



โครงการสัมมนาวิชาการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันนิติบัญญัติ “ก้าวสู่ศตวรรษแห่งประสิทธิภาพรัฐสภาไทย ครั้งที่ 3”



การอภิปราย

การตรวจสอบและถ่วงดุลของรัฐบาลไทย : ประชาชนอยู่ตรงไหนในกลไกของรัฐบาล

การอภิปรายครั้งนี้เปิดฉากด้วยการตอกย้ำบทบาทของรัฐบาลในฐานะเสาหลักของประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้ประชาชนเห็น “การตรวจสอบที่จับต้องได้” อย่างเป็นรูปธรรม หากการตรวจสอบสามารถทำงานได้จริง จะเป็นรากฐานสร้างความเชื่อมั่นของสังคม



ต่อกลไกทางการเมืองโดยรวม แต่หากขาดความโปร่งใส และประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลกระทบต่อความศรัทธาในสถาบันทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

ประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาบนเวทีการอภิปราย คือ “ประชาชนอยู่ตรงไหนในกลไกของรัฐบาล” ซึ่งสะท้อนความคาดหวังว่า **รัฐบาลไม่ควรเป็นเวทีของนักการเมืองเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องเป็นพื้นที่ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง** โดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การยื่นคำร้อง หรือการเข้าร่วมกับกลไกตรวจสอบของสภา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดมากมาย ทั้งการเข้าถึงข้อมูลที่ยากลำบาก การตีความกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่ไม่เอื้อต่อความโปร่งใส และระบบงบประมาณที่ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่ต้น

การอภิปรายจึงได้เสนอแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณให้โปร่งใสและตรวจสอบได้มากขึ้นใน 4 แนวทาง ได้แก่

1. เสนอให้มี “pre-budget debate” ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องแถลงต่อสภาและสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้และติดตามการทำงานงบประมาณตั้งแต่ต้น
2. การปรับบทบาทของสำนักงบประมาณจากหน่วยตัดลดงบประมาณมาเป็นหน่วยประเมินความเหมาะสมของค่าของงบประมาณ
3. ส่งเสริมศักยภาพของสำนักงบประมาณของรัฐบาล (PBO) เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณอย่างเป็นอิสระและเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของสมาชิกสภา

4. ในมิติของท้องถิ่น มีการเสนอให้กระจายอำนาจทางการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ และแผนงานอย่างโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชุมชน เช่น การสร้างสวนสาธารณะทางเท้า หรือการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ เพราะ **การมีส่วนร่วมในระดับนี้ไม่เพียงสร้างความโปร่งใสแต่ยังเป็นการฝึกประชาชนให้ตัดสินใจร่วมกันในเรื่องที่ใกล้ตัว อันจะสะท้อนกลับไปสู่การพัฒนาประเทศในภาพรวม**

การอภิปรายยังได้หยิบยกประเด็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย โดยเฉพาะข้อบัญญัติที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจชี้ขาดว่าร่างกฎหมายใดเป็น “กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ซึ่งกระทบโดยตรงต่อร่างกฎหมายที่ประชาชนและฝ่ายค้านเสนอ จนนำไปสู่การถูกตีตกตั้งแต่ชั้นวาระแรก ซึ่งกรณีนี้สะท้อนปัญหาความไม่สมดุลในระบบกฎหมายและการตรวจสอบอำนาจรัฐ

นอกจากนี้ ยังมีการวิพากษ์ถึงความอ่อนแอขององค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบ เช่น กกต. ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติของกรรมการไว้ชัดเจน เช่น ต้องซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นอิสระ แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการแต่งตั้งกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความโปร่งใสและมีการฮั้วทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ ปัญหาการทุจริตเลือกตั้งที่ยังคงมีอยู่มากจึงเป็นผลสะท้อนโดยตรงของความอ่อนแอนี้

ข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมในการอภิปราย ได้แก่

1. การปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการธิการของรัฐบาล โดยให้คณะกรรมการธิการสามัญมีบทบาทหลักในทุกมิติ ทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป ร่างกฎหมายงบประมาณ และการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล พร้อมทั้งให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกรณีเพื่อลดความซ้ำซ้อน
2. การปรับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรก ให้มีการอภิปรายหลักการและเนื้อหาอย่างจริงจังก่อนเข้าสู่วาระสอง

ท้ายที่สุดการอภิปรายได้สรุปว่า **ความโปร่งใส**

การเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ หัวใจสำคัญที่จะทำให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่แข็งแรง และมีความหมายต่อประชาชนอย่างแท้จริง การตรวจสอบอำนาจรัฐไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายค้านหรือองค์กรอิสระเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นกระบวนการที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม

การบรรยายพิเศษ

คุณภาพและประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจรัฐภายใต้ระบบรัฐสภา

รศ.ดร.นุรี พ่วงศ์เจริญ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การบรรยายเริ่มจากการฉายภาพเปรียบเทียบระหว่างระบบรัฐสภา และ ระบบประธานาธิบดี อันเป็นสองรูปแบบใหญ่ของประชาธิปไตยโลก โดยแต่ละระบบต่างมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่สะท้อนผ่านประสบการณ์จริงของประเทศแม่แบบประชาธิปไตย โดยสรุปไว้ใน 4 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาในระบบรัฐสภา ระบบรัฐสภามีลักษณะสำคัญ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด ฝ่ายบริหารเกิดขึ้นจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นแบบ “อ่อน” หรือประนีประนอม ทำให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อพรรคการเมืองใดครองเสียงข้างมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งในสภา ย่อมทำให้กลไกตรวจสอบ เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือกระทู้ถามอาจไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการตรวจสอบกันเองระหว่างพรรคการเมืองกลุ่มเดียวกัน อีกทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารยังสามารถใช้อำนาจควบคุมสมาชิกในพรรคผ่านกลไก “วินัยพรรค” ส่งผลให้การตรวจสอบถ่วงดุลในทางปฏิบัติอ่อนแอลง

ประเด็นที่ 2 ปัญหาในระบบประธานาธิบดี ระบบประธานาธิบดีเน้นการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนและเข้มงวด ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ละฝ่ายมีอำนาจตรวจสอบอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ไม่สามารถล้มอีกฝ่ายได้ ปัญหาจึงอยู่ที่ **“ทางตันทางการเมือง”** ตัวอย่างชัดเจน คือ สหรัฐอเมริกา ที่เคยประสบปัญหา government shutdown เมื่อร่างงบประมาณไม่ผ่านสภาองเกรส ทำให้รัฐบาลกลาง

ร่วมด้วย การสร้างระบบที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจะทำให้เสียงของประชาชนมีพลังและทำให้ระบอบประชาธิปไตยไทยเดินหน้าไปได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน



ขาดงบประมาณใช้จ่ายยาวนานถึง 35 วันในปี 2018 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีกับสภาองเกรสยังสะท้อนถึงความเสี่ยงที่การตรวจสอบถ่วงดุลอาจนำไปสู่ความเป็นอัมพาตทางการเมืองได้

ประเด็นที่ 3 มาตรการรับมือ วิทยากรเสนอว่าทั้งสองระบบจำเป็นต้องมี “มาตรการเสริม” เพื่อแก้จุดอ่อน

- **มาตรการภายในกลไกรัฐสภา** ได้แก่ การสร้างสมดุลระหว่างนิติบัญญัติและบริหาร การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับฝ่ายค้าน การเพิ่มอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงการออกแบบกฎหมายพรรคการเมืองที่เหมาะสม
- **มาตรการภายนอกกลไกรัฐสภา** ได้แก่ บทบาทของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กลไกเหล่านี้จะช่วยถ่วงดุลและเป็น “ผู้พิทักษ์” ต่อกรณีที่มีการตรวจสอบภายในสภาไม่สามารถทำงานได้เต็มที่

ประเด็นที่ 4 กรณีของประเทศไทย วิทยากรกล่าวว่าการนำมาตรการทั้งภายในและภายนอกมาใช้ผ่านรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับสะท้อนทิศทางการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญปี 2540 เน้นเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ขณะที่รัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 พยายามสร้างสมดุลระหว่างฝ่ายบริหาร



กับรัฐสภา แต่ก็เปิดช่องให้พรรคการเมืองมีอำนาจควบคุมสมาชิกในระดับสูง ขณะเดียวกันการจัดตั้งองค์กรอิสระ เช่น กกต. ป.ป.ช. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้ช่วยเพิ่มกลไกการตรวจสอบ แต่ก็เกิดคำถามด้านความชอบธรรม เพราะองค์กรเหล่านี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

รศ.ดร.ภูริ สรุปว่า ไม่ว่าระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี ต่างก็มีข้อจำกัดและจุดอ่อน สิ่งสำคัญที่สุดคือการสร้าง **“ดุลยภาพ”** และ **“ประสิทธิภาพ”** ในโครงสร้างอำนาจรัฐ การออกแบบรัฐธรรมนูญและกลไกตรวจสอบต้องไม่เพียงคุ้มครองเสียงข้างมาก แต่ยังต้องปกป้องสิทธิและเสรีภาพของเสียงส่วนน้อย เช่น ตัวอย่างในเยอรมนีที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกออกแบบมาเพื่อพิทักษ์หลักเสรีนิยมหลังบทเรียนจากยุคนาซี

วิทยากรกล่าวตอนท้ายว่า **การถ่วงดุลอำนาจที่แท้จริงไม่ควรมองว่า “เสียงข้างมากคือคำตอบสุดท้าย” แต่ควรเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง องค์กรอิสระ และภาคประชาชน ได้มีบทบาทในการตรวจสอบร่วมกัน** เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยไทยก้าวไปสู่จุดที่ทั้ง**ฝ่ายบริหาร**

และนิติบัญญัติทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็มีการตรวจสอบที่เข้มแข็ง โปร่งใส และเป็นธรรม

โดยสรุปแล้วการอภิปรายและการบรรยายทั้งสองเวทีสะท้อนภาพเดียวกันว่า รัฐสภาไทยยังคงต้องการการปฏิรูปทั้งเชิงโครงสร้างและกระบวนการ เพื่อให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐมีประสิทธิภาพจริง และเป็นที่ศรัทธาของประชาชน หัวใจสำคัญอยู่ที่บทบาทของประชาชนที่ต้องไม่ถูกจำกัดเพียงการเลือกตั้ง แต่สามารถมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย การติดตามการใช้งบประมาณ ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะ ซึ่งต้องอาศัยความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างแท้จริง ท้ายที่สุดการสร้างดุลยภาพในโครงสร้างการเมืองไทย ต้องอาศัยทั้งรัฐธรรมนูญที่ออกแบบอย่างเหมาะสม และการปฏิบัติจริงที่ยึดโยงกับประชาชน เพื่อทำให้รัฐสภากลับมาเป็นสถาบันที่ **“มีความหมายต่อประชาชน”** และขับเคลื่อนประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้ โปร่งใส และตอบสนองต่อสังคมอย่างแท้จริง

วันเวลา วันที่ 24 กรกฎาคม 2568

จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สถานที่ ห้องประชุมสัมมนา B1-2 อาคารรัฐสภา และถ่ายทอดสดออนไลน์ผ่าน Facebook Fanpage

การอภิปราย 1. นายภูษิตพงษ์ เรืองปัญญาวิสุทธิ์ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

2. นายวีระ สมความคิด ประธานเครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (กปปส.)

ดำเนินรายการ โดย นายณรงค์ฤทธิ์ คัดเห็น พนักงานวิชาการจัดการรายการวิทยุ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การบรรยาย รศ.ดร.ภูริ พุ่มวงศ์เจริญ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้สรุป ปัทมา สุขกำปัง และ เรวัตร แสงมีอนุภาพ

สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

ผู้ออกแบบ เกษณี ธนการศักดิ์

