บทสรุปเชิงนโยบาย

ฉบับที่ 4 ปี 2569

เรื่อง

การพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชน

“การขอปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร” เป็นกลไกสำคัญที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำปัญหาในพื้นที่เขตเลือกตั้งมาอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อส่งต่อให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไข จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทยในการยกระดับเรื่องราวร้องทุกข์ระดับบุคคลให้กลายเป็นวาระที่ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่กลไกดังกล่าวเผชิญความท้าทายด้านประสิทธิภาพและความเชื่อมั่น หากข้อปัญหาที่เสนอไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทเชิงสถาบันของสภาผู้แทนราษฎร จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทสรุปเชิงนโยบายนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัย เรื่อง “การพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชน“ ซึ่งได้รับทุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 วิจัยโดยศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จัดขึ้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2568 ณ อาคารรัฐสภา เพื่อนำเสนอผลการวิจัยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ ตลอดจนผู้แทนหน่วยงานด้านรับเรื่องร้องทุกข์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานอื่น ๆ เข้าร่วมสัมมนา จากนั้นนำข้อมูลทั้งจากภาควิชาการและภาคปฏิบัติมาสังเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

จัดทำโดย...กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ข้อมูลโดย...นางสาววิมลรักษ์ ศานติธรรม และนางนันทิยา ชายเกตุ
ออกแบบโดย...นางนันทิยา ชายเกตุ

บทนำ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 24 กำหนดให้ *“ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานอาจอนุญาตให้สมาชิกปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด และให้ประธานสภาส่งเรื่องดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงภายในสามสิบวัน และแจ้งให้สมาชิกทราบ”*

การขอปรึกษาหารือตามข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับสถาบันนิติบัญญัติ ผ่านบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการนำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะประสานส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามผลการดำเนินงานจนแล้วเสร็จ

ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 (พ.ศ. 2566-2568) ซึ่งมีข้อหารือรวมทั้งสิ้น 10,051 เรื่อง ใช้เวลาดำเนินการเฉลี่ยเรื่องละ 45-60 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่มากเกินไปสำหรับปัญหาที่มีความเร่งด่วน

นอกจากนี้ ผลการวิจัยพบว่าประชาชนคาดหวังให้สภาผู้แทนราษฎรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในระดับ 4.29 แต่ผลการสำรวจความพึงพอใจที่ได้รับอยู่ในระดับ 3.76 โดยมีช่องว่างสูงถึง 0.53 สะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องระหว่างสิ่งที่ประชาชนต้องการกับสิ่งที่ประชาชนได้รับจริง จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงกระบวนการทำงานดังกล่าว

เป้าหมายหลักของการศึกษาวิจัย คือ การพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชนที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันท่วงที และโปร่งใส โดยมุ่งหวังให้ประชาชนสามารถเข้าถึงช่องทางและข้อมูลการขอปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สะดวกมากขึ้น รวมทั้งสามารถติดตามความคืบหน้าได้ด้วยตนเองผ่านระบบออนไลน์ และได้รับการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ การพัฒนาการจัดการข้อปรึกษาหารือที่ประสบความสำเร็จจะทำให้ประชาชนตระหนักว่า ผู้แทนจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนได้จริง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐสภาและเป็นรากฐานความมั่นคงและความยั่งยืนในระบอบประชาธิปไตย

ประเด็นสำคัญและปัญหาเชิงนโยบาย

การขอปรึกษาหารือมีรากฐานมาจากหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภาที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายบริหารโดยตรงและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ผลการวิเคราะห์เชิงลึก สามารถระบุสาเหตุของปัญหา 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

ข้อจำกัดทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ โดยกลไกการปรึกษาหารือปัจจุบันเป็นเครื่องมือในการผลักดันหน่วยงานให้ดำเนินการได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังขาดอำนาจทางกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับการตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 185 ที่เคร่งครัด จนทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเร่งรัดหรือติดตามงานอย่างเต็มที่ เพราะเกรงจะถูกกล่าวหาว่าเป็นการแทรกแซงหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ปัญหาของระบบบริหารจัดการที่ซับซ้อนและแยกส่วน โดยข้อปรึกษาหารือต้องผ่านการพิจารณาตามสายบังคับบัญชาหลายชั้น และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ รวมถึงไม่มีศูนย์กลางในการประสานงานติดตามและเร่งรัดการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีและการบูรณาการข้อมูล ระบบฐานข้อมูลปัจจุบันทำงานแยกส่วน โดยแต่ละส่วนมีฐานข้อมูลของตนเอง ไม่มีการเชื่อมโยง หรือแบ่งปันข้อมูลระหว่างกันเท่าที่ควร ทำให้ไม่สามารถติดตามสถานะการดำเนินงานแบบเรียลไทม์ รวมทั้งไม่มีเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อระบุแนวโน้มปัญหาและพื้นที่เสี่ยงได้

ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบในหลายระดับ ตั้งแต่ประชาชนที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนไปจนถึงการสูญเสียความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความยั่งยืนในระบอบประชาธิปไตยของไทย

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

มาตรการระยะสั้น	มาตรการระยะกลาง	มาตรการระยะยาว
จัดทำเกณฑ์จัดลำดับความสำคัญของปัญหา พัฒนาและปรับปรุงระบบการจัดการข้อปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Consultation Management System for Members of the House of Representatives: C4M) ให้รองรับการทำงานแบบอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ ควบคู่ไปกับการจัดทำคู่มือที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายสำหรับประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องผ่านช่องทางต่าง ๆ และการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ	จัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับรัฐบาลเพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและกรอบเวลาในการตอบข้อหารือและแก้ไขปัญหาแต่ละประเภทอย่างชัดเจน ที่สำคัญ คือ ให้มีเจ้าหน้าที่ติดตามการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งที่มีการขอปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ไปดำเนินการโดยไม่ต้องรอหนังสือจากสภาผู้แทนราษฎร จัดตั้ง ONE STOP SERVICE เพื่อเป็นศูนย์กลางในการจัดการเรื่องร้องเรียนและข้อปรึกษาหารือฯ นอกจากนี้ ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและติดตามความคืบหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดตั้งคณะกรรมาธิการ หรือคณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลง รวมทั้งพัฒนาระบบการวัดผลและประเมินความสำเร็จที่ครอบคลุมและเป็นระบบ โดยนำแนวปฏิบัติที่ดีจากต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฯลฯ มาปรับใช้ให้เหมาะสม	จัดทำพระราชบัญญัติหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กลไกการจัดการข้อปรึกษาหารือมีฐานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ โดยกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานในการตอบสนองต่อข้อหารือ และกำหนดกรอบเวลาที่ต้องดำเนินการ

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้ง 3 ระยะ จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของสภาผู้แทนราษฎรได้สะดวกมากขึ้นและได้รับการแก้ไขปัญหาอย่างทันท่วงที ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริง