



บทสรุปเชิงนโยบาย

ฉบับที่ 4 ปี 2569

เรื่อง

การพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชน



“การขอปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

เป็นกลไกสำคัญที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำปัญหาในพื้นที่เขตเลือกตั้งมาอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อส่งต่อให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไข จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยในการยกระดับเรื่องราวร้องทุกข์ระดับบุคคลให้กลายเป็นวาระที่ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหานั้น นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่กลไกดังกล่าวเผชิญความท้าทายด้านประสิทธิภาพและความเชื่อมั่น หากข้อปัญหาที่เสนอไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทเชิงสถาบันของสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง



บทสรุปเชิงนโยบายนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชน” ซึ่งได้รับทุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 วิจัยโดยศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2568 ณ อาคารรัฐสภา เพื่อนำเสนอผลการวิจัยและ



แลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ ตลอดจนผู้แทนหน่วยงานด้านรับเรื่องร้องทุกข์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานอื่น ๆ เข้าร่วมสัมมนา จากนั้นนำข้อมูลทั้งจากภาควิชาการและภาคปฏิบัติมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

จัดทำโดย...กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ข้อมูลโดย...นางสาววันรภีย์ ศานติธรรม และนางนันทิยา ชาอภฤ

ออกแบบโดย...นางนันทิยา ชาอภฤ





ที่ผ่านมา ข้อหาหรือของผู้แทนราษฎร เหมือนการบ่นให้ประธานสภาฟัง โดยที่ส่วนใหญ่ไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม ผมขอเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร ทำ MOU กับรัฐบาล ให้ส่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจมาประจำ ที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อรับข้อปรึกษาหารือ ไปดำเนินการ โดยไม่ต้องรอหนังสือจาก สภาผู้แทนราษฎร สิ่งสำคัญที่สุด คือ ต้องสร้าง “ระบบคิดตามผล” ที่มีกรอบเวลา ผู้รับผิดชอบ และตัวชี้วัดที่ชัดเจน

นายไชยา พรหมา

อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง

ในฐานะผู้แทนราษฎร ขอยืนยันว่า ข้อปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการยึดโยง สภาผู้แทนราษฎรกับประชาชน แต่ปัจจุบันกลไกนี้มีข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนได้อย่างเต็มที่ จึงควรเร่งพิจารณาหาแนวทางการพัฒนา เพื่อยกระดับสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง

นายร่มธรรม ขำนุรักษ์

อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทเรียนจากรัฐสภาต่างประเทศ ไม่เพียงสร้างระบบร้องเรียนออนไลน์ แต่ยังสร้าง “ระบบนิเวศการร้องทุกข์” โดยเชื่อมโยงประชาชน หน่วยงานของรัฐ และรัฐสภาอย่างครบวงจร รัฐสภายุคใหม่ต้องเป็น “เวทีของปวงชน” (Forum of the People) โดยเปลี่ยนบทบาท จาก “ผู้ตัดสินใจแทน” เป็น “ผู้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม” เพื่อลด “ช่องว่างความไว้วางใจ” (Trust Gap)

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์

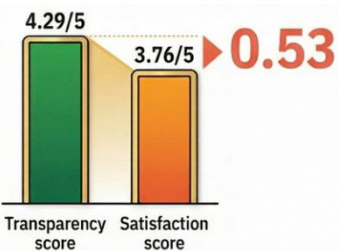
รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

บทนำ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 24 กำหนดให้ “ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานอาจอนุญาต ให้สมาชิกปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน หรือปัญหาอื่นใดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด และให้ประธานสภาส่งเรื่องดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงภายในสามสิบวัน และแจ้งให้สมาชิก ทราบ”

การขอปรึกษาหารือตามข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญ ในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับสถาบันนิติบัญญัติ ผ่านบทบาท ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการนำเสนอปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้น สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะประสานส่งเรื่องไปยังหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และติดตามผลการดำเนินงานจนแล้วเสร็จ

ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 (พ.ศ. 2566-2568) ซึ่งมีข้อหาหรือรวมทั้งสิ้น 10,051 เรื่อง ใช้เวลาดำเนินการเฉลี่ยเรื่องละ 45-60 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่มากเกินไป สำหรับปัญหาที่มีความเร่งด่วน



นอกจากนี้ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนคาดหวังให้สภาผู้แทน ราษฎรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ในระดับ 4.29 แต่ผลการสำรวจ ความพึงพอใจที่ได้รับอยู่ในระดับ 3.76 โดยมีช่องว่างสูงถึง 0.53

สะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องระหว่างสิ่งที่ประชาชนต้องการกับ สิ่งที่ประชาชนได้รับจริง จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุง กระบวนการทำงานดังกล่าว

เป้าหมายหลักของการศึกษาวิจัย คือ การพัฒนาสภาผู้แทน ราษฎรให้เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชนที่ตอบสนอง ความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ทันท่วงที และโปร่งใส โดยมุ่งหวังให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงช่องทางและข้อมูลการขอปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรได้สะดวกมากขึ้น รวมทั้งสามารถติดตามความคืบหน้าได้ด้วย ตนเองผ่านระบบออนไลน์ และได้รับการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การพัฒนาการจัดการข้อปรึกษาหารือที่ประสบความสำเร็จ จะทำให้ประชาชนตระหนักว่า ผู้แทนจากการเลือกตั้งตามระบอบ ประชาธิปไตยสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนได้จริง ซึ่งจะช่วย เสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐสภาและเป็นรากฐานความมั่นคง และความยั่งยืนในระบอบประชาธิปไตย





ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกมองว่า “เป็นหน่วยงานรับฟังปัญหามากกว่าช่วยแก้ไข” ซึ่งไม่ใช่การเลือกสรรที่ผิด แต่คือ “ศรัทธาที่รอการเติมเต็ม” เป็นแรงกดดันเชิงบวกจากประชาชน ข้อเสนอที่ดำเนินการได้ทันที คือ การจัดตั้ง ONE STOP SERVICE เพื่อเป็นศูนย์กลางรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน พร้อม “ระบบติดตามผลที่โปร่งใส” และกรอบเวลาที่ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม และทันเหตุการณ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ
คณะนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ



ประชาชนที่เดินทางมาร้องทุกข์ที่สภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่จะติดต่อที่หน่วยงานอื่นมาแล้ว แต่ปัญหายังคงอยู่ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเปรียบเสมือน “ที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน” สิ่งสำคัญ คือ เมื่อรับเรื่องมาแล้ว ต้องแจ้งความคืบหน้าให้ผู้ร้องทราบ เพื่อลดภาระการติดตาม สิ่งที่ดำเนินการได้ทันที คือ การตอบสนองอย่างรวดเร็ว โดยขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ติดตามการขอปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผ่านการถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แทนการรอรับหนังสือจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การตอบสนองต่อปัญหารวดเร็วมากขึ้น

นายคุณวุฒิ ดันตระกูล
อดีตรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



สิ่งที่กลุ่มงานประสานการเมืองและรับเรื่องราร้องทุกข์ ดำเนินการ คือ การพัฒนาระบบการจัดการข้อปรึกษาหารือ รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ระบบ โดยไม่มีเป้าหมายหลัก คือ ประชาชนสามารถติดตามการดำเนินการตาม ข้อปรึกษาหารือ ได้ด้วยตัวเองแบบเรียลไทม์ และเพื่อให้กลไกนี้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จึงเห็นด้วยกับข้อเสนอในการทำให้มีสภาพบังคับ ที่หน่วยงานต้องให้ความสำคัญ โดยจัดทำพระราชบัญญัติ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือ MOU

ว่าที่ร้อยตรี สันหน่ คิยะ
รักษาการในตำแหน่ง
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน
ประสานการเมืองและรับเรื่องราร้องทุกข์
สำนักงานประสานสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นสำคัญและปัญหาเชิงนโยบาย

การขอปรึกษาหารือมีรากฐานมาจากหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภาที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอ ปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเพื่อ ประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายบริหารโดยตรงและจำเป็นต้อง ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ผลการวิเคราะห์เชิงลึก สามารถระบุสาเหตุของปัญหา 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้



ประเด็นที่ 1

ข้อจำกัดทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่
โดยกลไกการปรึกษาหารือปัจจุบันเป็นเครื่องมือ ในการผลักดันหน่วยงานให้ดำเนินการได้ ในระดับหนึ่ง แต่ยังคงขาดอำนาจทางกฎหมาย ที่จะบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามอย่างเป็น รูปธรรม ประกอบกับการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 ที่เคร่งครัด จนทำให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเร่งรัดหรือติดตาม งานอย่างเต็มที่ เพราะเกรงจะถูกกล่าวหาว่าเป็น การแทรกแซงหน้าที่ของฝ่ายบริหาร



ประเด็นที่ 2

ปัญหาของระบบบริหารจัดการที่ซับซ้อน และแยกส่วน โดยข้อปรึกษาหารือต้องผ่าน การพิจารณาตามสายบังคับบัญชาหลายชั้น และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ รวมถึงไม่มี ศูนย์กลางในการประสานงานติดตามและเร่งรัด การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไป ในทิศทางเดียวกัน



ประเด็นที่ 3

ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีและการบูรณาการ ข้อมูล ระบบฐานข้อมูลปัจจุบันทำงานแยกส่วน โดยแต่ละส่วนมีฐานข้อมูลของตนเอง ไม่มีการเชื่อมโยง หรือแบ่งปันข้อมูลระหว่างกัน เท่าที่ควร ทำให้ไม่สามารถติดตามสถานะ การดำเนินงานแบบเรียลไทม์ รวมทั้งไม่มี เครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อระบุแนวโน้ม ปัญหาและพื้นที่เสี่ยงได้

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนไปจนถึงการสูญเสียความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความยั่งยืน ในระบอบประชาธิปไตยของไทย



สภาผู้แทนราษฎร

องค์กรทางการเมืองของประชาชน



บทบาทและความสำคัญ

สส. เป็นตัวแทนของประชาชน
นำเสนอปัญหาและความต้องการต่อหน่วยงาน

สถานการณ์ปัจจุบัน

- ข้อปรึกษาหารือ สส. ชุดที่ 26 ช่วง 2 ปีแรก มีจำนวน 10,051 เรื่อง
- ใช้เวลาดำเนินการเฉลี่ยเรื่องละ 45-60 วัน
- ช่องว่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่ได้รับสูงถึง 0.53 (คาดหวัง 4.29 พังพอนใจ 3.76)

สาเหตุของปัญหา

- มติดกฎหมาย ขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย
- มิตีระบบบริหาร ระบบซับซ้อนและแยกส่วน
- มิตีเทคโนโลยี ขาดข้อมูลไม่เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ

แนวทางพัฒนา 3 ระยะ

- ระยะสั้น** พัฒนาระบบ C4M จัดทำเกณฑ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- ระยะกลาง** จัดทำ MOU ตั้ง ONE STOP SERVICE
- ระยะยาว** ตราพระราชบัญญัติ กำหนดกรอบเวลาชัดเจน

ผลลัพธ์ที่คาดหวัง

- ประชาชนเข้าถึงบริการได้ง่าย
- แก้ไขปัญหาทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ
- สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่เชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์ปัญหาและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมสัมมนาการสัมมนาเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชน กรณีการดำเนินการตามข้อปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2568 ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การบริหารจัดการข้อปรึกษาหารือปัจจุบันประสบปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานและเกิดช่องว่างระหว่างความคาดหวังกับความพึงพอใจของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสาเหตุของปัญหา คือ ข้อจำกัดทางกฎหมาย ระบบบริหารจัดการที่ซับซ้อน และข้อจำกัดด้านเทคโนโลยี และกำหนดเป็นมาตรการแก้ไข ปัญหา 3 ระยะ ดังนี้

มาตรการระยะสั้น	มาตรการระยะกลาง	มาตรการระยะยาว
จัดทำเกณฑ์จัดลำดับความสำคัญของปัญหา พัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดการข้อปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Consultation Management System for Members of the House of Representatives: C4M) ให้รองรับการทำงานแบบอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบควบคู่ไปกับการจัดทำคู่มือที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายสำหรับประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องผ่านช่องทางต่าง ๆ และการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ	จัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับรัฐบาล เพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและกรอบเวลาในการตอบข้อหารือและแก้ไขปัญหาแต่ละประเภทอย่างชัดเจน ที่สำคัญ คือ ให้มีเจ้าหน้าที่ติดตามการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกครั้งที่มีการขอปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ไปดำเนินการโดยไม่ต้องรอหนังสือจากสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้ง ONE STOP SERVICE เพื่อเป็นศูนย์กลางในการจัดการเรื่องร้องเรียนและข้อปรึกษาหารือฯ นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและติดตามความคืบหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง รวมทั้งพัฒนาระบบการวัดผลและประเมินความสำเร็จที่ครอบคลุมและเป็นระบบ โดยนำแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฯลฯ มาปรับใช้ให้เหมาะสม	จัดทำพระราชบัญญัติหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กลไกการจัดการข้อปรึกษาหารือมีฐานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ โดยกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานในการตอบสนองต่อข้อหารือ และกำหนดกรอบเวลาที่ต้องดำเนินการ

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้ง 3 ระยะ จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของสภาผู้แทนราษฎร ได้สะดวกมากขึ้นและได้รับการแก้ไขปัญหาย่างทันท่วงที ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริง