



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๕ เดือน พฤษภาคม ๒๕๖๓

ISSN 0125-0957



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

นางสาวบังอร อิมโอชา
ผู้อำนวยการ

นายประเสริฐ ดวงวิชัย

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา
นางพรพิมล ธิรคุณโกวิท
นายสรรเสริญ สืบสหการ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวอรินญา กীরติพงษ์ไพบูลย์
ผู้จัดการและสมุหบัญชี

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร
ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑-๘๘ ต่อ ๒๓๗

สำนักงานหนังสือพิมพ์ รัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ
โทร. ๒๘๒๖๑๘๑-๘๘ ต่อ ๒๒๙

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์บางกระบือ กทม. ๑๐๓๐๐
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละ หนึ่งร้อยแปดสิบบาท

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๔ เดือน พฤษภาคม ๒๕๖๗

ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

กระทู้ถาม

1

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐสภาเป็นสถาบันที่สำคัญที่ถือว่าเป็น
ตัวแทนของประชาชน ที่มีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยการ
ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ ตามบทบัญญัติใน
รัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการได้หลายวิธี กระทู้ถามก็เป็นวิธีการหนึ่งในการดำเนิน
การนั้น และเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะดำเนินการด้วยตนเอง หัวเรื่องนี้มีจุดประสงค์
ที่จะให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงความหมายของกระทู้ถาม วิวัฒนาการของกระทู้ถาม บทบาท
ของกระทู้ถามในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ลักษณะของกระทู้ถาม ประเภท
ของกระทู้ถาม ขั้นตอนการดำเนินการของกระทู้ถาม การถามและการตอบกระทู้ถาม
ปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับกระทู้ถาม ตลอดจนมีตัวอย่างของกระทู้ถามต่าง ๆ ด้วย

การแถลงนโยบายของรัฐบาลและการเปิดอภิปรายทั่วไป

40

เรื่องการแถลงนโยบายนี้ ผู้เขียนได้เขียนให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบาย
ของรัฐบาล เหตุผลและความจำเป็นที่รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ลักษณะนโยบาย
รัฐบาล ตลอดจนแนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งทั้งหมดนี้ผู้อ่านจะได้
ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลที่จะใช้ในการบริหารประเทศ อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชน
ทั้งประเทศ ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น เป็นการควบคุมราชการแผ่นดินชั้นเด็ดขาด
ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรี
เป็นรายบุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งได้ ในเรื่องนี้ผู้เขียนได้เขียนให้เห็นถึงลักษณะของ
การเปิดอภิปรายทั่วไป ความสำคัญของการอภิปรายทั่วไปและการเปิดอภิปรายทั่วไป
ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

74

รัฐธรรมนูญถือกันว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ก็มีสิ่งที่เป็น
เช่นเดียวกันกับกฎหมายอื่น ๆ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์การ
เปลี่ยนแปลงของสังคม เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทในการดำเนินการ
ต่าง ๆ ของประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะต้องเป็นกระบวนการที่แตกต่างจากกฎหมาย
อื่น ๆ หัวเรื่องนี้ผู้เขียนได้เขียนถึงอำนาจในการแก้ไขซึ่งก็เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย และ
บทบัญญัติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันได้แก่เรื่องผู้มีสิทธิ
เสนอขอแก้ไข ผู้พิจารณา วิธีการและระยะเวลา ปัญหาเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียง ปัญหา
เกี่ยวกับการนับจำนวนสมาชิก ตลอดจนการออกเสียงประชามติซึ่งเคยบัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญฉบับก่อน



LIART

กระทู้ถาม

โดย จร พันธุ์เป็รื่อง

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการทางศาล ระบบรัฐสภาไทยได้นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลย์อำนาจ มาใช้บังคับอย่างผสมกลมกลืนกัน จากการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลย์อำนาจมาใช้เ็นองทำให้รัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหารมีความสัมพันธ์กันและในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันทำให้อำนาจอธิปไตยไม่ตกไปอยู่กับผู้ใช้อำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ

การถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น เป็นการให้ผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายดำเนินการควบคุมและแทรกแซงซึ่งกันและกัน โดยให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ในการนี้รัฐสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเมื่อเห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง และไม่ดำรงกระรรมาธิการขึ้นศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจแทรกแซงการดำเนินกิจการของสภาได้เช่นกัน โดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาเพื่อพิจารณา มีสิทธิที่จะเข้าประชุมสภาและชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ที่สภาพิจารณา เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรกระทำการอันเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วครั้งใหม่ โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่ารัฐบาลหรือฝ่ายค้านเป็นฝ่ายที่ทำถูก เป็นต้น



การที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจล้มซึ่งกันและกัน โดยให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาลงมติไม่ไว้วางใจและรัฐบาลมีอำนาจยุบสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาลนั้น ทำให้เกิดการควบคุมซึ่งกันและกันจนทำให้ทั้งสองฝ่ายกระทำการต่าง ๆ ด้วยความระมัดระวังเพื่อป้องกันมิให้อีกฝ่ายหนึ่งใช้มาตรการขั้นรุนแรงถึงกับลงมติไม่ไว้วางใจหรือยุบสภาได้

ในระบบรัฐสภาไทย รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กระตุ่ถาม จึงถูกนำมาเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนั้นในที่นี้จึงขอกล่าวถึงกระตุ่ถาม เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงความหมายของกระตุ่ถาม บทบาทของกระตุ่ถามในการควบคุมการบริการราชการแผ่นดิน ลักษณะ และประเภทของกระตุ่ถาม การตั้งและการตอบกระตุ่ถาม การระงับหรือตกไปซึ่งกระตุ่ถาม และปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระตุ่ถาม

ความหมายของกระตุ่

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “กระตุ่” ไว้ว่า “กระตุ่(กฎ) น. ข้อที่ตั้งถามในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่คำถามซึ่งสมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงก็ดีหรือข้อนโยบายก็ดีอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี”

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดความหมายของคำว่า “กระตุ่” ไว้ว่า “กระตุ่ น. หัวข้อหรือข้อความที่ตั้งให้อธิบาย เช่น กระตุ่ธรรม, ข้อที่ตั้งถาม เช่น พระราชกระตุ่, ข้อที่ตั้งถามฝ่ายบริหารในสภานิติบัญญัติ”

นายคณิน บุญสุวรรณ ยติตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความหมายของคำว่า “กระตุ่” ไว้ในพจนานุกรมศัพท์รัฐสภาไทยไว้ว่า “กระตุ่ หมายถึง ข้อซักถามที่สมาชิกรัฐสภาถามรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเกี่ยวกับงานในหน้าที่”

จากความหมายของคำว่า “กระตุ่” ดังกล่าวเราอาจสรุปได้ว่า “กระตุ่” หมายถึง ข้อที่ตั้งถามหรือคำถาม ที่สมาชิกรัฐสภาตั้งขึ้นถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อนโยบายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ



วิวัฒนาการของกระทู้ถาม

กระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งของรัฐสภาไทย กระทู้ถามได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดไว้ใน มาตรา ๔๐ วรรคสองว่า “ในที่ประชุม สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” ต่อจากนั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในเวลาต่อมารวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้

ในระยะแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามไม่รัดกุม และมีลักษณะที่เป็นทั้งการซักถามและการอภิปรายรวมกันไปด้วย แต่พอถึงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๔๗๖ ก็ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งในข้อบังคับการประชุมดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการตั้งกระทู้ถามและการซักถามรัฐบาล โดยกำหนดให้สมาชิกที่ประสงค์จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง จะต้องทำเป็นหนังสือมีสมาชิกรับรอง ๔ คน ยื่นต่อประธานสภา และเมื่อประธานได้รับกระทู้ถามเป็นหนังสือแล้วก็จะแจ้งให้รัฐบาลทราบ รัฐบาลหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะตอบทันทีหรือจะกำหนดวันที่จะตอบก็ได้ หรือจะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินก็ได้แต่ต้องแสดงเหตุผล นอกจากนี้แล้วข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ยังห้ามมิให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามกันเองอีกด้วย

ในช่วงเวลาที่ใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖ การตั้งกระทู้ถามจะต้องกระทำเป็นหนังสือและต้องมีสมาชิกรับรอง ๔ คน แต่เมื่อประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๗ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถเสนอกระทู้ถามเป็นหนังสือได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง และยังกำหนดให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามได้สองทาง คือทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา หรือจะตอบในที่ประชุมก็ได้โดยให้ผู้ตั้งกระทู้ถามระบุว่าจะให้



ตอบทางใด จากนั้นเป็นต้นมาการตั้งกระทู้ถามจึงเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกและรัฐมนตรีก็สามารถตอบกระทู้ถามได้สองทางคือ ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือจะตอบในที่ประชุมสภา ตามแต่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามจะเป็นผู้กำหนด

มาตรการเกี่ยวกับกระทู้ถาม ได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งได้ประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๙๐ ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๘ ข้อบังคับการประชุมฉบับปี ๒๔๙๐ นี้ ได้กำหนดถึงการตั้งกระทู้ถามและการซักถามรัฐมนตรี ดังนี้

๑. การตั้งกระทู้ถามให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

ก. ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยมีข้อความสั้น ๆ และเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย การอ้างข้อเท็จจริงประกอบจะต้องรับรองว่าถูกต้อง และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงก็ให้ระบุไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

ข. ให้ระบุด้วยว่าจะให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา

๒. มิให้ตั้งกระทู้ถามที่

ก. เป็นเชิงประชดหรือเสียดสี

ข. เคลือบคลุม หรือเข้าใจยาก

ค. เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือได้มีการปฏิเสธแล้ว

ง. เพื่อให้ออกความเห็น

จ. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย

ฉ. ประสงค์จะทราบถึงกิจการภายในของต่างประเทศ

ช. ประสงค์จะทราบกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงาน

ในหน้าที่ราชการ

๓. กรณีที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพราะเป็นภัยสาธารณะหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสถียรภาพของประชาชน ซึ่งสมาชิกเห็นว่าสมควรที่รัฐมนตรีจะต้องรีบดำเนินการโดยทันที สมาชิกจะตั้งกระทู้ถามเป็นเรื่องด่วน โดยระบุให้ตอบในที่ประชุมสภาก็ได้ แต่ถ้าเป็นที่สงสัยว่าเป็นเรื่องด่วนหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานที่จะวินิจฉัย



๔. ประธานจะต้องรีบส่งกระทู้ถามไปเพื่อให้รัฐมนตรีเตรียมตอบและให้บรรจุเข้าระเบียบวาระโดยปกติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ส่งไปให้รัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วน ถ้าสมาชิกได้เสนอล่วงหน้าก่อนเวลาประชุมครั้งใดไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง ให้ประธานรีบจัดส่งไปเพื่อให้รัฐมนตรีเตรียมตอบในการประชุมครั้งนั้น มิเช่นนั้นแล้วให้ถือว่าต้องการให้ตอบในการประชุมครั้งต่อไป แต่รัฐมนตรีจะตอบในการประชุมครั้งนั้นก็ได้

๕. กระทู้ถามที่ระบุให้ตอบในที่ประชุมสภา เมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถามนั้นแล้ว ให้ประธานอนุญาตให้ถามตามลำดับ แต่ถ้ามีกระทู้ถามด่วนรวมอยู่ด้วย ประธานจะต้องให้ผู้ตั้งกระทู้ถามด่วนถามก่อน ส่วนในการถามนั้นผู้ตั้งกระทู้ถามไม่จำเป็นต้องอ่านคำชี้แจงประกอบ

๖. ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุม และมีได้มอบหมายให้สมาชิกผู้ใดถามแทนแล้วให้ถือว่าได้ถอนกระทู้ถามนั้น แต่ถ้ามีการมอบหมายให้สมาชิกผู้ใดถามแทน ผู้ได้รับมอบจะต้องแสดงหลักฐานเป็นหนังสือต่อประธานสภา ส่วนการขอถอนกระทู้ถามนั้นเป็นสิทธิของสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามที่จะกระทำได้

๗. เมื่อสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ตอบในที่ประชุมสภา แล้วผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่ประธานได้อนุญาตให้ซักถามต่อไป และในการตอบกระทู้ถามนั้นเมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมก็ได้

๘. ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีเวลาสำหรับกระทู้ถามไม่เกินหนึ่งชั่วโมง เว้นแต่เป็นเรื่องที่ถามหรือตอบค้างอยู่ ประธานจะอนุญาตต่อไปจนเสร็จเรื่องก็ได้ และในการประชุมแต่ละครั้งผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันจะถามรัฐมนตรีเกินกว่าสองเรื่องมิได้ เว้นแต่จะไม่มีการตั้งกระทู้ถามของผู้อื่นและรัฐมนตรีพร้อมที่จะตอบประธานสภาจึงมีสิทธิอนุญาตให้ถามต่อไปได้

๙. กระทู้ถามที่รัฐมนตรียังมิได้ตอบ ถ้ามีการเปลี่ยนสภาใหม่หรือเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีใหม่ ให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นระงับไป

การดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามวิธีดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้าง เช่น สิทธิในการถามรัฐมนตรีในที่ประชุมเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ตั้งกระทู้ถาม จะมอบหมายให้สมาชิกอื่นถามรัฐมนตรีแทนในที่ประชุมมิได้ แต่หลักการโดยกว้าง ๆ ของกระทู้ถามยังเป็นไปในแนวเดิม



บทบาทของกระทู้ถาม

ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยรัฐสภานั้นกระทู้ถามเป็นวิธีการหนึ่งที่มีความสำคัญมาก กระทู้ถามนั้นมักเกิดจากเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน เมื่อสมาชิกรัฐสภาทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชน ก็จะตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ฝ่ายบริหารทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งให้ฝ่ายบริหารได้แถลงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตลอดทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาให้สภาได้รับทราบ

แนวทางในการตั้งกระทู้ถามของแต่ละยุคแต่ละสมัยจะแตกต่างกันไปตามเหตุการณ์และความสนใจของสมาชิกรัฐสภาว่ามีแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร สมาชิกรัฐสภาในสมัยแรก ๆ ที่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญมักมีความสนใจไปในทางนโยบายการบริหารประเทศ กระทู้ถามในสมัยนั้นจึงมักเป็นกระทู้ถามในข้อนโยบาย เช่น กระทู้ถามของพระยาวิชัยราชสุนทร เรื่องรัฐบาลดำริจะช่วยชานา โดยตั้งกระทู้ถามถามรัฐบาลว่า “คณะกรรมการราษฎรได้ดำริที่จะช่วยเหลือชานาบ้างหรือยัง” ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาประธานกรรมการราษฎรในขณะนั้นได้ตอบว่า “เรื่องนี้ได้คิดและได้แถลงไว้ในคำแถลงนโยบาย หากจะช่วยเหลือได้แค่ไหนเพียงไรนั้นย่อมขึ้นกับงบประมาณเป็นสำคัญ” แต่ในปัจจุบันกระทู้ถามที่ตั้งถามรัฐมนตรีนั้นมีทั้งกระทู้ถามในข้อเท็จจริงเช่น ปัญหาข้าราชการประพฤตินิยมชอกดขี่ข่มเหงประชาชน และกระทู้ถามในข้อนโยบาย เช่น การช่วยเหลือชานา เป็นต้น

กระทู้ถามจะมีบทบาทต่อผู้เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สมาชิกรัฐสภาผู้ตั้งกระทู้ถามและสมาชิกอื่นที่อยู่ในที่ประชุมสภา รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ข้าราชการผู้ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และประชาชนผู้ประสบปัญหาที่เป็นสาเหตุของกระทู้ถาม ดังต่อไปนี้

๑. ทำให้สมาชิกรัฐสภาสนใจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินการที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ทำให้สมาชิกรัฐสภาในฐานะตัวแทนของปวงชนสนใจการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เมื่อเห็นว่าการบริหารงานของรัฐมนตรีคนใดหรือรัฐมนตรีทั้งคณะบริหารงานจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน สมาชิกรัฐสภาก็สามารถตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ อันเป็นการกระตุ้น



ให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเอาใจใส่ในการบริหารงาน และแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยังทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่เป็นต้นเหตุของการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาในการตอบกระทู้ถามจะเป็นแนวทางในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นอย่างดี

๒. เป็นตัวกระตุ้นให้รัฐบาลสนใจบริหารราชการแผ่นดิน กระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีนั้นมีทั้งเรื่องที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริง และเรื่องที่เป็นปัญหาข้อนโยบาย ในเรื่องที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงส่วนมากมักจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนของประชาชนได้รับทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชน สมาชิกก็สามารถตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงในปัญหาที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนตลอดทั้งแนวทางในการแก้ปัญหา ส่วนกระทู้ถามในข้อนโยบายนั้นจะเป็นคำถามที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหาร เช่น นโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายข้าว เป็นต้น กระทู้ถามในข้อนโยบายนี้จะทำให้ฝ่ายบริหารสนใจในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาตลอดทั้งแนวทางในการดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นกระทู้ถามจึงเป็นตัวกระตุ้นให้รัฐมนตรีเป็นผู้รอบรู้ในหน้าที่ของตนและสนใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกเรื่อง ทั้งยังเป็นผู้เข้าใจในนโยบายและวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างถูกต้อง

๓. เป็นเครื่องวัดความสามารถของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องเอาใจใส่ต่อการบริหารประเทศ และต้องระมัดระวังมิให้การบริหารของตนผิดพลาด จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน ในการตอบกระทู้ถามนั้นถ้ารัฐมนตรีบริหารงานอย่างหละหลวมหรือ ไม่มีความสามารถในการบริหารงานอย่างเพียงพอหรือไม่มีความรู้ในหน้าที่การงานของตนอย่างแท้จริง จะทำให้รัฐมนตรีไม่ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จนไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้อย่างถูกต้อง หรือตอบคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สามารถทราบนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างแน่นอน เช่น ในอดีตที่ผ่านมาเคยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งตั้งกระทู้ถามเรื่องราษฎรอดอยากไม่มีข้าวบริโภค เพื่อถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แต่รัฐมนตรีตอบว่าได้สอบ



ถามไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วได้รับรายงานว่าไม่มีราษฎรอยากในจังหวัดนั้นแต่อย่างใด สมาชิกได้ซักถามเพิ่มเติมว่าคำตอบของรัฐมนตรีไม่เป็นความจริง ความจริงมีประชาชนในจังหวัดนั้นอยากไม่มีข้าวบริโภคจนต้องขุดหัวกลอยหัวมันกิน และสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามได้ทำต่อรัฐมนตรีว่า ถ้าไม่มีการอยากจริงตนจะขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีการอยากจริงรัฐมนตรีต้องลาออกจากราชการรัฐมนตรีก็ได้ตอบรับคำท้าเพียงแต่ตอบเสียงไปว่าจะสอบข้อเท็จจริงไปยังจังหวัดนั้น ๆ อีกครั้งหนึ่ง ถ้ามีการอยากจริงก็จะช่วยเหลือ

กระทู้ถามอีกเรื่องหนึ่งเป็นกระทู้ถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเรื่องการรถไฟ ซึ่งในการซักถามของสมาชิกนั้นประเด็นหนึ่งได้ถามว่าทางรถไฟสายเหนือตรง “สะพานแม่พริก” ชำรุดไม่เห็นมีการซ่อมแซม กลัวจะเป็นอันตรายแก่ประชาชนผู้โดยสารรถไฟ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ตอบข้อซักถามว่าได้สั่งซ่อมแซมไปแล้วคงจะเสร็จในไม่ช้านี้ สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามได้ซักถามต่อไปว่าที่รัฐมนตรีตอบว่าจะเสร็จในไม่ช้า ความจริง “สะพาน-แม่พริก” ได้ซ่อมแซมเสร็จไปหลายเดือนแล้ว

ดังนั้น กระทู้ถามจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการวัดความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจ และความสนใจต่อปัญหา และนโยบายที่ใช้ในการแก้ปัญหาตลอดทั้งแนวทางในการบริหารประเทศได้เป็นอย่างดี และเมื่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบไม่สามารถตอบกระทู้ถามให้เป็นที่น่าพอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมองเห็นถึงความด้อยสมรรถภาพในการบริหารของรัฐมนตรีผู้นั้น อันอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้

๔. ช่วยกระตุ้นให้ข้าราชการเอาใจใส่ต่อหน้าที่ราชการมากขึ้น ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงกำหนด รัฐมนตรีจะสามารถตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้าราชการผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง เมื่อรัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถาม รัฐมนตรีจะต้องเตรียมข้อมูลที่จะใช้ในการตอบโดยให้ส่วนราชการและข้าราชการที่รับผิดชอบเป็นผู้รวบรวมข้อมูลให้ ทำให้ข้าราชการต้องเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่เพื่อมิให้เกิดความบกพร่อง อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารนั้นทำให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น เพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนคอย



ควบคุมดูแลอยู่ตลอดเวลา ว่าข้าราชการประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารหรือไม่ ดังนั้นการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังและเอาใจใส่ต่อการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเป็นผลดีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

๕. ทำให้รัฐบาลทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งกระจายกันออกไปในทุกภูมิภาคของประเทศจึงเป็นการยากที่รัฐมนตรีหรือรัฐบาลจะทราบปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ทุกเรื่อง รัฐบาลจึงต้องอาศัยสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากทุกภูมิภาคของประเทศเป็นผู้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในที่ต่าง ๆ วิธีหนึ่งที่สมาชิกวุฒิสภาจะแจ้งให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทราบได้ก็คือการตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้รัฐมนตรีดำเนินการหาข้อมูลเพื่อตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะกำหนดแนวทางเพื่อให้ข้าราชการผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ปัญหาต่อไป

นอกจากนี้การบริหารงานของคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องใช้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติให้กับข้าราชการและเจ้าพนักงานของรัฐ แต่การปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐในที่ต่าง ๆ ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศนั้น การที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะสามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึงนั้นเป็นไปได้ยาก เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควรจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนก็จะเป็นการยากที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะทราบปัญหานั้นได้ แต่รัฐสภามีสมาชิกที่มาจากทุกเขตของประเทศ สมาชิกเหล่านั้นสามารถที่จะทราบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของข้าราชการจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นกับประชาชนและสมาชิกเหล่านั้นก็สามารถแจ้งให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งวิธีหนึ่งที่ใช้กันอย่างได้ผลก็คือการตั้งกระทู้ถาม ถ้ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบถึงข้อเท็จจริงและแนวทางในการแก้ปัญหาการตั้งกระทู้ถามเช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีทราบถึงปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานของรัฐว่าเป็นประการใด ก็สามารถควบคุมและแก้ไขการทำงานของเจ้าพนักงานให้เป็นไปในทางที่ถูกต้องเพื่อให้เกิดความผาสุกขึ้นแก่ประชาชน



กระทู้ถามในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๓๖ ได้บัญญัติไว้ว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ได้โดยเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกแต่ละคน การถามนั้นจะต้องถามในที่ประชุมวุฒิสภาหรือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่ว่าสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามนั้นจะเป็นสมาชิกแห่งสภาใด ส่วนการตอบนั้นรัฐมนตรีจะไม่ตอบก็ได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี.....” นั้นมิได้หมายความว่า การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีจะต้องกระทำในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ตามความเป็นจริงข้อบังคับการประชุมของทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้การตั้งกระทู้ถามให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและในหนังสือนั้นผู้เสนอจะต้องระบุด้วยว่าจะให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมสภา ดังนั้นการถามและการตอบกระทู้ถามจึงกระทำได้สองทาง คือ ถามและตอบในที่ประชุมสภา กับถามและตอบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งหมายถึงถามเป็นหนังสือแล้วให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ลักษณะของกระทู้ถาม ประเภทของกระทู้ถาม ขั้นตอนการเสนอกระทู้ถาม การตอบกระทู้ถาม และการระงับหรือคิกไปของกระทู้ถาม จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ หรือข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๘ แล้วแต่ว่าสมาชิกของสภาใดเป็นผู้ตั้งกระทู้ถาม ซึ่งข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาในส่วนที่เกี่ยวกับกระทู้ถามนี้มีสาระสำคัญที่เหมือนกันในการกล่าวต่อไปนี้ผู้เขียนจึงขอใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักในการบรรยาย



ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๗ ข้อ ๑๑๒ ได้กำหนดว่า “การตั้งกระทู้ถาม ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมสภา

ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถาม ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก

คำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียนซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย”

จากข้อบังคับการประชุมดังกล่าวทำให้เราเห็นได้ว่าคำถามของกระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรีนั้นมิได้สองลักษณะ คือ คำถามที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี และคำถามที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี

ก. คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักเป็นการถามเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่นที่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามได้รับเลือกตั้งเข้ามา และมักเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องการการแก้ไข หรือต้องการให้รัฐมนตรีชี้แจง ปัญหาข้อเท็จจริงนี้อาจเป็นปัญหาที่ถามเกี่ยวกับสถิติที่อยากจะทราบ ปัจจุบันสมาชิกส่วนใหญ่มักตั้งกระทู้ถามในปัญหาข้อเท็จจริงกันมากกว่าข้อนโยบาย แต่มีบางครั้งที่สมาชิกตั้งกระทู้ถามโดยกำหนดหัวข้อเรื่องคล้ายกับจะเป็นกระทู้ถามในข้อนโยบาย แต่คำถามบางคำถามกลับเป็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาข้อเท็จจริง เช่น กระทู้ถามเรื่อง การส่งเสริมยาสมุนไพรและการแพทย์แผนโบราณ ซึ่งผู้ตั้งกระทู้ได้ถามประเด็นหนึ่งว่า “ขอทราบว่าประเทศไทยซื้อขายจากต่างประเทศเป็นเงินปีละเท่าไรและจะส่งยาเข้าให้น้อยลงจะได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้เพราะเหตุใด”

ข. คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสียก่อนเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ทราบถึงนโยบายการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีว่าจะไปในแนวทางใดเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในการนี้ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลง



ไว้ต่อสภา หรือดำเนินการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบายสมาชิกก็สามารถตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารได้เช่น กระทู้ถามเรื่องการส่งเสริมยาสมุนไพร และการแพทย์แผนโบราณ ซึ่งสมาชิกผู้เสนอได้ตั้งคำถามประเด็นหนึ่งว่า “ขอทราบว่าท่านมีนโยบายที่จะสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าสมุนไพรหรือการแพทย์แผนโบราณในประเทศไทยหรือไม่ หากสนับสนุนขอทราบถึงแผนการและนโยบาย หากไม่สนับสนุนขอทราบเหตุผล”

กระทู้ถามอาจมีคำถามที่เป็นคำถามในข้อเท็จจริงและคำถามในข้อนโยบายรวมกันมาในกระทู้ถามเดียวกันก็ได้ เช่น กระทู้ถามเรื่อง “การส่งเสริมยาสมุนไพร และการแพทย์แผนโบราณ” ดังกล่าวข้างต้น

ในกระทู้ถามนั้นมักจะมีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อให้รัฐมนตรีเข้าใจถึงคำถามที่ได้ตั้งถาม ซึ่งข้อเท็จจริงมักจะเกี่ยวกับภัยธรรมชาติเช่น อัคคีภัย อุทกภัยหรือเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการ เช่น การประพฤติมิชอบในวงราชการหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐมนตรีและข้าราชการที่ไม่เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งการอ้างข้อเท็จจริงนี้ผู้ตั้งกระทู้ถามจะต้องรับรองว่าถูกต้อง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม จึงย่อมถือได้ว่าข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างนั้นเป็นความจริง และในปัญหาบางเรื่องและผู้ตั้งกระทู้ถามจำเป็นต้องชี้แจงรายละเอียดประกอบก็อาจจะทำเป็นคำชี้แจงประกอบแยกเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากก็ได้

การตั้งกระทู้ถามมีจุดมุ่งหมายอยู่ประเด็นหนึ่งเพื่อให้รัฐมนตรีและผู้อื่นเข้าใจประเด็นได้อย่างชัดเจน ข้อบังคับการประชุมจึงกำหนดให้คำถาม ข้อเท็จจริงที่อ้างและคำชี้แจงประกอบจะต้องเป็นข้อความที่ไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียนซ้ำซากหรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

นอกจากกระทู้ถามจะมีลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้วข้อบังคับการประชุมสภายังกำหนดลักษณะของกระทู้ถามแต่ละกระทู้ถามว่าจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

(๑) เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย

(๒) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก

(๓) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ เว้นแต่กระทู้ถามที่ตั้งขึ้นใหม่ จะมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากกระทู้ถามเดิมที่ได้ตอบแล้วหรือที่ชี้แจงว่าไม่ตอบ หรือพฤติ



การณ์ในขณะที่ตั้งกระทู้ถามครั้งหลังได้เปลี่ยนแปลงไปจากตอนที่ตั้งกระทู้ถามครั้งแรก

(๔) เป็นการให้ออกความเห็น

(๕) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย

(๖) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ

(๗) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ สมาชิกสภาผู้ใดตั้งกระทู้ถามเสนอต่อประธานสภา ถ้าคำถามที่ตั้งถามนั้นมีลักษณะประการหนึ่งประการใดในเจ็ดประการดังกล่าวข้างต้น ก็ต้องถือว่ากระทู้ถามนั้นไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งเป็นอำนาจของประธานสภาที่จะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดที่สมาชิกตั้งถามมาถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ และถ้าประธานเห็นว่ากระทู้ถามใดไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมประธานสภาก็จะสั่งระงับกระทู้ถามนั้น

๒. ประเภทของกระทู้ถาม

เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับการประชุมแล้วจะเห็นได้ว่ามีกระทู้ถามอยู่ ๒ ประเภท คือ

(๑) กระทู้ถามด่วน และ

(๒) กระทู้ถามธรรมดา

ข้อบังคับการประชุมสภา ได้กำหนดเกี่ยวกับกระทู้ถามด่วนไว้ว่า “กรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันทีนั้น จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้” (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๑๑๖)

จากข้อบังคับการประชุมดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า กระทู้ถามด่วนนั้นเป็นกระทู้ถามที่สมาชิกตั้งขึ้นตามรัฐมนตรีในเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องรีบชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันที ซึ่งเรื่องที่สมาชิกจะตั้งเป็นกระทู้ถามด่วนได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน



(๒) เป็นเรื่องที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(๓) เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

(๔) เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

กระทู้ถามที่ไม่เข้าลักษณะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังกล่าวแล้วก็จะมิใช่กระทู้ถามด่วน หากแต่จะเป็นกระทู้ถามธรรมดาไป ซึ่งข้อบังคับการประชุมได้กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามด่วนหรือกระทู้ถามธรรมดา

ความแตกต่างในการปฏิบัติเกี่ยวกับกระทู้ถามด่วน และกระทู้ถามธรรมดาอยู่ที่ การตอบกระทู้ เพราะข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้อง และโดยปกติให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งไปสำหรับกระทู้ถามธรรมดา ส่วนกระทู้ถามด่วนนั้น ให้ประธาน สภารีบส่งกระทู้ถามด่วนนั้นไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องและต้องแจ้งไปด้วยว่าได้กำหนด จะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด ซึ่งการกำหนดเวลาดังกล่าว ประธานสภาจะต้องคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์ และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักในการพิจารณา

๓. ขั้นตอนการดำเนินการกับกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาที่ผู้ตั้งนั้นเป็นสมาชิก ในกระทู้ถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามต้องระบุว่าถามรัฐมนตรีกระทรวงใด โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง เช่น ปัญหาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ต้องถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปัญหาเรื่องเด็กไม่มีที่เรียน ต้องถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น แต่ในกรณีที่ผู้ตั้งกระทู้ถามถามปัญหาที่เกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง เช่น เรื่องการช่วยเหลือ ชาวนา ที่มีประเด็นที่ถามเกี่ยวกับเรื่องปุ๋ยราคาแพง เรื่องการขาดแคลนน้ำ และข้าวเปลือกราคาตกต่ำ เรื่องราคาน้ำมันและราคาข้าวเปลือกเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์ ส่วนเรื่องการขาดแคลนน้ำเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การตั้งกระทู้ถามที่เกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบของหลาย



กระทรวงเช่นนี้จะต้องตั้งถามนายกรัฐมนตรี เพราะถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล นอกจากนี้กระทู้ถามที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ก็ต้องตั้งถามนายกรัฐมนตรีเช่นกัน

เมื่อสมาชิกได้ยื่นกระทู้ถามต่อประธานสภาแล้ว ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณา ว่ากระทู้ถามนั้นถูกต้องตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้หรือไม่ มีลักษณะที่เป็น การต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่และเป็นกระทู้ถามด่วนหรือกระทู้ถาม ธรรมดา การวินิจฉัยของประธานสภาดังกล่าวเป็นประการใด เลขานุการรัฐสภาจะต้อง แจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น

เมื่อประธานได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกระทู้ถามที่ถูกต้องตามที่ข้อบังคับการประชุมสภา ประธานสภาจะต้องจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีซึ่งเกี่ยวข้องเพื่อให้รัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบได้ทราบถึงปัญหาที่ตั้งถาม และดำเนินการรวบรวมข้อมูลทั้งข้อเท็จจริงและ นโยบายที่จะใช้ในการแก้ปัญหา เมื่อรัฐมนตรีได้เตรียมการตอบและพร้อมที่จะชี้แจงใน เรื่องที่สมาชิกตั้งกระทู้ถามแล้วก็จะแจ้งมายังประธานสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

การตอบกระทู้ถามที่ผู้ตั้งถามระบุว่าให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาโดยปกติ ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เมื่อรัฐมนตรีพร้อมที่จะตอบก็จะมาตอบตามที่ ประธานสภากำหนด แต่ถ้ารัฐมนตรียังไม่พร้อมก็มีสิทธิ์แจ้งขอเลื่อนการตอบต่อประธาน สภาได้

ในกรณีที่ประธานสภาวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามด่วน ประธานสภา ต้องรีบส่งกระทู้ถามด่วนนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับแจ้งด้วยว่าจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด ซึ่งในการกำหนดเวลาเช่นนี้ประธานสภาต้องคำนึงถึง ความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นหลัก ส่วนการตอบกระทู้ถามนั้นรัฐมนตรีก็มีสิทธิ์ดำเนินการเพื่อตอบเช่นเดียวกับกระทู้ถาม ธรรมดา

ถ้าสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามระบุให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาก็จะส่งกระทู้ถามที่ได้รับการวินิจฉัยแล้วว่าถูกต้องไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ข้อบังคับการประชุมสภามีได้กำหนดระยะเวลาและวิธีการดำเนินการตอบของ รัฐมนตรีไว้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อรัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามจากประธานสภาแล้วก็จะ ดำเนินการรวบรวมข้อมูลในการตอบเช่นเดียวกับการรวบรวมข้อมูลในการตอบในที่ประ



ชุมสภาและเมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็จะแจ้งไปยังสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หลังจากนั้นสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาก็จะดำเนินการแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบว่ารัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามเรื่องนั้นแล้ว พร้อมทั้งสำเนาคำตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีไปด้วย

๔. การถามและการตอบกระทู้ถาม

ตามข้อบังคับการประชุมสภาเราจะเห็นได้ว่าการตอบกระทู้ถามกระทำได้สองทาง คือ การตอบในที่ประชุมสภา และการตอบในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะกระทำโดยวิธีใดนั้นสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามจะเป็นผู้กำหนดในกระทู้ถาม

(๑) การถามและการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา กระทู้ถามส่วนใหญ่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามมักจะกำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตอบในที่ประชุมสภาเมื่อกระทู้ถามได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภา และรัฐมนตรีพร้อมที่จะตอบแล้ว เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถาม ประธานสภาจะอนุญาตให้สมาชิกเจ้าของกระทู้ถาม แต่ละกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ตามลำดับกระทู้ถามที่บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภา แต่ถ้ามีกระทู้ถามด่วนประธานสภาต้องอนุญาตให้ถามก่อนกระทู้ถามธรรมดา และถ้ามีกระทู้ถามด่วนหลายกระทู้เป็นดุลพินิจของประธานสภาว่าจะให้เจ้าของกระทู้ถามด่วนคนใดถามก่อน

ในการซักถามนั้นสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น และในการถามนั้นสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามต้องถามรัฐมนตรีที่จะตอบกระทู้ถามนั้นโดยตรง ส่วนการตอบนั้นรัฐมนตรีจะต้องตอบโดยคำตอบ ข้อเท็จจริงตลอดจนคำชี้แจงประกอบจะต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียนซ้ำซากหรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย ถ้ารัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในครั้งแรกยังไม่หมดประเด็นหรือตอบไม่เป็นที่พอใจแก่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม ผู้ตั้งกระทู้ถามก็มีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง แต่ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามซักถามครบสามครั้งแล้วยังไม่หมดประเด็นและผู้ตั้งกระทู้ถามยังตั้งใจที่จะซักถามต่อไปอีกก็จะเป็นอำนาจของประธานสภาว่าจะอนุญาตให้ผู้ตั้งกระทู้ถามซักถามต่อไปอีกหรือไม่

การตอบกระทู้ถามนั้นรัฐมนตรีต้องมาตอบทุกครั้งที่กระทู้ถามได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุม เว้นแต่รัฐมนตรีจะขอลើนการตอบกระทู้ถามนั้นออกไปโดยแจ้งเหตุผลการขอลើนในที่ประชุมและกำหนดด้วยว่าจะตอบกระทู้ถามนั้นได้เมื่อใด การที่



รัฐมนตรีไม่ตอบกระทู้ถามที่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมแล้วโดยไม่แจ้งขอเลื่อน การตอบพร้อมทั้งเหตุผลเท่ากับเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีอันจะเป็นผลเสียหายต่อรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ตอบกระทู้ถามและรัฐบาลได้ ในกรณีเช่นนี้ได้เคยเกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรในอดีตโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง การช่วยเหลือ ชำนา เมื่อถึงวาระกระทู้ถาม สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามได้ซักถามแล้วแต่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบมิได้มาตอบกระทู้ถาม เป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรอภิปรายถกปัญหากันอย่างกว้างขวาง ในที่สุดก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งเสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติ ประนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ขาดความรับผิดชอบและบกพร่อง ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อสภา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็มีมติ เห็นด้วยกับญัตตินั้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากระทู้ถามเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐสภาที่ใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมควรที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะผลของการที่รัฐมนตรีไม่สนใจในกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาอาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่พอใจอันจะนำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือนำไปสู่การลงมติ ประนามดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วก็ได้

นอกจากรัฐมนตรีจะมีสิทธิขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามตามข้อบังคับการประชุมแล้ว รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๖ ในอดีตที่ผ่านมารัฐมนตรีใช้สิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามน้อยมาก เช่น ในสภาชุดที่เลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๒ มีกระทู้ถามที่คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่าไม่ตอบเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น คือ เรื่องผู้หนุนหลังผู้ก่อการร้ายตามจังหวัดชายแดน และในสภาชุดที่ผ่าน มาที่เลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๒๖ มีกระทู้ถามที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าไม่ตอบเพียงสองเรื่อง คือ เรื่องการแบ่งขายรถขององค์การขนส่งมวลชนและเรื่องชุดคอคอดแหลม มาลาญ

การถามและการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภานั้น การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งหนึ่ง ๆ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้ การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ จะบรรจุกระทู้ถามในระเบียบวาระการประชุมได้ไม่เกินห้ากระทู้



เว้นแต่มีกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วนประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามเกินกว่าห้ากระทู้ก็ได้ ซึ่งโดยปกติประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมไม่เกินห้ากระทู้ แต่ในอดีตเคยมีอยู่ครั้งหนึ่งเมื่อปี ๒๕๑๙ ในขณะที่นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดวันประชุมสำหรับการถามและตอบกระทู้ถาม แต่เพียงอย่างเดียวในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๑๙ ซึ่งการประชุมครั้งนั้นมีการถามตอบกระทู้ถามเป็นจำนวนถึง ๒๕ กระทู้ และหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่เคยมีการกำหนดวันประชุมสำหรับถามตอบกระทู้ถามอย่างเดียวโดยเฉพาะอีกเลย

ส่วนการถามและการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภานั้น ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้กำหนดให้ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาเฉพาะกระทู้ถามไม่เกินหนึ่งชั่วโมง แต่ถ้าเวลาหนึ่งชั่วโมงไม่เพียงพอประธานจะสั่งขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติที่วุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับกระทู้ถามเพราะมีกระทู้ถามที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาน้อยมาก

นอกจากนี้ในการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม ประธานจะไม่สั่งบรรจุกระทู้ถามของสมาชิกคนเดียวกันเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เพราะในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ข้อบังคับการประชุมสภามีให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่

(๒) การตั้งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้การตั้งกระทู้ถามให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา แต่ข้อบังคับการประชุมสภาก็มิได้กำหนดว่าในกรณีที่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามกำหนดให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา รัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตอบอย่างไร ดังนั้นในทางปฏิบัติเมื่อสมาชิกตั้งกระทู้ถามเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา ประธานสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากระทู้ถามนั้นมีลักษณะถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ และถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามกำหนดให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาจะดำเนินการส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตอบ เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็จะแจ้งมายังสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาว่าได้ตอบกระทู้ถามนั้นในราชกิจจานุเบกษาเล่มใด ตอนใด หน้าใด และวัน เดือน ปีอะไร และเมื่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้รับแจ้งการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็จะแจ้งให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามทราบพร้อม



กับสำเนาคำตอบของรัฐมนตรีจากราชกิจจานุเบกษาแนบไปด้วย ผลของการตอบกระทู้ถาม
ในราชกิจจานุเบกษาต่างไปจากการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาตรงที่การตอบใน
ราชกิจจานุเบกษาได้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและได้รับการโฆษณาโดยทั่วไป
แต่การตอบในราชกิจจานุเบกษานั้นสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามอาจไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน
เพราะไม่มีโอกาสได้ซักถามรัฐมนตรีเหมือนกับการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา
และถึงแม้ว่าการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาจะปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมสภา
แต่ก็ไม่แพร่หลายเหมือนการตอบในราชกิจจานุเบกษา

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระทู้ถาม

เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนและประเทศชาติอย่างมากมาในปัจจุบันทำให้
ให้สมาชิกสภาที่ารู้ซึ่งถึงปัญหาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อเร่งรัดให้รัฐบาล
ดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น โดยที่สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้โดย
ไม่ต้องมีพรรคการเมืองหรือสมาชิกอื่นรับรอง หรือร่วมเสนอเหมือนการเสนอญัตติ
ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทำให้สมาชิกสภาตั้งกระทู้ถาม
รัฐมนตรีกันเข้ามามาก โดยเฉพาะกระทู้ถามที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมี
จำนวนมากจนสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเวลาให้สำหรับการถามและตอบกระทู้ถามและรัฐมนตรี
ที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถที่จะตอบกระทู้ถามของสมาชิกได้หมดทุกกระทู้ถาม

ในอดีตที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรชุดที่มีอายุอยู่ระหว่าง ๒๒ เมษายน ๒๕๒๒
ถึง ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ มีสมาชิกตั้งกระทู้ถามทั้งหมด ๗๑๕ กระทู้ ในจำนวนนี้มีกระทู้ถาม
ที่ได้รับการตอบเพียง ๑๕๔ กระทู้ รัฐมนตรีขอไม่ตอบ ๑ กระทู้ เป็นกระทู้ถามที่
ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับ ๒๕ กระทู้ ส่วนที่เหลืออีก ๕๕๐ กระทู้ไม่ได้ตอบ
เพราะรัฐบาลลาออกในปี ๒๕๒๓ และมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๒๖ และใน
สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ผ่านมา (๑๘ เมษายน ๒๕๒๖ - ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙) สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามถึงประมาณ ๕๕๐ กระทู้ ในจำนวนนี้รัฐมนตรีตอบเพียง
๒๒๙ กระทู้ รัฐมนตรีขอไม่ตอบ ๒ กระทู้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับ ๒๕
กระทู้ ที่เหลือรัฐมนตรียังไม่ได้อ่านและระงับไปเพราะมีการยุบสภาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม
๒๕๒๙

จากการที่สมาชิกตั้งกระทู้ถามกันมาก และกระทู้ถามส่วนใหญ่สมาชิกมักกำหนด
ให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภา ทำให้กระทู้ถามเป็นจำนวนมากไม่ได้รับการตอบ



ส่วนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบนั้นก็เป็นเวลาที่เนิ่นนานกว่ารัฐมนตรีจะได้ตอบในที่ประชุมสภาเพราะในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งนั้นโดยปกติจะมีการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้เพียง ๕ กระทู้เท่านั้น

จากการที่กระทู้ถามได้รับการตอบช้า และกระทู้ถามค้างสภามากนั้นก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

๑. ทำให้มาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระทู้ถามไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะกระทู้ถามมักเกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนที่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามต้องการคำตอบโดยเร็ว แต่การตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาล่าช้าไม่ทันการ เช่น สมาชิกตั้งกระทู้ถามเรื่องปัญหาฝนแล้ง แต่กว่ารัฐมนตรีจะได้ตอบนั้นปัญหาฝนแล้งไม่มีเหลืออยู่แล้ว มีแต่ปัญหาน้ำท่วม ผลของการตอบกระทู้ถามล่าช้า ทำให้การพิจารณาปัญหาและวิธีการดำเนินการแก้ปัญหาต้องล่าช้าตามไปด้วย ส่วนกระทู้ถามที่ค้างสภาจนต้องระงับไปเมื่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นยิ่งแทบจะไม่ได้รับการพิจารณาในปัญหาที่เกิดขึ้นหรือถ้าได้รับการพิจารณาจากฝ่ายบริหารสมาชิกสภาก็มีโอกาสรับรู้วิธีการแก้ปัญหาได้น้อยมาก จึงทำให้เห็นได้ว่ากระทู้ถามเป็นมาตรการสำหรับใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้ผลน้อยมาก เพราะกระทู้ถามไม่สามารถกระตุ้นให้รัฐบาลและข้าราชการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ดีเท่าที่ควร

๒. ทำให้ภาพพจน์ของกระทู้ถามต้องเสียไป การที่มีกระทู้ถามค้างสภามาก และการตอบกระทู้ถามก็เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาและประชาชนได้เท่าที่ควร เป็นผลให้สมาชิกสภาไม่สนใจต่อการตอบกระทู้ของรัฐมนตรีเท่าที่ควร เพราะเห็นว่าล่าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกสภาที่อยู่ในที่ประชุมสภาในขณะที่รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามว่ามีจำนวนน้อยมาก ทำให้ทั้งผู้ตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น และประชาชนโดยทั่วไปไม่เห็นถึงความสำคัญของกระทู้ถาม อันส่งผลให้ภาพพจน์ที่มีต่อการแสดงบทบาทของกระทู้ถามต้องเสียไป

๓. ทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาไร้ผล การมีกระทู้ถามค้างสภามากโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ขั้นตอนการดำเนินการกับกระทู้ถามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมไร้ผล ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน



สืบหาวันนับแต่วันส่งกระทู้ตามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพราะจะบรรจุกระทู้ตาม
เข้าระเบียบวาระการประชุมได้คราวละห้ากระทู้ เว้นแต่ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่า
จำเป็นหรือเร่งด่วนเท่านั้นจึงบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมได้มากกว่าห้ากระทู้
ทำให้ไม่สามารถดำเนินการกับกระทู้ตามให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมได้ นอกจากนี้
นี้ในการตอบกระทู้ตามนั้นรัฐมนตรียังมีสิทธิขอเลื่อนการตอบได้ทำให้การตอบกระทู้ตาม
ต้องล่าช้าออกไปอีกจนทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้รับการแก้ไขช้าตามไปด้วย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระทู้ตามดังกล่าวผู้เขียนขอเสนอวิธีการแก้ไข นับตั้งแต่
การเสนอกระทู้ตาม การตอบกระทู้ตามและแนวทางที่สมาชิกสามารถใช้ในการควบคุม
การบริหารราชการแผ่นดินได้ดีกว่ากระทู้ตาม ดังนี้

๑. การเสนอกระทู้ตาม ในปัจจุบันสมาชิกสามารถตั้งกระทู้ตามได้โดยง่าย
เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิก จึงทำให้สมาชิกบางท่านตั้งกระทู้ตาม ตามรัฐมนตรี
ในเรื่องที่ไม่สำคัญนัก ดังนั้นเพื่อให้การตั้งกระทู้ตามเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม และเป็น
ปัญหาที่สำคัญที่สมควรได้รับการพิจารณาโดยเร็ว จึงสมควรให้สมาชิกอื่นเข้ามีส่วนใน
การพิจารณาก่อนที่จะเสนอโดยกำหนดให้การตั้งกระทู้ตามต้องมีสมาชิกอื่นรับรองไม่
น้อยกว่าห้าคนหรือมากกว่านั้น ซึ่งการกำหนดให้มีผู้รับรองการตั้งกระทู้ตามนี้จะทำให้
ผู้เสนอพิจารณากระทู้ตามอย่างรอบคอบ พร้อมทั้งจะทำให้ผู้ตั้งกระทู้ตามได้ศึกษาข้อมูล
อย่างละเอียดว่าสมควรที่จะตั้งกระทู้ตามหรือไม่ อันจะทำให้กระทู้ตามมีคุณภาพมากขึ้น
เพราะมีเช่นนั้นแล้วจะไม่มีสมาชิกคนใดให้การรับรองกระทู้ตามอย่างแน่นอน การ
กำหนดจำนวนผู้รับรองกระทู้ตามนี้จะกระทำได้โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา
ซึ่งวิธีการนี้ได้เคยนำมาใช้ตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร
พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งกำหนดให้กระทู้ตามนั้นต้องทำเป็นหนังสือมีสมาชิกรับรอง
๔ คน ยื่นต่อประธานสภา

๒. การตอบกระทู้ตาม การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระทู้ตามโดยกำหนดวิธี
การตอบกระทู้ตาม เช่น กำหนดให้เฉพาะกระทู้ตามด่วนเท่านั้นที่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ตาม
มีสิทธิเลือกได้ว่าจะให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา ส่วน
กระทู้ตามธรรมดา รัฐมนตรีต้องตอบในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ซึ่งการกำหนดวิธีการ
เช่นนี้ในข้อบังคับการประชุมสภาจะทำให้กระทู้ตามที่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระ
การประชุมมีได้แต่กระทู้ตามด่วนเท่านั้นซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก และมีจำนวนน้อย



จะทำให้กระทู้ถามที่ค้างสภามีจำนวนน้อยลงหรือไม่มีเลย

นอกจากนี้การกำหนดเวลาประชุมที่ใช้สำหรับการตอบกระทู้ถาม เช่น กำหนดวันประชุมสำหรับการตอบกระทู้ถามโดยเฉพาะ หรือกำหนดเวลาประชุมสำหรับกระทู้ถามให้มากขึ้น หรือกำหนดจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมให้มากขึ้น ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะทำให้จำนวนกระทู้ถามที่ค้างสภาลดน้อยลง แต่วิธีการเช่นนี้จะทำให้สภาต้องเสียเวลาในการพิจารณาเรื่องอื่นที่สำคัญกว่าเช่นการพิจารณาญัตติหรือร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ เว้นแต่การกำหนดเวลาประชุมสำหรับกระทู้ถามนั้นประธานสภาจะได้กำหนดเวลาประชุมที่นอกเหนือไปจากวันเวลาประชุมปกติของสภา

ส่วนการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาของรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามนั้นออกไปนานเท่าใดก็ได้โดยไม่มีกำหนดเวลา ทำให้เกิดความล่าช้าในการตอบกระทู้ถาม เป็นผลให้กระทู้ถามค้างสภามากขึ้น ทั้งยังทำให้สมาชิกสภาและประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นสมควรกำหนดระยะเวลาในการขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีไว้ในข้อบังคับการประชุม เช่นไม่เกินเจ็ดวัน อันจะเป็นผลให้กระทู้ถามได้รับการตอบมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นในปัจจุบัน รัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดว่าพร้อมจะตอบกระทู้ถามแต่ละเรื่องได้เมื่อใด ทำให้กระทู้ถามได้รับการตอบล่าช้าและทำให้ข้อบังคับการประชุมที่กำหนดให้โดยปกติให้บรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันส่งกระทู้ถามนั้นไปยังรัฐมนตรีไม่สามารถใช้บังคับได้ จึงสมควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมเพื่อกำหนดเวลาสำหรับการตอบของรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดให้รัฐมนตรีตอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับและถ้าจำเป็นรัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบก็ได้แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวัน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะกำหนดระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะต้องตอบไว้ก็ตาม ประธานสภาก็จะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งอาจจะต้องกำหนดวันประชุมสำหรับตอบกระทู้ถามโดยเฉพาะต่างหากไปจากวันประชุมธรรมดาก็ได้

๓. การดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีอื่นแทนกระทู้ถาม เนื่องจากกระทู้ถามค้างสภามาก และการตอบกระทู้ถามก็เป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ประสิทธิภาพของกระทู้ถามที่เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินลดลง การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องกระตุ้น



นั้นอาจจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกรัฐสภาก็สามารถดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีอื่นได้ เมื่อเห็นว่ามีปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นกับประชาชน ซึ่งวิธีการที่จะนำมาใช้แทนกระทู้ถามได้เป็นอย่างดีก็คือการเสนอญัตติเพื่อให้สภาพิจารณา และการเสนอปัญหาให้คณะกรรมการมาธิการพิจารณาสอบสวนศึกษา

ก. การแก้ปัญหาโดยการเสนอญัตติเมื่อสมาชิกเห็นว่าเรื่องใดที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นกับประชาชนก็สามารถเสนอญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาโดยมีสมาชิกอื่นรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน และถ้าปัญหานั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ หรือในทางใด ๆ ก็ตาม หรือในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง สมาชิกก็สามารถเสนอญัตติด่วนเพื่อให้สภาพิจารณาเป็นการด่วนก็ได้ โดยประธานสภาจะบรรจุญัตติด่วนนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมในโอกาสแรกที่จะทำได้ การเสนอปัญหาให้สภาพิจารณาในรูปของญัตติจะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการพิจารณาเร็วกว่าการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งในการพิจารณาญัตติโดยเฉพาะญัตติด่วนนั้นจะมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางและสมาชิกก็สามารถซักถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ทำให้มีการดำเนินการแก้ปัญหาได้เร็วขึ้น นอกจากนี้ผลการพิจารณาในญัตติเรื่องต่าง ๆ ที่ออกมาเป็นมติของสภายังเป็นแนวทางในการเสนอให้รัฐบาลดำเนินการปัญหาได้อีกด้วย

ข. การแก้ปัญหาโดยคณะกรรมการ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๙ ที่กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา โดยคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือจะเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ก็ได้

ในปัจจุบันคณะกรรมการมีบทบาทมากขึ้น การดำเนินงานของคณะกรรมการจะดำเนินไปทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม โดยเฉพาะคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งมีถึง ๑๒ คณะ ในวุฒิสภา และมี ๑๘ คณะในสภาผู้แทนราษฎร



คณะกรรมการการสามัญประจำสภาแต่ละคณะจะดำเนินการในแต่ละด้านตามที่สภาแต่งตั้งเป็นการถาวรจนกว่าสภาจะสิ้นอายุหรือสภามีมติเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ดังนั้นเมื่อสมาชิกเห็นว่ามีปัญหาที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนก็สามารถเสนอปัญหาเรื่องนั้นให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา เช่น เสนอเรื่องปัญหาการท้าวรื้อให้คณะกรรมการการคมนาคมพิจารณา หรือเสนอเรื่องเด็กไม่มีที่เรียนให้คณะกรรมการการศึกษาพิจารณา เป็นต้น การพิจารณาศึกษาสอบสวนปัญหาต่าง ๆ ของคณะกรรมการจะดำเนินไปอย่างรวดเร็วกว่าการตั้งกระทู้ถาม และคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงมาชี้แจงข้อเท็จจริงและวิธีดำเนินการแก้ไขได้โดยไม่ต้องรอคำตอบจากรัฐมนตรีและการใช้คณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเช่นนี้ยังอาจเป็นผลให้สภามีมติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเสนอไปยังรัฐบาล อันจะเป็นประโยชน์กับรัฐบาลในการดำเนินการแก้ปัญหาต่อไป

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าทางแก้ปัญหาคณะรัฐมนตรีและกระทู้ถามได้รับการตอบซ้ำ ที่สมาชิกสมควรจะนำมาใช้ก็คือการเสนอญัตติเพื่อให้สภาพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้น และการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการศึกษาสอบสวนเรื่องที่เกิดขึ้นแต่ไม่ได้หมายความว่าเมื่อสมาชิกใช้ทางแก้ทั้งสองวิธีนี้แล้วจะเลิกการตั้งกระทู้ถามไปเพราะกระทู้ถามก็ยังมีความจำเป็นอยู่ การแก้ปัญหาโดยการเสนอญัตติหรือเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาสอบสวนนั้น สมควรที่จะกระทำกับปัญหาที่ต้องการการพิจารณาแก้ไขเป็นการด่วนเท่าที่จำเป็น เพื่อให้กระทู้ถามที่ค้างสภาลดจำนวนลงและมีการตอบกระทู้ถามที่เป็นปัญหาได้เร็วขึ้นเท่านั้น

สรุป

กระทู้ถามเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่สมาชิกวุฒิสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาเองมีความสนใจในปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนขึ้นกับประชาชน จนต้องตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลและรัฐมนตรีสนใจในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแก้ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชน วิธีการของกระทู้ถามจะเป็นเครื่องวัดความรู้ความสามารถของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี ทั้งยังเป็นเครื่องกระตุ้นให้รัฐมนตรีเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติของข้าราชการได้อีกด้วย

ถึงแม้ว่ากระทู้ถามจะเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินขั้นต้นที่ไม่ได้ผลโดยตรงให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งก็ตาม แต่ผลของ



กระทู้ถามก็อาจทำให้เห็นถึงความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ จนเป็นสาเหตุนำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ เช่น ในอดีตที่เกิดในปี ๒๕๕๐ นายเลียง ไชยการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ในการตอบกระทู้ถามครั้งนั้นนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม แต่เมื่อผู้ตั้งกระทู้ถามได้ซักถามถึงสามครั้งแล้วนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้อย่างกระจ่างแจ้ง จึงเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการนำของนายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการจัดระเบียบพระคลังข้างที่ จนเป็นผลให้รัฐบาลของนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาต้องลาออกจากตำแหน่งในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ได้ด้วยความชอบธรรม

ในอดีตกระทู้ถามมีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในปัจจุบันระบบรัฐสภาไทยได้พัฒนาขึ้นตามลำดับ ทำให้บทบาทของกระทู้ถามลดลงเพราะปัญหาที่สำคัญส่วนใหญ่จะได้รับการพิจารณาจากสภาในลักษณะของญัตติ และการที่คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ได้ตามที่สมาชิกสภาเสนอก็มีส่วนลดบทบาทของกระทู้ถามลง นอกจากนี้การดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถามนี้ยังได้รับการตอบที่ล่าช้าหรือบางครั้งไม่ได้รับการตอบเลย ทำให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามและประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองตามที่ต้องการซึ่งการแก้ไขปัญหาล่าช้าในการตอบกระทู้ถามจะสามารถช่วยให้กระทู้ถามมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ดียิ่งขึ้น

ตัวอย่างกระทู้ถามด่วน

(สำเนา)

กระทู้ถามที่ ๘๕

ของ

จำลองนอก ทรงธรรม ปัญญาดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง การเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของ

ประธานาธิบดีประเทศกัมพูชาเสรี

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถามด่วน ตาม ขณพช. นายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกของสมาคมอาเซียนและบรรดาสมาชิกของสมาคมอาเซียนได้ให้การสนับสนุนประเทศกัมพูชาเสรี (เขมร ๓ ฝ่าย) ซึ่งมีเจ้านโรดมสีหนุเป็นประธานาธิบดีในการนี้ประเทศไทยก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลผสมกัมพูชาด้วยและสมาคมอาเซียนมีมติให้ถอนทหารเวียดนามออกไปจากประเทศกัมพูชาให้หมด ดังนั้นเจ้านโรดมสีหนุจึงได้เดินทางเข้ามาเจรจาติดต่อในประเทศไทยหลายครั้งทั้งเป็นความลับและเปิดเผย และครั้งหลังสุด เจ้านโรดมสีหนุได้เดินทางมาประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๖ และได้เดินทางไปเยี่ยมทหารกัมพูชาซึ่งสู้รบกับทหารเวียดนามใกล้ ๆ เขตแดนไทยทางด้านอำเภอสังขะ จังหวัดสุรินทร์ จนเป็นข่าวไปทั่วโลกแล้วนั้น จากกรณีดังกล่าวทำให้ต่างประเทศมองประเทศไทยไปแง่ที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลผสมกัมพูชาทุกรูปแบบไม่วางตัวเป็นกลางก่อให้เกิดผลเสียหายและเป็นผลร้ายต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เป็นการชักศึกเข้าบ้าน ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลจะต้องหาทางแก้ไขโดยด่วนที่สุด จึงขอเรียนถามว่า

๑. ท่านมีเหตุผลอะไร ในการที่อนุญาตให้ประธานาธิบดีของรัฐบาลกัมพูชาผสมเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในประเทศไทย

๒. ท่านได้ประเมินความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทยประการใดหรือไม่ ในการอนุญาตให้ประธานาธิบดีของรัฐบาลกัมพูชาผสมและบุคคลสำคัญอื่น ๆ เข้ามาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในประเทศไทย

๓. เนื่องจากมีชาวต่างประเทศเข้ามาทำการจารกรรมในประเทศไทยทุกรูปแบบ ขอรบกวนถึงมาตรการการป้องกันสถานที่สำคัญ ๆ ของทางราชการตลอดจนถึงการลงโทษผู้กระทำความผิด เพราะมีข่าวอยู่เสมอ ๆ ว่าเนรเทศผู้กระทำความผิดออกไปนอกประเทศแล้วแต่ปรากฏว่าผู้กระทำความผิดกลับมาปรากฏตัวอยู่ในประเทศไทยอีก

ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา



ตัวอย่างกระทู้ถามธรรมดา

(สำเนา)

กระทู้ถามที่ ๖๒

ของ

จำลองเอก ทรงธรรม ปัญญาดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง เงินรายได้ของสถานีวิทยุกระจายเสียงของส่วนราชการ

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ตาม ขพณฯ นายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

เนื่องจากคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ ๓๑/๒๕๑๕ สั่ง ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๕ เรื่อง ให้เร่งรัดจัดเก็บภาษีการค้าจากกิจการวิทยุกระจายเสียงของส่วนราชการ และให้สถานีวิทยุกระจายเสียงเหล่านั้นนำเงินรายได้ไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนได้นั้น จากคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงขึ้นอย่างมากมาตามส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และกรมตำรวจ โดยสถานีวิทยุเหล่านี้จะมีรายได้เป็นของตนเอง เช่น จากการโฆษณา การจัดรายการเพลงหรือรายการละครเป็นต้น ซึ่งรายการเหล่านี้จะมีการโฆษณาสินค้า หรือโฆษณาประเภทอื่น ๆ อีกมากมาย อัตราค่าโฆษณานี้แต่ละสถานีตั้งราคาไว้สูงมาก และแต่ละสถานีจะได้รับเงินรายได้จากค่าบริการต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วปีหนึ่ง ๆ คิดเป็นเงินหลายล้านบาท แต่เงินจำนวนดังกล่าวนี้ไม่ได้นำส่งเข้ากระทรวงการคลังแต่อย่างใด เพราะแต่ละสถานีจะอ้างคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวขึ้นมาอ้างจากข้ออ้างนี้ทำให้รัฐต้องขาดรายได้ไปปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนหลายล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถนำมาใช้พัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ประจำสถานีวิทยุของทหารและตำรวจแต่ละสถานีก็รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินอยู่แล้ว จากกรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินที่รัฐต้องสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรจะต้องวางมาตรการและแก้ไขโดยด่วน จึงขอเรียนถามว่า

๑. รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำเงินรายได้จากสถานีวิทยุกระจายเสียงของทหารและตำรวจซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศนั้น เข้าเป็นรายได้ของรัฐประการใดหรือไม่ ถ้าทำได้จะทำได้เมื่อไร ถ้าทำไม่ได้ เป็นเพราะเหตุใด

๒. รัฐบาลจะยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ ๓๑/๒๕๑๕ ซึ่งสั่ง ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๕ จะได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้เป็นเพราะเหตุใด

ขอให้อตอบในที่ประชุมสภา



ตัวอย่างกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

กระทู้ถามที่ ๓๕๘

ของ นายนิยม วรรณปัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เรื่อง การแก้ปัญหาผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำ

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ตาม ขพพช. นายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

เนื่องจากในปัจจุบัน ผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำมาก ราคาขายไม่คุ้มกับทุนที่ได้ลงไป เช่น ข้าวเปลือก ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่วเหลือง อ้อย และมันสำปะหลัง ฯลฯ ทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อนที่สุด รัฐบาลควรจะได้หามาตรการหรือประกันอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อพยุงราคาพืชผลของเกษตรกรไว้ให้ขายได้ในราคาที่พอจะเลี้ยงตัวได้ จากกรณีดังกล่าวมาแล้วนี้เป็นผลกระทบทะเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นการจำเป็นและสมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องหาทางแก้ไขโดยด่วน จึงขอเรียนถามว่า

๑. ขอทราบที่รัฐบาลมีมาตรการอย่างใดหรือไม่ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้ขายผลผลิตทางการเกษตรได้ในราคาที่คุ้มทุน และเนื่องจากในขณะนี้ปรากฏว่าราคาข้าวเปลือก ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่วเหลือง อ้อย มันสำปะหลัง ราคาตกต่ำมาก ขอทราบที่รัฐบาลจะแก้ไขอย่างไร จะมีการประกาศกำหนดราคา หรือจะช่วยเหลือพยุงราคาอย่างใดหรือไม่ ประการใด

๒. เนื่องจากเกษตรกรซื้อปุ๋ยในราคาแพง และปุ๋ยที่ซื้อไปบางครั้งก็เสื่อมคุณภาพหรือปลอมปน ขอทราบที่รัฐจะจัดหาปุ๋ยมาจำหน่ายให้ถึงมือเกษตรกรโดยตรง และขายให้แก่เกษตรกรในราคาที่ถูกลงหรือไม่ ถ้าได้จะทำได้เมื่อใด ถ้าไม่ได้ เป็นเพราะเหตุใด

๓. ขอทราบที่รัฐบาลมีโครงการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรในการลดต้นทุนการผลิต เช่น ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภาคเกษตรให้ถูกลง ลดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่นลงอย่างไรหรือไม่ ประการใด

๔. หลังจากรัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาท สินค้าประเภทปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช และอื่น ๆ ขึ้นราคา ท่านมีแผนและนโยบายที่จะช่วยเหลือค่าที่ส่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศโดยลดภาษีขาเข้า และลดภาษีเงินได้ช่วยชำระค่าขนส่ง ส่วนชาวนา ชาวไร่ และกรรมกร ท่านจะช่วยเหลืออย่างไร

ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา



คำตอบกระทู้ถามที่ ๓๕๘
ของ นายนิยม วรรณปัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง การแก้ปัญหาผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำ

ข้าพเจ้า นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายสมหมาย สุนทระกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และ เรืออากาศโท ศุภี มหาสันทนะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ให้เป็นผู้ชี้แจงตอบกระทู้ถามเรื่อง การแก้ปัญหาผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำ ข้าพเจ้าขอตอบกระทู้ถามของท่าน สมาชิกผู้มีเกียรติ ดังนี้

คำถามข้อ ๑ ขอรบกวนว่ารัฐบาลมีมาตรการอย่างไรหรือไม่ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้ขายผลผลิตทางการเกษตรได้ในราคาที่คุ้มทุนและเนื่องจากในขณะนี้ปรากฏว่าราคาข้าวเปลือก ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่วเหลือง อ้อย มันสำปะหลัง ราคาตกต่ำมาก ขอรบกวนว่ารัฐบาลจะแก้ไขอย่างไร จะมีการประกาศกำหนดราคาหรือจะช่วยซื้อพยุงราคาอย่างไรหรือไม่ ประการใด

คำตอบข้อ ๑ รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดมาตรการเพื่อจูงใจให้ผู้ส่งออกเก็บสต็อกสินค้าและเร่งรัดการส่งออกโดยเฉพาะในช่วงต้นฤดูการผลิต เพื่อให้การส่งออกเป็นด้วยระดับราคาภายในประเทศ ในขณะเดียวกันก็สร้างมาตรการเสริมเพื่อลดค่าใช้จ่าย ปัญหาและอุปสรรคทางการค้า อาทิเช่น การลดค่าพรีเมียม และอากรขาออก มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว ได้กำหนดให้แตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละสินค้า ดังนี้

(๑) มาตรการเฉพาะสินค้า

ข้าว ได้กำหนดมาตรการเพื่อให้ผู้ส่งออกข้าวต้องรักษาระดับสต็อกข้าวไว้ตามที่กำหนดและจัดสรรปริมาณการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกตามสัดส่วนสต็อกที่ผู้ส่งออกมีไว้ในครอบครอง เพื่อให้ผู้ส่งออกมีส่วนช่วยเร่งซื้อข้าวจากมือชาวนาเร็วขึ้น ในขณะเดียวกันก็พยายามทุกวิถีทาง เพื่อมิให้ภาระต้นทุนในการสต็อกข้าวเพิ่มขึ้นนี้ กลับไปเป็นภาระของชาวนาโดยกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ



และให้สัญญาซื้อขายข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลให้แก่ผู้ส่งออกที่ช่วยซื้อข้าวจากชาวนาเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้รัฐบาลได้กำหนดมาตรการเสริมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้ขายข้าวได้ราคาคุ้มทุน โดยมอบหมายให้องค์การคลังสินค้าและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรร่วมกันรับจำนำข้าวเปลือกในท้องถิ่นที่ราคาข้าวเปลือกตกต่ำอีกทางหนึ่งด้วย

มันสำปะหลัง ปัญหาของมันสำปะหลังอยู่ที่มีตลาดจำกัด ดังนั้นเพื่อให้ผู้ส่งออกแข่งขันกันรับซื้อมันจากชาวไร่ กระทรวงพาณิชย์จึงกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรปริมาณส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปให้แก่ผู้ส่งออกตามสัดส่วนปริมาณสต็อกมันที่ผู้ส่งออกมีไว้ในครอบครอง และเพื่อส่งเสริมให้มีการขยายตลาดออกไปนอกประชาคมยุโรป จึงกำหนดมาตรการเสริมให้ผู้ส่งออกไปตลาดนอกประชาคมยุโรป

กาแฟ กระทรวงพาณิชย์จะจัดสรรปริมาณการส่งออกให้ผู้ส่งออกที่ส่งกาแฟออกไปยังประเทศภาคีองค์การกาแฟระหว่างประเทศตามสัดส่วนของปริมาณสต็อกกาแฟที่มีไว้ในครอบครอง โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ส่งออกจะต้องรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรในราคาที่กำหนด และผู้ส่งออกต้องส่งกาแฟอีกส่วนหนึ่งไปยังประเทศนอกภาคีตามสัดส่วนที่กำหนดให้เสร็จสิ้นก่อนจึงจะได้รับสิทธิให้ส่งออกไปยังประเทศภาคีตามปริมาณที่ได้รับจัดสรร

(๒) การส่งเสริมการส่งออก เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันรับซื้อผลผลิตเกษตรมากขึ้นอันจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรขายสินค้าได้ราคาสูงขึ้น กระทรวงพาณิชย์ได้สนับสนุนให้มีการขยายการส่งออกด้วยการเข้าร่วมแสดงสินค้าในงานแสดงสินค้าในต่างประเทศ เชิญผู้แทนการค้าจากต่างประเทศมาเจรจาการค้าในประเทศไทย จัดส่งผู้แทนการค้าไปเยือนประเทศต่าง ๆ รวมทั้งเจรจาต่อรองขอสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากประเทศ

(๓) การนำเข้าสินค้าเกษตร สำหรับสินค้าเกษตรที่ผลิตได้ภายในประเทศและมีการนำเข้าจากต่างประเทศทั้งในรูปวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ ก็ได้กำหนดมาตรการมิให้สินค้าที่นำเข้าส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าในประเทศตกต่ำ และขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้ผู้บริโภคและอุตสาหกรรมในประเทศได้รับความกระทบกระเทือน โดยได้กำหนดปริมาณและช่วงระยะเวลาการนำเข้า เฉพาะเมื่อขาดแคลนและเพียงพอที่จำเป็นเท่านั้น การ



ดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรนั้น รัฐบาลยึดถือและสนับสนุนให้มีระบบการค้าเสรีภายใต้กติกาผู้จัดการผูกขาด โดยพยายามสร้างบรรยากาศและการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ผลิตและผู้จำหน่าย ดังนั้นการแทรกแซงระบบตลาดและราคาของรัฐบาลจึงจะทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นเพื่อสร้างความเป็นธรรมเท่านั้น

(๔) จัดทำโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อเกิดปัญหาการตกต่ำของราคาสินค้า เช่น

๑) โครงการมาตรการเสริมนโยบายข้าวฤดูการผลิต ปี ๒๕๒๗/๒๕๒๘ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้นำเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้ธนาคารพาณิชย์กู้โดยไม่เสียดอกเบี้ยในขั้นแรก ๑,๐๐๐ ล้านบาท สมทบกับเงินของธนาคารพาณิชย์เพื่อธนาคารพาณิชย์จะให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการกู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕.๗๗๕ ต่อปี สำหรับข้าวในปี ๒๕๒๗/๒๕๒๘ โดยกำหนดส่วนผสมของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรร้อยละ ๖๕ และเงินของธนาคารพาณิชย์ร้อยละ ๓๕ ทั้งนี้ โรงสีจะต้องชำระเงินกู้ภายใน ๙๐ วัน สำหรับข้าวนาปรังปี ๒๕๒๘ ธนาคารพาณิชย์จะให้โรงสีที่เข้าร่วมโครงการกู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๘.๒๕ ต่อปี โดยกำหนดส่วนผสมของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและเงินสมทบจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราเท่า ๆ กัน และโรงสีจะต้องชำระเงินกู้ภายใน ๑๘๐ วัน สำหรับราคาข้าวที่โรงสีรับซื้อจากเกษตรกรนั้นจะต้องเป็นราคาที่รัฐบาลกำหนด กล่าวคือ ข้าวเปลือกเจ้า ๕% ราคาเกวียนละ ๓,๐๐๐ บาท ส่วนข้าวชนิดอื่นจะมีราคาเปลี่ยนแปลงไปขึ้นละ ๑๐๐ บาท แต่เกษตรกรจะได้รับเงินค่าข้าวในวันส่งมอบข้าวในครั้งแรกประมาณร้อยละ ๘๐ ของมูลค่าข้าวก่อน หลังจากส่งมอบครบ ๙๐ วันแล้ว เกษตรกรจะมาตกลงราคาขายกับโรงสีอีกครั้งหนึ่ง ตามราคาตลาด แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้ในครั้งแรกและรับเงินส่วนที่เหลือไปทั้งหมด

ผลการดำเนินงานตามโครงการมาตรการเสริมนโยบายข้าวฤดูการผลิต ๒๕๒๗/๒๕๒๘ ที่ผ่านมาจนถึงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๒๘ มีโรงสีเข้าร่วมโครงการจำนวน ๖๒๔ โรง ในท้องที่ ๕๕ จังหวัด และรับซื้อข้าวเปลือกในจังหวัดต่าง ๆ รวม ๓๑ จังหวัด ได้ข้าวเปลือกประมาณ ๖๖,๕๓๓ ตัน มูลค่าข้าวเปลือกจ่ายล่วงหน้าประมาณ ๑๕๔.๓๖ ล้านบาท



นอกจากมาตรการเสริมหมโยบายข้าวแล้ว รัฐบาลยังอนุมัติให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรร่วมมือกับองค์การคลังสินค้ารับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรอีกทางหนึ่งด้วย

๒) โครงการปลูกพืชทดแทนมันสำปะหลัง เพื่อให้ลดปริมาณการผลิตมันสำปะหลังส่วนที่เกินความต้องการของตลาดลง โดยให้เกษตรกรเปลี่ยนไปปลูกพืชที่มีรายได้ทัดเทียมกันเป็นการทดแทนในปี ๒๕๒๗ ได้ดำเนินการไปแล้วในเนื้อที่ ๓๓๐,๐๐๐ ไร่ พืชที่ปลูกได้แก่ ข้าวฟ่างลูกผสมสีแดง ถั่วเขียวผิวมัน ถั่วฮามาต้า และยูคาลิปตัส สำหรับในปี ๒๕๒๘ ได้ดำเนินการต่อเนื่องมีเป้าหมายที่จะลดเนื้อที่ปลูกมันสำปะหลังเพิ่มขึ้นอีก โดยจะส่งเสริมให้ปลูกพืชสองครั้งเพื่อจะได้ช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร โดยมีเป้าหมายที่จะให้เกษตรกรเปลี่ยนไปปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่วเขียว ข้าวไร่ ๕๕๑,๓๖๐ ไร่ ไม้ยืนต้นและไม้ผล ๓๑,๔๒๐ ไร่ ทั้งนี้ โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนในด้านเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช สินเชื่อ และด้านการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ ฯ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาผลผลิตมันสำปะหลังเกินความต้องการของตลาด และคงจะช่วยให้ราคามันสำปะหลังไม่ต่ำจนเกินไป

๓) เกี่ยวกับเรื่องอ้อย ปัจจุบันรัฐบาลมีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดระเบียบการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายสำหรับมาตรการที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรนั้น จะได้มีการจดทะเบียนปลูกอ้อย ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ดูแลการปลูกอ้อยไม่ให้มีมากเกินไป ตลอดจนช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถจำหน่ายผลผลิตได้ราคาที่คุ้มทุน ซึ่งขณะนี้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำลังพิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงาน อยู่แล้ว

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะได้มีการจัดตั้งกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งเมื่อจัดตั้งกองทุนดังกล่าว และกองทุน ฯ มีเงินเพียงพอแล้วก็จะสามารถดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยได้

สำหรับฤดูกาลปลูกอ้อย ปี ๒๕๒๗/๒๘ นี้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายราชการ จำนวน ๕ คน ฝ่ายชาวไร่อ้อยจำนวน ๔ คน และฝ่ายโรงงานจำนวน ๗ คน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้ประกาศกำหนดราคาซื้อขายอ้อยเบื้องต้น ซึ่งโรงงานน้ำตาลจะต้องรับซื้ออ้อยจากเกษตรกร

ราคาเมตริกตันละ ๓๔๕ บาท ในราคาอ้อยเบื้องต้นดังกล่าว ประกอบกับทางราชการก็ได้พยายามหารายได้มาเพิ่มโดยนำผลประโยชน์จากเงินกู้เพื่อเก็บสต็อกน้ำตาลและจากการขายน้ำตาลภายใต้โควตาสหรัฐและอื่น ๆ มาเพิ่มราคาอ้อย จนทำให้ราคาอ้อยเบื้องต้นอยู่ในระดับ ๓๔๕ บาท ดังกล่าว

๔) มาตรการอื่น ๆ นอกจากการดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรโดยตรงแล้วทางรัฐบาลยังได้ให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น เช่น ให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำกับผู้ส่งออกเพื่อให้มีเงินรับซื้อสินค้าได้มากขึ้น หรือออกกฎข้อบังคับห้ามนำเข้าสินค้าที่จะแข่งขันกับการผลิตในประเทศ ลดอัตราค่าธรรมเนียมในการส่งออกและเร่งรัดการหาตลาดต่างประเทศ ซึ่งล้วนเป็นผลทำให้สินค้าเกษตรกรรมของไทยส่งออกได้มากขึ้นเมื่อสินค้าเป็นที่ต้องการมากขึ้น เกษตรกรก็จะขายสินค้าได้ในราคาสูงขึ้นด้วย

คำถามข้อ ๒ เนื่องจากเกษตรกรซื้อปุ๋ยในราคาแพง และปุ๋ยที่ซื้อไปบางครั้งก็เสื่อมคุณภาพหรือปลอมปน ขอรบกวนว่ารัฐจะจัดหาปุ๋ยมาจำหน่ายให้ถึงมือเกษตรกรโดยตรงและขายให้แก่เกษตรกรในราคาที่ถูกลงหรือไม่ ถ้าได้จะทำได้เมื่อใด ถ้าไม่ได้เป็นเพราะเหตุใด

คำตอบข้อ ๒ รัฐบาลโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรจัดหาปุ๋ยทั้งภายในและต่างประเทศเพื่อมาจำหน่ายให้เกษตรกรในราคาที่ถูกลงกว่าราคาปุ๋ยของเอกชนในท้องตลาด ตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ เป็นต้นมา รัฐได้ดำเนินการแลกเปลี่ยนผลิตผลเกษตร คือ ข้าวโพด และผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังกับปุ๋ย กับประเทศที่สนใจแลกเปลี่ยนด้วย ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรทั้งด้านปัจจัยการผลิตให้ซื้อได้ในราคาถูกและจำหน่ายผลิตผลเกษตรได้ในราคายุติธรรมยิ่งขึ้น แต่ในปี ๒๕๒๘ นี้เป็นปีที่มีปัญหาการนำเข้าปุ๋ย เพราะในช่วงต้นปี ๒๕๒๘ ปรากฏว่าพ่อค้าผู้นำเข้าปุ๋ยได้ชะลอการนำเข้าหรือลดจำนวนการนำเข้าปุ๋ยลง อันเนื่องมาจากผลการลดค่าเงินบาท ทำให้มีการนำเข้าปุ๋ยช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๗ - เมษายน ๒๕๒๘ มีปริมาณเพียงร้อยละ ๗๕ ของปริมาณเฉลี่ยที่เคยนำเข้าในปีปกติหรือถ้าคิดเฉพาะปุ๋ยนาสูตรแล้วในช่วงเดียวกันได้มีการนำเข้าเพียงประมาณร้อยละ ๔๐ ของปริมาณที่เคยนำเข้าเท่านั้น ซึ่งทำให้ปุ๋ยนาสูตรจะขาดแคลนในช่วงต้นฤดูการทำนาปี ๒๕๒๘ ดังนี้ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้แก่เกษตรกร ดังนี้



(๑) ทำการแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังหรือข้าวฟ่างแดงกับปุ๋ยเกาหลี ได้ปุ๋ยจำนวน ๑๑๐,๐๐๐ ตัน และให้จัดหาปุ๋ยตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มผลผลิตจากรัฐบาลญี่ปุ่นประมาณ ๕๗,๓๗๒ ตัน และอนุมัติให้ดำเนินการจัดซื้อปุ๋ยนาสูตรเพิ่มเติม จากที่ได้อนุมัติไว้แล้วอีก ๖๘,๐๐๐ ตัน รวมเป็นปริมาณการจัดหาปุ๋ยเพื่อช่วยเหลือ เกษตรกร ปี ๒๕๒๘ ทั้งหมดประมาณ ๒๓๕,๓๗๒ ตัน นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๘ อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดซื้อปุ๋ยเดี่ยว (๒๑-๐-๐) เพิ่มเติมอีก ๒๐,๐๐๐ ตัน เพื่อจำหน่ายให้แก่เกษตรกรนำไปใช้ร่วมกับปุ๋ยนา สูตร ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรได้อีกทางหนึ่ง

(๒) ตรึงราคาจำหน่ายปุ๋ยในปัจจุบันไปจนถึงสิ้นเดือนกันยายน ๒๕๒๘ สำหรับ ในภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนในภาคใต้จะยึดราคา จำหน่ายไปจนถึงสิ้นเดือนธันวาคม ๒๕๒๘

(๓) ส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าใจวิธีการใช้ปุ๋ยสูตรกับปุ๋ยเดี่ยวในนาข้าวอย่าง กว้างขวางและให้รณรงค์การใช้ปุ๋ยหมัก เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต

สำหรับปุ๋ยที่เกษตรกรซื้อไปบางครั้งเสื่อมคุณภาพหรือปลอมปนนั้นมักเกิดขึ้น ในภาวะปุ๋ยขาดแคลน และมีราคาแพง แต่อย่างไรก็ตามรัฐก็ได้ตราพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น เพื่อห้ามมิให้ผู้ใดสั่งหรือผลิตหรือจำหน่ายปุ๋ยเคมีผิดไปจากคุณภาพ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ ตลอดจนควบคุมมาตราซึ่ง ตวง วัด เช่น น้ำหนักที่ซื้อขายกัน ให้ตรงกับความเป็นจริงอีกทั้งกำหนดให้ต้องมีการจดทะเบียนสำหรับผู้ประกอบการค้า ปุ๋ย ทั้งนี้ ผู้มีใบอนุญาตการค้าปุ๋ยเท่านั้นที่สามารถสั่งปุ๋ยจากต่างประเทศ หรือจำหน่าย ปุ๋ยภายในประเทศได้

คำถามข้อ ๓ ขอรบกวนว่ารัฐบาลมีโครงการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรในการ ลดต้นทุนการผลิต เช่น ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภาคเกษตรให้ถูกลง ลดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่นลงอย่างไรหรือไม่ ประการใด

คำตอบข้อ ๓

(๑) รัฐบาลมีโครงการช่วยเหลือเกษตรกรในการลดต้นทุนการผลิตโดยลด อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ภาคเกษตรให้ต่ำลงอยู่แล้ว โดยปัจจุบันธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตรให้กู้แก่เกษตรกรให้ต่ำลงอยู่แล้ว โดยปัจจุบันธนาคารเพื่อการเกษตร



และสหกรณ์การเกษตรให้กู้แก่เกษตรกรในอัตราดอกเบี้ยดังนี้คือ ให้กู้กับเกษตรกร ในอัตราร้อยละ ๑๔ ต่อปี และหากเป็นการกู้จากเงินกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตร จะคิดเพียงร้อยละ ๕ ต่อปี สำหรับเงินให้กู้กับสถาบันเกษตรกรส่วนใหญ่จะคิดดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑๑ ต่อปี ซึ่งอัตราต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอัตราต่ำสุดที่ธนาคารฯ จะสามารถ ให้กู้แก่เกษตรกรได้ ถึงแม้ว่าธนาคารฯ จะมีเงินกู้ยืมจากแหล่งเงินที่คิดดอกเบี้ยใน อัตราที่ต่ำ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเล แห่งญี่ปุ่น เป็นต้น ก็ตามแต่ปรากฏว่าเงินที่ใช้ในการดำเนินงานส่วนใหญ่คือประมาณ ร้อยละ ๖๐ ได้มาจากเงินที่ธนาคารพาณิชย์นำมาฝากและเงินฝากจากประชาชน ซึ่งมี จำนวน ๕,๐๑๘ ล้านบาท และ ๔,๗๘๕ ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตรา ปกติ ดังนั้นจึงปรากฏว่าอัตราดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายสำหรับเงินทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินงาน ของธนาคารฯ โดยเฉลี่ยแล้วจะมีอัตราประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี

นอกจากนี้โดยที่การดำเนินงานของธนาคารฯ เป็นลักษณะการให้กู้แก่เกษตรกร รายย่อยเป็นหลัก รวมทั้งมีการแนะนำ สารัตถ์ และติดตามควบคุมการใช้เงินอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การกู้ยืมเงินได้ผลมากที่สุด จึงทำให้มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานสูงคือ ประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี ซึ่งจะทำให้ค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้นเป็นประมาณร้อยละ ๑๔ ของเงินที่ใช้ดำเนินงานของธนาคารฯ จึงจะเห็นได้ว่าการจะลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม แก่เกษตรกรนั้น ไม่สามารถจะลดลงได้อีกเนื่องจากจะมีผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของธนาคารฯ อย่างมาก และจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการขยายสินเชื่อให้แก่เกษตรกร ในอนาคตอีกด้วย. นอกจากนี้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่ธนาคารฯ ปล่อยให้แก่เกษตรกร ในอัตราร้อยละ ๑๔ ต่อปีนี้ ยังเป็นอัตราที่ต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ ตามปกติ

(๒) รัฐบาลได้ตระหนักอยู่เสมอว่า เกษตรกรมีความจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำมัน เชื้อเพลิงในการประกอบอาชีพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงได้พยายามที่จะรักษาราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงบางชนิดซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องใช้ เช่น น้ำมันดีเซล และน้ำมันก๊าด เป็นต้น ไว้ในระดับราคาที่ต่ำที่สุดที่จะทำได้โดยในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้น รัฐบาลก็พยายามชะลอการขึ้นราคาหรือหากจำเป็นก็ให้มีการขึ้นราคาน้อยที่สุด ซึ่ง ทำให้รัฐบาลต้องรับภาระในการจ่ายเงินจากกองทุนน้ำมัน เพื่อรักษาระดับราคาน้ำมัน เชื้อเพลิงอยู่เสมอมา การดำเนินการของรัฐบาลในการตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อช่วย เหลือเกษตรกรที่ผ่านมาแล้ว อาจจะชี้แจงโดยสังเขปดังนี้



๑) หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันของโลกในปี ๒๕๑๖ โอเปคได้ขึ้นราคาน้ำมันดิบมาตรฐานในช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๑๖ ถึงปี ๒๕๒๔ ถึงเกือบประมาณ ๑๐ เท่า รัฐบาลได้พิจารณาแล้วไม่อาจจะให้ผลกระทบจากการขึ้นราคาผ่านไปสู่เกษตรกรทั้งหมดได้ จึงได้ยอมให้มีการขึ้นราคาน้ำมันดีเซลและน้ำมันก๊าดเพียง ๔.๖ และ ๓.๔ เท่า เท่านั้น และเมื่อน้ำมันดิบได้ลดราคาลงหลังจากปี พ.ศ. ๒๕๒๔ รัฐบาลก็ได้ลดราคาน้ำมันดีเซลถึง ๒ ครั้ง จากลิตรละ ๗.๓๙ ลงเหลือลิตรละ ๖.๗๐ บาท ในปัจจุบันการที่รัฐบาลได้พยายามควบคุมราคาน้ำมันดีเซลมิให้สูงขึ้นเป็นเหตุให้ราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลต่ำกว่าน้ำมันเบนซินพิเศษถึงลิตรละ ๕ บาท ในเมื่อราคาต้นทุนจากโรงกลั่นหรือต้นทุนนำเข้าแตกต่างกันเพียงประมาณ ๐.๔๒-๐.๕๓ บาท เท่านั้น ปัจจุบันรัฐบาลยังต้องจ่ายเงินจากกองทุนน้ำมันเป็นจำนวนมาก เพื่อช่วยพยุงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเกือบทุกชนิด ซึ่งรวมทั้งน้ำมันดีเซลและน้ำมันก๊าด ซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องใช้ด้วย

๒) เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินดอลลาร์สหรัฐกับเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๗ ยังผลให้ต้องใช้เงินบาทเพิ่มขึ้นถึงประมาณ ๑๗% เพื่อซื้อน้ำมันจากต่างประเทศในราคาเดิม ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับราคาน้ำมันดิบในขณะนั้นซึ่งมีราคา ๒๕ เหรียญสหรัฐต่อบาเรลแล้ว ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนจะทำให้ต้องจ่ายเงินบาทเพิ่มขึ้นเทียบเท่ากับประมาณ ๕ ดอลลาร์สหรัฐต่อบาเรล ซึ่งรัฐบาลได้พิจารณาแล้วไม่อาจจะผ่านผลกระทบดังกล่าวไปสู่ประชาชนโดยทั่วไปและโดยเฉพาะเกษตรกรได้ จึงได้ตัดสินใจที่จะยังไม่เปลี่ยนแปลงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ประการใด จึงยังผลให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระในการจ่ายเงินจากกองทุนน้ำมันเพื่อชดเชยและตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นจำนวนมาก

๓) สำหรับน้ำมันหล่อลื่นในด้านเกษตรกรรมซึ่งรวมถึงกิจการป่าไม้และการประมงด้วยนั้นมีการใช้น้อยมาก กล่าวคือในปี ๒๕๒๖ มีการใช้น้ำมันหล่อลื่นคิดเพียงประมาณ ๑% และ ๒% เมื่อเทียบในด้านปริมาณและราคากับน้ำมันดีเซลตามลำดับ จึงมีผลกระทบต่อการใช้ของเกษตรกรน้อย นอกจากนั้นถึงแม้รัฐบาลจะมีได้ประกาศกำหนดราคาขายปลีกน้ำมันหล่อลื่น เช่น น้ำมันเชื้อเพลิงอื่นๆ ก็ตาม แต่รัฐบาลก็ได้ละเลยในการติดตามราคาขายน้ำมันหล่อลื่น โดยได้กำหนดให้น้ำมันหล่อลื่นเป็นสินค้าควบคุมตามประกาศของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีการปิดราคาจำหน่ายปลีกบนฉลากสินค้า บนภาชนะซึ่งบรรจุน้ำมันหล่อลื่นขนาด



ไม่เกิน ๖ ลิตร เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้ น้ำมันหล่อลื่น ซึ่งจะทำให้มีราคาจำหน่ายเท่ากัน
ทั้งประเทศ

จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการทุกวิถี
ทางเพื่อช่วยเหลือประชาชนโดยทั่วไปและเกษตรกรอย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้แล้ว
ถึงแม้จะต้องแบกภาระในการจ่ายเงินชดเชยในการตรึงราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นจำนวน
มากจากกองทุนซึ่งมีอยู่จำกัดก็ตาม นอกจากนั้น รัฐบาลก็พยายามจัดหาน้ำมันจากต่างประเทศ
ให้ได้ในราคาที่ถูกที่สุด เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายอันจะมีผลกระทบต่อภาระการลดอัตราการใช้
เงินกองทุนน้ำมัน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนน้ำมันซึ่งมีอยู่จำกัดเพื่อตรึงราคาน้ำมัน
ได้นานที่สุด ดังนั้นการลดราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในปัจจุบัน จึงเป็นการไม่สมควร
เพราะจะมีผลกระทบทางลบต่อความพยายามของรัฐบาล ในการที่จะรักษาระดับราคา
ขายปลีกน้ำมันในปัจจุบันออกไปให้ยาวที่สุด ดังกล่าวแล้ว

คำถามข้อ ๔ หลังจากรัฐบาลประกาศลดค่าเงินบาทสินค้าประเภทปุ๋ย ยาปราบ
ศัตรูพืช และอื่นๆขึ้นราคา ท่านมีแผนและนโยบายที่จะช่วยพ่อค้าที่ส่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศ
โดยลดภาษีขาเข้าและลดภาษีเงินได้ช่วยข้าราชการ ส่วนชาวนา ชาวไร่ และกรรมกร
ท่านจะช่วยเหลืออย่างไร

คำตอบข้อ ๔ รัฐบาลได้ปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา และให้มีผลใช้
บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ นั้น เพื่อความเหมาะสม ความจำเป็นและให้สอดคล้อง
คล้อยกับการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการต่างๆเพื่อ
เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ดังนี้

การควบคุมราคาสินค้า กระทรวงพาณิชย์ได้มีคณะกรรมการกลางกำหนด
ราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด เพื่อควบคุมราคาสินค้ามิให้พ่อค้าฉวยโอกาสขึ้นราคา
โดยไม่มีเหตุผลอันควร และได้มีประกาศของคณะกรรมการกลางฯ เพื่อกำหนดมาตร-
การในการจำหน่ายสินค้าควบคุม อันเป็นการควบคุมราคาจำหน่ายสินค้าบางชนิดและ
ผู้ประกอบการก็สามารถยื่นเรื่องขอปรับราคาได้ โดยคณะกรรมการกลางฯ จะ
พิจารณาเป็นกรณีไป ทั้งนี้ไม่รวมสินค้าที่มีความจำเป็นคือ ปุ๋ย หัวอาหารสัตว์ และยาฆ่า
แมลง ที่ยังคงไม่ให้มีการปรับราคาอยู่ในขณะนี้

ทางด้านกระทรวงการคลังก็ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง ยกเลิกการเรียกเก็บ
อากรพิเศษสำหรับสินค้านำเข้า ยกเว้นรถยนต์และรถจักรยานยนต์ที่ยังคงเก็บอากร



พิเศษ เพื่อมิให้ราคาสินค้านำเข้าต้องขึ้นไปตามที่อัตราแลกเปลี่ยนเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้บริโภคและผู้ใช้ทั่วไป พร้อมทั้งนี้ก็ยกเลิกการเก็บอากรขาออกสำหรับสินค้าบางประเภทเพื่อสนองนโยบายการส่งออกและเพื่อให้มีการว่าจ้างแรงงาน และการสร้างมูลค่าเพิ่มขึ้นในประเทศและก็มีการศึกษา ติดตาม โครงสร้างอากรขาเข้า ตลอดเวลาหากสินค้านำเข้าชนิดใดมีอัตราอากรไม่เหมาะสมก็รีบดำเนินการแก้ไข

ทางด้านภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก็ได้เพิ่มค่าลดหย่อนให้แก่ผู้มีเงินได้เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพ มีดังนี้ ผู้มีเงินได้จากเดิม ๑๒,๐๐๐ บาท เป็น ๑๓,๐๐๐ บาท คู่สมรสจากเดิม ๑๒,๐๐๐ บาท เป็น ๑๓,๐๐๐ บาท และบุตรจากเดิมคนละ ๕,๐๐๐ บาท เป็น ๖,๐๐๐ บาท โดยมีผลใช้บังคับสำหรับเงินได้ตั้งแต่ปีภาษี ๒๕๒๘ เป็นต้นไป นอกจากนี้ยังได้ปรับอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับเงินได้ประเภทเงินเดือนค่าจ้างจากเดิมที่เคยให้หักได้ร้อยละ ๓๐ แต่ไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ เป็นผลให้คนโสดที่มีรายได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้างเพียงประเภทเดียวไม่เกิน ๑๘,๖๐๐ บาท หรือ ๑,๕๕๐ บาทต่อเดือน ไม่มีภาระต้องเสียภาษีเงินได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับการปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๘ กำหนดวันละ ๕๙ บาทเป็นการทั่วไป ยกเว้นบางจังหวัด

ส่วนการช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ รัฐบาลก็ได้พยายามช่วยเหลือในด้านราคาไม่ให้ตกต่ำ เช่น รัฐบาลได้ให้มีการรับซื้อข้าวผ่านโรงสีหรือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โดยจ่ายเงินให้ก่อนประมาณร้อยละ ๘๐ ของราคารับซื้อ ส่วนเงินส่วนที่เหลือจะจ่ายให้ภายใน ๓ เดือน ทางด้านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็ได้ตรึงอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้แก่เกษตรกร และดำเนินการรับจำนำข้าวเพื่อเป็นการพยุงราคาข้าวเปลือกให้ต้นทุน ในขณะที่เดียวกันยังได้ช่วยเหลือเกษตรกรโดยการขายปุ๋ยและอุปกรณ์การเกษตรในราคาต่ำให้แก่เกษตรกรโดยตรงอีกด้วย แต่สินค้าเกษตรกรรมนั้นราคาขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านความต้องการของตลาดต่างประเทศที่สำคัญด้วย อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็มีการส่งเสริมให้มีการหาตลาดต่างประเทศใหม่อยู่เสมอ เพื่อกระตุ้นให้ราคาดีขึ้น

ในการช่วยเหลือกรรมกร คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ได้พิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๘ ดังนี้



กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม
พังงา ภูเก็ต และระนอง จากอัตราวันละ ๖๖ บาท เป็นวันละ ๗๐ บาท
ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่ จากอัตราวันละ ๖๓ บาท เป็นวัน
ละ ๖๕ บาท
จังหวัดอื่นๆนอกจากจังหวัดต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น จากอัตราวันละ ๕๖ บาท
เป็นวันละ ๕๘ บาท

การแถลงนโยบายของรัฐบาล และการเปิดอภิปรายทั่วไป

โดย จเร พันธุ์เปรื่อง

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการถ่วงดุลอำนาจมาใช้อย่างผสมกลมกลืนกัน สำหรับหลักการแบ่งแยกอำนาจเราจะเห็นได้จากการแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจธิปไตย คือ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศและศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ส่วนหลักถ่วงดุลอำนาจเป็นการให้ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาและผู้ใช้อำนาจบริหารคือคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

การปกครองในระบบรัฐสภา มีความมุ่งหมายให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศโดยถือหลักที่ว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของปวงชน ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ถือว่าเป็นผู้ที่ทราบถึงความต้องการของประชาชน เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่ใช้ในการปกครองประเทศและควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายนั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลผู้ใช้อำนาจบริหารก็สามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยทั้งนี้ก็เพราะฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาจะมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรีก็มักจะมาจกบุคคลสำคัญของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงสามารถมีบทบาทในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย ซึ่งโดยปกติกฎหมายที่สำคัญมักจะมาจากการริเริ่มของคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ และในขณะที่เดียวกันรัฐสภาก็มีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอโดยการตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไป การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา การพิจารณากฎหมายที่สำคัญที่ฝ่ายบริหารเสนอ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การอนุมัติพระราชกำหนด และโดยตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะเรื่องการแถลงนโยบายของรัฐบาลและการเปิดอภิปรายทั่วไปเท่านั้น



การแถลงนโยบายของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาล ได้แก่ นโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีและนโยบายของกระทรวงแต่ละกระทรวง ที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา การแถลงนโยบายของรัฐบาล เป็นกิจกรรมที่จะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แถลงนโยบายเพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาและจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลนี้เองมีผลทำให้

๑. สมาชิกรัฐสภาทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายอย่างไร ซึ่งการแถลงนโยบายของรัฐบาลเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้กับรัฐสภา

๒. เป็นแนวทางให้สมาชิกรัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือปฏิบัติผิดเพี้ยนหรือขัดแย้งกับนโยบายที่ได้แถลงไว้แล้วต่อรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น อาจกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม หรือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเป็นต้น

๓. คณะรัฐมนตรีได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภานั้น สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในแง่มุมต่าง ๆ ทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับประโยชน์จากการนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้นได้อย่างถูกต้อง

ความสำคัญของนโยบายของรัฐบาล

นโยบายของรัฐบาลมีความสำคัญต่อการบริหารงานของรัฐในสองส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง และส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล

๑. ส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง นโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลว่าจะทำอะไรให้กับประเทศ รัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศแต่ละชุดเป็นของใคร การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นรัฐบาลต้องเป็นของประชาชนและทำงานในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” จะต้องหมาย



ถึงประชาชนส่วนใหญ่หรือเพื่อส่วนรวมของประเทศและค่านิยมชมชอบของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลส่วนหนึ่งดูได้จากนโยบายของรัฐบาล

รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะเป็นผู้คอยควบคุมและตรวจแก้เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายอย่างถูกต้อง การควบคุมของรัฐสภาได้แก่การตั้งกระทู้ถาม และการลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น นอกจากนี้แรงกดดันจากพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และมติมหาชน จะมีผลต่อการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย

๒. ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร การกำหนดนโยบายนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องกระทำโดยจะต้องแถลงนโยบายนั้นต่อรัฐสภา ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายเป็นหน้าที่ของข้าราชการภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ การบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้นจะบรรลุผลตามเป้าหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ มีนโยบายที่ดี มีข้าราชการที่ดีเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และมีรัฐมนตรีที่ดีเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย

เมื่อนโยบายของรัฐบาลมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของข้าราชการ การกำหนดนโยบายจึงสมควรกำหนดให้ชัดเจน เพื่อให้ข้าราชการเข้าใจและสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้

เหตุผลและความจำเป็นที่รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

การปกครองในระบบรัฐสภา องค์กรทางการเมืองที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งรัฐสภาและรัฐบาลจะมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยทั้งสององค์กรนี้จะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่ประเทศไทยเคยประกาศใช้บังคับมาแล้วรวมทั้งฉบับปัจจุบัน เราจะเห็นถึงสาเหตุที่รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่ามีสาเหตุมาจากการที่รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระบบรัฐสภานั้นรัฐสภาจะเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อประเทศไทยนำเอาระบบรัฐสภามาใช้ในการปกครองประเทศ นับจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญของไทยแทบทุกฉบับจะมีบทบัญญัติที่ให้รัฐสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) มี



อำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๖ ให้พฤฒสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ มาตรา ๖๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๒๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๕ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๖ และรัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๕ ได้กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทน ราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จากการที่รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหารประเทศ และรัฐสภาจะดำเนินการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนับจากที่รัฐบาลได้เริ่มแถลงนโยบายต่อสภา เป็นต้นไป

ลักษณะนโยบายของรัฐบาล

ลักษณะของนโยบายนั้น ดร.ชูป กาญจนประกร เห็นว่ารูปลักษณะโดยทั่วไปของนโยบายมี ๕ ประการ คือ เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติ ส่งเสริม เสถียรภาพมีลักษณะแนบแน่นไม่เปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนแปลงได้ยาก มีภาวะเอกรูปหรือ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือ นโยบายในแต่ละด้านจะต้องสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและ กัน และประการสุดท้ายนโยบายจะต้องมีภาวะต่อเนื่องคือมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

และเมื่อเราพิจารณานโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาเราจะเห็นว่านโยบายของ รัฐบาล หลาย ๆ คณะมีนโยบายที่คล้าย ๆ กันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เพราะเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป นโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ก็จะมีลักษณะไปใน อีกรูปแบบหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดจะมีลักษณะอย่างใดอย่าง หนึ่งหรือหลายอย่างดังนี้



