



สรุปการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

เรื่อง

ธรรมาภิบาลระบบรัฐสภา

ภายใต้เวทีความร่วมมือแผนปฏิบัติการธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

(Governance for Sustainable Development Forum)



เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564 เวลา 14.30 - 16.00 น. สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ เครือข่ายสังคมดี นำเสนอประเด็นธรรมาภิบาลในระบบรัฐสภา ผ่านกิจกรรม 2 ส่วน คือ การนำเสนอ ข้อค้นพบในหัวข้อ “ธรรมาภิบาลในระบบรัฐสภาจากสายตาประชาชน” จากการจัดการเสวนา โต๊ะกลมที่สถาบันพระปกเกล้าจัดขึ้น 4 เวที และการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหัวข้อ “Better Parliament : ทำอย่างไรให้รัฐสภามีธรรมาภิบาล” โดยสรุปได้ดังนี้

การนำเสนอข้อค้นพบในหัวข้อ “ธรรมาภิบาลในระบบรัฐสภาจากสายตาประชาชน”

ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ได้ถ่ายทอดผลการจัดการเสวนา โต๊ะกลมออนไลน์ในหัวข้อ “รัฐสภาที่พึงประสงค์” ที่สถาบันพระปกเกล้าจัดขึ้น 4 ครั้ง โดยเป็นการรับฟังความเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ อันได้แก่ กลุ่มนักเรียนและคนรุ่นใหม่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2564 กลุ่มภาคการเมือง เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2564 กลุ่มภาคธุรกิจ เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 และกลุ่มประชาสังคมและสื่อมวลชน เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2564 โดยสอบถามความเห็นของประชาชนต่อรัฐสภา ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีข้อห่วงกังวลต่อการทำงานของรัฐสภาที่แตกต่างกัน คือ

- **คนรุ่นใหม่** มีความรู้สึกว่ารรัฐสภาควรต้องโปร่งใส เป็นกลางและเข้าถึงประชาชน แต่สิ่งที่เป็นอย่างนั้น กลับรู้สึกว่ารรัฐสภา “ห่าง” จากประชาชน โดยมองว่าเป็นองค์กรที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและไม่มีความรู้สึกร่วมกับการทำงานของรัฐสภา
- **ภาคธุรกิจ** มองว่ารรัฐสภาเป็นองค์กรต้องมีความสัมพันธ์และมีนัยสำคัญต่อภาคธุรกิจ หากรัฐสภามีเสถียรภาพ ภาคธุรกิจก็จะมีคามมั่นคงด้วย

- **ภาคประชาสังคม** เห็นว่าโอกาสในการเข้าถึงกลไกรัฐสภายังมีน้อย ไม่สามารถสื่อสารความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอกฎหมายหรือการเข้าร่วมในฐานะกรรมาธิการ
- **ภาคสื่อมวลชน** เน้นว่ารัฐสภายังมีข้อจำกัดและมีกลไกที่ทำให้การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนไม่สะดวกเท่าที่ควร การเข้าถึง “ข้อมูล” ของรัฐสภาทำได้ยากและนำไปใช้งานได้ยาก
- **ภาคการเมือง** เห็นว่ารัฐสภายังเน้นการรักษาจริยธรรม คุณธรรมและความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล แต่ยังไม่สามารถบังคับได้จริง

ในส่วนของความคาดหวังต่อการทำงานของรัฐสภา ในการทำหน้าที่หลัก 3 ประการสำคัญ คือ

ประการที่ 1 ในฐานะการเป็นตัวแทนประชาชน เห็นว่า รัฐสภาควรมีความหลากหลาย ประชาชนทุกกลุ่มควรมีตัวแทนของตนเข้าอยู่ในระบบรัฐสภา เพื่อสามารถนำเสนอและสะท้อนปัญหาได้อย่างทั่วถึง เปิดเผย และมีการจัดสมดุลระหว่างการเป็นตัวแทนของพรรคและตัวแทนของประชาชนที่เหมาะสม

ประการที่ 2 ในฐานะเป็นผู้ตรากฎหมาย ประชาชนอยากเห็นการตรากฎหมายที่รวดเร็ว รอบคอบ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม และกฎหมายนั้นต้องมีสาระที่รักษาประโยชน์สาธารณะ และสะท้อนคุณค่าของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประการที่ 3 ในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบ ถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดิน เห็นว่ารัฐสภายังทำหน้าที่นี้ได้ไม่เต็มที่ ควรมีการทำหน้าที่ที่เข้มแข็งกว่านี้ ผ่านการอภิปราย และการพิจารณาตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐบาล รวมถึงการทำหน้าที่ของกรรมาธิการด้วย

จากการสอบถามข้างต้น พบว่ามีความท้าทายในการทำหน้าที่ของรัฐสภาหลายประการที่จะทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานสูงและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน คือ

- การเปิดเผยข้อมูลของรัฐสภา และการทำงานของรัฐสภาต่อสาธารณะ ผ่านช่องทางที่หลากหลาย เข้าถึงได้โดยสะดวก มีความปลอดภัย ข้อมูลที่ได้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ง่าย
- ระบบการทำงานของรัฐสภาที่เปิดรับการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ
- ความสมดุลกันในการทำหน้าที่ ในฐานะการเป็นตัวแทนพรรคการเมืองและการเป็นตัวแทนของประชาชน ในการทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา

- รัฐสภาต้องทำหน้าที่เป็นพื้นที่โอบรับทุกปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพในสังคมพหุนิยม

ความท้าทายข้างต้นนำมาสู่ข้อเสนอเพื่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระบบรัฐสภา 5 ประการ ได้แก่

- 1) รัฐสภาควรเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยต้องยึดหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดและยกเว้น” รวมทั้งต้องสร้างกลไกในการเปิดเผยข้อมูลที่หลากหลาย เที่ยงตรง ต่อเนื่อง รวดเร็ว เข้าใจง่าย นำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ และต้องมีการสื่อสารแก่สาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในงานรัฐสภาทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกรัฐสภา ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการ และข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภา
- 2) รัฐสภาต้องเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชน ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานและกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ทั้งในการทำงานของรัฐสภา และคณะกรรมการอาทิจ การมีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย เป็นต้น
- 3) รัฐสภาต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนางานของคณะกรรมการ โดยมีการพิจารณา ทบทวนกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่ระเบียบเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภา และคณะกรรมการ เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องให้การทำงานของคณะกรรมการเป็นการทำงานในลักษณะ “เปิด” มากกว่าที่เป็นอยู่ และให้การร้องเรียนเรื่องต่าง ๆ ทำได้ง่ายขึ้น
- 4) รัฐสภาต้องเป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนที่มีอิสระแก่ประชาชน กลุ่ม และภาคส่วนต่าง ๆ โดยเป็นพื้นที่ที่ให้อิสระ เคารพในความเห็นต่าง และเป็นพื้นที่แสดงความคิดเห็นที่ปลอดภัย
- 5) อาจมีความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการออกแบบกลไก โครงสร้าง และการทำหน้าที่ในระบบรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญและเป็นหัวใจของการยกระดับธรรมาภิบาลของรัฐสภา คือ การเป็น OPEN PARLIAMENT เพื่อให้รัฐสภามีการทำงานที่โปร่งใส ชัดตรง มีการทำงานแบบเน้นการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน และมีการทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ

เวที “Better parliament ทำอย่างไรให้รัฐสภาทำงานดีขึ้น” มีวิทยากรร่วมอภิปราย 3 ท่าน ได้แก่

- 1) ดร.ถวิลวดี บุรีกุล
ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
- 2) คุณสฤณี อาชวานันทกุล
นักวิชาการอิสระด้านเศรษฐศาสตร์ นักเขียน นักแปล และกรรมการผู้จัดการ
ด้านการพัฒนาความรู้ บริษัท ป่าสาละ จำกัด
- 3) คุณนิกร จำนง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคชาติไทยพัฒนา

โดยวิทยากรแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ ดังนี้

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ได้ฉายภาพ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การแสดงผลการศึกษาให้เห็นว่า แม้ในสถานะที่ความเป็นประชาธิปไตยของไทยมีความถดถอยลง จากการสำรวจของ Freedom House¹ แต่ในความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐสภาเปรียบเทียบกับก่อนและหลังการเลือกตั้ง ซึ่งประชาชนมีการใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น มีการเลือกโดยเน้นที่นโยบายของพรรค อันส่งผลต่อการเปลี่ยนใจในการเลือกพรรคการเมือง และมีผลต่อการจัดภูมิทัศน์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่าประชาชนก็ยังคงมีความคาดหวังต่อการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภา ซึ่งเน้นการทำงานของ “ผู้แทน” ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน และผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันนโยบายซึ่งเป็นปัญหาและความต้องการของประชาชน ให้เข้าสู่ระบบการเมืองผ่าน “รัฐสภา” แต่เป็นที่น่ากังวลว่า จากการสำรวจพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อความเป็นประชาธิปไตยลดลง ซึ่งมาจากความเชื่อมั่นต่อการทำงานของรัฐสภาที่ลดลง ไม่สามารถสะท้อนความเป็นสถาบันแห่งความเป็นประชาธิปไตยได้ รัฐสภาไทยยังไม่เป็นตัวแทนที่ชัดเจนของความหลากหลาย เสมอภาค และเท่าเทียม โดยเฉพาะสัดส่วนของสตรีในรัฐสภายังมีน้อย สภาทำงานนิติบัญญัติได้บ้าง แต่ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้น้อย ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร และมีอายุของแต่ละสภาค่อนข้างสั้น พรรคการเมืองไม่สามารถจัดสรรตัวแทนที่ตอบสนองความต้องการได้

ส่วนประเด็นที่สองที่ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ได้นำเสนอฉากทัศน์ของประเทศใน 3 รูปแบบ อันได้แก่ ฉากทัศน์แรกคือ การเมืองที่นำโดยรัฐสภา หรือ “รัฐสภาผู้ทรงเกียรติ” ซึ่งรัฐสภาทำหน้าที่

¹ <https://freedomhouse.org/country/thailand/freedom-world/2021>

ตัวแทนของประชาชน ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจได้ ตราบกฏหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน มีการทำงานที่ครอบคลุมกลุ่มต่าง ๆ มีธรรมาภิบาลในการทำงาน และมีบทบาทสำคัญในการจรรโลงประชาธิปไตย ในขณะที่ฉกทศน์ที่สองคือ การเมืองที่นำโดยฝ่ายบริหาร หรือ “ฝ่ายบริหารที่ทรงอำนาจ” ที่เน้นความเข้มแข็งของผู้นำ ฝ่ายตรวจสอบอ่อนแอ ระบบอุปถัมภ์มีอิทธิพลและความเหลื่อมล้ำจะขยายกว้างขึ้น และสุดท้ายคือ การเมืองที่นำโดยพลเมือง หรือ “พลเมืองเป็นใหญ่” จะเป็นภาคพลเมืองที่ได้รับการกระจายอำนาจ ประชาชนมีความเป็นพลเมืองสูง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การสื่อสารเป็นไปอย่างหลากหลายและเป็นแนวราบอย่างเท่าเทียม ฉกทศน์ทั้งสามล้วนเป็นสถานะที่ขาดความสมดุล จึงต้องมีฉกทศน์ที่สี่ ที่เป็นสถานะที่ทั้งสามฉกทศน์เกิดความสมดุลต่อกัน โดยต้องสร้างพลังให้แก่ทุกฝ่ายที่จะสามารถมีบทบาทในการขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักธรรมาภิบาลให้แก่รัฐสภา การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐสภาต้องอธิบายได้และเข้าถึงได้ มีการจัดทำแผนการดำเนินงานเพื่อความโปร่งใส การพิจารณากฎหมายและงบประมาณต้องพิจารณาอย่างรอบด้านภายใต้กรอบคุณธรรมจริยธรรม ตรวจสอบได้จริง แสวงหาความร่วมมือและสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชน ดำเนินการให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นธรรม

คุณสฤณี อาชวานันทกุล ให้ข้อเสนอแนะต่อการทำงานของรัฐสภาว่า การทำให้รัฐสภา มีธรรมาภิบาลที่ดีขึ้นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐสภาต้องนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลักมาเป็นส่วนพิจารณา โดยเน้น 3 หลักที่สำคัญที่จะทำให้ส่วนอื่น ๆ พัฒนาขึ้นได้โดยอัตโนมัติ คือ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วม โดยหลักในส่วนของหลักนิติธรรมนั้น รัฐสภาจะต้อง ออกแบบกฎ กติกาต่าง ๆ โดยยึดหลักกฎหมายที่สร้างประกันว่าจะไม่เลือกปฏิบัติ ให้ได้มาซึ่งสมาชิกที่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ของสังคม และเสนอว่าร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เสนอโดยประชาชน ควรได้รับโอกาสในการพิจารณาจากรัฐสภา ก่อนร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ในหลักการว่าด้วยความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม นั้น รัฐสภาต้องเน้น “การเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ” และ “การทำงานแบบเปิด” เพื่อให้องค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเข้ามีส่วนร่วม มีข้อมูลที่เข้าถึงได้ และสามารถนำไปใช้ได้ง่าย อันจะทำให้การทำงานของทั้งรัฐสภาและองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยกตัวอย่างว่า ควรเปิดเผยข้อมูลการประชุมกรรมาธิการอย่างรอบด้าน แสดงข้อมูลการเบิกจ่ายงบประมาณรัฐสภา สถิติการเข้าถึงและการขอข้อมูลรัฐสภาของประชาชน พร้อมทั้งเน้นย้ำว่า “ยิ่งโปร่งใส ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ยิ่งอยากมีส่วนร่วม” นอกจากนี้ ในส่วนของหลักธรรมาภิบาลอีก 3 หลัก คือหลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า

นั้น เห็นว่าในเรื่องความรับผิดชอบ หากมีการเปิดเผยข้อมูลจะสร้างแรงจูงใจแก่สมาชิกรัฐสภา ให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อมากขึ้น ส่วนหลักคุณธรรม ได้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าจะมีมาตรฐานคุณธรรมที่ถูกกำหนดไว้ แต่ปัญหา คือ ยังมีการเปิดเผยผลการดำเนินงานไม่มากนัก และเข้าถึงได้ยาก ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเชื่อมั่นในระบบตรวจสอบของมาตรฐานทางจริยธรรมของรัฐสภาในทางปฏิบัติ ส่วนหลักความคุ้มค่า จะสามารถทำได้ หากมีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น และควรผลักดันให้มีหน่วยงานประมาณของรัฐสภาที่เป็นอิสระมากกว่า จะเป็นหน่วยงานภายในของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีเครื่องมือถ่วงดุลเรื่องงบประมาณของรัฐสภา

คุณนิกร จ่านอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ที่พยายามยกระดับคุณภาพในการทำงานของรัฐสภา โดยเสนอให้มีการสร้างนักกฎหมายรัฐสภา เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐสภาในการถ่วงดุลการทำงานด้านกฎหมายของรัฐสภา และส่งเสริมให้สมาชิกดำรงตนอย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม แต่สิ่งที่ยังคงเป็นปัญหา คือ การสื่อสารให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าใจ และตระหนักในประเด็นคุณธรรม และจริยธรรมร่วมกัน อย่างไรก็ตามได้เสนอว่าเพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพของรัฐสภา จำเป็นต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ ในทางการเมืองผ่านระบบรัฐสภา เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมือง อันจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป โดยเห็นด้วยว่า กลไกการเสนอกฎหมายของประชาชนควรต้องได้รับการส่งเสริมให้มากขึ้น รัฐสภาต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายในทุกมิติ เช่น อาจเริ่มต้นได้ง่าย ๆ ด้วยการทำให้ห้องสมุดรัฐสภาซึ่งปัจจุบันตั้งอยู่ลึกภายในตัวตึกรัฐสภา มาอยู่ภายนอกซึ่งประชาชนเข้าถึงได้ง่าย รวมทั้งการพบปะกับประชาชนในต่างจังหวัดในนามรัฐสภาทั้งนี้ ปัญหาต่าง ๆ ของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาเองก็รับรู้และพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่างด้วยแนวทางการตรวจสอบทางจริยธรรมอย่างเคร่งครัดต่อไป

ภาพบรรยายภาคกิจกรรม

gond sUciety
มูลนิธิสยามกานท์

เวทีความร่วมมือแผนปฏิบัติการธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
“ธรรมาภิบาลระบบรัฐสภา โดยสถาบันพระปกเกล้า”



ศ.วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

“ธรรมาภิบาลในระบบรัฐสภาจากสายตาประชาชน”

ปิดไปทางซ้ายเพื่อแสดงความคิดเห็นและถามคำถาม

gond sUciety
มูลนิธิสยามกานท์

เวทีความร่วมมือแผนปฏิบัติการธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
“ธรรมาภิบาลระบบรัฐสภา โดยสถาบันพระปกเกล้า”



คุณสฤณี อาชวานันทกุล
กรรมการผู้จัดการ ด้านการพัฒนามาตรฐานสิทธิ ป้ามาลา จ่างโศ



ดร.กวีวัฒน์ บุริสุกุล
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาระบบราชการ



คุณนิทร จ้างสง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



คุณณรงค์ ศรีปิณฑา
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยระบบราชการ

“Better Parliament: ทำอย่างไรให้รัฐสภามีธรรมาภิบาล”



