



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จัดทำโดย นายธนกร วังบุญคงชนะ
รหัส ๖๘๑๓๑๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดร.ธนกร วังบุญคงชนะ^๑

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในการส่งเสริมและธำรง หลักนิติธรรม (Rule of Law) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนของประเทศไทย โดยเน้นการวิเคราะห์ในสองมิติหลัก ได้แก่ กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process) และ การตรวจสอบฝ่ายบริหาร (Executive Oversight) รายงานได้อธิบายกรอบแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการ ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) พร้อมทั้งวิเคราะห์กลไกทางรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้ ส.ส. ปฏิบัติหน้าที่พิทักษ์หลักนิติธรรม อาทิ การพิจารณาร่างกฎหมาย การอภิปรายเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐสภาในต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เยอรมนี สหรัฐอเมริกา และมาเลเซีย เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง สำหรับประเทศไทยรายงานได้ชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคเชิงโครงสร้าง เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ (Patronage Politics) การครอบงำของกลไกอนุรักษนิยม และช่องว่างระหว่างรัฐสภากับประชาชน ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่บั่นทอนบทบาทของ ส.ส. ในการคุ้มครองหลักนิติธรรม รายงานฉบับนี้จึงเสนอแนวทางการพัฒนาใน ๘ กลุ่มยุทธศาสตร์ อาทิ การปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมาย การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การสร้างความโปร่งใส (Transparency) และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเน้นย้ำว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นกลไกหลักในการธำรงหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง เพื่อให้ประเทศไทยก้าวสู่ความมั่นคงและยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ หลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) การตรากฎหมาย การตรวจสอบฝ่ายบริหาร ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน คณะกรรมาธิการ (Committees) การมีส่วนร่วมของประชาชน การถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) การปฏิรูปการเมือง (Political Reform) ความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability)

^๑ ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ โดยยึดถือว่าการปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม [๑, น.๑] ในบริบทของประเทศไทย หลักนิติธรรมได้รับการรับรองอย่างชัดเจนใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม” [๒] ข้อกำหนดนี้สะท้อนเจตนารมณ์ที่ให้ทุกองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในฐานะ ผู้แทนปวงชนชาวไทย (Representatives of the People) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม ผ่านการใช้อำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการออกกฎหมายและการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน [๑, น.๕] ส.ส. ถือเป็นกลไกหลักที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนและทำหน้าที่ ถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) กับฝ่ายบริหารใน ระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy)

รายงานฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์เชิงลึกถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. ในการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรม โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองมิติหลัก ได้แก่ มิติของ กระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการสร้างสรรค์กฎหมาย ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และมิติของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งครอบคลุม อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายและความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังมีการประเมินปัญหาอุปสรรคและผลกระทบของการปฏิบัติหน้าที่ ของ ส.ส. ต่อการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม รวมถึงการนำเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของ ส.ส. ในการส่งเสริมหลักนิติธรรมให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในบริบทของประเทศไทย

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้กำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและ ความผาสุกของประชาชนโดยรวม” [๒] แม้ประเทศไทยจะมีการรับเอาหลักการสำคัญของหลักนิติ ธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหา การบังคับใช้หลักนิติธรรมอย่างไม่ทั่วถึงและไม่สม่ำเสมอ

[๑] สำนักงานวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๖๕, “บทบาทของวุฒิสภาในการส่งเสริมหลักนิติธรรมใน ต่างประเทศ”, ใน “บทบาทของวุฒิสภาในการส่งเสริมหลักนิติธรรมในต่างประเทศ”, กรุงเทพฯ: วุฒิสภาไทย.

[๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หนึ่งในโลกที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม คือ สถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Institution) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนในการตรากฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และเป็นกระบอกเสียงสะท้อนปัญหาของประชาชนสู่เวทีรัฐสภา หาก ส.ส. มีความรู้ความเข้าใจและยึดมั่นในหลักนิติธรรมก็จะสามารถมีบทบาทเชิงรุกในการผลักดันกฎหมายที่ยุติธรรม โปร่งใส และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ส.ส. บางส่วนยังขาดความตระหนักหรือขาดกลไกสนับสนุนที่เพียงพอให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การอภิปรายในสภาบางครั้งถูกลดทอนให้กลายเป็นเพียงพิธีกรรมหรือการตอบโต้ทางการเมือง ขณะที่การตรากฎหมายบางฉบับอาจขาดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างเพียงพอ หรือถูกผลักดันด้วยวาระซ่อนเร้นที่ได้ยึดหลักนิติธรรม ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนผ่านการเมืองบ่อยครั้งในประเทศไทยทำให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรถูกแทรกแซงหรือบั่นทอน เช่น การรัฐประหาร (Coup d'état) ที่นำไปสู่การยุบสภา หรือการใช้กลไกพิเศษในการตรากฎหมายแทนกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลให้หลักนิติธรรมถูกบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิม และลดทอนศรัทธาของประชาชนต่อระบบรัฐสภาและผู้แทนราษฎร

ตามรายงานของ โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project - WJP) Rule of Law Index ปี ๒๐๒๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖) ประเทศไทยได้รับ ๐.๔๙ คะแนน (จากคะแนนเต็ม ๑ คะแนน) และถูกจัดอยู่ในอันดับที่ ๘๒ จาก ๑๔๒ ประเทศทั่วโลก [๓] รายงานชี้ว่าประเทศไทยมีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกในเกือบทุกปัจจัยย่อย ยกเว้นเพียง “ระเบียบและความมั่นคง” โดยปัจจัยที่ต่ำกังวลเป็นพิเศษ คือ การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers) (อันดับ ๑๐๑) การปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) (อันดับ ๗๐) รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) (อันดับ ๗๕) และ สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) (อันดับ ๙๔) [๓] สถานการณ์เหล่านี้สะท้อนความท้าทายสำคัญในการยกระดับหลักนิติธรรมของประเทศไทยในหลายมิติ การถดถอยของดัชนีหลักนิติธรรมเหล่านี้สะท้อนถึงความท้าทายอย่างยิ่งต่อบทบาทของ ส.ส. ในการบัญญัติกฎหมายที่ส่งเสริมสิทธิการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายที่โปร่งใส และการแก้ไขปัญหาการทุจริต ส.ส. มีหน้าที่โดยตรงในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบเพื่อยกระดับหลักนิติธรรมของประเทศ

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาบทบาทของ ส.ส. ในการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการประเมินปัญหาเชิงโครงสร้างและพฤติกรรม ตลอดจนการเสนอแนวทางเชิงระบบเพื่อส่งเสริมให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกกลางที่เข้มแข็งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นแนวทางในการดำรงหลักนิติธรรมในสังคมไทยอย่างแท้จริง

[๓] World Justice Project, 2023, Rule of Law Index 2023 [Online], Available: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ส.ส. ในการส่งเสริมและคุ้มครองหลักนิติธรรมในกระบวนการนิติบัญญัติและการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน
๒. เพื่อประเมินปัญหาอุปสรรคและผลกระทบของการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ต่อการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม
๓. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาบทบาทของ ส.ส. ในการส่งเสริมหลักนิติธรรมให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๑. กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญ

การศึกษารoles of ส.ส. ในการส่งเสริมหลักนิติธรรมอยู่บนฐานแนวคิดสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และบทบาทของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ดังนี้

๑.๑ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือแนวคิดที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายและคุ้มครองสิทธิประชาชน [๑, น.๒๓] โดย เอ.วี. ไดซี่ (A.V. Dicey) เสนอว่าทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และอำนาจรัฐต้องไม่ใช้อำนาจ [๔] ขณะที่ ลอน แอล. ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) เน้นว่า “กฎหมายที่ดี” ต้องมีความชัดเจน ยุติธรรม และไม่ย้อนหลัง [๕] ส่วน โจเซฟ ราช (Joseph Raz) มองว่าหลักนิติธรรมเป็นกระบวนการที่ต้องโปร่งใส ไม่ลำเอียง และทำให้ประชาชนสามารถวางแผนชีวิตได้ภายใต้กฎหมาย [๖] แนวคิดเหล่านี้เป็นเกณฑ์สำคัญที่ ส.ส. ต้องใช้ในการตราและตรวจสอบกฎหมาย

๑.๒ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

มองเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอว่าการป้องกันอำนาจรัฐไม่ให้รวมศูนย์ ต้องแยกอำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบริหาร (Executive Power) และ อำนาจตุลาการ (Judicial Power) หากฝ่ายใดมีอำนาจมากเกินไปจะนำไปสู่เผด็จการ [๗] ในบริบทไทย ส.ส. มีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร หากกลไกสภาอ่อนแอ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักนิติธรรม

๑.๓ บทบาทของรัฐสภาในประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy)

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) เน้นความรับผิดชอบต่อผู้แทนที่ต้องตอบสนองประชาชน (Responsiveness) มากกว่าทำตามมติพรรค

[๔] Dicey, A. V., 1885, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London: Macmillan.

[๕] Fuller, L. L., 1964, The Morality of Law, New Haven: Yale University Press.

[๖] Raz, J., 1979, The Authority of Law: Essays on Law and Morality, Oxford: Oxford University Press.

[๗] Montesquieu, 1748, The Spirit of the Laws, New York: Hafner Press.

[๑, น.๑๓-๑๔] โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl) เชื่อว่าสภาพที่ดีต้องเปิดกว้าง มีการแข่งขัน และ รับผิดชอบ [๘] ขณะที่ เบอร์นาร์ต มานิน (Bernard Manin) เสนอว่า ส.ส. ควรมีอิสระ แสดงความเห็นได้อย่างเปิดเผย และยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจอย่างสันติ [๙] ส.ส. จึงต้องตัดสินใจ ด้วยดุลยพินิจบนฐานของหลักนิติธรรมและประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่เพียงผลประโยชน์พรรคหรือกลุ่ม

๒. พัฒนาการกรอบแนวคิด “หลักนิติธรรม” ในบริบทของสังคมไทย

หลักนิติธรรมในกฎหมายไทยมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยเริ่มรับอิทธิพลแนวคิดกฎหมายตะวันตกตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ ๕ เพื่อวางรากฐานระบบกฎหมายที่ชัดเจน [๑, น.๑๑] แม้แนวคิดจะยังไม่สมบูรณ์นักในยุคแรกเริ่ม แต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็เริ่มมีการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น [๑, น.๔๘] อิทธิพลจากกฎหมายมหาชนตะวันตก ในภายหลังได้ช่วยผลักดันการรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิและการตรวจสอบอำนาจรัฐ [๑, น.๗] จุดเปลี่ยนสำคัญคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ที่บัญญัติรับรอง “หลักนิติธรรม” อย่างชัดเจน เพื่อจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองประชาชน [๑, น.๓] ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ยังคงยืนยันความสำคัญนี้ [๒]

หลักนิติธรรมประกอบด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค ความชัดเจนของกฎหมาย ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบอำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ [๑, น.๕] อย่างไรก็ตาม การนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงยังคงเป็นความท้าทายในสังคมไทย [๑, น.๑๐] นอกจากนี้ ในส่วนของนักวิชาการไทย เช่น ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม ได้อธิบายความหมายของคำว่า หลักนิติธรรม ว่าหมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายอัยการเข้าสืบ หรือที่เรียกว่า การพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (Fair Trial) ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม [๑, น.๑๔] ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ ประการแรก คือ องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการที่สี่ คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึงการใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินใจนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม [๑, น.๑๘-๒๐]

[๘] Dahl, R. A., 1989, Democracy and Its Critics, New Haven: Yale University Press.

[๙] Manin, B., 1997, The Principles of Representative Government, Cambridge: Cambridge University Press.

บทบาทและอำนาจของ ส.ส. ในการคุ้มครองหลักนิติธรรม

บทบาทของ ส.ส. ในการคุ้มครองหลักนิติธรรม เป็นภารกิจสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจาก ส.ส. เป็นผู้แทนประชาชนที่มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสะท้อนเสียงของสังคมเข้าสู่กระบวนการนโยบาย ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นกลไกสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม ความเสมอภาค และการปกครองภายใต้กฎหมายที่ชอบธรรม สามารถพิจารณาได้ดังนี้

๑. กระบวนการนิติบัญญัติกับการส่งเสริมหลักนิติธรรมของสังคมไทย

กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process) เป็นกลไกสำคัญในการธำรงหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นกระบวนการที่กำหนด “กฎหมาย” ซึ่งเป็นเครื่องมือควบคุมอำนาจรัฐและเป็นกลไกกำหนดสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบที่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารประเทศ กระบวนการตรากฎหมายจึงต้องมีความรอบคอบ โปร่งใส เปิดรับฟัง และยึดโยงกับหลักความยุติธรรม

ในประเทศไทย ส.ส. ทำหน้าที่ในฐานะ “ตัวแทนของประชาชน” (Representatives of the People) ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอกฎหมาย พิจารณากฎหมาย และกลั่นกรองร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักประกันหลายประการในการส่งเสริมหลักนิติธรรมผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่

มาตรา ๑๓๓ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดยตรง ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการ สะท้อนถึงหลัก ความมีส่วนร่วม (Participation) และความยึดโยงของกฎหมายกับประชาชน [๒], [๑๐]

มาตรา ๑๔๘ ให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการยื่นเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) วินิจฉัยร่างกฎหมายที่สงสัยว่าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ซึ่งถือเป็นกลไกป้องกันไม่ให้กฎหมายที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนหรือขัดกับหลักการประชาธิปไตยมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ [๒]

มาตรา ๗๗ บัญญัติให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง และต้องจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายทุกฉบับก่อนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับหลัก “ศีลธรรมภายในของกฎหมาย” ของ Lon L. Fuller ที่ระบุว่ากฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตภายใต้กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรม [๒], [๕]

การมีกฎหมายที่ชอบธรรมมิใช่เพียงการตราโดยองค์กรนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องประกอบด้วยกระบวนการที่ยึดหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งรวมถึงความเป็นกลางของเนื้อหา ความไม่เลือกปฏิบัติ ความชัดเจนของบทบัญญัติ การไม่สร้างภาระเกินสมควรแก่

[๑๐] ทิศอาร์ไอ, ๒๕๖๕, ข้อเสนอเชิงนโยบาย: การปรับปรุงกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน [Online], Available: <https://tdri.or.th/policy-brief/public-participation-in-law-making> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

ประชาชน ตลอดจนการเปิดให้มีการตรวจสอบและวิพากษ์จากสาธารณะในระหว่างการพิจารณา
กฎหมาย

พระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นอีกหนึ่งกลไกที่เสริมความรอบคอบในกระบวนการร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้มีการประเมิน ความจำเป็นของกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบ และการติดตามประเมินผลหลังบังคับใช้ ซึ่งล้วน เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้กฎหมายมีความเหมาะสมและไม่ขัดกับหลักนิติธรรม [๑๑]

ในทางปฏิบัติ บทบาทของ ส.ส. ในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการ ลงมติ แต่ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อกฎหมาย พิจารณาความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และผลกระทบต่อประชาชน รวมถึงกล้าที่จะโต้แย้งหรือแก้ไข บทบัญญัติที่อาจละเมิดหลักนิติธรรม แม้จะขัดกับมติพรรคหรือแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งเป็นการ สะท้อน “อิสระในการใช้ดุลยพินิจ” ของผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน [๑, น.๕]

๒. กระบวนการนิติบัญญัติกับการส่งเสริมหลักนิติธรรมของต่างประเทศ

๒.๑ สหราชอาณาจักร (United Kingdom)

รัฐสภาสหราชอาณาจักร (Parliament of the United Kingdom) ถือเป็นต้นแบบ ของระบบรัฐสภาเสรีนิยมที่ให้ความสำคัญกับ หลักนิติธรรม (Rule of Law) อย่างยิ่ง [๑๒] หลักการนี้ เน้นย้ำว่าทุกคนรวมถึงรัฐบาล ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ชัดเจนเข้าถึงได้ และบังคับใช้อย่างเท่าเทียม โดยมีศาลที่เป็นอิสระและประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ [๑๒] บิงแฮม เซ็นเตอร์ ฟอว์ เดอะ รูล ออฟ ลอว์ (Bingham Centre for the Rule of Law) ชี้ว่ารัฐสภามีบทบาทสำคัญใน การตรวจสอบร่างกฎหมาย โดยเฉพาะผ่าน คณะกรรมาธิการเฉพาะ (Select Committees) เช่น คณะกรรมาธิการร่วมด้านสิทธิมนุษยชน (Joint Committee on Human Rights) ซึ่งมีหน้าที่ ตรวจสอบว่าร่างกฎหมายไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ [๑๒] การอภิปรายอย่างกว้างขวางและโปร่งใสใน สภาสามัญ (House of Commons) และ สภาขุนนาง (House of Lords) ยังช่วยให้ข้อกังวลและมุมมองที่หลากหลายได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้าน [๑๓] กลไกเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นมามี ความชอบธรรมและเป็นธรรม [๑๒]

๒.๒ เยอรมนี (Germany)

รัฐธรรมนูญเยอรมัน (กรุนท์เกเซทซ์/Grundgesetz) ยึดถือหลัก นิติรัฐ (เร็คซซ์ชตัท/ Rechtsstaat) เป็นรากฐานสำคัญ [๑, น.๒๙] หลักนิติรัฐนี้ไม่เพียงหมายถึงการปกครองโดยกฎหมาย เท่านั้น แต่ยังรวมถึงหลักการที่รัฐต้องผูกพันตนเองกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญในการกระทำทุกอย่าง เพื่อให้เกิดความยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความมั่นคงทางกฎหมาย [๑, น.๓, ๕] ซึ่งเป็นหลักประกันว่าอำนาจรัฐจะถูกจำกัดและตรวจสอบได้ [๑, น.๗] กระบวนการ

[๑๑] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๒, พระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๖๒, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

[๑๒] Bingham Centre for the Rule of Law, 2013, The Rule of Law and Parliament, London: British Institute of International and Comparative Law.

[๑๓] House of Commons, 2022, Select Committees: Guidance and Practice, London: Parliament Publications

ตรากฎหมายของ สภาผู้แทนราษฎร (บุนเดสทาก/Bundestag) สะท้อนหลักนิติรัฐอย่างชัดเจน ผ่านขั้นตอนที่เข้มงวด โดยร่างกฎหมายต้องผ่านการพิจารณาสามวาระอย่างละเอียด [๑๔] นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการ (Committees) ประจำสาขาต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายอย่างละเอียดก่อนนำเข้าสู่การประชุมใหญ่ของสภา เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายมีความสมบูรณ์และยุติธรรม [๑๔] ยิ่งไปกว่านั้น สภาพันธรัฐ (บุนเดสราท/Bundesrat) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่างๆ มีอำนาจร่วมในการพิจารณากฎหมายบางประเภท โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อรัฐเหล่านั้น [๑๔] การมีส่วนร่วมของ Bundesrat เพิ่มมิติของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ทำให้กฎหมายที่ผ่านการตราออกมาได้รับการพิจารณาจากหลายระดับ เพื่อความรอบคอบและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่มุ่งเน้นความถูกต้อง ชอบธรรม และความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย [๑๔], [๑, น.๗] กลไกเหล่านี้เป็นหลักประกันว่ากระบวนการนิติบัญญัติของเยอรมนีดำเนินไปภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐ เพื่อให้กฎหมายที่ออกมาเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง [๑๔]

๒.๓ สหรัฐอเมริกา (United States of America)

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ถือเป็นรากฐานสำคัญของระบบการปกครองในสหรัฐอเมริกา โดยแทรกซึมอยู่ในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมายและการบริหารราชการ [๑๕] หลักการนี้หมายถึงการที่ทุกคน รวมถึงผู้นำและองค์กรภาครัฐ ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ประกาศใช้อย่างเปิดเผย มีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียม และได้รับการตัดสินโดยศาลที่เป็นอิสระ [๑๕] การที่สหรัฐอเมริกามุ่งมั่นในหลักการนี้อย่างเข้มแข็ง สะท้อนผ่านกลไกต่างๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการ หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ค้ำจุนระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดหลักนิติธรรมของสหรัฐฯ ถูกจัดอยู่ในกลุ่ม “หลักนิติกระบวนการ” (Procedural Rule of Law) ซึ่งเน้นความโปร่งใสและยุติธรรมในกระบวนการ [๑, น.๕๖]

ในบริบทของกระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐฯ การที่รัฐสภา (Congress) ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายอย่างเข้มงวดผ่าน คณะกรรมการ (Committees) เช่น คณะกรรมการตุลาการ (Judiciary Committee) ซึ่งตรวจสอบว่าร่างกฎหมายละเมิด บัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) หรือไม่นั้น เป็นการยืนยันหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน [๑๕] บัญญัติว่าด้วยสิทธิ ถือเป็นรากฐานสำคัญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล [๑๕] การตรวจสอบนี้ทำให้มั่นใจได้ว่ากฎหมายที่ออกมาจะไม่ขัดต่อหลักสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรมที่ระบุว่า “ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย” และ “รัฐบาลต้องปฏิบัติตามกฎหมาย” [๑๕] นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้เชี่ยวชาญอย่างเปิดเผย หรือ การไต่สวนสาธารณะ (Public Hearings) ก็เป็นอีกกลไกที่ส่งเสริมหลักนิติธรรม [๑๕] การเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ทำให้กฎหมายมีความโปร่งใสมากขึ้น สะท้อนเจตจำนงร่วมกัน และช่วยป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ [๑๕] กระบวนการเหล่านี้ดำเนินไปภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ที่กำหนด แสดงถึงความมุ่งมั่นของระบบสหรัฐฯ ที่จะให้กฎหมายมีความชอบธรรมและตอบสนองต่อความยุติธรรม ซึ่งเป็นสาระสำคัญ

[๑๔] Bundestag, 2020, The German Bundestag and its Committees, Berlin: Deutscher Bundestag Press.

[๑๕] U.S. Congress, 2022, Congressional Oversight Manual, Washington, D.C.: Congressional Research Service.

ของหลักนิติธรรม [๑๕] ยิ่งไปกว่านั้น ระบบศาลในสหรัฐฯ ยังมีบทบาทสำคัญในการธำรงหลักนิติธรรม โดยพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทอย่างเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และยึดหลักความเป็นธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน [๑๕], [๑๖]

๒.๔ มาเลเซีย (Malaysia)

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในระบบการปกครองของมาเลเซีย โดยมุ่งเน้นให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปภายใต้กรอบของกฎหมายที่ชัดเจน โปร่งใส และมีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมแก่บุคคลทุกคน รวมถึงองค์กรภาครัฐ [๑, น.๑] แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน [๑, น.๕] ในระบบรัฐสภาของมาเลเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย (Federal Constitution of Malaysia) ถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการธำรงหลักนิติธรรม [๑, น.๗] กระบวนการนิติบัญญัติของมาเลเซียเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมายผ่านคณะกรรมการ (Committees) ต่างๆ ก่อนการลงมติในสภา เพื่อตรวจสอบเนื้อหาและความชอบด้วยกฎหมาย [๑, น.๘๑] การดำเนินการตามกระบวนการเหล่านี้เป็นไปเพื่อสร้างกฎหมายที่ชอบธรรม และเป็นธรรม อันเป็นการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในสังคมมาเลเซีย [๑, น.๑๖] นอกจากนี้ การมีศาลที่เป็นอิสระยังเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในมาเลเซีย โดยศาลมีบทบาทในการตีความและบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นกลาง เพื่อให้มั่นใจว่าสิทธิของประชาชนได้รับการคุ้มครอง และไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย [๑, น.๔] หลักนิติธรรมจึงเป็นรากฐานที่ช่วยส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมืองและความยุติธรรมในสังคมมาเลเซีย โดยทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการปกครองที่ยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ [๑, น.๒๔] การที่กฎหมายมีความชัดเจนและเข้าถึงได้ ยังช่วยให้ประชาชนรับทราบสิทธิและหน้าที่ของตนเองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของมาเลเซีย [๑, น.๒-๓]

๓. การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินกับการคุ้มครองหลักนิติธรรมของไทย

หลักนิติธรรมมิได้หมายถึงเพียงการมี “กฎหมาย” แต่รวมถึงการที่ผู้มีอำนาจรัฐทุกระดับ ต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมายอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และสามารถถูกตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา บทบาทของ ส.ส. จึงมีความสำคัญยิ่งในการถ่วงดุลอำนาจบริหารและธำรงหลักนิติธรรมผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญหลายประการ

๓.๑ กลไกตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดอำนาจของ ส.ส. ในการตรวจสอบรัฐบาลไว้ชัดเจน ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม (Interpellation) (มาตรา ๑๕๐) ส.ส. สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ของรัฐมนตรีนั้น เพื่อให้ชี้แจงข้อมูลหรือชี้แจงนโยบายต่อรัฐสภาและประชาชน เป็นการตรวจสอบเชิงประเด็นและเชิงนโยบาย [๒] การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Vote of No Confidence) (มาตรา ๑๕๑) หาก ส.ส. อย่างน้อยหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อกัน สามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลหรือ

[๑๖] Government Accountability Office, 2022, Understanding Congressional Oversight, Washington, D.C.: GAO Reports.

ทั้งคณะ ซึ่งอาจนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งของรัฐบาล [๒] การเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ (General Debate without Vote) (มาตรา ๑๕๒) เป็นกลไกเปิดพื้นที่ให้ ส.ส. อย่างน้อย ๑ ใน ๑๐ ยื่นอภิปรายเพื่อให้ข้อเสนอแนะหรือซักถามนโยบายสำคัญที่รัฐบาลต้องรับฟัง แม้ไม่มีผลลงมติแต่สร้างแรงกดดันทางการเมือง [๒] สิทธิของผู้นำฝ่ายค้านในสถานการณ์วิกฤต (Right of the Opposition Leader in Crisis Situations) (มาตรา ๑๕๕) เปิดโอกาสให้ผู้นำฝ่ายค้านร้องขอการประชุมร่วมรัฐสภาเพื่อตรวจสอบรัฐบาลในประเด็นความมั่นคงหรือเศรษฐกิจ [๒]

นอกจากกลไกข้างต้น ส.ส. ยังมีอำนาจในการร้องเรียนต่อองค์กรอิสระในกรณีพบพฤติการณ์ทุจริต (เช่น มาตรา ๒๓๖) [๒] และมีหน้าที่ในการพิจารณารายงานจากหน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (Office of the Auditor General of Thailand - OAG) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Anti-Corruption Commission - NACC) หรือคณะกรรมการตรวจสอบงบประมาณ (มาตรา ๒๓๔, ๒๔๔-๒๔๕) [๒] ซึ่งกลไกทั้งหมดเหล่านี้ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถ่วงดุลฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน เพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Political Accountability)

๓.๒ บทบาทของคณะกรรมการรัฐสภา

คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และ วิสามัญ (Ad Hoc Committees) ของสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นกลไกเสริมสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลอย่างลึกซึ้งในแต่ละด้าน เช่น กรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีอำนาจเรียกบุคคลหรือเอกสารมาชี้แจงตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พุทธศักราช ๒๕๕๔ [๑๗], [๑, น.๒] รายงานที่จัดทำโดยคณะกรรมการสามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลและกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด

๓.๓ ความท้าทายเชิงโครงสร้าง

แม้รัฐธรรมนูญจะมีกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง แต่ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรค เช่น ความเข้มแข็งของฝ่ายค้านในสภา (Strength of Parliamentary Opposition) หากฝ่ายค้านมีเสียงข้างน้อยเกินไปจะไม่สามารถใช้กลไกการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการครอบงำทางการเมืองของพรรคการเมืองใหญ่หรือผู้นำรัฐบาลที่มีอิทธิพลต่อ ส.ส. นอกจากนี้ หากมีสถานการณ์พิเศษ เช่น การรัฐประหาร หรือการยุบสภา ที่ส่งผลให้กระบวนการถ่วงดุลหยุดชะงัก และยังมีประเด็นกรณีการมีส่วนร่วมและความสนใจของประชาชนในการติดตามตรวจสอบยังมีจำกัด ซึ่งลดแรงกดดันทางการเมืองต่อรัฐบาล [๑, น.๒]

๔. วิเคราะห์เปรียบเทียบการส่งเสริมหลักนิติธรรมของต่างประเทศกับประเทศไทย

จากการศึกษากรณีศึกษาทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการส่งเสริมหลักนิติธรรมมีลักษณะร่วมที่สำคัญบางประการ แม้บริบททางการเมืองและรูปแบบสถาบันจะต่างกัน ดังนี้

[๑๗] กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๔). พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔. [Online]. Available: <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament/download/พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชี้แจง.pdf> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web):

๔.๑ กลไกและเครื่องมือตรวจสอบที่คล้ายคลึง

ทุกประเทศที่พิจารณาล้วนมีเครื่องมือพื้นฐานของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ (หรือกระบวนการถอดถอนในระบบประธานาธิบดี) การตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการตรวจสอบงบประมาณ เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นไทย อังกฤษ เยอรมนี หรือสหรัฐอเมริกา ต่างยอมรับว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีช่องทางเหล่านี้ในการควบคุมให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายและนโยบายที่ถูกต้อง การมีอยู่ของเครื่องมือเหล่านี้สะท้อนหลักการสากลของ การถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม “ไม่มีอำนาจใดอยู่เหนือการตรวจสอบ”

๔.๒ ความแตกต่างเชิงสถาบัน

แม้ทุกประเทศจะมีเป้าหมายร่วมกันในการคุ้มครองหลักนิติธรรม แต่รูปแบบสถาบันทำให้แนวทางต่างกันออกไป เช่น ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) (อังกฤษ เยอรมนี ไทย) ฝ่ายบริหารผูกพันกับเสียงข้างมากในสภา ทำให้การตรวจสอบโดยสภาอาจมีข้อจำกัดเพราะรัฐบาลคุมเสียงข้างมาก อย่างไรก็ดี ระบบเหล่านี้ได้พัฒนา “สมดุลภายใน” เช่น การใช้คณะกรรมการที่มีสมาชิกข้ามพรรค บทบาทของสภาสูงในอังกฤษคือ สภาขุนนาง (House of Lords) ในเยอรมนีคือ สภาพันธรัฐ (Bundesrat) และการอาศัยองค์กรตุลาการ/องค์กรอิสระมาสอบทานซ้ำ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี (Federal Constitutional Court) หรือ องค์กรผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Institutions) เพื่อถ่วงดุลเพิ่มเติม ตรงข้ามกับ ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) (สหรัฐอเมริกา) ที่ฝ่ายบริหารมิได้ขึ้นกับเสียงข้างมากในสภา สภาจึงมีแรงจูงใจสูงในการตรวจสอบอย่างเข้มแข็ง แต่ก็อาจเผชิญการตั้งต้นจากฝ่ายบริหารผ่านการอ้าง เอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร (Executive Privilege) หรือการเมืองแบบเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

๔.๓ การใช้อำนาจและวัฒนธรรมทางการเมือง

การที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจไว้ ไม่ได้หมายความว่า การใช้อำนาจนั้นจะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดว่าสภาจะจริงจังกับการตรวจสอบเพียงใด ยกตัวอย่าง สหรัฐอเมริกามีวัฒนธรรมรัฐสภาที่สมาชิกให้ความสำคัญกับบทบาท “ผู้ตรวจสอบ” จนเกิดคณะทำงานและศูนย์วิจัยสนับสนุนเต็มที่ มีการพัฒนาหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในสภาเพื่อเอื้อให้ทำหน้าที่นี้ได้ดี (เช่น ระบบ หน่วยงานวิจัยรัฐสภา (Congressional Research Service - CRS) [๑๕] ที่ช่วยสภาตรวจสอบข้อมูลจากฝ่ายบริหารอย่างมืออาชีพ) ในอังกฤษเองก็มีวัฒนธรรมของ ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (Ministerial Accountability) ที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาและพร้อมลาออกเมื่อเกิดความล้มเหลว [๑๓] ในทางตรงกันข้าม บางประเทศในอาเซียนที่แม้มีกลไกบนกระดาษ แต่หากวัฒนธรรมการเมืองยังเน้น อำนาจนิยม (Authoritarianism) หรือ ส.ส. ยังยึดติดกับระบบ อุปถัมภ์ (Patronage) ก็อาจทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างเกรงใจหรือสมยอมกับฝ่ายบริหาร ผลคือหลักนิติธรรมถูกบั่นทอนเพราะขาดการตรวจสอบที่แท้จริง

๔.๔ ผลกระทบเชิงระบบต่อหลักนิติธรรม

โดยภาพรวม ประเทศที่รัฐสภาสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้เข้มแข็ง มักมีระดับหลักนิติธรรมสูงกว่า การจัดอันดับดัชนีหลักนิติธรรมโลก (World Justice Project – Rule of Law Index) สะท้อนแนวโน้มนี้ เช่น ประเทศเยอรมนีและสหราชอาณาจักรอยู่ในกลุ่มอันดับต้น ๆ ของโลก ขณะที่ประเทศไทยมีคะแนนหลักนิติธรรมอยู่ที่ ๐.๔๙ ในปี ๒๐๒๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖) จัดอยู่อันดับที่ ๘๒ จาก ๑๔๒ ประเทศ [๓] ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลกและเป็นรองหลายประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการทำงานของรัฐสภาและสถาบันการเมืองถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคะแนนดังกล่าว ประเทศที่รัฐสภาอ่อนแอหรือถูกแทรกแซงบ่อยครั้ง (เช่น ถูกทำรัฐประหาร ยุบสภาบ่อย) จะสูญเสียกลไกตรวจสอบถ่วงดุล ส่งผลให้หลักนิติธรรมเชิงปฏิบัติตกต่ำลง เช่น ช่วงที่ไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๒) ซึ่งไม่มีสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง คะแนนดัชนีหลักนิติธรรมของไทยก็ลดต่ำกว่าช่วงที่มีรัฐบาลประชาธิปไตย

๔.๕ แนวโน้มการพัฒนา

แนวโน้มร่วมของหลายประเทศคือการเสริมศักยภาพรัฐสภาให้ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเท่าทันยุค ดิจิทัล (Digital) โดยรัฐสภาหลายประเทศได้นำเทคโนโลยีมาสนับสนุนแนวคิด “รัฐสภาอัจฉริยะ” (Smart Parliament) เช่น การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณในรูปแบบดิจิทัลที่ค้นหาได้ง่าย การถ่ายทอดสดการประชุมคณะกรรมการธิการ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มการให้สมาชิกฝ่ายค้านดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการธิการชุดสำคัญ เช่น อังกฤษ แคนาดา และบางช่วงของมาเลเซีย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าการตรวจสอบจะไม่ถูกฝ่ายรัฐบาลควบคุม อีกทั้งยังมีความร่วมมือระหว่างรัฐสภาต่างประเทศ เช่น ผ่านองค์กร สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union - IPU) [๑๘] และ เครือข่ายรัฐบาลเปิด (Open Government Partnership - OGP) เพื่อพัฒนา แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices)

อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวโน้มเชิงลบที่ต้องระวัง โดยเฉพาะภาวะการเมืองแบบ ขั้วแตกแยก (Political Polarization) ซึ่งอาจลดทอนความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ที่การไต่สวนหรือถอดถอนผู้นำมักถูกมองว่าขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าหลักนิติธรรม และในอังกฤษ กรณี เบร็กซิต (Brexit) แสดงให้เห็นว่าหากรัฐสภาไม่อาจหาฉันทามติได้อาจเกิดภาวะ อัมพาตทางนโยบาย (Policy Paralysis) ส่งผลให้รัฐบาลใช้อำนาจฝ่ายบริหารเกินขอบเขต ดังนั้น การรักษาดุลยภาพระหว่างการตรวจสอบที่เข้มข้นและการไม่ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองคือความท้าทายสำคัญของรัฐสภาในยุคปัจจุบัน

ปัญหาและอุปสรรคต่อบทบาทของ ส.ส. ในการส่งเสริมหลักนิติธรรมในประเทศไทย

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานที่ธำรงระเบียบและความชอบธรรมของรัฐประชาธิปไตย โดยกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน [๑๒] ในบริบทของประเทศไทย

[๑๘] Inter-Parliamentary Union, 2023, Parliamentary Oversight: Tools and Practices, Geneva: IPU.

ส.ส. ในฐานะตัวแทนของประชาชนในฝ่ายนิติบัญญัติ มีบทบาทสำคัญทั้งในกระบวนการตรากฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และการเป็นกลไกสะท้อนความต้องการของประชาชนสู่ระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมหลักนิติธรรมโดย ส.ส. กลับเผชิญอุปสรรคอย่างเป็นระบบในหลายมิติ ทั้งด้านโครงสร้างกฎหมาย วัฒนธรรมทางการเมือง กลไกของรัฐสภา คุณภาพของตัวผู้แทน และความสัมพันธ์กับประชาชน บทวิเคราะห์นี้มุ่งสำรวจอุปสรรคเชิงโครงสร้างและปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ใน ๕ มิติหลัก ดังต่อไปนี้

๑. มิติด้านกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหาร ในปี ๒๐๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ได้สร้างกลไกและบทบัญญัติหลายประการที่สั่นคลอนหลักการปกครอง ภายใต้กฎหมายของประชาชน โดยเฉพาะการสถาปนาอำนาจนอกรัฐสภาผ่านกลไกตุลาการซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และมีบทบาทสำคัญในการเลือกนายกรัฐมนตรี รวมถึงการยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นเจตจำนงของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ศีลธรรม หรือความสงบเรียบร้อย ยังเปิดช่องให้มีการตีความโดยรัฐและศาลอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการจำกัดสิทธิประชาชนโดยมิชอบ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ และ มาตรา ๑๑๖ ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก ปรากฏการณ์ “lawfare” หรือการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจัดการคู่แข่งทางการเมือง เช่น การยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุผลทางเทคนิค หรือการตีความข้อเสนอกฎหมายว่าเป็นการล้มล้างการปกครอง ล้วนส่งผลให้ ส.ส. ไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระ และประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อระบบยุติธรรม แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จะบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ แต่ก็ยังคงมีประเด็นที่ถูกวิจารณ์ว่าจำกัดอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติ และเปิดช่องให้องค์กรอิสระหรือกลไกนอกรัฐสภามีบทบาทสูงในการแทรกแซงทางการเมือง นอกจากนี้ ร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ผ่านมา ซึ่งมีอย่างน้อย ๘๐ ฉบับ โดย ๑๓ ฉบับผ่านวาระแรกแล้ว ความล่าช้านี้ส่งผลให้กฎหมายสำคัญไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันการณ์ และสะท้อนถึงประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของ ส.ส. ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหลักนิติธรรม

๒. มิติด้านการเมือง

วัฒนธรรมการเมืองในประเทศไทยยังฝังรากอยู่กับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การรวมศูนย์อำนาจ และความกลัวต่อการเปลี่ยนแปลง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ในฐานะผู้แทนที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมถูกจำกัด หนึ่งในปัญหาหลักคือ “วินัยพรรค” ที่เข้มงวดจนลดทอนเสรีภาพของ ส.ส. ในการลงมติตามหลักความเชื่อมั่นของตน แม้ในประเด็นสิทธิมนุษยชนหรือความยุติธรรม นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังสามารถใช้อำนาจต่อรอง เช่น การแต่งตั้งรัฐมนตรี หรือการจัดสรรงบประมาณ มาโนมน้าวหรือควบคุม ส.ส. โดยเฉพาะในพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งบั่นทอนระบบตรวจสอบและถ่วงดุล ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจนอกรัฐธรรมนูญ เช่น ทหาร ศาล หรือกลุ่มทุนใหญ่ ยังคงมีบทบาทสูงในการกำหนดทิศทางการเมือง ทำให้ ส.ส. จำนวนไม่น้อยเลือกที่จะไม่เสนอหรือสนับสนุนร่างกฎหมายที่อาจขัดแย้งกับกลุ่มอำนาจเหล่านี้ เพื่อหลีกเลี่ยงแรงเสียดทาน อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

ยังคงฝังรากลึกในการเมืองไทยโดยเฉพาะในการเมืองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของนักการเมืองที่อาจให้น้ำหนักกับประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะและหลักนิติธรรม วัฒนธรรมที่แยกประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากประโยชน์ส่วนรวมได้ยาก เป็นความเสี่ยงที่ทำให้หลักนิติธรรมอ่อนแอลง ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดด้านวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์และอำนาจนิยมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหลักนิติธรรม

๓. มิติด้านโครงสร้างองค์กรรัฐสภา

แม้รัฐสภาจะมีเครื่องมือในการตรวจสอบ เช่น การตั้งกระทู้ การอภิปราย หรือ คณะกรรมาธิการ แต่โครงสร้างขององค์กรกลับไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่เชิงหลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ วุฒิสภาในปัจจุบันมีอำนาจยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายภาคประชาชนมักล่าช้า หรือตกค้างโดยไม่มี การพิจารณาในสมัยประชุม อีกปัญหาคือ คณะกรรมาธิการสภาแม้จะเป็นกลไกสำคัญ แต่กลับมี ข้อจำกัดด้านอำนาจในการเรียกหน่วยงานมาให้ข้อมูล และมักจัดสรรตำแหน่งตามโควตาพรรค มากกว่าความเชี่ยวชาญที่แท้จริง การขาดงบประมาณสนับสนุนงานวิจัยทางกฎหมายและการมี บุคลากรผู้ช่วย ส.ส. ที่ไม่มีความรู้ทางนโยบายอย่างเพียงพอ ยังเป็นอีกปัจจัยที่ลดทอนความสามารถ ของ ส.ส. ในการส่งเสริมหลักนิติธรรมอย่างมีเนื้อหาและข้อมูลรองรับ ข้อมูลจากช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๗ แสดงให้เห็นว่าความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันรัฐสภามีแนวโน้มลดลง ส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐสภา “คว่ำ “ ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง โดยเฉพาะในวาระสาม ซึ่งสร้างความผิดหวัง และมองว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ นอกจากนี้ “ ฉายาสภา “ จากสื่อมวลชนยังสะท้อนถึงการ วิพากษ์วิจารณ์การทำหน้าที่ของ ส.ส. และ ส.ว. ปัญหาด้านการบริหารงานภายในสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรก็ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กรด้วย ดังนั้น จึงเป็น ข้อจำกัดเชิงกลไกและการบริหารจัดการภายในเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหลักนิติธรรม

๔. มิติด้านคุณภาพของ ส.ส.

คุณภาพของผู้แทนราษฎรในด้านความรู้ ทักษะ และจริยธรรมถือเป็นปัจจัยสำคัญ ต่อการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม ส.ส. ที่ขาดความเข้าใจในแนวคิดพื้นฐานของ Rule of Law ย่อม นำไปสู่การสนับสนุนร่างกฎหมายหรือการอภิปรายโดยปราศจากหลักการ และอาจเผลอสนับสนุน “Rule by Law” ที่เน้นการใช้กฎหมายเพื่อควบคุมประชาชนมากกว่าคุ้มครองสิทธิ นอกจากนี้ ส.ส. หลายรายยังขาดทักษะทางนิติบัญญัติ เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบจากร่างกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) การใช้สถิติ ข้อมูล หรือการอ้างอิงงานวิจัยเพื่อประกอบการอภิปราย อีกทั้ง ยังมีปัญหาการทุจริต ความไม่โปร่งใส และการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในกลุ่มผู้แทนบางส่วน ซึ่งทำลาย ความน่าเชื่อถือของสภาในสายตาประชาชน ประเด็นปัญหาด้านจริยธรรมและการทุจริตของ ส.ส. หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ปรากฏเป็นข่าวในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่น ของประชาชนต่อสถาบันนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดช่องว่างด้านความรู้ จริยธรรม และวิชาชีพ ของ ส.ส. ที่สามารถส่งผลกระทบต่อส่งเสริมหลักนิติธรรม

๕. มิติด้านความสัมพันธ์กับประชาชน

หลักนิติธรรมจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Rule of Law) อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาไทยยังไม่สามารถเชื่อมโยง ส.ส.

กับประชาชนได้อย่างแท้จริง การรับรู้ของประชาชนต่อ ส.ส. มักเชื่อมโยงกับภาพลักษณ์ในด้านลบ เช่น การซื้อเสียง การเล่นพรรคเล่นพวก หรือการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน มากกว่าการเป็นผู้นำด้านนโยบายที่ขับเคลื่อนสิทธิและความเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังขาดกลไกถาวรในการรับฟังความคิดเห็น เช่น สภาประชาชนระดับพื้นที่ หรือช่องทางดิจิทัลที่โปร่งใสในการรับข้อมูล แม้รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมาย แต่ขั้นตอนที่ยุ่งยากและการขาดเจตจำนงจาก ส.ส. ในการนำร่างเข้าสู่วาระสภาก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของร่วมของประชาชนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๖๔ ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม การดำเนินการยังเป็นเรื่องใหม่และเผชิญอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลและความเข้าใจของประชาชน ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึง และความต้องการมาตรการที่ชัดเจนจากภาครัฐในการเปิดช่องทางการสื่อสารและจัดเวทีประชาคม ส.ส. ควรมีบทบาทเชิงรุกในการส่งเสริมกลไกเหล่านี้ ดังนั้น จึงเป็นข้อจำกัดด้านวิกฤตความไว้วางใจและการมีส่วนร่วมซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมหลักนิติธรรมได้อีกด้านหนึ่งเช่นกัน

จากการศึกษาดังกล่าว จะเห็นว่าข้อจำกัดในการส่งเสริมหลักนิติธรรมโดย ส.ส. ในประเทศไทยไม่ได้เกิดจากปัจจัยเท่านั้น หากแต่เป็นผลจากโครงสร้างที่มีปัญหาในหลายระดับ ทั้งรัฐธรรมนูญ ระบบการเมือง กลไกภายในรัฐสภา คุณภาพของตัวผู้แทน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ทั้งในด้านกฎหมาย การเมือง และวัฒนธรรมทางสถาบัน เพื่อให้ ส.ส. สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้พิทักษ์หลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

แนวโน้มปัจจุบันและผลกระทบต่อการส่งเสริมหลักนิติธรรม

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๘ สถานการณ์การเมืองและกฎหมายไทยได้ปรากฏสัญญาณหลายอย่างที่สะท้อนทั้งความเปลี่ยนแปลง และ ความต่อเนื่อง ของปัญหาข้างต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสร้างหลักนิติธรรมในระยะยาว ดังนี้

๑. กระแสการเปลี่ยนแปลงหลังเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๖

แม้ประชาชนจำนวนมากเลือกพรรคที่มีนโยบายปฏิรูป แต่ด้วยกลไกรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เอื้อต่อเสียงข้างมาก ทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งสะท้อนว่าโครงสร้างอำนาจเดิมยังมีบทบาทสูง และยังคงเป็นอุปสรรคต่อการธำรงหลักนิติธรรม

๒. ความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญและกระบวนการประชามติ

รัฐบาลผสมชุดปัจจุบัน (ภายใต้การนำของพรรคเพื่อไทย) ประกาศนโยบายแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นสัญญาณเชิงบวก อย่างไรก็ตาม แนวทางการแก้ไขที่รัฐบาลเลือกคือการทำประชามติ ๓ ครั้ง เพื่อถามความเห็นประชาชนทีละประเด็น กระบวนการเช่นนี้ ใช้เวลานาน (คาดว่าจะอย่างเร็วจนถึงปลายปี พ.ศ. ๒๕๗๐) และรัฐบาลยังเสนอจะยกเว้นหมวด ๑ และ ๒ (เรื่องบททั่วไปและพระมหากษัตริย์) ไม่ให้แก้ไขในการประชามติครั้งแรก ทำให้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการประนีประนอมที่ยังไม่ตอบโจทย์การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเต็มที่ ฝ่ายภาคประชาสังคมและนักวิชาการจำนวนมากเรียกร้องให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ต้องเปิด

กว้างทุกหมวดและให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อสร้างฉันทามติใหม่ในสังคม แนวโน้มนี้บ่งชี้ว่าการต่อสู้เพื่อหลักนิติธรรมเชิงโครงสร้าง (รัฐธรรมนูญ) ยังคงดำเนินต่อไป แต่ก็เผชิญแรงต้านและความล่าช้า ซึ่งอาจทำให้ประเด็นหลักนิติธรรมยังไม่ได้รับการแก้ไขเร็ววัน

๓. การสิ้นสุดวาระ ส.ว. แต่งตั้งและการเปลี่ยนผ่านของวุฒิสภา

เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ ส.ว. ชุดแต่งตั้งโดย คสช. ครบวาระ ๕ ปี ทำให้ต้องมีการสรรหาและเลือก ส.ว. ชุดใหม่จำนวน ๒๐๐ คนตามรัฐธรรมนูญ ในด้านบวก ส.ว. ชุดใหม่ จะไม่มีอำนาจลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีอีกแล้ว (หมดบทเฉพาะกาล) ลดทอนการแทรกแซงเสียงข้างมากจากประชาชน แต่ในด้านลบ กระบวนการได้มาซึ่ง ส.ว. ใหม่ยังถูกวิจารณ์ว่าซับซ้อนและกีดกันคนรุ่นใหม่ (ผู้สมัครต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี และต้องเสียค่าสมัคร ๒,๕๐๐ บาท) รวมถึงวิธีการเลือกแบบแบ่งกลุ่มอาชีพที่ผู้สมัครในกลุ่มเดียวกันโหวตกันเอง ถูกมองว่าเอื้อกลุ่มผู้มีอำนาจเดิมมากกว่าเปิดให้คนหน้าใหม่จริง ๆ นักวิจารณ์ เช่น ฮิวแมนไรตส์วอตช์ (Human Rights Watch) ตั้งข้อสังเกตว่าระบบเลือก ส.ว. ดังกล่าว “ออกแบบมาเพื่อรักษาสภาพเดิม”^[๑๙] ดังนั้น แม้ ส.ว. ใหม่จะลดบทบาททางการเมืองลงบ้าง แต่ก็มิได้หมายความว่าฝ่ายอนุรักษ์จะหมดช่องทางคั่งงำกฎหมายหรือกระบวนการบางอย่างในสภา ซึ่งยังเป็นเงื่อนไขที่หลักนิติธรรมจะถูกท้าทายต่อไป

๔. กระบวนการยุติธรรมกับคดีการเมืองและสิทธิมนุษยชน

แนวโน้มอีกด้านหนึ่งคือสถานการณ์สิทธิพลเมืองและความยุติธรรมทางอาญายังน่ากังวล แม้เปลี่ยนรัฐบาลแล้วก็ตาม รายงานของ ฟรีดอมเฮาส์ (Freedom House) ปี ๒๐๒๔ (พ.ศ. ๒๕๖๗) จัดให้ไทยยังคงเป็นประเทศ “เสรีบางส่วน” (Partly Free) คะแนนรวม ๓๖/๑๐๐ ซึ่งต่ำกว่าประเทศประชาธิปไตยมาตรฐาน [๒๐] และดัชนีหลักนิติธรรมของ โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project) ปี ๒๐๒๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖) ไทยอยู่ลำดับที่ ๘๒ จาก ๑๔๒ ประเทศ (คะแนน ๐.๔๔ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยภูมิภาคทุกด้าน) [๓] ดังนั้น กลไกรัฐและฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องทำงานหนักในการฟื้นความเชื่อมั่นประชาชนว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง

๕. ผลกระทบต่อหลักนิติธรรม

จากแนวโน้มข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาเชิงโครงสร้างหลายด้านยังดำรงอยู่และกดทับความก้าวหน้าของหลักนิติธรรมในไทย ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้ง ระยะสั้น และ ระยะยาว เช่น ในระยะสั้น ความขัดแย้งทางการเมืองและการใช้กฎหมายเป็นอาวุธยังคงส่งผลให้สังคมขาดฉันทามติร่วมในเรื่องกติกาการอยู่ร่วมกัน การบังคับใช้กฎหมายเลือกปฏิบัติทำให้ความเคารพกฎหมายลดลง ส่วนในระยะยาว หากรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองไม่ถูกปฏิรูป ประชาธิปไตยไทยก็เสี่ยงจะติดหล่มกับดักเดิม ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เพราะงานวิจัยชี้ว่าประเทศที่ไร้หลักนิติธรรมไม่สามารถพัฒนาไปสู่ประเทศรายได้สูงได้เลย การที่ประเทศไทยยังติดอยู่ในกลุ่มรายได้ปานกลางส่วนหนึ่งก็เพราะปัญหาหลักนิติธรรมนี้เอง หลักนิติธรรมที่อ่อนแอทำลายความเชื่อมั่นของนักลงทุน ลดประสิทธิภาพนโยบายรัฐ และบั่นทอนความยุติธรรมในสังคม สุดท้ายประชาชนทุกคนต้องแบกรับ

[๑๙] Human Rights Watch, 2024, Thailand Events of 2023 [Online], Available: <https://hrw.org/world-report/2024/country-chapters/thailand> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

[๒๐] Freedom House, 2024, Freedom in the World 2024: Thailand [Online], Available: <https://freedomhouse.org/country/thailand/freedom-world/2024> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

“ราคา” ของวิกฤตหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็นความไม่ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน หรือโอกาสทางเศรษฐกิจที่หายไป

ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของ ส.ส. ในการส่งเสริมหลักนิติธรรม

ส.ส. เป็นสถาบันหลักที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรม โดยเฉพาะในสามด้านหลัก ได้แก่ การตรากฎหมาย การตรวจสอบฝ่ายบริหาร และการเป็นตัวแทนสะท้อนเสียงของประชาชน การเสริมสร้างบทบาทของ ส.ส. ให้มีประสิทธิภาพ จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการธำรงหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทยพบว่ามีข้อจำกัดทางโครงสร้าง วัฒนธรรม และการเมืองที่ขัดขวางไม่ให้ ส.ส. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ในการส่งเสริมหลักนิติธรรม รายงานนี้จึงมุ่งเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของ ส.ส. ในลักษณะองค์รวม โดยจำแนกออกเป็น ๘ กลุ่มยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. การยกระดับบทบาททางนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

๑.๑ พัฒนาแนวปฏิบัติในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เน้น “สาระสำคัญของสิทธิและความเป็นธรรม” โดย ส.ส. ต้องตั้งคำถามในทุกขั้นตอนของการออกกฎหมายนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างไร รวมถึงประเมินว่ากฎหมายมีโอกาสถูกบังคับใช้อย่างเลือกปฏิบัติหรือเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่สามารถตรวจสอบได้หรือไม่ ทั้งนี้ การอภิปรายในสภาควรเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนร่วมตรวจสอบกระบวนการและเนื้อหาของกฎหมาย

๑.๒ เสริมศักยภาพของ “สำนักวิชาการรัฐสภา” ให้เป็นหน่วยวิจัยเชิงนโยบายอิสระที่มีความสามารถในการจัดทำข้อเสนอเชิงหลักนิติธรรม โดยไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร ควรมีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทั้งเชิงกฎหมาย เศรษฐกิจ และสิทธิมนุษยชน พร้อมพัฒนาเครื่องมือวิเคราะห์ เช่น Regulatory Impact Assessment (RIA) และ Ethical Impact Assessment (EIA) ซึ่งจะช่วยประเมินทั้งผลประโยชน์และผลเสียของร่างกฎหมายอย่างรอบด้านก่อนการลงมติ

๑.๓ ส่งเสริมการพิจารณาร่างกฎหมายภาคประชาชนให้มีความรวดเร็ว โดยกำหนดกรอบระยะเวลา ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนออย่างชัดเจน เช่น ภายใน ๖๐ วัน นับแต่มีการตรวจสอบรายชื่อครบถ้วน และต้องเข้าสู่วาระพิจารณาอย่างเป็นทางการ โดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญลำดับรองจากร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ส.ส. ควรทำหน้าที่เป็นผู้ผลักดันร่างกฎหมายภาคประชาชนให้ได้รับการพิจารณาอย่างเท่าเทียม โดยไม่ถูกกลไกทางเทคนิคในสถาบันทอนหรือชะลอการพิจารณา

๑.๔ ส.ส. ต้องเป็นแบบอย่างในการยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรม และแยกแยะประโยชน์ส่วนตนออกจากประโยชน์ส่วนรวม เพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง ควรเน้นการบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับทางจริยธรรมต่อ ส.ส. อย่างเข้มงวด

๒. การเสริมประสิทธิภาพในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

๒.๑ ปรับข้อบังคับการประชุมรัฐสภาเพื่อเปิดโอกาสให้ ส.ส. มีเสรีภาพในการอภิปรายและลงมติในประเด็นที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือความเป็นธรรม แม้จะขัดแย้งกับท่าทีของพรรคการเมือง โดยยกเลิกบทลงโทษทางวินัยพรรคที่กดดัน ส.ส. ให้ลงมติตามมติพรรคในทุกกรณี

๒.๒ ส่งเสริมการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม ป้องกันการทุจริต โดยให้บุคคลภายนอก เช่น นักวิชาการ ผู้แทนจากภาคประชาสังคม เข้าร่วมกระบวนการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ

๒.๓ จัดตั้ง “สำนักงานวิจัยรัฐสภา” ที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูล วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาล ประสิทธิภาพงบประมาณ และผลกระทบเชิงระบบ เพื่อให้ ส.ส. สามารถตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์

๒.๔ ปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่จำกัดอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหรือบุคคลให้มาให้อำนาจ และกำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือโดยไม่มีเหตุผลสมควร พร้อมกำหนดกลไกการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเฉพาะกิจในกรณีทุจริตหรือวิกฤตระดับประเทศ

๓. การขยายบทบาทฝ่ายค้านและกลไกกำกับภายในรัฐสภา

๓.๑ สถาปนาหลักการว่า “ฝ่ายค้านคือผู้ตรวจสอบที่มีสิทธิเท่าเทียม” โดยกำหนดให้พรรคฝ่ายค้านมีบทบาทในกรรมาธิการสำคัญ เช่น การตรวจเงินแผ่นดิน งบประมาณ และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะประธานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee – PAC) ซึ่งควรมาจากฝ่ายค้านตามแบบอย่างในประเทศอังกฤษและมาเลเซีย

๓.๒ กำหนดวันอภิปรายโดยฝ่ายค้าน (Opposition Days) อย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ - ๒ วัน เพื่อให้ประเด็นที่รัฐบาลไม่ต้องการให้มีการอภิปราย เช่น การทุจริต ความล้มเหลวในการบริหาร หรือการละเมิดสิทธิ ได้รับการเปิดเผยในสภา ซึ่งจะเปิดช่องทางให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลอีกด้านหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐ

๓.๓ ปรับปรุงรูปแบบบทกระทู้ถามสดให้เป็นช่วงเวลาอภิปรายแบบสาธารณะต่อรัฐมนตรี ที่ต้องมีการตอบคำถามต่อหน้า เช่น รูปแบบ Prime Minister’s Question Time (PMQ) ของอังกฤษ และเพิ่มความถี่ของการตั้งกระทู้ให้ครอบคลุมทุกกระทรวงอย่างเป็นระบบ

๔. การปฏิรูปรัฐธรรมนูญและโครงสร้างรัฐสภา

๔.๑ ปฏิรูปองค์ประกอบของวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เพื่อลดอำนาจของกลไกอนุรักษนิยมที่ไม่มีความชอบธรรม และให้กระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีและคัดเลือกองค์กรอิสระสะท้อนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง

๔.๒ ปรับโครงสร้างอำนาจขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภาหรือภาคประชาชน โดยเฉพาะในด้านการรายงานผลการดำเนินงาน การใช้งบประมาณ และการเสนอแนะกฎหมาย

๔.๓ พิจารณายกเลิกหรือปรับแก้บทบัญญัติเรื่องยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายตามแผนที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งปรับกลไกการ

แก้รัฐธรรมนูญให้เอื้อต่อการปรับตัวของระบบการเมือง เช่น ลดเสียง ส.ว. ที่ต้องเห็นชอบ หรือยกเว้น ประชามติในบางกรณี

๕. การสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๕.๑ จัดให้มีเวทีปรึกษาสาธารณะในทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีผลกระทบกว้างขวาง เช่น กฎหมายเศรษฐกิจดิจิทัล สิ่งแวดล้อม หรือสิทธิเสรีภาพ โดยให้ประชาชนจากทุกภูมิภาคมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

๕.๒ พัฒนาระบบการถ่ายทอดสดการประชุมของรัฐสภาและกรรมาธิการ พร้อมทั้งเผยแพร่บันทึกการลงมติในรูปแบบที่เข้าถึงง่าย เช่น ฐานข้อมูลออนไลน์ หรือแอปพลิเคชันที่ประชาชนสามารถค้นหาการลงมติของ ส.ส. ได้ตามรายบุคคล

๕.๓ สร้างระบบ Petition ที่ให้ประชาชนยื่นข้อเสนอ ยุติติ หรือปัญหาเข้าสู่รัฐสภา โดยมีกลไกรับรองความถูกต้องของลายชื่อ และกำหนดให้สภาต้องหยิบยกเรื่องนั้นขึ้นพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนดหากจำนวนลายชื่อถึงเกณฑ์ เช่น ๑๐,๐๐๐ รายชื่อ

๕.๔ ส่งเสริมศูนย์ข้อมูลรัฐสภาให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยเผยแพร่กฎหมาย นโยบาย และกระบวนการทำงานของ ส.ส. พร้อมพัฒนาสื่อการเรียนรู้ทั้งออนไลน์และภาคสนาม เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน

๖. การปลูกฝังวัฒนธรรมรัฐสภาและจริยธรรมทางการเมือง

๖.๑ ส่งเสริมให้ ส.ส. มีคุณลักษณะของ “Statesperson” คือผู้ที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวม มีจริยธรรมและกล้าตัดสินใจในประเด็นที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนตน โดยจัดให้มีการประเมินด้านจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง

๖.๒ จัดหลักสูตรอบรมทั้งก่อนและระหว่างดำรงตำแหน่ง ส.ส. ให้ครอบคลุม เรื่องหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน ความโปร่งใส และประชาธิปไตยเชิงคุณค่า เพื่อยกระดับคุณภาพของตัวแทนประชาชน

๖.๓ ปรับปรุงประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภา ให้ทันสมัย และจัดตั้งกลไกกลไกที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเปิดช่องให้ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระร่วมพิจารณากรณีที่มีความร้ายแรง เช่น การทุจริตหรือผิดวินัยร้ายแรง

๖.๔ เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สิน ประวัติการทำงาน การใช้สิทธิออกเสียงของ ส.ส. โดยเคารพสิทธิส่วนบุคคลเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบได้และสร้างวัฒนธรรมที่ ส.ส. เคารพต่อเสียงของประชาชน

๗. การสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมและองค์กรอิสระ

๗.๑ สภาควรมีบทบาทในการกำกับติดตามองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักความยุติธรรม เช่น การตั้งกรรมาธิการติดตามการบังคับใช้คำพิพากษา และรายงานการตรวจสอบจากองค์กรเหล่านี้ต่อสาธารณะ

๗.๒ ทบทวนกระบวนการสรรหากรรมการและตุลาการ โดยใช้กลไกคณะกรรมการการเมืองสมานฉันท์ที่มีตัวแทนจากฝ่ายการเมืองและวิชาการ เพื่อถ่วงดุลคุณสมบัติและเจตคติของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนเสนอชื่อเข้าสภา

๗.๓ กำหนดให้มีกรรมการถาวรด้านกระบวนการยุติธรรม ทำหน้าที่ติดตามคำวินิจฉัย และเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายในกรณีที่คำวินิจฉัยสะท้อนช่องว่างทางกฎหมาย หรือการตีความ ที่ขัดกับหลักนิติธรรม

๘. การส่งเสริมการเรียนรู้สาธารณะและการมีส่วนร่วมของเยาวชน

๘.๑ จัดโครงการ “รัฐสภาสัญจร” เพื่อพบปะประชาชนในทุกภูมิภาค ให้ความรู้เรื่องสิทธิ หน้าที่ของพลเมือง และกระบวนการนิติบัญญัติ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมรัฐสภา

๘.๒ จัดกิจกรรม “รัฐสภาเยาวชน” (Youth Parliament) และโครงการจำลองการอภิปราย เพื่อฝึกฝนเยาวชนให้รู้จักกระบวนการอภิปราย ถกเถียงอย่างมีเหตุผล และยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย เพื่อพัฒนานักการเมืองรุ่นใหม่ที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม

บทสรุป

หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่เป็นธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถตรวจสอบได้ ส.ส. ในฐานะตัวแทนของประชาชนมีบทบาทสำคัญในการธำรงหลักนิติธรรม ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการสะท้อนปัญหาและความต้องการของสังคมเข้าสู่กระบวนการนโยบาย ควรเน้นการทบทวนกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน และผลักดันกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมสากลมากขึ้น โดยใช้ข้อมูลจาก WJP Index มาเป็นแนวทาง

รายงานนี้ได้วิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงบทบาทของ ส.ส. ในการส่งเสริมหลักนิติธรรม ทั้งในแง่ภารกิจเชิงโครงสร้าง กลไกที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่ยังดำรงอยู่ในบริบทของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดจากรัฐธรรมนูญ วัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์ ความไม่เป็นอิสระของรัฐสภา การขาดแคลนองค์ความรู้ จริยธรรม และการมีส่วนร่วมจากประชาชน ส.ส. ไม่ใช่เพียงผู้บัญญัติกฎหมายหรือผู้ตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการเป็น “สะพานเชื่อม” ระหว่างประชาชนกับอำนาจรัฐ โดยเฉพาะในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้ รายงานยังสะท้อนแนวโน้มสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๖๘ ซึ่งแม้จะมีสัญญาณของความหวังในบางด้าน เช่น ความตื่นตัวของประชาชน ความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการเปลี่ยนผ่านของวุฒิสภา แต่ก็ยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดจากโครงสร้างอำนาจที่สืบทอดจากอดีต และการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือจำกัดสิทธิพลเมือง

เพื่อตอบโจทย์การเสริมสร้างหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน รายงานจึงได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายใน ๘ กลุ่มยุทธศาสตร์ ทั้งในด้านการยกระดับบทบาทของ ส.ส. ในกระบวนการนิติบัญญัติ การตรวจสอบฝ่ายบริหาร การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ การสร้างความโปร่งใส การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การปลูกฝังวัฒนธรรมรัฐสภา การกำกับองค์กรอิสระ และการพัฒนาเยาวชนให้มีจิตสำนึกประชาธิปไตย

บรรณานุกรม

หนังสือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๒). พระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการ
ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๖๒. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
สำนักงานวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๕๖๕). บทบาทของวุฒิสภาในการส่งเสริม
หลักนิติธรรมในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วุฒิสภาไทย.
- Bingham Centre for the Rule of Law. (2013). The Rule of Law and Parliament. London:
British Institute of International and Comparative Law.
- Bundestag. (2020). The German Bundestag and its Committees. Berlin: Deutscher
Bundestag Press.
- Dahl, R. A. (1989). Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press.
- Dicey, A. V. (1885). Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London:
Macmillan.
- Fuller, L. L. (1964). The Morality of Law. New Haven: Yale University Press.
- Government Accountability Office. (2022). Understanding Congressional Oversight.
Washington, D.C.: GAO Reports.
- House of Commons. (2022). Select Committees: Guidance and Practice. London:
Parliament Publications.
- Manin, B. (1997). The Principles of Representative Government. Cambridge: Cambridge
University Press.
- Montesquieu. (1748). The Spirit of the Laws. Trans. Thomas Nugent. New York: Hafner Press.
- Raz, J. (1979). The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Oxford: Oxford University Press.
- U.S. Congress. (2022). Congressional Oversight Manual. Washington, D.C.: Congressional
Research Service.

สารสนเทศจาก World Wide Web

- กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๔). พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔. [Online]. Available: [https://www.parliament.go.th/
ewtadmin/ewt/parliament/download/พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชี้แจง.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament/download/พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชี้แจง.pdf)
[2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)

- ทีดีอาร์ไอ. (๒๕๖๕). ข้อเสนอเชิงนโยบาย: การปรับปรุงกระบวนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน [Online]. Available: <https://tdri.or.th/policy-brief/public-participation-in-law-making> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)
- Freedom House. (2024). Freedom in the World 2024: Thailand [Online]. Available: <https://freedomhouse.org> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)
- Human Rights Watch. (2024). Thailand Events of 2023 [Online]. Available: <https://hrw.org> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)
- Inter-Parliamentary Union. (2023). Parliamentary Oversight: Tools and Practices. Geneva: IPU. [Online]. Available: <https://www.ipu.org/> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)
- World Justice Project. (2023). Rule of Law Index 2023 [Online]. Available: <https://worldjusticeproject.org> [2025, July 25]. (สารสนเทศจาก World Wide Web)