถ้าการแถลงข้อเท็จจริงและการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เป็นที่พึงพอใจของสมาชิกรัฐสภา ก็จะมีผลให้คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้บริหารประเทศต่อไป อันเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพให้กับคณะรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดี แต่ในทางตรงกันข้าม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อาจจะเป็นเครื่องบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลก็ได้ เพราะถ้าผลการลงมติปรากฏว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา จะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ถ้ารัฐบาลเห็นว่าเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงพอ

ในการดำเนินการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่าจะมีการลงมติหรือไม่ก็ตาม ทั้งฝ่ายสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะกระทำอย่างรอบคอบ เรื่องที่เสนอให้เปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่จำเป็นมีความสำคัญ และได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป หรือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้น สมาชิกผู้เสนอจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสถาบันรัฐสภาได้โดยง่าย

### ตัวอย่างของการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

ตัวอย่างที่ 1 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2522 โดย พล.ต.ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร พรรคกิจสังคม กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอีกจำนวนหนึ่งรวม 156 คน ได้เข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีในชุดที่มี พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เฉพาะรายบุคคลรวม 4 กระทรวง ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม โดยอ้างสาเหตุที่

บริหารงานผิดพลาดล้มเหลวทำให้การขนส่งและคมนาคมมีปัญหาเกิดความไม่สะดวกขึ้นในการติดต่อสื่อสารภายในประเทศ รวมทั้งมีการคิดค่าบริการในราคาที่สูงมาก ทำให้ประชาชนทั่วไปเดือดร้อน

2. รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในกรณีที่หย่อนสมรรถภาพในการบริหารงานไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าไว้ได้ สินค้ามีราคาแพงและยังขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น รวมทั้งเกิดภาวะค่าครองชีพสูง ขณะที่ประชาชนยากจนลงทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน

3. รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นกับประชาชนได้ มีโจรผู้ร้ายเกิดขึ้นมากมายสร้างความเดือดร้อนกับประชาชนที่ประกอบอาชีพสุจริต ทั้งยังไม่สามารถควบคุมการเกิดอาชญากรรมที่รุนแรงสะท้อนขวัญประชาชนให้ลดลงได้

4. รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สาเหตุที่ปล่อยให้ น้ำมันและแก๊สขาดแคลนรวมทั้งมีราคาสูง ไม่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาและวางแผนการประกอบอุตสาหกรรมทำให้ประเทศชาติสูญเสียผลประโยชน์

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และได้ยื่นเป็นญัตติลำดับที่ 21/2522 ลงวันที่ 27 กันยายน 2522 โดยมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง 4 กระทรวง ตราญัตตินี้ขึ้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2522 และลงมติเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2522 โดยผลการลงมติปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนส่วนมากยังคงให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง 4 กระทรวง ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ตัวอย่างที่ 2 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2529 โดยนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง พรรคกิจสังคม กับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านรวม 83 คน ได้ยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้ได้แก่ ร.ต.อ. สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กรณีการอนุมัตินำเข้าไม้ซุงจากประเทศพม่าจำนวน 2 ครั้ง ทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ทางเศรษฐกิจ ทั้งยังเป็นการค้าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งยังเป็นการทำลายสัมพันธภาพ ระหว่างไทยกับพม่าอีกด้วย

ญัตตินี้ได้มีการอภิปรายกันในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2529 และลงมติในวันที่ 9 ตุลาคม 2529 และการลงมติปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรยังคงให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ต่อไป

ตัวอย่างที่ 3 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2533 เป็นการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะเป็นครั้งแรกของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้เสนอ ได้แก่ นายณรงค์ วงศ์วรรณ พร้อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านรวม 127 คน โดยอ้างถึงสาเหตุในการเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจว่า

1. การล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดิน
2. การปฏิบัติงานของรัฐบาลไม่เป็นตามที่แถลงนโยบายไว้ต่อสภา
3. บุคคลในคณะรัฐมนตรีขาดความรับผิดชอบต่อความเข้าใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ทำให้ การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ
4. รัฐมนตรีส่วนใหญ่มีพฤติกรรมในทางทุจริตคิดมิชอบ มุ่งแสวงหาประโยชน์ จากการใช้อำนาจหน้าที่มิใช่กระทำการเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ญัตตินี้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้ถูก บรรจุเป็นญัตติลำดับที่ 101/2533 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2533 มีการพิจารณาการอภิปรายใน สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 18-20 กรกฎาคม 2533 และลงมติในวันที่ 21 กรกฎาคม 2533 ผลการลงมติปรากฏว่าสภาผู้แทนให้ความไว้วางใจต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ด้วยคะแนนเสียง 220-35

ข้อสังเกตเกี่ยวกับเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเท่าที่ผ่านมาในอดีตมักจะไม่ค่อยได้ผล ผลของการลงมติส่วนใหญ่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ความไว้วางใจ รัฐมนตรีผู้ถูกเสนอชื่อ ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้น มิใช่อยู่ที่ลักษณะของญัตติที่เสนอ เข้าสู่การเปิดอภิปรายทั่วไป แต่ปัญหาใหญ่อยู่ที่ความไม่เข้าใจและความอ่อนแอของสถาบัน นิติบัญญัติ ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารตั้งแต่เริ่มแรกของการมีสถาบัน นิติบัญญัติ

**ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ที่ทำให้การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาไม่มีผลคือ**

1. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองและนักการเมือง
2. ปัญหาเกี่ยวกับการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองและนักการเมือง เมื่อพิจารณาถึง ระบบโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าเริ่มมี การปกครองที่มีรัฐสภามา ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมาคือเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากระบบกษัตริย์มาสู่ระบบประชาธิปไตย แต่ความเป็นจริงแล้วเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงตัวบุคคลผู้ปกครองมากกว่า อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่ที่ชนชั้นการปกครอง ซึ่งได้แก่ข้าราชการทหารและพลเรือนชั้นนำ หากได้เคลื่อนลงมาถึงประชาชนอย่างแท้จริงไม่ การเปลี่ยนมือของผู้ปกครองประเทศในระยะต่อ ๆ มาก็คงมิได้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะการนำรูปการปกครองแบบใหม่มาใช้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่มีแต่ความว่างเปล่าหรือสูญญากาศในทางการเมือง<sup>16</sup> โดยไม่มีขบวนการทางการเมืองที่จะคอยรองรับความต่อเนื่องแห่งอำนาจของสถาบันที่มีขึ้นใหม่

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพิจารณาถึงการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการจัดตั้งสมาชิกชั่วคราวจากคณะราษฎรเป็นอันดับแรกสมาชิกประเภท 2 จำนวน 70 นายที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงนั้น เรื่องนี้ผู้ให้ข้อคิดไว้ว่า มีบุคคลมโนคณะราษฎรเพียงจำนวนไม่มากนักที่มีความนิยมการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าวก็มีอยู่เพียงเฉพาะในระดับซึ่งมีคณะราษฎรเป็นผู้ทำการเปลี่ยนแปลงมาให้เท่านั้น แท้ที่จริงแล้วประชาชนของประเทศโดยทั่วไปยังได้หาเข้าใจหลักและวิธีการปกครองที่คณะราษฎรได้นำเสนอเข้ามาใช้แทนการปกครองในแบบเก่าไม่ จึงเป็นการปูพื้นฐานการปกครองโดยไม่ถูกต้องนัก ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะต่อมา ประชาชนมักจะทำให้ความสนับสนุนตัวบุคคลมากกว่าที่ให้ความสนใจนโยบายของพรรคและของผู้สมัคร และสำหรับนักการเมืองเองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมตัวกันโดยไม่ยึดติดนโยบายของพรรคเป็นใหญ่ จึงมักไม่ค่อยมีความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานของตนอย่างถูกต้อง และสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในรูปของพรรคการเมืองที่มีระบบ

บทบาท หน้าที่ ของนักการเมืองในฐานะคณะรัฐมนตรี

สำหรับประเทศไทยเรานับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดรูปการปกครองของประเทศไทยเป็นรูประบบรัฐสภา (Parliamentary system) มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารแทนพระมหากษัตริย์และรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญคณะรัฐมนตรีได้แก่คณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารแทนประมุขของรัฐและใช้อำนาจบริหารนั้นร่วมกันทั้งคณะ

<sup>16</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, ข้อคิดเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองในประเทศไทย, หนังสือชุมนุมสัมมนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2511)



คณะรัฐมนตรีจึงเป็นศูนย์กลางของวิธีการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงทบวงกรมทั้งหมด

โดยหลักการแล้ว ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกสรรโดยรัฐสภาเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน นักการเมืองผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง คือถ้าหากสมาชิกส่วนใหญ่ในรัฐสภาให้ความเห็นชอบ เท่ากับเป็นการที่ประชาชนให้ความเห็นชอบโดยอ้อม และตามปกติคิดว่าด้วยกลไกคณะรัฐมนตรี นักการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แสดงออกซึ่งอำนาจบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นการตัดสินใจทางกฎหมายที่ถือว่าชอบธรรมและในทางการเมืองถือว่าเป็นการตัดสินใจแทนองค์อธิปัตย์ คือประชาชนเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรี

สำหรับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตั้งนายกรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของประธานรัฐสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือตามตำแหน่งอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการตั้งนายกรัฐมนตรีหลักจากนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กราบบังคมทูลรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเดียวกันต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ทรงแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไป

จากหลักการที่คณะรัฐมนตรีมีฐานะทางกฎหมายเป็นตัวแทนองค์อธิปัตย์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องอยู่บนพื้นฐานแนวคิดต่อไปนี้<sup>17</sup>

1. คณะรัฐมนตรีไม่มีอภิสิทธิ์ส่วนตัวในการบังคับบัญชา คณะรัฐมนตรีต้องขึ้นต่อกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของตน โดยมีหลักกฎหมายการปกครอง กำหนดหน้าที่ด้านการบริหารและกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการเมือง

2. เจตจำนงของคณะรัฐมนตรี จะมีผลใช้บังคับเพื่อแสดงออกตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการใช้อำนาจเท่านั้น หรือเป็นไปโดยประชาชนซึ่งเป็นองค์อธิปัตย์ เห็นว่าถูกต้อง

<sup>17</sup> อนันต์ ภักดีประไพ , “นโยบายกับมติของคณะรัฐมนตรีไทยระหว่างพ.ศ. 2518-2523” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2532).

## บทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ในรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานทั้งหมด ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 211 กำหนดไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจทั้งนี้ ภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ก่อนแถลงนโยบายของคณะรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นนานเข้าไป จะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น ตามเจตนาของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นการตรวจสอบของประชาชนผ่านทางสภา โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ได้แถลงให้ประชาชนทราบในสภาผู้แทนราษฎร ว่ามีนโยบายอย่างไร จะทำอะไรบ้าง และถ้ากฎหมายกำหนดโดยชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบาย และได้รับความเห็นชอบหรือไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก็หมายความว่า ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีอย่างเข้มแข็งต่อการที่กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงแถลงนโยบายให้ทราบเท่านั้น

การบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรจะโดยขออนุมัติไว้วางใจหรือเพื่อทราบก็แล้วแต่ นับว่าเป็นหลักสำคัญที่สุดที่คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติ เพราะถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งเป็นการสื่อสารกับระหว่างผู้ปฏิบัติ (คณะรัฐมนตรี) กับเป้าหมายหรือผู้ที่รับการตอบสนอง (ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ) เมื่อได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และเป้าหมายที่ได้แถลงไว้และถ้าคณะรัฐมนตรี มีมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายบริหารสอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ ประชาชนก็จะได้รับการตอบสนองที่ถูกต้อง เพราะรับทราบและยอมรับจากนโยบายที่ได้แถลงไว้ ในนามตนเองและพรรคการเมืองที่สังกัดในขณะที่หาเสียงและเมื่อได้รับเลือกเข้ามา ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลพรรคเดียว หรือรัฐบาลผสม ก็จะต้องแถลงนโยบายในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งดังกล่าวไว้แล้ว

อำนาจหน้าที่ของนักการเมืองในรูปแบบของคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นตามกฎหมายกำหนดและเกิดขึ้นเพราะคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารของประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจขาด ในการตัดสินใจขาดในการบริหารราชการ

แผ่นดินและให้ผลในทางชอบธรรมกับการบริหารของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่ดำเนินตามนโยบายคณะรัฐมนตรีด้วยมติของคณะรัฐมนตรีมีผลเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี อาจสรุปได้ดังนี้

1. หน้าที่วางนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่นำนโยบายนั้นๆ มาแปลงเป็นกลวิธี และวิธีการ เพื่อให้ประชาชนระดับต่างๆ ได้นำไปปฏิบัติเพื่อให้ได้เป้าหมาย ตามที่คณะรัฐมนตรีต้องการซึ่งต้องตรงกันกับความมุ่งหมายของรัฐบาล

2. หน้าที่กำหนดนโยบาย โดยจัดเรื่องหรือระเบียบวาระในคณะรัฐมนตรีที่จะประชุมตัดสินใจ เพื่อให้ได้เรื่องที่จะกระทำหรือดำเนินนโยบายหรือปฏิบัติให้ได้ ตามเป้าหมายและความมุ่งหมายของรัฐบาล

3. หน้าที่ในการพิจารณาลงมติ เรื่องต่างๆที่กระทรวง ทบวงกรม เสนอประสานงานในหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลทั้งในกระทรวงและต่างกระทรวง ตลอดจนการประสานนโยบายต่างประเทศ

4. หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในด้านต่างๆ เช่นในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 213 กำหนดไว้ว่า "ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้"

5. หน้าที่ให้ความเห็นชอบให้คณะให้โทษ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทุกระดับ รวมทั้งออกกฎหมายต่างๆให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือออกกฎหมายเพื่อให้เป็นแม่บทในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปเป็นหลักในการออกกฎระเบียบหรือข้อบังคับต่อไป บทบาทหน้าที่ในการออกกฎหมายนั้น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 218 กำหนดไว้ว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ เช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าถ้าอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็น การชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณา อนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทน ราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนด นั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น.....”

6. หน้าที่ให้ความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินทั้งรายรับ และรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ รวมทั้งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และ ป้องกันประเทศ จัดสรรกำลังอาวุธยุทโธปกรณ์ ให้พร้อมที่จะรักษาความมั่นคงและเอกราชของ ประเทศ

การบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา เพราะคณะรัฐมนตรีเข้ามามีการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยความไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งความรับผิดชอบในทางการเมืองนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจาก สภาผู้แทนราษฎรเสมอ นโยบายหรือโครงการอย่างใดที่รัฐบาลกระทำไปนั้น ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบด้วยก็เป็นอันใช้ได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือนโยบายซึ่งรัฐบาล กระทำไปแล้ว รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในนโยบายนั้นๆ

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 214 จึงได้กำหนดไว้ว่า “ ในกรณีที่คณะ รัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และ ประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของ ประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่ เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลในบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้ .....” และการออกเสียงประชามติมีผลเป็น เพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

บทบาทหน้าที่ของนักการเมือง ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารในตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีนั้น บทบาทหน้าที่ดังกล่าวของนักการเมือง จะมีส่วนสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสองโดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทให้ฝ่ายบริหารสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยให้ฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรีสามารถชี้แจงปัญหาต่างๆในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายกับทั้งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง แก่ฝ่ายบริหาร หรือให้อำนาจในการออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้ ซึ่งบทบาทหน้าที่นี้มาจากเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพ กล่าวคือฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานเองย่อมรู้ปัญหาการบริหารและสภาพของข้อเท็จจริง เฉพาะกรณีได้ทันการณ์ และมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติจึงยอมให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายขึ้นใช้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การบริหารได้

การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริหารได้ โดยกระบวนการที่เรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ในอันที่จะตั้งกระทู้ถามการทำงานของบุคคลในฝ่ายบริหาร หรือการเป็นผู้อนุมัติงบประมาณสำหรับฝ่ายบริหารหรือโดยการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี หรือเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร น่าจะมีความใกล้ชิดและรับทราบปัญหาข้อเท็จจริงต่างๆจากประชาชนได้ และย่อมอยู่ในฐานะตัวแทนที่แท้จริงในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในการบริหารประเทศ

ส่วนทางด้านประชาชนจะมีส่วนในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ ของนักการเมืองได้ ทั้ง 2 สถานะไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ภาพลักษณะของนักการเมืองจะปรากฏชัดจากการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากการอภิปรายในรัฐสภา และผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายที่นักการเมืองให้ไว้กับประชาชน ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง ผลของการลงมติในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนตลอดจนถึงสาระของการอภิปรายถึงความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องของคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารอันเนื่องจากการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี การมีชื่อเสียงในทางที่ไม่ดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการเมืองหรือในลักษณะส่วนตัว โอกาสในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากประชาชนมีขึ้นโดยการรับรองสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์สื่อมวลชนและสื่อโทรทัศน์ในอันที่จะเสนอข่าวสารการเมืองต่างๆตามความเป็นจริง และโดยความรับผิดชอบของตน และได้รับหลักประกันภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาในเรื่องคุณสมบัติของนักการเมือง ได้มีการศึกษาถึงจริยธรรมของนักการเมืองในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจริยธรรมของนักการเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะดังนี้<sup>18</sup>

1. นักการเมืองคือผู้เสียสละให้แก่ประชาชน นักการเมืองควรจะเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จะดูแลครอบครัวได้เป็นอย่างดี หรือในระดับที่พอเลี้ยงตัวได้ แล้วจึงสละอาชีพเดิมมารับใช้ประชาชนและสังคม

2. นักการเมืองคือผู้แทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ซึ่งมีจำนวนประชาชนมาก ระบอบการปกครองในประเทศต่างๆ จึงใช้วิธีเลือกตัวแทนขึ้นไปทำหน้าที่แทนประชาชน การเป็นตัวแทนประชาชนจึงหมายถึงการนำความต้องการ ความมุ่งหวัง ความเดือดร้อนของประชาชนไปหาทางแก้ไขและชี้นำประเทศชาติไปสู่ความเจริญ ดังนั้นนักการเมืองจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนที่ดี เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่คอยดูแลแต่ผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก

3. นักการเมืองควรเคารพและเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประชาธิปไตยเสื่อมทรามจนประชาชนสิ้นศรัทธา เช่น ไม่หาเสียงในทางที่ไม่ถูกต้อง ไม่ซื้อขายเสียง ไม่ใช่จ่ายเงินเกินอันเป็นการผิดกฎหมาย ไม่ให้สัญญาแก่ประชาชนในสิ่งที่ไม่ใช่หน้าที่ และตนก็ทำไม่ได้ ไม่แสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ แต่จะต้องทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน

4. นักการเมืองต้องบริการประชาชนในทางที่ถูกต้องเท่านั้น เช่น นำความเดือดร้อน การถูกข่มเหงรังแก ไม่ได้ได้รับความยุติธรรมไปแก้ไข ไม่ใช่บริการประชาชนไปในทางที่ผิดๆ เพียงเพื่อรักษาความนิยมหรือฐานคะแนนเสียง เช่น ฝากเด็กเข้าโรงเรียน ฝากเข้าทำงาน วังเต้นให้พ้นความผิด เพราะการทำเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อื่นและยังผิดกฎหมายและศีลธรรมด้วย

5. นักการเมืองต้องช่วยกันสร้างความสามัคคีให้แก่คนในชาติ ไม่สร้างความแตกแยกด้วยการริเริ่มก่อให้เกิดความแตกแยก ยุยงส่งเสริม หรือไม่ช่วยชี้แจงในเรื่องที่ต้องการ เพราะในบ้านเมืองใหญ่ๆ ย่อมมีบุคคลที่มีความเชื่อทางการเมือง มีเชื้อชาติ ภาษาต่างกัน

---

<sup>18</sup> ราชศักดิ์ งามเนตร , “ความคิดเห็นของครูเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 34-35.