

## ส่วนที่ ๒

## การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติ

การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในฐานรัฐบาลนั้น จะต้องให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมซึ่งก็เป็นไปตามทฤษฎีการแยกใช้อำนาจโดยมีความสัมพันธ์และถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หลักการนี้ประเทศต่างๆ ได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นส่วนมาก เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๔๐ ก็กำหนดว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือบางฉบับถ้ามี ๒ สภาก็กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน<sup>๑</sup> ในขณะที่เดียวกันก็ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะยุบสภาได้

การควบคุมฝ่ายบริหารนั้นกระทำได้สองกรณีคือ กรณีแรกการควบคุมในค่านโยบาย กับกรณีที่สองควบคุมในค่านับบุคคลที่อยู่ในคณะรัฐบาล เช่น ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา ๑ ข้อ ๒ กำหนดว่า

"สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น...มีอำนาจฟ้องร้องผู้กระทำผิดหน้าที่ใดแต่ผู้เดียว"

และจาก มาตรา ๑ ข้อ ๓ ก็กำหนดไว้ว่า

"...วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องร้องผู้กระทำผิดในหน้าที่ใดแต่ผู้เดียว เมื่อขณะทำหน้าที่พิจารณาคดีเช่นว่านี้ ให้กระทำโดยการสาบานหรือปฏิญาณตนตาประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาถูกพิจารณาให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน บุคคลใดจะถูกตัดสินลงโทษในคดีเช่นว่านี้ โดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้"

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๕๖, พ.ศ. ๒๔๘๐ มาตรา ๖๕ พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๒๘, พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๕, พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๑๕๖.

คำวินิจฉัยในคดีฟ้องร้องผู้กระทำผิดในหน้าที่นั้นจะกำหนดโทษมากกว่าปลดออกจากตำแหน่งและการให้ชดเชยคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งอันมีเกียรติที่อาศัยความเชื่อถือ หรือที่มีลาภสักการะไม่ได้ แต่ทั้งนี้ย่อมไม่หมายความว่า ผู้ที่ถูกตัดสินลงโทษดังกล่าวจะหลุดพ้นจากการถูกฟ้องร้องการพิจารณาคดี การพิจารณาพิพากษาและการลงโทษตามกฎหมายใดๆ เลย..."<sup>๑</sup>

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติธรรมดาหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน การควบคุมฝ่ายบริหารในตำแหน่งบุคคลที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีก็กระทำโดยอำนาจสอบสวนความผิดหรือกรณี อิมพีชเมนต์ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา มักจะกระทำโดยผ่านคณะกรรมการต่างๆ

เหตุที่ต้องควบคุมฝ่ายบริหารก็เพราะในบางครั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติ เพราะในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติก็เป็นผู้ตรากฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณชนและประเทศชาติ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ด้วยเหตุนี้สภานิติบัญญัติย่อมมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายโดยถูกต้องและเหมาะสมที่สุด ในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งพรรคการเมืองก็สามารถสร้างอทธิพลควบคุมฝ่ายบริหารได้เช่นกัน ทั้งยังมีมติมหาชนในสังคมประชาธิปไตยก็นับว่ามีความสำคัญมาก ในการควบคุมพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร แต่ในข้อเขียนนี้จะไม่กล่าวถึง จะกล่าวแต่เฉพาะการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติเท่านั้น

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัตินี้จะได้ผลเพียงใดนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายอย่าง เช่น ความสนใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับจากการกระทำของฝ่ายบริหาร และความเข้าใจในระบบรัฐสภาของประชาชน ฯลฯ

<sup>๑</sup> โกวิท วงศ์สุรรัตน์, อเมริกันศึกษาประวัติศาสตร์อเมริกา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพินทยา) ๒๕๑๘, ๓๑๐.

แนวการควบคุมฝ่ายบริหารในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบัน ประเทศที่ปกครอง โดยระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน ตะวันตก ประเทศเหล่านี้ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ในระบบรัฐสภานั้นฝ่ายบริหารที่ประกอบกันเป็นคณะรัฐบาลนั้นได้ รับการคัดเลือกมาจากพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยคัดจากผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว สมาชิกของคณะรัฐมนตรีนอกจากจะมีความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะรัฐบาลในการบริหารประเทศแล้ว รัฐมนตรีแต่ละคนยังรับผิดชอบ

เป็นส่วนตัว ดังนั้นประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภาจึงไม่มีการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารอยู่ในตำแหน่งโดยยอม ขึ้นอยู่กับการให้ความสนับสนุนของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายบริหารจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเข้มแข็งรวดเร็วได้ก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจ และได้รับความสนับสนุนจากสภา

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ โดยมีอำนาจที่จะลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้ การตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดของฝ่ายบริหาร เช่น Select Committee<sup>1</sup> ของอังกฤษ แต่ใน ปัจจุบันก็ไม่ได้ใช้วิธีการนี้เป็นเวลากว่า 150 ปีแล้ว การควบคุมโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติธรรมดา หรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน การออกกฎหมายควบคุมฝ่ายบริหาร เหล่านี้เป็นต้น

ส่วนในประเทศที่หัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนฝ่ายบริหารจึงเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา แต่รัฐมนตรีเฉพาะทรงมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ซึ่งก็คือเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภาและไม่อาจจะถูกเรียกไปตอบข้อซัก

<sup>1</sup>D.C.M. Yardley, Introduction to British Constitutional Law (London: Butterworths, 1974) 24,

ถามของสมาชิกรัฐสภา แม้ว่าในทางปฏิบัติบางครั้งคณะกรรมการของสภาจะเรียกให้รัฐมนตรีไปให้คำชี้แจงเพิ่มเติมในข้อราชการบางเรื่องได้ก็ตาม แต่ก็ไม่เหมือนกับการตั้งกระทู้ถามในระบอบรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา รัฐสภาควบคุมฝ่ายบริหารโดย

(1) โดยการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินซึ่งระบุรายการต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันรัฐสภาไม่สามารถควบคุมการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะการทำงบประมาณจะต้องใช้ความรู้ทางวิชาการและเทคนิคมากมาย ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบพระราชบัญญัติงบประมาณได้อย่างลึกซึ้ง จึงมีลักษณะเป็นเพียงทางฝ่ายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น เพราะรัฐสภาไม่สามารถหาผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการได้อย่างเพียงพอเท่ากับฝ่ายบริหารซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นเครื่องมืออยู่อย่างครบครัน

(2) ออกกฎหมายกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติของกระทรวงต่าง ๆ อย่างละเอียด แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานมากกว่าเป็นประโยชน์ก็ได้ เพราะในการบริหารบางครั้งจำเป็นต้องให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารบ้าง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดระเบียบข้อบังคับโดยเคร่งครัดการดำเนินงานก็จะล่าช้า ดังนั้นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเป็นประการสำคัญ คือมีการมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้แก่ฝ่ายบริหารบ้างพอสมควร แต่การมอบอำนาจดังกล่าวจะต้องกำหนดสาระสำคัญไว้ควยวากรณีใดบางฝ่ายบริหารจึงจะมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง และออกกฎหมายลำดับรองชนิดใดใดบ้าง เช่น จะออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เหลือเป็นต้น

(3) การอภิปรายถกเถียงและผ่านร่างขอมติเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายบางอย่างของฝ่ายบริหาร

(4) การตั้งคณะกรรมการสืบสวนเมื่อมีการปฏิบัติไม่ดีไม่งามเกิดขึ้นเรียกว่า impeachment

วัตถุประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติ

วัตถุประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารอาจแยกออกเป็น 6 ประการ ดังนี้คือ

1. เพื่อทราบนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงต่อสภานิติบัญญัติ ให้นำไปปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์สุจริต มีประสิทธิภาพและประหยัดหรือไม่ ฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ควบคุมให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารงานของฝ่ายบริหารมากที่สุด
2. เพื่อทราบว่าโครงการของฝ่ายบริหารได้รับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่
3. เพื่อรูวากฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติได้รับการบังคับใช้โดยฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นการกระตุ้นการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
4. เพื่อค้นหาข้อผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินในการกระทำหรือความผิดพลาดในการใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
5. เพื่อควบคุมระบบการบริหารงานภายในและควบคุมการแต่งตั้งของหัวหน้าหน่วยงานเมืองและหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อรู้แน่ว่าบุคคลที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งมีความสามารถเพียงพอหรือไม่
6. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติในการใช้จ่ายเงินงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ในการบริหารงานของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

นอกจากนี้การควบคุมฝ่ายบริหารยังเป็นหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตจนเป็นอันตรายแก่สิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองอีกด้วย

ตั้งใจกล่าวมาแล้วในส่วนที่ ๑ ว่า การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติกระทำไ้สองกรณีคือ การควบคุมฝ่ายบริหาร ในด้านนโยบาย และ การควบคุมในด้านตัวบุคคล การควบคุมทั้งสองกรณีนี้มีความแตกต่างกันในระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ระบบรัฐสภานั้นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารได้เฉพาะในด้านนโยบายเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคลได้ เช่น ระบบรัฐสภาในประเทศไทยเราเป็นต้น สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจสอบสวนความผิด "Impeachment" ฝ่ายบริหารได้ เป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่จะต้องพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอยู่นอกอำนาจของสภานิติบัญญัติ

ส่วนระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกานั้นรัฐสภาไม่มีอำนาจควบคุมนโยบายของฝ่ายบริหารได้โดยตรง ทั้งนี้เพราะระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกายึดถือแนวความคิดในการแยกใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระต่อกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารไม่ต้องแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายนิติบัญญัติก็พยายามที่จะเข้าไปแทรกแซงและควบคุมนโยบายฝ่ายบริหาร ซึ่งก็กระทำได้โดยทางอ้อมเท่านั้น เช่น การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารเสนอ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นแล้วในกรณีนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับอินโดจีนถูกควบคุมโดยการตัดเงินงบประมาณเกี่ยวกับกิจการทางทหารในอินโดจีนเป็นผลให้สหรัฐอเมริกาต้องแพ้สงครามในอินโดจีน นอกจากนี้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาก็ยังควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตามในสมัยปัจจุบันความเจริญทางวิทยาการต่าง ๆ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารก็มีนักวิชาการโดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคในการจัดทำงบประมาณ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพอ การที่จะตัดงบประมาณของฝ่ายบริหารก็ทำได้ยากเพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้โดยเฉพาะ ดังนั้นความหวังที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณก็ลดน้อยลง แม้กระทั่งการควบคุมโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติธรรมดาที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร เพราะปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติธรรมดานัก  
 เกี่ยวด้วยวิทยาการเทคนิคใหม่ ๆ มากมาย ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ  
 ไม่สามารถจะไปแก้ไขตัดทอนได้ จึงจำเป็นต้องผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ

อย่างไรก็ตามการควบคุมฝ่ายบริหารในคาน้ำตุ้มคดลในระบบประธานาธิบดีกลับ  
 ควบคุมอย่างใดผล ก็วิธีการ impeachment ซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

## บทที่ ๑

## การควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบาย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การควบคุมฝ่ายบริหารอาจจะกระทำได้หลายวิธี คือ การควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายที่ใดแถลงต่อสภา โดยสถานีนิติบัญญัติตรากฎหมายควบคุมหรือควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ควบคุมการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร และการควบคุมในศาลด้วยบุคคล เหล่านี้เป็นต้น แต่ในบทนี้จะกล่าวเฉพาะการควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงต่อสภา ส่วนการควบคุมวิธีอื่นจะกล่าวในบทต่อไป

ก. การควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

โดยปกติแล้วแนวนโยบายแห่งรัฐมักจะปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญหรือบางประเทศก็นำไปบัญญัติไว้ในบทมาตราของรัฐธรรมนูญเลย ทั้งนี้ก็เฉพาะแต่ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ส่วนประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีแนวนโยบายแห่งรัฐก็ยึดถือปฏิบัติกันต่อมาเป็นแบบประเพณี เช่นประเทศอังกฤษ

การควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕, ๒๕๑๑, ๒๕๑๓

เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ประเทศไทยนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องบริหารประเทศไปตาม แนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ถ้าฝ่ายบริหารไม่บริหารประเทศไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ก็อาจถูกฝ่ายนิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจ จนอาจเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นสภาพจากการเป็นรัฐบาล รัฐธรรมนูญ ของไทยเรานับบัญญัติแนว



นโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น ฉบับปี 2492, ฉบับปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ฉบับปี 2511 และฉบับปี 2517

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ก็ย่อมมีผลดี เพราะเป็นการกำหนดไว้แน่นอน เป็นการบังคับฝ่ายบริหารให้ดำเนินนโยบายบริหารประเทศไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเสียของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ จะเกิดปัญหาขึ้นได้ ถ้าสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เพราะรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษรนั้น แก้ไขได้ยากกว่ากฎหมายทั่วไป

สำหรับประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญ เป็นลายลักษณ์อักษรก็ย่อมเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายแห่งรัฐไปได้ตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายโดยไม่ต้องไปแก้ไขรัฐธรรมนูญ การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐของไทยเราเริ่มกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 4 ฉบับ

แนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 54 - 72 เมื่อเปรียบเทียบกับแนวนโยบายแห่งรัฐฉบับหลัง ๆ ก็มีหลักเกณฑ์เหมือนกันเป็นส่วนใหญ่ เช่น มาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติไว้ว่า

"บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าว และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ"

การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าหากไม่เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐก็จะถูกควบคุมโดยสภาพินิติบัญญัติ โดยกรเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามในฐานะเป็นรัฐบาล

เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เลยว่าห้ามฟ้องร้องยังโรงศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า

"...ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ"

เพราะเหตุว่า ฝ่ายบริหารรับผิดชอบในแนวนโยบายแห่งรัฐในฐานะรัฐบาลมิใช่ในฐานะฝ่ายปกครอง ซึ่งจะตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายตุลาการได้ ฉะนั้นการควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในฐานะรัฐบาลจะต้องกระทำโดยวิธีทางการเมือง หรือโดยสภานิติบัญญัติเท่านั้น คือถ้าฝ่ายบริหารไม่บริหารราชการแผ่นดินไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นเหตุให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารต้องพ้นไปจากความเป็นรัฐบาล นอกจากบังคับฝ่ายบริหารให้บริหารราชการแผ่นดินไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ยังบังคับให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องตามแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายไม่สอดคล้องต้องกันกับแนวนโยบายแห่งรัฐก็จะถูกควบคุมโดย "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" โดยการวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายที่ตราออกมานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ บางประเทศก็ใช้ศาลยุติธรรมสูงสุดของประเทศเป็นผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่น เป็นผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับใดที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ และศาลจะไม่ใช้กฎหมายฉบับนั้นต่อไป ผลของการชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ทำให้กฎหมายฉบับนั้นตกเป็นโมฆะเสียไปแต่อย่างใด เพียงแต่ศาลไม่นำไปบังคับใช้เท่านั้น

#### ข. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหาร

เกี่ยวกับการลงมติในนโยบายของฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ๒๔๗๕ มาจนถึงปัจจุบัน เรานำหลักการลงมติเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหารมาใช้ ๓ ประการคือ

1. โดยการปล่อยให้ฝ่ายบริหารเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องมีการ  
แถลงนโยบายต่อสภา คือเป็นการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยความยินยอมของฝ่าย  
 นิติบัญญัติ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายการบริหารก็ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ  
 ซึ่งจะเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งไปได้ในขณะที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน

ตั้งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการบริหารราชการ  
 แผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่ต้องแถลง  
 นโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงทบวงกรมใด ต้องรับผิดชอบในหน้าที่  
 ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญและรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้ว่า  
 การกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี<sup>1</sup>  
 รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความไว้วางใจใน  
 คณะรัฐมนตรีหรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่มีส่วนให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะ  
 เข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง<sup>2</sup> หลักการดังกล่าวทำนองเดียวกับของสหรัฐอเมริกาซึ่งถือหลัก  
 การแยกใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นฝ่ายบริหาร  
 ก็ไม่จำเป็นต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน

2. โดยการให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อน และให้สิทธิแก่  
 สภาซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ให้สิทธิให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลงมติไว้วางใจหรือไม่  
 ไว้วางใจในนโยบายของฝ่ายบริหารได้ ตั้งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ฉบับถาวร มาตรา 50, ฉบับปี 2489  
 มาตรา 69 ฉบับปี 2490 มาตรา 77, ฉบับปี 2495 มาตรา 84

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2475 ฉบับถาวร มาตรา 51, ฉบับปี  
 2489 มาตรา 70 ฉบับปี 2490 มาตรา 78, ฉบับปี 2495 มาตรา 87

พ.ศ. 2492 มาตรา 146 ความว่า

"คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและ  
ต่อวุฒิสภาตามลำดับ การลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี  
นั้นให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว..."

ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นั้นให้สิทธิแก่สภาผู้แทนเท่านั้น  
ในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงต่อสภาเท่านั้นไม่ให้  
สิทธิแก่วุฒิสภา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 184 ว่า

"คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ  
ขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ  
จำนวนสมาชิกที่มาประชุม"

หลักการดังกล่าวไม่ควรจะนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญของไทย ทั้งนี้เพราะเราควรจะให้  
โอกาสแก่ฝ่ายบริหารได้แสดงฝีมือในการบริหารก่อนชั่วระยะเวลาหนึ่ง ถ้าเห็นว่าจะไป  
ไม่รอดแล้วจึงเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ยังมี  
ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในสมัยที่มีการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการแต่งตั้งให้  
เป็นรัฐบาลโดยพระมหากษัตริย์ แต่กลับต้องออกเพราะสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ  
ในนโยบายที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร

3. กานี้ที่ให้ฝ่ายบริหารแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน  
แต่ไม่มีการลงมติใด ๆ ทั้งสิ้น ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2511 มาตรา 141 ความว่า

"คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มี  
การลงมติความไว้วางใจ"

เมื่อฝ่ายบริหารเข้าบริหารราชการแผ่นดินเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว จึงจะเสนอ  
ญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2511 มาตรา 142 ความว่า

"ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ท่องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไป"

ซึ่งเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่านโยบายของฝ่ายบริหารไม่เหมาะสมก็ลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งไป หลักการตามข้อนี้เห็นควรที่จะได้นำมาใช้ในรัฐธรรมนูญซึ่งหากจะมีการบัญญัติขึ้นใหม่ต่อไป เพราะจะก่อให้เกิดรัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารประเทศ และเป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายบริหารได้แสดงความสามารถก่อนที่จะมีการลงมติไม่ไว้วางใจถึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และฉบับปี 2517 ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ควรนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญ

ค. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายนั้นมีความสำคัญมากในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหาร เนื่องจากการอภิปรายก่อให้เกิดมติมหาชน เป็นหน้าที่ของสภาขุนนางและสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาอังกฤษ ประเทศไทยเราก็ไปลอกเลียนแบบของอังกฤษ ดังนั้นวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจึงมีอำนาจเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายบริหารได้ เพื่อควบคุมฝ่ายบริหารให้บริหารราชการแผ่นดินไปตามแนวนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาฯ แล้ว

๑ อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบอังกฤษของประเทศอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ๒๕๑๔, ๕๘

๑. การเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, พ.ศ. 249๖, พ.ศ. 2517

หลักการสำคัญก็คือ

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติให้เปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน"<sup>1</sup>

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางฉบับก็ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปได้ด้วย<sup>2</sup> ทำนองเดียวกันกับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายของสภาสูงของอังกฤษ ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะสภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกที่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์หลายด้าน ในการอภิปรายจึงเป็นทางนำไปสู่มติมหาชนได้

มติมหาชนก็คือ ความต้องการ ของเสียงส่วนมากในสภา ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเท่ากับวิญญูประสงค์ของประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ตามการเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปนั้นย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางการเมืองหลายประการและบรรยากาศทางการเมืองด้วย คือ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปก็ย่อมจะทำกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยสมาชิกของพรรคฝ่ายค้าน

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 158, ฉบับปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 75, ฉบับปี 249๖ มาตรา 42

