



เมื่อกล่าวถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สิ่งที่เราเข้าใจได้แก่กลไกทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่งได้แก่ รัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติจึงมีความสัมพันธ์กับอำนาจบริหารอย่างใกล้ชิด เนื่องจากรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับจะกำหนดโครงสร้างของอำนาจทั้งสองนี้ให้ความสัมพันธ์กัน

ในเรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สิ่งแรกที่ฝ่ายบริหารก่อนจะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ฝ่ายบริหารจะต้องสัมพันธ์กับเรื่องการแถลงนโยบายและหลังจากฝ่ายบริหารได้รับความยินยอม หรือได้รับความไว้วางใจจากสภาการแถลงนโยบายแล้ว ฝ่ายบริหารจึงเริ่มปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา ซึ่งระหว่างบริหารราชการแผ่นดินอยู่ เมื่อสภาเห็นสิ่งใดที่ฝ่ายบริหารกระทำไม่ถูกต้อง สมาชิกสภาอาจใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ หรือเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ แล้วแต่ว่าสิ่งที่ฝ่ายบริหารกระทำไปนั้นสมาชิกเห็นว่าเสียหายแค่ไหน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นผลกระทบต่อด้านฝ่ายบริหารโดยตรง แต่เท่าที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาหลายฉบับกระบวนการดังกล่าวนี้หาได้มีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารเท่าใดนัก กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในทางปฏิบัติมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากฝ่ายรัฐบาล จากพรรคการเมือง จากสมาชิกสภา ซึ่งผู้เขียนเห็นควรหมิ่นยักปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกี่ยวกับการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไปมาศึกษาโดยเฉพาะเพื่อวิเคราะห์สาเหตุต่าง ๆ ของปัญหา และวิธีแก้ปัญหานั้น นอกจากนี้ ในประเทศไทยการจัดตั้งรัฐบาลส่วนมากเป็นรัฐบาลที่ประกอบด้วยหลายพรรค ฝ่ายบริหารจึงตั้ง " คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา " เพื่อแก้ปัญหา

ต่าง ๆ ทั้งพรรคการเมืองและประสานงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการประสานงานดังกล่าวนี้เป็นคณะกรรมการที่สำคัญประเภทหนึ่งที่นำศึกษาและวิเคราะห์ผลการตั้งคณะกรรมการประสานงานว่ามีผลประการใด

วิฤตประสงค

วิทยานิพนธ์เรื่อง " การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน: ศึกษาเฉพาะกรณี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘ " นี้ ผู้เขียนมีวิฤตประสงคที่จะศึกษาระบบรัฐสภาไทยคานอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภา และจากอำนาจหน้าที่นี้เอง ผู้เขียนมุ่งจะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จในการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงเรื่องการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เมื่อนำมาปฏิบัติจริง ๆ จะตรงตามเจตนารมณ์ของรูปร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผู้เขียนศึกษาสมัยรัฐบาลชุดที่ ๘๖ (ช่วงเวลา พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘) ทั้งนี้เพราะเห็นว่าช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงเวลาแรกหลังจากที่บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ลินสุดลง เป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมากขึ้นกว่าที่ยังมีใบบทเฉพาะกาล

อนึ่ง แม้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะครอบคลุมถึงมาตรการต่าง ๆ มากมาย กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจและมีนักทฤษฎีบางท่านเห็นว่าคลุมถึงการตั้งกรรมาธิการ เพื่อสอบสวนหรือพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนมาตรการในการควบคุมงบประมาณแต่วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะจำกัดขอบเขตเฉพาะการศึกษาถึง การตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นมาตรการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๕ - ๑๓๗ เท่านั้น

ความสำคัญของปัญหา

เรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ในระบบการปกครองแบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างให้สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ

และฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน โดยให้อำนาจทั้งสองฝ่ายแยกออกจากกัน ไม่เค็ดชวคมีถวงคูลยอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารอยู่ในตำแหน่งเท่าที่ไครับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เมื่อกล่าวถึงสมรรถนะของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว จะพบว่าสมรรถนะของฝ่ายบริหารมีคูลยแห่งอำนาจมากกว่า เมื่อศึกษาถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คำนการแถลงนโยบาย การตั้งกระทูตาม การ เบิกอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล หรือหังคณะ หรือ เบิกอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ และจากที่นำมาปฏิบัติจริงพบว่าไม่เป็นไปตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กอให้เกิดความขัดข้อง การ คำนเนินงานของหังสองฝ่าย ดังนั้น จึงไม่ควรมองข้ามความความสำคัญของปัญหา คังกล่าว และควรที่จะไคมีการศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับ กรณีรัฐบาลจะเข้าบริหาร งานคองมีชั้นคองอย่างไร และเมื่อระหว่างที่รัฐบาลบริหารงาน รัฐสภาจะใช้ มาตราการไคที่จะ คำนเนินการกับรัฐบาล กรณีไม่ไว้วางใจการบริหารงานของรัฐบาล และจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้มาตราการตามหลัก เกณฑ์ของระบบรัฐสภาซึ่ง เป็นในลักษณะ ผลลบบ คำนฝ่ายบริหารไคตั้งอภครที่ เป็นในลักษณะผลลบกในรูปคณะกรรมาการที่เรียกวา คณะกรรมาการประสานงานรัฐสภา ทำให้เกิดปัญหาว่า กรณีการตั้งคณะกรรมาการ ประสานงานคังกล่าวจะเหมาะสมกับระบบการปกครองแบบรัฐสภาหรือไม่ ดังนั้น จึงสรุปปัญหาที่ควรศึกษาว่า ในทางปฏิบัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้มาตราการตามหลัก เกณฑ์ ของระบบรัฐสภาซึ่งผู้เขียนมุ่งศึกษา คำนการแถลงนโยบาย คำนการตั้งกระทูตาม คำนการ เบิกอภิปรายทั่วไป ตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้มีผลอย่างไร และ นอกจากนั้นควรศึกษาว่า คณะกรรมาการประสานงานรัฐสภาเหมาะสมเพียงไคกับการ ปกครองระบบรัฐสภาอย่างประเทศไทย

วิธีการวิจัยและขอบ เขตการศึกษา

การวิจัยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ เอกสารโดยคั่นควาหลักทฤษฎี หลักเกี่ยวกับอำนาจของ ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาเทียบกับของอังกฤษ เป็นการ

ช่วยเสริม แล้วกล่าวถึงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในทางทฤษฎีกับในทางปฏิบัติ รวมทั้งกล่าวถึง คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จักได้ทำการศึกษาโดยแยกเป็น ๖ บท

- บทที่ ๑ บทนำ
- บทที่ ๒ รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา
- บทที่ ๓ การควบคุมนโยบาย
- บทที่ ๔ การตั้งกระทู้ถาม
- บทที่ ๕ การเปิดอภิปรายทั่วไป
- บทที่ ๖ บทสรุปและเสนอแนะ

บทที่ ๑ จะได้กล่าวถึง วัตถุประสงค์ ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ความสำคัญของปัญหา วิธีการวิจัยและขอบเขตการศึกษา โดยจะได้อธิบายถึงว่าในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาถึง เรื่องใดบ้าง ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ ๒ จะได้กล่าวถึง เรื่องการปกครองระบบรัฐสภาไทยทำให้เข้าใจว่าประเทศไทยมีแนวความคิด เรื่องการปกครองระบบรัฐสภาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นรูปแบบชัดเจน เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และในระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยใช้ปกครองประเทศมีทฤษฎีว่าควยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติสองทฤษฎี คือแกทฤษฎีการมีอำนาจล้นพ้นทางสภามิโคของรัฐสภา และทฤษฎีที่ว่าอำนาจของรัฐสภาเหมือนตรายางของฝ่ายบริหาร ทำให้ทราบว่าประเทศไทยใช้ทฤษฎีแบบใด

บทที่ ๓ จะได้กล่าวถึง เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ฝ่ายรัฐบาลจะต้องดำเนินการอย่างไร ก่อนที่จะบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งบทนี้จะกล่าวถึงการควบคุมนโยบาย และลักษณะของนโยบายประกอบควยนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของฝ่ายบริหาร ๑) กรณีนโยบายแห่งรัฐ เมื่อได้ศึกษาทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างนโยบายแห่งรัฐกับนโยบายของฝ่ายบริหาร และประเทศไทยกำหนดไว้ใน

รัฐธรรมนูญฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๘๖ เป็นต้นมา ทำให้ทราบถึงความสำคัญของนโยบายแห่งรัฐและการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในส่วนของนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนั้น ทำให้ทราบถึงมาตรการลงโทษฝ่ายบริหารกรณีไม่ปฏิบัติตามนโยบายแห่งรัฐ ๒) กรณีนโยบายของฝ่ายบริหารเมื่อศึกษาทำให้ทราบว่าประเทศไทยใช้วิธีการลงมติเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหารในรูปแบบที่แตกต่างกัน และโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ การแถลงนโยบายต่อสภา สภามันหาที่เพียงแต่รับทราบไม่ลงมติใด ๆ ในส่วนนี้เมื่อศึกษา เรื่องการแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เมื่อนำมาปฏิบัติเรื่องการแถลงนโยบายโดยผู้เขียนมุ่งศึกษาช่วงรัฐบาลชุดที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙) โดยมีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่าพรรคฝ่ายค้านเกิดข้อขัดแย้งกับรัฐบาล โดยสมาชิกบางคนในพรรคฝ่ายค้านถึงกับเดินออกจากห้องประชุมสภา เพื่อเป็นการประท้วงทำให้การอภิปรายนโยบายของรัฐบาลไม่กว้างขวางทั่วถึง เท่าที่ควร

บทที่ ๔ จะกล่าวถึง เมื่อฝ่ายบริหารบริหารราชการแผ่นดินสภาไม่พอใจสิ่งที่ฝ่ายบริหารกระทำไป สภาอาจใช้วิธีตั้งกระทู้ถาม หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อศึกษาเรื่องกระทู้ถาม ทำให้ทราบกระบวนการในการตั้งกระทู้ถาม ทำให้ทราบสาเหตุว่าทำไมสมาชิกสภานิยมใช้การตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารมาก นอกจากนี้ผู้เขียนได้ศึกษาวามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้นั้น ในแนวทางปฏิบัติเมื่อตั้งกระทู้ถามแล้วมีผลต่อการบริหารงานของรัฐบาลเพียงใด โดยผู้เขียนศึกษาการนำมาปฏิบัติกรณีของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในสมัยรัฐบาลชุดที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๙) โดยมีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้ทราบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวสมาชิกสภาสนใจตั้งกระทู้ถามแบ่ง เป็นประเภทใหญ่ ๆ รวม ๓ ประเภท ๑) กระทู้ถามที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ ๒) กระทู้ถามที่เกี่ยวกับเรื่องทางศาสนสังคม การศึกษา และสาธารณสุข

๓) กระทบที่เกี่ยวกับเรื่องค่านิยมค้ำของประเทศไทยและทำให้ทราบว่า ผลของกระทบที่ต่อการบริหารงานของคณะรัฐบาลชุดที่ ๔๖ มีลักษณะให้ฝ่ายบริหารรับซัดความเค็ดรอนของประชาชน และมีลักษณะเสนอแนะโดยแจ้งให้ฝ่ายบริหารทราบ ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ผู้ตั้งกระทบกำหนด

บทที่ ๕ จะกล่าวถึง การเปิดอภิปรายทั่วไป กรณีที่ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่พอใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ทราบว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติและเมื่อศึกษาเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาทำให้ทราบถึงสมรรถนะเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปได้ศึกษาว่ากรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ที่มีบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารโดยเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะในทางปฏิบัติที่เป็นจริงไม่เป็นไปตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมได้ซึ่งผู้เขียนศึกษาจากคณะรัฐบาลชุดที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๘) โดยมีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีจะพบว่าบทบาทของพรรคที่เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้นมีขอบกร่องทำให้ไม่เป็นไปตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงกรณีที่ฝ่ายบริหารตั้ง คณะกรรมการประสานงานรัฐสภา เมื่อศึกษาทำให้ทราบว่า สาเหตุการมีคณะกรรมการประสานงานรัฐสภาเพราะรัฐบาลประกอบด้วยหลายพรรค จึงมีความจำเป็นต้องมีผู้ประสานงานและเพื่อให้งานที่ปฏิบัติร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารทำงานร่วมกัน อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ทราบว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการประสานงานรัฐสภามีสองประเภทคือ คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา และ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการเข้าสู่อำนาจของคณะกรรมการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามประเภทของสมาชิก นอกจากนี้ยังทำให้ทราบว่าเรื่องคณะกรรมการประสานงานรัฐสภานี้ไม่

อยู่ในหลักของกลยุทธ์แห่งอำนาจตามระบอบรัฐสภา แต่เป็นการช่วยประสานความร่วมมือกันในงานที่ยิ่งยากสำเร็จไปควยดีโดยคณะกรรมการประสานงานนี้เกิดจาก ประสพการณ์การทำงานร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

บทที่ ๒ บทสรุปและเสนอแนะ บทนี้เป็นบทสุดท้ายที่จะสรุปปัญหาทั้งหลายที่ไต่กลางแล้วทั้งหมด กับทั้งจะได้จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา และขอพรองในทฤษฎีกับในทางปฏิบัติให้ เป็นไปตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอันจักช่วยเสริมสร้างระบบการปกครองในระบอบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยในเรื่องนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำต่อฝ่ายบริหาร กรณีการแถลงนโยบาย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้มีผลตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ไว้ ทำให้ทราบว่ามีจุดบกพร่องเหล่านั้นไปแก้ไขให้การปกครองของไทยประสบความสำเร็จในแนวทางเดียวกันทั้งทฤษฎีและทางปฏิบัติ