

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทย กับแนวคิดความเป็นตัวแทนระดับชาติ

Thailand's Members of Parliament and the Concept
of Representativeness at the National Level

ณัฐสุดา เวียงอำพล*

บทคัดย่อ

บทความเสนอผลการศึกษาวิจัยเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยกับความเป็นตัวแทนระดับชาติ โดยมุ่งหาคำตอบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยมีพฤติกรรมหรือแนวคิดสอดคล้องกับการทำหน้าที่ตัวแทนชาติหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งความเข้าใจในการมองบทบาทและการทำหน้าที่ตัวแทนย่อมส่งผลต่อกรอบแนวคิดในการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาของผู้แทนรายนั้นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมาต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยหรือคนไทยทั้งชาติ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็คือ ปัญหาเรื่องความเข้าใจในการมองบทบาทตนเองของผู้แทน ซึ่งมักจะมีได้มองว่าตนเป็นตัวแทนของปวงชนหรือตัวแทนชาติ แต่มองตนเองว่าเป็นตัวแทนของผู้ที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ผู้แทนไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาติได้ตามที่รัฐธรรมนูญคาดหวัง

โดยในการวิเคราะห์การทำหน้าที่ที่ผ่านมาของผู้แทน ผู้เขียนได้นำแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนชาติมาเป็นฐานคิดสำคัญและได้นำเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยที่สถาบันพระปกเกล้าได้พัฒนาขึ้นตามกรอบการประเมินรัฐสภาของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union : IPU) โดยได้ทำการคัดเลือกเกณฑ์และตัวชี้วัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนมาปรับใช้ ประกอบกับนำอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยมาเป็นกรอบในการศึกษา โดยภายใต้

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรอบแนวคิดดังกล่าวพบว่าตัวแปรที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่ของผู้แทนได้แก่ 1. สถานะของพรรคการเมืองที่ผู้แทนสังกัด 2. ภูมิหลังอาชีพหรือประสบการณ์ทางการเมืองของผู้แทน 3. ความคาดหวังของประชาชนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งการศึกษาวิจัยชิ้นนี้จะนำไปสู่การปรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ที่ตัวแทนให้มีความเหมาะสมกับสถานะตัวแทนชาติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

คำสำคัญ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ความเป็นตัวแทนระดับชาติ, ตัวชี้วัดความเป็นตัวแทน

Abstract

This article aims to study the role of members of parliament within the framework of State Orientation Theory. The article focuses on the role perception plays in MP's , considered in relation to IPU indicators: (1) their background, including years of political experience; (2) the size of their political party and their status in the parliament; (3) the expectations of the people who voted for them, as, factors for analyzing their behavior and actual performance in undertaking their duties as the members of the parliament. The author has developed the IPU's ideas based on the version King Prajadhipok's Institute suggested as a benchmark.

The article suggests that the background of the MP's is significant in how they perform their duties in the national assembly because this factor directly affects their perception, to the extent that it controls their mindset towards their actions.

The article will also suggest the ways in which the members of parliament should improve their performance based on their attitude and perception of the wider electoral mandate in order to perform their duty as MP's, not only as a member of a political party.

Keywords Representative Democracy, The member of the parliament, Representativeness at the National Level, Indicator of the representativeness

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ดังปรากฏตามมาตรา 122 ที่บัญญัติให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” จะเห็นได้ว่านอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ผู้แทนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยแล้วยังรับเอาหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งภายใต้หลักการนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใดๆ ทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงตีความได้ว่า การเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้นหมายถึงการเป็นตัวแทนของคนไทยทั้งชาติหรือการเป็นตัวแทนชาติ มิใช่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเฉพาะประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือเป็นตัวแทนเฉพาะประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ตนหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเท่านั้น และในการทำหน้าที่ผู้แทนต้องเป็นไปโดยอิสระปราศจากการครอบงำใดๆ ไม่ว่าจะจากพรรคการเมืองประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรืออำนาจอิทธิพลในรูปแบบต่างๆ แต่ปัญหาประการสำคัญที่เกิดขึ้นกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็คือ ผู้แทนเป็นจำนวนมากไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน ดังจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักมองว่าตนเป็นตัวแทนปวงชนหรือเป็นตัวแทนชาติ หากแต่มองว่าตนเป็นตัวแทนของคนในพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง¹ กลับยิ่ง

ส่งผลให้ผู้แทนต้องผูกพันกับมติของพรรคและทำหน้าที่เปรียบเสมือนตัวแทนของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดไปโดยปริยาย เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ผู้แทนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและไม่สามารถทำหน้าที่ในการเป็น “ตัวแทนชาติ” ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนกำลังเกิดวิกฤติในเรื่องความเข้าใจในการทำหน้าที่ของตัวแทน ซึ่งความเข้าใจในเรื่องบทบาทและหน้าที่ของตัวแทนที่แตกต่างกันเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อกรอบแนวคิดในการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาของผู้แทนรายนั้นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าทัศนคติทางการเมืองของผู้แทนสามารถส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประเทศชาติ และการผลักดันนโยบายและการกระจายทรัพยากร ทั้งนี้เพราะหากผู้แทนมองว่าตนเองเป็นตัวแทนของท้องถิ่นหรือประชาชนในเขตเลือกตั้ง ผู้แทนก็จะทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนเฉพาะในเขตเลือกตั้งของตน โดยจะกระทำแต่สิ่งที่เป็นความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงและความไว้วางใจเพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งกลับมาทำหน้าที่ผู้แทนอีกครั้งเท่านั้น การตัดสินใจในการกระทำการใดๆ ของผู้แทนประเภทนี้จึงไม่เป็นอิสระ เพราะต้องคำนึงถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก ในขณะที่ผู้แทนที่มองว่าตนเป็นตัวแทนของปวงชนทั้งชาตินั้น การตัดสินใจหรือพิจารณาในเรื่องใดๆ จะมุ่งที่ผลประโยชน์และความต้องการของส่วนรวม มิใช่กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่ง หรือประชาชนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งการยึดถือกรอบของการทำหน้าที่เป็นตัวแทนปวงชนทั้งชาตินี้จะส่งผลต่อ

¹ ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 101 (3)

ทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพิจารณาการดำเนินการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม จึงทำให้การดำรงสถานะของผู้แทนประเภทนี้มีความเป็นกลางและกระทำการอันเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของปวงชนทั้งชาติอย่างแท้จริงมากกว่า แต่สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในประเด็นการทำหน้าที่เป็นตัวแทนคือ เราไม่สามารถที่จะจำแนกหรือจัดประเภทของผู้แทนได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละรายนั้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของใครหรือกระทำลงไปในนามของสิ่งใดได้อย่างแน่ชัด ทั้งนี้เนื่องจากการทำหน้าที่ตัวแทนในทุกระดับนั้นจะมีความคาบเกี่ยวกันไม่ว่าจะจะเป็นท้องถิ่นหรือชาติ อาทิ การตัดสินใจของผู้แทนในระดับท้องถิ่นอาจมีมิติของการเมืองในระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีผู้แทนกระทำไปในนามตัวแทนชาติ แต่การทำหน้าที่อาจจะไปคาบเกี่ยวหรือทับซ้อนกับการทำหน้าที่ของผู้แทนในระดับท้องถิ่นหรือพรรคการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้นการที่ผู้แทนดำรงอยู่ในสภาวะทางสังคมและการเมืองที่หลากหลายมิติเช่นนี้จึงทำให้ไม่สามารถตีความ จำแนก แยกแยะ จัดประเภทได้อย่างชัดเจนว่าผู้แทนแต่ละรายนั้นทำหน้าที่ในนามของตัวแทนประเภทใด และเป็นการยากที่จะพิสูจน์ความรู้สึกที่แท้จริงในการทำหน้าที่ของผู้แทนแต่ละราย เนื่องจากดังที่กล่าวข้างต้นว่าการทำหน้าที่ของผู้แทนนั้น มีความทับซ้อนกันทั้งในมิติของการเมือง พรรคการเมือง ความรู้สึกนึกคิดหรือเจตจำนงของผู้แทนเอง รวมถึงความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนที่คาดหวังว่าผู้แทนควรจะเป็นเช่นไร ดังนั้นในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใดๆ ของผู้แทนจึงมักเกิดจากการประสานความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ ให้ลงตัว เพื่อความพึงพอใจของทุกฝ่าย จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะมีหลักการประกันความเป็นอิสระของผู้แทน แต่ในความเป็นจริงย่อมเป็นการยากที่ผู้แทนจะสามารถตัดสินใจได้ตามเจตจำนงของตนอย่างอิสระ งานวิจัยชิ้นนี้ทำได้เพียงดูการทำหน้าที่ของผู้แทนในสภา

ผ่านบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น และเพื่อให้งานชิ้นนี้มีความน่าสนใจและแตกต่างจากงานวิจัยชิ้นอื่นๆ ผู้เขียนได้กำหนดกรอบการเป็นตัวแทนชาติขึ้นเพื่อทำการพิสูจน์ว่าผู้แทนทำหน้าที่ได้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการเป็นตัวแทนชาติหรือไม่ โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 ราย ซึ่งมีสถานะทางการเมือง มีภูมิหลังทางการเมือง หรือมีประสบการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน เพื่อทำการสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ว่าความแตกต่างกันของสถานะทางการเมือง ภูมิหลังทางการเมือง หรือประสบการณ์ทางการเมืองของผู้แทนนั้นส่งผลต่อทัศนคติหรือแนวคิดในเรื่องความเป็นตัวแทนที่แตกต่างกันหรือไม่ นอกจากนี้ผู้เขียนได้นำเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยที่สถาบันพระปกเกล้าได้พัฒนาขึ้นตามกรอบการประเมินรัฐสภาของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union : IPU) โดยได้ทำการคัดเลือกเกณฑ์และตัวชี้วัดในส่วนของที่เกี่ยวกับผู้แทนมาใช้ ประกอบกับนำอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยมาเป็นกรอบในการศึกษา เพื่อสร้างตัวชี้วัดความเป็นตัวแทนชาติขึ้น โดยหวังว่าตัวชี้วัดความเป็นตัวแทนชาติที่ผู้เขียนได้พัฒนาขึ้นนี้จะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในการพิจารณาการทำหน้าที่ของผู้แทนแต่ละราย และเพื่อให้ผู้แทนนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองหรือปรับบทบาทให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่เป็นตัวแทนชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป

ความหมายของผู้แทน

สถาบันพระปกเกล้า (2555) ได้ให้ความหมายของการเป็นตัวแทนของประชาชนว่า การเป็นตัวแทนของประชาชน หมายถึง การทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนของสมาชิกรัฐสภาอันประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็น

ตัวแทนกลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลาย มีการได้มาอย่าง โปร่งใส และมีความเสมอภาค เท่าเทียมในการทำหน้าที่ อภิปรายประเด็นความหวังโยของประชาชนและการ พิจารณาผลประโยชน์ของชาติร่วมกันในรัฐสภา โดย กลไกการบริหารจัดการของรัฐสภาและพรรคการเมืองมี บทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการทำหน้าที่ตัวแทน ประชาชนของสมาชิกรัฐสภา จากนิยามดังกล่าวจึงอาจ กล่าวได้ว่า การเป็นตัวแทนของประชาชน คือ การเป็น ผู้แทนทางการเมือง (Political Representation) ซึ่งมี สถานะหรือบทบาทเป็นผู้แทนของประชาชนภายใน ระบบการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อเข้ามาดำรง บทบาทผู้แทน ผู้แทนดังกล่าวจึงเป็นผู้ที่มีสถานะ อันชอบธรรมที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำ หน้าที่ใช้อำนาจนั้น (Elected Representative) โดย ระบบการเลือกตั้งจะต้องไม่กีดกันบุคคลในการเข้ามาลง แข่งขันในระบบการเมือง การเปิดโอกาสเช่นนี้จะทำให้ คนกลุ่มต่างๆ มีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน และได้ผู้แทนที่มีความแตกต่างหลากหลาย และผู้แทนจะ ยังคงเป็นผู้แทนที่ถูกต้องตามกฎหมายจนกว่าจะพ้นจาก ตำแหน่ง โดยไม่ว่าผู้แทนจะประพฤติในรัฐสภาอย่างไร ก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นส่วนใหญ่เป็นผู้แทนอย่างน้อย ที่สุดก็จะให้ความสนใจต่อผลประโยชน์ ความคิดของ ประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน แต่ขณะเดียวกันก็รู้สึก ว่าตนมีอิสระในการตัดสินใจอย่างอิสระว่าสิ่งใดจะเป็นสิ่ง ที่มีประโยชน์ที่สุดต่อพรรค หรือประเทศชาติของตน

ทฤษฎีตัวแทนและทฤษฎี อำนาจอธิปไตย

ปัญหาในเรื่องการมองบทบาทในการเป็นตัวแทนของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ได้มีการถกเถียงกันอยู่เสมอว่า ควรจะทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ของใคร โดยส่วนใหญ่ ได้แบ่งความเข้าใจในการมองบทบาทของตัวแทน ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มแรก

มองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของ ประชาชน ซึ่งกลุ่มนี้ได้รับแนวคิดมาจากทฤษฎีอำนาจ อธิปไตยเป็นของประชาชนของรูสโซ ที่เสนอว่าสังคมเกิด ขึ้นจากการที่ประชาชนในสังคมสมัครใจที่จะสละสภาพ ธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญามีใช้จากการข่มขู่บังคับ ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจ อธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ดังที่เคยอธิบายกันมา ตลอดช่วงเวลาก่อนที่รูสโซจะนำเสนอทฤษฎีดังกล่าว² นอกจากนี้ รูสโซยังอธิบายด้วยว่า อำนาจอธิปไตยมีอยู่ใน ตัวมนุษย์ทุกคน และเมื่อมนุษย์มาใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันจน เกิดเป็นสังคม มนุษย์ก็ได้ทำสัญญากันไม่ว่าจะโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยายว่าจะร่วมกันมอบอำนาจอธิปไตยที่ตนมี อยู่ให้กับสังคม³

รูสโซได้อธิบายต่อไปว่า สมาชิกในสังคมแต่ละคนล้วน มีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหรือ ที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยรูสโซ ได้ยกตัวอย่างว่า ในแต่ละรัฐนั้น อำนาจอธิปไตยจะมีค่า เท่ากับหนึ่งส่วน ดังนั้นในรัฐที่มีประชาชน 100,000 คน ประชาชนแต่ละคนจะมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยคนละ 1/100,000 ส่วน และในทำนองเดียวกัน รัฐที่มีประชาชน 1,000,000 คน ความเป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคนจะมีค่าเป็น 1/1,000,000 ดังนั้น ตามแนวคิดของรูสโซนั้น อำนาจ

² โภคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป., หน้า 11, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาในการรักษาวิญญูธรรมการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะผู้แทนปวงชนหน้า นครปฐม : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี, หน้า 132-133.

³ วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530, หน้า 218, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว.

อธิปไตยจึงเป็นของประชาชนในรัฐอย่างสมบูรณ์ เพราะประชาชนแต่ละคนล้วนมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น⁴

รูโซได้เสนอแนวคิดต่อไปอีกว่า สังคมที่รับมอบอำนาจอธิปไตยมาจากมนุษย์ผ่านสัญญาประชาคมนั้นสามารถที่จะมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้ใดใช้อำนาจนี้แทนก็ได้แต่การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกในสังคม ทฤษฎีนี้ยังได้เน้นย้ำถึงความเสมอภาคของประชาชนในรัฐ เนื่องจากไม่มีประชาชนคนใดมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่าคนอื่นๆ ด้วยเหตุดังกล่าว การใช้อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจแทนประชาชนเพราะผู้ใช้อำนาจก็มีส่วนในการเป็นเจ้าของอำนาจเท่าๆ กับประชาชนคนอื่นๆ เพียงแต่ได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนทั้งหลายให้เข้ามาใช้อำนาจแทนเป็นการชั่วคราว ไม่ใช่ให้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างถาวรเหมือนในกรณีของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์⁵

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำอธิบายดังกล่าวแล้วพบว่า การมอบอำนาจอธิปไตยไปให้ผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แทนตามแนวคิดของรูโซจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อประชาชนทุกคนในรัฐต่างพร้อมใจกันมอบอำนาจให้ผู้ปกครอง ซึ่งการแสดงออกถึงการมอบอำนาจที่ได้รับการยอมรับในระบอบประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง และทั้งนี้การมอบอำนาจจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อประชาชนในรัฐทุกคนพร้อมใจกันไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยทุกคนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นพร้อมใจกันแสดงเจตนาที่จะมอบอำนาจให้กับผู้ปกครองผ่านการเลือกตั้งดังกล่าว ในลักษณะที่ไม่มีประชาชนคนใดงดเว้นที่จะไปใช้สิทธิ

เลือกตั้งหรือออกเสียงเลือกตั้งไปในทางอื่น⁶ ซึ่งสภาวะเช่นนี้ในทางปฏิบัติแล้วย่อมเป็นเรื่องที่ไม่มีทางเกิดขึ้นได้ เพราะในสังคมของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ซึ่งเป็นสังคมการเมืองที่ประกอบไปด้วยประชาชนที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันมาอาศัยอยู่ร่วมกันนั้นย่อมไม่มีทางที่ความคิดเห็นในทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่งของประชาชนในรัฐทุกคนจะตรงกันได้ นอกจากนี้การไปเลือกตั้งซึ่งเป็นการแสดงเจตนามอบอำนาจอธิปไตยที่ประชาชนแต่ละคนมีส่วนในความเป็นเจ้าของให้ผู้ปกครองไปใช้แทนต้องถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ดังนั้น หากพิจารณาว่าประชาชนในรัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนในรัฐย่อมมีสิทธิตัดสินใจที่จะไม่แสดงเจตนามอบอำนาจอธิปไตยส่วนของตนไปให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดใช้แทนด้วยการไม่ไปเลือกตั้ง ดังนั้นการบังคับให้ประชาชนไปเลือกตั้งจึงมีผลเป็นการไปก้าวล่วงต่อสิทธิในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของแต่ละบุคคล⁷

คำอธิบายแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรูโซตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะมีผลทำให้การมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนไปให้ผู้แทนใช้ เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง (mandat impératif)⁸ แม้ว่าทฤษฎีของรูโซจะเสนอหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ทฤษฎีนี้ก็เปิดทางให้สามารถคิดต่อไปได้ว่า ประชาชนที่มารวมกันเป็นสังคมการเมืองสังคมหนึ่งนั้น หากพิจารณาในฐานะที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียวอาจเรียกประชาชนในสังคมการเมืองนั้นว่า “ชาติ (nation)” ได้

⁴ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา, 2526, หน้า 139, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. หน้า 133.

⁵ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. เพิ่งอ้าง, หน้า 140, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. หน้า 133.

⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, หน้า 134.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

⁸ โกลินทร์ พลกุล. อ้างแล้ว หน้า 12, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. หน้า 134.

และในสัญญาประชาคมที่รุสโซกล่าวถึงนั้น คำว่า “ประชาคม” ซึ่งหมายถึง ประชาชนจำนวนหนึ่งที่มาอยู่รวมกันเป็นสังคมนั้น หากจะพิจารณาประชาชนเหล่านั้น ในฐานะที่รวมกันเป็นหนึ่งเดียว มิใช่ในฐานะของปัจเจกบุคคลจำนวนมากที่มีความเป็นอยู่แยกต่างหากจากกันแล้ว ก็อาจตีความว่าหมายถึง “ชาติ” ได้อีกเช่นกัน⁹

กลุ่มที่สอง

มองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของชาติ ซึ่งกลุ่มนี้ได้รับแนวคิดมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของ เซย์เยส (Sieyès) ที่เสนอว่าแม่ประเทศหรือรัฐ (état) จะประกอบด้วยพลเมือง (citoyen) หรือประชาชน แต่แท้จริงแล้วการที่ประชาชนอยู่รวมกันในรัฐทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สภาวะแห่งชาติ” ขึ้น ซึ่งสภาวะแห่งชาติหรือที่เรียกว่า “ชาติ” นั้น แม้ว่าจะเกิดขึ้นจากการมาอยู่รวมกันของประชาชนในรัฐ แต่ก็ยังเป็นสภาวะพิเศษที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีความเป็นอยู่แยกต่างหากจากประชาชนทุกคนในรัฐที่มารวมกันเป็นชาติ และชาตินั้นเองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มิใช่ประชาชนในรัฐแต่อย่างใด นอกจากนี้ ชาติยังเป็นสภาวะพิเศษที่มีองค์ประกอบอื่นๆ นอกเหนือจากประชาชนที่มาอยู่รวมกันในรัฐ ณ เวลาปัจจุบันด้วย กล่าวคือ ประชาชนที่จะเกิดขึ้นในรัฐ ณ เวลาใดในอนาคต และประชาชนที่เคยดำรงอยู่ในรัฐในช่วงเวลาที่เป็นอดีตกาล ก็ถือเป็นองค์ประกอบของชาติด้วยเช่นเดียวกัน¹⁰

การนำเสนอทฤษฎีใหม่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของ เซย์เยสโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็น “ประชาชน” เกิดจากเหตุผลที่ว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือประชาชนซึ่งมีชีวิตอยู่เพียงแค่นั้น

ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ ชาติยังมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถแสดงเจตนาหรือกระทำนิติกรรมต่างๆ ได้ด้วยตนเอง¹¹

อีกทั้งการแสดงเจตนาและนิติกรรมต่างๆ ที่ชาติได้กระทำยังเป็นสิ่งที่แยกต่างหากจากการกระทำของประชาชนแต่ละคนที่เป็นองค์ประกอบของชาติด้วย ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาผู้ก่อการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 เนื่องจากนักปฏิวัติส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชนชั้นกลางที่มั่งคั่งตระหนักว่า หากถือปฏิบัติตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และยินยอมให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเสมอภาคและทั่วถึง โดยให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนในการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ในสภาและควบคุมการบริหารประเทศแล้ว บรรดานักปฏิวัติซึ่งมาจากชนชั้นกลางที่มั่งคั่งซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อยในสังคมนั้นย่อมมีโอกาสสูงที่จะสูญเสียอำนาจในการเมืองที่ตนควบคุมอยู่ เนื่องจากสัดส่วนของจำนวนประชาชนในชนชั้นเดียวกับบรรดานักปฏิวัติเหล่านี้เมื่อเทียบกับประชาชนทั้งประเทศแล้วนั้นว่ามีน้อยมาก ซึ่งถ้าให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกันแล้ว โอกาสที่ตัวแทนจากชนชั้นของบุคคลเหล่านี้จะได้รับเลือกตั้งย่อมมีน้อยมากเช่นเดียวกัน อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายที่จะใช้เป็นกลไกในการปกครองประเทศจะตกอยู่กับชนชั้นอื่นๆ ที่มีจำนวนสมาชิกในชนชั้นมาก และในท้ายที่สุดจะทำให้บรรดาชนชั้นกลางที่มีฐานะไม่อาจใช้อำนาจทางการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องได้อย่างเต็มที่ ทำให้การยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกลายเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา¹²

⁹ จูดีพร ชำน้ำคู้. “หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย,” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 18, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หน้า 134-135.

¹⁰ วิษณุ เครืองาม. อ้างแล้ว. หน้า 220, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หน้า 135.

¹¹ โภคิน พลกุล. อ้างแล้ว หน้า 12, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หน้า 135-136.

¹² โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. อ้างแล้ว หน้า 140-141, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หน้า 136.

การยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของ บรรดานักปฏิวัติฝรั่งเศสปรากฏหลักฐานจากความในข้อ 3 ของ “ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (Déclaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789)” ความว่า “อำนาจอธิปไตยทุกอำนาจเป็นของชาติ องค์กักรใดหรือปัจเจกชนใดจะใช้อำนาจซึ่งมิได้มีที่มาโดยชัดแจ้งจากอำนาจอธิปไตยหาได้ไม่” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1791 ก็ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การแบ่งแยก การจำหน่ายจ่ายโอน และการอ้างอายุความครอบงำอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นสิ่งที่มีอาจทำได้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ประชาชนส่วนหนึ่งส่วนใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจนำเอาอำนาจอธิปไตยไปใช้เอง ชาติเท่านั้นที่เป็นบ่อเกิดของอำนาจทั้งปวง”¹³

ตามทฤษฎีนี้ นั่น เมื่อชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอำนาจในการเลือกตั้ง จึงเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้กับประชาชน โดยประชาชนมีสถานะเป็นเพียงองค์กรซึ่งมีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ และแม้ว่าประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกแล้วผู้แทนราษฎรแต่ละคนจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง และไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนแต่ละคนหรือแม้กระทั่งประชาชนทุกคนในรัฐแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้แทนย่อมไม่อยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนทั้งในเขตเลือกตั้งและของประชาชนทุกคนในรัฐ การกระทำที่ผู้แทนได้ทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การออกกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นการกระทำแทนชาติ และนอกจากนั้นผู้แทนย่อมไม่อยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมืองด้วย¹⁴

Bogdanor เองก็ได้แบ่งความเป็นตัวแทนออกเป็น 2 ลักษณะเช่นเดียวกัน โดยตัวแทนในความหมายแรก หมายถึง การเป็นตัวแทนของผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่ทำให้ตนเองสามารถเข้ามาในสภาได้ ดังนั้น ส.ส. จะต้องให้ความสำคัญต่อผู้ออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตนเอง กล่าวคือ บทบาทและการกระทำของ ส.ส. จะต้องคำนึงถึงความต้องการ ความพอใจ ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน เพราะฉะนั้น ส.ส. ในที่นี้คือ ผู้แทนของจังหวัดในแต่ละเขตเลือกตั้ง (Davison, 1969 : 140)¹⁵ ในความหมายที่สอง การเป็นตัวแทนหมายถึง การได้รับความไว้วางใจจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งว่าตนเป็นบุคคลที่มีมโนธรรมสำนึกในความรับผิดชอบ มีความรู้ความสามารถและวิจาร์ณญาณที่ดี ซึ่งแนวคิดนี้สะท้อนความคิดของ Edmund Burke ที่ชี้ว่า ส.ส. จะต้องเคารพและยึดมั่นในสำนึกและมโนธรรมของการตัดสินใจของตนเอง โดยไม่ยอมให้อิทธิพลหรือแรงกดดันอันใดเข้าครอบงำการตัดสินใจของตน (Eulau, 1959 : 742 - 756) เพราะฉะนั้น ส.ส. หรือตัวแทนจะต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยอาศัยวิจาร์ณญาณของตนเองในการพิจารณา ภายใต้แนวคิดเช่นนี้ ส.ส. จะมีความเป็นอิสระจากเงื่อนไขที่จะต้องคอยสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน¹⁶

เช่นเดียวกับ J. Roland Pennock ที่แบ่งตัวแทนออกเป็นตัวแทนของชาติและตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งตัวแทนในแบบแรกนั้นจะทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ในขณะที่ตัวแทนแบบหลังจะทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้ออกเสียงระดับท้องถิ่น โดย Pennock แบ่งทฤษฎีตัวแทนออกเป็น 4 แบบ ดังนี้

¹³ วิษณุ เครืองาม. อ้างแล้ว หน้า 221, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หน้า 136-137.

¹⁴ โภคิน พลกุล. อ้างแล้ว หน้า 12, อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หน้า 137.

¹⁵ อ้างถึงใน กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 59-60.

¹⁶ กนก วงษ์ตระหง่าน. อ้างแล้ว หน้า 60.

1. Local Delegate Theory ตัวแทนจะปฏิบัติในสิ่งที่เชื่อว่าเป็นความปรารถนาของผู้ลงคะแนนเสียงตามเสียงข้างมาก
2. Local Trustee Theory ตัวแทนจะปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ เพื่อสนับสนุนในสิ่งที่เห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของผู้ลงคะแนนเสียง
3. Nation Delegate Theory ตัวแทนจะปฏิบัติแต่สิ่งที่เชื่อว่าเป็นความปรารถนาของประเทศชาติตามเสียงข้างมาก
4. Nation Trustee Theory ตัวแทนจะปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ เพื่อสนับสนุนสิ่งที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ของประเทศชาติ

นอกจากนี้ยังมีนักคิดที่สนับสนุนแนวคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นตัวแทนของชาติอีกหลายท่าน ได้แก่ Algernon Sidney ซึ่งเขากล่าวว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกเพื่อไปรับใช้ในสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าจะเป็นการเหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งบ้าง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจที่มีน้ำหนัก แต่จะต้องไม่แสดงพฤติกรรมอย่างออกหน้าออกตาว่า เป็นตัวแทนของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง นอกเสียจากเป็นตัวแทนของประเทศชาติ หรือตัวแทนของส่วนรวมเท่านั้น”¹⁷ สอดคล้องกับ Edmund Burke ที่กล่าวว่า “สภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่ที่ชุมนุมตัวแทนจากที่ต่างๆ เพื่อแย้งชิงผลประโยชน์หรือเป็น Agent ของกลุ่มใดๆ แต่สภาผู้แทนราษฎร คือ ศูนย์รวมเจตนารมณ์ของชาติเพียงอย่างเดียว ผลประโยชน์ของส่วนรวมประการเดียวเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อจุดประสงค์ของ

ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง แต่เพื่อเหตุผลของส่วนรวม”¹⁸

John Willis ผู้นำกลุ่ม WHIG ในสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษกล่าวว่า “หลังจากที่พวกเขา (ส.ส.) ทั้งหมดได้รับเลือกตั้งและเข้าทำงานในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เราทั้งหลายก็ไม่ต้องขึ้นต่อผู้ลงคะแนนเสียงอีกต่อไปอย่างน้อยก็ในขณะที่ทำงานในสภาผู้แทนราษฎร อำนาจทั้งหมดของชาติอยู่ในกำมือของพวกเราทุกคน และเราได้รับการย้ำเสมอมาก่อนมาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรว่า จะต้องรักษามลประโยชน์สาธารณะทั่วไปและจะใช้ดุลพินิจตามความคิดเห็นที่เป็นอิสระของตน”¹⁹

นอกจากกลุ่มที่มองว่าตัวแทนแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีนักคิดอีกกลุ่มหนึ่งที่มีแนวคิดแตกต่างออกไป

กลุ่มที่สาม

มองว่ายังมีตัวแทนอีกประเภทหนึ่งที่อยู่ระหว่างตัวแทนท้องถิ่นกับตัวแทนชาติ โดยเรียกตัวแทนประเภทนี้ว่า ตัวแทนแบบกลางๆ กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1956 John C. Wahlke ได้ศึกษารูปแบบการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เกาะมาร์แชล และในปี ค.ศ. 1958 ศึกษาสมาชิกสภานิติบัญญัติ เกาะซามัว (Samua) ซึ่งทั้งสองเกาะอยู่ในหมู่เกาะแปซิฟิก เขต Trust Territory ของสหรัฐอเมริกา ผลการวิจัยทั้งสองครั้งพอสรุปได้ว่า ความเข้าใจบทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งสองเกาะไม่ได้มีเพียงบทบาทตัวแทนท้องถิ่นกับตัวแทนชาติดังกล่าวของ Burke แต่มีรูปแบบใหม่อีกรูปแบบหนึ่งที่มีความเห็นอย่างกลางๆ โดยเรียกว่าแบบ “Politico”²⁰

¹⁷ A.H.Birch. Representation. footnote 1, p.15, อ้างถึงใน พรเพ็ญ วิจารณ์. การมองบทบาทตนเองและการรับฟังมติมหาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อ 2 กรกฎาคม 2538, สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 39.

¹⁸ Robert A. Smith. ed., Burke on Revolution. New York : Harper & Row, 1968, p.53, เพิ่งอ้าง, หน้า 39.

¹⁹ A.H.Birch. Representation, footnote 1, p.15, เพิ่งอ้าง, หน้า 39.

²⁰ Norman Miller. “Representational Role Type : A Research Note,” in The American Political Science Review. 61 (June 1967), pp.399-435, อ้างถึงใน พรเพ็ญ วิจารณ์, หน้า 47.

ซึ่งบทบาทแบบกลางๆ (District-And-State-Orientation) จะเน้นความสำคัญอย่างเท่าๆ กันระหว่างผลประโยชน์ของชาติและผลประโยชน์ท้องถิ่น เป็นบทบาทแห่งการประนีประนอม ซึ่งการตัดสินใจขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ เป็นแนวคิดแบบกลางๆ²¹

จะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการมองบทบาทในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ได้มีการถกเถียงกันมาโดยตลอดว่า ผู้แทนควรจะทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ของใคร ซึ่งส่วนใหญ่ได้แบ่งความเข้าใจในการมองบทบาทของตัวแทนออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1. มองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน 2. มองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของชาติ และ 3. มองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนแบบกลางๆ ระหว่างชาติกับท้องถิ่น ซึ่งการมองบทบาทตนเองของผู้แทนที่แตกต่างกันเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อกรอบแนวคิดและการตัดสินใจต่อการปฏิบัติงานในสภาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อผู้แทนมิได้มองบทบาทและการทำหน้าที่ของผู้แทนไปในทิศทางเดียวกันเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดสภาพที่เรียกว่า ความอหิหลักอึเหลือในการทำหน้าที่ผู้แทนเกิดขึ้น เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับที่ผ่านมาจะพบว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยหรือคนไทยทั้งชาติ แต่เนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนในเรื่องความเข้าใจในการมองบทบาทตนเองของผู้แทน ซึ่งมักจะมีได้มองว่าตนเป็นตัวแทนของปวงชนหรือตัวแทนชาติ แต่่มองตนเองว่าเป็นตัวแทนของผู้ที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้

จึงส่งผลให้ผู้แทนไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชาติได้ตามที่รัฐธรรมนูญคาดหวัง

หลักการพื้นฐานของผู้แทน ในระบอบประชาธิปไตย

ผู้แทนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการโดยพื้นฐานของผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญมีดังต่อไปนี้²²

(1) ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้ง ตามหลักประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน ผู้แทนจึงต้องมาจากการกำหนดของปวงชนประชาชนต้องเป็นผู้เลือกตัวแทนด้วยตนเอง และการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดตัวผู้แทนด้วยตนเอง

(2) ผู้แทนต้องมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเปลี่ยนผู้แทนได้ หากผู้แทนไม่มีวาระ การเลือกตั้งผู้แทนเท่ากับเป็นการมอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้กับผู้แทนโดยเด็ดขาด อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนจะกลายเป็นของผู้แทน และหากผู้แทนไม่มีวาระ เสียงข้างมากก็จะกลายเป็นเสียงข้างมากตลอดไป และเสียงข้างน้อยก็เป็นเสียงข้างน้อยตลอดไปเช่นเดียวกัน ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการคุ้มครองเสียงข้างน้อยให้มีโอกาสพัฒนาไปเป็นเสียงข้างมาก

(3) ผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนทั้งหมด ไม่ว่าผู้แทนจะมาจากระบบเลือกตั้งแบบใด มาจากการเลือกตั้งแบบ

²¹ วิศิษฐ์ เอี่ยมบริบูรณ์. ความเข้าใจบทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาเฉพาะกรณี สภาผู้แทนราษฎรไทยปี 2526, สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530, หน้า 27.

²² ปริญา เทวานฤมิตรกุล. “การคุ้มครอง ส.ส. ในฐานะผู้แทนปวงชนไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง,” เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ครั้งที่ 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548, หน้า 4-7, อ้างถึงใน กนกวรรณ พรประสิทธิ์. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภากับปัญหาตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณี การตรวจสอบฝ่ายบริหาร, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 26-27.

แบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ หรือมาจากเขตเลือกตั้งไหน ท้องที่ใด ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนทั้งประเทศ การเป็นผู้แทนจึงไม่ได้เป็นผู้แทนเฉพาะผู้ที่เลือกผู้แทนเท่านั้น แต่ผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนของคนที่ไม่ได้มีสิทธิเลือกตั้งหรือต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย จึงจะถือว่าผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชน

(4) ผู้แทนต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของใคร

อาจกล่าวได้ว่า ความเข้าใจในบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทนนั้น ย่อมจะเป็นการกำหนดจุดยืนของผู้แทน และยังส่งผลกระทบต่อแนวคิดในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานในรัฐสภา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้²³

1. ความเข้าใจบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทนท้องถิ่นหรือตัวแทนชาติ จะกำหนดแนวความคิด ซึ่งมีผลต่อบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือของชาติ อันกระทบถึงกระบวนการแบ่งปัน และกระจายสิ่งมีคุณค่า ทรัพยากรต่างๆ ในสังคม

2. ความเข้าใจบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทนในประเด็นยึดท้องถิ่นเป็นหลักหรือยึดพรรคการเมืองที่สังกัดเป็นหลัก จะส่งผลกระทบต่อทิศทางแนวความคิดในการมุ่งพัฒนาท้องถิ่น (เขตเลือกตั้ง) หรือมุ่งพัฒนาสถาบันพรรคการเมือง พรรคการเมืองนั้นเป็นสถาบันที่ขาดไม่ได้ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองช่วยให้การเลือกตั้งบรรลุเป้าหมาย และอยู่ในฐานะสื่อกลางความคึกคักนำข้อเรียกร้องจากประชาชนขึ้นสู่ผู้ปกครองประเทศ²⁴ พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สร้างความชอบธรรมให้ระบบการเมือง เป็นช่องทางของ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการระดมทรัพยากรพัฒนาประเทศ เพื่อให้มีความทันสมัยซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมือง²⁵ นอกจากนั้นพรรคการเมืองยังทำหน้าที่เป็นฐานสำคัญที่รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ หากผู้แทนมีความเข้าใจบทบาทตนเองในการยึดพรรคการเมืองเป็นหลัก ย่อมแสดงว่ามีแนวโน้มที่พรรคการเมืองจะได้รับการพัฒนาให้เข้มแข็งและเป็นสถาบันหลักในการพัฒนาประเทศในระยะยาว

3. ความเข้าใจบทบาทของตนเองในการเป็นตัวแทนในประเด็นไม่มีอิสระหรือมีอิสระในการตัดสินใจนั้น หากผู้แทนราษฎรเข้าใจบทบาทว่าไม่มีอิสระในการตัดสินใจก็หมายถึงการอยู่ใต้อาณัติการมอบอำนาจของประชาชนในเขตเลือกตั้ง จะต้องคอยสดับรับฟังความคิดเห็นของผู้ลงคะแนนเสียงและ/หรือจากประชาชน แต่หากว่าผู้แทนราษฎรเข้าใจบทบาทว่าตนเองมีอิสระในการตัดสินใจก็หมายความว่า ผู้แทนราษฎรมีความคิดที่ไม่ยอมอยู่ใต้อาณัติของประชาชน จักแสดงเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ในการตัดสินใจว่าจะอะไรดีที่สุดสำหรับประเทศชาติ ซึ่งความเข้าใจบทบาทของตนเองระหว่าง 2 ขั้วนี้มีอิทธิพล ต่อการกำหนดขอบข่ายและประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทนราษฎร ตลอดจนจนถึงข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนอันมีผลในแง่จิตวิทยา ด้านความผูกพันที่มีต่อท้องถิ่น และความผูกพันที่มีต่อชาติ รวมทั้งการสร้างความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ

²³ วิศิษฐ์ เอี่ยมบริบูรณ์. อ้างแล้ว หน้า10.

²⁴ สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์. “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” ใน เอกสารสรุปผลการประชุมสัมมนาวิชาการเรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณปัจจุบัน, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2527, หน้า31, อ้างถึงใน วิศิษฐ์ เอี่ยมบริบูรณ์. หน้า 11.

²⁵ Joseph LaPalombara and Myron Weiner. *the Impact of Parties on Political Development, in Political Parties and Political Development*. N.J. : Princeton University Press, 1972, pp. 399-435, อ้างถึงใน วิศิษฐ์ เอี่ยมบริบูรณ์. หน้า 11.

ซึ่งหากจำกัดการพิจารณาเฉพาะในพื้นที่ทางการเมืองซึ่งทฤษฎีตัวแทนมีบทบาทอยู่นั้นตัวแทนทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการเลือกตั้งเท่านั้น (แต่ก็ไม่ควรละเลยหรือด่วนสรุปว่า ตัวแทนแบบอื่นไม่ได้ดำรงอยู่) นอกจากนั้นตัวแทนทางการเมืองยังจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาลตัวแทนกล่าวคือ การมีอิสระระดับหนึ่งจากประชาชนในพื้นที่ (free mandate) ซึ่งเป็นการเว้นที่ว่างให้ทั้งตัวแทนและผู้ถูกแทนกระทำการกิจกรรมอย่างอิสระแต่ยังคงมีการเชื่อมโยงระหว่างการกระทำในแต่ละฝ่ายหรือเป็นความสัมพันธ์แบบอิสระแต่ยังพึ่งพากัน²⁶ ซึ่งหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำณัติใดของผู้แทนปวงชน หรือที่เรียกว่า free mandate นั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่ผู้แทนจะตัดสินใจทำอะไรต้องขึ้นกับมโนสำนึกหรือดุลยพินิจของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่ขึ้นอยู่กับการเมือง ซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองให้ผู้แทนสามารถทำหน้าที่เพื่อปวงชนได้อย่างอิสระ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการพื้นฐานของผู้แทนจะต้องการให้ผู้แทนมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำณัติหรือความครอบงำใดๆ หรือการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้แทนเป็นผู้แทนของปวงชนทั้งชาติและได้รองรับหลักการความเป็นอิสระของผู้แทน เพื่อให้ผู้แทนสามารถตัดสินใจด้วยดุลยพินิจของตนได้อย่างอิสระเอาไว้ด้วย แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือผู้แทนไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่ผู้แทน ได้แก่

1. อิทธิพลของพรรคการเมืองที่มีผลต่อการมองบทบาทตนเองของผู้แทน

แม้ว่าผู้แทนจะเป็นผู้ที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจเนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้

เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นด้านนิติบัญญัติหรือการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านั้นการที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้บัญญัติหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อำณัติใดของผู้แทนหรือหลัก free mandate ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็นับเป็นการประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของผู้แทน แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกลับพบว่า ผู้แทนมิได้ยึดหลักการเป็นตัวแทนตามหลักการข้างต้นแต่อย่างใด ผู้แทนส่วนใหญ่กลับยึดหลักผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมากกว่าการยึดหลักการเป็นตัวแทนของประเทศชาติหรือปวงชน ทั้งนี้เพราะมติพรรคทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของผู้แทน จึงทำให้ผู้แทนไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเช่นนี้ย่อมมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมโนสัมพันธ์ต่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ดังนั้นแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยกับแนวนโยบายของพรรคการเมืองแต่ก็ต้องยอมรับแนวนโยบายของพรรคไปปฏิบัติ มิฉะนั้นพรรคอาจไม่ส่งตนลงสมัครรับเลือกตั้งหรือหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับแนวทางที่พรรคการเมืองซึ่งตนสังกัดต้องการแล้วพรรคการเมืองอาจอาศัยเหตุดังกล่าวขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากความเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งจะมีผลทำให้สถานะความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบุคคลนั้นต้องสูญสิ้นไปด้วย ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องผูกพันอยู่กับความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวย่อมส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจทำหน้าที่ในการเป็น “ตัวแทนปวงชนทั้งชาติ” ได้โดยอิสระอย่างแท้จริง เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลให้การพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติมีอุปสรรค เพราะการ

²⁶ N. Urbinati. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006, p. 103, อ้างถึงใน รุติกร สังข์แก้ว. ตัวแบบ ‘ความเป็นตัวแทน’ ในพื้นที่การเมืองสมัยใหม่: บทนาเสนอเบื้องต้นว่าด้วยบทบาทและนัยเชิงทฤษฎี. เอกสารประกอบการประชุมเครือข่ายวิชาการบัณฑิตศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555, หน้า 4.

ตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์จะไม่เป็นไปตามดุลพินิจของ ผู้แทนแต่ละคน แต่เป็นไปตามมติที่พรรคกำหนด

ยิ่งไปกว่านั้นย่อมส่งผลให้ฝ่ายเสียงข้างน้อย เอาชนะหรือตรวจสอบฝ่ายเสียงข้างมากได้ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากเมื่อมีการลงมติในเรื่องใดๆ ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่าย เสียงข้างมากย่อมบังคับให้สมาชิกทุกคนลงมติสนับสนุน และส่วนมากจะไม่มีสมาชิกคนใดกล้าขัดมติพรรค เพราะ ในครั้งต่อไปพรรคอาจพิจารณาไม่ให้ผู้ที่กระทำการขัด มติพรรคหรือมีแนวความคิดที่เห็นต่างจากพรรคลงรับ สมัครเลือกตั้งอีก เป็นต้น เมื่อผู้แทนตกอยู่ภายใต้อำนาจติ ของมติพรรคเช่นนี้ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้แทนในที่นี้จึงทำ หน้าที่ในฐานะตัวแทนของพรรคหรือของประชาชนใน เขตฐานอำนาจของพรรคที่ตนสังกัดเท่านั้น

ซึ่งปัจจัยที่ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญ ต่อการทำหน้าที่ตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคนนั้น มีสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง พรรค การเมืองมีบทบาทต่อการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทน ตั้งแต่การทำให้ผู้สมัครมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะสมัครรับ เลือกตั้งได้ กล่าวคือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัด พรรคการเมือง ประการที่สอง พรรคการเมืองมีความ สำคัญมากในการช่วยหาเสียงให้แก่ผู้สมัคร โดยเฉพาะ การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ดังจะเห็นได้จาก ผู้สมัครแต่ละรายมักจะให้ความสำคัญต่อการช่วยเหลือ ด้านการเงินของพรรคในการพิจารณาเลือกพรรคที่จะ สังกัดในการเลือกตั้ง ความช่วยเหลือของพรรค นอกจาก เงินและวัสดุต่างๆ แล้ว พรรคยังมีส่วนช่วยในการส่งผู้นำ ที่มีชื่อเสียงของพรรคออกไปช่วยหาเสียงอีกด้วย

จากบทบาทของพรรคทั้งสองประการนี้ ทำให้ เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนที่ชนะการเลือกตั้งมาไม่มีอิสระ โดยสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิก สภาผู้แทน ในประเด็นนี้หมายความว่า พรรคการเมือง สามารถจะเป็นปัจจัยที่จำกัดบทบาทของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรได้ ในทางกลับกัน พรรคการเมืองก็สามารถ

จะมีบทบาทในการส่งเสริมหรือสนับสนุนบทบาทของ สมาชิกสภาผู้แทนได้เช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษา พบว่า การทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน กับฝ่ายรัฐบาลนั้นมีความแตกต่างกันในการปฏิบัติหน้าที่ ของการเป็นตัวแทนประชาชน กล่าวคือ สมาชิกสภา ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงเสถียรภาพและการ อยู่รอดของรัฐบาลมาก ซึ่งทำให้เข้าใจต่อได้ว่า การคำนึงถึง เสถียรภาพและการอยู่รอดของรัฐบาลนี้ย่อมจะไปจำกัด บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจะไม่สามารถ ควบคุมการบริหารหรือรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ได้ดี ถ้าการควบคุมการบริหารนั้นจะต้องส่งผลให้รัฐบาล สั่นคลอนหรือรวนเร ด้วยเหตุนี้บทบาทและหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลมักจะต้องอยู่ในกรอบที่จะ ไม่ไปกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จากลักษณะของบทบาทดังกล่าวนี้ถ้าจะกล่าวให้ชัดเจน ต่อไปอาจจะกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลมี แนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อเสถียรภาพ (ผลประโยชน์) ของรัฐบาลมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน ในอีก ด้านหนึ่งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่มี ข้อจำกัดต่อบทบาทของตนเช่นสมาชิกสภาผู้แทนฝ่าย รัฐบาล กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน ไม่จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลเท่ากับ ของฝ่ายบริหาร จากข้อสังเกตนี้ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายค้านสามารถจะคัดค้านหรือ ตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลได้มากกว่าและเป็น อิสระกว่าสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาล

จะเห็นได้ว่าสถานะทางการเมืองส่งผลต่อการ ทำหน้าที่ของผู้แทนเป็นอย่างมากและนอกจากสถานะ ทางการเมืองที่แตกต่างกันจะส่งผลต่อการทำหน้าที่ ผู้แทนที่แตกต่างกันดังที่อธิบายข้างต้นแล้ว มติ พรรคการเมืองก็ยังคงมีความสำคัญต่อการทำหน้าที่ของ ผู้แทนเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน การที่พรรคการเมืองมี ความสำคัญเนื่องจากพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของ

ประชาชนในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติภายใต้กลไกรัฐสภา ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากจะมีบทบาทในการเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นพฤติกรรมหรือทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้แทนจึงมีผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการบริหารประเทศ แต่อย่างไรก็ตามที่ทราบกันดีว่าการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ การก่อตั้งพรรคการเมืองในปัจจุบันจึงมิได้เกิดขึ้นจากการรวมตัวบนพื้นฐานของผู้ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่เกิดจากการรวมตัวของผู้ที่มีผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ตอบแทนร่วมกันเสียมากกว่า ซึ่งผลประโยชน์นี้เองที่นำมาสู่ปัญหาภายในพรรคการเมือง อาทิ การจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว ความแตกแยกแบ่งพรรคแบ่งพวกหรือการแบ่งกลุ่มภายในพรรคการเมือง การช่วงชิงผลประโยชน์กันเองระหว่างสมาชิกภายในพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้นักการเมืองละเลยการทำหน้าที่ตัวแทนที่มีหน้าที่สำคัญคือ การพิทักษ์รักษาและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทัศนคติหรือมุมมองที่มีต่อการทำหน้าที่ตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละราย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้แทนไว้ ซึ่งการบัญญัติไว้ในรูปแบบลายลักษณ์อักษรนี้เองที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้ผู้แทนเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย แต่แม้ว่าจะมีการบัญญัติสถานะของผู้แทนไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้เป็นหลักประกันว่าผู้แทนทุกคนจะสามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญคาดหวัง เพราะมีปัจจัยต่างๆ เข้ามาระทบทำให้ผู้แทนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองเปลี่ยนแปลงไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งงานของสิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ เรื่อง *ความเป็นตัวแทน กลไกตรวจสอบ และระบบเลือกตั้ง: ข้อคิดในการออกแบบสถาบันการเมือง* ได้กล่าวถึงความ

แตกต่างระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคกับผู้สมัครอิสระไว้อย่างน่าสนใจว่า ระบบการเมืองที่มีผู้สมัครอิสระเป็นจำนวนมากนั้นสะท้อนให้เห็นถึงระบบพรรคการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพในการรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชน แต่การที่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคนั้นก็เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคครอบงำ ส.ส. ส่งผลให้ ส.ส. ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรค ซึ่งขัดกับหลักความเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย และนำไปสู่ปัญหาการซื้อตัวก่อนเลือกตั้ง และการที่ ส.ส. จำนวนหนึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาเพราะชื่อเสียงของพรรค ทำให้เกิดสภาวะ “ไม่จำเป็นต้องใช้ความพยายาม” (failure of effort) ของผู้แทนไทย และในประเด็นเรื่องผู้สมัครอิสระและผู้สมัครที่สังกัดพรรค สิริพรรณยังกล่าวอีกว่า ไม่มีสิ่งใดรับประกันได้ว่า ส.ส. ที่ไม่สังกัดพรรคจะไม่ถูกครอบงำจากพรรคการเมืองในภายหลัง ด้วยเหตุนี้สิริพรรณจึงมองว่าการจะแก้ไขปัญหาการครอบงำของผู้แทนโดยพรรคการเมืองได้นั้น พรรคการเมืองควรจะได้รับ การปฏิรูปเสียก่อน แต่งานดังกล่าวเพียงแค่ออกคำถามและมุ่งแก้ไขปัญหาในเชิงระบบ โดยยังไม่ได้ตอบคำถามหรือแสดงให้เห็นถึงกระบวนการความสัมพันธ์หรือปัญหาในเรื่องการทำหน้าที่ตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

2. อิทธิพลของภูมิหลังทางการเมืองหรือประสบการณ์ทางการเมืองที่มีผลต่อการมองบทบาทตนเองของผู้แทน

งานของวิศิษฐ์ เอี่ยมสมบูรณ์ ที่ชื่อ *ความเข้าใจบทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรไทย ปี 2526* พบว่า ตัวแปรอิสระอื่นๆ เช่น อายุ เพศ การศึกษา อาชีพเดิม ฯลฯ ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับความเข้าใจในบทบาทหน้าที่แต่อย่างใด แต่ประสบการณ์ทางการเมืองหรือจำนวนครั้งในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีบทบาทและเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง กล่าวคือ

ยิ่งได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรหลายสมัยเพียงใด ก็จะมี ความเข้าใจในบทบาทของตนเองเปลี่ยนไป จากเดิมที่ มองว่าตนเป็นตัวแทนของท้องถิ่นก็จะกลายมาเป็นคนทำ หน้าที่เป็นตัวแทนของชาติ ซึ่งเขาได้สรุปว่า ทั้งนี้เพราะ ผู้แทนราษฎรใหม่น่าจะตระหนักถึงความเหน็ดเหนื่อยยาก ในการหาเสียงเพื่อจะได้รับเลือกมาเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ต้องทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจ ตลอดจน ทรัพย์สินเงินทองเป็นจำนวนมากจึงจะได้รับชัยชนะใน การเลือกตั้ง ดังนั้นช่วงระยะสมัยแรกๆ ของการดำรง ตำแหน่งผู้แทนจึงน่าจะยังมีความพะวงต่อคะแนนเสียง และมองว่าตนเองเป็นตัวแทนท้องถิ่น แต่เมื่อได้รับการ เลือกตั้งหลายๆ สมัยเข้า ความเข้าใจบทบาทตนเองก็จะ ค่อยๆ เปลี่ยนไปเป็นคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่น่าสนใจคือ งานของพรเพ็ญ วัชรภาส ที่ชื่อ *การมองบทบาทตนเองและการรับฟังมติมหาชน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไทยที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อ 2 กรกฎาคม 2538* เป็นการศึกษาเรื่องการมองบทบาท ของตนเองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมองว่าตนเองเป็น ตัวแทนชาติหรือเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษา วิจัยพบว่า ร้อยละ 39 มองบทบาทตนเองเป็นตัวแทน กลางๆ ระหว่างตัวแทนชาติกับตัวแทนท้องถิ่น และ ผู้แทนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 43.2) มองว่าตนเองไม่มีอิสระ ในการตัดสินใจ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง ทัศนคติของเรื่องที่ศึกษานั้น พบว่า ผู้แทนที่มองว่าตน เป็นตัวแทนของท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 64.1) ยอมรับ ฟังมติมหาชนค่อนข้างน้อย ในขณะที่ผู้แทนที่มอง บทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนชาติ (ร้อยละ 51.5) ยอมรับฟังมติของมหาชนค่อนข้างมาก และในเรื่องของ ความมีอิสระในการตัดสินใจ ผลการศึกษาสรุปว่า ผู้แทนที่มีอิสระในการตัดสินใจส่วนใหญ่จะมองว่าตนเป็น ตัวแทนชาติ และผู้แทนที่ไม่มีอิสระในการตัดสินใจ ส่วนใหญ่จะมองว่าตนเป็นตัวแทนของท้องถิ่น และในส่วน

ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของผู้แทน (ตัวแปรตาม) กับลักษณะทางสังคมวิทยา 9 ประการ (ตัวแปรอิสระ คือ ภูมิภาค เขตการศึกษา อาชีพบิดา อาชีพเดิม การเคย เป็นนักการเมืองท้องถิ่น และประสบการณ์ทางการเมือง) ผลปรากฏว่า²⁷ ในประเด็นการมองบทบาทตนเองว่าเป็น ตัวแทนท้องถิ่นหรือตัวแทนชาติ พบว่าระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับการมองบทบาทตนเองว่าเป็นตัวแทน ท้องถิ่นหรือตัวแทนชาติ โดยผู้แทนที่มีระดับการศึกษาต่ำ มีแนวโน้มที่จะเป็นตัวแทนท้องถิ่นมากกว่าผู้ที่มีระดับ การศึกษาสูง และยังพบความสัมพันธ์กับการเคยเป็น นักการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้แทนที่เคยเป็นนักเมือง ท้องถิ่น มีแนวโน้มเป็นตัวแทนแบบกลางๆ ส่วนผู้ที่ไม่เคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมีแนวโน้มเป็นตัวแทนชาติ นั้นเอง

3. อิทธิพลของความหวังของประชาชน ในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของ ผู้แทนที่มีผลต่อการมองบทบาทตนเองของ ผู้แทน

จากรายงานการวิจัย เรื่อง *บทบาทและความรับ ผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในอนาคตตามที่คณะของประชาชน* โดย สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กล่าวว่า ความคาดหวัง ของประชาชนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ความคาดหวังในอันดับต้น เป็นความคาดหวังในเรื่องพฤติกรรมการวางตัวโดยเน้น การไม่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีอิทธิพลและสิ่งผิดกฎหมาย ส่วนความคาดหวังอันดับรองลงมาเป็นเรื่องของการทำ ตามบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ความ คาดหวังของประชาชนที่มีต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภายังคงให้น้ำหนักในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่พอสมควร เช่น ช่วยทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น การแก้ไขปัญหาในพื้นที่

²⁷ พรเพ็ญ วัชรภาส. อ้างแล้ว บทคัดย่อ, หน้า 1.

เป็นสิ่งสำคัญ การช่วยเหลืองานบุญงานกุศล อาจเป็นเพราะประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาคือตัวแทนของประชาชน จึงควรให้ความสำคัญแก่ประชาชนผู้เลือกเขาเหล่านั้น เข้าไปทำหน้าที่ ซึ่งถ้าเมื่อใดที่ประชาชนในพื้นที่เห็นว่ามีผู้ที่เขาเลือกเข้าไปไม่สนองต่อความคาดหวังได้ครบถ้วนก็จะมีผลต่อความนิยมและคะแนนเสียง ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็จำเป็นต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนตามความคาดหวัง ซึ่งมีภาระมากมายอันไม่ใช่หน้าที่โดยตรงแต่ต้องทำ เพราะต้องการรักษาคะแนนนิยมของตนเองเอาไว้ เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภบางส่วนไม่สามารถทำหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁸ งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่สอดคล้องกันได้แก่งานของ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ เรื่อง *ความคาดหวังในบทบาทและการกระทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และจังหวัดอื่นๆ ในภาคเหนือ* พบว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติในด้านความมีวิสัยทัศน์ ความซื่อสัตย์สุจริต และการให้บริการประชาชนในเขตเลือกตั้งของ ส.ส. จากเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร การเข้าประชุมสภาหรือความสามารถในการอภิปรายในสภา ความเป็นผู้มีฐานะดีหรือมีชาติตระกูลสูง ซึ่งการที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคาดหวังว่าผู้แทนจะต้องทำหน้าที่ให้บริการประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ธงชัย กล่าวว่าอาจทำให้เกิดความตึงเครียดของ ส.ส. ในการแสดงบทบาทของผู้แทนจากเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะความคาดหวังดังกล่าวขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้แทนเป็นตัวแทนของปวงชน

จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อการมองบทบาทตัวเองของผู้แทนไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองที่ผู้แทนสังกัด ภูมิภาคหรือประสบการณ์ทางการเมืองของผู้แทนรายนั้นๆ และความหวังของประชาชนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้แทน แม้ว่าจะมีการประกันหลักความเป็นอิสระของผู้แทนไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้แทนสามารถพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วยดุลยพินิจของตนได้โดยอิสระจากเงื่อนไขต่างๆ ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนและไม่อยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง กล่าวคือ ผู้แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ เพื่อสนับสนุนสิ่งที่เห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของประเทศชาติ เพราะฉะนั้นผู้แทนจึงควรมีอิสระในระดับหนึ่งจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะเป็นการเว้นที่ว่างให้แก่ผู้แทนและผู้ถูกแทนให้สามารถกระทำกิจกรรมได้อย่างอิสระ แต่ก็ยังคงมีการเชื่อมโยงระหว่างการกระทำในแต่ละฝ่ายหรือเป็นความสัมพันธ์แบบอิสระแต่ยังพึ่งพากันและกันอยู่ เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและผู้ถูกแทนวางอยู่บนเงื่อนไขการมอบอำนาจแล้ว ผู้แทนจึงควรที่จะเป็นผู้ที่สามารถประเมินสถานการณ์และตัดสินใจแทนประชาชนได้ด้วยดุลยพินิจของตนเอง สามารถยืนหยัดในสำนึกมโนธรรมการตัดสินใจของตนเอง โดยจะไม่ยอมให้อิทธิพลหรือแรงกดดันใดเข้าครอบงำการตัดสินใจของตน และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนทั้งชาติ โดยให้ความสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม โดยการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางมิชอบหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการกระทำที่ผู้แทนได้กระทำลงไปในการปฏิบัติหน้าที่ถือว่าเป็นการกระทำในนามของชาติ

ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่กรอบในการวิจัย โดยผู้วิจัยได้นำเกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินการดำเนินงาน

²⁸ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง *บทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในอนาคตตามทัศนะของประชาชน*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 134.

ของรัฐธรรมนูญที่สถาบันพระปกเกล้าได้พัฒนาขึ้นตามกรอบการประเมินรัฐสภาของสหภาพรัฐสภา (IPU) (2008) เพื่อให้มีความครอบคลุมกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยและมีความเหมาะสมกับบริบทของรัฐสภาไทย โดยผู้วิจัยได้ทำการเลือกเกณฑ์และตัวชี้วัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนมาปรับใช้ ประกอบกับนำอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยมาเป็นการศึกษา ทั้งนี้ผู้วิจัยมองว่าปัจจัยสำคัญที่บ่งชี้ได้ว่าการทำงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลหรือไม่นั้น อยู่ที่การทำหน้าที่ของผู้แทน เพราะผู้แทนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปกครองในระบอบรัฐสภา ดังนั้นเมื่อผู้แทนมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน และตระหนักว่าตนเป็นตัวแทนของชาติซึ่งมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว ย่อมส่งผลต่อการดำเนินงานและประสิทธิภาพของรัฐสภาด้วย

การศึกษาในครั้งนี้เน้นที่ประเด็นสำคัญตามบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ 1. การเป็นตัวแทนของประชาชน (Duties as the people's representative) 2. การทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Duties in legislative functions) และ 3. การทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร (Duties in monitoring and checking the administrative government) และ 4. ความสำนึกรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ผู้แทน (Accountability in the role of the people's representative)

ประการแรก การเป็นตัวแทนของประชาชน ได้แก่ การทำหน้าที่ผู้แทนของปวงชน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีที่มาอย่างถูกต้องชอบธรรม มีความโปร่งใส มีความเสมอภาคเท่าเทียมในการทำหน้าที่อภิปรายประเด็นความเป็นห่วงหรือกังวลของประชาชน และใช้เวทีของรัฐสภาในการหารือและพิจารณาผลประโยชน์ของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลไกการบริหารจัดการของรัฐสภา

และพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการทำหน้าที่ตัวแทนประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สอง การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ได้แก่ การทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย ไปสู่ขั้นตอนการพิจารณาหลักการ ขั้นตอนการแปรญัตติ และขั้นตอนการลงมติ รวมทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร โดยเป็นไปตามหลักการสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคอันชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายได้

ประการที่สาม การทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ได้แก่ การทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถาม อาทิ กระทู้ถามทั่วไป กระทู้ถามสด หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล การตั้งคณะกรรมาธิการ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น โดยผู้แทนมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

ประการที่สี่ การมีสำนึกรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ผู้แทน ได้แก่ การที่ผู้แทนตระหนักในสิทธิหน้าที่ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศหรือปวงชนทั้งชาติมิใช่เพียงตัวแทนของผู้ที่เลือกตนเข้ามาเท่านั้น เอาใจใส่ต่อปัญหาสาธารณะและปัญหาปากท้องหรือความเป็นอยู่ของประชาชน และกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา เคารพต่อระบบการรายงานตรวจสอบและลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีมีพฤติกรรมผิดจริยธรรมหรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน

โดยมิติของการประเมินความเป็นตัวแทนชาติในด้านความเป็นตัวแทนของประชาชน ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 ตัว ได้แก่ 1. ความหลากหลายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. บทบาทของพรรคการเมืองในการให้ความเป็นอิสระแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ 3. การทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา 4. ความชอบธรรมและความโปร่งใสในการได้มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมามิติของการประเมินความเป็นตัวแทนชาติในด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประกอบด้วยตัวชี้วัด 3 ตัว ได้แก่ 1. กรอบแนวคิดและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาและกรรมาธิการ 2. การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย 3. ชีตความสามารถของกรรมาธิการในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

มิติของการประเมินความเป็นตัวแทนชาติในด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1. ประสิทธิภาพในทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระ 2. การให้ความสำคัญกับการตรวจสอบงบประมาณประจำปี 3. ความเป็นอิสระในการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากฝ่ายบริหาร

มิติของการประเมินความเป็นตัวแทนชาติในด้านความสำนึกรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ผู้แทน ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1. ความสำนึกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อประชาชนทั่วประเทศ 2. ความเคารพต่อระบบการรายงานตรวจสอบและลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีมีพฤติกรรมผิดจริยธรรมหรือเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน 3. การสร้างความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีตัวชี้วัดที่จะประเมินว่าตัวแทนที่เหมาะสมกับความเป็นตัวแทนชาตินั้น ควรจะมีหลักเกณฑ์อะไรบ้าง การวิจัยชิ้นนี้จึงได้นำเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภาไทยที่สถาบันพระปกเกล้าได้พัฒนาขึ้นตามกรอบการประเมิน

รัฐสภาของสหภาพรัฐสภา (IPU) โดยผู้วิจัยได้ทำการเลือกเกณฑ์และตัวชี้วัดในส่วนที่เกี่ยวกับผู้แทนมาใช้และพัฒนาขึ้นใหม่บางส่วนเพื่อให้มีความเหมาะสมกับการทำหน้าที่ของผู้แทน ประกอบกับนำอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยมาเป็นกรอบในการศึกษาในครั้งนี้ โดยหวังว่าตัวชี้วัดความเป็นตัวแทนชาติที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในการพิจารณาการทำหน้าที่ของผู้แทนแต่ละราย และเพื่อให้ผู้แทนนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองหรือปรับบทบาทให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่เป็นตัวแทนชาติเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป โดยผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 ราย ที่ดำรงสถานะทางการเมืองมีภูมิหลังทางการเมือง หรือมีประสบการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันเพื่อทำการสัมภาษณ์ โดยจะวิเคราะห์ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละรายนั้น มีความเข้าใจในบทบาทและการทำหน้าที่ของผู้แทนแตกต่างกันหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และการทำหน้าที่ของผู้แทนแต่ละรายนั้นสอดคล้องกับตัวชี้วัดความเป็นตัวแทนชาติที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นหรือไม่ โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรือเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาก่อนที่จะลงเล่นการเมืองระดับชาติ และปัจจุบันดำรงสถานะพิเศษทางการเมือง
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในกระแสทางการเมืองและได้รับความสนใจจากประชาชน
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย และเปลี่ยนจากระบบแบ่งเขตมาเป็นระบบบัญชีรายชื่อ
4. ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกหรือไม่ก็สมัย

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเครือญาติเป็น
 นักการเมืองหรือมาจากตระกูลนักการเมือง
 ซึ่งรายละเอียดของตัวชีวิตในมิติต่างๆ และคำถามที่
 ใช้ในการสัมภาษณ์ผู้แทน ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

มิติของการประเมิน ความเป็นตัวแทนชาติ (องค์ประกอบหลัก)	ตัวชี้วัด (องค์ประกอบย่อย)	คำถาม	ที่มา
1. ด้านการเป็นตัวแทน ของประชาชน	1. ความหลากหลายของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้แทนควรมาจากหลากหลาย ทางวิชาชีพหรือไม่ เพราะเหตุใด	พัฒนาขึ้นมาใหม่
		ผู้แทนควรมีความหลากหลาย ด้านความคิดทางการเมืองหรือไม่ เพราะเหตุใด	พัฒนาจากสภาพรรค
	2. บทบาทของพรรคการเมือง ในการให้ความเป็นอิสระแก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการทำหน้าที่	พรรคการเมืองให้ความเป็น อิสระแก่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในการทำหน้าที่ผู้แทน หรือไม่ มากน้อยเพียงใด	พัฒนาขึ้นมาใหม่
		การทำหน้าที่ของผู้แทนที่สังกัด พรรคฝ่ายค้านกับผู้แทนที่สังกัด ฝ่ายรัฐบาล มีความเป็นอิสระ แตกต่างกันหรือไม่	พัฒนาขึ้นมาใหม่
	3. การทำหน้าที่อย่างมี ประสิทธิภาพของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา	ผู้แทนใช้เวทีของรัฐสภาในการ หารือหรืออภิปรายประเด็น ความห่วงใยของประชาชนอย่าง มีประสิทธิภาพหรือไม่	พัฒนาจากสภาพรรค
4. ความชอบธรรมและ ความโปร่งใสในการได้มาของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้แทนควรมีที่มาจากการ เลือกตั้งหรือไม่ เพราะเหตุใด	พัฒนาจากสภาพรรค	
2. ด้านการทำหน้าที่ นิติบัญญัติ	1. กรอบแนวคิดและ กระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายในรัฐสภาและ กรรมวิธีการ	การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับ ต่างๆ ท่านให้ความสำคัญกับ สิ่งใดเป็นอันดับแรก	พัฒนาจากสภาพรรค
		2. การมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสีย	ท่านคิดว่า สภาควรเปิดโอกาส ให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ พิจารณาร่างกฎหมายหรือไม่

มิติของการประเมิน ความเป็นตัวแทนชาติ (องค์ประกอบหลัก)	ตัวชี้วัด (องค์ประกอบย่อย)	คำถาม	ที่มา
	3. ชีตความสามารถของ กรรมาธิการในการทำหน้าที่ ด้านนิติบัญญัติ	ท่านคิดว่า ผู้แทนมีประสิทธิภาพ หรือชีตความสามารถในการทำ หน้าที่ด้านนิติบัญญัติหรือไม่ มากนักน้อยเพียงใด	พัฒนาจากสหภาพรัฐสภา
3. ด้านการตรวจสอบ ฝ่ายบริหาร	1. ประสิทธิภาพในทำหน้าที่ ตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระ	กระบวนการตั้งกระทู้ถามและ การตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพ เพียงใด	พัฒนาจากสหภาพรัฐสภา
	2. การให้ความสำคัญกับการ ตรวจสอบงบประมาณประจำปี	ผู้แทนให้ความสำคัญใน กระบวนการพิจารณา การตรวจสอบ และการจัดสรร งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่	พัฒนาจากสหภาพรัฐสภา
	3. ความเป็นอิสระในการทำงาน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากฝ่ายบริหาร	ผู้แทนมีความเป็นอิสระในการ ทำหน้าที่ โดยปราศจากการ แทรกแซงจากฝ่ายบริหาร หรือไม่	พัฒนาจากสหภาพรัฐสภา
4. ด้านความสำนึก รับผิดชอบต่อการ ทำหน้าที่ผู้แทน	1. ความสำนึกของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรต่อประชาชน ทั่วประเทศ	ผู้แทนมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อ ประชาชนทั้งประเทศ มิใช่ เฉพาะเขตเลือกตั้งของตน เท่านั้น	พัฒนาจากสหภาพรัฐสภา
	2. ความเคารพต่อระบบ การรายงานตรวจสอบและ ลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีมีพฤติกรรมผิดจริยธรรม หรือเข้าข่ายผลประโยชน์ ทับซ้อน	ผู้แทนให้ความเคารพต่อระบบ การรายงานตรวจสอบและ ลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีมีพฤติกรรมผิดจริยธรรม หรือเข้าข่ายผลประโยชน์ ทับซ้อนของรัฐสภา	พัฒนาขึ้นเอง
	3. การสร้างความศรัทธาของ ประชาชนที่มีต่อสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	ท่านมีวิธีการอย่างไรในการสร้าง ความศรัทธากับประชาชนใน ฐานะผู้แทน	พัฒนาขึ้นเอง

มิติของการประเมิน ความเป็นตัวแทนชาติ (องค์ประกอบหลัก)	ตัวชี้วัด (องค์ประกอบย่อย)	คำถาม	ที่มา
		ท่านมีวิธีการอย่างไรในการ ประชาสัมพันธ์โครงการ/สิ่งที่ ท่านดำเนินการแล้วต่อ ประชาชน เพื่อให้ประชาชน รับทราบ	พัฒนาตนเอง

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสถานะทางการเมือง มีภูมิหลังทางการเมือง หรือมีประสบการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันจำนวน 5 ราย พบว่า สถานะทางการเมืองของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดมีผลต่อแนวคิดความเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละราย ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านนั้น มีความแตกต่างกันในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจะมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ผู้แทนมากกว่าสามารถที่จะควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลและทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่า ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นในการทำหน้าที่ของผู้แทนจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบที่จะไม่ไปกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความน่าเชื่อถือของรัฐบาล จึงทำให้เป็นข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทน ด้วยเหตุนี้ในประเด็นความเป็นอิสระของผู้แทนนั้น ผู้แทนฝ่ายค้านจึงมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ผู้แทนมากกว่าผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ภูมิหลังทางการเมืองหรือประสบการณ์ทางการเมืองยังส่งผลต่อแนวคิดความเป็นตัวแทนของผู้แทนเช่นเดียวกัน จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้แทนที่เคยเป็นนักการเมืองท้องถิ่นมาก่อนจะมีความผูกพันกับประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างมาก จะมี

ความเข้าใจในบริบทและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเป็นอย่างดีเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแบ่งเขตที่จะมีความผูกพันกับพื้นที่และเขตเลือกตั้งค่อนข้างมากในการตัดสินใจจึงไม่ค่อยมีความเป็นอิสระเพราะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้ง ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อจะมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ผู้แทนมากกว่าเนื่องจากไม่มีเขตเลือกตั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบ ผู้แทนประเภทนี้จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่ออาณัติมอบหมายหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การพิจารณาปัญหาจึงเป็นการพิจารณาในภาพกว้างและดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนในภาพรวมมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ในเชิงพื้นที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแบ่งเขตแต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และบัญญัติให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมืองกลับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่ของผู้แทน แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระจากมติพรรคการเมืองหรือคำสั่งใดๆ ของผู้แทนไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าผู้แทนจะมีอิสระจากมติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรคได้อย่างแท้จริง ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมืองเช่นนี้ ทำให้ผู้แทนตกอยู่ภายใต้อาณัติของหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรค ผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่

ด้วยการยื่นหยัดตามเจตจำนงของตนได้อย่างอิสระ เพราะมติพรรคหรือคำสั่งของหัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคมีสภาพบังคับเหนือเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทน เพราะหากสมาชิกไม่เห็นด้วยหรือกระทำการอันขัดกับมติพรรคการเมืองที่ตนสังกัด พรรคการเมืองอาจไม่ส่งสมาชิกรายนั้นลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยหน้าก็เป็นได้ ดังนั้นการบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงขัดกับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนปวงชนอย่างสิ้นเชิง ซึ่งผู้วิจัยมองว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการทำหน้าที่ของผู้แทนและเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการพัฒนาการทางการเมือง เนื่องจากพรรคสามารถเป็นปัจจัยที่จำกัดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในทางกลับกัน พรรคก็สามารถทำหน้าที่ในการส่งเสริมหรือสนับสนุนบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน และหากพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งก็จะก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองให้พรรคการเมืองกลายเป็นสถาบันหลักในทางการเมืองของประเทศต่อไป

จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนกำลังเกิดวิกฤติในเรื่องความเข้าใจในการทำหน้าที่ตัวแทน ซึ่งผู้แทนแต่ละคนมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน ผู้แทนบางรายให้ความสำคัญกับเขตเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ในขณะที่ผู้แทนบางรายให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวม ซึ่งความเข้าใจที่แตกต่างกันเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อแนวคิดในการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาของผู้แทนแต่ละราย งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งที่จะปรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยให้มีความเหมาะสมกับการทำหน้าที่ตัวแทนของปวงชน โดยหวังว่าตัวชี้วัดความเป็นตัวแทนชาติที่ผู้เขียนได้พัฒนาขึ้นนี้จะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในการพิจารณาการทำหน้าที่ของผู้แทนแต่ละราย และเพื่อให้ผู้แทนนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองหรือปรับบทบาทให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่เป็นตัวแทนชาติเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กนก วงษ์ตระหง่าน. 2530. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กนกวรรณ พรประสิทธิ์. 2551. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยในระบบรัฐสภากับปัญหาตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณี การตรวจสอบฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ฐิติกร สังข์แก้ว. 2555. ตัวแบบ 'ความเป็นตัวแทน' ในพื้นที่การเมืองสมัยใหม่: บทนำเสนอเบื้องต้นว่าด้วยบทบาทและนัยเชิงทฤษฎี. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2546. รายงานการวิจัย เรื่อง ความคาดหวังในบทบาทและการกระทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และจังหวัดอื่นๆ ในภาคเหนือ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรเพ็ญ วัโรภาส. 2539. การมองบทบาทตนเองและการรับฟังมติมหาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อ 2 กรกฎาคม 2538. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2554. รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. นครปฐม : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี.
- วิศิษฐ์ เอี่ยมบริบูรณ์. 2530. ความเข้าใจบทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรไทยปี 2526. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. 2555. บทสรุปผู้บริหาร : สถาบันการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย : การดำเนินงานของรัฐสภาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union : IPU). กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี. กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. 2552. ความเป็นตัวแทน กลไกตรวจสอบ และระบบเลือกตั้ง: ข้อคิดในการออกแบบสถาบันการเมือง. รัฐศาสตร์สาร. 30 (1) : 403 - 452. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2546. รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในอนาคตกตามทัศนะของประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาษาต่างประเทศ

Joseph LaPalombara and Myron Weiner. 1972. “The Impact of Parties on Political Development” in **Political Parties and Political Development**. N.J. : Princeton University Press.

Norman Miller. 1967. “Representational Role Type : A Research Note” in **The American Political Science Review**. 61.