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 127, ฉบับปี 2492 มาตรา 13๐

## 2. ผู้ทักขิขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ไม่ได้ให้อำนาจสภาควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะไม่ได้ใช้ระบบรัฐสภา จึงไม่ได้กำหนดให้มีการเสนอผู้ทักขิขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปได้แก่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ยังให้อีกาสแก่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตั้งกระทู้ถามได้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520 การตั้งกระทู้ถามซึ่งในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก

แต่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะโดยการเสนอผู้ทักขิขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป หรือโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ทั้งจะเห็นได้จากบทมาตรา 15 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ซึ่งมีความว่า

"สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา และกรรมาธิการ วิธีการประชุม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การเสนอผู้ทักขิที่ไม่ มีลักษณะเป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจงหรือแสดงความเห็นในเรื่องใดๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยและกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่"

ทั้งนั้นในัจจุบันเราจึงไม่มีหลักการและวิธีการเสนอผู้ทักขิขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป จึงต้องศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 158, ฉบับปี 2511 มาตรา 127, ฉบับปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 75, ฉบับปี 2492 มาตรา 130 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. 2517

ซึ่งสรุป หลักการสำคัญได้ว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติที่กำหนดมีสิทธิเข้าชื่อ

เสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ในที่ประชุมสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรจะเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน การเปิดอภิปรายเช่นนี้ สภาฯ จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

### 3. วิธีการ เปิดอภิปรายทั่วไปกรณีที่ไม่มีการลงมติไว้ข้างใจ

ก) เมื่อสมาชิกมีความประสงค์จะเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นข้อประธานสภาเป็นหนังสือ และแสดงก้ำยว่าจะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใดบ้าง

ข) เมื่อประธานสภาได้รับญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป แล้วให้รีบแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีทราบภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับ เพื่อขอทราบกำหนดเวลาสำหรับเปิดอภิปรายทั่วไป แล้วกำหนดนัดประชุมต่อไปโดยด่วน และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไป ให้ประธานสภาแจ้งเหตุผลที่ไ้รับจากคณะรัฐมนตรีต่อที่ประชุม เพื่อให้สมาชิกผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นทราบ สมาชิกทุกคนมีสิทธิจะซักถามและอภิปรายเรื่องที่ปรากฏในญัตตินั้นได้

รัฐมนตรีหรือผู้ที่คณะรัฐมนตรีขอให้เป็นผู้แถลงเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะตอบสมาชิกได้ และให้ถือว่าคำตอบหรือคำแถลงนั้นเป็นข้อเท็จจริงหรือความเห็นอันถูกต้องของคณะรัฐมนตรี



ค) การเสนอให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายหรือเสนอให้ปิดอภิปรายนั้นจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ถ้าหากที่ประชุมลงมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายผู้ใดเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นก็อันระงับไป

ง) การขอข้อซักถามเกี่ยวกับมติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นหรือการอภิปรายนั้นต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังเป็นปัญหาอยู่และต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ ขวนขวายน้อย ขำขาก หรือซ้ำกับระหุกถามของผู้อื่น และห้ามมิให้นำเอาเอกสารใด ๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่ว่าจำเป็น

การอภิปรายในกรณีเช่นนี้ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ แม้จะไม่มีมีการลงมติไม่ไว้วางใจการเปิดอภิปรายเช่นนี้ก็นับว่ามีผลในการควบคุมฝ่ายบริหารอยู่บาง เช่น เกี่ยวกับการลงมติไม่ไว้วางใจ ฉะนั้นฝ่ายบริหารจะต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวัง เพราะอาจจะถูกเปิดอภิปรายไต่ถาม ๗

### ง. มติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การเสนอมติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นนับว่าเป็นเรื่องมีผลสำคัญมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งในค่านโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน กับทั้งในค่านับบุคคลด้วย คือสถานการณ์ที่บัญญัติอาจจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนั้นประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภาการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารจึงนับว่ามีความสำคัญทุกประเทศจึงบัญญัติหลักการนี้ไว้ใน ทวิบทรัฐธรรมนูญต่อไปนี้จะกล่าวถึงการเสนอมติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 184

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่อาจทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๕ เพราะไม่ได้ใช้ระบบรัฐสภาฉะนั้นจึงจะไม่กล่าวถึงในเรื่องนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภา คงจะได้กล่าวต่อไปโดยลำดับ

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕

เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดระเบียบการปกครองในระบบรัฐสภา โดยให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามตาม มาตรา ๔๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๗๕ บัญญัติไว้ว่า

"สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน

ในที่ประชุม สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่ข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรจะเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน "

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้นำหลักการในระบบรัฐสภาเข้ามาใช้ในประเทศไทยครั้งแรก กล่าวคือ โครงสร้างในการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ก็มี มาตรา ๕๐ กำหนดว่า

"ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร...." และตาม มาตรา ๕๑ ก็กำหนดไว้ว่า

"รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนฯ ชุติให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะที่เข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง...."

จึงสรุปได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้สภาตั้งกระทู้ถามแล้วยังให้สภามี

มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าบุคคลหรือทั้งคณะ  
เพียงแต่ว่าญัตติความไม่ไว้วางใจนั้นท่านมีโลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา<sup>๑</sup> ในทาง  
ทฤษฎี การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 ปรากฏออกมาในรูปประ  
ระบบรัฐสภาหรือระบบดวงคู่แห่งอำนาจ แต่ที่จริงแล้วในทางปฏิบัติเป็นระบบรวม  
อำนาจโดยรัฐสภา เพราะสมาชิกมีสองประเภท ประเภทที่หนึ่งเลือกตั้งมาจากประชาชน  
ประเภทที่สองได้รับแต่งตั้งมาโดยฝ่ายบริหาร สมาชิกประเภทที่สอง ย่อมมีแนวโน้มที่จะ  
สนับสนุนฝ่ายบริหารมากกว่าจะขัดขวาง ทั้งนี้การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติ  
ไม่ไว้วางใจจึงเกิดขึ้นได้ยากมาก

### 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 กำหนดรูปการครองในระบบ  
รัฐสภา เป็นระบบรัฐสภาที่ต้องการให้มีคู่ชั่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร  
คือฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วาง  
ใจรัฐมนตรีรายบุคคล หรือทั้งคณะได้ โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่ายี่สิบสี่คน การลงมติ  
ในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา<sup>๒</sup> ประกอบกับมาตรา 69 แห่ง  
รัฐธรรมนูญ 2489 ความว่า

"ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภา... ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ...  
.....ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี"

ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจหรือ

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 41 มาตรา 151

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 34

รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจในนโยบาย

รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๘๕ นี้ได้ยกเลิกสมาชิกประเภทที่สอง (โดยการแต่งตั้ง) ทั้งยังไม่จำกัดอำนาจอธิปไตยของปวงชนอย่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน องค์การที่ประชาชนเลือกตั้งมีสององค์กร คือ สภาผู้แทนราษฎร<sup>๑</sup> กับพฤฒิสภา<sup>๒</sup> แล้วข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ได้แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๔๘๕ นี้ผู้ร่างตั้งอุดมคติไว้สูงเกินไปและเป็นเรื่องทางทฤษฎีเสียมากกว่า ในทางปฏิบัติจริงๆ อำนาจอธิปไตยไม่ได้ตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง ยังคงอยู่ที่กลุ่มบุคคลผู้นำทางการเมืองเท่านั้น คงจะเห็นได้จากในระยะแรกพฤฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนไม่ได้เป็นผู้เลือกตั้ง แต่เลือกตั้งโดยองค์การเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้นหลักการวางดุลยภาพอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงไม่เกิดขึ้น เพราะอำนาจทางการเมืองไปรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารมากกว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารจึงไม่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ ( ฉบับชั่วคราว )

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า ๒๔ คน การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา<sup>๓</sup> ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ คือการ

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๘

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๔

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ มาตรา ๔๒

ดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหารต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เมื่อสภาลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ต้องลาออกไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงนำหลักการดังกล่าวแห่งอำนาจมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในระบบรัฐสภา วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> โดยการ เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

#### ๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ใช้ระบบสองสภา โดยให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>๒</sup> โดยการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปราย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าคนหนึ่งหรือหลายคนในจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ<sup>๓</sup> และก่อนที่ฝ่ายบริหารจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและต่อวุฒิสภาก่อนตามลำดับ แนวความคิดของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามขจัดระบอบอำมาตยาธิปไตยออกไปจากระบบการปกครองของไทย เนื่องจากเป็นการปกครองโดยข้าราชการของข้าราชการ<sup>๔</sup> โดยแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็หลีกเลี่ยงไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติเพราะเท่าที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารมักจะมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ แม้ในคัมภีร์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะพยายามกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหารก็ตาม

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ประกอบกับมาตรา ๖๕

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒๔

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๓๑

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔๖

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพราะสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนหนึ่งร้อยคนพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกภาพแห่งสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ ๖ ปี วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒ มีอำนาจมากพอสมควรในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ วุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ก็มีอำนาจยับยั้งที่มีประสิทธิภาพมาก นอกจากนี้ยังมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หรือในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาสิ้นสุดลง โดยมีข้อความตีให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาและในกรณีเช่นนี้ วุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น การลงมติไว้วางใจ ให้สภาผู้แทนราษฎรกระทำภายหลังที่ได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาแล้ว รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๒ จัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในรูประบบรัฐสภา และพยายามที่จะให้เป็นระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง และวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็นสภาคอยถ่วงดุลกันจริงๆ ไม่ได้มีบทบาทเป็นสภาค้ำจุนอำนาจของรัฐบาลดังแต่ก่อน จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๒ ได้พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๒ เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตามแนวเสรีนิยมคลาสสิก ซึ่งมีความกังวลเป็นอย่างมากในเรื่องดุลยภาพระหว่างอำนาจของรัฐกับเสรีภาพของประชาชน และดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๘๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๘๕ เป็นการนำเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๗๕ กลับมาใช้อีก โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม เช่นกำหนดให้มีคณะองคมนตรี ตุลาการรัฐธรรมนูญ แนวนโยบายแห่งรัฐ อย่างไรก็ตามโครงสร้างของระบบการปกครองก็เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๗๕ นั้นเอง คือสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร<sup>๑</sup> โดยการเสนอผู้ตักขอสเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ดังมีข้อความบัญญัติไว้ใน มาตรา ๗๖ ความว่า

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอผู้ตักขอสเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ"

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสภาสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ทั้งนี้ก็เพื่อให้เวลาแก่สมาชิกในการตรึกตรองทบทวนใหม่อีกครั้งอาจจะกลับใจไม่ลงมติกักได้

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

โครงสร้างระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.๒๕๑๑ ก็ไม่สู้จะแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างของรัฐบาลในลักษณะที่เปิดโอกาสให้มีการรวบรวมอำนาจโดยฝ่ายบริหารไคมาก ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงรูปขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งที่เป็นข้าราชการประจำเขามารวมเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย<sup>๒</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๑ มีรูปองค์กรคล้ายกับ

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๘๕ มาตรา ๗๔

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา ๗๔

รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490, 2492<sup>๑</sup> เนื่องจากประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา<sup>๒</sup> แต่ละบอบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ไม่สู้จะแตกต่างจากระบบสภาเดียว ดังเช่นรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ผลในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติถูกรวบงำโดยฝ่ายบริหาร เพราะวุฒิสภาเป็นสภาแต่งตั้งและสมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำโดยพลักวญ แม้วาสมาชิกวุฒิสภาจะมีส่วนร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ในระหว่างบริหารราชการแผ่นดินใด

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น จะต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ว่า

"สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จึงจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป"

เงื่อนไขดังกล่าวก็นับว่าก่อให้เกิดความยากลำบากในการเปิดอภิปรายและที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ วุฒิสภาซึ่งเป็นข้าราชการประจำได้อาจจะเป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหารก็ยอมเป็นอุปสรรคในการเปิดอภิปรายเช่นกัน ดังนั้นหลักการวางคุดยอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะฝ่ายบริหารจะรวบอำนาจทางการเมืองมาไว้แต่ฝ่ายเดียวการควบคุมฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>1</sup> พงพิณ ศกุนตาทัย, รัฐธรรมนูญ, (พระนคร; สำนักพิมพ์บริษัท บพิธ จำกัด) ๒๕๑๖, ๘

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 71





พ.ศ.๒๕๑๑ จึงไม่ได้อผล

๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบตอสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันตอสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ตามมาตรา ๑๔๓ อำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า

"วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

ก็คือการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล<sup>๒</sup> และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา<sup>๓</sup> ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๖

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๗

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๘

วิธีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เมื่อสมาชิกมีความประสงค์จะเสนอญัตติ ขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ให้เป็น  
 ต่อประธานสภาเห็นสมควร โปรดว่าจะเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี  
 เป็นรายตัวหรือทั้งคณะในเรื่องใดบาง<sup>๑</sup> ในกรณีนี้จะต้องแสดงว่าจะให้คณะรัฐมนตรีในข้อ  
 ขอตีความจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่อง  
 ใดบาง<sup>๒</sup>

เมื่อประธานสภาได้รับญัตติที่เสนอขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว ให้รีบแจ้ง  
 ไปยังนายกรัฐมนตรี และให้บรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน<sup>๓</sup> ถ้าสมาชิกเสนอล่วง  
 หน้าก่อนเวลาประชุมครั้งใด ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ก็ให้บรรจุระเบียบวาระในครั้ง  
 นั้น การอภิปรายในญัตตินั้นสมาชิกยอมกระทำใดทั้งในทางสนับสนุนหรือคัดค้าน<sup>๔</sup> ใน  
 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 127 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2511 และมาตรา 159  
 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 สมาชิกทุกคนมีสิทธิซักถามและอภิปรายได้<sup>๕</sup> และการเสนอ  
 ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น ต้องแสดงว่าไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี  
 เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเพราะเหตุใดด้วย

- 1 " ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา พ.ศ. 2518 ข้อ 128
- 2 " ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 ข้อ 128
- 3 " ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าทีรัฐสภา พ.ศ. 2518 ข้อ 129
- 4 " ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 ข้อ 129
- 5 " ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา พ.ศ. 2517 ข้อ 130
- 6 " ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 ข้อ 131

การขอช้อช้ถามนั้นเฉพาะแ้ก้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิจะอภิปรายขอช้อช้ถามหรือขอคานของสมาชิก เพื่อความสะดวก รัฐมนตรีจะตอบสมาชิกที่ช้อช้ถามหรือคานที่ละคนเป็นลำดับไป หรือจะรวบรวมตอบครั้งละไม่เกิ่สามคนก็ได้ การอภิปรายก็เฉพาะผู้เสนอช้อช้ถามหรือผู้แปรช้อช้ถามเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปรายได้ และการอภิปรายก็ต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่พูดเพื่อบวนเวียน ซ้ำซากหรือซ้ำกับผู้อื่นและห้ามมิให้นำเอกสารใด ๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็นและห้ามมิให้ช้อช้ถามแสดงกิริยาหรือใจราวจาอันไม่สุภาพใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลใดและห้ามมิให้กล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกช้อช้ถามสมาชิกหรือบุคคลใดๆ โดยไม่จำเป็น"

การเสนอให้ผ่านระเบียบวาระการเปิดอภิปรายหรือเสนอให้ปิดอภิปรายนั้นจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าสิบห้าคน และถ้าที่ประชุมลงมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายผู้ใดเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นก็เป็้นอันระงับไป แต่ทั้งนี้เมื่อการอภิปรายในสภาสิ้นสุดลงโดยมิใช่ความมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้ประธานสภารับน้กดประชุมเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจโดยคาน" นอกจากการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจแล้วการอภิปรายอาจจะเกิดขึ้นได้ในกรณีการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหารตาม มาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ ความว่า

".....ก่อนจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม"

1 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา พ.ศ. 2517 ข้อ 48  
 2 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา พ.ศ. 2517 ข้อ 126  
 3 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา พ.ศ. 2517 ข้อ 132

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ประธานสภา  
เป็นการให้สมาชิกสภาและ อภิปรายร่วมกัน เว้นแต่ที่ประชุมจะโหวตมติให้ซักถาม  
และอภิปรายเป็นประเด็น ๆ ไป กล่าวคือ

เกี่ยวกับนโยบายสมาชิกมีสิทธิจะซักถามและอภิปรายในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ความเหมาะสมของนโยบาย
- (2) ความสามารถที่จะบริหารงานให้สำเร็จตามนโยบาย

ในการนี้อาจซักถามและอภิปรายถึงแผนการปฏิบัติและวิธีการที่จะปฏิบัติตาม  
นโยบายนั้นๆ ด้วย

นอกจากข้อความที่แถลงไว้ในนโยบายแล้ว ให้ถือว่าเรื่องต่อไปนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของนโยบายนั้นด้วย คือ

- (1) แผนนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- (2) หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่มีกำหนดในกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐมนตรีแต่ละคนนั้น จะยกขึ้นอภิปรายได้แต่เฉพาะที่จะ  
เป็นผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะไม่ได้รับความไว้วางใจ ในกรณีการอภิปรายถึงผลการ  
ปฏิบัติที่ล่วงมาแล้ว ย่อมจะกระทำได้แต่เฉพาะที่เกิดขึ้นในสมัยของคณะรัฐมนตรีในขณะ  
ที่ขอรับความไว้วางใจและที่จะนำไปสู่การซักถามและการอภิปราย ในทำนองเดียวกัน  
กับการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจถึงคณะรัฐมนตรี เท่านั้นที่มีสิทธิจะอภิปราย  
ตอบข้อซักถามหรือขอคำอธิบายของสมาชิก การเสนอญัตติใหม่ ข้ออภิปรายต้องมีสมาชิก  
รองไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน

1 " ขอมั่งกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติทำเนียบที่รัฐสภา พ.ศ. 2517 ขอ 115 "

จ. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทูถาม

๑. คำนิยาม "กระทูถาม"

กระทูถามตามขอบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเกือบทุกสมัย หมายถึง คำถามซึ่งสมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ จะเป็นข้อเท็จจริง ก็ดีหรือข้อนโยบายก็ดี อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี

กระทูถามนั้นให้ทำเป็นหนังสือ ยื่นต่อประธานสภาโดยไม่ต้องมีผู้รับรองและให้ บกควรวางจะให้ตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา

ในประเทศอังกฤษ คำว่า Question นั้นในวงการรัฐสภาทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสภาอังกฤษหมายถึงการซักถามต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ซึ่งสมาชิก สภาเป็นผู้ซักถาม และรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ ในประเทศอังกฤษนั้นทั้งสองสภาคือ สภาสา มัญญ์ และสภาขุนนางสมาชิกมีสิทธิที่จะตั้งกระทูถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และ เรื่องที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา<sup>๑</sup>

ความหมายเกี่ยวกับกระทูถามในแง่กฎหมาย

"กระทูถาม" หมายถึงการแทรกแซงในวิธีการนิติบัญญัติของทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี กระทูถามมีจุดเริ่มแรกมาจากการถามคำถาม ในกิจการบางอย่างของรัฐ ซึ่งจะมีรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้ได้รับกระทูถาม

กระทูถามได้เริ่มนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยปรากฏครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๔๘๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๘ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังบัญญัติ ไว้ใน มาตรา ๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ ความว่า

"สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของสภาเกี่ยวกับการ เสนอร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การประชุม การตั้งกระทูถาม...."

ปัจจุบันก็ได้ประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดย กำหนดถึงระเบียบเกี่ยวกับการตั้งกระทูถามไว้ด้วย แต่หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ก็เหมือนฉบับก่อนๆ

<sup>๑</sup> D.C.M. Yardley. Introduction to British Constitutional Law.  
Butterworths, 1974 p 22.

ดังนั้นการตั้งกระทู้อาจเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร ไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด แต่การตั้งกระทู้อาจเป็นการควบคุมฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการบริหารในระดับกระทรวง เป็นวิธีการควบคุมที่มีความรุนแรงน้อยกว่าการควบคุมด้วยวิธีอื่นๆ การตั้งกระทู้อาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นซึ่งต้องการคำตอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และการประชุมสภาในสมัยหนึ่งๆ มักจะมีจำนวนกระทู้ออกเสนอเข้าสภาฯ หลายร้อยกระทู้ออก แต่จะมีการตอบกระทู้ออกไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนกระทู้ออกเสนอต่อสภา<sup>๑</sup> ซึ่งปัญหาคงกล่าวจะต้องหาวิธีแก้ไขกันต่อไป

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงฉบับปัจจุบันนี้ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ยกเว้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า

"ในที่ประชุมสภาสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ออกรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"<sup>๒</sup>

ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ออกนั้น เป็นข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาฯ ตั้งในปัจจุบันกำหนดไว้ในหมวด ๑๐ ของข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

การตั้งกระทู้ออกเป็นวิธีการที่จะควบคุมไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิด ถึงแม้ว่าการตั้งกระทู้ออกจะไม่มีมาตรการอันเด็ดขาดแต่ประการใด เพราะรัฐ-

<sup>๑</sup> อมร สารรัตน์, กระทู้ออกในสภา, วารสารรัฐสภาสาร ๒๔ (มิถุนายน ๒๕๑๘) หน้า ๓

<sup>๒</sup> เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. กระทู้ออก, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย) ๒๕๑๘, ๓-๔.

รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามนั้นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามการตั้งกระทู้ถามก็เป็นประโยชน์ในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภา และยังสามารถเป็นการยับยั้งการปฏิบัติ อันอาจจะเกิดความผิดพลาดขึ้น ซึ่งอาจจะเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อวงราชการ ช่วยตรวจสอบให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารนั้นอาจนำไปสู่การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้

ในประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภา การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารจึงนับว่าเป็นเครื่องมืออันสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีอื่น ถ้าหากสามารถกำหนดระเบียบการตั้งกระทู้ถามมารัดกุมดีพอ โดยไม่ให้มีกระทู้ถามค้างในสภามากเกินไป โดยให้แต่เฉพาะกระทู้ถามที่มีความสำคัญๆ เท่านั้นผ่านเข้าสภาได้

## ๒. ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกระทู้ถามที่เหลือค้างตอบมากในรัฐสภาของไทย

สิ่งที่เป็นปัญหาในเรื่องการตั้งกระทู้ถามของระบบรัฐสภาของประเทศไทย คือ การที่สมาชิกเสนอกระทู้ถามเข้ามาในสมัยประชุมหนึ่งๆ จำนวนมากหลายร้อยกระทู้ถาม และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องของตอบกระทู้ถามได้จำนวนน้อยมาก ทำให้กระทู้ถามค้างการตอบจำนวนมากสำหรับการประชุมแต่ละสมัย<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> จากรายงานของงานกระทู้ถาม กองการประชุม สำนักเลขาธิการรัฐสภานั้นในเรื่องการเสนอกระทู้ถาม เมื่อปี ๒๕๑๘ นั้น กระทู้ถามที่ให้ตอบในสภามีกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาคางรอยละ ๖๐.๘ กระทู้ถามควนคางรอยละ ๓๕.๑ และกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาคางรอยละ ๖๓.๖

จำนวนกระทู้ถามที่ค้างการตอบเป็นจำนวนมากแสดงถึงวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม ในระบบรัฐสภาของไทยเราจะไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้ก็ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ กล่าวคือ

ก) กำหนดเวลาสำหรับการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา มีน้อยเกินไป เช่น กำหนดเวลาเฉพาะกระทู้ถามไม่เกิน ๑ ชั่วโมง สำหรับการประชุมวุฒิสภา<sup>๑</sup> ส่วนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นบางสมัยก็กำหนดไว้ไม่เกิน ๑ ชั่วโมง<sup>๒</sup> บางสมัยก็กำหนดไว้ไม่เกิน ๑ ชั่วโมง ๓๐ นาที<sup>๓</sup> บางสมัยก็กำหนดไว้ไม่เกิน ๓๐ นาที<sup>๔</sup> บางสมัยก็ไม่ได้กำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามไว้แน่ชัด ให้เป็นอำนาจของประธานสภา ที่จะพิจารณาเห็นสมควร<sup>๕</sup>

นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน คือให้อยู่ในอำนาจของประธานสภา<sup>๖</sup> ที่จะพิจารณาว่าควรจะให้เวลานานเท่าไร สำหรับกระทู้ถามในแต่ละสมัยการประชุมหนึ่งๆ การแก้ปัญหาดังกล่าว ควรจะกำหนดเวลาในการตอบกระทู้ถามเพิ่มมากขึ้นให้เหมาะสมกับจำนวนกระทู้ถาม

ข) หลักเกณฑ์ในการตั้งกระทู้ถามงายเกินไปไม่รัดกุม คือให้สิทธิแก่สมาชิกตั้งกระทู้ถามได้โดย เฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามได้ การแก้ปัญหาดังกล่าวควรจะ

<sup>๑</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๑๑๒

<sup>๒</sup> ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑๑๖, ฉบับ ๒๕๑๔  
ข้อ ๑๒๓ และฉบับ ๒๕๑๐ ข้อ ๑๔

<sup>๓</sup> ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๑๕

<sup>๔</sup> ข้อบังคับการประชุมปรึกษาและการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๕๗

<sup>๕</sup> ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๗๗ ฉบับ ๒๕๒๐

<sup>๖</sup> ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐



กำหนดให้สมาชิกรับรองกระทู้อย่างน้อย ๑๐ คน สำหรับกระทู้ถามของสมาชิกสภาอื่นๆ ซึ่งจะเป็นทางจำกัดจำนวนกระทู้ถามลงได้

ค) รัฐมนตรีที่ได้รับกระทู้ถามมีสิทธิที่จะไม่ตอบหรือขอเลื่อนเวลาตอบกระทู้ถาม

ได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติว่า

"ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

ส่วนกำหนดเวลาตอบกระทู้ถามนั้น

ขอบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๒๐ ข้อ ๑๑๘

กำหนดว่า

"...รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามใดก็ได้ โดยแจ้งเหตุผลที่ต้องขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามนั้นๆ"

จะเห็นได้ว่า ขอบังคับการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีที่ตองกระทู้ถามจะตอบกระทู้ถามหรือไม่ก็ได้ ถ้าเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ซึ่งยังไม่ควรเปิดเผยอาจจะเลื่อนเวลาการตอบกระทู้ถามใดไปก็ได้ อย่างไม่มีกำหนด ถ้าเห็นว่าตนยังไม่พร้อมจะตอบ ดังนั้นควรจะกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถามเป็นการแน่นอน คือ ควรจะกำหนดว่าจะต้องตอบภายใน ๔ สัปดาห์ ถ้ามาตอบในที่ประชุมไม่ได้ก็ให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรแทน มิฉะนั้นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดย การตั้งกระทู้ถามในระบบรัฐสภาของไทยเราจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร

## บทที่ ๒

## การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการทางนิติบัญญัติ

ในบทที่แล้วได้กล่าวถึงวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารในค่านโยบาย ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการทางนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การบริหารประเทศนั้นฝ่ายบริหารจะเป็นผู้วางนโยบายในการบริหารประเทศก่อนแล้วจึงตรากฎหมายหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้แล้ว ทั้งนี้ก็เพราะการกระทำกิจกรรมของฝ่ายบริหารทุกอย่างจะต้องชอบด้วยกฎหมายหรือมีกฎหมายรองรับเสมอ ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หรือการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่ตราโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัตียังสามารถควบคุมฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายลำดับรอง คือพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เหล่านี้เป็นต้น กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารถือเป็นหลักในการตรากฎหมายลำดับรอง

ดังนั้นในบทนี้จะได้กล่าวถึงการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร และการควบคุมฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ คือ พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เหล่านี้เป็นต้น

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันการตรากฎหมายมักจะเกี่ยวข้องกับเทคนิคทางวิชาการต่างๆ จึงเป็นการยากที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถควบคุมได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติขาดผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคต่างๆ จึงไม่สามารถคัดค้านแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจากฝ่าย

บริหาร จึงมีลักษณะเป็นเพียงทางผ่านร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติบางครั้งฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถจะนำไปปฏิบัติได้ ดังนั้น ในปัจจุบันการตรากฎหมายจึงมีลักษณะประนีประนอมร่วมกันตรากฎหมายระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ มากกว่าจะคอยควบคุมกัน แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายนิติบัญญัตินี้ก็ยังมีอำนาจ ควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติอยู่บ้างรวมทั้งการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งจะกล่าวต่อไปโดยลำดับ

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้กำหนด ให้ฝ่ายบริหารมีส่วนในการเสนอ ร่างกฎหมายใดควย ดังข้อความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๑๕

"ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง  
แผ่นดิน..."

ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการแยกใช้อำนาจโดยมีความสัมพันธ์กัน ไม่ได้แยกเด็ดขาดเหมือน  
รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

เมื่อรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่การ  
เสนอร่างพระราชบัญญัติอาจจะถูกระงับได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับ  
ว่าเมื่อฝ่ายบริหาร เสนอร่างพระราชบัญญัติแล้วจะต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วย  
การลงมติรับหลักการเสมอไป ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถควบคุมฝ่ายบริหารโดยการ  
อนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหารได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นได้  
นำหลักการแยกใช้อำนาจเด็ดขาดมาใช้แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารมีอำนาจแทรกแซงกิจการ  
ของฝ่ายนิติบัญญัตินาน ก่ล่าวคือ มาตรา ๑๕ บัญญัติไว้ว่า

"ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง  
แผ่นดิน แต่สมาชิกจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการ

กรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง  
แผ่นดินหรือบุคคลอื่นจำนวนไม่เกินสิบสองคน..."

จะเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๔ มี  
หลักการที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะได้บัญญัติไว้ว่าการเสนอร่าง  
พระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการ  
การวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติก่อน ต่างกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดย  
ไม่ต้องผ่านการรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ และยังไปกว่านั้น  
ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๐ ได้คัดอำนาจการเสนอร่างพระราช  
บัญญัติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติออก โดยให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีอำนาจเสนอ จึงได้  
บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๖ ความว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี"

เหตุที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพราะสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ  
ไทยในระหว่าง พ.ศ.๒๕๑๖-๒๕๒๐ ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องมุ่งไปที่ความมั่นคงของประเทศ  
และการมีเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าสิ่งอื่น จึงให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทในการใช้อำนาจอธิป  
โตยมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เช่นมีอำนาจพิเศษเพื่อป้องกันการทำลายความ  
มั่นคงของรัฐ เป็นต้น ตามมาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๔ และมาตรา ๒๗ แห่งรัฐธรรมนูญ  
การปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๐

ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๐ ได้จัดตั้งองค์กรที่แปลกและ  
ใหม่เรียกว่าสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลโดยการกำหนดแนวนโยบาย  
แห่งรัฐเพื่อให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติ (มาตรา ๑๔) และมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้า  
รัฐบาลได้ด้วย (มาตรา ๒๒) แต่สภานโยบายฯ นี้ไม่มีลักษณะเป็นสภานิติบัญญัติเพราะไม่มี  
อำนาจในการตรากรกฎหมาย แม้จะมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติในกรณีที่สภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติไม่สามารถจัดร่างรัฐธรรมนูญเสร็จภายในกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญการปกครองราช  
อาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๐ มาตรา ๘,๑๐ ก็ให้คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบาย  
ดำเนินการนำรัฐธรรมนูญฉบับที่เคยใช้แล้วมาปรับปรุงเพื่อทูลเกล้าฯ ประกาศใช้ (มาตรา ๑๒)



## ข. การควบคุมฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย

ตามทฤษฎีการแยกใช้อำนาจ ของมองเตสกีเออร์ นั้น อำนาจในการตรากฎหมาย เป็นขององค์กรนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่สามารถจะตรากฎหมายให้ครอบคลุมกิจการทุกอย่างไปได้ ทั้งนี้เพราะการขยายกิจกรรมของฝ่ายบริหาร นับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้นและซับซ้อนยิ่งขึ้นทุกวัน ประกอบกับความเจริญทางเทคโนโลยี การตรา กฎหมายเกี่ยวกับกิจการดังกล่าว จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีความรอบรู้ความเชี่ยวชาญ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้อง มอบอำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารด้วย เพื่อความคล่องตัวในการบริหาร ราชการแผ่นดิน แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร มิใช่ว่าฝ่าย นิติบัญญัติจะมอบอำนาจในการออกกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาดแต่อย่างใด ฝ่ายนิติบัญญัติยัง สามารถควบคุมการออกกฎหมายโดยฝ่ายบริหารได้ แต่ปัญหาว่าจะควบคุมได้ผลเพียงไรนั้น ก็ แล้วแต่เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและความเข้าใจของสมาชิกสภานิติบัญญัติ แต่อย่างไร ก็ตาม ค่าบังคับของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหารย่อมแตกต่างกันกับค่าบังคับของกฎหมายที่ตรา โดยสภานิติบัญญัติ

### ๑. ค่าบังคับของกฎหมาย

ความหมายของคำว่า "ค่าบังคับของกฎหมาย" นั้นอาจกล่าวได้ว่า หมายรวมถึง ระเบียบของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรแต่ละรูปและมีผลใช้บังคับแตกต่างกันหรือเหมือนกัน เช่น

ก) กฎหมายที่มีค่าบังคับเท่ากัน ย่อมยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมกันได้ เช่น พระราชบัญญัติตราโดยพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ จึงทรงเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย พระราชกำหนด ซึ่งตราโดยพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในกรณี ที่มีความจำเป็นรีบด่วนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข) กฎหมายที่มีค่าบังคับสูงสุด กฎหมายอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายในรูปแบบใดหรือมีค่าบังคับเพียงใด จะมีบทบัญญัติขัดแย้ง หรือยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ที่มีค่าบังคับสูงสุดไม่ได้ กฎหมายที่มีค่าบังคับสูงสุด เช่นรัฐธรรมนูญ

ค) กฎหมายที่มีค่าบังคับต่ำกว่า ยอมยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมายที่มีค่าบังคับสูงกว่าไม่ได้ เช่นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและประกาศพระ  
บรมราชโองการ จะแก้ไข ยกเลิก หรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทำนองเดียวกันกับพระ  
ราชกฤษฎีกาจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติไม่ได้เช่นกัน

ง) กฎหมายที่มีค่าบังคับสูงกว่า ยอมจะยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมายที่มีค่าบังคับต่ำกว่าได้ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด

## ๒. การตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหาร

กฎหมายที่ฝ่ายบริหารตรานั้นอาจจะมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ เช่นพระราช  
กำหนด หรือมีค่าบังคับต่ำกว่าหรือต่ำสุด เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงเหล่านี้เป็น  
ต้น แต่ในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะการตราพระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็น  
ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย

### ก) การตราพระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงตราขึ้นไว้บังคับตามคำแนะนำของ  
คณะรัฐมนตรี ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศ  
หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

๒) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับราชการหรือเงิน  
ตรา พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ไว้บังคับ ดังเช่น  
พระราชบัญญัติ

---

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา ๖ " บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมี  
ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

๓) ค่าบังคับของพระราชกำหนด

พระราชกำหนดมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และมีค่าบังคับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ดังนั้นถ้าหากพระราชกำหนดซึ่งตราโดยฝ่ายบริหารนั้น มีบทบัญญัติขัดแย้ง ยกเว้น ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิได้ มิฉะนั้นบทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

ข) การควบคุมฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด

การควบคุมฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดนั้น สถานิติบัญญัติอาจทำได้ โดยการอนุมัติพระราชกำหนดนั้น ซึ่งมีผลให้พระราชกำหนดนั้นใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป แต่ถ้ายฝ่ายนิติบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ก็มีผลให้พระราชกำหนดนั้นเป็นอันตกไป ไม่มีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้นการควบคุมฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดอาจจะกระทำได้สองวิธี คือ

๑) การควบคุมโดยตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการตราพระราชกำหนด ดังได้กล่าวมาแล้ว และกำหนดภายหลังที่ได้ตราพระราชกำหนดแล้ว คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดว่า เมื่อได้ตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยไม่ชักช้า แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้นคำว่าโดยมิชักช้านั้นจะเป็นเวลาเท่าไร จึงจะพอสมควร ก็แล้วแต่พฤติการณ์แต่ละกรณีไป จึงไม่แน่นอน ดังนั้นควรจะกำหนดเวลาไว้ให้แน่ชัด

๒) การควบคุมโดยสถานิติบัญญัติ กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดโดยสถานิติบัญญัตินั้น เป็นชั้นการให้อนุมัติของสถานิติบัญญัติว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราหรือไม่

การควบคุมฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดนั้น จะได้ผลเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสถานการณ์บัญญัติ คือ ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสถานการณ์บัญญัติว่า พระราชกำหนดนั้นมีความเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นหรือไม่ และชอบด้วยเหตุผลหรือไม่

### ค) การตราพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกา คือกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร ทรงตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

#### หลักการตรากฎหมายลำดับรอง

ประเทศไทยเราถือหลักปฏิบัติอยู่ ๓ ประการ คือ

(๑) ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมาย ลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย กฎหมายแม่บทอาจเป็นรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นๆ ที่มีคำบังคับเช่น พระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับรองนั้น ต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ วิธีการออกและวิธีการใช้บังคับของกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การที่กฎหมายแม่บทบังคับให้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้

(๒) กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่น การฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายแม่บท ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บทนั้นๆ ได้



(๓) กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไปตรา " กฎหมายลำดับรอง " ต่อไปอีกช่วงหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติการในข้อปลีกย่อย

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงขบวนการตราและคำบังคับของพระราชกฤษฎีกา

๑) เงื่อนไขในการตราพระราชกฤษฎีกา อาจแยกออกได้เป็น ๒ ประการ

คือ

(๑) ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับได้ อาจจะเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในรูปอื่นๆ ที่มีคำบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติก็ได้ คือ พระราชกำหนด กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับได้ นี้ก็เพื่อให้กำหนดรายละเอียดต่างๆ ในการดำเนินการตามกฎหมายแม่บท พระราชกฤษฎีกาจะต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ เช่น ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ที่กฎหมายแม่บทจะใช้บังคับ

(๒) ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นคำสั่งของประมุขของรัฐ ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารในการกำหนดกิจการสำคัญๆ หรือกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการงานของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กำหนดการเปิดประชุมสภานิติบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภานิติบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาขยายเวลาประชุมสภานิติบัญญัติ พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติ เหล่านี้เป็นต้น

๑ อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ๒๕๑๘, ๑๑๕.

๒) การควบคุมฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายล่ำ

คัมรอง

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกานั้น เราอาจแยกพิจารณาได้สองกรณี คือ

(๑) กรณีที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกาตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา พระราชกฤษฎีกากำหนดเวลาการเปิดประชุมสภานิติบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาปิดการประชุมสภานิติบัญญัติเหล่านี้เป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเข้าไปควบคุมฝ่ายบริหารได้ เพราะเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาโดยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งอยู่นอกอำนาจการควบคุมของสภานิติบัญญัติ

(๒) กรณีที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกา ตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจจะเป็นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในรูปอื่นๆ ที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้สภานิติบัญญัติสามารถควบคุมการตราพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหารได้ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ในพระราชบัญญัติที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีใช้ตราโดยสภานิติบัญญัติ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ หรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเหล่านี้ ก็อยู่นอกขอบข่ายที่สภานิติบัญญัติจะควบคุมได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามถ้าหากฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกาขัดต่อพระราชบัญญัติ สภานิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจชี้ขาดแต่อย่างใด จึงตกเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่จะชี้ขาดว่าขัดต่อพระราชบัญญัติแล้วไม่ใช่บังคับ ดังนั้นสภานิติบัญญัติจึงควบคุมการตราพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหารโดยทางอ้อมและไม่ค่อยจะได้ผลเท่าที่ควร ในทางตรงข้าม ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกฤษฎีการัดกุมและเคร่งครัดมากเกินไปก็จะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี คือ จะเกิดความขัดข้องในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ การกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกฤษฎีกาจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพบ้านเมืองเป็นสำคัญ กล่าวโดยสรุปแล้วการควบคุมฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายล่ำคัมรองชนิดอื่นๆ โดยสภานิติบัญญัติไม่ได้ผลเท่าที่ควรในปัจจุบัน

## บทที่ ๓

## การควบคุมฝ่ายบริหารในค่านับบุคคล

การควบคุมฝ่ายบริหารในค่านับบุคคลนั้น หมายถึงสถานิติบัญญัติควบคุมพฤติกรรมของฝ่ายบริหารเป็นรายบุคคลไป ซึ่งไม่เกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทยเรา สถานิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในค่านับบุคคล เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมและอำนาจของฝ่ายบริหารเองที่จะทำการควบคุมเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยกำหนดออกมาในรูปวินัยต่าง ๆ แต่ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกาหรือระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษนั้น สถานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในค่านับบุคคล ซึ่งเรียกว่าวิธีการ-อิมพีชเมนต์

ก. วิธีการอิมพีชเมนต์

วิธีการอิมพีชเมนต์ เป็นระบบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารระดับสูง วิธีการดังกล่าวมีประเทศต่าง ๆ ไซ้เป็นจำนวนมาก แต่ละประเทศก็มีขอบเขตและองค์ประกอบแตกต่างกันไป รัฐธรรมนูญของบางประเทศก็บัญญัติไว้เป็นการแน่นอนว่า ถ้าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบทางอิมพีชเมนต์ต่อสถานิติบัญญัติ ความรับผิดชอบในลักษณะนี้ รัฐธรรมนูญบางประเทศเรียกว่า "Crime of responsibility" ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับความผิดอาญาตามปกติ

วิธีการ อิมพีชเมนต์ หรือการสอบสวนความผิด ในระบบรัฐสภาและวิธีการพิจารณาโดยศาลสูงทางการ เมืองในกลุ่มประเทศทางภาคพื้นยุโรปก็มีขอบเขตแตกต่างกัน

<sup>๑</sup> อมร จินทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ๒๕๑๘, ๘๕.

บางกรณีก็มีลักษณะเพียงเป็นการลงโทษทางวินัย คือ ให้ออกจากตำแหน่งทางการเมืองโดยมีความผิด ซึ่งแตกต่างกับการลงมติไม่ไว้วางใจทางการเมืองของสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งกรณีนี้อาจเป็นเพราะสภานิติบัญญัติเห็นว่านโยบายของรัฐบาลไม่ถูกต้องเหมาะสม หรือรัฐบาลไม่มีความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดหรือที่ใดแถลงต่อสภาฯ แต่มีใจเนื่องจากการกระทำผิดทางการเมือง ส่วนการพิจารณาถอดถอนเพื่อลงโทษทางอาญาจะอยู่ในขอบเขตอำนาจของ "ศาลยุติธรรม" แต่โดยทั่วไป ศาลสูงสุดทางการเมืองจะมีอำนาจในการลงโทษทางอาญาด้วย

ส่วนวิธีการใช้ วิธีการอิมพีชเมนต์ ในระบบประธานาธิบดีมีลักษณะเป็นการควบคุมทางวินัย โดยให้สภานิติบัญญัตินี้มีอำนาจลงโทษฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระที่รัฐธรรมนูยกกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะในระบบประธานาธิบดีสภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง และถาการกระทำของฝ่ายบริหารเป็นผิดอาญาคด้วยก็จะต้งดำเนินการให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญา กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร จึงเป็นเครื่องประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกฝ่ายบริหารละเมิด ประกอบกับสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาคอยสอดส่องพฤติกรรมของฝ่ายบริหารก็ยิ่งเป็นหลักประกันแกสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น

#### การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการฟ้องร้องกล่าวโทษ หรืออิมพีชเมนต์ ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

การฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรืออิมพีชเมนต์ เป็นหน้าที่พิเศษของรัฐสภาในระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทุกคนรวมตลอดถึงตัวประธานาธิบดี อาจถูกกล่าวโทษโดยสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภา เมื่อมีการกล่าวโทษแล้วก็ส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาลงโทษ การลงโทษขั้นหนักที่สุดก็คือปลดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากตำแหน่ง แต่ถาเป็นกรณีประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาถูกกล่าวโทษประธานศาลฎีกา(ศาลสูงสุด)จะต้งมานั่งเป็นประธานในการพิจารณาคดีในวุฒิสภา การกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติและต้งปรากฏว่าสภาฯ ได้

คัดค้านลงโทษว่าผิดจริง โดยการลงคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ จากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด จึงจะสามารถปลดเจ้าหน้าที่ผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

แนวความคิดในเรื่องการแยกใช้อำนาจของ มองตสกีเออร์ มีอิทธิพลต่อการร่าง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญก็ได้แยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ นอกจากการแยกใช้อำนาจแล้ว ยังมีระบบคานอำนาจ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปจนสามารถควบคุมอำนาจอื่นไว้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้

๑. การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการชั้นสูงตลอดจนผู้พิพากษาศาลสูง เป็นอำนาจของประธานาธิบดีแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน

๒. ข้าราชการทุกคนรวมทั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาและผู้พิพากษา อาจถูกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวโทษและฟ้องร้องในการกระทำผิดในหน้าที่ได้ และวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณาโทษปลดออกได้ ซึ่งเป็นกรณีของประธานาธิบดีถูกกล่าวโทษ อิมพีชเมนต์ต่อวุฒิสภา และนอกจากสมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่เป็นลูกขุนแล้วยังต้องมีประธานฎีกามาเป็นประธานในการตัดสินด้วย

ในกรณีอิมพีชเมนต์ จากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา ๑ ข้อ ๒ กำหนดไว้ว่า "ผู้แทนราษฎร... มีอำนาจที่จะฟ้องร้องผู้กระทำผิดในหน้าที่ใดแต่ผู้เดียว..."<sup>๑</sup> และจากมาตรา ๑ ข้อ ๓

"...วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องร้องผู้กระทำผิดในหน้าที่ใดแต่ผู้เดียว เมื่อขณะทำหน้าที่พิจารณาคดีเช่นว่านี้ ให้กระทำโดยการสาบานหรือปฏิญาณตน ถ้าประธานาธิบดีสหรัฐถูกพิจารณาให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน บุคคลใดจะถูกคัดค้านลงโทษในคดีเช่นนี้ โดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้

คำวินิจฉัยในคดีฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในหน้าที่นั้นจะกำหนดโทษมากกว่า

<sup>๑</sup> โกวิท วงศ์สุวรรณ, อเมริกันศึกษาประวัติศาสตร์อเมริกา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา) ๒๕๑๘, ๓๑๐.

การปลดออกจากราชการและทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งอันมีเกียรติที่อาศัยความเชื่อถือหรือที่มีลาภสักการะไม่ได้ แต่ทั้งนี้ยอมไม่หมายความว่าผู้ที่ถูกตัดสิทธิลงโทษดังกล่าวจะหลุดพ้นจากการถูกฟ้องร้องการพิจารณาคดี การพิพากษาและการลงโทษตามกฎหมายใดเลย"<sup>๑</sup>

สำหรับในมาตรา ๒ ข้อ ๔ ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเมื่อว่า

"ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของสหรัฐทุกคน อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในหน้าที่ หรือถูกลงโทษฐานกบฏ รับสินบน หรือกระทำความผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง หรือ อุกฉกรรจ์ต่างๆ"<sup>๒</sup>

จากประวัติศาสตร์อเมริกา สถาปนุแทนราษฎรได้กล่าวโทษฟ้องร้องบุคคลจำนวนสิบเอ็ดคนในจำนวนนี้แปดคนเป็นผู้พิพากษา หนึ่งคนเป็นสมาชิกวุฒิสภาแห่งชาติ อีกคนหนึ่งเป็นรัฐมนตรีกลาโหม และประธานาธิบดีแอนดรูว์ จอห์นสัน ประธานาธิบดีคนที่ ๑๗ ของสหรัฐอเมริกา

ข. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กรอิงสถาบันนิติบัญญัติหรือองค์กร"ออบบัสแมน"

ในปัจจุบันได้มีผู้ตั้งคำถามว่า เมื่อมนุษย์เราได้ตกลงกันยินยอมพร้อมใจกันมอบอำนาจให้แก่คณะบุคคลที่เรียกกันว่ารัฐบาล และกลุ่มบุคคลเป็นจำนวนมากที่เป็นข้าราชการดำเนินการปกครองประเทศ เพื่อความผาสุกของตนแล้ว ใครจะเป็นผู้คอยดูแลหรือควบคุมรัฐบาลอีกทีหนึ่ง จะมีวิธีการอย่างไรและมีขอบเขตแค่ไหนที่ข้าราชการผู้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากประชาชนเหล่านี้ จะถูกควบคุมเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิด<sup>๓</sup> ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยไทยนั่นเองที่จะเป็นผู้ควบคุมรัฐบาล คือ สถาปนุแทนราษฎรดังได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไร

<sup>๑</sup> โกวิท วงศ์สุรวัดน์, อเมริกันศึกษา ประวัติศาสตร์อเมริกา. หน้า ๓๑๑

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า ๓๒๑

<sup>๓</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เป่าบันจิ้นของฝรั่ง, วารสารการบริหาร ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓ หน้า ๖

จะ เป็นผู้ควบคุมรัฐอีกทีหนึ่ง คือ สภาผู้แทนราษฎร ดังใดกล่าวนั้นแล้วแต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมา ได้มีความรู้ทั่วไปว่ากลไกทางการเมือง ตลอดจนกฎหมายที่รัฐสภาตราออกมาไม่เพียงพอต่อการควบคุมฝ่ายบริหาร ทั้งในค่านโยบายและในค่านับบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพราะว่าในระยะหลัง ๆ นี้ ได้เกิดมีกิจกรรมต่าง ๆ มากมายหลายประการที่รัฐบาลได้ริเริ่มขึ้นใหม่ หรือเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ทวีมากขึ้นเป็นลำดับ ฉะนั้นเมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น จึงจำเป็นต้องจะมีการควบคุมการใช้อำนาจบริหารนี้ไว้อย่าง เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจไปทางที่ผิด เมื่ออำนาจฝ่ายบริหารดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ การควบคุมด้วยวิธีทางการเมืองหรือรัฐสภาดังใดกล่าวนั้น จึงไม่เพียงพอจะต้องมีการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหารนี้ในลักษณะพิเศษออกไปอีก

การควบคุมฝ่ายบริหารที่มีลักษณะพิเศษนั้น เรียกว่า ออมบุดสแมน ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ออมบุดสแมนนั้นจะได้รับการแต่งตั้งมาจากสภานิติบัญญัติ อยู่ในตำแหน่งตามวาระของสภานิติบัญญัติ ตามปกติ ๔ ปี ผู้ดำรงตำแหน่งออมบุดสแมนจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายและมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นสำคัญ

ออมบุดสแมน คือ ผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร เป็นการควบคุมในค่านับบุคคลมากกว่า การควบคุมในค่านโยบายซึ่งเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ ออมบุดสแมนมีหน้าที่รับเรื่องราวที่ราษฎรฟ้องร้องมา และมีหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริง โดยความเป็นธรรมและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจของออมบุดสแมนในทางปฏิบัติมีไม่มากนัก เพราะไม่สามารถคัดสินพิพากษาเรื่องใด ๆ ด้วยตนเองได้ เป็นเพียงแต่ที่ปรึกษาให้คำแนะนำข้อคิดเห็นแก่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ข้อดีของการมีสถาบันออมบุดสแมนนั้นอยู่ที่ว่าสถาบันนี้อาจเป็น เครื่องป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและยังเป็น เครื่องถ่วงอำนาจของฝ่ายบริหารไปในตัวอีกด้วย

ในศตวรรษที่ ๑๙-๒๐ ได้มีผู้พยายามคิดค้นกลไกวิธีการต่าง ๆ ในการป้องกันการใช้อำนาจเกินควรของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร มีวิธีการหนึ่งซึ่งประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียได้ปฏิบัติอยู่เป็นวิธีการที่เหมาะสมต่อสภาพการของรัฐสวัสดิการมากที่สุด ประเทศสวีเดนเริ่มนับเป็นประเทศแรกโดยการออกรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ให้มี Justitiombudsman ขึ้น ตามความหมายของภาษาสวีดิชนี้แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า Prosecutor for Civil Affairs ต่อมาได้จัดตั้งขึ้นในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียอื่น ๆ คือ ฟินแลนด์ (๑๘๑๘) เดนมาร์ก (๑๘๕๕) นอร์เวย์ (๑๘๖๒)

หน้าที่ของออมบุดสแมนตามที่รัฐธรรมนูญของสวีเดนระบุไว้ว่า

"เป็นผู้ดำเนินการ เสนอเรื่องต่อศาลเกี่ยวกับข้าราชการที่อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการกระทำการใด ๆ โดยปราศจากความยุติธรรม ถือเอาประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนรวมทั้งการกระทำอื่น ๆ ที่มีขอบข่ายกฎหมายหรือการละทิ้งไม่ปฏิบัติหน้าที่อันพึงควรปฏิบัติด้วย"

หากจะพิจารณาตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของออมบุดสแมน ก็มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ที่คอยช่วยเหลือประชาชนให้พ้นจากอำนาจทุจริตของข้าราชการโดยตรง แต่ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายบริหารโดยทั่วไปเท่านั้น ต่อมาในระยะหลัง ๆ นี้ ออมบุดสแมนจึงกลายเป็นผู้รับดำเนินการสืบสวนข้าราชการฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบอีกโสดหนึ่งด้วย

ระบบการควบคุมฝ่ายบริหารโดยองค์กร ออมบุดสแมน ในปัจจุบันสถาบันการควบคุมฝ่ายบริหารดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้และดัดแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ นอกกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมากขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าศาลยุติธรรมในกลุ่มประเทศที่นิยมลัทธิกฎหมายแองโกลแซกซอน ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมและเป็นสิ่งที่พึงแก่ราษฎรในอันที่จะขอรับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจมิชอบธรรมของฝ่ายบริหารได้ แม้แต่ในประเทศอังกฤษเองก็กล่าวกันอยู่เสมอว่า ระบบศาลยุติธรรมของตนในปัจจุบันไม่อาจจะแก้ปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเพียงพอ มีเหตุผลหลายประการที่อาจกล่าวได้ว่าระบบศาลยุติธรรมของประเทศกลุ่มที่รับระบบกฎหมาย "อแองโกลแซกซอน" ไม่อาจจะให้-



ความคุ้มครองแก่เอกชนได้เท่ากับศาลปกครองในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบโรมัน ประ  
 การแรกทีเดียว คือการไปร้องเรียนต่อศาล เพื่อขอรับหมาย (writs) ต่าง ๆ ภายใต้  
 กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และหลักความยุติธรรมทั่วไป (Equity)  
 มิใช่ของง่าย ๆ อย่างการยื่นเรื่องราวฟ้องร้องต่อศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศส เพราะ  
 หมายแต่ละประเภทแต่ละอย่างก็มีเงื่อนไขมากมาย เช่น ตัวอย่าง ราษฎรขอให้พนักงาน  
 ปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนแก่พนักงานผู้นั้นปฏิบัติ (Writs of Mandamus)  
 ซึ่งเป็นหมายสั่งของศาลที่ออกบังคับให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ที่ตน  
 ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและก็ไม่แน่ว่าศาลยุติธรรมจะออกหมายสั่งให้หรือยกคำร้องเสีย  
 เพราะมีปัญหาว่า เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือมีอำนาจที่ปฏิบัติได้ตามกฎหมาย  
 หากได้ใช้ดุลยพินิจโดยชอบแล้ว ความยุ่งยากซับซ้อน เพราะเป็นมาตรการที่วิวัฒนาการมา  
 จากสมัยโบราณ มิได้รับการปรับปรุงให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองและสังคม การ  
 ใช้กฎหมายของศาลยุติธรรมเพื่อปรับให้เข้ากับคดีนั้นก็คงอาศัยคำพิพากษาเก่า ๆ เป็นแนว  
 ทาง ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรแน่ชัด ความยากลำบากในการใช้ (Prerogative  
 writs) เพื่อควบคุมฝ่ายบริหารนั้นยุ่งยากมากยิ่งขึ้น หากเกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลยพินิจของ  
 ฝ่ายบริหาร

Sir Guy Powell ได้ชี้ให้เห็นว่าการพึ่งศาลยุติธรรมเพื่อคุ้มครองประชาชน  
 โดยอาศัยหมาย (writs) ต่าง ๆ นั้นมีความยุ่งยากซับซ้อนมากเสียเวลาและสิ้นเปลือง  
 ค่าใช้จ่ายอย่างสูงควย เพราะต้องจ้างทนายที่เก่ง ๆ และคดีเหล่านี้ต้องขึ้นไปถึง "House  
 of Lords" หรือ "Privy Council" เกือบทุกคดีแม้ในสหรัฐอเมริกาเองก็ใช้  
 มาตรการทางศาลยุติธรรมควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำกรในทางปกครอง ก็ประสบปัญหาทำ  
 นองเดียวกันกับประเทศอังกฤษ Marshall E. Dimock ก็ได้อธิบายว่า เนื่องจาก  
 ระบบศาลยุติธรรมเป็นระบบที่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากเกินไป ซึ่งเคยมีการเสนอแนะให้จัด  
 ระบบศาลปกครองขึ้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ก็ไม่สำเร็จเพียงแต่จัดตั้งศาลพิจารณาคดีพิ  
 เสนอขึ้นพิจารณาคดีเฉพาะชนิดใดชนิดหนึ่งเท่านั้น

ส่วนประเทศอังกฤษก็แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการจัดตั้งศาลพิจารณาคดีพิเศษต่างๆ มากมาย เช่น ศาลอุทธรณ์ ศาลที่ดิน ศาลการขนส่งเหล่านี้เป็นต้น และได้นำเอาระบบ "ออบบุดสแมน" มาใช้เรียกว่า Parliamentary Commissioner เป็นตำแหน่งที่รัฐสภาแต่งตั้งเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้ ที่เห็นว่าสิทธิของตนถูกละเมิดโดยการกระทำของฝ่ายบริหารที่กระทำกรในทางปกครอง ประเทศนิวซีแลนด์ ก็ได้นำเอาระบบ "ออบบุดสแมน" ไปใช้เช่นกัน ส่วนประเทศอื่นๆ ก็ กำลังพิจารณาศึกษาระบบของออบบุดสแมน เพื่อนำไปใช้ใน ประเทศของตนบ้าง เช่น ประเทศ แคนาดา สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีทางการเมืองหรือโดยสภานิติบัญญัติ เป็นสิ่งที่หวังผลไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการควบคุมโดยวิธีทางการเมืองขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ไม่แน่นอนหลายประการ กล่าวคือ

๑. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางสภานิติบัญญัติ ขึ้นอยู่กับระบบการปกครองในรูปต่างๆ แม้แต่ในระบบการปกครองเดียวกัน การควบคุมฝ่ายบริหารก็ยังคงแตกต่างกัน คือ ในระบบรัฐสภาซึ่งถือว่าสภานิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ เพราะถือหลักการแยกใช้อำนาจโดยมีความสัมพันธ์กัน แต่อย่างไรก็ตามสภานิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของแต่ละประเทศก็ได้ผลไม่เหมือนกัน (ในการควบคุมฝ่ายบริหาร) ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสภานิติบัญญัติและเหตุผลเฉพาะตัวของสมาชิกแต่ละสภาด้วย ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกาถือว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกันโดยอิสระ แต่ก็มีวิธีการตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกัน สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาก็กลับมีอำนาจและอิทธิพลในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อมและได้ผลดีด้วยทั้งนี้ก็เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกามีความรับผิดชอบต่อประชาชนสูง

๒. ความสำนึกในหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ก็มีความสำคัญมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ผลประโยชน์ของฝ่ายบริหาร จะต้องมีความสนใจและติดตามปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การควบคุมฝ่ายบริหารก็จะได้ผลอย่างเต็มที่

๓. ความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชน - คือการใช้กลยุทธ์ในการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งในสภานิติบัญญัติ ว่าผู้ที่คนเลือกนั้นมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมสูงหรือไม่ นอกจากนี้พลังทางการเมืองของประชาชนยังแสดงออกด้วยการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ และด้วยการแสดงออกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรืออุดมการณ์ทางการเมือง ทั้งนี้ถ้าหากประชาชนเป็นพลังทางการเมืองที่แท้จริง การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติ ซึ่งสถาบันตัวแทนของประชาชนก็จะมีพลังในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ.