



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปรากฏการณ์และความสำคัญของปัญหา

วิธีการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินชั้นต้นที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในประเทศที่มีการปกครองระบอบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น หรือในประเทศที่มีการปกครองระบอบกึ่งรัฐสภา เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น ความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล โดยสมาชิกรัฐสภาอยู่ที่ว่า สมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะตั้งกระทู้ถามในปัญหาใด ๆ ก็ได้ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนโดยทั่วไป หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามให้เป็นที่พึงพอใจของสมาชิกรัฐสภาผู้ตั้งกระทู้ถามทั้งในด้านข้อเท็จจริง หรือแถลงวิธีการแก้ในปัญหาที่สมาชิกตั้งกระทู้ถาม ฉะนั้นกระทู้ถามจึงไม่เพียงแต่เพียงความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา ที่จะทราบข่าวสารบางอย่างจากรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นการควบคุมรัฐบาลโดยตรงวิธีหนึ่ง

สำหรับในประเทศอังกฤษซึ่งเปรียบเสมือนเป็นต้นแบบการปกครองระบอบรัฐสภาของประเทศไทย ได้ให้ความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก โดยรัฐมนตรีของอังกฤษจะต้องตอบกระทู้ถามที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และการบริหารงานในความรับผิดชอบของคนในรัฐสภาเป็นเวลาถึง 4 วัน ในหนึ่งสัปดาห์¹ กระทู้ถามนี้จะครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่เหตุการณ์สำคัญของโลก จนกระทั่งถึงความเดือดร้อนของพลเมืองแต่ละคน และสมาชิกรัฐสภาผู้ตั้งกระทู้ถามสามารถที่จะนำข้อบกพร่อง

¹Earl Attlee, "Growth of Parliamentary", Democracy in Britain Freedom in A Democracy (London : The Central Office of Information), pp.12 - 13.

ต่าง ๆ ของรัฐบาล มาตีแผ่ให้ปรากฏแก่สาธารณชนได้ในที่ประชุมของรัฐสภา
 ดังนั้น กระบวนการของสมาชิกรัฐสภาจึงมีความสำคัญต่อฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก
 เพราะกระบวนการเหล่านี้อาจกลายเป็นปฏิบัติการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาได้
 ถ้าหากว่ารัฐมนตรีตอบกระทู้ถามแล้วยังไม่เป็นที่พึงพอใจของบรรดาสมาชิกรัฐสภา
 ทั้งหลาย จึงอาจกล่าวได้ว่าในประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภา วิธีการ
 ตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นอาวุธที่สำคัญในการควบคุมการบริหาร
 ราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งทำให้รัฐบาลจะต้องระมัดระวังตัวในการบริหาร
 ราชการแผ่นดินและให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาด้วย

แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ถึงแม้ว่าจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์
 เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามไว้ในรัฐธรรมนูญ^๒ เช่นเดียวกับก็ตาม แต่ก็มิได้ให้ความสำคัญ
 ของการตั้งและการตอบกระทู้ถามเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับการประชุม
 ประชุมวุฒิสภา ปี พ.ศ. 2535 ข้อ 118 กำหนดว่า " ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ
 ให้มีกำหนดเวลาเฉพาะกระทู้ถามไม่เกินหนึ่งชั่วโมง " และข้อบังคับการประชุม
 สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 124 กำหนดว่า " การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ
 ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกินห้ากระทู้ แต่ถ้าหากมีกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน
 ประธานสภาจะได้บรรจุกระทู้ถามเกินกว่าห้ากระทู้ก็ได้ " นอกจากนี้
 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตอบกระทู้ถาม
 แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยได้กำหนดให้กระทู้ถามส่วนใหญ่ตอบ
 ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถซักถามรัฐมนตรีผู้ถูก
 กำหนดให้ตอบกระทู้ได้ และสำหรับกระทู้ถามที่กำหนดให้รัฐมนตรีตอบในที่
 ประชุมสภา รัฐธรรมนูญก็ยังให้โอกาสแก่รัฐมนตรี ผู้ตอบกระทู้ถามในการใช้
 ดุลยพินิจว่าจะตอบกระทู้หรือไม่ก็ได้ โดยอ้างว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย
 เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน เมื่อสิ้นสุดสมัย
 ประชุมสภา กระทู้ที่ยังไม่ได้ตอบนั้นก็จะต้องไป สำหรับกรณีที่เป็นการตอบ
 กระทู้ในราชกิจจานุเบกษา ถึงแม้ว่าจะมีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
 พ.ศ. 2535 ข้อ 119 กำหนดให้รัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ถามภายใน 30 วัน นับ

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 149.

แต่วันได้รับแจ้งจากประธานสภาให้ตอบกระทู้ถาม แต่ก็ไม่มีบทลงโทษสำหรับการไม่ตอบกระทู้ถามในกำหนดแต่อย่างใด

จากเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ ทำให้น่าเชื่อว่า การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน เป็นแนวทางการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ล้มเหลวมาโดยตลอด สมควรที่จะศึกษาหาข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันและหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงวิธีการถามและตอบตอบกระทู้ถามให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้น จึงได้ตั้งประเด็นปัญหาการวิจัยว่า

" รัฐสภาประสบความสำเร็จล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามหรือไม่ "

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีเป้าหมายดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534

1.2.2 เพื่อศึกษาวิธีการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

1.2.3 เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

1.2.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม

1.3 สมมติฐานการวิจัย

ได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ดังนี้

" รัฐสภาประสบความสำเร็จล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม "

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ได้จำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้

1.4.1 ศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534 รวม 3 ฉบับ เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม

1.4.2 ศึกษาถึงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม

1.4.3 ศึกษาเฉพาะกระทู้ถามที่ตอบในที่ประชุมสภา

1.5 นิยามศัพท์

เพื่อให้ผู้ที่สนใจในงานวิจัยได้มีความเข้าใจตรงกัน ได้ให้ความหมายของคำศัพท์ต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1.5.1 กระทู้ถาม หมายถึง คำถามที่สมาชิกวุฒิสภาถามรัฐมนตรี เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ และคำถามที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการของรัฐมนตรี

1.5.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5.3 รัฐสภา หมายถึง สภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและวุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง

1.5.4 ระบบการเมือง หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคมส่วนรวม โดยมีอำนาจรองรับการบังคับให้ปฏิบัติตาม

1.6 วิธีการวิจัย

จะวิเคราะห์ปัญหาในวิกิสถานพจน์ฉบับนี้โดย

1.6.1 วิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษารายละเอียดและวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

1.6.1.1 รายงานการประชุมของคณะกรรมการร่าง
รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534

1.6.1.2 บทความ และเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการ
การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม

1.6.1.3 งานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการ
ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

1.6.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) คือการสร้าง
แบบสัมภาษณ์แบบมีเค้าโครง เพื่อสัมภาษณ์บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรง
ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531
จนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ได้ข้อมูลมาสนับสนุนสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้

1.7.1 เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในเรื่องเกี่ยวกับการถาม และ
ตอบกระทู้ถามในรัฐสภาไทย

1.7.2 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข รัฐธรรมนูญ กฎหมาย
และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

1.7.3 เพื่อนำข้อมูลที่ได้เสนอต่อผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาปรับปรุง
แก้ไขต่อไป

1.8 สรุป

ประเทศไทยมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา³
มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยถือหลักอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย
พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และ

³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสง
สุกสิการพิมพ์, 2530), หน้า 252.

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁴ ระบบรัฐสภาไทยมีโครงสร้างและรูปแบบที่
ลอกเลียนมาจากประเทศตะวันตกที่ได้ใช้ระบบรัฐสภา ซึ่งได้แก่ประเทศสหราชอาณาจักร
แต่มีการปฏิบัติตามลักษณะของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
วัฒนธรรม ประเพณี การปกครอง ประวัติศาสตร์ ตลอดจนลักษณะนิสัยของคนไทย
จึงทำให้มีแนวความคิดที่แปลกแยกออกไป อย่างไรก็ดีตามยังคงรูปแบบของโครงสร้าง
หลักของระบบรัฐสภาเช่นเดิม

ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่รัฐสภามีอำนาจสูงสุด (Supremacy of
Parliament) กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมาย
ซึ่งเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลนำไปบริหารประเทศ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจ
บริหาร ตุลาการทำหน้าที่ในการพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดย
ทั้งสามสถาบันมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในลักษณะตรวจสอบและการคานอำนาจ
ซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้เกิดเผด็จการในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ

การตรวจสอบและคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร
เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ใช้อำนาจทำหน้าที่ในการดำเนินการควบคุม แทรกแซง
ซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการ
แผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ
งานในหน้าที่ หรือถามนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีงานเกี่ยวพันกันหลายกระทรวง
มีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ
เมื่อเห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องควร การตั้ง
คณะกรรมการเพื่อศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่
เดิวก่อนฝ่ายบริหารมีอำนาจแทรกแซงการดำเนินการของสภา โดยการเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาได้ การมีสิทธิที่จะเข้าประชุมสภา
และการชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา การเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง
สมาชิกวุฒิสภา การมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติกระทำ

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 3.