

## การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

อรรรรณ เกษร  
วิทยากรชำนาญการ  
ผู้เรียบเรียง

### บทนำ

เนื่องด้วยประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารโดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และฝ่ายตุลาการโดยมีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ โดยมีสมาชิกรัฐสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวภายในขอบเขตและวิธีการที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้ ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญไว้ คือ ๑) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ได้แก่ อำนาจในการออกพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกพระราชบัญญัติ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และ ๓) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ของแผ่นดิน เป็นต้น

เมื่อกล่าวโดยเฉพาะถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารถือเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภา เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบและเกิดการถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ๒ องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด และไม่ให้อำนาจบริหารใช้อำนาจที่เกินขอบเขตอันอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๔ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่าในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย (๑) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ และประชาชนส่วนรวม (๒) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัย

การเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด (๓) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (๔) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน และรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินว่า จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภานอกจากนั้นยังกำหนดให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดวิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาไว้หลายวิธีการ ซึ่งได้แก่ การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ รวมถึงการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภาหรือที่ประชุมรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานของตนและรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสมาชิกรัฐสภา จนกระทั่งถึงการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารอันถือว่าเป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญและมีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของฝ่ายบริหารมากที่สุดประการหนึ่ง

บทความนี้มุ่งหมายจะนำเสนออำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ประการสำคัญของรัฐสภาเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยจะมีการนำเสนอความหมาย ความสำคัญ และวิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รวมถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะต่ออำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

#### **๑. ความหมายของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ คือ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งนับเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง

ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขตจนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน<sup>๑</sup>

## ๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภา

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภา ตามหลักการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาของไทย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายลักษณะ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยมิได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด แต่จะกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะใช้อำนาจบริหารประเทศโดยผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล<sup>๒</sup>

ทั้งนี้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภานั้นมีหลายวิธี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการไว้ ดังนี้

### ๒.๑ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

การแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต่อรัฐสภาเป็นการทำให้สมาชิกรัฐสภาทราบถึงนโยบายหรือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาสามารถอภิปรายนโยบายของรัฐบาลได้อันจะเป็นการทำให้รัฐบาลได้รับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อนำไปปรับใช้ให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจะไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่การแถลงนโยบายดังกล่าวจะทำให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบว่า คณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีให้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือปฏิบัตินอกเหนือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป อันเป็นการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างถูกต้องได้<sup>๓</sup>

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้ว่าให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้อง

<sup>๑</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ระบบงานรัฐสภา* (กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕), ๒๙ - ๓๐.

<sup>๒</sup> นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑).

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน

ชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ แต่ก่อนที่จะมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา หากมีกรณีที่สำคัญ และจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี ที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้<sup>๔</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้ การแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายด้วย ซึ่งถือเป็นข้อผูกมัดรัฐบาลในการที่จะจัดทำแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินว่าจะต้องมีการพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังจะต้องพิจารณาตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่จะได้จัดทำขึ้น รวมทั้งต้องมีการพิจารณาถึงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการด้วย

## ๒.๒ การตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งถามรัฐมนตรี ในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือเกี่ยวกับนโยบายการบริหาร ของรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบตอบคำถาม<sup>๕</sup> การตั้งกระทู้ถามเป็นมาตรการในการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนใหญ่กระทู้ถามมักจะเกิดจากเหตุการณ์ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทราบ ถึงความเดือดร้อนของประชาชนก็จะตั้งกระทู้ถามถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ฝ่ายบริหารทราบถึง ปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งให้ฝ่ายบริหารได้แถลงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขปัญหาให้รัฐสภา ได้รับทราบ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดบทบัญญัติในเรื่อง การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาไว้โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิ ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้อง แจ็งล่วงหน้าไว้ด้วย แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควร เปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>๖</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้ การตั้งกระทู้ถามเป็นการตั้งคำถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือ ด้วยวาจาก็ได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการ ตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ็งล่วงหน้าไว้ด้วย ซึ่งการตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมตรวจสอบ

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

<sup>๕</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, ๑๑๒.

