



รายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรื่อง

การใช้กลไกของคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร  
ในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

จัดทำโดย

นายนิรันดร์ แสนสอน

ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการการออกสหกรรม

สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## คำนำ

ตามที่สำนักกรรมการ 1, 2, 3 จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักกรรมการ 1, 2, 3 พ.ศ. 2561 – 2564 และได้กำหนดแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยมีภารกิจการจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ เป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งที่ได้กำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของสำนักกรรมการ 1, 2, 3 ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำนักกรรมการ 1 จึงได้กำหนดแนวทางการจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยมีการดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) การจัดทำเอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2) รายงานการศึกษาทางวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการจัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการที่จัดทำขึ้นฉบับนี้ เป็นรายงานที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้กลไกของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อใช้แก้ไขปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ส่งผลให้การใช้กลไกรัฐสภาเพื่อเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารราชแผ่นดินในระบบรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทำให้เกิดวิกฤติทางการเมืองจนนำไปสู่การยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ทั้งนี้ ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาทางวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการ บุคลากรของสำนักกรรมการ 1 และบุคลากรในวงงานรัฐสภาไม่มากก็น้อย หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้จัดทำขออภัยและขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

นายนิรันดร์ แสนสอน  
กันยายน 2561

## บทคัดย่อ

การตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการให้ได้ตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากในระบบรัฐสภานั้นเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ เสียงที่สนับสนุนรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่กระทบฐานเสียงทางการเมืองของรัฐบาลจึงไม่ได้รับการตรวจสอบจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างน้อย หรือพรรคฝ่ายค้านนั่นเอง ซึ่งการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารสามารถทำการตรวจสอบโดยการ ตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่เมื่อต้องมีการพิจารณาเรื่องใด ๆ ซึ่งมีความขัดแย้งจนต้องใช้มติของที่ประชุม ฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ก็จะชนะการลงมติทุกครั้ง รวมทั้งการกำหนดให้กรรมาธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พรรคฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างน้อยในทุกกรณี จนเกิดการไม่ยอมรับในกลไกการทำงานของระบบรัฐสภา มีการกล่าวหาว่าเสียงข้างมากของฝ่ายรัฐบาลนั้นเป็นเผด็จการรัฐสภา

กระบวนการตรวจสอบในระบบรัฐสภามีข้อบกพร่องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงต้องศึกษาหาแนวทางในการใช้กลไกของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร การกำหนดให้พรรคฝ่ายค้านเป็นประธานคณะกรรมการและมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการบางคณะที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง รวมทั้งการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมาธิการได้คณะเดียว จะส่งผลดีในทางปฏิบัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถแก้ไขข้อครหาว่ารัฐบาลเสียงข้างมากเป็นเผด็จการรัฐสภาได้

## สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
สารบัญ	ข
สารบัญภาพ	ค
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง/ปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 วิธีการศึกษา	2
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
<b>บทที่ 2 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>4</b>
2.1 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย	4
2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separate of power) และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)	5
2.3 ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐบาล	7
<b>บทที่ 3 ผลการศึกษา</b>	<b>8</b>
3.1 การดำเนินการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญ	8
3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	11
3.3 อุปสรรคและปัญหาในการตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลโดยกลไกของระบบรัฐสภา	17
3.4 การใช้กลไกของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร	18
<b>บทที่ 4 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ</b>	<b>21</b>
4.1 สรุปผลการศึกษา	21
4.2 อภิปรายผล	21
4.3 ข้อเสนอแนะ	21
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>25</b>

## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่

- 1 ภาพ Infographic การใช้กลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนผู้แทนราษฎร  
ในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

24

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง/ปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นการปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภา (Parliament) จึงได้มีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่อย่างไรก็ดี การตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย กลับยังไม่สามารถดำเนินการให้ได้ตามหลักการและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากในระบบรัฐสภานั้นเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ เสียงที่สนับสนุนรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่ไม่ได้รับฐานเสียงทางการเมืองของรัฐบาล จึงไม่ได้รับการตรวจสอบจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างน้อยหรือพรรคฝ่ายค้านนั่นเอง ซึ่งการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารสามารถทำการตรวจสอบโดยการ ตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา แต่ถึงแม้ว่าฝ่ายค้านจะอภิปรายโดยใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ดีและอภิปรายได้อย่างชัดเจนอย่างไร ก็ไม่สามารถที่จะล้มรัฐบาลได้เนื่องจากเมื่อมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแล้ว ฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ก็จะชนะการลงมติทุกครั้ง จนเกิดการไม่ยอมรับในกลไกการทำงานของระบบรัฐสภา มีการกล่าวหาว่าเสียงข้างมากของฝ่ายรัฐบาลนั้นเป็นเผด็จการรัฐสภา การคัดค้านหรือไม่ยอมรับการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลจึงแสดงออกโดยภาคประชาชน เมื่อไม่สามารถหาข้อยุติในการแก้ไขปัญหาคัดค้านที่เกิดขึ้นได้ จึงนำไปสู่การรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.)

อย่างไรก็ตาม หากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้านสามารถทำได้ดี ยกข้อมูลข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของการบริหารราชการของรัฐมนตรีคนใด หรือชี้ให้เห็นถึงการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ของรัฐมนตรีคนใดแล้ว ก็อาจส่งผลถึงคะแนนนิยมของประชาชนต่อตัวรัฐมนตรีคนนั้นรวมถึงพรรคการเมืองที่รัฐมนตรีคนนั้นสังกัดด้วย รวมถึงอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรี โดยการปรับคณะรัฐมนตรีเอารัฐมนตรีที่ไม่สามารถชี้แจงได้อย่างชัดเจนในการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ออกจากคณะรัฐมนตรี หรือหัวหน้ารัฐบาลเห็นคล้อยตามกับที่ฝ่ายค้านอภิปรายถึงการด้อยประสิทธิภาพในการบริหารหรือขาดความโปร่งใสในการดำเนินงานก็อาจจะมีการเข้มงวดในการกำชับคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพมากขึ้น นั้นย่อมหมายถึงการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งจะเป็นหลักประกันด้านสิทธิ เสรีภาพให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภาสามารถดำเนินการไปได้

อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลแล้ว ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่จะเกิดขึ้น ย่อมจะสามารถแก้ไขได้ด้วยการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาโดยใช้รัฐสภาเป็นเวทีแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแล้ว การแก้ไขปัญหาทางการเมืองโดยการใช้อำนาจนอกระบบก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อีก ดังนั้น เราจะมีแนวทางในการจัดโครงสร้างทางการเมือง หรือวางกลไกระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างไร ให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยได้รับการรับฟังเสียงสะท้อนจนเกิดความพึงพอใจในการแก้ไขปัญหาโดยใช้ระบบของรัฐสภา

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

1.2.2 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการวางระบบการทำงานของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้ในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรทางการเมือง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การควบคุมตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการเมืองโดยศึกษาจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา โดยเฉพาะตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็นอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง และศึกษาแนวทางปรับปรุงกลไกของรัฐสภาในส่วนของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.4 วิธีการศึกษา

ศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อมูลวิชาการทั่วไป ข้อมูลทางกฎหมาย โดยดำเนินการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา เพื่อให้เห็นวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในแต่ละยุคสมัยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรวบรวมจากตำรากฎหมาย รวมทั้งบทความทางวิชาการของนักกฎหมายที่ได้แสดงความเห็นทางวิชาการจากวารสารกฎหมายของไทย รวมทั้งสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาซึ่งเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักกรรมการ ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการแต่ละคณะ เพื่อนำมาพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบเพื่อหาข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสมต่อไป

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร

1.5.2 ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในกลไกและระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎร

1.5.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยสภาผู้แทนราษฎร

1.5.4 ทำให้มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการวางระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการสามัญสภาผู้แทนราษฎรเพื่อใช้ในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร



## บทที่ 2

### หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องบการใช้กลไกของคณะกรรมการการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ดังนี้

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย มีอยู่หลายแนวคิด ทฤษฎี ซึ่งเกิดจากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศต่างๆในทวีปยุโรป เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไป ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อปรับใช้ให้เหมาะกับสภาวะการณ์ของแต่ละประเทศ ดังนี้

แนวความคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยที่แสดงออกที่สำคัญ มีอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตน โดยทฤษฎีนี้เกิดจากข้อเสนอของรูสโซ ในหนังสือชื่อสัญญาประชาคม (social contract) ซึ่งเห็นว่า สังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนที่จะยอมสละสิทธิของตนบางส่วนเพื่อความสงบสุขของสังคม ผลของการถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่สำคัญคือ การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ ผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนก็ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และนอกจากนั้น ประชาชนยังมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ เป็นต้น

2) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของ “ชาติ” โดย “ชาติ” เป็นสิ่งสมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วยอมเป็น “ชาติ” ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ผู้เสนอทฤษฎีนี้ คือ ซีเอเยส์ ชาวฝรั่งเศส ซึ่งเห็นว่าเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่ ผลที่ตามมาจากการถือทฤษฎีนี้ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ใช่ของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะเสนอร่างกฎหมาย ออกเสียงแสดงประชามติหรืออ้างอำนาจว่าเป็นเจ้าของประเทศไม่ได้ การเลือกตั้งผู้แทนเป็นหน้าที่ไม่ใช่สิทธิ

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ การที่แต่เดิมรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” ทำให้มีผู้ตีความตามตัวอักษรอย่างเถรตรงว่า เมื่อมาจากประชาชนก็แปลว่าไม่ใช่ของประชาชน อันทำให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ไม่ต้องสนใจเสียงของประชาชน และได้มีการพยายามเสนอให้แก้เป็นว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” เพราะฉะนั้น เมื่อสิ่งนั้น ๆ เป็นของบุคคล บุคคลนั้นก็มิสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งสิทธิที่จะมอบให้ผู้อื่นนำไปใช้ แต่บุคคลนั้นยังไม่ขาดจากการเป็นเจ้าของสิ่งนั้น ยังคงเป็นเจ้าของตลอดเวลา ผลท้ายที่สุดในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงบัญญัติ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนจากคำว่า “มาจาก” เป็นคำว่า “เป็นของ” ผลในทางกฎหมายแล้วมิได้มีความแตกต่างกันสำหรับประเทศไทย เพราะต่างก็ถือกันมาโดยตลอดนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยในประเทศไทยอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน<sup>1</sup>

## 2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separate of power) และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

แนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจเกิดขึ้นในยุโรปและมีการนำไปใช้ทั่วโลกสำหรับประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาพสังคม เศรษฐกิจการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งนักปรัชญาที่มีอิทธิพลและเสนอแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ คือ มงเตสกีเออ ซึ่งได้ อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย คือ

Montesquieu ซึ่งให้เห็นในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เล่ม 11 บทที่ 6 ซึ่งเป็นข้อความที่มีการอ้างอิงกันอย่างกว้างขวางเมื่อมีการกล่าวถึงแนวความคิดของมงเตสกีเออ ซึ่งมีความว่า

ในแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจ 3 แบบด้วยกัน กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ “หากมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในบุคคลคนเดียว หรือองค์กรใช้อำนาจรัฐระดับสูงเพียงองค์กรเดียวแล้ว เสรีภาพย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากย่อมเป็นที่เกรงกันว่า กษัตริย์เพียงพระองค์เดียวนั้น หรือสภาเซเนทเพียงสภาเดียวนั้น จะออกกฎหมายพระราชย์ เพื่อใช้บังคับมันแบบพระราชย์

นอกจากนี้แล้ว เสรีภาพก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้เช่นกัน หากมิได้มีการแยกอำนาจตุลาการ ออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หากตุลาการรวมอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ก็จะทำให้อำนาจเหนือชีวิตและเสรีภาพของพลเมืองเป็นไปตามอำเภอใจ เพราะเหตุที่ตุลาการเป็นผู้ตรากฎหมายเสียเอง หากตุลาการเป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหาร ก็จะทำให้ตุลาการมีอำนาจแบบผู้กดขี่ทุกอย่างย่อมสูญเสียไป หากมนุษย์คนเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันของผู้ถืออำนาจหรือของขุนนางหรือแม้กระทั่งของประชาชน สามารถใช้อำนาจ

<sup>1</sup> มานิตย์ จุมปา งาม-ตอบ กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), น.16 - 18

ทั้งสามประการนี้ได้ กล่าวคือ มีอำนาจที่จะตรากฎหมาย ดำเนินการให้เป็นไปตามมติ  
 สาธารณะ และตัดสินใจคืออาชญากรรมหรือความขัดแย้งระหว่างปัจเจกบุคคล”<sup>2</sup>

“โดยหลักการและทฤษฎีนั้นการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้  
 อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้  
 แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือจะต้องมีมาตรการที่เป็น  
 หลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจ  
 (check and balance) ระหว่างกัน ดังนั้น ถ้าพิจารณาดูระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับ  
 อำนาจบริหาร ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของ  
 ประชาชน ส่วนอำนาจบริหารนั้นมิได้เป็นตัวแทนของประชาชน ความสำคัญของอำนาจนิติ  
 บัญญัติจึงมีมากกว่าอำนาจบริหารแต่มีใช้หมายความว่าปราศจากการควบคุมและ  
 ตรวจสอบ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกันฝ่ายบริหาร  
 ก็สามารถตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน และถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่ง  
 ของการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็คือการคานและการดุลอำนาจนั่นเอง<sup>3</sup>

