

เอกสารประกอบการบรรยาย

เรื่อง

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จัดทำโดย

นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ

วิทยากร ๘ ๖.

บรรยายในโครงการพี่สอนน้อง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร  
กิจกรรม “การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”

วันอังคารที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

ณ ห้องกรรมาธิการ หมายเลข ๓๓๐๑ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

## บทที่ ๑

### บทนำ

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้แบ่งอำนาจเป็นสามองค์กร คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ป้องกันการเป็นเผด็จการ จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการแบ่งแยกอำนาจก็คือการป้องกันมิให้การใช้อำนาจซึ่งเป็นอธิปไตยของชาติตกไปอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม จึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสาม แต่ที่มีปัญหาในทุกประเทศคือการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารซึ่งฝ่ายบริหารมักมีอำนาจอย่างกว้างขวาง ปัญหาจึงมีอยู่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริต และยุติธรรม หน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติมีหลายประการแต่ในที่นี้ขอกล่าวเฉพาะ การควบคุม การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในแนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ ต่อรัฐสภา และรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของประเทศ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่ใช้ผ่านรัฐสภาเป็น อำนาจหนึ่งของอำนาจอธิปไตยตามระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็น อำนาจหน้าที่หนึ่งของรัฐสภาซึ่งมีความสำคัญไม่แพ้อำนาจอื่น ๆ ก็ คือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจในการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๙ ได้ กำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญให้มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อันเป็นการสอดส่องตรวจสอบและดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร นอกเหนือจากหน้าที่หลักคือการตรากฎหมาย หลักการที่กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนับเป็นหลักการอีกประการหนึ่งในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยที่มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ตามหลักการเมืองการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยนั้นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่าง ใกล้ชิดในหลายลักษณะเนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้แยกแยะกันอย่างสมบูรณ์และชัดเจน แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันกล่าวคือ รัฐบาลจะใช้อำนาจบริหารทำหน้าที่บริหารประเทศผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลใช้อำนาจในบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามนัยหมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กระทำได้หลายวิธี กล่าวคือ

๑. การตั้งกระทู้ถาม
๒. การเปิดอภิปรายทั่วไป
๓. การตั้งคณะกรรมการ
๔. การอนุมัติไม่อนุมัติกฎหมายต่าง ๆ
  - ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
  - พระราชกำหนดต่าง ๆ เป็นต้น
๕. การเห็นชอบในด้านต่าง ๆ
  - การประกาศสงคราม
  - การทำหนังสือสัญญาบางประเภท เป็นต้น

## บทที่ ๒

### การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม เป็นวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัตินำมาใช้เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๖ ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะกรณีปัญหาหรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ยังสามารถถามถึงนโยบายการบริหารงานของรัฐมนตรีในกรณีที่เกิดการบริหารงานผิดพลาดหรือไม่ตรงตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่จะกระทำเช่นนั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีจะตอบกระทู้ทุกกระทู้ เพราะเหตุว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกถือว่าเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อสมาชิกคนใดคนหนึ่งสงสัยการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารก็จะตั้งกระทู้ถามในปัญหาที่คนสนใจ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็จะได้มีโอกาสแถลงข้อเท็จจริงหรืออุปสรรคต่าง ๆ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบเพื่อจะได้ร่วมมือกันหาวิธีแก้ไขต่อไป

**กระทู้ถาม** คือ คำถามที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งอาจแบ่งลักษณะคำถามออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. กระทู้ถามที่ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง
๒. กระทู้ถามที่ถามเกี่ยวกับนโยบาย

กระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถามส่วนใหญ่เป็นกระทู้ถามที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง ทั้งนี้เพราะกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนมากกว่าที่เกี่ยวกับนโยบาย หรือไม่ก็ถามทั้งข้อเท็จจริงและนโยบายพร้อมกันไป

กระทู้ถามต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายถามข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถาม ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้จะมีได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นต้องมีคำชี้แจงประกอบก็ให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่ง

ต่างหาก คำถามข้อเท็จจริงที่อ้างตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซ้อนหรือมีลักษณะเป็นทำนองการอภิปราย นอกจากนี้กระทู้ถามจะต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. เป็นเชิงประชดเสียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย

๒. คลุมเครือหรือเข้าใจยาก

๓. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงว่าไม่ตอบ

๔. เป็นการให้ออกความเห็น

๕. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย

๖. เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ

๗. เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ราชการ

สำหรับกระทู้ถามที่เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบนั้น อาจจะต้องตั้งเป็นกระทู้ถามขึ้นใหม่ได้อีก ในเมื่อสาระสำคัญต่างกันหรือเหตุการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป

### กระทู้ถามมี ๒ ประเภท ได้แก่

๑. กระทู้ถามสด

๒. กระทู้ถามทั่วไป

### กระทู้ถามสด

กระทู้ถามสดคือกระทู้ถามที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

(๒) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

(๓) เป็นเรื่องเร่งด่วน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๗ กำหนดไว้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนหรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้ง

เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มการประชุมในวันนั้นว่าจะถาม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถามและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งให้กระทำสัปดาห์ละหนึ่งครั้งและให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

### การตั้งกระทู้ถามสดและ การวินิจฉัยกระทู้ถามสด

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓๘ กำหนดไว้ว่า การตั้งกระทู้ถามสด สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ครั้งละหนึ่งกระทู้ โดยให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มประชุมตามเวลาที่ประธานสภากำหนด โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถาม พร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดและกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่

กรณีที่มีกระทู้ถามสดเกินสามกระทู้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔, ข้อ ๑๓๙ กำหนดไว้ว่า ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาวินิจฉัยแล้วเกินจำนวนสามกระทู้ให้ประธานสภาจับสลากให้เหลือเพียงสามกระทู้ ในจำนวนสามกระทู้นี้ หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป ส่วนการแจ้งกระทู้ถามสดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทราบนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔, ข้อ ๑๔๐. กำหนดไว้ว่า กระทู้ถามสดที่ประธานสภาวินิจฉัยแล้วให้บรรจุเข้าระเบียบวาระกระทู้ถามสดและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบ

### กระทู้ถามทั่วไป

กระทู้ถามทั่วไปคือ กระทู้ถามที่ไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งของกระทู้ถามสด สมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามส่วนใหญ่ต้องการให้กระทู้ของตนเป็นกระทู้ถามสด

## การตั้งกระทู้ถามทั่วไป

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔, ข้อ ๑๔๔ กำหนดไว้ว่า การตั้งกระทู้ถามทั่วไปให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาโดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดไว้ว่า ให้ประธานสภาวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดมีลักษณะต้องห้ามของกระทู้ถาม หรือมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากกระทู้ครั้งก่อน และเมื่อวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในเจ็ดวัน

กระทู้ถามที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถาม ให้จัดส่งไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

## กระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๔๗ กำหนดไว้ว่า กระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้วให้ส่งราชกิจจานุเบกษาที่มีคำตอบกระทู้ถามมาเพื่อให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ หากรัฐมนตรีมีเหตุขัดข้องไม่สามารถตอบภายในกำหนดเวลา ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

## การบรรจุกระทู้ถามสดและกระทู้ถามทั่วไป

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ , ข้อ ๑๓๒ กำหนดไว้ว่า การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดได้ไม่เกินสามกระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปไม่เกินสามกระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปรอบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมาก ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ก็ได้

การตอบกระทู้ถามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ , ข้อ ๑๓๓ กำหนดไว้ว่า การตอบกระทู้ถาม ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่หรือติดราชการสำคัญ จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้ โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาก่อนถึงระเบียบวาระการพิจารณากระทู้ถาม ในการตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีจะขอ

เลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภา หรือแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาและให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด

การตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีสามารถตอบกระทู้ถามได้ ๒ ทาง คือ

๑) ตอบในที่ประชุมสภา

๒) ตอบในราชกิจจานุเบกษา

การตอบกระทู้ถามอาจตอบได้ทั้งการตอบในที่ประชุมสภาและตอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้แล้วแต่ผู้ตั้งกระทู้ถามมีความประสงค์จะให้ตอบทางใด ซึ่งต้องระบุไว้ในกระทู้ถามด้วยว่าจะให้ตอบทางใด กระทู้ถามที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษานั้น มีวิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับกระทู้ถามที่ให้ตอบในที่ประชุมสภา เพียงแต่รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามนั้นโดยทางหนังสือราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น การตอบนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๔๗ ได้กำหนดไว้ว่ากระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี

เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้วให้ส่งราชกิจจานุเบกษาที่มีคำตอบกระทู้ถามมาเพื่อให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ หากรัฐมนตรีมีเหตุขัดข้องไม่สามารถตอบภายในกำหนดเวลา ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ

วุฒิสภาก็สามารถตั้งกระทู้ถามได้กรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยเป็นการตั้งกระทู้ถามด่วน ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๓๔ เฉพาะในเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องชี้แจง หรือดำเนินการโดยทันที เกี่ยวกับ

- ประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือ
- มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัย สาธารณะ หรือ
- มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือ
- กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือ
- กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามจะเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างฉันทมิตรไม่มีลักษณะเด็ดขาดเหมือนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่ก็อาจทำให้รัฐบาลสั่นคลอนได้ ถ้าหากว่าการตอบกระทู้ถามนั้นไม่อาจสร้างความพึงพอใจให้กับสมาชิกได้ ฉะนั้นการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง รัฐมนตรีผู้ตอบจำเป็นต้องมีความรอบรู้ในกิจการงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และต้องใจกว้างพอที่จะรับคำติชมจากสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม ทั้งนี้เพื่อเป็นการผ่อนคลายความตึงเครียดในที่ประชุมสภาได้เป็นอย่างดี และเป็นการสร้างความพึงพอใจให้แก่สมาชิกเป็นส่วนรวมที่รัฐมนตรีหรือรัฐบาลยอมรับหรือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสมาชิกหรือแถลงข้อเท็จจริงให้สมาชิกในที่ประชุมทราบได้อย่างชัดเจน

## บทที่ ๓

### การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเหตุที่รัฐบาลบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๖ ได้บัญญัติไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๕ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่” และเมื่อแถลงต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ แต่ละปีตามมาตรา ๗๖ ฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นมาตรการสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งสามารถจะบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ซึ่งสามารถกระทำได้ในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ , ๑๕๙ และ มาตรา ๑๖๑ ได้กำหนดให้มีการอภิปรายทั่วไปในหลายลักษณะ ดังนี้

#### ๑. การอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภา

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งสามารถทำได้โดยสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเท่าที่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๑ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา นี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยการประชุมโดยมีกระบวนการพิจารณาดังนี้

- ๑) สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติต่อประธานวุฒิสภา
- ๒) ประธานวุฒิสภาบรรจุระเบียบวาระการประชุม
- ๓) ประธานวุฒิสภาแจ้งนายกรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ

๔) วุฒิสภาจัดให้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และ คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง และชี้แจงปัญหา

๕) การขอเปิดอภิปรายนี้ กระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

## ๒. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อรับฟังความคิดเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๙ ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งต่อประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

## ๓. การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หมายถึงการที่สภาดำเนินการปรึกษาพิจารณา วินิจฉัยหรือซักฟอกเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือเรื่องที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเมื่อสภา ปรึกษาพิจารณา วินิจฉัยหรือซักฟอกเรื่องใด ๆ แล้ว ต้องมีการลงมติว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรวมถึงการดำเนินการอย่างใดอย่างอื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เมื่อสมาชิกเห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกระทำการบริหารประเทศไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภารวมถึงมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็จะช่วยกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้ ดังนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

- การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุเรื่องที่จะขออภิปราย

- ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือ เรื่องที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือ ใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องแสดงหลักฐานการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย

เมื่อได้ยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๗๒

- เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้วให้ทำการตรวจสอบความถูกต้อง หากมีข้อบกพร่อง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ และหากตรวจสอบความถูกต้องขอญัตติแล้วให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

- นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่า่นั้นที่มีสิทธิอภิปรายชี้แจง ในการชี้แจงจะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกทีละคนเป็นลำดับไป หรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้

- เมื่อการอภิปรายได้ยุติลงแล้วห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้นจึงให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ

- การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ มิให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นวิธีควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่รุนแรงและมีความสำคัญกว่าวิธีอย่างอื่น เพราะเป็นกลไกของสภาที่ถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ หรือมีความบกพร่องหรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตไม่น่าไว้วางใจ เมื่อมีการขอเปิดอภิปรายและรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงหรือตอบข้อสงสัยของสภาได้ สภาผู้แทนราษฎร อาจลง

มติไม่ไว้วางใจอันจะส่งผลให้สภาพความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงทันที รวมถึงการดำเนินการอย่างอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย เช่นนี้ เมื่อการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีความสำคัญตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้การเสนอญัตติต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าว โดยมีได้ให้อำนาจกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการกั๊กแก่งและต้องการให้เกิดความสนใจจากสมาชิกอย่างแท้จริง

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต้องทำเป็นหนังสือโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่ต้องมีจำนวนผู้เสนอตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยในหนังสือต้องระบุเนื้อหาสาระในการขอเปิดอภิปราย โดยสามารถแบ่งได้เป็น ๒ กรณี

(๑) กรณีไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นมาตรการการควบคุมรัฐบาลทางการเมือง เมื่อรัฐบาลบริหารงานผิดพลาดก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติและส่วนรวม หรือไม่ได้เป็นตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งความผิดพลาดนั้นอาจจะมีหลักฐานหรือไม่ก็ได้ ถือเป็น การตรวจสอบทางการเมือง เพื่อแยกการตรวจสอบทางนโยบายออกจาก การตรวจสอบทางกฎหมายให้ชัดเจน หากสมาชิกสามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบตามจำนวนและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็สามารถดำเนินการเสนอญัตติดังกล่าวได้

(๒) กรณีไม่ไว้วางใจในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมาย หากรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร้ายวร้ายผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือใจฝืนบัพญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นมารการใหม่ของรัฐธรรมนูญที่นำกระบวนการถอดถอนหรือการลงโทษทางอาญาเข้ามาใช้ ซึ่งก่อนจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายในกรณีนี้ได้จำเป็นต้องมีการร้องขอให้ถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งก่อน โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทำเป็นหนังสือเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนรัฐมนตรี และต้องระบุพฤติการณ์ที่กระทำคามผิดของรัฐมนตรีในคำร้องขอเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายวร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือใจฝืนบัพญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พร้อมระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรพอที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.)จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และเมื่อมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนรัฐมนตรีต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ไม่ต้องรอผลการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือการพิจารณาพิพากษาดำเนินคดีของ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด ประธานสภาผู้แทนราษฎร สามารถดำเนินการตามกระบวนการของสภาผู้แทนราษฎรได้เลย

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะกระทำได้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถกระทำได้เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ การเปิดอภิปรายดังกล่าวจะต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นกฎเกณฑ์เพื่อช่วยควบคุมให้การประชุมเป็นด้วยความเรียบร้อย

เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่อภิปรายสิ้นสุด การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้อาจมีเหตุผล ๔ ประการ คือ

- (๑) เพื่อป้องกันการเสนอให้มีการชั่งชั่ง คือ ลงมติในเวลาที่เหมาะสมฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลหรือฝ่ายค้านมาประชุมน้อย การให้เลื่อนเวลาไปทำให้ทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสได้แนะนำสมาชิกของตนได้มาลงมติดังพร้อมเพรียงกัน
- (๒) ถ้าให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่อภิปรายสิ้นสุดลง สมาชิกจะลงมติไปโดยมีอารมณ์ที่ร้อนแรงเนื่องจากความโกรธเคืองในคำพูดที่อภิปรายจึงเป็นการไม่รอบคอบ
- (๓) สมาชิกอาจจะไม่มีเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่รัฐมนตรีได้ตอบหรือชี้แจง แสดงความเห็นการเลื่อนเวลาออกไปทำให้มีเวลาตรวจสอบใคร่ครวญถึงเหตุผล
- (๔) ทำให้สมาชิกมีโอกาสตรวจสอบมติสาธารณะชนว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐมนตรีอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ลงมติให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน

การกระทำเช่นนี้ถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎร จะมีมติไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีคะแนนเสียงมากกว่าก็ตาม การเปิดอภิปรายดังกล่าวนี้จะส่งผลให้ประชาชนเสื่อมความนิยมในรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ถ้าหากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงหรืออธิบายปัญหาต่างๆ ได้อย่างชัดแจ้งและให้เป็นที่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี รวมถึงพรรคร่วมรัฐบาลก็จะได้รับความนิยมของประชาชนมากยิ่งขึ้น การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มี ๒ กรณี คือ

### ๓.๑. การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสិทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยมีเงื่อนไข ดังนี้

- ก) ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ต่อสภาด้วย
- ข) เมื่อเสนอญัตติแล้ว นายกรัฐมนตรีจะยุบสภาไม่ได้
- ค) การเสนอญัตติถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรี ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้เสนอญัตติจะต้องไปยื่นเรื่องขอถอดถอนนายกรัฐมนตรีต่อประธานวุฒิสภาก่อน

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีกระบวนการพิจารณาดังนี้

- ๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร พร้อมหลักฐานการยื่นขอถอดถอนด้วย
- ๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร บรรจจะเป็ยบวาระ
- ๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ
- ๔) สภาผู้แทนราษฎรอภิปราย
- ๕) สภาผู้แทนราษฎรลงมติ โดยไม่ให้กระทำในวันอภิปราย
- ๖) ผลการลงมติ
  - (๑) ถ้าที่ประชุมสภามีมติด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ให้ประธานสภานำรายชื่อ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้นทูลเกล้า

(๒) ถ้าที่ประชุมสภามีมติไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เสนอญัตติหมดสิทธิเสนอญัตตินี้ในสมัยประชุมครั้งอื่น

เงื่อนไขพิเศษเมื่อครบ ๒ ปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษเมื่อครบ ๒ ปี ไว้ดังนี้

๑) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไม่ได้ เพราะเสียงไม่ถึงหนึ่งในห้า

๒) เมื่อครบ ๒ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่ง มีสิทธิเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

### ๓.๒. การอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลโดยมีเงื่อนไขว่า การเสนอญัตติเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ผู้เสนอญัตติจะต้องไปยื่นเรื่องขอถอดถอนรัฐมนตรีต่อประธานวุฒิสภาก่อน โดยมีกระบวนการพิจารณา ดังนี้

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร พร้อมหลักฐานการ ยื่นขอถอดถอนด้วย

๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร บรรจจะระเบียบวาระ

๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

๔) สภาผู้แทนราษฎรอภิปราย

๕) สภาผู้แทนราษฎรลงมติ โดยไม่ให้กระทำในวันอภิปราย

๖) การลงมติ

(๑) ถ้าที่ประชุมสภามีมติด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง รัฐมนตรีพ้นจาก ตำแหน่ง

(๒) ถ้าที่ประชุมสภามีมติไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง รัฐมนตรียังดำรงตำแหน่งต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอญัตติหมดสิทธิเสนอญัตตินี้ในสมัยประชุมนั้น อีก

เงื่อนไขพิเศษเมื่อครบ ๒ ปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดเงื่อนไขพิเศษเมื่อครบ ๒ ปี ไว้ดังนี้

๑) ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีไม่ได้ เพราะเสียงไม่ถึง ๑ ใน ๖

๒) เมื่อครบ ๒ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจำนวนมากกึ่งหนึ่ง มีสิทธิเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้

## บทที่ ๔

### คณะกรรมการธิการ

นอกจากมาตรการข้างต้นแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีกลไกสำหรับทำหน้าที่สอบสวนตรวจตรา สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลในรูปของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการเรียก เอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน พิจารณาหรือศึกษาเรื่องใด ๆ รวมทั้งยังทำหน้าที่รับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ปัญหาความเดือดร้อนและ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต่อสภา

**คณะกรรมการ** ถือว่าเป็นกลไกหนึ่งในการทำงานในระบบงานรัฐสภา รัฐธรรมนูญ เกือบทุกฉบับได้วางหลักเกณฑ์ให้สภาตั้งคณะกรรมการในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น และถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและถือเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ ฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ ในการพิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ได้นั้น จะต้องได้รับการมอบหมายจากสภา (สภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา) ก่อน หรืออาจเป็นการปฏิบัติภารกิจตามขอบเขตอำนาจและ หน้าที่ตามที่ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดไว้ เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการเสนอ ความเห็นหรือเสนอผลการพิจารณาต่อสภาที่เป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อประกอบการวินิจฉัยของสภาเท่านั้น จึงถือว่าเป็นอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน

คณะกรรมการนั้นมีหลายประเภท มีทั้งที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเพียงอย่างเดียว และที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอกที่สภาตั้งขึ้น คณะกรรมการมีหน้าที่ที่สำคัญคือ ต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่สภามอบหมาย เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา คณะกรรมการ นั้นมีหลายประเภท ตามแต่คุณสมบัติและกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ได้แก่

- ๑) คณะกรรมการสามัญประจำสภาคือ คณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นจาก บุคคล ผู้เป็นสมาชิกของสภานั้นเท่านั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นคณะกรรมการสามัญของสภา

ผู้แทนราษฎรก็จะแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการธิการสามัญของวุฒิสภาก็จะแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น

คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภามีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๙

ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓๑ คณะ และตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้วุฒิสภاتั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ การตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภานี้จะตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของแต่ละสภา

๒) คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะบุคคลที่สภาเลือกและแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา กล่าวคือ ถ้าเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ แต่งตั้งจากบุคคลธรรมดาทั่วไปซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ (ซึ่งในจำนวนนี้จะแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ได้) คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาก็ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือตั้งขึ้นจากผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือแต่งตั้งจากบุคคลธรรมดาทั่วไปซึ่งมิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ได้

คณะกรรมการวิสามัญมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา เป็นต้น ทั้งนี้ยังมีคณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการเต็มสภา และคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

๓) คณะกรรมการร่วม คือ คณะบุคคลซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเลือกและแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่สภามอบหมายโดยให้สภาผู้แทนราษฎรกำหนดจำนวน

๔) คณะกรรมการเต็มสภา คือ สมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ที่อยู่ในที่ประชุมสภาเป็นกรรมการทุกคนโดยมีประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการ

## บทที่ ๕

### บทสรุป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีหลายวิธีการด้วยการในการควบคุมฝ่ายรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งคณะกรรมการการ เป็นต้น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการควบคุมภายหลัง ส่วนมาตรการควบคุมล่วงหน้า นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ด้วยการพิจารณาและอนุมัติผ่านหรือไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญ ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชกำหนดต่าง ๆ เป็นต้น รวมทั้งยังให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการให้ความเห็นชอบในด้านต่าง ๆ เช่น การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาบางประเภท เป็นต้น ทั้งนี้ การไม่อนุมัติผ่านร่างกฎหมายหรือไม่ให้ความเห็นชอบในด้านต่าง ๆ นั้น ก็เท่ากับเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติยับยั้งการกระทำบางอย่างของรัฐบาลที่เห็นว่าไม่สมควรหรือไม่ถูกต้อง จนอาจเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องลาออกไป

อย่างไรก็ตามการที่ฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะจากระบบพรรคการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างสังกัดกันอยู่ จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอิสระในการพิจารณาอย่างแท้จริง การใช้อำนาจนิติบัญญัติยังรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ค่อนข้างยาก วิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวจึงไม่เอื้อต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากระบบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันเป็นระบบบริหารงานที่ยึดวัตถุประสงค์เป็นหลักไม่ผ่านกลไก นโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ยังคงเป็นแบบประเพณี ขาดความต่อเนื่องและเป็นระบบ การควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วยวิธีการดังกล่าวจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เพราะในความเป็นจริงจะมีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่มีอำนาจเหนืออีกฝ่ายอยู่เสมอ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่ได้ผลตามที่ได้มุ่งหวังไว้แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครอง

ประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นควบคุมฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทน  
ของประชาชน

## บรรณานุกรม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๔๔.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช ๒๕๔๔.

ทศพร ศิริสัมพันธ์, รศ. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน: รัฐสภาสาร ,สำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภา, ๒๕๓๔

กลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน “การอภิไม  
ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล”.สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๔๖.

พรรณีภา เปลี่ยนโมฬี นรรัตน์ พิมพ์เสน. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน:รัฐสภาสาร ,  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๒๕

# เอกสารประกอบการบรรยาย

## เรื่อง

### การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จัดทำโดย

นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ

วิทยากร ๘ ว

สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร

บรรยายในโครงการพืสน้อง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร  
กิจกรรม”การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจของสภาผู้แทนราษฎร

ชุดใหม่ตามรัฐธรรมนูญ ๕๐”

วันอังคารที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๒.๐๐ น.

ณ ห้องกรรมาธิการหมายเลข ๓๗๐๑ ชั้น ๗ อาคารรัฐสภา ๓

สารบัญ	หน้า
การบริหารราชการแผ่นดิน	
บทที่ ๑      บทนำ	๑
บทที่ ๒      กระทู้ถาม	๓
- กระทู้ถามสด	๔
- กระทู้ถามทั่วไป	๕
บทที่ ๓      การอภิปรายทั่วไป	๙
- การอภิปรายในวุฒิสภา	๙
- การอภิปรายเพื่อรับความคิดเห็น	๑๐
การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	๑๐
- การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	๑๔
- การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล	๑๕
บทที่ ๔      คณะกรรมาธิการ	๑๗
บทที่ ๕      บทสรุป	๑๙
บรรณานุกรม	๒๐