๑. เป็นนโยบายรวมในการบริหารประเทศ นโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่
แถลงต่อรัฐสภามีลักษณะเป็นนโยบายรวม โดยจะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ
อย่างกว้าง ๆ ส่วนการปฏิบัตินี้จะต้องกำหนดนโยบายหรือวางแผนอีกครั้งหนึ่ง แต่
นโยบายหรือแผนที่กำหนดในภายหลังจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย
ของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

๒. กำหนดตามที่มาของรัฐบาล รัฐบาลแต่ละคณะจะมีที่มาไม่เหมือนกัน เช่น
รัฐบาลบางคณะมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง บางคณะมาจากการปฏิวัติ หรือ
บางคณะมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งหรือมาจากเสียงข้างมากของสภา

เช่น นโยบายของรัฐบาล ๔ คณะแรก ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จะมีนโยบายโดยยึดหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร คือ หลักเอกราช
ความสงบภายใน เศรษฐกิจ สิทธิเสมอภาค เสรีภาพ และหลักการศึกษา แต่พอเกิด
สงครามโลกครั้งที่ ๒ และเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลนโยบายของรัฐบาลคณะที่สิบที่แถลงต่อ
สภาเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๘๕ ก็เปลี่ยนไปเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์สงคราม

สำหรับนโยบายของรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร มักจะมีนโยบายเน้น
หนักไปในทางความมั่นคงและความสงบ ส่วนรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองหรือ
รัฐบาลที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเลือกตั้งมักจะประสมประสานเอานโยบายของพรรคการเมือง
ที่ร่วมรัฐบาลมาเป็นนโยบายของรัฐบาล

๓. กำหนดแนวทางอย่างกว้าง ๆ และครอบคลุม นโยบายของรัฐบาลทุกคณะ
จะกำหนดแนวทางไว้อย่างกว้าง ๆ และครอบคลุมในทุก ๆ ด้านทั้งในด้านการเมืองและการ
บริหาร การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม การกำหนด
นโยบายของรัฐบาลมักจะกำหนดว่ารัฐบาลจะทำอะไรบ้าง ส่วนวิธีดำเนินการจะ
กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ไว้เป็นแนวทางเท่านั้น เช่น นโยบายการเมือง และการบริหาร
ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ประการหนึ่งที่กำหนดว่า “จะดำเนินการรักษาความสงบ
เรียบร้อยในสังคม เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดย
จะพยายามป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้ลดลง และรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎ
หมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม รวมตลอดถึงดำเนินมาตรการป้องกันแก้ไขและ
ขจัดไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่กดขี่ข่มเหงประชาชนทั้งจะปรับ
ปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบให้มีประสิทธิภาพใน



การบริการประชาชนยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันจะเพิ่มสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการรักษาความสงบให้ดียิ่งขึ้น” ซึ่งจะเห็นว่านโยบายดังกล่าวได้กำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าจะทำอะไรบ้าง ส่วนวิธีและขั้นตอนในการปฏิบัตินั้นมีได้กำหนดไว้

๔. มีเป้าหมายชัดเจน เป้าหมายในนโยบายของรัฐบาลแทบทุกคณะ โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลในยุคหลัง ๆ นี้จะมีการกำหนดถึงเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน เช่น นโยบาย เศรษฐกิจของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้กำหนดว่า “รัฐบาลนี้มีเจตนาแน่วแน่ที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นและจะลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชาติให้เหลือน้อยลง จะขยายการผลิตและการสร้างงานให้คนมีงานทำมากขึ้น.....” ซึ่งจะเห็นว่า นโยบายดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ต้องการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในชาติ และต้องการให้มีการขยายการผลิตเพื่อให้คนมีงานทำ เป็นต้น

ถึงแม้นโยบายของรัฐบาลจะมีเป้าหมายที่ชัดเจนก็ตาม แต่ในนโยบายของรัฐบาลมักจะมีได้แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่ชาติจะพึงได้รับ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลประโยชน์ที่ชาติจะพึงได้รับนั้นเป็นผลที่เกิดขึ้นภายหลังที่รัฐบาลได้บริหารประเทศแล้ว ซึ่งไม่อาจทราบได้ว่าการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลจะเกิดผลประโยชน์ต่อชาติได้มากน้อยเพียงใด

๕. นโยบายในแต่ละด้านจะสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน นโยบายของรัฐบาลทุกคณะจะกำหนดไว้อย่างสอดคล้องกันในทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้เป็นเพราะการดำเนินการตามนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ จะต้องส่งเสริมซึ่งกันและกัน ถ้านโยบายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ขัดกันหรือไม่ส่งเสริมกันแล้ว การดำเนินการตามนโยบายก็จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลทั้งทางด้านการเมือง การป้องกันประเทศ การเศรษฐกิจ การต่างประเทศ การสังคม และด้านอื่น ๆ จะต้องสอดคล้องและส่งผลสนับสนุนซึ่งกันและกันจึงจะทำให้การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้



แนวนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของรัฐบาล

แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย แนวนโยบายแห่งรัฐได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นครั้งแรก ต่อจากนั้นเป็นต้นมา เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ จึงได้มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด ๕ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายจะต้องกระทำให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและเมื่อรัฐดำเนินการตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแล้วผู้ใดจะฟ้องร้องรัฐไม่ได้

ดังนั้นการกำหนดนโยบายของรัฐจะต้องสอดคล้องหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะกำหนดนโยบายให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐไม่ได้ เพราะการกระทำเช่นนั้นถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เท่ากับว่านโยบายของรัฐบาลจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐไม่ได้

เมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลทุกรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น นโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖ นั้น นโยบายในทุก ๆ ด้านทั้งนโยบายการเมืองและการบริหาร นโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคมและนโยบายทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม จะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบาย



แห่งรัฐ โดยไม่มีนโยบายข้อใดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐแต่ประการใด

หลักการแถลงนโยบายของรัฐบาล

การแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้นโดยทั่วไปจะต้องมีหลักว่าจะต้องแถลงต่อสภาใด การแถลงนั้นจะกระทำเมื่อใด และเมื่อแถลงนโยบายเสร็จแล้วสภามีอำนาจลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่

๑. รัฐบาลจะแถลงนโยบายต่อสภาใด หลักในข้อนี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภาใด หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาใด ประการใดประการหนึ่งหรือทั้งสองประการ เท่าที่ผ่านมารัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา หรือต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ กำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ กำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ กำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นต้น

ในบางยุคที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศนั้น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญการปกครองจะมีได้มีบทบัญญัติให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติก็ตาม แต่เท่าที่ผ่านมารัฐบาลในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศก็ได้แถลงนโยบายต่อสภา เพื่อให้สภารับทราบนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสภา

นับจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา มีคณะรัฐมนตรีทั้งหมดรวมทั้งคณะปัจจุบัน ๔๓ คณะ แต่มีคณะรัฐมนตรีอยู่คณะหนึ่งที่มีได้แถลงนโยบายต่อสภาก่อนเข้าบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีคณะดังกล่าวคือคณะรัฐมนตรีคณะแรกที่ตั้งขึ้นในปี ๒๔๗๕ นั้นเอง ซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่าคณะกรรมกรราษฎร ที่คณะกรรมกรราษฎรมิได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น อาจเป็นเพราะรัฐมนตรีหรือกรรมกรราษฎรทุกคน ได้รับการเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าฝ่ายบริหารทุกคนได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วจึงไม่จำเป็นต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจอีก



๒. รัฐบาลจะแถลงนโยบายเมื่อใด การแถลงนโยบายรัฐบาลนั้นจะต้องกระทำ ในขณะที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ที่เป็นเช่นนี้เพราะคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหาร ประเทศภายใต้การควบคุมของสภา และสภาจะต้องทราบนโยบายของรัฐบาลเสียก่อน เพื่อที่จะได้ควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีได้ถูกต้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภา ผู้แทนและต่อวุฒิสภาลำดับ และจากนั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภา

๓. สภามีอำนาจลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ โดยปกติเมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายเสร็จแล้ว สมาชิกสภามีสิทธิ์ที่จะซักถาม และอภิปรายถึงข้อดีข้อเสีย ของนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภา ในการนี้สมาชิกสภา มีอำนาจขอให้รัฐบาลชี้แจงนโยบายด้านต่าง ๆ ให้กระจ่าง เมื่อมีการซักถามและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายของ รัฐบาลแล้ว สภามีอำนาจลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่ ต้องเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญว่ารัฐบาลจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาในการแถลงนโยบายด้วยหรือ ไม่

เท่าที่ผ่านมารัฐธรรมนูญในอดีตมีทั้งที่กำหนดให้สภาลงมติความไว้วางใจและ ไม่ให้ลงมติความไว้วางใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจและมติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และจากการที่รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนด ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงมติให้ความไว้วางใจนี้เองมีผลให้สภาผู้แทนราษฎรลง มติไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ในการแถลงนโยบาย ของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๘

ส่วนรัฐธรรมนูญที่กำหนดไม่ให้สภาลงมติความไว้วางใจได้แก่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน



การแถลงนโยบายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

ในปัจจุบันหลักเกณฑ์การแถลงนโยบายของรัฐบาลเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๑ กำหนดไว้ ส่วนวิธีการและขั้นตอนในการแถลงนโยบายของรัฐบาลตลอดทั้งการซักถาม การอภิปราย และการตอบข้อซักถามจะเป็นไปตามที่ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดไว้ ซึ่งต้องนำมาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

หลักเกณฑ์การแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับราชการการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้นจะต้องมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายเสียก่อน จึงจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงนั้นได้ คือหมายความว่า ความเป็นรัฐมนตรีเริ่มเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแต่จะเข้ารับหน้าที่มิได้จนกว่าจะได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์แล้ว และจะบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายยังมีได้จนกว่าจะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเสียก่อน

๒. ต้องแถลงต่อรัฐสภา หมายความว่า การแถลงนโยบายของรัฐบาลจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา การกำหนดเช่นนี้ก็เพราะสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๓. เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายแล้วไม่มีการลงมติความไว้วางใจ คือ เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายแล้วจะเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ซักถามและอภิปราย เมื่อคณะรัฐมนตรีตอบข้อซักถามของสมาชิกแล้วจนถึงขั้นปิดอภิปราย รัฐสภาก็จะลงมติความไว้วางใจไม่ได้

ถึงรัฐสภาจะไม่มีอำนาจลงมติความไว้วางใจเมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายก็ตาม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ก็มีสิทธิร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ทุกเมื่อ การที่รัฐธรรมนูญมิให้มีการลงมติความ



ไว้วางใจในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีบริหารงานไปก่อน เพื่อรัฐสภาจะได้ทราบว่านโยบายของรัฐบาลเหมาะสมสามารถนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ หรือรัฐมนตรีมีสมรรถภาพที่จะปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ ภายหลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านโยบายของรัฐบาลไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถปฏิบัติตามได้ หรือรัฐมนตรีคนใดหรือทั้งคณะไร้สมรรถภาพสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะให้พ้นจากตำแหน่งได้

ขั้นตอนการแถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา การแถลงนโยบายรัฐบาลจะกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดังนั้นขั้นตอนต่าง ๆ ในการแถลงนโยบายรัฐบาลจึงเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีขอแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การดำเนินการขอแถลงนโยบายรัฐบาลขั้นแรกนั้นคณะรัฐมนตรีต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบว่า คณะรัฐมนตรีพร้อมที่จะแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อไร ซึ่งข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗ ข้อ ๑๒๓ วรรคแรก ได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีขอแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๑ ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน” จากข้อบังคับการประชุมดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะต้องเป็นผู้ร้องขอโดยมีหนังสือถึงประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งให้ทราบว่ารัฐบาลพร้อมที่จะแถลงนโยบายเมื่อใด

๒. ประธานรัฐสภาจะต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วนข้อบังคับการประชุมข้อ ๑๒๓ วรรคหนึ่งดังกล่าวมาแล้ว ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาบรรจุระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน โดยกำหนดวันประชุมรัฐสภาตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ โดยเลขาธิการรัฐสภาจะต้องส่งหนังสือนัดประชุมพร้อมกับระเบียบวาระการประชุมไปยังสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๓. คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย เมื่อเปิดประชุมรัฐสภาและถึงวาระการประชุมเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งโดยปกติ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้แถลง

๔. การซักถามและอภิปราย เมื่อคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว



ประธานจะดำเนินการให้สมาชิกซักถามและอภิปราย ตามที่ข้อบังคับการประชุม
วุฒิสภา ข้อ ๑๒๓ วรรคสองกำหนดไว้ คือสมาชิกแต่ละคนจะต้องซักถามและอภิปราย
เกี่ยวกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงรวมกันไป เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติให้ซักถามและ
อภิปรายแยกเป็นประเด็น ๆ ไป

ในการซักถามและอภิปรายนี้ ข้อบังคับการประชุม ข้อ ๑๒๔ ได้กำหนดให้
สมาชิกมีสิทธิซักถามและอภิปรายได้ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านในเรื่องความเหมาะสม
ของนโยบายและความสามารถในการบริหารให้สำเร็จผลตามนโยบาย ซึ่งการซัก
ถามและอภิปรายนี้สมาชิกมีสิทธิซักถามและอภิปรายถึงแผนการปฏิบัติและวิธีการที่จะ
ปฏิบัติตามนโยบายได้ด้วย ส่วนวิธีการอภิปรายของสมาชิกนั้นจะกระทำเช่นเดียวกับการ
อภิปรายในการประชุมสภาเกี่ยวกับเรื่องทั่ว ๆ ไป

๕. การตอบข้อซักถาม เมื่อสมาชิกซักถามและอภิปรายแล้วคณะรัฐมนตรีเท่านั้น
จะเป็นผู้อภิปรายตอบข้อซักถามหรือข้อคัดค้านของสมาชิก และในการนี้รัฐมนตรีจะตอบ
ข้อซักถามหรือคัดค้านของสมาชิกที่ละคนตามลำดับไปหรือจะรวมตอบครั้งละหลายคนก็
ได้ตามข้อบังคับการประชุมข้อ ๑๒๕ การตอบข้อซักถามหรือคัดค้านนี้นายกรัฐมนตรี
หรือรัฐมนตรีเท่านั้นจึงจะมีสิทธิตอบ สมาชิกไม่ว่าจะเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลหรือไม่ก็
ตาม ไม่มีสิทธิตอบข้อซักถามหรือคัดค้านแทนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่เป็นเช่นนี้ก็
เพราะการแถลงนโยบายของรัฐบาลเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อสภา
โดยเฉพาะและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รู้และเข้าใจนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาดีกว่าสมาชิก
รัฐสภา และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินการประชุม ข้อบังคับการประชุม
จึงห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาตอบข้อซักถามหรือคัดค้านแทนนายกรัฐมนตรีหรือ
รัฐมนตรี

๖. การปิดอภิปราย เมื่อผ่านขั้นตอนการซักถามและการตอบข้อซักถามแล้ว
การอภิปรายจะยุติลงเมื่อ ไม่มีผู้ใดอภิปรายหรือที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย

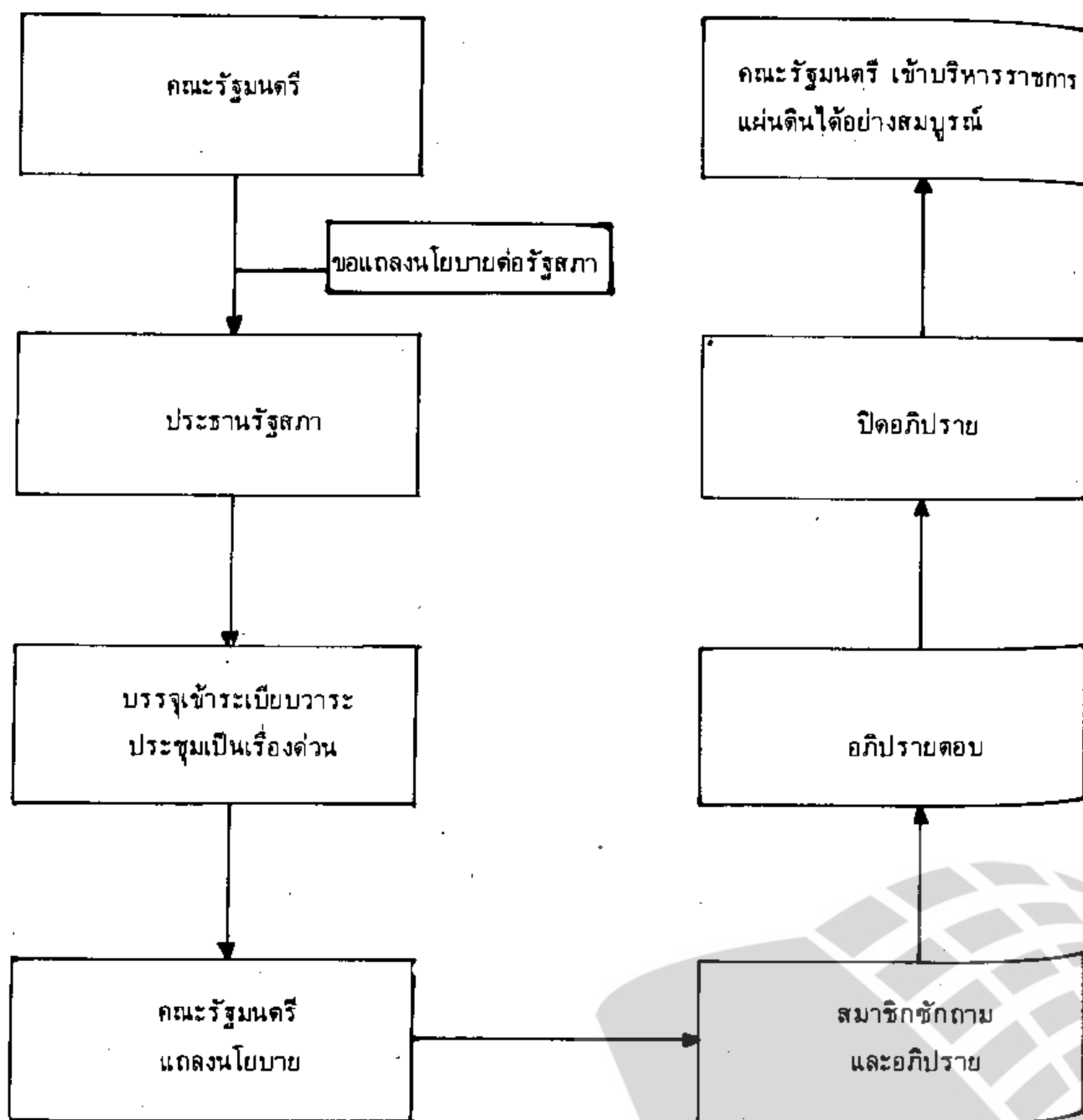
ถ้าสมาชิกเสนอญัตติขอให้ปิดอภิปราย การขอให้ปิดอภิปรายนั้นจะต้องมีสมาชิก
รับรองไม่น้อยกว่า ๓๐ คน ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ข้อ ๑๒๖ และในการ
ปิดอภิปรายนี้ถ้าประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันมาพอสมควรแล้วจะขอให้ที่
ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้

เมื่อปิดอภิปรายแล้วถือว่าการแถลงนโยบายรัฐบาลเสร็จสิ้นลงโดยไม่มี การลง
มติความไว้วางใจแต่อย่างใด และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว



แล้ว คณะรัฐมนตรีก็สามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างสมบูรณ์โดยการ
บริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน
และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนการแถลงนโยบายของรัฐบาล



การเปิดอภิปรายทั่วไป

ภายหลังที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐสภาก็สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่โดยการตั้งกระทู้ถาม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุมัติพระราชกำหนด และการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น

สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญมากในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เพราะอาจเป็นผลให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะที่กระทำการให้ไม่เป็นที่พอใจของสภาต้องพ้นจากตำแหน่งได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ และในทางกลับกันการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอาจเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาเสียก่อนที่จะมีการลงมติความไว้วางใจเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก็ได้

ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาก็เป็นวิธีการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา กล่าวคือ รัฐบาลสามารถนำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกรัฐสภาไปปรับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินได้ และในขณะที่เดิวก่อนสมาชิกรัฐสภาในฐานะผู้แทนของปวงชนก็จะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งจะเป็นแนวทางในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภายังเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาให้น้อยลงอีกด้วย

ลักษณะของการเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไปมีได้ ๒ ลักษณะ คือการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ

๑. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การเปิดอภิปรายในลักษณะนี้อาจมีได้สองทาง คือ โดยคณะรัฐมนตรีร้องขอ และโดยสมาชิกรัฐสภาร้องขอ ซึ่งแล้วแต่ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้ในแต่ละยุค แต่ละสมัยจะกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้กี่ทาง



การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ จะมีขึ้นในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น วิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวได้กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในภายหลังแทบทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน เท่าที่ผ่านมากการเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอได้ถูกนำมาใช้เพียง ๒ ครั้ง คือ ครั้งแรกในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งทหารไปช่วยสหประชาชาติรบเกี่ยวกับสงครามกลางเมืองระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๔๙๓ และครั้งที่สองในสมัยที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินอันเนื่องมาแต่การที่รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาไฟฟ้าและราคาน้ำมันเชื้อเพลิงรวมตลอดถึงวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติที่สมาชิกรัฐสภาร้องขอได้กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน วิธีการนี้ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ จึงได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิใช้มาตรการนี้ได้และจะกระทำได้ในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มิได้กำหนดวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปเช่นนี้ไว้

๒. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ เป็นการเปิดอภิปรายที่สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดไม่เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้สมาชิกรัฐสภามี



จำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิ์เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ
ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้วโดยมิใช่
ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นไป สภาจะต้องลงมติไว้วางใจหรือไม่
ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายนั้น และโดยปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนด
ให้กระทำการลงมติภายหลังจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลงและจะกระทำในวันเดียวกัน
กับการอภิปรายสิ้นสุดลงมิได้ ทั้งนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนและแต่ละ
ฝ่ายได้ไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน

ความสำคัญของการเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่าจะมีการลงมติหรือไม่ก็ตาม ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่
สำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้เห็นความสำคัญดังนี้

๑. ความสำคัญของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การเปิดอภิปราย
ในลักษณะนี้ถ้าเป็นการเปิดอภิปรายโดยคณะรัฐมนตรีร้องขอเพื่อฟังความคิดเห็นของ
สมาชิกวุฒิสภาเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จะก่อให้เกิดประโยชน์
ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก เพราะคณะรัฐมนตรีจะได้รับฟังความคิดเห็น
และข้อเสนอแนะจากสมาชิกวุฒิสภาทุกฝ่าย ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านี้เปรียบ
เสมือนกระจกเงาให้กับรัฐบาลใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดี

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติที่มาจากการร้องขอของสมาชิกวุฒิสภา
การเปิดอภิปรายเช่นนี้จะมีขึ้นได้เมื่อสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
เข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง
ความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดอภิปรายในกรณีเช่นนี้
จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาทราบถึงแนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาล ทั้งยังทำ
ให้รัฐบาลได้รับข้อเสนอต่าง ๆ จากสมาชิกวุฒิสภาและสามารถนำไปใช้ในการแก้ปัญหาได้
การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเช่นนี้
ในอดีตเคยมีขึ้นถึง ๕ ครั้ง คือในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ๔ ครั้ง และในสมัยหม่อม
ราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ๑ ครั้ง แต่เป็นที่น่าสังเกตที่มีได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการเปิด
อภิปรายทั่วไปในลักษณะเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๒๑ ทำให้การเปิดอภิปรายทั่วไปที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง
ข้อเท็จจริงโดยไม่มีการลงมติดังกล่าว ไม่อาจมีขึ้นได้ในรัฐสภาปัจจุบัน



๒. ความสำคัญของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในขั้นสุดท้ายและสำคัญที่สุดของรัฐสภา รัฐสภาจะเลือกใช้มาตรการอันนี้ต่อเมื่อได้ดำเนินการโดยวิธีอื่นมาแล้วแต่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

แต่อย่างไรก็ตามการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็อาจเป็นได้ทั้งผลดีหรือผลเสียแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในแง่ที่เป็นผลดีเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสซักถามข้อข้องใจได้อย่างกว้างขวาง และฝ่ายรัฐบาลก็มีโอกาสได้แถลงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ถ้าการแถลงข้อเท็จจริงและการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เป็นที่พึงพอใจของสมาชิกรัฐสภา ก็จะมีผลให้คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้บริหารประเทศต่อไปอันเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพให้กับคณะรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดี แต่ในทางตรงกันข้าม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อาจจะเป็นเครื่องบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลก็ได้ เพราะถ้าผลการลงมติปรากฏว่า รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา จะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับความไว้วางใจนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้ ก่อนที่จะมีการลงมติ หากรัฐบาลเห็นว่าฝ่ายรัฐสภาดำเนินการขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐบาล รัฐบาลอาจใช้วิธีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก็ได้ นอกจากนี้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจยังอาจเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนมีการลงมติก็ได้ ถ้ารัฐบาลเห็นว่าเสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงพอ

ดังนั้นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จึงเปรียบเสมือนดาบสองคม ที่จะเป็นเครื่องบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลและเสถียรภาพของสมาชิกรัฐสภาได้ในขณะเดียวกัน แต่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะวิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือเหนียวรั้งและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ในภาวะที่สมดุล



ในการดำเนินการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่าจะมีการลงมติหรือไม่ก็ตาม ทั้งฝ่ายสมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีจะกระทำอย่างรอบคอบ เรื่องที่เสนอให้เปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่จำเป็น มีความสำคัญ และได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไป หรือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้นสมาชิกผู้เสนอจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสถาบันรัฐสภาได้โดยง่าย เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ทัศนะไว้ในหนังสือคำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในตอนหนึ่งว่า "...สมาชิกฝ่ายรัฐบาลหรือสังกัดพรรครัฐบาล ย่อมคงวันที่จะไม่เข้าชื่อร้องขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ เพราะเท่ากับเป็นการสาวไส้ให้กากิน โดยสมาชิกฝ่ายค้านจะถือโอกาสสวมรอย ฉะนั้นสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลย่อมไม่กระทำโดยเด็ดขาด...."

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้กำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป ๒ ลักษณะ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอตามมาตรา ๑๕๓ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา ๑๓๗

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

ประเทศไทยได้นำเอาระบบรัฐสภามาใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีทั้งในด้านตัวบุคคลและการปฏิบัติงานจึงต้องมิอยู่ตลอดเวลา เริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีเสียงข้างมากในสภา トラบใดที่คณะรัฐมนตรีไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้โดยเฉพาะในสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะมีเสถียรภาพได้อีกต่อไป ในกรณีกลับกัน ถ้าคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภา การดำเนินงานของรัฐบาลก็สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีประสบกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิ์ที่จะขอฟังความคิดเห็นของ



สมาชิกวุฒิสภาได้โดยขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ความคิดเห็นที่คณะรัฐมนตรีได้รับจากสมาชิกวุฒิสภานั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาของคณะรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดี

แนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๓ ความว่า “ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๓ ดังกล่าวทำให้เห็นแนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติดังนี้

๑. ผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นปัญหาที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญมาก และการแก้ปัญหาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอาความคิดเห็นของผู้ที่มีความรู้ และความสามารถ และเข้าใจถึงปัญหาเป็นอย่างดีมาเป็นวิธีการในการแก้ปัญหา ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีขอความเห็นจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เมื่อเกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน

๒. กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปัญหาที่สำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาอาชีพต่าง ๆ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นตัวแทนของราษฎรในทุกจังหวัดจึงเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี การฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้รัฐบาลทราบข้อมูลในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้รัฐบาลทราบถึงความต้องการของประชาชนอีกด้วย ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิก



วุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้รัฐบาลทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและมองเห็นถึงวิธีการแก้ปัญหาได้มากขึ้นโดยอาศัยความเห็นและข้อเสนอแนะที่เกิดจากการเปิดอภิปรายนี้เอง

ส่วนการเปิดอภิปรายนั้นจะต้องกระทำในที่ประชุมรัฐสภาเพราะรัฐบาลจำเป็นต้องฟังความคิดเห็นของทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการเปิดอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาจึงเป็นการเหมาะสมกว่าการกระทำในสภาใดสภาหนึ่งทีละสภาหรือแค่สภาใดเพียงสภาเดียว

๓. ไม่มีการลงมติ การเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการลงมติในทางที่เป็นคุณ เช่น เห็นด้วยกับแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาล หรือในทางที่เป็นโทษ เช่น ดำเนินคดีกรรมการกระทำของคณะรัฐมนตรี การที่รัฐธรรมนูญห้ามลงมติในกรณีนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกฉวยโอกาสเสนอให้รัฐสภาลงมติอันอาจเป็นผลให้รัฐบาลหรือรัฐสภาได้รับความเสียหายได้

๔. วัตถุประสงค์ของการเปิดอภิปราย การเปิดอภิปรายตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภานั้นเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปฉันทมิตร ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดินเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลลดลง แต่เรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะขอฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภานั้นควรจะเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่สุด เพราะมีเช่นนั้นแล้วจะทำให้เสียเวลาของสมาชิกรัฐสภาทั้งยังอาจทำให้ความนิยมของรัฐบาลต้องเสียไปด้วย

ขั้นตอนในการปฏิบัติการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๓ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ หมวด ๘ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิก ดังนี้

๑. การขอเปิดอภิปราย เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน



ราษฎร นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบว่าคณะรัฐมนตรีต้องการให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อนายกรัฐมนตรีแจ้งไปยังประธานรัฐสภาแล้วประธานรัฐสภาจะต้องบรรจุคำขอนั้นเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน

๒. การอภิปราย เมื่อถึงระเบียบวาระการเปิดอภิปรายทั่วไปตามคำร้องขอของคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงถึงปัญหาและความจำเป็นต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีประสบในการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นสาเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องการความคิดเห็นจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อคณะรัฐมนตรีอภิปรายแล้ว สมาชิกทุกคนมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นและซักถามปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นข้อเสนอแนะหรือเพื่อให้บุคคลในคณะรัฐมนตรีชี้แจงปัญหาที่เปิดอภิปรายทั่วไปได้

ในการดำเนินการประชุมและการอภิปรายนั้นคงจะกระทำเช่นเดียวกับการประชุมสภาและการอภิปรายในเรื่องทั่ว ๆ ไป แต่เมื่อการอภิปรายได้ดำเนินไปพอสมควรแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจร้องขอให้ปิดอภิปรายได้ และในขณะเดียวกันสมาชิกก็มีสิทธิเสนอให้ปิดอภิปรายได้โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าสามสิบคนและที่ประชุมอนุมัติ นอกจากนี้การอภิปรายอาจยุติลงเมื่อไม่มีผู้ใดอภิปราย

เมื่อการอภิปรายยุติลงแล้วที่ประชุมรัฐสภาจะกระทำการลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ ดังนั้นเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงก็ถือได้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จบลงอย่างสมบูรณ์

นับจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นต้นมา ได้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงครั้งเดียวในสมัยที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงประธานรัฐสภา (พล.อ.อ.हरิน หงสกุล) เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ เรื่องการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญและการเปิดอภิปรายทั่วไปในหนังสือนั้นมีความว่า “โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญในวันศุกร์ที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และโดยที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันนี้มีปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นอันเนื่องมาแต่การที่รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาไฟฟ้า และราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่คณะรัฐมนตรีสมควรจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริง



และเหตุผลความจำเป็นในการขึ้นราคาไฟฟ้าและราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนทั้งวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน และเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เวียนมายังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาดังกล่าวตามมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป และโดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องรีบด่วนจึงใคร่ขอให้ดำเนินการในวาระแรกของการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญครั้งนี้ด้วยจักเป็นพระคุณยิ่ง”

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องขอของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงสั่งให้บรรจุการเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเป็นเรื่องด่วนในระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๒๓ (วิสามัญสมัยที่ ๒) วันศุกร์ที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และเมื่อถึงระเบียบวาระการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีก็ได้อภิปรายชี้แจงสาเหตุและเหตุผลในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาขึ้นราคาไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนทั้งปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และในที่สุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้ประกาศขอลาออกต่อที่ประชุมรัฐสภา โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้ระบอบรัฐสภาของประชาธิปไตยดำรงอยู่ต่อไปและเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาเลือกบุคคลที่มีความสามารถดีกว่าเข้ามาบริหารประเทศ และรับใช้ประชาชนและประเทศชาติต่อไป

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนั้นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อภิปรายแต่เพียงผู้เดียวเป็นเวลาประมาณ ๒๐ นาที แล้วประกาศลาออกจากตำแหน่งเสียก่อน สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่มีโอกาสอภิปราย และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศลาออกในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ประธานรัฐสภาจึงได้นัดให้สมาชิกรัฐสภาประชุมเป็นการภายในในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๓ แล้วจึงขอปิดประชุม

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เมื่อประเทศไทยมีการปกครองในระบบรัฐสภา นอกจากรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจตราพระราชบัญญัติแล้ว รัฐสภายังต้องเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดมิให้รัฐสภาลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในตอนที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก็ตาม แต่ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับ



ผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะกระทำการบริหารประเทศจนไม่เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีสิทธิ์ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดและวัตถุประสงค์ของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

ตามความในมาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายทั่วไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้นมีแนวความคิดและวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. ผู้เสนอต้องเป็นคณะบุคคล การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้นเป็นสิทธิของคณะบุคคลหรือหมู่คณะ ไม่ใช่สิทธิของสมาชิกแต่ละคน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเข้าชื่อกันเสนอและต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นจำนวน



มากพอสมควร ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสิทธิของคณะบุคคลเช่นนี้ก็เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญกล่าวคือ ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใด ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนนั้นต้องสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๕๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ รัฐมนตรีทั้งคณะก็ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

การกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอนั้นถ้ากำหนดจำนวนน้อยเกินไปก็อาจจะมีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องที่สมาชิกน้อยคนสนใจ ทำให้เสียเวลาของรัฐมนตรีที่จะต้องเตรียมตัวตอบคำอภิปราย และเสียเวลาสมาชิกอื่นที่ไม่สนใจแต่ถ้ากำหนดจำนวนไว้มากเกินไป สมาชิกฝ่ายค้านก็ไม่สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้ได้ เป็นการไม่สมประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่ให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้สภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอันเป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอไว้เป็นจำนวนพอสมควร

๒. ต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะจะต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของราษฎร จึงต้องให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามเจตจำนงของราษฎร และในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมกับต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากสถานการณ์บ้านเมืองในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญกำลังอยู่ในภาวะที่ไม่ปลอดภัย สมควรที่จะมีมาตรการให้รัฐบาลอยู่ในเสถียรภาพที่มั่นคงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งโดยให้วุฒิสภามีอำนาจมาก ก็สมควรให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการอภิปรายและลงมติความไว้วางใจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเป็นการเฉพาะกาล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๐๓ ได้กำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปด้วยไม่ได้ และสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเช่นนี้แต่เฉพาะในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญนี้ คือ ๔ ปี นับจากวันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นครั้งแรก (๒๒ เม.ย. ๒๒ ถึง ๒๑ เม.ย. ๒๖) ซึ่งในปัจจุบันได้ผ่านพ้นระยะเวลานั้นไปแล้วดังนั้นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะจึงต้องกระทำในสภาผู้แทน



๓. การลงมติจะกระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุดไม่ได้ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันที่การอภิปรายสิ้นสุดไม่ได้ การลงมติจะต้องกระทำภายหลังจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุด การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้มีเหตุผล ๔ ประการ คือ (๑) เพื่อป้องกันการเสนอให้มีการลงมติช่วงชิง คือ ลงมติในเวลาที่เหมาะสม ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลหรือฝ่ายค้านรัฐบาลมาประชุมบ่อย การให้เลื่อนเวลาไปจะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีโอกาสแนะนำสมาชิกของตนให้มาลงมติโดยพร้อมเพียงกัน (๒) ถ้าให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด สมาชิกจะลงมติไปโดยมีอารมณ์ที่ร้อนแรงเนื่องจากความโกรธเคืองในคำพูดที่อภิปราย การลงมติจะมีได้กระทำกันอย่างรอบคอบ (๓) ถ้าลงมติในวันที่การอภิปรายสิ้นสุด สมาชิกจะไม่มีเวลาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่รัฐมนตรีหรืออภิปรายได้ตอบ หรือความเห็นของรัฐมนตรีชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ การเลื่อนเวลาออกไปทำให้สมาชิกมีเวลาตรวจสอบและใคร่ครวญถึงเหตุผล (๔) การไม่ลงมติในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด ทำให้สมาชิกมีโอกาสดูตรวจสอบมติสาธารณะว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ลงมติให้สอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน

๔. มติและคะแนนเสียง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกที่เข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอันหมดสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้านเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมากเกินไป เพราะอาจเป็นการรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและป้องกันมิให้ฝ่ายค้านกระทำการก่อกวนแก่รัฐบาล

แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับความไว้วางใจนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะถือว่าไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้บริหารประเทศอีกต่อไป

๕. วัตถุประสงค์ของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็เพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



เห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกระทำการบริหารประเทศอย่างไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้กับรัฐสภา ก็จะร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การกระทำเช่นนี้ถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพราะฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลมีคะแนนเสียงมากกว่าก็ตาม แต่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอาจส่งผลให้ประชาชนเสื่อมความนิยมในตัวรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้ ถ้ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แจงหรืออธิบายปัญหาต่าง ๆ ให้เป็นที่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนได้แต่ในทางกลับกันถ้ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถชี้แจงหรืออธิบายได้อย่างชัดเจนก็จะทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้รับความนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น

ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ผ่านระเบียบวาระการเปิดอภิปรายนั้นไป ก็แสดงว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่สนใจที่จะลงมติความไว้วางใจอีกต่อไป แต่ถ้าภายหลังจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง สภาผู้แทนราษฎรกระทำการลงมติความไว้วางใจ มติของสภาผู้แทนราษฎรก็อาจทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ตามมติของสภาผู้แทนราษฎรมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลอันนี้ถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน

ขั้นตอนในการปฏิบัติเกี่ยวกับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ มีขั้นตอนในการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังนี้

การเสนอญัตติ ผู้มีอำนาจในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ในการเสนอนั้น สมาชิกจำนวนดังกล่าวจะต้องเข้าชื่อกันเสนอจะแยกกันเสนอไม่ได้

เมื่อสมาชิกเข้าชื่อกันครบจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ก็จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ โดยกระทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร



ในญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องระบุว่า จะเปิดอภิปราย
ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ถ้าเป็นรายบุคคลจะต้องระบุ
ด้วยว่าเป็นรัฐมนตรีคนใด กระทรวงอะไร และขอเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องใดบ้าง

ส่วนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นถือว่าเป็น
การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะด้วยเพราะถือว่า
นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีทั้งคณะก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้รัฐสภาได้ตีความ
รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๗ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๘ อันมีสาเหตุมาจากสมาชิก
พรรคฝ่ายค้านได้เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนาย
กรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีร่วมคณะอีก ๗ คน เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาแล้วมีมติว่าญัตติขอเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามที่สมาชิก
พรรคฝ่ายค้านเสนอนั้นไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและจะดำเนินการต่อไป
ไม่ได้

ดังนั้นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องเลือกเอาว่าจะเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือจะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้ง
คณะอย่างใดอย่างหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น และถ้าเป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
นายกรัฐมนตรีก็ถือว่าเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ
ด้วย

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วาง
ใจแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะได้สั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุม พร้อมกับมี
หนังสือแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ โดยปกติแล้วญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว
้วางใจจะได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน และอาจเป็นการนัดประชุม
เป็นพิเศษโดยกำหนดวัน เวลาต่างหากจากวันประชุมปกติก็ได้

การอภิปราย ในการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
จะนำข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการประชุมสภาทั้งวิธีการประชุมและการอภิปรายมา
ใช้บังคับด้วย ในการนี้จะมีการอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐมนตรี หรือคณะ
รัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายทั่วไป การอภิปรายนั้นที่ประชุมมักจะต้องมีมติหรือตกลงกัน
ว่า จะให้สมาชิกอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐมนตรีที่ละคน หรือจะให้สมาชิก
อภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐมนตรีทุกคนรวมกันไป



ผู้ที่อภิปรายก่อนคือผู้นำฝ่ายเสนอ หรือหัวหน้าฝ่ายค้านนั่นเอง หลังจากนั้นจะเป็น การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนด ให้อภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้าน แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกที่สนับสนุน รัฐบาลมักไม่ค่อยอภิปราย การอภิปรายส่วนใหญ่จึงมักเป็นการอภิปรายของสมาชิกพรรค ฝ่ายค้านเรียงลำดับกันไปทีละคน

ในการดำเนินการอภิปรายที่ประชุมมักจะกำหนดเวลาสำหรับใช้ในการอภิปราย ของสมาชิกแต่ละคน และเพื่อความสะดวกในการดำเนินการประชุม สมาชิกผู้ร่วมเสนอมักจะ ทำการตกลงกันมาก่อนว่าจะให้สมาชิกผู้ใดอภิปรายและจะอภิปรายเกี่ยวกับรัฐมนตรี กระทรวงใดแล้วแจ้งให้ประธานทราบ เพื่อประธานจะได้ชี้ให้สมาชิกอภิปรายตามสายชื่อ ที่ได้ตกลงกัน

ส่วนการอภิปรายของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปราย จะเป็นการ อภิปรายเพื่อชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรอภิปรายของสมาชิก นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมักจะอภิปรายในเวลาที่เหมาะสมซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอภิปราย ภายหลังจากที่สมาชิกได้อภิปรายกันมาพอสมควรแล้ว หรือเมื่อประธานเห็นสมควรก็จะให้นายก รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจง และเมื่อไม่มีสมาชิกอภิปราย นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็ มีสิทธิอภิปรายชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

การอภิปรายเกี่ยวกับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะสิ้นสุดลง เมื่อไม่มีผู้ใดอภิปราย หรือที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย หรือที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่น ขึ้นปรึกษาหรือมีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป

การลงมติ เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการลงมติดความไว้วางใจ แต่ถ้การอภิปรายสิ้นสุดลงเพราะสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปราย นั้นไป สภาผู้แทนราษฎรจะกระทำการลงมติดความไว้วางใจไม่ได้

สภาผู้แทนราษฎรจะกระทำการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันเดียวกับที่ การอภิปรายสิ้นสุดลงไม่ได้ การลงมติจะต้องกระทำภายหลังจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง แต่ทั้งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมก็ได้กำหนดว่าจะต้องกระทำภายใน ี่วันซึ่งโดยปกติเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะนัดประชุมเพื่อ ลงมติในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามกำหนดวันและเวลาดามที่เห็นสมควร

สำหรับวิธีลงมติก็จะกระทำเช่นเดียวกับการลงมติในญัตติทั่วไปนั่นเอง เพราะข้อ



บังคับการประชุมมิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการลงมติในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำการลงมติในญัตติทั่วไปมาใช้บังคับด้วยโดยปกติ การลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจะออกเสียงลงคะแนนได้ทั้งโดยเปิดเผยและลับ การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้นประธานจะขอมติที่ประชุมว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีแต่ละคนเรียงกันไป ถ้าเป็นการออกเสียงลงคะแนนลับจะมีรายชื่อรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายในแผ่นกระดาษที่เจ้าหน้าที่แจกให้สมาชิกก็สามารถออกเสียงความไว้วางใจรัฐมนตรีแต่ละคนลงในแผ่นกระดาษนั้น แต่สำหรับการลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะนั้นมีประเด็นว่าจะไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือไม่เท่านั้น การลงมติจึงกระทำเช่นเดียวกับญัตติทั่ว ๆ ไป

ผลของมติและคะแนนเสียง ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะขึ้นอยู่กับมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปหรือไม่ หรือสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปก็ถือว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายยังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ซึ่งคะแนนเสียงให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปถือตามเสียงข้างมากธรรมดาเท่านั้น

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดหรือรัฐมนตรีทั้งคณะด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มตินั้นจะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะที่สภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๕๔ (๑) และมาตรา ๑๕๕ (๕) แต่ถ้าวางใจของสภาผู้แทนราษฎรมีไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรก็ถือได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรยังคงให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายให้บริหารประเทศต่อไปและจะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น



สรุป

จากการที่ประเทศไทยนำเอาระบบรัฐสภามาใช้ในการปกครองประเทศจึงจำเป็นต้องนำเอาหลักการถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาใช้บังคับด้วย โดยให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาและการเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นวิธีการที่สำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะการที่คณะรัฐมนตรีจะบริหารประเทศไปในทางใด จะต้องแถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบก่อนว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไร และจะบริหารราชการแผ่นดินไปในแนวทางใด เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วจะเป็นแนวทางในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล. ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้รับทราบความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาเพื่อนำไปปรับใช้กับการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลและในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้นรัฐสภาจะลงมติความไว้วางใจไม่ได้

ในขณะที่คณะรัฐมนตรีกำลังบริหารประเทศอยู่นั้น ถ้าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญ คณะรัฐมนตรีก็สามารถที่จะขอความคิดเห็นจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา และในการนี้ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้

ภายหลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ถ้ารัฐธรรมนูญเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะกระทำการบริหารประเทศไปในทางที่ไม่เป็นที่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ก็มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นได้ และผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น ถ้ามีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผลให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง

ตัวอย่างญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

(สำเนา)

วันที่ ๒๕/๒๕๒๘ วันที่ ๓๑ พ.ค. ๒๘

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘

เรื่อง เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา ๑๓๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน ฯพณฯ ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้าพเจ้าและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรายชื่อท้ายญัตติฉบับนี้ ขอเปิด
อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา ๑๓๗ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังต่อไปนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายสมหมาย ชุนตระกูล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ ไม่มีความสามารถในการบริหารงานด้านการเงิน
และการคลังให้มีเสถียรภาพ ทำให้ระบบการเงินปั่นป่วนและขาดความมั่นคง ดำเนิน
มาตรการผิดพลาดนานัปการ เช่น การจำกัดสินเชื่อ การลดค่าเงินบาท การขึ้นภาษีโดย
ไม่ถูกต้องด้วยหลักการและไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของพรรคพวก
มีผลทำให้ธุรกิจทั่วไปอันเป็นรากฐานของเศรษฐกิจในประเทศเกิดวิกฤตการณ์อย่างรุนแรง
ทั้งทำให้ภาวะเศรษฐกิจทั่วไปทรุดหนักยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังแก้ปัญหาค่าเงินการคลัง
โดยก่อนนี้เพิ่มขึ้น ทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างมากมาย

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสมักร สุนทรเวช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ ไม่มีสมรรถภาพในการบริหารงานด้านคมนาคม
ให้มีประสิทธิภาพและปลอดภัย ไม่สามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาด้านการขนส่ง
ไม่ดำเนินงานโดยประหยัด แต่เพิ่มราคาบริการเกินความจำเป็น มีผลทำให้ประชาชน
เดือดร้อน ทั้งยังบริหารราชการในกระทรวงคมนาคมโดยขาดหลักการใช้อำนาจโดย
มิชอบ เป็นเหตุให้เสียขวัญและกำลังใจในหมู่ข้าราชการและมีการกระทำอื่น ๆ ที่ล่อไปใน
ทางไม่สุจริต



๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายอบ วสุรัตน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ ไม่มีความสามารถบริหารงานด้านอุตสาหกรรมของประเทศ ไม่สามารถวางแผนและดำเนินการนำทรัพยากรของแผ่นดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งยังไม่สามารถบริหารงานราชการในกระทรวงอุตสาหกรรมให้ถูกต้องและเป็นธรรม ทำลายขวัญและกำลังใจของข้าราชการ รู้เห็นเป็นใจในการอนุญาตตั้งโรงงานจำนวนมากซึ่งส่อไปในทางไม่สุจริต ไม่เข้มงวดกวดขันโรงงานอย่างจริงจัง เป็นเหตุให้เกิดมลภาวะอันเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์และสัตว์ นอกจากนี้ยังขาดความสามารถในการควบคุมการลักลอบนำแร่ออกนอกประเทศให้มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้อย่างมหาศาล

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายโกศล ไกรฤกษ์)

การบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ไม่มีความสามารถในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการพาณิชย์ได้ ทำให้ภาวะการครองชีพของประชาชนสูงขึ้น ไม่สามารถรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นในการอุปโภคและบริโภคให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่สามารถลดดุลการค้าที่เสียเปรียบต่างประเทศบางประเทศได้ ไม่สามารถจัดโครงสร้างและกลไกการตลาดให้ถูกต้องเพื่อส่งเสริมราคาพืชผลทางการเกษตร ทั้งยังขาดความรู้ความสามารถในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ มีผลทำให้ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อีกทั้งยังปล่อยให้มีการทุจริตในหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การดูแล เช่น การทุจริตในองค์การคลังสินค้า รวมทั้งไม่สามารถส่งเสริมกลไกการส่งออกให้มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถควบคุมมาตรฐานคุณภาพสินค้าที่ส่งออกให้เกิดผลอย่างจริงจัง มีการกระทำที่ส่อไปในทางสุจริต ทำให้ประเทศชาติเสียประโยชน์และเสื่อมเสียชื่อเสียง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวเรียนมา ข้าพเจ้าและคณะจึงขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลดังกล่าวมาแล้ว รายละเอียดจะได้แถลงเพิ่มเติมในสภาผู้แทนราษฎร จึงเรียนมาเพื่อขอได้บรรจุญัตตินี้เข้าสู่การพิจารณาโดยด่วนด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พลตรี ประมาณ อติเรกสาร ผู้เสนอ

(ประมาณ อติเรกสาร)

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

หัวหน้าพรรคชาติไทย



รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล

ตามมาตรา ๑๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- | | |
|--|-----------------------------------|
| ๒. นายกมล จิระพันธ์วานิช | ๓. นายกร ทัพพะรังสี |
| ๔. นายกิตติศักดิ์ หัตถสงเคราะห์ | ๕. นายเงิน บุญสุภา |
| ๖. นายจรรยา วัฒนากร | ๗. พลตำรวจโท จำรัส มังคลารัตน์ |
| ๘. นายจิระ มังคลรังษี | ๘. นายชวลิต วิเศษสิทธิกุล |
| ๑๐. นายชาญชัย ปทุมารักษ์ | ๑๑. พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ |
| ๑๒. นายชุมพล ศิลปอาชา | ๑๓. นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ |
| ๑๔. ร้อยตำรวจโท เขาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ | ๑๕. นายไชยวัฒน์ พรหมประสิทธิ์ |
| ๑๖. พันเอก ณรงค์ กิตติขจร | ๑๗. นายติเรก สุขณาธวงศ์ |
| ๑๘. นายดุสิต รังคสิริ | ๑๘. นายเด่น โต๊ะมีนา |
| ๒๐. นายต่อสู ลัทธิกุล | ๒๑. จำสับเอก ทรงธรรม ปัญญาดี |
| ๒๒. นายทวีช กลิ่นประทุม | ๒๓. นายทวี ไกรคุปต์ |
| ๒๔. นายทศพล สังขทรัพย์ | ๒๕. นาวาอากาศโท ทินกร พันธุ์กระวี |
| ๒๖. นายธีรวิทย์ คุณทรัพย์ | ๒๗. นายน่วม เศรษฐจันทร์ |
| ๒๘. นายนิยม วรปัญญา | ๒๘. นายบรรหาร ศิลปอาชา |
| ๓๐. นายบุญติด สุวประพจน์ | ๓๑. นายบุญธง สงฆ์ประชา |
| ๓๒. นายประจวบ ไชยสาส์น | ๓๓. นายประจัญ กล้าผจญ |
| ๓๔. นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา | ๓๔. นายประภัตร โพธิสุชน |
| ๓๖. นายประมวล สภาวสุ | ๓๗. นายประยงค์ โมกขพันธ์ |
| ๓๘. นายประสงค์ บูรณ์พงศ์ | ๓๘. นายประสานครินทร์ บุญมี |
| ๔๐. นายประเสริฐ สุขวัฒน์ | ๔๑. นางปองพล อติเรกสาร |
| ๔๒. นายบัญญัติ เกสรทอง | ๔๓. นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ |
| ๔๔. นายผดุงศักดิ์ อุตระพิมพ์ | ๔๕. นางสาวพวงเล็ก ตันบรรจง |
| ๔๖. นายพ่ายพ กาญจนารัตน์ | ๔๗. นายพิชิต ธีระรัชตานนท์ |



๔๘. นายพูน ประทุมถิ่น
๕๐. นายไพโรจน์ เครือรัตน์
๕๒. นางบุผา อุดมศักดิ์
๕๔. นายเลิศ หงษ์ภักดี
๕๖. นายวิเชียร เวชสวรรค์
๕๘. นายสกุล ศรีพรหม
๖๐. นายสมชาย โลหะโชติ
๖๒. นายสมาน ภูมมะกาญจนะ
๖๔. นายสวัสดิ์ คชเสนี
๖๖. นายสอาด ปิยวรรณ
๖๘. นายสีหนาท ภาษา
๗๐. นายสุขุม เล่าวัลย์ศิริ
๗๒. นายสุรพันธ์ ชินวัตร
๗๔. นายเสนาะ เทียนทอง
๗๖. นายอนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ
๗๘. นายอร่าม ไส้หีวระ
๘๐. นายอุดมศักดิ์ ทั้งทอง
๘๒. นายสุธี ภูวพันธุ์
๘๔. นายเกษม บุตรขุนทอง

๔๙. นายไพฑูรย์ เครือแก้ว ณ ลำพูน
๕๑. นายมงคล จงสุทธนามณี
๕๓. นายลำพอง พิลาสสมบัติ
๕๕. นายวัฒนา อัครเวม
๕๗. นายวิทยา เทียนทอง
๕๙. นายสง่า วัชรภรณ์
๖๑. นายสมบัติ ศรีสุรินทร์
๖๓. นายสราวุธ นิยมทรัพย์
๖๕. นายสวัสดิ์ วงศ์ทวี
๖๗. นายสำรวย เจตนาดี
๖๙. พลตำรวจโท สืบ พงษ์สุวรรณ
๗๑. นายสุชน ชามพูนท
๗๓. นายเสถียร ชธรรมสุริยะ
๗๕. นายเสริมศักดิ์ การุญ
๗๗. นายอนุวัฒน์ บัวพรหมมี
๗๙. นางอำไพ ปัญญาดี
๘๑. นายแคล้ว นรปดิ
๘๓. นายอนันต์ ฉายแสง

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดย รองศาสตราจารย์ โภคิน พลกุล

ในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ทฤษฎีที่เข้ามาเกี่ยวข้องก็คือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (POUVOIR CONSTITUANT) ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญจะเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากหรือแก้ไขได้ง่ายและจะมีข้อจำกัดในการแก้ไขเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับเจตน์จำนงของผู้จัดให้มีหรือผู้ให้รัฐธรรมนูญประกอบกับการพิจารณาถึงอำนาจในการให้นั่นเอง

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ อำนาจจัดให้มีดั้งเดิม (POUVOIR CONSTITUANT ORIGINAIRE) และอำนาจจัดให้มีที่ได้รับมาจากอำนาจดั้งเดิม (POUVOIR CONSTITUANT DERIVE) หรือที่เรียกว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (POUVOIR DE REVISION)

อำนาจจัดให้มีดั้งเดิมนั้นมักเกิดขึ้นเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก (เช่น กษัตริย์ทรงให้สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเลือก เป็นต้น) หรือเมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารซึ่งอาจกระทำโดยคณะบุคคลหรือประชาชนล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ฯลฯ เมื่อต้องการให้รัฐธรรมนูญ ผู้จัดให้มีดั้งเดิมซึ่งถือว่าเป็นรัฐชาติปัตย์ ก็มีอิสระเต็มที่ในการวางรูปแบบการปกครองและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อได้ให้รัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ (POUVOIR CONSTITUE) ก็จะเป็นอำนาจที่ได้รับมาจากอำนาจดั้งเดิม (POUVOIR CONSTITUANT DERIVE) ซึ่งเรียกว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (POUVOIR DE REVISION) นั่นเอง

ปัญหาที่ตามมาเกี่ยวกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็คือ อำนาจนี้จะมีอิสระ และสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ทุกประการจนเรียกได้ว่าจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้เหมือนอำนาจจัดให้มีดั้งเดิมหรือไม่

ในแง่หลักการก็คือ อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้สามารถจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ได้ แต่ก็อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญเอง เช่น รัฐธรรมนูญอาจห้ามแก้ไขรูปแบบการปกครอง^(๑) หรืออาจกำหนดระยะเวลาห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้^(๒) อย่างไรก็ตาม หากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้ ก็มีใช้ว่าจะแก้ไขจนเปลี่ยนหลักการของรัฐธรรมนูญได้หมด เพราะมีเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั่นเอง คือ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งอำนาจไปจากอำนาจจัดให้มีดั้งเดิม ด้วยเหตุนี้หากอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมจะจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยมิได้ล้มล้างอำนาจเดิมแล้ว ก็จะต้องรักษารูปแบบการปกครองและสถาบันที่สำคัญ ๆ ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๘๘ ขึ้นและประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๖๕

นักนิติศาสตร์บางท่านยังเห็นด้วยว่าการห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางหลักการ^(๓) ชัดเจนเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เพราะเจ้าของอำนาจอธิปไตยในสมัยหนึ่งไม่มีอำนาจไปจำกัดสิทธิของเจ้าของอำนาจอธิปไตยในอนาคต ดังนั้นถ้าประชาชนส่วนข้างมากในอนาคตประสงค์จะวางกฎเกณฑ์การปกครองในรูปใด ก็ชอบที่จะกระทำได้ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยเสรีปราศจากข้อผูกมัดหรือข้อบังคับใด ๆ กับทั้งยังเป็นเครื่องช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการใช้อำนาจของประชาชนบังคับหรือการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

ผู้เขียนเห็นว่า ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็ดี หรือการห้ามแก้ไขในบางเรื่องโดยชัดแจ้งก็ดี เป็นการแสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง และเพื่อให้ระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนั้นได้มีระยะเวลาที่จะฝัง

(๑) ดูรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๕๔ (ฉบับปัจจุบัน) ม.๘๘, รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. ๑๙๔๗ (ฉบับปัจจุบัน) ม. ๑๓๙ ที่ห้ามแก้ไขรูปแบบการปกครองแบบแบบสาธารณรัฐ หรือของอีกหลายประเทศเช่น กรีซ (๑๙๗๕) บราซิล (๑๙๓๔) เปรู (๑๙๓๔) เป็นต้น

(๒) เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๙๑ ห้ามแก้ไขเป็นเวลา ๖ ปี และเมื่อแก้ไขแล้วต้องเว้นไปอีก ๔ ปี รัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. ๑๙๗๕ การแก้ไขครั้งแรกและครั้งที่สองต้องห่างกันอย่างน้อย ๕ ปี

(๓) ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค ๑), พระนคร, นำเขียนการพิมพ์, ๒๕๑๒. น.๔๒



รากลึกพอสมควรในสังคม การที่รัฐธรรมนูญจะมีอายุยืนยาวหรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญนั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยากหรือแก้ไขง่ายเท่านั้น จริง ๆ แล้วขึ้นอยู่กับจิตสำนึกและระดับพัฒนาการทางการเมืองของคนในสังคมมากกว่า นอกจากนี้คำว่าเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็ต้องพิจารณาว่าเราถือทฤษฎีอะไร ชาติเป็นเจ้าของหรือปวงชนเป็นเจ้าของ โดยทั่วไปแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติว่า ปวงชนเป็นเจ้าของหรือมาจากปวงชน แต่จริง ๆ แล้วเราถือหลักชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ชาติก็คือประชาชนทุกยุคทุกสมัย

ดังนั้น หากต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่หรือแก้ไขหลักการสำคัญ ๆ ของรัฐธรรมนูญ ตามวิถีทางประชาธิปไตย แล้วก็ชอบที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ^(๑) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือแก้ไขให้มีวิธีการลงประชามติ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งก็จะสามารถถือได้ว่าประชาชนเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นั้นเอง

ในเรื่องอำนาจจัดให้มีและอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ มีตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่งของไทยที่น่าสนใจคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕

หลังจากเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ อันเป็นผลให้ผู้ถืออำนาจเดิมต้องสิ้นอำนาจไปแต่ก็ได้มีการยกเลิกธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๑๕ หากมีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่^(๒) ซึ่งในที่สุดได้มีผู้เสนอญัตติ^(๓) ขอแก้ไขเพิ่มเติม

(๑) ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑ และจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง หากมาจากความเห็นชอบของรัฐสภา และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ต้องเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบโดยรัฐสภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมอีก ซึ่งถ้าพิจารณากันจริง ๆ แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวคงมีฐานะคล้าย ๆ กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบ ก็จะมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ มิใช่ว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาร่างฯ แล้วจะเป็นที่สุด สภาร่างฯ ดังกล่าวจึงเป็นเพียงองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญ มีใช้องค์กรจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

(๒) เคยมีการแต่งตั้งสภาที่เรียกว่า "สภาสนามม้า" จำนวน ๒,๓๔๗ คน ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการยุบเลิกและแต่งตั้งใหม่จำนวน ๒๕๕ คน ตามมาตรา ๖ แห่งธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๑๕

(๓) ผู้เสนอคือ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ อีก ๗๕ ท่าน เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๑๗



รัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. ๒๕๖๕ ในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑^(๑) อันได้นำมา

ร่าง มาตรา ๑๐ ที่เสนอ

“คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระ สำหรับการพิจารณาใน
วาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วย
ในการที่จะให้ประกาศเป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้ง
หมด

(๑) มาตรา ๑๐ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระ สำหรับการพิจารณาในวาระที่
หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระ
ที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยใน
การที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรคสาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภา
นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย
ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
มาตรา ๑๑ ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่
หนึ่งหรือวาระที่สาม ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วัน
ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ
ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอตามวรรค ๑



การประชุมตามความในวรรคสาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม

ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา ๑๑ นี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ร่างมาตรา ๑๑

“ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม หรือในกรณีที่มีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติหรือมีประชามติไม่ให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอตามวรรคหนึ่ง” ผู้ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญการปกครองฯ ดังกล่าวได้หรือไม่^(๑) ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ก็มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าแก้ไขไม่ได้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอมาขัดต่อรัฐธรรมนูญ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าแก้ไขได้แต่จะใช้เสียงในการเสนอรับรองและเห็นชอบเท่านั้นก็ยังถกเถียงกันอยู่

(๑) ดูรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๓ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๑๗ และครั้งที่ ๓๐ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๑๗



ฝ่ายที่เห็นว่าแก้ไขได้ให้เหตุผลว่า

๑) ธรรมนูญการปกครองฯ ได้บัญญัติถึงกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้โดยครบถ้วนแล้วตาม ม. ๑๐, ๑๑. ดังนั้นจึงไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นประกาศอื่นได้ โดยอาศัย ม.๒๒ วรรคแรก^(๒) ด้วยเหตุผลว่าธรรมนูญการปกครองฯ มิได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญการปกครองฯ เอาไว้^(๓)

๒) ในคำปรารภของธรรมนูญการปกครองฯ เขียนไว้ว่า “..... ให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย” ดังนั้นจึงเป็นเจตนารมณ์ของธรรมนูญการปกครองฯ ว่าให้ใช้ไปโดยไม่มีการแก้ไข จนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญซึ่งได้ร่างขึ้นมาตามบทบัญญัตินั้น^(๔)

ฝ่ายที่เห็นว่าแก้ไขได้ให้เหตุผลว่า

๑) เมื่อสภานิติบัญญัติทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ ป่อมแก้ไขได้แม้จะเป็นกฎหมายสูงสุด โดยอาศัยหลักการว่ารัฐสภาในอดีตไม่มีอำนาจที่จะผูกพันรัฐสภาในปัจจุบัน และแม้จะมีข้อห้ามแก้ไขไว้ก็ยังสามารถแก้ไขได้^(๕)

(๒) มาตรา ๒๒ “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในรายงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด”

(๓) คำอภิปรายของคุณชำนาญ พงษา ในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติฯ ครั้งที่ ๓๓, น. ๔๔

(๔) คำอภิปรายของ ดร.เกษม สุวรรณกุล, เรื่องเดิม, น. ๖๒

(๕) คำอภิปรายของอาจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร, เรื่องเดิม, น. ๕๑



๒) ธรรมนูญการปกครองฯ ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่กฎหมายสูงสุดเพราะไม่ได้ร่างโดยราษฎรหรือโดยตัวแทนที่แท้จริงของราษฎร^(๑)

๓) ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ในธรรมนูญการปกครองฯ ที่ห้ามแก้ไขธรรมนูญการปกครองฯ และถึงแม้จะมีบทบัญญัติห้าม บทบัญญัตินั้นย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย^(๒)

๔) สภานิติบัญญัติแห่งชาติเกิดขึ้นเนื่องจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจใหม่ ดังนั้นสภานิติบัญญัติฯ จึงไม่มีความผูกพันกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดที่ร่างโดยระบอบเผด็จการ^(๓)

นอกจากนี้ฝ่ายที่เห็นว่าแก้ไขก็ยังคงมีความเห็นในเรื่องวิธีการแก้ไขแตกต่างกันอีก คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่า แก้ไขได้อย่างธรรมดาคือใช้เสียงข้างมากธรรมดา อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ต้องมีผู้เสนอ ๑ ใน ๕ และมีเสียงเห็นชอบ ๒ ใน ๓ โดยถือตามประเพณีการปกครอง (ม. ๒๒) ซึ่งก็ไม่ใช่ที่ยุติว่าจะถือตามรัฐธรรมนูญฉบับใด ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าธรรมนูญนี้แก้ไขไม่ได้ก็โต้แย้งอีกว่า ถ้าจะแก้ไขแบบกฎหมายธรรมดาก็ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาฯ คือต้องมีผู้รับรอง ซึ่งญัตติขอแก้ไขที่เสนอแม้มีผู้เสนอถึง ๗๙ คน แต่ก็ไม่มีผู้รับรอง

จะเห็นว่าเหตุผลของฝ่ายที่เห็นว่าแก้ไขไม่ได้นั้นเป็นเหตุที่แสดงออกถึงการยอมรับในผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญเดิมและความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมีได้พิจารณาว่า เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ นั้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของอำนาจแล้ว ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าแก้ไขได้นั้นส่วนใหญ่ก็ยอมรับในผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญเดิม เพียงแต่ติดขัดที่ธรรมนูญการปกครองฯ มิได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขธรรมนูญฯ ไว้ จึงต้องหาหลักมาสนับสนุนการแก้ไขซึ่งเหตุผลใน ๓ ประการแรกนั้น ค่อนข้างสับสนและไม่ถูกต้องเท่าไรนัก กล่าวคือ การอ้างหลักรัฐสภาในอดีตไม่มีอำนาจผูกพันรัฐสภาในปัจจุบันเป็นหลักของอังกฤษ ซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จึงไม่มีหลักเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ดังนั้นอังกฤษจึงถือหลัก SUPREMACY OF PARLIAMENT

(๑) ดูคำอภิปรายของ คุณมาตุต บุญภาค, เรื่องเดิม, น. ๕๙

(๒) เรื่องเดิม, น. ๕๙

(๓) ดูคำอภิปรายของ ดร.ธวัช มกรพงศ์, เรื่องเดิม, น. ๖๖ - ๖๗



ส่วนที่ว่ารัฐธรรมนูญการปกครองฯ ไม่ใช่กฎหมายสูงสุด ไม่ใช่รัฐธรรมนูญนั้น ก็แล้วแต่ว่าจะมองรัฐธรรมนูญในแง่ใด ถ้ามองว่าหากกฎหมายใดเป็นกฎหมายที่กำหนดถึง รูปแบบและสถาบันในการปกครองประเทศแล้ว กฎหมายนั้นก็คือรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยไม่ คำนึงว่าจะมีการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและรับรองคุ้มครองเสรีภาพของราษฎรหรือไม่ คือมีลักษณะเป็น CONSTITUTIONALISM หรือไม่รัฐธรรมนูญการปกครองฯ ย่อมเป็นรัฐ ธรรมนูญ และอันที่จริงแล้วความหมายของคำว่ารัฐธรรมนูญในสมัยหลัง ๆ นี้ไม่ได้คำนึง ถึงลักษณะ CONSTITUTIONALISM กันเท่าไร จะมุ่งในแง่รูปแบบเป็นสำคัญ

ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำอธิบายของ ดร.วิช มกรพงศ์ ที่เห็นว่า เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้เปลี่ยนโครงสร้างอำนาจใหม่ ดังนั้นสภานิติบัญญัติจึงเป็นองค์กร “จัดให้มีรัฐธรรมนูญ” และแม้จะใช้รัฐธรรมนูญเดิม ก็ไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อจำกัดที่ผู้จัด ให้มีรัฐธรรมนูญเดิมวางไว้ สภานิติบัญญัติฯ เป็นสภาชุดใหม่ที่มีใช้เป็นองค์กรที่ได้อำนาจ มาจากผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจสภานิติบัญญัติฯ ชุดเดิมน่าจะไม่อาจแก้ไขรัฐธรรมนูญการปกครองฯ ได้ ถ้าแก้ไขก็เท่ากับเป็นการปฏิวัติ หรือรัฐประหารผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ และถ้าผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญการปกครองฯ ต้องการแก้ ไขรัฐธรรมนูญฯ ก็เป็นการกระทำเพราะถือว่าตนเป็นรัฐชาติปดัย ด้วยเหตุนี้ถ้าสมาชิก สภานิติบัญญัติฯ ชุดใหม่เข้าใจว่าสภานิติบัญญัติฯ คือรัฐชาติปดัยแล้วก็ย่อมแก้ไขรัฐธรรมนูญ การปกครองฯ ได้ และจะแก้ไขอย่างไรก็หาหรือกันเอาเอง ไม่ใช่เรื่องต้องโยงไปหาประเพณี การปกครองฯ แต่อย่างใดเลย

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดสภานิติบัญญัติได้ลงมติว่า ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมของ ดร.ป๋วย ข้อต่อรัฐธรรมนูญการปกครองฯ (๗๔ ต่อ ๕๕)

มาตรา ๑๕๔ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำก็ได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และ วิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐ สภาพิจารณาเป็นสามวาระ



(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(๔) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวันเมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อสังเกต บทบัญญัติใน ม. ๑๔๔ ข้างต้นมีข้อควรพิจารณาคงต่อไปนี้

๑. ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไข ได้แก่

๑) คณะรัฐมนตรี

๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และผู้ตติขอแก้ไข นั้นจะต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้^(๑)

รัฐธรรมนูญไทยที่จัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาทุกฉบับได้วางหลักในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอ ขอแก้ไขคล้ายกันอันพอสรุปได้ดังนี้

ก. คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๒๔๗๕, ๒๔๘๕, ๒๔๙๕, ๒๕๒๗, ๒๕๖๑)

(๑) อย่างไรก็ตามในช่วงบวเฉพาะกาลยังใช้บังคับ ม. ๒๐๔ (๔) มิให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับ ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยไม่ต้องมีมติของพรรคการเมือง



ข. คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภา
(๒๔๔๒, ๒๕๑๑)

ในการเสนอญัตติโดยสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือโดยสมาชิกของทั้งสองสภาหรือโดยสมาชิกของแต่ละสภานั้น มีความแตกต่างของจำนวนผู้ที่จะเสนอญัตติอยู่ สำหรับการเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นแรกทีเดียวใช้จำนวน ๑ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด (๒๔๗๕, ๒๔๘๘, ๒๕๑๑) ส่วนการเสนอโดยสมาชิกทั้งสองสภาหรือแต่ละสภานั้น ใช้จำนวน ๑ ใน ๕ ของทั้งหมด (๒๔๔๒, ๒๕๑๑)

ต่อมาการเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้จำนวน ๑ ใน ๕ (๒๕๑๗) และฉบับปัจจุบันใช้จำนวน ๑ ใน ๓

จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตัดไม่ให้นักฎิสภามีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่จะยื่นญัตติขอแก้ไขฯ เป็น ๑ ใน ๓ ทั้งพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ผู้เสนอขอแก้ไขฯ ต้องมีมติเห็นชอบด้วย จึงนับว่าทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะแก้ไขยากขึ้นกว่าแต่ก่อน ซึ่งในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ^(๑) นายसानนท์ สายสว่าง กรรมการท่านหนึ่ง ได้ให้เหตุผลที่แก้จาก ๑ ใน ๕ เป็น ๑ ใน ๓ ว่า “..... การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญก็ควรจะมีจำนวนสมาชิกที่เสนอแก้ไขให้มากหน่อย เพราะฉะนั้น ๑ ใน ๕ น้อยไป จึงเพิ่มเป็น ๑ ใน ๓ เหตุผลจะได้สมควรว่ามีผู้เสนอในจำนวนมากพอสมควรที่จะขอแก้ไข”

นอกจากนี้ ในเรื่องจำนวนของผู้รับรองญัตตินั้นถ้าเป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องมีผู้รับรอง^(๒) แต่ถ้าเป็นการเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนฯ แล้วต้องมีสมาชิกเข้าชื่อเสนอกันให้ถึง ๑ ใน ๓ และต้องมีมติเห็นชอบให้เสนอของพรรคการเมืองว่าสมาชิกสภาผู้แทนฯ เหล่านั้นสังกัดด้วยอันต่างกับผู้รับรองในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐธรรมนูญ (ม. ๑๒๕ วรรค ๒) บังคับด้วยว่า ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า ๒๐ คนรับรอง

(๑) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๖, วันศุกร์ที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๑.

น. ๑๕

(๒) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๓๑ (เดิม พ.ศ. ๒๕๒๒) ข้อ ๓๐



๒. ผู้พิจารณา ได้แก่ รัฐสภา ทั้งนี้เป็นไปตาม ม.๑๔๔ และ ม.๑๔๓ (๑๔) อันเป็นหลักการที่ถือสืบเนื่องมาตลอด นับแต่ประเทศไทยมี ๒ สภาขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๔ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๑๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่มีเพียงสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว

๓. วิธีการและระยะเวลา การเสนอญัตติขอแก้ไข ต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐสภาจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ^(๑)

วาระที่ ๑ เป็นขั้นรับหลักการ ต้องมีเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จำนวนกึ่งหนึ่งหรือ ๑ ใน ๒ นี้เท่ากับจำนวนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญ ก่อนหน้า พ.ศ. ๒๕๑๗ คือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้นมาใช้เสียง ๒ ใน ๓ ทั้งสิ้น ซึ่งในขั้นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ^(๒) ก็มีสมาชิกบางท่านอภิปรายขอแก้ไขเป็น ๒ ใน ๓ เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันทำได้ยากขึ้นไปอีก แต่ส่วนใหญ่คงเห็นว่าจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดก็มากพออยู่แล้ว ทั้งการเสนอก็ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนฯ ร่วมเสนอถึง ๑ ใน ๓ อันมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ใช้ ๑ ใน ๕

วาระที่ ๒ เป็นขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา รัฐธรรมนูญ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ กรณีนี้ก็ว่าไปตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา^(๓) และเสียงข้างมากนี้ก็ถือเสียงข้างมากของผู้ที่มาประชุมและครบองค์ประชุม เมื่อพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จแล้วต้องรอไว้ ๑๕ วันก่อนจึงจะพิจารณาวาระที่ ๓ ต่อไปได้ เหตุผลที่ให้รอก่อนลงมติขั้นสุดท้ายก็เพื่อให้สมาชิกสภาได้ไตร่ตรองให้รอบคอบถี่ถ้วนเพราะเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง แม้แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๒ (ม. ๑๗๔) และ พ.ศ. ๒๕๑๗ (ม. ๒๒๙) ยังให้อยู่ในดุลพินิจของพระมหากษัตริย์ที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปให้ประชาชนลงประชามติ ถ้าทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน

(๑) การพิจารณาเป็น ๓ วาระนี้เริ่มมีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๔ (ม. ๔๕) เดิมถือตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ม. ๖๓) นั้น คงมีแต่ ๒ วาระ

(๒) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๖, วันศุกร์ที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๑, น. ๑๕ - ๒๑

(๓) รัฐธรรมนูญ ม. ๑๔๔



บทบัญญัติที่เกี่ยวกับวาระ ๒ เรื่องการใช้เสียงข้างมากและรอไว้ ๑๕ วัน มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๘๔ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๗๕ มีแค่ ๒ วาระ ใช้เสียง ๓ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด และเมื่อผ่านวาระ ๑ แล้ว ต้องรอ ๑ เดือน (ม. ๖๓)

วาระที่ ๓ เป็นขั้นสุดท้าย ต้องมีเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือ ๑ ใน ๒ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา บทบัญญัตินี้ก็เหมือนกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๑๗ ในขณะที่ฉบับอื่น ๆ ใช้เสียง ๒ ใน ๓ เช่นเดียวกับวาระที่ ๑

เมื่อสภาลงมติเห็นชอบตามลำดับมาแล้วก็นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ซึ่งกระบวนการหลัง รัฐสภาเห็นชอบในวาระที่ ๓ นี้เหมือนกับกรณีร่างพระราชบัญญัติ

๔. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการลงคะแนนเสียงในวาระที่ ๑ และที่ ๓ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ที่ให้การลงคะแนนในวาระที่ ๑ และที่ ๓ ใช้วิธีเรียกชื่อ ROLL CALL นั้นได้เกิดปัญหาตีความกันขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๖ ว่าจะลงคะแนนลับได้หรือไม่ หรือจะต้องลงคะแนนกันโดยเปิดเผย ทั้งนี้เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เห็นว่าลงคะแนนลับได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งเห็นว่า ลงคะแนนลับไม่ได้

ในที่สุด รัฐสภา^(๑) ก็ตีความว่า การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ม.๑๔๔(๓) และ (๖) คือ ในวาระที่ ๑ และที่ ๓ นั้น สามารถลงคะแนนลับได้เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงข้อกำหนดว่า เมื่อจะออกเสียงลงคะแนนจะต้องเรียกชื่อสมาชิกฯ เสียก่อน จากนั้นสมาชิกฯ จึงค่อยลงคะแนนซึ่งอาจจะทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้แล้วแต่มติของที่ประชุม

ต่อปัญหานี้ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการตีความของรัฐสภา เพราะไม่อาจหาเหตุผลใด ๆ มาสนับสนุนได้เลย การเรียกชื่อจะเรียกไปทำไม ถ้าเรียกเพื่อไม่ให้สมาชิกฯ เขาดูว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ถ้าเรียกชื่อจากนั้นก็ลงคะแนนลับด้วยการเดินไปหยอดซองกระดาษออกเสียงลงกล่อง ย่อมไม่มีความหมายอะไร ทั้งไม่ใช่เรื่องเรียกชื่อเพื่อทราบว่ามีมาประชุมหรือขาดประชุมแต่อย่างใด

จริง ๆ แล้ว ที่มาของคำว่า “วิธีเรียกชื่อ” นี้ พบได้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฯ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๖๓ ที่บัญญัติว่า

(๑) รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๒๖ (วิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖



“รัฐธรรมนูญนี้ จะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

๑. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม ท่านว่าต้องมาจากคณะรัฐมนตรีทางหนึ่งหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมกันมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดทางหนึ่ง

๒. เมื่อสมาชิกได้ลงมติครั้งหนึ่งแล้ว ท่านให้รอไว้หนึ่งเดือน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้นำขึ้นเสนอสภาเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง

๓. การออกเสียงลงคะแนน ท่านให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่ต่ำกว่าสามในสี่แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เมื่อมีการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ท่านจึงให้ดำเนินต่อไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘, ๓๙”

จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฯ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีเพียงสองวาระ และทั้งสองวาระต้องใช้ “วิธีเรียกชื่อ” ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงบัญญัติว่าการออกเสียงลงคะแนน ต้องใช้ “วิธีเรียกชื่อ” ก็ตอบสามารถพบได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๐/๒๕๖๕ หน้า ๕๕๘ ดังความว่า

“หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ กล่าววาทะ ในข้อ ๓^(๑) ที่ว่าท่านให้ใช้วิธีเรียกชื่อในมาตรา ๓๙^(๒)

(๑) ในข้อ ๓ ก็คือ รัฐธรรมนูญฯ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๖๓ ข้อ ๓

(๒) รัฐธรรมนูญฯ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๙

“ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร่าท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

การที่ ม. ๓๙ ข้างต้นบัญญัติว่า “ออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ” ทำให้เกิดความสับสนว่า “ออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อ” ต้องใช้วิธีเปิดเผยเท่านั้นหรือไม่ ซึ่งตามเจตนารมณ์แล้วต้องใช้วิธีเปิดเผย มิเช่นนั้นก็ต้องเขียนว่า “ออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ” ตาม ม. ๓๙ นี้ เพราะถ้าตีความว่าลงคะแนนลับได้เหมือนกัน ถ้อยคำที่ใช้ตรงกันไม่มีความหมายเลย ทั้ง ๆ ที่ผู้ร่างตั้งใจให้มีความหมายต่างกัน

ประธานอนุกรรมการฯ ตอบว่า ไม่เหมือนกัน มาตรา ๓๔ เป็นเรื่องพระเจ้าอยู่หัวทรงทักลงมา ถ้าแม้ว่าไว้ตลงคะแนนก็ตัดเสียซึ่งความเกรงใจ แต่เรื่องเตียงกันเองก็ตัดเสียซึ่งความเกรงใจ แต่เรื่องเตียงกันเองในที่นี้ ไม่จำเป็นต้องไว้ตลับในที่นี้.....”

แสดงว่าเจตนารมณ์ของการเขียนคำว่า “ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ” ไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็เพื่อเป็นการออกเสียงคะแนนโดยเปิดเผยเท่านั้น ไม่ใช่วิธีลงคะแนนลับ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้วางหลักเกณฑ์แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่เป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน (หมายถึงรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา) นั่นคือการพิจารณาของรัฐสภา มี ๓ วาระดังที่มาตรา ๘๕ บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

๑. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

๒. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกันเป็นสามวาระ

๓. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งนั้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

๔. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ซึ่งมีค่าเสนอแก้ไขแปรญัตติหรือซึ่งมีการแก้ไขโดยคณะกรรมการ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

๕. เมื่อการพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวันเมื่อพ้นกำหนดแล้วต้องนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

๖. การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ นั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นกฎหมายไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

๗. เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้ แล้วจึงดำเนินการต่อไปตามความในมาตรา ๒๐”



รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๖๔ มาตรา ๘๕ บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ ใช้วิธีเรียกชื่อ ในขณะที่การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองกลับไม่ได้กำหนดว่าให้ใช้วิธีอย่างไร ในประเด็นนี้เราจะพบคำตอบว่าทำไม มาตรา ๘๕ จึงบัญญัติเช่นนี้ ได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘/๒๕๖๔ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๔ หน้า ๑๗๐๒-๑๗๐๓ ความว่า

“หลวงอรรถพรพิศาล (ตราด) : ในมาตรานี้ตามอนุมาตรา ๓ และ ๖ ในการลงมติ ครั้งที่ ๑ วาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ บ่งไว้ชัดว่า การลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อ แต่ในอนุมาตรา ๔ เอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ไม่ได้บ่งไว้ว่าจะใช้วิธีลงคะแนน ข้าพเจ้าเห็นว่าเท่าที่กระทำกันมาแล้วในสภาฯ นี้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ที่แล้ว ๆ มาในสองสามวันนี้ได้มีการขอให้ลงคะแนนลับกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าเกลียดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้คล้าย ๆ จะเอาแพ้ชนะกัน นอกจากนั้นแล้วยังมีการตักตักว่าเราใช้พลร่ม รู้สึกขยะแขยงเหลือประมาณและน่าอาย จึงขอร้องให้กรรมการเดิมคำว่าโดยวิธีการเรียกชื่อและยื่นขึ้นในอนุมาตรา ๔ เพื่อกันความละอาย

ทำการแทนประธานสภาฯ การใช้พลร่มไม่มีแน่

หลวงอรรถพรพิศาล (ตราด) ข้าพเจ้าว่าเพื่อกัน

“เจ้าพระยาธรรมราชวิเบศ กรรมาธิการ ที่เราไม่ได้เขียนในอนุมาตรา ๔ โดยวิธีใด โดยเห็นว่าจะต้องใช้ระเบียบข้อบังคับของสภา คือว่าการใดซึ่งเราไม่ได้เขียนไว้โดยเฉพาะแล้วต้องใช้ระเบียบข้อบังคับสภา ซึ่งท่านพิจารณาอยู่เวลานี้ จะไว้ตลับท่านก็มีสิทธิใช้คะแนนลับ แต่ตามปกติเราใช้โดยวิธียกมือหรือยื่นขึ้น แบ่งพวกหรือเรียกชื่อ ท่านจะเอาอย่างไรก็ได้ นี่ปล่อยให้อำนาจของสภาว่าจะเอาอย่างไรหนัดดีกว่า ถ้าเขียนเช่นนี้ต้องเขียนมากและอีกอย่างสำหรับข้อนี้วาระที่ ๒ ปล่อยให้แล้วแต่ท่านสมาชิกส่วนมากจะเอาอย่างไร ข้อนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าเราไม่ควรจะคำนึงถึงในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรโน้นอย่างนี้ เราก็คิดกัน เราเป็นปุถุชนมาแล้วก็อาจจะไม่ได้ประชุมมาก ๆ นี่ นิด ๆ หน่อยเราก็ทำใจเย็น ๆ เราไม่พูดอะไรรุนแรงที่เรารุนแรงเขา ๆ ก็รุนแรงตอบ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าไม่อยากจะพูดอะไรรุนแรงเพราะว่าข้าพเจ้าปล่อยเอาไว้ดีกว่าให้เป็นสิทธิของสภาผู้แทนว่าจะเลือกไว้ดีวิธีไหนสำหรับข้อนี้ แต่สำหรับวาระที่ ๑ และ ๓ เป็นการจำเป็นต้องเขียนไว้ให้ชัดแจ้งแต่วาระที่ ๒ ให้เป็นไปตามข้อบังคับเท่านั้นเห็นจะพอแล้ว”



รัฐธรรมนูญฯ หลัง ๒๕๕๕ รับเอารูปแบบ ๒๕๕๕

บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาหลังฉบับ ๒๕๕๕ รับเอารูปแบบการให้รัฐสภาพิจารณาเป็น ๓ วาระของฉบับ ๒๕๕๕ ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน (๒๕๖๑) และในการพิจารณามาตรา ๑๙๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ไม่ปรากฏว่ามีความสงสัยข้องใจในบทบัญญัติของมาตรา ๑๙๔ ในส่วนที่ว่าด้วย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ อันแสดงว่ายอมรับเอารูปแบบให้ใช้วิธีการเรียกชื่อในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ ที่เคยเขียนกันมา และยอมแสดงต่อไปอีกว่า ผู้ร่างฯ เข้าใจตามเจตนารมณ์เดิม ดังปรากฏในครั้งร่างรัฐธรรมนูญฯ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๕

ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐสภาออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ ได้ก็แต่โดยวิธีเปิดเผยเท่านั้น นั่นคือ เมื่อสมาชิกรัฐสภาถูกเรียกชื่อก็ต้องตอบไปว่า เห็นด้วย..... ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง จะใช้วิธีลงคะแนนลับไม่ได้เลย แต่ถ้าเป็นการพิจารณาในวาระที่ ๒ แล้วเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าให้ใช้วิธีเรียกชื่อ ก็ย่อมจะใช้วิธีการอย่างไรก็ได้ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภานั้นคือสามารถลงคะแนนลับได้^(๑)

ด้วยเหตุนี้ คำอธิบายที่ว่า วิธีการเรียกชื่อไม่ได้หมายความว่าต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและสามารถลงคะแนนลับได้จึงเป็นคำอธิบายที่คลาดเคลื่อนทั้งหมด คือ หนึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สองการเขียนรัฐธรรมนูญให้พิเศษลงไปเช่น ให้ใช้วิธีการเรียกชื่อในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ ดังกล่าว แสดงว่าต้องการให้เป็นวิธีการพิเศษและถือเป็นข้อยกเว้นของวิธีการทั่วไปตามข้อบังคับการประชุมสภา

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการนับจำนวนสมาชิก การที่รัฐธรรมนูญฯ ม.๑๙๔ บัญญัติถึงคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือแม้ในมาตราอื่น ๆ ที่บัญญัติทำนองที่นั้น จำนวนสมาชิกทั้งหมดดังกล่าวมีความหมายอย่างไร คือ จะหมายถึง จำนวนสมาชิกทั้งหมดที่คำนวณตามที่นั่งที่มีอยู่ในอายุของรัฐสภานั้น ๆ

(๑) ขอให้ดูคำอธิบาย “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐” วิชาญ เจริญงาม, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กรุงเทพฯ สำนักวิชาการพิมพ์ ๒๕๒๐, น. ๘๖ ซึ่งอาจารย์ทั้งสองท่านก็เห็นว่า การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อ (ROLL CALL) ต้องกระทำโดยเปิดเผย สมาชิกที่ถูกเรียกชื่อจะดังกยิ่นขึ้นและตอบว่าตนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ



หรือจำนวนสมาชิกที่ยังมีสมาชิกภาพอยู่ คือไม่ได้ตาย ลาออก ฯลฯ

เรื่องนี้ได้มีการยื่นญัตติให้รัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญ^(๑) หลังจากมีความพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม ๒๕๒๖ แต่รัฐสภาก็ไม่ได้ตีความปัญหาดังกล่าว

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเองเห็นว่า "จำนวนสมาชิกทั้งหมด" ป้อมคำนวณตามที่นั่งที่มีอยู่ในอายุของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ ทั้งนี้เพราะ

ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหนึ่ง ๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ใน ๒ กรณีคือ เมื่อสภาผู้แทนฯ สิ้นอายุ (ม.๑๐๐) หรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนฯ (ม.๑๐๑) รัฐธรรมนูญฯ ม.๕๐ วรรคแรก ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่แต่ละจังหวัดจะมีมีนั้น ให้ใช้สัดส่วนราษฎร ๑๕๐,๐๐๐ คนต่อผู้แทนราษฎร ๑ คน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง ๑๕๐,๐๐๐ คน ก็มีผู้แทนราษฎรได้ ๑ คน และถ้ามีเศษของ ๑๕๐,๐๐๐ คน หากถึง ๗๕,๐๐๐ คนก็มีผู้แทนราษฎรเพิ่มได้อีก ๑ คน สรุปก็คือ จำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดจะเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหนึ่ง ๆ หรือสภาผู้แทนฯ สมัยหนึ่ง ๆ นั้นเอง

ส่วน ม.๑๐๒, ๑๐๓ นั้นเป็นเรื่องของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หาก ส.ส.ท่านใดขาดสมาชิกภาพ ท่านก็ไม่เป็น ส.ส.อีกต่อไป แต่ที่นั่งที่คำนวณตาม ม.๕๐ นั้น ยังคงอยู่ และ ม.๑๐๔ ก็บัญญัติให้มีการเลือกตั้งซ่อมเพื่อให้ได้ ส.ส. คนใหม่เข้าไปแทนคนเดิมที่ขาดสมาชิกภาพเว้นแต่อายุของสภาผู้แทนฯ จะเหลือไม่ถึง ๑๕๐ วัน

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กรณีใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าการทำการใดต้องใช้เสียงเท่าไร เช่นการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตาม ม.๑๕๔(๑) ซึ่ง ส.ส.ต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่ว ๆ ไปตาม ม.๑๓๗ ซึ่ง ส.ส.ต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด

(๑) ผู้เสนอญัตติเมื่อรัฐสภาลงมติวาระ ๓ ไปเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๖ ก็มี คุณปัญญา เกสรทอง คุณเชวงศักดิ์ เศรษฐมาตย์และคุณพิณิจ จันทรสุรินทร์ คุณอนันต์ บูรณวนิช (ซึ่งญัตติทั้ง ๓ ญัตติดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาเพราะมีการยุบสภาผู้แทนฯ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๒๖ ต่อมา พันเอก พล เรืองประเสริฐวิทย์ ได้เสนอญัตติทำนองเดียวกันอีกในเดือนตุลาคม ๒๕๒๗ แต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณาเพราะมีการเสนอให้เลื่อนการพิจารณาญัตติดังกล่าวไปและที่ประชุมอนุมัติ (รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๒๗ (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ ๓ กันยายน ๒๕๒๗)



หรือการลงมติเช่น การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตาม ม.๑๓๗ การร้องขอ
ให้ประชุมลับตาม ม.๑๓๘ ฯลฯ ซึ่งต้องใช้เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด
หรือใช้เสียง ๑ ใน ๔ ของจำนวน ส.ส. หรือ ส.ว.ทั้งหมดหรือทั้งสองสภารวมกันตาม
ลำดับนั้น ก็ปรากฏว่าจำนวน ๑ ใน ๓ หรือ ๑ ใน ๕ ฯลฯ จากจำนวน “ที่นั่ง” ทั้งสิ้น
อันเป็นเครื่องชี้อย่างหนึ่งถึงความเข้าใจโดยทั่วไปและธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมา
โดยตลอดทั้ง ๕๐ กว่าปี

ด้วยเหตุนี้คำว่า จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ ที่ปรากฏตามมาตราต่าง ๆ
จึงหมายถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือจำนวนที่นั่งในสภาฯ สมัยหนึ่ง ๆ ที่คำนวณตาม
ม.๕๐

สำหรับการนับจำนวนสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๘๔ วรรคสอง บัญญัติให้สมาชิก
วุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ในทาง
ปฏิบัติที่ผ่านมามีตั้งแต่ในช่วงสมัยแรกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (๒๕๒๒-๒๕๒๖)
มีการแต่งตั้ง ส.ว.เท่ากับจำนวน ๓ ใน ๔ ของจำนวน ส.ส.ทั้งหมด ซึ่งจำนวน ส.ส.ทั้งหมด
นี้ก็ถือเอาตามหลักเกณฑ์ของ ม.๕๐ คือถือที่นั่งเป็นเกณฑ์ ส.ส. ในช่วงสมัย ๒๕๒๒-
๒๕๒๖ มีทั้งหมด ๓๐๑ คนก็มีการตั้ง ส.ว. ๒๒๕ คน ซึ่งเท่ากับ ๓ ใน ๔ ของ “ที่นั่ง”
ทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ การจับสลาก ส.ว. ออก ๑ ใน ๓ ทุก ๒ ปี ตาม ม.๘๕ ใน
ช่วง ๔ ปีแรกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็คำนวณ ๑ ใน ๓ จากจำนวน ส.ว. ๒๒๕
คน ไม่เคยปรากฏว่าคำนวณจาก ส.ว. ที่ยังมีสมาชิกภาพอยู่เลย

ที่นี้ลองมาคิดว่า ถ้าจำนวน ส.ส.ทั้งหมด เราหมายถึง “ที่นั่ง” แต่ ส.ว. เราจะไม
หมายถึง “ที่นั่ง” คือ จำนวน ส.ว. ที่พึงมีโดยการแต่งตั้งด้วยอาศัยการคำนวณจากพื้นฐาน
ของ “ที่นั่ง” ทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ ได้หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าไม่ได้ เพราะคำว่าจำนวนสมาชิกทั้งหมด ไม่ว่าจะของแต่ละสภาหรือทั้ง
สองสภารวมกัน ต้องตีความไปอย่างเดียวกัน จะสภาหนึ่งถืออย่างหนึ่ง อีกสภาหนึ่งถือ
อีกอย่างหนึ่งไม่ได้ เพราะมีเช่นนั้น ในกรณีของทั้งสองสภาจะถืออย่างไร

เมื่อจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ ต้องหมายถึง “ที่นั่ง” สมาชิกทั้งหมด
ของวุฒิสภาและของทั้งสองสภาก็ต้องหมายถึง “ที่นั่ง” ด้วย

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ถ้าถือเอาสมาชิกภาพเป็นหลักในการ
คำนวณ จำนวน ส.ว. จะมีปัญหาทันที เพราะจะต้องคำนวณตามสมาชิกภาพของ ส.ส.
ที่ยังคงมีอยู่ และที่เห็นชัดที่สุดว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันต้องการให้



คำนวณจำนวน ส.ว. ตามจำนวน “ที่นั่ง” ของสภาผู้แทนฯ ก็คือ ม.๒๐๑ ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๐๒” ซึ่งจะเห็นว่าในวันเลือกตั้งนั้น ยังไม่มี ส.ส. ที่มีสมาชิกภาพเพราะยังไม่รู้ว่าใครจะได้เป็น ส.ส. แต่ที่รู้คือรู้ว่าจะมีจำนวน ส.ส. หรือ “ที่นั่ง” ในสภาผู้แทน เท่าไรในการคำนวณตาม ม.๕๐

นอกจากนี้ ถ้าถือเอาสมาชิกภาพและจำนวน ส.ส. ที่มีสมาชิกภาพมีจำนวนลดลงแต่ตอนแต่งตั้ง ส.ว. นั้น แต่งตั้งไว้เต็ม ๓ ใน ๔ ของจำนวน “ที่นั่ง” ของสภาผู้แทนฯ ดังนี้ จำนวน ส.ว.ก็จะเกิน ๓ ใน ๔ ก็แปลว่าต้องลดจำนวน ส.ว. ลงให้อยู่ในจำนวนไม่เกิน ๓ ใน ๔ ของจำนวน ส.ส. ที่มีสมาชิกภาพตลอดเวลา ปัญหาก็คือจะลดจำนวน ส.ว. ลงได้อย่างไร รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้เลย และการที่ ส.ว. จะสิ้นสมาชิกภาพไปได้อีกแต่ตาม ม.๕๗ เท่านั้น ซึ่งก็ไม่มีที่เกี่ยวกับกรณีให้ ส.ว. หหมดสมาชิกภาพเพราะตั้งไว้เกิน ๓ ใน ๔ ของ ส.ส. ที่มีสมาชิกภาพ

การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติวิธีการให้ ส.ว. ต้องออกเพื่อให้ได้สัดส่วน ๓ ใน ๔ กับจำนวน ส.ส. ที่มีสมาชิกภาพ ก็คงเป็นที่เห็นชัดแล้วว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นไม่ต้องการให้ ส.ว. คำนวณจำนวนสมาชิกโดยยึดถือสมาชิกภาพ แต่ต้องการให้ยึดถือจำนวน “ที่นั่ง” เป็นสำคัญ

นอกจากนี้ บางท่านก็ยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า หากไปยึดถือสมาชิกภาพแล้วเกิด ส.ส. หรือ ส.ว. ตายหรือลาออกกันมาก ๆ ก็แปลว่าสามารถตรากฎหมายหรือเปิดอภิปรายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญกันได้อย่างง่าย ๆ ทั้ง ๆ ที่หลายกรณีโดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้เป็นเรื่องพิเศษและยาก

และในทางปฏิบัติของสภาสภปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๘) ซึ่งสภาผู้แทนมี “ที่นั่ง” ทั้งสิ้น ๓๒๔ ที่นั่ง วุฒิสภามีที่นั่งทั้งสิ้น ๒๔๓ ที่นั่ง (๓ ใน ๔ ของ ๓๒๔) เมื่อ ส.ส. ตาย ก็ไม่เห็นมีการลดจำนวน ส.ว.ลงให้เหลือเท่ากับ ๓ ใน ๔ ของ ส.ส. ที่มีสมาชิกแต่อย่างใด และถึงแม้อยากจะลด รัฐธรรมนูญก็ไม่เปิดช่องให้ทำได้ดังได้กล่าวมาแล้ว

๖. การออกเสียงประชามติ รัฐธรรมนูญไทยที่เคยมีมาในอดีตมีเพียง ๒ ฉบับเท่านั้นที่บัญญัติถึงเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติของประชาชนคือ ฉบับ พ.ศ.



๒๕๕๒^(๑) และ พ.ศ. ๒๕๑๗^(๒) และการออกเสียงประชามติดังกล่าวก็เฉพาะ เพื่อให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น หลักการในรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวเหมือนกันตรงที่กำหนดให้เป็นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ว่าสมควรนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ไปให้ประชาชนแสดงประชามติเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบอีกชั้นหนึ่งหรือไม่ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติความรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๒) จะมีที่ต่างกันก็ในเรื่องวิธีการ ที่

- (๑) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗๕ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา ๑๗๓ กระทั่งประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้น ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๓ (๗) มาใช้บังคับ

- (๒) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๒๒๕ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา ๒๒๔ กระทั่งประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๒๕ (๗) มาใช้บังคับ

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ ส่วนรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองฯเสียก่อน จากนั้นจึงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันลงประชามติอีกทีหนึ่ง

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้นนับบทบาทของพระมหากษัตริย์มาก แม้แต่การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ (ม.๘๒)

สำหรับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปัจจุบัน ได้มีการคิดเรื่องประชามติออกไป ซึ่งในขั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นได้ผ่านร่างที่คณะกรรมการการเสนอมาโดยไม่มีการอภิปราย หากจะดูกันถึงเหตุผลที่มีการคิดเรื่องดังกล่าวออกก็จะพบได้ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ^(๑) ซึ่งมีการอภิปรายกันอยู่พอสมควร

กรรมการที่เห็นควรคิดเรื่องประชามติออกให้เหตุผลหลัก ๆ ว่า

๑) จะไม่ได้เสียงประชามติที่แท้จริง

๒) เนื่องจากการให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรจะมีประชามติหรือไม่จึงอาจทำให้กระทบกระเทือนถึงองค์พระมหากษัตริย์ได้

เหตุผลข้างได้รับการโต้แย้งจากกรรมการฝ่ายที่เห็นควรให้มีประชามติว่าประชามติจะจริงหรือไม่จริงนั้น ถ้ามองว่าประชามติเป็นเท็จได้ การเลือกผู้แทนราษฎรก็เป็นเท็จได้ และการใช้พระราชอำนาจวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ว่าควรมีประชามติหรือไม่ก็ไม่กระทบกระเทือนอะไร เนื่องจากมีผู้ลงนามรับสนองฯ (คือถ้าถือตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็มีประธานรัฐสภากับนายกรัฐมนตรี) การมีประชามติจะทำให้อำนาจวิไลของพระมหากษัตริย์มีทางใช้ได้จริง ๆ

อย่างไรก็ตาม กรรมการข้างมากเห็นด้วยกับการที่จะให้คิดเรื่องประชามติออกไป

(๑) รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๖๑ วันพฤหัสบดีที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๑ น. ๓/๖ - ๔/๗



สำหรับผู้เขียนเองเห็นว่า รัฐธรรมนูญรับยุติให้มีเรื่องประชามติทั้งในการแก้ไข รัฐธรรมนูญและในเรื่องอื่น แต่ไม่ควรให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรให้มี ประชามติหรือไม่ เพราะจะทำให้พระองค์อยู่ในฐานะลำบากที่จะทรงตัดสินพระทัยถึงทรง เห็นว่าควรให้ประชาชนลงประชามติ ก็อาจจะมีการมองไปได้ว่า ทรงไม่เห็นด้วยกับ รัฐสภา ยิ่งถ้ายุติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาจากคณะรัฐมนตรีก็ยิ่งทำให้มองไปอีกว่าทรง ไม่เห็นด้วยกับคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา จริงอยู่แม้จะมีการลงนามรับสนองฯ และให้ผู้ ลงนามรับสนองฯ มีทั้งประธานรัฐสภา (พระบรมราชโองการ) และนายกรัฐมนตรี (พระราชกฤษฎีกา) เช่นตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่ในทางความเป็นจริงคงจะต้องมี การกระทบกระเทือนแน่ ๆ และถ้าพระองค์ไม่ทรงปรารถนาให้เกิดความรู้สึกในทางกระทบ กระเทือน ก็จะไม่ทรงใช้อำนาจให้มีประชามติ ดังนั้นประชามติก็จะไม่ได้มีการใช้อยู่ นั้นเอง

ด้วยเหตุนี้องค์กรหรือผู้ที่จะให้มีประชามติ จึงควรจะเป็นคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิก รัฐสภาจำนวนหนึ่ง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง หรืออาจจะกำหนดให้ต้อง มีประชามติในกรณีใดกรณีหนึ่งไปเลย เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐสภาให้ความเห็น ขอบแล้วต้องให้ประชาชนลงประชามติต่อไป ทั้งนี้โดยอาจมีข้อยกเว้นว่า ถ้ารัฐสภาให้ความ เห็นชอบในวาระสุดท้ายด้วยคะแนนที่สูงมาก ๆ เช่น ๓ ใน ๕ ของสมาชิก (รัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ม.๘๔) ก็ไม่ต้องมีการลงประชามติ

การบัญญัติเรื่องประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และถ้าได้มีการใช้กันบ้างตามความเหมาะสมก็จะเป็น การกระตุ้นความตื่นตัวและจิตสำนึกในการมีบทบาททางการเมืองของประชาชนยิ่งขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยเมื่อรัฐธรรมนูญไม่บัญญัติไว้เลย การแสดง ประชามติจึงไม่อาจทำได้ ดังนั้นหากประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจาก จากในเรื่องอื่น ๆ แล้ว ก็น่าจะพิจารณาถึงเรื่องประชามติด้วย



พิมพ์ที่ หจก คุณพิมพ์อักษรกิจ 31/14 ซอยวัดสังข์กระจาย ถนน 10600 โทร. 466-3371

นายสนอง ศิริกุลวัฒน์ ผู้พิมพ์ UIRT University of Thailand