สำหรับความสัมพันธ์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจกับระบบรัฐบาลนั้นแสดงออก  
 โดยประเทศที่ใช้ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาจะยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เคร่งครัด  
 โดยยอมให้แต่ละอำนาจ สามารถถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างมาก เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ  
 สามารถลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาได้ ต่างไป  
 จากระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดีที่ยึดถือหลักการแยกอำนาจค่อนข้างจะเคร่งครัด  
 โดยแต่ละฝ่ายไม่อาจเกี่ยวข้องกันได้ เช่น ไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ไม่มีการยุบสภา  
 เพราะทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน<sup>4</sup>

เดิมทีเดียว ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ของไทยจะมีการระบุว่าอำนาจอธิปไตย  
 แบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ พระมหากษัตริย์ทรงใช้  
 อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลา  
 การทางศาลแต่การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความเข้าใจว่าอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้  
 เป็นเอกเทศไม่ขึ้นแก่กันและองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญระบุชื่อไว้นั้นก็มีความรู้สึกหวงแหน  
 อำนาจในความดูแลของตนในลักษณะของความเป็นเจ้าของอำนาจนั้น ๆ  
 โดยเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญได้ยกอำนาจนั้นให้แก่ตนเป็นสิทธิขาดแล้ว อันเป็นไปตามหลักการ  
 แยกอำนาจ

ด้วยเหตุที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐให้ลุล่วงมีความเข้าใจเขวดังกล่าว จนเป็น  
 อุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน นักนิติศาสตร์จึงต้องอธิบายทำความเข้าใจในประเด็นนี้

<sup>2</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2551), น.430 – 431

<sup>3</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2558), น.103 – 104

<sup>4</sup> มานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เขิงอรรถที่ 1, น.26

ให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ว่าอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นหนึ่งเดียว ส่วนหลักการแยกอำนาจนั้นเป็นเรื่องของการแบ่งหน้าที่ หรือภารกิจให้องค์กรต่าง ๆ ไปดำเนินการ<sup>5</sup>

### 2.3 ความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และระบบรัฐบาล

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐบาล มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน ดังนี้

อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่สำคัญในรัฐ ตามวิวัฒนาการของอำนาจอธิปไตย เดิมอยู่ในบุคคลเพียงคนเดียวอาจเป็นพระมหากษัตริย์ หรือผู้นำอื่น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดความเสียหายว่าโอกาสที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะใช้อำนาจไปโดยไม่ชอบได้ง่าย ดังนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบจึงต้องให้อำนาจยับยั้งอำนาจ จึงเกิดแนวคิดเรื่องแบ่งแยกอำนาจขึ้นมา

โดยแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ เรียกร้องให้ในรัฐแต่ละรัฐไม่ควรที่จะให้อำนาจรวมอยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว ควรให้มีหลายองค์กรเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย โดยทั่วไปมี 3 องค์กรใช้อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจนิติบัญญัติ ใช้โดยรัฐสภา อำนาจบริหาร ใช้โดยรัฐบาล และ อำนาจตุลาการ ใช้โดยศาล การแยกอำนาจนี้ก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน

แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ เกิดขึ้นในยุโรป และถูกนำไปใช้ครั้งแรกในการกำหนดโครงสร้างระบบรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐอเมริกา นำแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจไปวางโครงสร้างระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี ที่อำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ ต่างก็ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน องค์กรทั้งสองจึงมีอำนาจเสมอกัน ไม่มีใครยิ่งใหญ่กว่ากัน อำนาจทั้งสองจึงไม่อาจถ่วงดุลกันได้ แสดงให้เห็นว่า นำหลักแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดไปใช้ ส่วนระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา เช่นที่มีอยู่ในประเทศอังกฤษนั้น ตั้งอยู่บนแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เคร่งครัดเพราะยอมให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันได้ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยมีการให้ฝ่ายนิติบัญญัติยื่นกระทู้และเสนอญัตติไม่ไว้วางใจได้ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็มีอำนาจในการยุบสภาได้

กล่าวโดยสรุป หลักการแบ่งแยกอำนาจ เกิดขึ้นมาเพื่อแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการนำแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ กำหนดรูปแบบของรัฐบาล<sup>6</sup>

<sup>5</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ, อ่างแก้ว เชียงอรรถที่ 2, น. 435

<sup>6</sup> มานิตย์-จุมปา, อ่างแก้ว เชียงอรรถที่ 1, น 23 - 24

## บทที่ 3

### ผลการศึกษา

จากการศึกษาการศึกษาเรื่องการใช้กลไกของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยดำเนินการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรวบรวมจากตำรากฎหมาย รวมทั้งบทความทางวิชาการของนักกฎหมายที่ได้แสดงความเห็นทางวิชาการจากวารสารกฎหมายของไทย เพื่อนำมาพิจาณาศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ รวมทั้งสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาซึ่งเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักกรรมการ ซึ่งมิผลการศึกษา ดังนี้

#### 3.1 การดำเนินการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้บัญญัติหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในมาตรา 3 คือ

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม<sup>1</sup>

หลักการในมาตรา 3 นี้ได้บันทึกไว้ในรัฐธรรมนูญในทุกฉบับที่ผ่านมา จนถึงฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้มีการเพิ่มเติมเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และใน ฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มเติมเรื่ององค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในเกือบทุกฉบับจนเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญไปแล้วก็ดี แต่ในทางปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดิน และในระบบการเมืองของไทยก็ยังประสบกับอุปสรรคและปัญหาสำคัญหลายประการ จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน อยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่หลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 จนนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและมีการก่อตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 เนื่องจากก่อนปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย มีความอ่อนแอไม่เข้มแข็ง รัฐบาล

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134. ตอนที่ 40 ก, (6 เมษายน 2560): 3-4.

ไม่สามารถดำรงอยู่ได้นาน มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง และเมื่อมีการเลือกตั้งแล้ว ก็เกิดการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างนักการเมือง มีการต่อรองขอตำแหน่งในฝ่ายบริหาร เมื่อไม่ได้ตามที่ร้องขอ ก็จะหาทางล้มรัฐบาล ไม่ยกมือสนับสนุนในการผ่านร่างกฎหมายหรือในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทำให้รัฐบาลเกิดความอ่อนแอไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายได้อย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 จึงออกแบบให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการตรวจสอบถ่วงดุลแล้วหากรัฐบาลมีความเข้มแข็งแล้วระบบตรวจสอบของรัฐสภาในรูปแบบเดิมอาจไม่สมดุลเพียงพอ จึงได้มีแนวความคิดในการก่อตั้งองค์การอิสระขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐขึ้นมา เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานของรัฐ

ศ. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวถึงกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในหนังสือกฎหมายมหาชน เล่ม 2 ว่า

องค์กรและกระบวนการจัดทำมีความเป็นประชาธิปไตยมาก

ในแง่องค์กรนั้น อำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมือง (constituent power) ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะซับซ้อน กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์ รัฐสภา สภาร่างรัฐธรรมนูญ และประชาชน ทั้งสี่องค์กรนี้ต่างร่วมกันมีส่วนสถาปนารัฐธรรมนูญทั้งสิ้น กล่าวคือ รัฐสภาทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 99 คน และพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยแก้ไขมิได้ สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประชาชนจะต้องออกเสียงเป็นประชามติในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบและพระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาและลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ทรงยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็จะตกไป

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเปิดกว้าง คือให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แล้วเลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คน รวม 760 คน แล้วให้รัฐสภาลงมติเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจาก 10 คนให้เหลือจังหวัดละ 1 คน รวมเป็น 76 คน ในระหว่างจัดทำก็มีการนำกรอบความคิดว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญไปขอความเห็นประชาชนก่อนลงมือยกร่างและเมื่อลงมือยกร่างเสร็จ ก็นำร่างรัฐธรรมนูญไปทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในการร่างอย่างไม่เคยมีมาก่อนจนถูกขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม 2 พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2547), น.340

“รัฐธรรมนูญนี้พยายามลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล การขาดความเป็นผู้นำของ นายกรัฐมนตรีเพราะเป็นรัฐบาลผสม เป็นเหตุให้ปัญหาบ้านเมืองค้างคา ไม่ได้รับการแก้ไข เล่นการเมืองเพื่อการเมือง ไม่ได้ทำงานการเมืองเพื่อบ้านเมือง”<sup>3</sup>

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งเพราะได้มีการผ่านประชามติและได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจากทั่วประเทศทุกกลุ่มสาขาอาชีพ แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน และระบบการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ แต่กลับสร้างปัญหาใหม่นั้น คือ รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากเกินไป จนไม่สามารถตรวจสอบได้จนนำไปสู่ การปฏิวัติรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นมาโดยใช้หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นแบบและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ก็สามารถบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ไม่นานก็เกิดการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ขึ้น เนื่องจากยังเกิดปัญหาทาง การเมืองเกิดขึ้น ประชาชนแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนตามแนวความคิดของพรรคการเมืองที่ตนเองสนับสนุน การแก้ไขปัญหาหรือการดำเนินการตามระบบรัฐสภาขาดการยอมรับ เนื่องจากมีการมองว่ารัฐบาล เข้มแข็งเกินไปจนเกิดเผด็จการรัฐสภาขึ้น การตรวจสอบของฝ่ายค้านจึงไม่สามารถบรรลุผลได้ จึงได้ใช้ แนวทางการเมืองภาคประชาชนมากขึ้น ไม่ว่าพรรคการเมืองไหนจะมาเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล หรือพรรคฝ่ายค้านก็จะให้การสนับสนุนภาคประชาชนที่ออกมาคัดค้านหรือต่อต้าน การดำเนินงานใด ๆ ของรัฐบาลที่พวกเขาเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงกับแนวทางที่ตนเห็นด้วย ดังนั้น เมื่อเกิดการไม่ยอมรับหรือปฏิเสธกลไกของระบบรัฐสภาจึงนำไปสู่การไม่ยอมรับให้มีการเลือกตั้งที่จะ นำไปสู่ระบบการดำเนินงานของรัฐสภาในรูปแบบเดิมจนนำไปสู่การรัฐประหารเพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบ รัฐสภาและการบริหารราชการแผ่นดินขึ้น

จะเห็นได้ว่าหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา แม้จะถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดมีการนำหลักการสำคัญ ๆ ไปใช้ได้แต่ก็ทำให้เกิด ปัญหาทางการเมืองเกิดขึ้นจนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารถึง 2 ครั้ง แต่ก็ดูเหมือนว่าจนถึงปัจจุบันปัญหา ทางการเมืองก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงต้องพิจารณาถึงต้นตอของปัญหาว่ามีสาเหตุจากสิ่งใด ซึ่งหาก พิจารณาถึงข้ออ้างของประชาชนที่ออกมาแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือแสดงออกทางการเมือง ส่วนใหญ่จะบอกว่าเกิดจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ผู้ที่ ทุจริตคอร์รัปชันมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด และใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง การทุจริตคอร์รัปชันมีอยู่มากมายทั่วไปเพราะขาดความควบคุมตรวจสอบใช้ หรือไม่ แต่หากพิจารณาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการสร้างระบบ และองค์กรขึ้นมามากมาย เพื่อทำการตรวจสอบถ่วงดุล ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว เหตุใดจึงยังพบ ปัญหาเก่า ๆ เดิม ๆ อยู่ตลอดเวลา จึงต้องมีการตั้งคำถามว่า สาเหตุของปัญหาที่แท้จริงคืออะไร ปัญหา เกิดจากโครงสร้างการจัดวางองค์กรทางการเมือง ที่ขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพใช้หรือไม่ หรือเกิดจากตัวบุคคลคือนักการเมืองและภาคประชาชนเองที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบ

<sup>3</sup> เฟิงอ้าง, น.365

การตรวจสอบถ่วงดุลในระบอบประชาธิปไตย หรือการวางโครงสร้างทางการเมือง การแบ่งแยกอำนาจ การจัดการที่มีความเหมาะสม เพียงพอแล้ว แต่เกิดปัญหามากมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร แล้วจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้อย่างไร

ปัญหาด้านการเมืองการปกครองที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจเกิดจากเหตุ และปัจจัยหลายอย่าง แต่ในขั้นนี้จะขอศึกษาวิเคราะห์เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรทางการเมือง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การควบคุมตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการเมืองโดยศึกษาจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในประเด็นการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ ว่าเป็นอย่างไรมีปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง

### 3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัติหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีบัญญัติไว้ในมาตรา 182 ถึง มาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี<sup>5</sup> การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>6</sup> การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี<sup>7</sup> การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี<sup>8</sup> การขอเปิดอภิปรายทั่วไปใน วุฒิสภา<sup>9</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น โดยแยกออกมาบัญญัติไว้ใน หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 9 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ มาตรา 156 ถึง มาตรา 162 ซึ่งมีหลักการเรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเหมือนกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 คือ การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี<sup>10</sup> การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>11</sup> การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี<sup>12</sup> การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี<sup>13</sup> การขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภา<sup>14</sup> แต่ได้เพิ่มเรื่องการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฯ

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 182

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 184

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 186

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 187

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 157

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161



ของ ส.ส.พรรคฝ่ายค้านในกรณีเสียงสนับสนุนไม่ถึงเกณฑ์ในการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ<sup>15</sup> เพื่อใช้แก้ไข ปัญหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรณีที่พรรคฝ่ายค้านมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากวกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว

### 3.2.1 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

กระทู้ คือ คำถามที่ ส.ส. หรือ ส.ว. ตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยอาจตอบในที่ประชุมสภา หรือในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน โดยกระทู้มีอยู่ 2 ประเภท คือ

1) กระทู้ถามทั่วไป คือ คำถามที่สมาชิกสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่น ต่อประธานสภาของตน โดยระบุว่าจะถามใคร รัฐมนตรีคนใด และจะให้ตอบในที่ประชุมหรือ ตอบในราชกิจจานุเบกษา

2) กระทู้ถามสด คือ คำถามที่ ส.ส. แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธาน สภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามใครซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการ แผ่นดิน โดยไม่ต้องระบุคำถาม และจะมีการตอบในการประชุมครั้งนั้น<sup>16</sup>

การตั้งกระทู้ถามแม้จะมีหลักการที่ดีแต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากมีสาเหตุสำคัญ คือ

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถาม ไม่ได้นำปัญหาที่แท้จริงที่เกิดจากการบริหาร ราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีขึ้นมาตั้งเป็นคำถาม แต่บางครั้งก็เป็นการตั้งคำถามในลักษณะที่เป็น การสนับสนุน เยินยอ หรือเอาใจรัฐมนตรี เพื่อให้มาตอบกระทู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ผลงานของตน หรือเป็นการใช้สภาในการหาเสียงนั่นเอง

2. การสะท้อนปัญหาในพื้นที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีการติดตามผลของการ ตั้งกระทู้ถาม แต่เป็นการถามเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ ถามเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนั้นได้นำปัญหาของเขาไปดำเนินการแล้ว แต่ก็ไม่ได้มีการติดตาม ถึงผลการดำเนินงานของรัฐมนตรีในประเด็นคำถามนั้น ๆ ว่าได้ดำเนินไปแล้วหรือไม่ อย่างไร

จะเห็นได้ว่าปัญหาสำคัญของการตั้งกระทู้ถามขึ้นอยู่กับคุณภาพของคำถามและความ ตั้งใจของผู้ตั้งกระทู้ถามนั่นเองที่มุ่งแต่จะโฆษณาหาเสียงโดยใช้เวทีสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีการถ่ายทอดสดการประชุมสภาทางโทรทัศน์แล้ว สมาชิกสภาจะใช้เวลาในการถามกระทู้ให้ได้นาน ที่สุดแม้ประเด็นคำถามจะมีไม่มาก ดังนั้น การที่กระทู้ถาม ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ อย่างแท้จริง จึงไม่ใช่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายหรือเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวรัฐธรรมนูญ

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 160

<sup>16</sup> มานิตย์ จุมปา ถาม-ตอบ กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), น.64

### 3.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการไว้ให้การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กระทำได้ยากกว่าการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยจะกำหนดให้ต้องใช้เวลาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมากกว่าการอภิปรายรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล แต่ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดให้การอภิปรายดังกล่าว กระทำได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพราะใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี<sup>17</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี<sup>18</sup> ส่วนกรณีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล<sup>20</sup>

สาเหตุสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลกระทำได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วนั้นมีความเข้มแข็งมากและมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนมากจนทำให้พรรคฝ่ายค้านมีจำนวนไม่พอที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้แนวทางการอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่สัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้วางกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ มาตรา 160 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้อยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 186

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ได้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว<sup>21</sup>

การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (มาตรา 158) การอภิปรายตามมาตรานี้เป็นลักษณะสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการในการควบคุมรัฐบาลที่รุนแรงที่สุดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแต่เดิมมา หากการอภิปรายประสบความสำเร็จ สภามีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นายกฯ ต้องลาออก การได้มาซึ่งนายกฯ คนใหม่อาจต้องใช้เวลานาน จนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินชะงักงันไป มาตรา 158 นี้ จึงหันมาใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ (konstruktives Misstrauensvotum) ซึ่งโดยกำหนดว่า ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสอง พร้อมไปด้วย ฉะนั้น การลงมติไม่ไว้วางใจนายกฯ คนเก่า จึงเท่ากับเป็นการเลือกนายกฯ คนใหม่พร้อมกันไป โดยไม่ต้องนำมาตรา 172 ซึ่งเป็นเรื่องของการเลือกนายกโดยทั่วไปมาใช้อีก ส่วนนายกฯ คนเดิมย่อมพ้นจากตำแหน่งไปตามมาตรา 182 (4) และมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไปด้วยตามมาตรา 180 (1) <sup>22</sup>

อย่างไรก็ดีแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของพรรคฝ่ายค้านกระทำได้ง่ายขึ้นก็ตาม แต่การตรวจสอบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางนี้ก็ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเนื่องจาก แม้พรรคฝ่ายค้านจะอภิปรายให้เห็นถึงความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินเพียงใด แต่เมื่อมีการลงมติฝ่ายรัฐบาลซึ่งควบคุมเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรก็จะลงมติไว้วางใจเสมอ

### 3.2.3 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้ระบบกรรมมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาเรื่องใด ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ รัฐสภาก็ดี หากจะทำการพิจารณาโดยสมาชิกทั้งหมดของสภาใด ๆ แล้วแต่กรณีแล้ว การพิจารณาเรื่องนั้น ๆ อาจเกิดความล่าช้าและพิจารณาได้ไม่ละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร อีกทั้งเรื่องที่ต้องพิจารณามีเป็นจำนวนมาก เมื่อมีเรื่องเร่งด่วนหลายเรื่องเกิดขึ้นก็ไม่สามารถที่จะพิจารณาพร้อมกันได้ในพื้นที่ จึงได้มีการตั้งกรรมมาธิการของสภาขึ้นมาเพื่อพิจารณาในเรื่องใด ๆ โดย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมมาธิการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 160

<sup>22</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2551), น.389

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักการเรื่องกรรมาธิการไว้ในเรื่องต่าง ๆ คือ<sup>23</sup>

1. การแต่งตั้งกรรมาธิการ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

2. การออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นโดยคณะกรรมาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ซึ่งหากในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมาธิการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในวันแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขใหม่ โดยไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมาธิการในการออกคำสั่งเรียกแล้ว แต่จะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก

3. กรรมาธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>24</sup> ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวนี้ไว้ด้วยเช่นกัน ในมาตรา 129 วรรค 7

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุมการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา 129

รัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติการปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>25</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540<sup>26</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>27</sup> ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมา และมีการกำหนดเรื่องกรรมาธิการไว้โดยเฉพาะเป็นอีกหนึ่งหมวด ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมหลายฉบับที่ผ่านมา จะบัญญัติไว้ใน หมวดสี่ กรรมาธิการ มีการกำหนดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญรวมทั้งอำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงานและการประชุมของคณะกรรมาธิการ ซึ่งหากพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่าได้มีการวางหลักการในเรื่องต่างๆไว้ เหมือนกัน คือ

จำนวนคณะกรรมาธิการสามัญ โดยกรรมาธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>28</sup> สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ<sup>29</sup> ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ประธานคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะ จะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาด้วย<sup>30</sup>

ในการประชุมคณะกรรมาธิการให้นำข้อบังคับเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการประชุมมาบังคับใช้โดยอนุโลม<sup>31</sup> การประชุมคณะกรรมาธิการ ต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการประชุมคณะกรรมาธิการที่จะมีการลงมติ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่<sup>32</sup>

การเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่<sup>33</sup>

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135

<sup>29</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82

<sup>30</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 85

<sup>31</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 85

<sup>32</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 84

<sup>33</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89

การเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของกรรมาธิการนี้ ได้มีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้อำนาจคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นนั้นได้<sup>34</sup> ซึ่งการที่จะออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้นั้น คณะกรรมาธิการจะต้องมีมติให้ออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นก่อน<sup>35</sup>

ในทางปฏิบัติ ในการประชุมคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้วนั้น คณะกรรมาธิการส่วนใหญ่ยังคงมีหนังสือเชิญบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมชี้แจงโดยใช้เป็นหนังสือเชิญประชุมตามปกติ ซึ่งเมื่อได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมแล้วจึงไม่มีการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัตินี้อีก แต่ยังมีบางกรณีที่มีหนังสือเชิญบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมชี้แจงโดยใช้เป็นหนังสือเชิญประชุมตามปกติแล้วแต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานนั้นไม่ยอมส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมเนื่องจากปัญหาที่พิจารณาศึกษาอยู่นั้น เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อทางการเมือง ซึ่งกรรมาธิการที่เป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านต้องการข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการตรวจสอบหรือโจมตีการบริหารงานของรัฐบาล รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถูกตรวจสอบนั้นย่อมไม่มีความยินดีที่จะให้ตรวจสอบจึงไม่ยินยอมหรืออนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของตนเข้าร่วมประชุมหรือให้ข้อมูลใด ๆ แก่คณะกรรมการ จึงมีความจำเป็นต้องออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของกรรมาธิการตามพระราชบัญญัตินี้โดยอาศัยมติที่ประชุมของคณะกรรมการ ขณะเดียวกันกรรมาธิการซึ่งเป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงข้างมากตามสัดส่วนของพรรคการเมืองในคณะกรรมการก็จะไม่ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบนี้เพราะส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมของรัฐบาลโดยการไม่ยกมือสนับสนุนให้มีการออกคำสั่งเรียก และหากยังมีการพิจารณาในประเด็นเหล่านี้

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 5

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6

อีกก็อาจไม่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ ทำให้องค์ประชุมไม่ครบไม่สามารถดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้

### 3.3 อุปสรรคและปัญหาในการตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลโดยกลไกของระบบรัฐสภา

หากพิจารณา รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้วางระบบการปกครอง และองค์กรต่าง ๆ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และมีการตรวจสอบถ่วงดุลแล้ว แต่ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นนั้น เนื่องจากในทางปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง เพราะในระบบรัฐสภานั้นเสียงข้างมาก ของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ เสียงที่สนับสนุนรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสียงทางการเมืองของรัฐบาลจึงไม่ได้รับการตรวจสอบจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างน้อย หรือพรรคฝ่ายค้านนั่นเอง ซึ่งการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารสามารถทำการตรวจสอบโดยการ ตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา

การตั้งกระทู้ถามนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งกระทู้ถาม เป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล ก็จะตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐมนตรีตอบในแนวทางที่จะแถลงผลการดำเนินการเสียมากกว่าที่จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องหรือการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น ถึงแม้ว่าฝ่ายค้านจะอภิปรายโดยใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ดีและอภิปรายได้อย่างชัดเจนอย่างไร ก็ไม่สามารถที่จะล้มรัฐบาลได้เนื่องจากเมื่อมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแล้ว ฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) ก็จะชนะการลงมติทุกครั้ง

### 3.4 การใช้กลไกของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

กระบวนการตรวจสอบในระบบรัฐสภามีข้อบกพร่องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การใช้กลไกของคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อพิจารณาเฉพาะเจาะจงไปที่การดำเนินงานของคณะกรรมการ ก็จะมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ

1. การกำหนดให้กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร นั้น ทำให้เสียงข้างมากในคณะกรรมการ เป็นเสียงที่สนับสนุนรัฐบาล เหมือนกับในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่นกัน

2. ตำแหน่งประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นของสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลเป็นตำแหน่งที่ให้เป็นรางวัลปลอบใจแก่ผู้ที่พลาดหวังจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเป็นตำแหน่งของผู้ที่จะได้เป็นรัฐมนตรีในโอกาสต่อไป ดังนั้นจึงไม่ดำเนินการตรวจสอบฝ่ายบริหารมากนักเพราะกลัวจะขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาลจนทำให้พลาดตำแหน่งรัฐมนตรีได้

3. แม้จะกำหนดให้ประธานคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ จะต้องต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่

มีอยู่ในสภาด้วย นั้นหมายถึงสมาชิกพรรคฝ่ายค้านก็จะสามารถเป็นประธานคณะกรรมการได้ แต่การดำเนินงานก็ต้องอาศัยมติที่ประชุม การบรรจุระเบียบวาระการประชุมในเรื่องใด ๆ แม้จะเป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการ แต่ถ้าวางเรื่องใดที่กรรมการไม่เห็นด้วยก็อาจจะดำเนินการประชุม อภิปราย หรือซักถามข้อมูลจากผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในประเด็นที่นอกเหนือจากที่ประธานคณะกรรมการกำหนดไว้ได้ โดยเฉพาะหากคณะกรรมการซึ่งประธานคณะกรรมการเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านและเรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลแล้ว จะไม่ได้รับความร่วมมือจากกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลโดยการไม่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการทำให้องค์ประชุมไม่ครบไม่สามารถประชุมหรือมีมติใด ๆ ได้ และแม้ว่าองค์ประชุมจะครบเพราะข้อบังคับการประชุมกำหนดให้การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่ในการประชุมคณะกรรมการที่จะมีการลงมติ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และเมื่อจะเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นก็ต้องใช้มติของที่ประชุมคณะกรรมการ เมื่อเสียงข้างมากในที่ประชุมคณะกรรมการไม่มีมติให้ใช้คำสั่งเรียก การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็จะใช้ไม่ได้ หรือไม่มีการใช้เกิดขึ้นเลย ทำให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของการใช้อำนาจของกรรมการในการเรียกบุคคลมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริง

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขใหม่โดยไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกแล้ว แต่จะให้เป็นที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาที่จะที่จะต้องสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดหรือในกำกับให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร หรือแสดงความเห็นตามที่คณะกรรมการเรียก<sup>36</sup>

4. การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญทั้งสองคณะ และในการกำหนดวันประชุมของคณะกรรมการก็จะกำหนดในวันเดียวกับที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการประชุมพร้อมกันหลายคณะ รวมทั้งมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำเนินการประชุมในแต่ละคณะได้อย่างเต็มที่ การพิจารณาเรื่องใด ๆ ในที่ประชุมไม่ต่อเนื่อง หากจะเลือกที่จะพิจารณาเรื่องใด ๆ ในที่ประชุมคณะใดคณะหนึ่งแล้ว ก็จะทำให้พลาดการประชุมพิจารณาในคณะอื่น ๆ จึงทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ปัญหานี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับทั้งสองสภา กล่าวคือ สมาชิกบางคนได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการหลายคณะ ทำให้เห็นภาพที่เป็นปกติของการประชุมคณะกรรมการ นั่นคือการที่กรรมการเดินออกจากคณะหนึ่ง เพื่อไปเข้าประชุมอีกคณะหนึ่งอย่างขวักไขว่ จนอาจกล่าวได้ว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวมีผลเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อีกทั้งการกำหนดให้กรรมการเพียงหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นองค์ประชุม เว้นแต่จะมีการลงมติ จึงจะให้กรรมการกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นองค์

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129



ประชุม ทำให้การทำงานในคณะกรรมการวิชาการขาดบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นไป โดยปริยาย<sup>37</sup>

5. เมื่อคณะกรรมการสามัญได้กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่แล้ว ไม่ค่อยมีการรายงานผลการพิจารณาให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรทราบ เพราะการตั้งคณะกรรมการสามัญเป็นการตั้งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นไปอย่างกว้างขวาง ไม่เฉพาะเจาะจง<sup>38</sup> และไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาไว้ ดังนั้น กรรมการสามัญจึงมีวาระเท่ากับวาระของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการวิสามัญที่จะกำหนดเรื่องที่จะให้พิจารณาและกำหนดจำนวนวันที่พิจารณาไว้ชัดเจน เมื่อครบกำหนดวันพิจารณาก็จะทำการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>37</sup> บุญศรี มีวงศ์โสมข, อ้างแล้ว เจริญรถที่ 22, น.390

<sup>38</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82

## บทที่ 4

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการวางระบบโครงสร้างขององค์กรการใช้อำนาจ และมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ดังนั้นหลักการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงควรคงไว้ แต่เกิดปัญหาเกิดในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีการใช้หรือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยอาศัยเสียงข้างมาก การใช้สภามติในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ใส่ใจต่อเสียงคัดค้านจากฝ่ายเสียงข้างน้อย จึงเกิดข้อครหาเรื่องการเป็นเผด็จการรัฐสภา หรือเผด็จการเสียงข้างมากโดยไม่เคารพเสียงข้างน้อย อย่างไรก็ตาม หลักเสียงข้างมาก ก็เป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงให้ใช้หลักเสียงข้างน้อยได้ ดังนั้นจะมีวิธีการเช่นไร ที่จะทำให้เสียงส่วนน้อยนั้นได้รับการรับฟัง หรือไม่เป็นเสียงส่วนน้อยตลอดเวลา เพราะหากเสียงส่วนน้อยได้รับการรับฟังและได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะไม่เกิดการยอมรับในระบบการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่และมีการดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุล เกิดประสิทธิภาพ

#### 4.2 อภิปรายผล

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลจะเกิดผลสัมฤทธิ์ได้นั้นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำการตรวจสอบถ่วงดุลนั้น จะต้องไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารมากเกินไป แต่หากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงตามโครงสร้างการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นเสียงของรัฐบาลแล้วการอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งกระทู้ถามจึงไม่อาจกระทำได้อย่างเต็มที่เพราะฝ่ายค้านไม่สามารถใช้กลไกของรัฐสภาในการตรวจสอบหรือหาข้อมูลต่าง ๆ ได้เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนใหญ่ทั่วประเทศ ดังนั้น พรรคฝ่ายค้านจึงต้องใช้อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยกลไกของคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษา หาข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาลให้ได้

#### 4.3 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานของคณะกรรมการการสามัญมีปัญหาบางประการ จึงขอเสนอแนวทางการแก้ไข ปัญหา ดังนี้

1. ไม่ควรกำหนดให้กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เพราะจะทำให้เกิดปัญหาพรรคฝ่ายค้าน เป็นเสียงข้างน้อยในทุกกรณี แต่ควรกำหนดให้คณะกรรมการบางคณะที่มีความสำคัญต่อการตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยตรง มีจำนวนกรรมการที่เป็นพรรคฝ่ายค้านมีสัดส่วนมากกว่า หรือใกล้เคียงกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาล

2. กำหนดให้คณะกรรมการคณะใดที่มีประธานคณะกรรมการเป็นสมาชิก พรรคฝ่ายค้าน ให้มีจำนวนกรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเกินกึ่งหนึ่ง หรือใกล้เคียงกับ กรรมการที่เป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล แต่ไม่ควรกำหนดไว้เป็นจำนวนที่ตายตัว เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับ ผลการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาล การกำหนดไว้เช่นนี้ จะเกิดผลดีคือ

1) ประธานคณะกรรมการทุกคณะสามารถดำเนินการในหน้าที่ได้โดยไม่ขัดแย้งกับ กรรมการ สามารถใช้มติที่ประชุมคณะกรรมการในการพิจารณาบรรจุระเบียบวาระเรื่องที่จะประชุม การศึกษาดูงาน หรือการบังคับใช้ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

2) พรรคฝ่ายค้านสามารถใช้ อำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการ ในการตรวจสอบ ฝ่ายรัฐบาลได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการที่ประธานคณะกรรมการเป็น สมาชิกพรรคฝ่ายค้าน สามารถติดตามการและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้โดย การเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้ ซึ่งจะ ทำให้พรรคฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยกลายเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการ เกิดความรู้สึกว่า ฝ่ายของตนเองไม่ได้แพ้มติที่ประชุมโดยตลอด สามารถใช้กลไกของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ทำให้ระบบรัฐสภายังใช้ได้

3. กำหนดให้คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตรงมีคณะกรรมการที่พรรคฝ่ายค้านเป็นประธานคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการติดตาม งบประมาณ คณะกรรมการการปกครอง คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการ การคลังและเศรษฐกิจการเงินและการธนาคาร คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้พรรคฝ่ายค้านมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารราชการแผ่นดินโดยตรงได้มากขึ้น แต่ก็ไม่ควรกำหนดไว้ตายตัวเช่นกัน เพราะต้องขึ้นอยู่กับผล การเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองว่าจะมีจำนวนเท่าไร

4. กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเป็นกรรมการได้เพียง คณะกรรมการเดียว เพื่อที่จะได้ใช้เวลาในการประชุมพิจารณาในคณะกรรมการนั้นๆ ได้อย่างเต็มที่

หากมีวันประชุมคณะกรรมการไม่ตรงกับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ยิ่งดี แต่การกำหนดวันประชุมคณะกรรมการไม่ให้ตรงกับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่สามารถกำหนดตายตัวได้ เพราะอาจมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น จำนวนห้องประชุมไม่พอ กรรมการไม่มีวันว่างตรงกัน เป็นต้น

5. เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้รีบรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว เพื่อให้มีมติว่าจะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ต่อไปเช่นไร เช่น ส่งให้หน่วยงานหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องรับทราบ อาจมีข้อคิดเห็น หรือข้อสังเกตของคณะกรรมการไปด้วย

การกำหนดให้พรรคฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง รวมทั้งการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการได้คณะเดียว จะส่งผลดีในทางปฏิบัติ ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องอื่น ๆ ตามมา เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำเรื่องที่พิจารณาศึกษาโดยคณะกรรมการไปตั้งเป็นกระทู้ถามได้ ทำให้กระทู้ถามนั้นมีข้อมูลข้อเท็จจริงและเข้าถึงปัญหาได้มากกว่าการนำเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านเดียว ซึ่งที่ผ่านมาจะใช้กระทู้ถาม โดยขาดการตรวจสอบที่เป็นกระบวนการ แต่ใช้เพื่อเป็นการหาคะแนนเสียงทั้งจากรัฐมนตรีและประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน พรรคฝ่ายค้านสามารถแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงไปใช้เพื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ทำให้การอภิปรายมีน้ำหนัก น่าเชื่อถือ อาจส่งผลให้รัฐบาลนำข้อมูลในการอภิปรายนั้นไปใช้ปรับปรุงการทำงาน หรืออาจถึงขั้นการปรับคณะรัฐมนตรีได้

แนวคิดในการใช้กลไกของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแทนที่จะใช้การตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งกำลังเกิดปัญหาหรือเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาลนั้น เนื่องจากการพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพหรือคะแนนนิยมของรัฐบาลและพรรคการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็จะไม่ยอมลงมติเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาเรื่องที่กำลังเกิดปัญหานั้นได้ ดังนั้นการใช้แนวทางการตรวจสอบถ่วงดุลโดยใช้กลไกของคณะกรรมการวิสามัญจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2558.

มานิตย์ จุมปา ถาม-ตอบ. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.

### ราชกิจจานุเบกษา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125. ตอนพิเศษ 79 ง,  
(2 พฤษภาคม 2551): 1.

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554,  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 128. ตอนที่ 34 ก, (11 พฤษภาคม 2554): 74.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 114. ตอนที่ 55 ก,  
(11 ตุลาคม 2540): 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 124. ตอนที่ 47 ก,  
(24 สิงหาคม 2550): 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134. ตอนที่ 40 ก,  
(6 เมษายน 2560): 20.



# บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กลุ่มงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานกรรมการ ๑ ม.โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๖๗ - ๘  
ที่ \_\_\_\_\_ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ขอส่งรายงานการศึกษาทางวิชาการ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานกรรมการ ๑

ตามที่กระผม นายนิรันดร์ แสนสอน นิตกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานกรรมการ ๑ ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาสำนักงานกรรมการ ๑, ๒, ๓ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๔ นั้น

บัดนี้ กระผมได้จัดทำรายงานการศึกษาทางวิชาการเรื่อง "การใช้กลไกของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ" เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอนำส่งเอกสารดังกล่าว โดยมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นายนิรันดร์ แสนสอน)  
นิตกรชำนาญการ

เห็นชอบ

เผยแพร่ Intranet

(นางอารยะหญิง จอมทสารต)  
ผู้อำนวยการสำนักงานกรรมการ ๑  
๑๔ พ.ย. ๒๕๖๑

(นางณัฐนันท์ ก้องประวัตติ)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน  
คณะกรรมการการอุดมศึกษา

๑๕๒๒ มอ. สำนักกมอ.๑/๑๖ ๑

ด้วยขอแจ้ง กษนศึกษาทางวิชาการของ นายนิรันดร์ ๑

ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑

และได้แก้ไขเรื่องร้องเรียน เมื่อวันที่ ๑ พ.ย. ๖๑ เรื่อง: ๑๕๒๒ มอ.๑/๑๖๑

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

๑๔ พ.ย. ๖๑

แบบประเมินมาตรฐานรายงานการศึกษาทางวิชาการ

ของสำนักกรรมการธิการ ๑

ชื่อเรื่อง ตราสัญลักษณ์คณะกรรมการบริหารศูนย์  
บริหารครอบครัวและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม

ลำดับที่	ประเด็นการประเมิน	ผ่าน	แก้ไข	ไม่ผ่าน
เกณฑ์พิจารณาด้านเนื้อหา และความถูกต้อง				
๑.	ชื่อเรื่อง	/		
๒.	บทคัดย่อ	/		
๓.	เนื้อเรื่อง (บทที่ ๑ - บทที่ ๔)	/		
๔.	ข้อมูลที่ใช้มีความถูกต้อง เหมาะสม ทันสมัย และเป็นกลาง	/		
๕.	แหล่งที่มาของข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านภาษา และรูปแบบการเขียน				
๑.	การจัดลำดับหัวข้อและเนื้อหา	/		
๒.	การใช้ภาษาและการเรียบเรียง	/		
๓.	ความถูกต้องในการจัดพิมพ์ ตัวสะกด และวรรคตอน	/		
เกณฑ์การพิจารณาด้านการอ้างอิงที่มาของข้อมูล				
๑.	การอ้างอิงระบบนามปี หรือเชิงอรรถ และบรรณานุกรม		/	

(ลงชื่อ) จ.ป.พ ผู้จัดทำ  
(นายปวิศรุต แสนสุข)  
วันที่ ๑๓ ต.ค. ๖๑

(ลงชื่อ) สม. ก. ผู้ตรวจสอบ  
(นางณัฐนันท์ ก้องประวัตติ)  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการธิการการอุตสาหกรรม  
วันที่ ๑๓ ต.ค. ๖๑

(ลงชื่อ) [Signature] ผู้ตรวจสอบ  
(นายอรุณ ลายผ่องแผ้ว)  
(ประธานคณะทำงานพิจารณาเอกสารทางวิชาการ)  
วันที่ ๑๓ พ.ย. ๖๑

(ลงชื่อ) [Signature] ผู้รับรอง  
(นางอารยะหญิง จอมพลาผล)  
(ผู้อำนวยการสำนักกรรมการธิการ?)  
วันที่ ๑๓ พ.ย. ๖๑