<sup>๖</sup> มาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การทำงานของฝ่ายบริหารได้ประการหนึ่ง เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาได้มีการติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแล้ว เห็นว่าการบริหารงานนั้นเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาก็จะนำข้อปัญหาเหล่านั้นมาตั้งกระทู้ถามกับรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้ อันเป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลเอาใจใส่ในการบริหารราชการแผ่นดินและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

### ๒.๓ การตั้งคณะกรรมการ

กรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทู้กิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา<sup>๗</sup> ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็กในสภาใหญ่ การที่ต้องมีกรรมการก็เพื่อต้องการที่จะแบ่งเบาภาระของสภานั้นเอง<sup>๘</sup> บทบัญญัติในเรื่องคณะกรรมการจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อกระทู้กิจการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด โดยกำหนดให้ในกรณีกรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วน

ในกรณีการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทร่วมกันโดยตรงร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

ในส่วนกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การกระทู้กิจการ การสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้งคณะกรรมการ ในการดำเนินการของคณะกรรมการจะต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่มีการกระทู้กิจการ การสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่

<sup>๗</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, ๑๒๖.

<sup>๘</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการ (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑), ๘.

ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการกิจการที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกันดำเนินการ และในการ  
 สอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด  
 กระทำการแทนมิได้

นอกจากนั้นคณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง  
 ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือ  
 ศึกษาอยู่นั้นได้ แต่มิให้ใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในกระบวน  
 วิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรง  
 ตำแหน่งในองค์กฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจโดยตรงในแต่ละองค์กร  
 ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนทราบ  
 โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงาน  
 การสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ  
 เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย<sup>๔</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตั้งคณะกรรมการเป็นกลไกสำคัญในระบบรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่  
 ช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภาทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยเฉพาะการแบ่งเบาภารกิจของสภา  
 ในด้านการศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ซึ่งมี  
 เป็นจำนวนมาก และต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อให้การวิเคราะห์สภาพปัญหา  
 เป็นไปอย่างลึกซึ้ง และสามารถลงมติวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ รวมถึง  
 การตั้งคณะกรรมการจะสามารถแบ่งเบาภารกิจของสภาในด้านการติดตามตรวจสอบการบริหาร  
 ราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เนื่องจากคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในการศึกษารายละเอียดและ  
 สอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่สภามอบหมายโดยเฉพาะการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร  
 ว่ามีแนวทางการบริหารประเทศอย่างไรและมีผลที่เกิดขึ้นอย่างไรและนำมาจัดทำเป็นรายงานเพื่อเสนอ  
 ต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป อันทำให้การติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปได้  
 อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### ๒.๔ การเปิดอภิปรายทั่วไป

อภิปราย หมายถึง การกล่าวถ้อยคำในเชิงแสดงความคิดเห็นและปรึกษาในที่ประชุมสภา  
 ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา โดยมีข้อบังคับการประชุมสภาเป็นกรอบกติกาบังคับการอภิปราย และ  
 มีประธานในที่ประชุมสภาเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การอภิปรายเป็นไปโดยเรียบร้อย ตามปกติเมื่อเสร็จสิ้น  
 การอภิปรายหรือที่เรียกว่าการปิดอภิปรายแล้ว ก็จะมีการลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งสุดแล้วแต่จะได้ระบุไว้

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๒๘ และมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในญัตติที่เสนอต่อสภา เพื่อผลการอภิปรายเกิดขึ้น เช่น ลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นต้น<sup>๑๐</sup>

**การเปิดอภิปรายทั่วไป** หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แสดงความคิดเห็น พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การเปิดอภิปรายทั่วไปมีทั้งในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา<sup>๑๑</sup>

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นกรณีรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาได้มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น พิจารณา หรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือปรึกษากันในที่ประชุมสภา ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นมีอยู่ ๒ กรณี ได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ส่วนใหญ่เป็นการให้สมาชิกรัฐสภาสามารถสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศ การดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นของคณะรัฐมนตรี รวมถึงเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารมีความประสงค์ที่จะสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารมีความไม่ถูกต้องชอบธรรม หรือไม่เป็นไปตามกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้ ดังนี้

#### (๒.๔.๑) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเป็นวิธีการในการควบคุมตรวจสอบ คณะรัฐมนตรีโดยการเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศ การดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นจาก คณะรัฐมนตรีได้ ทำให้รัฐสภาตรวจสอบได้ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางที่เหมาะสม

<sup>๑๐</sup> คณิน บุญสุวรรณ, *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, ๒๕๔๘), ๑๐๕๙.

<sup>๑๑</sup> นารีสลักษณ์ ศิริวรรณ, “การขอเปิดอภิปรายทั่วไป,” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การขอเปิดอภิปรายทั่วไป> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑).

และมีประสิทธิภาพหรือไม่ อีกทั้งยังสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่คณะรัฐมนตรีได้ด้วย<sup>๑๒</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการกำหนดเรื่องการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไว้ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และในที่ประชุมรัฐสภา โดยกำหนดไว้ ดังนี้

### (๑) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๒ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติก็ได้ ซึ่งสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ปีละ ๑ ครั้ง

### (๒) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในวุฒิสภา

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในวุฒิสภาเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๓ กำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ ปีละ ๑ ครั้ง

### (๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยนายกรัฐมนตรี

#### ขอให้เปิดอภิปราย

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยนายกรัฐมนตรี ขอให้เปิดอภิปรายเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๕ กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหา สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิด อภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

<sup>๑๒</sup> ศรินยา สีมา, “การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐,”

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑).

**(๔) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยผู้นำฝ่ายค้าน  
ในสภาผู้แทนราษฎรขอให้เปิดอภิปราย**

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยผู้นำฝ่ายค้าน  
ในสภาผู้แทนราษฎรขอให้เปิดอภิปรายเป็นกรณี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีความสำคัญ  
เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภา  
และคณะรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๕ กำหนดว่า  
ในกรณีที่มีความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะปรึกษาหารือ  
ร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา  
ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการ  
ประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ในการประชุม  
ในกรณีนี้ให้ประชุมลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย

**(๒.๔.๒) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ**

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นวิธีการในการควบคุมตรวจสอบ  
คณะรัฐมนตรีให้เห็นผลชัดเจนมากที่สุดและมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมากที่สุด เนื่องจากอาจ  
ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ  
ไม่ไว้วางใจเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา กับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี  
ที่ชัดเจน และได้ผลดีที่สุดด้วยประการหนึ่ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๑ กำหนด  
เรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไว้ใน ๒ กรณี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ  
ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล  
โดยกำหนดไว้ ดังนี้

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด  
เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ  
รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

๒. เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการ  
ถอนญัตติหรือการลงมติไม่ไว้วางใจได้คะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก  
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๓. เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระ  
เปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้  
มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

๔. มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด  
เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๕. ในกรณีที่รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิม แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกิน ๙๐ วันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าว แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป

๖. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปให้กระทำได้ปีละ ๑ ครั้ง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไป แบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นหรือปรึกษากันในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมวุฒิสภาหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญของรัฐสภา เนื่องจากการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องมีการแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาได้รับทราบ และสามารถดำเนินการตรวจสอบต่อไปได้ รวมทั้งเป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่คณะรัฐมนตรีได้ ส่วนในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ชัดเจนที่สุดและมีประสิทธิภาพมากเนื่องจากมีผลให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งอันเป็นการกระทบความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลในประการสำคัญ

## บทสรุป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสภา นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย เนื่องจากการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ อันเป็นกระบวนวิธีการในการปกครองตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการกำหนดหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการ

สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ได้แก่ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ รวมถึงการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือเพื่อรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือร่วมกันกับรัฐสภา และการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ส่วนสภาพบังคับของมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีการดังกล่าวอาจไม่ได้ผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย และไม่มีการลงมติในเรื่องที่พิจารณา เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ รวมถึงการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น โดยมีผลเป็นเพียงข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นให้กับฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ แต่ก็อาจส่งผลในเรื่องความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ และในเรื่องคะแนนนิยมของประชาชนต่อฝ่ายบริหาร เช่น ในเรื่องของการตั้งกระทู้ถาม เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หากฝ่ายบริหารไม่สามารถตอบคำถามเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการได้ หรือในเรื่องการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษา และสอบหาข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา หากฝ่ายบริหารไม่สนใจต่อข้อเสนอแนะและรายงานการศึกษาของคณะกรรมการที่เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ก็อาจทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เป็นต้น ส่วนในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งในหลักการถือว่าเป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ถือว่าไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลผสมของหลายพรรคการเมืองจึงมีเสียงสนับสนุนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านร่วมกันยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หากไม่เกิดความขัดแย้งกันในพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว ส่วนใหญ่ก็จะได้รับคะแนนความไว้วางใจมากกว่าไม่ไว้วางใจเสมอ

ดังนั้น จึงเห็นว่าจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั้นยังถือว่ามีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกลไกและมาตรการเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพยังมีความจำเป็นต้องอาศัยกลไกและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเป็นสำคัญ ได้แก่ ภาคประชาชน องค์กรเอกชน หรือองค์กรอิสระที่กำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

นารีนักษณ์ ศิริวรรณ. “การขอเปิดอภิปรายทั่วไป.” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การขอเปิดอภิปรายทั่วไป> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑).

นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑).

ปิยะวรรณ ปานโต. “คณะกรรมการธิการ.” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=คณะกรรมการธิการ> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๕๐ ก. วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐.

ศรันยา สีมา. “การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.”

[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ*.

กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๘.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *ระบบงานรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *คณะกรรมการธิการ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑.

อานันท์ เกียรติสารพิภพ. “การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ.” ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑).