

การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย

(THAI PARLIAMENTARY CONTROL OF THE GOVERNMENT THROUGH INTERPELLATION)



โดย

นายประเสริฐ โขชัยสิทธิ์ ร.บ. (เก็บสถิติ)

001605

วิทยานิพนธ์นี้

เป็นส่วนประกอบการศึกษาตามระเบียบปริญญาโท

ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนกวิชาการปกครอง

พ.ศ. ๒๕๑๓

I1648626X

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย  
เป็นส่วนประกบการศึกษาตามระเบียบปริญญามหาบัณฑิต



ศาสตราจารย์

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

สมิทธิ  
สมิทธิ  
Wimol  
สมิทธิ

ประธานกรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

อาจารย์ควบคุมงานวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ

วันที่ ๒๒ เดือน ๑๘/๒๖๖๖ พ.ศ. ๒๕/๖๓



ระบบรัฐสภาของไทยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ลอกแบบ  
เอามาจากระบบรัฐสภาของอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นสำคัญ จึงเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา ต่อมา  
ภายหลังจากปฏิวัติของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ระบบรัฐสภาฝรั่งเศส  
ในสมัยของประธานาธิบดีเคอโกลด์ ได้มีอิทธิพลเหนือแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.  
๒๕๑๑ ของไทย อำนาจของรัฐสภาไทยนับแต่ประเทศไทยมีรัฐสภาเป็นต้นมาเป็นอำนาจที่มีปรากฏ  
เช่นเดียวกับประเทศที่ใช้การปกครองในระบบรัฐสภา โดยเหตุที่อำนาจในการตั้งกระทู้ถามของ  
สมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกแต่ละคน ซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถใช้ได้โดยลำพังไม่ต้อง  
อาศัยการร่วมมือกับสมาชิกผู้อื่น ทำให้สมาชิกรัฐสภาไทยนิยมใช้วิธีการควบคุมการบริหารงานของ  
รัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาไทยส่วนใหญ่แล้วมีขอบเขตในการ  
ถามกว้างขวางมาก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทราบในขอบข่ายของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี และต้อง  
การทราบรายละเอียดในข้อเท็จจริง ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะต้องตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา  
หรือทางหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้วแต่กรณี ในกรณีที่รัฐมนตรีต้องตอบในสภาตามความประสงค์  
ของสมาชิกรัฐสภาผู้เป็นกระทู้ถามนั้น สมาชิกรัฐสภาผู้เป็นกระทู้ถามมีสิทธิที่จะซักถามรัฐมนตรีได้อีก ๓  
ครั้ง กระทู้ถามที่ถามต่อรัฐมนตรีนั้นครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง กระทู้ถามที่เกี่ยวกับ  
การทำมาหากินของราษฎรและเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงได้รับความนิยมจาก  
สมาชิกรัฐสภามากที่สุด โดยทั่วไปแล้วกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภามีได้มีผลกระทบต่อ  
เสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก ทั้งนี้เพราะการตั้งกระทู้ถามบางครั้งก็ขาดเหตุผลและข้อเท็จจริง  
รวมทั้งขาดการติดตามดูแลของกระทู้ถามภายหลังจากที่รัฐบาลได้ตอบในที่ประชุมแล้วซึ่งน่าจะเป็นผลดี  
ต่อรัฐบาลเอง อย่างไรก็ตามกระทู้ถามก็ยังเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับการปกครองในระบบ  
ประชาธิปไตยของประเทศไทย

## ABSTRACT

Parliamentary system has never been Thai administrative system. Thailand copied it from the Western parliamentary system especially from Britain and France. As a matter of fact, this system cannot be put into a real practical use because Thai people are not get used to co-operating with their government in governing their country. Consequently, Thai parliamentary system, practically, is very confusing. This is because administrative power and legislative power are not clearly divided, thus resulting in one power attempting to put control over the other in every possible way and means.

After the Revolution on October 20, 1958; it was decided that Thailand had to change its parliamentary system and that French parliamentary type of which De Gaulle was the founder should be replaced.

Although there are a lot of ways and means to control the government in the parliamentary system, the interpellation is very popular among the members of parliament. Each member of parliament is entitled to use the interpellation without having to seek support from other members of parliament's as in the case of opening the general debate.

Members of parliament are in the habit of using the interpellation to control the government because they believe that their interpellation can attract attention from their supporters in their electorate area and also shows that they are trying their best in the interests of their supporters. Thus, their supporters might be satisfied and if the interpellation is specially beneficial to their electorate area, they will of course be re-elected again in the next election.

As a result, a lot of interpellations are presented in the parliament and some interpellations are difficult for the responsible ministers to answer or even put them in troubled position.

Sometimes, the interpellation is useless in controlling the government because it lacks necessary facts, reasons and required sufficient details. All of these weak points are of advantage to the government. Therefore, members of parliament must try to arrange reasonable interpellation by supplying adequate facts and following up the results of the interpellation which the responsible ministers accept to correct, change or to improve the performance of their ministries when they answer the interpellation in the Parliamentary session. With appropriate and due use, interpellation, one of the useful means of the parliamentary control process in the democratic country like Thailand will remain effective.

คำนำ



ในการวิจัยค้นคว้าเพื่อเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นความจำเป็น  
 อย่างหนึ่งสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มิรัฐสภา เป็นผู้ควบคุมการบริหารประเทศของ  
 คณะรัฐมนตรี ผู้เขียนได้พบว่ายังมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการตั้งกระทู้ถาม  
 และกรรมการเกี่ยวกับกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาที่ถามต่อรัฐมนตรี อันเป็นปัจจัยสำคัญของการ  
 ปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เมื่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ได้  
 แนะนำเรื่องนี้แก่ผู้เขียน ผู้เขียนจึงรับในทันทีเพราะเห็นว่ายังไม่มียุติใดใดที่ศึกษามาก่อน อีกทั้งเป็นความ  
 ประสงค์ของผู้เขียนเองที่จะเสนอผลงานการค้นคว้าวิจัยทางด้านรัฐศาสตร์อบางแห่งจริงต่อ คณะ  
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นส่วนประกอบสำหรับปริญญาโท

ผู้เขียนรู้สึกเป็นหน้าที่ที่จะต้องขอพระคุณต่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กระมล  
 ทองธรรมชาติ ผู้เป็นอาจารย์ของผู้เขียนทั้งในชั้นปริญญาตรีและปริญญาโท และได้รับเป็นอาจารย์  
 ผู้ควบคุมงานวิจัยครั้งนี้ด้วย ท่านผู้มีใจกรุณาให้คำแนะนำและตรวจแกไขข้อบกพร่องผิดพลาดต่าง ๆ จน  
 วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ ท่านรองประธานสภาผู้แทน (นายนิยม อุปรมัย) ได้กรุณาให้คำแนะนำอันเป็น  
 ประโยชน์แก่ผู้เขียน ท่านเลขาธิการรัฐสภา (นายประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์) ได้ให้ข้อคิดเห็นอันสำคัญ  
 และได้กรุณาอำนวยความสะดวกในการติดต่อค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา  
 นายประหมัด แดงอินทวัฒน์ อธิบดีหัวหน้ากองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้กรุณาให้คำ  
 แนะนำอย่างดียิ่ง และ นายสุทัศน์ จิตรภักดิ์ หัวหน้าแผนกรายงานการประชุม ได้กรุณาให้ยืมเอกสาร  
 ที่สำคัญต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านผู้มีส่วนในการช่วยให้  
 วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จซึ่งผู้เขียนมิได้ออกนามไว้ ณ ที่นี้ด้วย

หนึ่ง ในการศึกษาชั้นปริญญาโทนี้ นอกจากบิดามารดาของผู้เขียนแล้ว พี่นิน (นางประทีป บุกรทิปรี) และ พี่เล็ก (ร.อ.ประสิทธิ์ โยชิพิทักษ์) ก็มีส่วนอย่างสำคัญในการเกื้อกูลแก่ผู้เขียนจนสำเร็จการศึกษา ซึ่งผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย.

สำหรับ  
คุณพ่อ และ แม่  
ที่รักและเคารพยิ่งของลูก

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ก
คำนำ.....	ง
บทนำ.....	ญ
บทที่	
๑. อิทธิพลของระบบรัฐสภาต่างประเทศที่มีต่อระบบรัฐสภาไทย.....	๑
๑.๑ ระบบรัฐสภาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕.....	๔
๑.๒ ระบบรัฐสภาภายหลังการปฏิวัติ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๐๑.....	๙
สรุป.....	๒๒
๒. ระบบรัฐสภาไทย.....	๒๔
๒.๑ ระบบสภาเดี่ยว.....	๓๑
๒.๒ ระบบสองสภา.....	๓๗
๒.๓ อำนาจในการควบคุมรัฐบาลของรัฐบาลไทย.....	๔๔
๒.๓.๑ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ.....	๔๔
๒.๓.๒ การเสนอกระทูถาม.....	๕๖
๒.๓.๓ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ.....	๕๗
๒.๓.๔ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ.....	๕๘
๓. การควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทูถามของสมาชิกสภาไทย.....	๖๔
๓.๑ ลักษณะของกระทูถาม.....	๖๗
๓.๒ การเสนอกระทูถาม.....	๗๒
๓.๒.๑ ขั้นตอนของการเสนอกระทูถาม.....	๗๓



บทที่	หน้า
๓.๓ การขอขมกระตุถามของรัฐบาล.....	๗๖
๓.๓.๑ ข้าราชการของรัฐบาลในการขอขมกระตุถาม.....	๗๘
๓.๓.๑.๑ การขอขมกระตุถามที่เกี่ยวกับนโยบาย.....	๗๘
๓.๓.๑.๒ การขอขมกระตุถามที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริง.....	๘๒
๔. กระตุถามประเภทต่าง ๆ ที่ถามในสภาผู้แทนระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๑๒	๘๖
๔.๑ กระตุถามที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ.....	๘๗
๔.๒ กระตุถามที่เกี่ยวกับเรื่องทางศาสนสังคม การศึกษา และสาธารณสุข.....	๙๐
๔.๓ กระตุถามที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับม ราชการและอื่น ๆ.....	๙๔
๔.๔ กระตุถามที่เกี่ยวกับเรื่องทางความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ.....	๙๖
สรุป.....	๙๘
๕. บทของกระตุถามที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล.....	๑๐๑
๕.๑ ทาห้ของรัฐบาลต่อกระตุถามต่าง ๆ.....	๑๐๒
๕.๒ ทาห้ของสมาชิกรัฐสภาผู้เสนอกระตุถามต่อคำคอบของรัฐบาล.....	๑๑๑
๖. สรุปและเสนอแนะ.....	๑๑๔
กาลผนวก.....	๑๒๔
บรรณานุกรม.....	๑๔๐

## บทนำ



โดยเหตุที่ประเทศไทยไม่เคยมีประวัติของการปกครองโดยใช้รัฐสภาเป็นหลักในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ดังนั้น เมื่อระบบรัฐสภาได้กำเนิดขึ้นในประเทศไทย กระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบรัฐสภาจึงได้รับการนำมาปฏิบัติด้วย การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถกระทำได้หลายวิธี การตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีโดยสมาชิกรัฐสภาเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลโดยตรงวิธีหนึ่ง ความสำคัญของกระทู้ถามอยู่ที่ว่า สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งคนใดก็ได้มีสิทธิอันเป็นเอกสิทธิเฉพาะตัวขึ้นกระทู้ถามในเรื่องใด ๆ ก็ได้ที่เห็นว่าจะเป็นที่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่หรือความปลอดภัยของประเทศชาติหรือประชาชนต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ซึ่งรัฐมนตรีจะคงตอบตนเองในที่ประชุมสภาหรือทางหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้วแต่กรณี โดยลักษณะนี้ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีรัฐสภาซึ่งจะสามารถควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้อยู่ในกรอบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนกับการปกครองในระบบการปกครองระบอบอื่นที่มีรัฐสภาแต่ไม่มีอำนาจเช่นว่านี้

### ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่อง "การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาไทย ศึกษาทางวิธีกระทู้ถาม" นี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึง อิทธิพลของระบบรัฐสภาทางประเทศที่มีต่อระบบรัฐสภาไทยอันส่งผลไปถึงอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาไทยในที่สุด และจากอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยนี้เอง ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จจากการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาว่ามีมากน้อยแค่ไหนเพียงใด และมีผลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลเพียงใดอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

## วิธีการศึกษาและเอกสารที่ใช้ประกอบในการค้นคว้า

ผู้เขียนได้พยายามศึกษาเรื่องนี้โดยใช้วิธีการหลายอย่างเพื่อให้ได้ผลสมบูรณ์มากที่สุด ในบทที่ ๑ ผู้เขียนได้ศึกษาโดยวิธีวิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ ( Documentary Research ) และเป็นกรณีจำเป็นที่จะต้องนำเอาการศึกษาทางประวัติศาสตร์ ( Historical Approach ) และหลักเกณฑ์ของการศึกษาคตามแนวทางกฎหมาย ( Legal Approach ) มาประกอบด้วย

สำหรับในบทที่ ๒ นั้น ผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาโดยการสังเกตการณ์ ( Observation ) และศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมือง ( Political Behavior Approach ) มาประกอบด้วยนอกเหนือจากการศึกษาคตามวิธีที่ใช้ในการศึกษาคตามบทที่ ๑

ในการศึกษาคบทที่ ๓ ถึงบทที่ ๕ ผู้เขียนได้ใช้วิธีการสังเกตการณ์ประชุมสภาผู้แทน การสัมภาษณ์ตัวบุคคล ( Face-to-face Interview ) และการสัมภาษณ์ทางไปรษณีย์ ( Mailing Interview ) ควบคู่ไปกับการศึกษาคตามวิธีที่กล่าวแล้วในบทที่ ๑ และบทที่ ๒ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลที่ถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด

อย่างไรก็ตามการศึกษาคในครั้งนี้ ผู้เขียนต้องการเพียงให้เป็นการศึกษาในชั้นการสำรวจวิจัย ( Exploratory Research ) เท่านั้น และวิทยานิพนธ์เล่มนี้ก็มีความสมบูรณ์อย่างเพียงพอที่จะใช้เป็นหลักในการศึกษาควิจัยต่อไป

## คำจำกัดความถ้อยคำที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

โดยเหตุที่ศัพท์ทางวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์บางคำยังไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายเท่าที่ควรและอาจทำให้มีความหมายผิดพลาดไปจากวัตถุประสงค์ของการได้ ผู้เขียนจึงขอให้คำจำกัดความสำหรับคำบางคำไว้ดังต่อไปนี้

สมาชิกรัฐสภา มีความหมายว่า สมาชิกแห่งวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนเป็นคำที่ใช้เรียก รวมกันโดยไม่มีเฉพาะเจาะจงว่าเป็นสมาชิกแห่งสภาใด

อธิวิฬ มีความหมายว่า เป็นเครื่องโน้มน้าว ชักจูง โดยมิใช่การใช้กำลังบังคับ เช่น อธิวิฬเห็นแนวความคิด เป็นต้น