

บทที่ 6
การวิเคราะห์และสรุปผล



รัฐสภานับเป็นสถาบันทางการเมืองที่ถือกำเนิดมาเป็นเวลาช้านาน และได้มีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านของโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ไปตามสภาวะแวดล้อมของสังคม และการเมืองมาโดยตลอด ซึ่งการที่สถาบันรัฐสภาสามารถดำรงอยู่มาได้จนกระทั่งตราบจนปัจจุบันนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับถึงคุณค่าและประโยชน์ของสถาบันรัฐสภาที่มีต่อระบบการเมืองการปกครองสมัยใหม่ โดยที่ไม่ว่าระบอบการเมืองการปกครองจะเป็นรูปลักษณะใดก็ตาม เช่น เผด็จการประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ ต่างก็ใช้สถาบันรัฐสภาเป็นหลักและกลไกทางการเมืองร่วมกัน แม้จะมีรูปแบบและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละรูปลักษณะของระบอบการเมืองการปกครองก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่มีความเหมือนรวมกันอยู่ก็คือ การกล่าวอ้างว่า รัฐสภานั้นเป็นองค์กรทางการเมืองที่ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ทางการเมืองการปกครองแทนประชาชน ด้วยคำกล่าวอ้างดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้รัฐสภานั้นถือเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองที่สำคัญที่สุด

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของการเมืองการปกครองไทย โดยทั้งนี้ระบบรัฐสภาของไทยได้ถูกสร้างขึ้นมาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 โดยมุ่งหวังที่จะให้รัฐสภานี้เป็นสถาบันของตัวแทนประชาชนที่จะนำไปสู่การบริหารประเทศที่สนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาประเทศไทยจะมีรัฐสภาเป็นหลักในทางการเมืองการปกครองมาโดยตลอด ถึงแม้จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปบ้างตามแต่สภาพแวดล้อมของสังคมและการเมืองในยุคนั้นๆ อาทิเช่น สภาผู้แทนราษฎร สภานิติบัญญัติ เป็นต้น ดังนั้น จึงสรุปได้ว่ารัฐสภานั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยของไทย

การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นการนำเอารูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษมาใช้ นั่นคือเป็นการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยรัฐสภาจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่

ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่ประชาชนทั่วไป และทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ
 กำกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี

การปกครองโดยใช้ระบอบรัฐสภานั้น สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในรูปแบบ
 ดังกล่าวนี้ที่ไม่สามารถจะขาดหายไปได้นั้น คง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็น
 ลายลักษณ์อักษร เช่นของประเทศอังกฤษ หรือรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างของประเทศ
 ญี่ปุ่น หรือประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับกฎหมายหลักในการปกครอง
 บริหารประเทศชาติ เพราะในตัวของรัฐธรรมนูญนั้นจะประกอบไปด้วยเนื้อหาสาระต่าง ๆ ซึ่งจะ
 กำหนดถึงรูปแบบ กฎเกณฑ์ และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการปกครองเอาไว้เพื่อให้ทุกฝ่ายยึดถือและ
 ปฏิบัติตามในการที่จะดำเนินการปกครองบริหารประเทศชาติ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475
 ก็ได้มีการปกครองโดยใช้ระบอบรัฐสภา และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการปกครองมา
 โดยตลอด และรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 15 ฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) ก็ได้มีบทบัญญัติที่
 กำหนดรูปแบบโครงสร้าง รวมทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยเอาไว้ทุกฉบับ อาทิใน
 ด้านของรูปแบบโครงสร้างก็จะมีการกำหนดว่าจะใช้ระบบสภาเดียว หรือระบบสองสภา โดยใน
 แต่ละสภาจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเท่าใด ประเภทใด และการได้มาซึ่งสมาชิกของแต่ละสภา
 นั้น จะได้มาด้วยวิธีการอย่างไร เช่น การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือจากการแต่งตั้ง
 เหล่านี้เป็นต้น สำหรับในส่วนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยนั้นก็จะมีกำหนดไว้อย่าง
 ชัดเจนในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ รวมทั้งฉบับปัจจุบัน ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย
 ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้นมีจำนวนหลายประการ แต่โดยทั่วไปที่สำคัญแล้ว บทบาทและหน้าที่
 ของรัฐสภาไทยที่สำคัญนั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ

1. การทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายต่าง ๆ
 เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

2. การทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือ
 คณะรัฐมนตรี โดยรัฐสภาจะทำการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร
 ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้เป็นรัฐธรรมนูญ อาทิการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไป
 เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

จากการศึกษาปรากฏว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ที่นำมาใช้ในการศึกษานี้ทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดบทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาไทย 2 ประการข้างต้นไว้อย่างชัดเจน โดยในหน้าที่ด้านนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมายนั้น ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับวางหลักเกณฑ์เป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา"⁽¹⁾ ซึ่งนั้นก็หมายความถึงว่าสมาชิกรัฐสภาที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นหลักหรือกรอบในการบริหารประเทศ ทั้งให้แก่รัฐบาลและประชาชน และสำหรับหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนนี้ว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ"⁽²⁾ ซึ่งก็มีความหมายว่าทั้งวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุม และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะของคณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำให้เป็นไปตามบทบัญญัติต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้

ในการศึกษานี้ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทและการทำหน้าที่ ทั้งในด้านการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาไทยที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 จำนวน 7 ชุด แล้วพบว่าบทบาททั้ง 2 ประการข้างต้นนั้นได้ถูกดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือดำเนินการโดยสภาผู้แทนราษฎรเกือบทั้งหมด โดยเฉพาะในหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น กล่าวได้ว่าเป็นบทบาทและการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง โดยถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ จะมีบทบัญญัติที่กำหนดและให้อำนาจกับสมาชิกของวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเอง เช่นการตั้งกระทู้ถาม

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 97

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 76

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 87

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 156

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 135

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 148

ต่อรัฐมนตรีในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่(3) ไว้ก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่าในช่วงระยะเวลาการดำเนินงานของรัฐสภาตั้งแต่รัฐสภาชุดแรกที่เกิดขึ้น ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 จนถึงรัฐสภาที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 รวมเป็นระยะเวลาอันยาวนานถึง 18 ปีเศษนั้น มีกระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอขอถามเกิดขึ้นเพียงจำนวน 1 กระทู้เท่านั้น ในสมัยของรัฐสภาที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 โดยกระทู้ถามนี้เป็นกระทู้ถามธรรมดาที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา แต่รัฐมนตรียังมิได้ตอบ และได้ระงับไป เพราะเหตุการยุบสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529* นอกนั้นเป็นกระทู้ถามที่เกิดขึ้นจากการดำเนินบทบาทและปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น

การที่สมาชิกวุฒิสภาแทบจะไม่ได้แสดงบทบาทอะไรเลยในการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมา อาจเป็นเพราะเหตุว่าสมาชิกวุฒิสภากับฝ่ายบริหารนั้นเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน และมีผลประโยชน์ที่เกื้อกูลกันเพราะโดยทั่วไปแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับการแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหารโดยตัวนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ รวมทั้งในฉบับปัจจุบันที่กำลังมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนถึง พ.ศ.2531 นั้น พล.อ.เปรมฯ ได้ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดที่เป็นข้าราชการประจำทั้งพลเรือน ทหาร รวมทั้งบุคคลทั่วไปที่รู้จักคุ้นเคยกับ พล.อ.เปรมฯ อาทิ นายแพทย์ประสพ รัตนากร, นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และ ร.ต.ท.ชาญ มนูญธรรม เป็นต้น เข้ามาดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า วุฒิสมาชิกกับฝ่ายบริหารนั้นเป็นพวกเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้วุฒิสมาชิกทุกยุคสมัยไม่ได้แสดงบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร

3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 157

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 149

* ที่มา : งานกระทู้ถาม กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตามที่ให้รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้แต่อย่างใด แต่กลับจะคอยให้ความสนับสนุน ช่วยเหลือฝ่ายบริหาร และแสดงบทบาทในการถ่วงดุลย์อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรมาโดยตลอด

ส่วนมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้น รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ที่นำมาใช้เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดให้การดำเนินการในกรณีนี้เป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น⁽⁴⁾ ที่จะสามารถดำเนินการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

สำหรับบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายมา เพื่อใช้บังคับในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับ ก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะให้คำแนะนำ และความยินยอมในการที่จะพิจารณาให้ร่างพระราชบัญญัติใดได้รับการตราขึ้นเป็นกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหมายถึงว่าทั้งสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หรือวุฒิสภาก็ดีต่างก็มีอำนาจและบทบาทในการทำหน้าที่พิจารณาออกกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการที่จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี⁽⁵⁾ และเนื่องจากในระบบรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีที่แท้ก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้นกล่าวโดยสรุปแล้วการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยทั้งนี้วุฒิสภาคงเป็นเพียงสภาที่จะคอยตรวจสอบ กลั่นกรอง และยับยั้งกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นการชั่วคราว และหากสภาผู้แทนราษฎรยังคงยืนยันในความเห็นที่เคยให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติใด ๆ มาแล้วก็จะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้รับการตราขึ้น และ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 158

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 137

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 150

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 146

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 137

ประกาศออกมา เป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป แม้ถึงว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นด้วยก็ตาม ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ที่ได้นำมาศึกษาในกรณีนี้

ดังนั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงได้ข้อสรุปว่าการดำเนินการบทบาทและหน้าที่ของ รัฐสภาไทยภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ของการออกกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จะเป็นบทบาทการดำเนินการ ของสภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและด้วยเหตุนี้ การที่จะวิเคราะห์ถึงบทบาทของ รัฐสภาที่ย่อมหมายถึงการวิเคราะห์บทบาทและการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

การแสดงบทบาทและทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการ ออกพระราชบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่กล่าวมาแล้วจะต้องดำเนินการไป ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และต้องดำเนินการในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการ ออกกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ว่าว่าจะต้องกระทำกันในสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาจะ ไปดำเนินการอภิปราย หรือตั้งกระทู้ถามหรือออกกฎหมายกันนอกสภา ไม่ได้ ทั้งนี้การ ดำเนินการทั้งหลายตามที่กล่าวข้างต้น จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งหลาย ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับมาโดยตลอด รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 ที่ทำการศึกษานี้ด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐธรรมนูญนั้นแม้ว่าจะได้กำหนด และให้อำนาจแก่รัฐสภาในการดำเนินการบทบาทและหน้าที่เอาไว้ แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญก็ได้ กำหนดกรอบและขอบเขต รวมทั้งวางแนวทางในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเอาไว้ ทั้งในเรื่องของการออกพระราชบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่งผลกระทบต่อ ทำให้รัฐสภาไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยอาจทำการวิเคราะห์และสรุปผลได้ ดังนี้ กล่าวคือ

1. บทบาทและการทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

จากการศึกษาถึงบทบาทในด้านการออกกฎหมายของรัฐสภาไทยที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปจำนวน 7 ครั้ง*

* การเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 7 ครั้ง ได้แก่การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 ม.ค.2518, 4 เม.ย. 2519, 22 เม.ย.2522, 19 เม.ย.2526, 27 ก.ค.2529, 4 ส.ค.2531 และ 22 มี.ค.2535

ปรากฏว่ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ เข้าสู่กระบวนการดำเนินงานของรัฐสภา รวมจำนวน 2,801 ฉบับ ซึ่งรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบออกเป็นกฎหมายรวมจำนวน 648 ฉบับ และตกไปด้วยสาเหตุประการต่าง ๆ รวม 2,155 ฉบับ* ทั้งนี้แยกเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จำนวน 788 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 28.13 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอทั้งหมด โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2,013 ฉบับ หรือจำนวนร้อยละ 71.86 ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอทั้งหมด และเมื่อพิจารณาจากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมายนั้น พบว่าจากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจำนวน 788 ฉบับ ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบตราเป็นกฎหมายบังคับใช้จำนวน 471 ฉบับ หรือร้อยละ 59.77 ของจำนวนที่เสนอ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2,013 ฉบับ นั้นรัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและตราขึ้นเป็นกฎหมายจำนวน 177 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 8.75 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาออกกฎหมายของรัฐสภา นอกจากนี้แล้วในการศึกษาลงไปรายละเอียดเกี่ยวกับการทำหน้าที่นิติบัญญัติ หรือออกกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พบว่า ในจำนวนร่างพระราชบัญญัติ 2,013 ฉบับ ที่มีการเสนอนั้น เป็นการเสนอโดยกลุ่มสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลจำนวน 1,214 ฉบับ และเสนอโดยสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านจำนวน 799 ฉบับ*

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านมีความสนใจในการแสดงบทบาทและทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ และตราขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป โดยในภาพรวมแล้วอาจจะมองได้ว่ากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะมีความสนใจในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมากกว่ากลุ่มสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้าน แต่กระนั้นก็ตามการที่สถิติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายรัฐบาล

*รายละเอียดปรากฏตามตารางแสดงจำนวนร่างพระราชบัญญัติ ลำดับที่ 15

*ศึกษารายละเอียดได้จากตารางแสดงจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา ลำดับที่

มีจำนวนมากกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านนั้น ก็มีได้ เป็นสิ่งที่แสดงหรือยืนยัน ได้อย่างแน่นอนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายรัฐบาลจะมีความสนใจ และเอาใจใส่ต่อการ ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคฝ่ายค้าน แต่สาเหตุที่เป็นดังนี้ อาจเนื่องมาจากขั้นตอนและวิธีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และ 2534 ได้บัญญัติเกณฑ์ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค การเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง⁶ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จึง เป็น การตัดโอกาสของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีจำนวนสมาชิก ได้รับการ เลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงยี่สิบคนไม่สามารถที่จะ เสนอร่างกฎหมายได้ และ จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้าน และ ฝ่ายรัฐบาลในระหว่างที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และ 2534 มีผลบังคับใช้อยู่นั้น ปรากฏว่า พรรคการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านส่วนใหญ่จะเป็นพรรคการเมืองขนาดเล็กที่มีจำนวนสมาชิกซึ่ง ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงยี่สิบคน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ พรรคการเมืองเหล่านี้ไม่อาจที่จะแสดงบทบาทและทำหน้าที่เกี่ยวกับการนิติบัญญัติ โดยการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาให้ความเห็นของออกมาเป็นกฎหมายได้ ซึ่ง ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นพรรคขนาดใหญ่มีจำนวน สมาชิกพรรคที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้สามารถที่จะแสดงบทบาท และทำหน้าที่ในการออกกฎหมายได้ สะดวกมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน ด้วยเหตุนี้ จึงอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การ เสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยกว่าที่เสนอ โดยสมาชิก พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้เปิดโอกาสอย่างเต็มที่

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 137

ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลสามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ในการออกกฎหมายโดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพียงว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำได้แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น⁷ จึงทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่าสถิติการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคฝ่ายค้านมีการเสนอในจำนวนที่มากกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล (ตามตารางลำดับที่ 9) แต่ทว่าภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 สถิติการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล มีจำนวนมากกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน (ตามตารางลำดับที่ 11) ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นั้น ได้เปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้น สถิติการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมากหรือน้อยย่อมเกิดจากเหตุปัจจัยทั้งในเรื่องของความสนใจเอาใจใส่ของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของและจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่จะเอื้อหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินบทบาทดังกล่าว

เมื่อได้นำเอาสถิติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมาทำการศึกษาเปรียบเทียบแล้ว จะพบว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วได้รับความเห็นชอบยินยอมจากรัฐสภาตราขึ้นเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้นั้น มีจำนวนน้อยมาก เพราะจากจำนวนร่างพระราชบัญญัติจำนวนทั้งหมด 2,801 ฉบับ ที่เสนอนั้นได้รับการพิจารณาผ่านออกมาเป็นกฎหมายจำนวน 648 ฉบับ โดยเป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วผ่านเป็นกฎหมาย 177 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 6.31 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอทั้งหมด ส่วนร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีผ่านออกมาเป็นกฎหมายจำนวน 471 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 16.81 ของจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอทั้งหมด และหากพิจารณาจากจำนวนร่างที่แต่ละฝ่ายเสนอจะปรากฏว่า ร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจำนวน 788 ร่าง ได้รับความยินยอมของรัฐสภาผ่านเป็นกฎหมาย 471 ฉบับ หรือร้อยละ 59.77 ของจำนวน

⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 146

ร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ส่วนร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2,013 ร่าง ได้รับความยินยอมเห็นชอบจากรัฐสภาผ่านออกมาเป็นกฎหมายจำนวนเพียง 177 ฉบับ หรือเพียงร้อยละ 8.79 ของร่างที่เสนอเท่านั้น*

ในการศึกษาได้พบว่า สาเหตุประการสำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายได้น้อย เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่นั้น ได้กำหนดกรอบและขอบเขตในการดำเนินการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนนี้เอาไว้จนกลายเป็นอุปสรรคและไม่เอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการและทำหน้าที่ในการออกกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจากการศึกษาถึงเนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายแล้ว ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับให้อำนาจและเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายได้ก็ตามเสนอได้เพียงร่างกฎหมายทั่ว ๆ ไป เท่านั้น แต่ถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง และในกรณีเป็นที่สงสัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย(8) นอกจากนี้ยังปรากฏว่าในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ยังได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเสียก่อน(9)

ดังนั้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องตกไปไม่ได้รับการเสนอพิจารณาเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา เพราะ

*รายละเอียดสามารถศึกษาได้จากตารางแสดงสถิติการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่รัฐสภาตามตารางอันดับที่ 1-15

8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 145

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 137

9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 204(5)

สาเหตุจากการที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติไม่ให้คำรับรอง เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ใช้บังคับอยู่นั้นมีร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตกไป เพราะสาเหตุ 2 ประการ ข้างต้นนั้นมีจำนวนสูงมาก มีรายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ 31

ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตกไปตาม

บทบัญญัติแห่งมาตรา 125 และ 204(5)

ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

| ระยะเวลาการดำรง อยู่ของรัฐสภา | จำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอ | จำนวนร่าง ที่นายกฯไม่ให้ คำรับรอง | คิดเป็นร้อยละ ของจำนวน ร่างที่เสนอ | จำนวนร่างที่ คณะกรรมการฯ ไม่ให้คำรับรอง | คิดเป็นร้อยละ ของจำนวน ร่างที่เสนอ |
|----------------------------------|-----------------------------------|---|--|---|--|
| 22 เม.ย.2522- 19 มี.ค.2526 | 430 | 38 | 8.83 | 277 | 64.41 |
| 19 เม.ย.2526- 1 พ.ค.2529 | 288 | 127 | 44.09 | - | - |
| 29 ก.ค.2529- 29 เม.ย.2531 | 310 | 142 | 45.80 | - | - |
| 24 ก.ค.2531- 23 ก.พ.2534 | 264 | 118 | 44.69 | - | - |

หมายเหตุ : หลังจากวันที่ 22 เม.ย.2526 การใช้บทเฉพาะกาลตามมาตรา 204(5)

ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ได้สิ้นสุดลงทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติตามมาตรานี้ได้หมดสภาพลงไปด้วย

นอกจากเหตุปัจจัยจากบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อบทบาทในการออกกฎหมาย แล้วยังปรากฏว่าข้อบังคับการประชุมที่ใช้เป็นกรอบในการประชุมพิจารณาของสภาในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ยังมีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนอกจากจะให้อำนาจเด็ดขาดกับประธานสภาผู้แทนราษฎรในเสนอพิจารณาบรรจุวาระของร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การประชุมสภา หรือให้อำนาจการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใด เกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองแล้ว ยังได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีสามารถขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ ไปพิจารณาได้ก่อนที่สภาจะรับหลักการ¹⁰ ซึ่งก็ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนในเรื่องนั้น ๆ ต้องชลอการพิจารณาไว้อย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง อันทำให้ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกดึง หรือถ่วงเวลาจนอาจตกไปในที่สุดด้วยสาเหตุอื่นๆ เช่น มีการยุบสภา หรือสภาหมดอายุลงตามวาระ หรือการปฏิวัติรัฐประหาร เป็นต้น

จากการวิเคราะห์และศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการออกกฎหมายอันเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่ได้กำหนดในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าในการออกกฎหมาย หรือตราพระราชบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อการตราพระราชบัญญัติเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารนั้น สามารถที่จะชลอหรือยับยั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ อาทิเช่น กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อนหรือร่างพระราชบัญญัติใดที่มีปัญหาว่าจะ เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ก็ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วประธานสภาส่วนใหญ่ก็คือ สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นการร้องขอความร่วมมือจากรัฐบาล จึงมักจะได้รับการตอบสนองจากประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วยดี อันเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางฉบับ

¹⁰ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ.2517 ข้อ 99

ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 ข้อ 96

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 95

เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้จะเป็นร่างที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินก็ตาม ก่อนที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจะต้องได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการวินิจฉัยร่างกฎหมาย ตามมาตรา 204(5) เสียก่อน โดยกำหนดว่า "การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้อีกต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน สิบเจ็ดคน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้มีเนื้อหาที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล) สามารถที่จะควบคุมการเสนอร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจากสัดส่วนของคณะกรรมการฯ เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยร่างกฎหมายอย่างมาก กล่าวคือ

1. คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน (ฝ่ายบริหาร)
2. วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน (สมาชิกของวุฒิสภาแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี)
3. สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน (น่าจะต้องมีบุคคลจากฝ่ายบริหารเข้าร่วมด้วยในฐานะที่กุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร)

ดังนั้นจากตัวเลขของคณะกรรมการตามข้อ 1, 2 และ 3 จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการอย่างน้อยที่สุด 9 คน จาก 17 คน (มากกว่าครึ่ง) เป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีอิทธิพลในการแต่งตั้งคณะบุคคลเหล่านี้ ฉะนั้นการดำเนินการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการชุดนี้ จึงเป็นไปในทางที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารอย่างมากด้วยเหตุนี้ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2522-2526 ที่บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีผลบังคับใช้อยู่นั้นคณะกรรมการฯ ชุดนี้ได้พิจารณาไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงจำนวน 277 ร่าง จากที่เสนอทั้งหมด 430 ร่าง หรือคิดเป็นร้อยละ 64.41 ของร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน

นอกจากนี้แล้วในข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งร่างขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร) เพื่อใช้เป็นกรอบและกฎกติกาในการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆของสภาก็ยังคงมีข้อกำหนดที่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ในการออกกฎหมายอยู่เช่นกัน อาทิ การให้อำนาจคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ

ไปพิจารณาก่อนที่จะลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 ได้ โดยให้สภาออกการพิจารณาไว้ก่อนเป็นเวลาไม่เกิน 60 วัน ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารสามารถชลอ หรือถ่วงรั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนเสนอเอาไว้ได้อย่างน้อยก็ระยะเวลาหนึ่ง

เหตุปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนผ่านเป็นกฎหมายได้น้อยกว่าที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จนทำให้เกิดภาพที่เห็นทั่วไปว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอิทธิพลต่อการตราพระราชบัญญัติมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้น น่าจะมาจากเหตุปัจจัยด้านโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถคอยให้ความช่วยเหลือ อาทิเช่น การหาข้อมูล การยกร่าง การตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้น โดยในขณะที่ฝ่ายบริหารมีเจ้าหน้าที่อันได้แก่ข้าราชการประจำตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ คอยให้ความช่วยเหลือ(*) ในทุกด้าน จึงทำให้ความพร้อมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติมีน้อยกว่าของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จะให้การสนับสนุนในด้านข้อมูลต่าง ๆ จนถึงการศึกษาวิเคราะห์และประเมินข้อมูลเหล่านั้น ซึ่งต้องใช้เวลาและทรัพยากรต่าง ๆ มาก การที่สมาชิกสภาผู้แทนไม่มีทรัพยากรเหล่านั้นที่จะคอยช่วยเหลือจึงส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนมักจะทำเองหรือทำภายใต้กำลังของตนเป็นหลัก จึงทำให้ความสามารถในการเสนอร่างและผลักดันร่างพระราชบัญญัติให้ผ่านออกมามีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารที่มีการสนับสนุนจากข้าราชการประจำจำนวนมาก นั้นหมายความว่า ด้วยสถานภาพของตำแหน่งและความรับผิดชอบในหน้าที่ราชการแล้ว ฝ่ายบริหารมีความได้เปรียบเหนือฝ่ายนิติบัญญัติอยู่มาก ความจริงนี้สะท้อนถึงปัญหาทางเทคนิค (การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่) ของสมาชิกสภาผู้แทนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดีเท่าที่ควร กล่าวคือการที่สมาชิกสภาผู้แทนจะสามารถมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในสภา ได้ดีมากขึ้นนั้น การให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ แก่สมาชิกสภาผู้แทนเป็นสิ่งจำเป็น ไม่เช่นนั้นแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะไม่สามารถเป็นกลไกทางการเมืองที่จะควบคุมและ

*ศึกษารายละเอียดได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา อ้างใน กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) หน้า 244

ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เลย เพราะต้องตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบในหลายด้าน โดยเฉพาะทรัพยากรที่จะเป็นกำลังสนับสนุน

2. บทบาทและการทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ที่ทำการศึกษาระดับอื่น ๆ ทุกฉบับ จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐสภา มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ กำกับ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีเอาไว้อย่างชัดเจน อันเป็นไปตามหลักการของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ซึ่งก็ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิและอำนาจอธิปไตยให้มาทำหน้าที่ในการปกครองบริหารบ้านเมืองเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ หรือสังคมโดยรวม ฉะนั้นถ้าจะกล่าวไปแล้วว่าอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบ กำกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ก็คืออำนาจของประชาชนนั่นเอง แต่ได้มอบหมายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำเนินการใช้อำนาจดังกล่าวแทน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี โดยรัฐสภา (หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) นั้น สามารถกระทำได้ในหลายแนวทางด้วยกัน แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินไปตามกรอบและขอบเขตที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานในหน้าที่ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การยื่นญัตติอภิปรายในเรื่องต่างๆ การตั้งคณะกรรมการ เหล่านี้เป็นต้น และสำหรับการศึกษาคำสั่งนี้ได้ทำการศึกษาวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เฉพาะในเรื่องของการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งสมาชิกทุกคนมีสิทธิกระทำได้โดยลำพัง และเป็นวิธีการที่ทำได้ง่ายที่สุดในการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ การบริหารงานของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหาร และในเรื่องของการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ซึ่งจะต้องกระทำโดยอาศัยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมกันดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และวิธีการนี้เป็นวิธีการที่รุนแรงที่สุดที่ฝ่ายรัฐสภาสามารถจะกระทำต่อฝ่ายบริหาร เพราะผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในฝ่ายบริหารได้ ซึ่งความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาบทบาทของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถาม และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจที่ดำเนินการโดยรัฐสภา

(สภาผู้แทนราษฎร) ที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 นั้น จะได้นำมากล่าวต่อไป ดังนี้

2.1 การควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถาม

คำว่า "กระทู้ถาม" นั้น ถึงแม้จะไม่ได้มีการให้ความหมายของคำนี้เอาไว้โดยตรง แต่จากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระทู้ถามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาจำนวน 3 ฉบับ อันได้แก่ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ.2517 หมวด 7 ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522 หมวด 6 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 แล้ว ก็สามารถที่จะทำความเข้าใจได้ว่า กระทู้ถามนั้นหมายถึงคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สอบถามเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบาย หรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบด้านการบริหาร ซึ่งการสอบถามเช่นนี้นับเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญ อันทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนสามารถที่จะติดตาม และควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลได้ โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถาม จะต้องคอยหรือชี้แจงกระทู้ถามเหล่านั้นใน 2 ลักษณะ คือ ตอบในราชกิจจานุเบกษา กับตอบในที่ประชุมสภา¹²⁾

สมาชิกรัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา) ทุกคนมีสิทธิในการที่จะตั้งกระทู้ถามเรื่องราวใด ๆ กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เพื่อให้ตอบหรือชี้แจงต่อรัฐสภาอันเป็นอำนาจ และวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ที่ใช้กรณีศึกษาด้วย โดยทั้งนี้สมาชิกของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของวุฒิสภาที่ประสงค์จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรี จะต้องดำเนินการในการตั้งกระทู้ถามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการตั้งกระทู้ถามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกวุฒิสภาก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา

¹²กนก วงศ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร อ้างแล้วหน้า 175

จากการศึกษาถึงวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามของรัฐสภาไทย ในระหว่างปี พ.ศ.2518-พ.ศ.2534 แล้วสามารถสรุปสถิติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาในช่วงเวลาดังกล่าว ได้ดังนี้

สถิติจำนวนกระทู้ถามทั้งหมด 3,018 กระทู้ แยกเป็น

1. กระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 1 กระทู้ และรัฐมนตรียังไม่ได้อตอบ
2. กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3,017 กระทู้ แยกออกเป็น
กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลจำนวน 1,578 กระทู้ และกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจำนวน 1,439 กระทู้

3. กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3,017 กระทู้ ปราบกผลดังนี้คือ

รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษา 647 กระทู้

รัฐมนตรีตอบในการประชุมสภา 539 กระทู้

ประธานสภาฯ สั่งระงับการถาม 230 กระทู้

ผู้เสนอกระทู้ขอถอน 62 กระทู้

ตกไปเพราะผู้ถามไม่อยู่ในที่ประชุมหรือสิ้นสภา 43 กระทู้

ตกไปเพราะถามยุบสภา และปฏิวัติ 1,496 กระทู้

จากผลการศึกษาจึงอาจนำมาวิเคราะห์สรุปผลและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามได้ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสนใจ และเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามอย่างกว้างขวาง อันเป็นการแสดงบทบาทและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเต็มที่ เพราะมีการตั้งกระทู้ถามเป็นจำนวนสูงถึง 3,017 กระทู้ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้ให้ความสนใจ หรือเอาใจใส่ต่อการควบคุมฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามแต่อย่างใดทั้งที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในเรื่องนี้ไว้ โดยจะเห็นว่ามีกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาเพียงจำนวน 1 กระทู้ เท่านั้นจึงกล่าวได้ว่าในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518-พ.ศ.2534 บทบาทการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบนั้น เป็นบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น

การที่สมาชิกวุฒิสภา ไม่สนใจที่จะแสดงบทบาท ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามนั้น อาจเนื่องมาจากสมาชิกของวุฒิสภา ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จึงเป็นฝ่ายเดียวกัน ทำให้สมาชิกวุฒิสภา แทนที่จะทำหน้าที่คอยควบคุมกำกับ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารกลับเป็นว่าสมาชิกวุฒิสภา นั้น จะต้องคอยให้การช่วยเหลือและสนับสนุนฝ่ายบริหาร เพราะมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกัน

2. จากสถิติการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มีปริมาณใกล้เคียงกัน (1,578 : 1,439) น่าจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเอาใจใส่ และจริงจังต่อบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารที่เพียงพอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน โดยที่ฐานะของความ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล ไม่ได้มีผลกระทบต่อ การตั้งกระทู้ถามแต่อย่างใด

3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีได้ทุกกระทรวงด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามโดยจากตารางลำดับที่ 25, 28, 31, 34 และ 37 ซึ่งแสดงไว้ในบทที่ 5 ของรายงานนี้ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจน โดยกระทรวงที่ถูกตั้งกระทู้ถามมากที่สุด ได้แก่ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนกระทรวงที่ถูกตั้งกระทู้ถามน้อยที่สุด ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงยุติธรรม และทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งน่าจะเป็นสิ่งสะท้อนถึงสภาพความเป็นจริงอย่างหนึ่งได้ว่า ประชาชนไม่ได้รับความเดือดร้อนจากหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหม หรือทบวงมหาวิทยาลัย หรือได้รับความเดือดร้อนน้อยมาก ในขณะที่หน่วยราชการในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งสำนักงานนายกรัฐมนตรีนั้นได้กระทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ

4. การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบมีปริมาณน้อยมาก โดยจากกระทู้ถามทั้งหมด 3,017 กระทู้ ปรากฏว่ารัฐมนตรีตอบทั้งในราชกิจจานุเบกษาและในการประชุมสภาเพียง 1,186 กระทู้ หรือประมาณ 1 ใน 3 ของ กระทู้ถามทั้งหมด ซึ่งอาจเนื่องมาจากเหตุปัจจัยดังนี้

4.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามกันเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ทั้งหมด และทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากว่า การตั้งกระทู้ถามนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามได้เองโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ใด และเป็นสิทธิเฉพาะตัวกระทำได้ตามลำพังคนเดียวและไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองอย่างเช่น กรณีการเสนอญัตติ

หรือร่างพระราชบัญญัติต่อสภา ดังนั้น จึงเป็นการสะดวกที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถใช้การยื่นกระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หรือใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในท้องถิ่นที่ตนเป็นผู้แทน เพื่อประโยชน์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวเองให้ประชาชนในเขตเลือกตั้ง ได้ทราบถึงผลงานของตัวเองอันจะเป็นผลดีต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไปของตนเอง

4.2 รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบไม่ให้ความสนใจ หรือเห็นความสำคัญของกระทู้ถาม เพราะเนื่องจากกระทู้ถามเป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างอ่อน มักจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หรือฐานะตำแหน่งของรัฐมนตรีได้มากเท่ามาตรการควบคุมแบบอื่น ๆ เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้กระทู้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับระหว่างสมาชิกผู้อื่นกระทู้กับรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้เท่านั้น จึงทำให้สมาชิกสภาโดยทั่วไปไม่เห็นความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามและโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้มักไม่ได้ให้ความสนใจในการตอบเท่าที่ควร ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดแล้ว รัฐมนตรีเป็นเพียงผู้อ่านคำตอบกระทู้ซึ่งข้าราชการประจำเป็นผู้เขียนให้เท่านั้น¹³ และเมื่อกระทู้ถามไม่ได้รับความสนใจและมีความสำคัญต่อสภามากเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดปัญหากระทู้ค้างตอบเป็นจำนวนมาก

4.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระทู้ถามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบทบัญญัติข้อบังคับการประชุม ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทำให้รัฐมนตรีไม่มีความกระตือรือร้นในการควบคุมกำกับดูแลข้าราชการประจำ รวมทั้งทำให้รัฐบาลไม่มีความรับผิดชอบในการทำงานเท่าที่ควร เพราะ ได้ให้สิทธิต่อรัฐมนตรีในการตอบกระทู้ถามว่าจะทำเมื่อใดก็ได้หรือจะไม่ตอบก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้จะได้นำหลักเกณฑ์และบทบัญญัติเกี่ยวกับกระทู้ถามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 รวมทั้งข้อกำหนดในการดำเนินการตั้งกระทู้ถามตามข้อบังคับการประชุมมาแสดงเปรียบเทียบให้เห็นดังนี้

¹³ สฤษฏ์ชัย เอนกเวียง, ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยวิธีตั้งกระทู้ถาม, วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2537 หน้า 234

ตารางที่ 32

เปรียบเทียบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|---|--|
| <p>ม.157 "ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน</p> | <p>ม.136 "ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน</p> | <p>ม.149 "ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน</p> <p>การตอบกระทู้ถามวรรคหนึ่ง ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้ว่าฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธาน</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|---|---|---|
| | | วุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีเห็นว่า เป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เป็นส่วนรวมหรือจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้ |

ตารางที่ 33

เปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมที่ใช้ดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถาม

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|---|--|
| <p>ข้อ 67 การตั้งกระทู้ถาม ให้เสนอล่วงหน้า เป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความ เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา</p> <p>ข้อเท็จจริงใด ๆ ที่อ้าง ประกอบกระทู้ถามต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้จะมีได้ยืนยันหลักฐานรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบ ก็ให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก</p> | <p>ข้อ 112 การตั้งกระทู้ถาม ให้เสนอล่วงหน้า เป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยมีข้อความ เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และให้ระบุด้วยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือในที่ประชุมรัฐสภา</p> <p>ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถาม ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบ ให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก</p> | <p>ข้อ 113 การตั้งกระทู้ถาม ให้เสนอล่วงหน้า เป็นหนังสือ โดยมีข้อความ เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย</p> <p>ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถาม ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบ ให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก</p> |

(ต่อ)

| <p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517</p> | <p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521</p> | <p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534</p> |
|--|--|--|
| <p>คำถาม ข้อเท็จจริงตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องไม่พุ่มเพื่อย วนเวียน ช้ำซาก หรือมีลักษณะ เป็นท่านองอภิปราย</p> <p>ข้อ 68 กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เป็นเชิงประชดเสียดสีหรือแกล้งใส่ร้าย</p> <p>(2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก</p> <p>(3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่า ไม่ตอบ</p> <p>(4) เป็นการให้ข้อความเห็น</p> <p>(5) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย</p> | <p>คำถาม ข้อเท็จจริงตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องไม่พุ่มเพื่อย วนเวียน ช้ำซาก หรือมีลักษณะ เป็นการอภิปราย</p> <p>ข้อ 113 กระทู้ถาม แต่ละกระทู้ นั้น ให้ตั้งคำถามและซักถามได้ เฉพาะคนเดียว</p> <p>ข้อ 114 กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เป็นเชิงประชดเสียดสีหรือแกล้งใส่ร้าย</p> <p>(2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก</p> <p>(3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่า ไม่ตอบ</p> <p>(4) เป็นการให้ข้อความเห็น</p> <p>(5) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย</p> | <p>การอภิปราย</p> <p>ข้อ 114 กระทู้ถาม แต่ละกระทู้ นั้น ให้ตั้งคำถามและซักถามได้ เฉพาะคนเดียว</p> <p>ข้อ 115 กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เป็นเชิงประชดเสียดสีหรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย</p> <p>(2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก</p> <p>(3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่า ไม่ตอบ</p> <p>(4) เป็นการให้ข้อความเห็น</p> <p>(5) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|---|--|--|
| <p>(6) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ</p> <p>(7) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ</p> <p>ข้อ 69 ระบุตามข้อ 68 (3) นั้น จะต้องถามขึ้นใหม่ได้ในเมื่อมีสาระสำคัญต่างกัน หรือเหตุการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อตั้งกระทู้ถามครั้งก่อน</p> <p>ข้อ 70 ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย</p> | <p>(6) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ</p> <p>(7) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ</p> <p>ข้อ 115 ระบุตามข้อ 114 (3) นั้นจะตั้งถามขึ้นใหม่ได้ในเมื่อมีสาระสำคัญต่างกัน หรือเหตุการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อตั้งกระทู้ถามครั้งก่อน</p> <p>ข้อ 116 กรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัย หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย</p> | <p>(6) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ</p> <p>(7) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ</p> <p>ข้อ 116 ระบุตามข้อ 115 (3) นั้นจะตั้งถามขึ้นใหม่ได้ในเมื่อมีสาระสำคัญต่างกัน หรือเหตุการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อตั้งกระทู้ถามครั้งก่อน</p> <p>ข้อ 117 กรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัย หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|--|---|
| <p>ร้อยหรือศีลธรรม หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรับผิดชอบ หรือดำเนินการโดยทันที นั้น จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้</p> <p>ข้อ 71 ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ใดที่สมาชิกตั้งถามมาเป็นกระทู้ถามตามข้อ 67 ข้อ 68 ข้อ 69 หรือข้อ 70 หรือไม่</p> <p>การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่งเป็นประการใด ให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น</p> | <p>หรือศีลธรรมอันดี หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรับผิดชอบ หรือดำเนินการโดยทันที นั้น จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้</p> <p>ข้อ 117 ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดที่สมาชิกตั้งถามมาเป็นหรือไม่เป็นกระทู้ถามตามข้อ 112 ข้อ 114 ข้อ 115 หรือข้อ 116</p> <p>การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่งเป็นประการใด ให้เลขาธิการรัฐสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น</p> | <p>หรือศีลธรรมอันดี หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะต้องรับผิดชอบ หรือดำเนินการโดยทันที จะตั้งเป็นกระทู้ถามกรณีเร่งด่วนก็ได้</p> <p>ข้อ 118 ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดที่สมาชิกตั้งถามมาเป็นหรือไม่เป็นกระทู้ถามตามข้อ 113 ข้อ 115 ข้อ 116 หรือข้อ 117</p> <p>หรือวินิจฉัยว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือตอบในที่ประชุมสภา ตามมาตรา 149 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|--|--|
| <p>ข้อ 72 ให้ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และโดยปกติให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งไป แต่ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามด่วน ให้แจ้ง ไปด้วยว่า ได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวนี ให้ประธานสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะ</p> | <p>ข้อ 118 ให้ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และโดยปกติให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งไป แต่ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามด่วน ให้ประธานสภารีบจัดส่งกระทู้ถามด่วนนั้นไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และให้แจ้ง ไปด้วยว่า ได้กำหนดจะให้ผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวนี ให้ประธาน</p> | <p>การวินิจฉัยดังกล่าวในวรรคหนึ่ง เป็นประการใดให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถามนั้น</p> <p>ข้อ 119 ให้ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถาม ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่า จะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา หรือในที่ประชุมสภาตามข้อ 118 ไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุ</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|---|---|
| <p>ได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา</p> | <p>สภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา</p> <p>ในกรณีที่ประธานสภาไม่อาจบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดระยะเวลา เวลาตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบและเจ้าของกระทู้ถาม</p> | <p>ขัดข้อง ไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ</p> <p>ในกรณีที่ เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ส่งไปตามวรรคหนึ่ง และให้แจ้งรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง ไปด้วยว่าจะกำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องนั้นในการประชุมครั้งใด การกำหนดเวลาดังกล่าวให้ประธานสภาคำนึงถึงความสำคัญของเหตุการณ์และความสนใจของประชาชน ซึ่งควรจะได้ทราบโดยปัจจุบันนั้นเป็นหลักพิจารณา หากประธานสภาไม่อาจบรรจุกระทู้</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|---|---|
| <p>ข้อ 73 การจัดลำดับกระทู้ถามนั้น ถ้ามีกระทู้ถามด่วน ให้จัดไว้ในลำดับก่อนกระทู้ถามธรรมดา</p> <p>ข้อ 75 ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนกระทู้ถามของตนได้</p> <p>เมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถาม ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่</p> | <p>ข้อ 119 เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถาม ให้ประธานอนุญาตให้ถามตามลำดับ</p> <p>ถ้ามีกระทู้ถามด่วนให้ประธานอนุญาตให้ถามก่อน</p> <p>กระทู้ถามธรรมดา ถ้ามีกระทู้ถามด่วนหลายกระทู้ ให้ประธานอนุญาตให้ถามก่อนหลังตามที่ประธานเห็นสมควร</p> <p>ข้อ 120 ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนกระทู้ถามได้</p> <p>เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถามของผู้ใด ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถาม</p> | <p>ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ</p> <p>ข้อ 120 เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถาม ให้ประธานอนุญาตให้ถามตามลำดับ</p> <p>ข้อ 121 ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนกระทู้ถามได้</p> <p>เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถามของผู้ใด ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถาม</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|---|---|
| <p>ถาม หรือ ไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่า ได้ถอนกระทู้ถามนั้น</p> <p>ข้อ 76 เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว แต่คำตอบยังไม่ครบถ้วน หรือไม่ชัดเจนพอ ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก ถ้าประธานอนุญาต แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามครั้ง</p> | <p>ไม่ถาม หรือ ไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่า กระทู้ถามนั้นตกไป</p> <p>ข้อ 121 การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีให้นำข้อ 121 วรยศสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไป เพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานอนุญาต</p> <p>การซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น</p> <p>ข้อ 112 รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้</p> | <p>ไม่ถาม หรือ ไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่า กระทู้ถามนั้นตกไป</p> <p>ข้อ 122 การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีให้นำข้อ 113 วรยศสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไป เพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานอนุญาต</p> <p>การซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น</p> <p>ข้อ 122 รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้</p> |

(ต่อ)

| รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 |
|--|---|---|
| <p>ข้อ 77 ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ จะให้มีการตอบกระทู้ถามได้มากน้อยเท่าใด ให้เป็นอำนาจของประธานที่จะพิจารณาเห็นสมควร</p> <p>ข้อ 74 ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มิให้จัดระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถามโดยให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่</p> <p>ข้อ 78 กระทู้ถามใดที่รัฐมนตรียังไม่ตอบ ให้เป็นอันระงับไปเมื่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง</p> | <p>แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด</p> <p>ข้อ 123 การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกินห้ากระทู้ แต่หากมีกรณีจำเป็น หรือเร่งด่วน ประธานสภาจะ ได้บรรจุกระทู้ถามเกินกว่าห้ากระทู้ก็ได้</p> <p>ข้อ 124 การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่</p> <p>ข้อ 125 กระทู้ถามใดที่รัฐมนตรียังมิได้ตอบ ให้เป็นอันระงับไปเมื่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง</p> | <p>แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุม และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด</p> <p>ข้อ 123 การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกินห้ากระทู้ แต่หากมีกรณีจำเป็น หรือเร่งด่วน ประธานสภาจะ ได้บรรจุกระทู้ถามเกินกว่าห้ากระทู้ก็ได้</p> <p>ข้อ 125 การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวเกินกว่าหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่</p> <p>ข้อ 125 กระทู้ถามใดที่รัฐมนตรียังมิได้ตอบ ให้เป็นอันระงับไปเมื่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง</p> |

เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามเปรียบเทียบกับแล้ว จะเห็นได้ว่า มีสาระสำคัญและรายละเอียดคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่มาก ถึงแม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 จะได้กำหนดให้ตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และ 2521 แต่ในข้อบังคับการประชุมสภากลับมีความเปิดกว้างให้มีการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาได้เหมือนเดิมโดยให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎร สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาได้ตามข้อ 118 และข้อ 119 แต่อย่างไรก็ตามจากเนื้อหาและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรวมทั้งข้อบังคับการประชุม ได้ก่อให้เกิดสภาพที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาขึ้น โดยอาจสรุปลักษณะที่สามารถก่อให้เกิดสภาพการณ์ดังกล่าวมาแล้วได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้กับรัฐมนตรีในการที่จะไม่ตอบกระทู้ถามได้ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาปี 2522, 2535 ข้อ 122 ยังเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเลื่อนการตอบกระทู้ถามได้โดยไม่มีการกำหนดว่าจะต้องตอบภายในระยะเท่าใด และหากไม่ตอบภายในกำหนดจะเกิดผลเสียหรือโทษแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบอย่างไร จึงทำให้กระทู้ถามไม่มีผล และสภาพในการบังคับรัฐมนตรีอันเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกสภาไม่สามารถที่จะตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีได้อย่างทันทั่วทั้ง และมีประสิทธิภาพที่ดี

2. จำนวนกระทู้ถาม ขั้นตอนการถามตอบกระทู้ รวมทั้งข้อบังคับเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการถามตอบกระทู้ถามนั้น ไม่สัมพันธ์และสอดคล้องกันกับความเป็นจริง เพราะจากข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนที่เกี่ยวกับกระทู้ถาม จะเห็นได้ว่าการที่กระทู้ถามจะได้รับการตอบจากรัฐมนตรีโดยเฉพาะการตอบในที่ประชุมสภานั้น มีขั้นตอนมากมายหลายขั้นตอนและต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรอย่างน้อยประมาณ 30 วัน เพื่อให้ผ่านกระบวนการทุกขั้นตอน แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วยังต้องรวมถึงระยะเวลาการเตรียมตัวตอบกระทู้ของรัฐมนตรี ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องใช้เวลานานเท่าใดในการเตรียมตัวให้พร้อมที่จะตอบกระทู้ นอกเหนือไปว่านั้นยังมีการเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีสามารถเลื่อนการตอบกระทู้ถามไปได้อีก ทำให้เห็นได้ชัดว่าระยะเวลาที่กำหนด

ไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ไม่ได้สัมพันธ์กับข้อบังคับอื่น ๆ รวมทั้งการกำหนดให้บรรจุกระทู้ถามเข้าวาระการประชุมสภาแต่ละครั้งไม่เกิน 5 กระทู้ ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนกระทู้ถาม ซึ่งมีเป็นจำนวนมากประกอบการประชุมสภามีระยะเวลาที่น้อยมาก โดยสมัยประชุมหนึ่ง ๆ จะมีเวลาประมาณ 90 วัน หากประชุมสภาละครั้งก็จะมีเวลาการประชุมเพียงสิบกว่าวัน จึงทำให้สมัยการประชุมหนึ่ง ๆ สามารถบรรจุกระทู้เข้าระเบียบวาระได้น้อย ซึ่งจากลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดความคับคั่งค้างของกระทู้ถามในสภา และไม่ได้รับการตอบหรือการตอบกระทู้ได้ล่าช้า ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนไม่สามารถที่จะควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3. การเปิดโอกาสให้ประธานสภา มีอำนาจเด็ดขาดในการดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามในสภา นอกจากรัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีสามารถที่จะไม่ตอบกระทู้ได้แล้ว ยังปรากฏว่าข้อบังคับการประชุมสภาที่ออกโดยสภาก็ได้มอบอำนาจให้ประธานสภา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินการทั้งหลายในการประชุมสภา รวมทั้งในเรื่องกระทู้ถามด้วย เป็นผู้ที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาในการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับกระทู้ถาม อาทิเช่น มีอำนาจที่จะวินิจฉัยกระทู้ถามว่าเป็นประเภทใด เป็นกระทู้ที่จะต้องตอบในที่ประชุมสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษาการวินิจฉัยว่ากระทู้มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ รวมทั้งมีอำนาจสั่งระงับกระทู้ถามที่เข้าลักษณะต้องห้ามด้วย(ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 71 ปี 2514 ข้อ 117 ปี 2521 และข้อ 118 ปี 2535) ซึ่งจากการให้อำนาจประธานสภา ใช้ดุลยพินิจได้นั้น เป็นการเปิดโอกาสและเป็นช่องทางที่ทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้เปรียบฝ่ายรัฐสภา เพราะในความเป็นจริงทั่วไปแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากสมาชิกพรรคการเมืองรวมรัฐบาล จึงย่อมอาจจะถูกกดดันจากฝ่ายรัฐบาลจนทำให้เสียความเป็นกลางได้ เพราะถึงแม้กระทู้ถามจะเป็นกระทู้ถามที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ไปกระทบเข้ากับเสถียรภาพของรัฐบาลแล้ว กระทู้ถามประเภทนี้อาจจะตกไป หรือต้องไปรอคิวตอบเป็นเวลานานจนเหตุการณ์ล่วงเลยความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบควบคุมรัฐบาลไปแล้ว ซึ่งการเปิดให้ใช้ดุลยพินิจของประธานสภามากเช่นนี้ ส่งผลทำให้ปัญหาที่สำคัญของประเทศชาติไม่ได้รับการแก้ไข หรือแก้ไขล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งอาจทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร ไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ จนอาจถึงขั้นที่เรียกได้ว่าประสบความล้มเหลว

4. จากสถิติกระทู้ถามรวมทั้งหมดพบว่า อุปสรรคสำหรับมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามที่สำคัญประการหนึ่ง คือปัญหาการยุบสภาผู้แทนราษฎร และการปฏิบัติรัฐประหาร จากการศึกษาพบว่า ในจำนวนกระทู้ถามรวมทั้งหมด 3,018 กระทู้ มีกระทู้ที่ตกไปไม่ได้ตอบโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎร และการถูกรัฐประหารนั้นมีถึงจำนวน 1,496 กระทู้ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของกระทู้ถามทั้งหมด ซึ่งนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งต่อการควบคุมรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งในประเด็นนี้อาจจะต้องพิจารณาอีกด้านหนึ่งว่า ถ้าสภาและคณะรัฐบาลอยู่ตรงตามวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือการปฏิบัติรัฐประหารเกิดขึ้นแล้ว รัฐบาลจะมีความสามารถที่จะตอบกระทู้ได้หมดทุกเรื่องหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้เมื่อได้พิจารณาจากปริมาณของกระทู้ถามที่มีจำนวนมาก และจากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาฯ เกี่ยวกับกระทู้ถามตามที่กล่าวมาแล้ว เห็นว่าแม้รัฐบาล และรัฐสภาจะอยู่ในตำแหน่งจนครบตามวาระก็ ไม่อาจจะตอบกระทู้ถามได้ครบทุกเรื่อง

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปแล้ว การตั้งกระทู้ถามเป็นแนวทางหนึ่งที่สมาชิกรัฐสภาใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ตามวิถีทางของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยส่วนใหญ่นิยมที่จะใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามเป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะทำได้ง่ายและสะดวก รวมทั้งเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถกระทำได้ตามลำพัง โดยไม่ต้องร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ ในการยื่นกระทู้ถาม และจากปริมาณกระทู้ถามที่มีสมาชิกเสนอถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นจำนวนมากย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกรัฐสภา และถึงแม้ว่ากระทู้ถามจะ ไม่อาจที่จะเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา ไม่ได้ให้อำนาจประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยวิธีนี้ก็ตาม แต่กระนั้นกระทู้ถามก็ยังสามารถเป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุม ตรวจสอบ และกำกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ในระดับหนึ่ง

2.2 การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

หลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ระบบรัฐสภานั้น ก็คือการให้อำนาจรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะตรวจสอบ กำกับและควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญจะ ได้กำหนดไว้ และมาตรการใน

การควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีด้วยการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
รัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้นก็ เป็นอีกรูปแบบ หรือวิธีการอย่างหนึ่งในการควบคุมการ
บริหารงานราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง ของ
ประชาชนจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยการเปิด
อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ เอาไว้ทุกฉบับ โดย
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 ที่นำการศึกษานี้ก็ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจ
ของรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติ
ไม่ไว้วางใจไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 159 บัญญัติว่า
" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ
สภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็น
รายตัวหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปราย
นั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำ
ในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดของสภา

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ
สภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิ์ที่จะเข้าชื่อ
เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัว หรือทั้งคณะ อีกตลอดสมัย
ประชุมนั้น"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 137 บัญญัติว่า
" สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ
สภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็น
รายตัวหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปราย
นั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำ

ในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิ์ที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะ อีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 150 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระ เบียบวาระ เปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิ์ที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะ อีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ได้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารนี้เป็นไปในทำนองเดียวกันคือ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยวุฒิสภานั้นไม่มีอำนาจดำเนินการในกรณีนี้แต่อย่างใด เว้นแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ที่มีบทเฉพาะกาลในมาตรา 203(3) ที่กำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือสามารถลงมติได้เมื่อการอภิปรายสิ้นสุด แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 203 ของบทเฉพาะกาลนี้ก็ห้ามวุฒิสมาชิกเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ นั้นเป็นอำนาจ

โดยเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างจากการควบคุมด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามที่กำหนดให้เป็นอำนาจของสมาชิกทุกคนไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ตาม การใช้มาตรการควบคุมตรวจสอบด้วยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้ นับได้ว่าเป็นมาตรการที่รุนแรง และเด็ดขาดที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะพึงกระทำต่อฝ่ายบริหาร เพราะอาจส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในฝ่ายบริหารขึ้นได้ หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด เพราะจะทำให้ฐานะของฝ่ายบริหารต้องสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 187 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 159"

และมาตรา 188 บัญญัติว่า "ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ (5) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 159"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 154 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง คือ

(1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137"

และมาตรา 155 บัญญัติว่า "ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ "สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 168 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 150"

และมาตรา 169 บัญญัติว่า "ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (5) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 150"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทุกฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์ของการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีไว้เป็นทำนองเดียวกันว่า จะต้องสิ้นสุดลง หากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนด้วยจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงยิ่งต่อสถานะภาพของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษาได้พบสถิติข้อมูลว่า สภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้เงื่อนไขแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ตั้งแต่ พ.ศ.2518-พ.ศ. 2535 ได้ดำเนินบทบาทการควบคุมคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารโดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะจำนวน 18 ครั้ง ตามที่ได้กล่าวในรายละเอียดไว้ในบทที่ 5 ของรายงานนี้ และจะได้นำเอาสถิติข้อมูลดังกล่าวนี้มาทำการวิเคราะห์สรุปการศึกษาถึงบทบาทของรัฐสภาในกรณีต่อไป โดยก่อนอื่นจะได้เปรียบเทียบรายละเอียดเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จำนวน 18 ครั้งที่ผ่านมาดังนี้

ตารางที่ 34

แสดงสถิติการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ
ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2518-2535

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|--|---|--|----------------------------|--|
| 12 ม.ค.19 | นายชัชวาลย์ ชมพู- แดง กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 54 คน | ทั้งคณะ | การบริหารราชการแผ่นดินผิด พลาด ประชาชน เดือดร้อน | - | ญัตติตกไป เพราะ มีการยุบสภา เมื่อ 12 ม.ค.2519 |
| 27 ก.ย.12 | ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ สส. ฝ่ายค้าน รวม 156 คน | รายบุคคล 4 กระทรวง คือ คมนาคม, พาณิชย์, มหาดไทย และ อุตสาหกรรม | ล้มเหลวในการ ปฏิบัติราชการ ประชาชนเดือด- ร้อน | 10 ต.ค.22 | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว้วางใจ รมต.ที่ถูก อภิปรายทุกคน |

(ต่อ)

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|--|---|---|----------------------------|---|
| 27 ก.พ.23 | ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ สส. ฝ่ายค้าน รวม 206 คน | ทั้งหมด | บริหารราชการ แผ่นดินผิดพลาด ล้มเหลว สิ้นค้า แพง ประชาชน เดือดร้อน และ ไม่สนับสนุนการ ปกครองแบบ ประชาธิปไตย | - | ยุติตกไปเพราะ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมนันทน์ นายภา ลาออกเมื่อ 29 ก.พ.2523 |
| 2 ก.ย.23 | นายสมัคร สุนทร- เวช กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 94 คน | รายบุคคล จำนวน 3 กระทรวงได้แก่ พาณิชย์, มหาดไทย และ อุตสาหกรรม | สินค้าราคาแพง ควบคุมไม่ได้ ประชาชนไม่มั่น- คงปลอดภัยใน ชีวิตทรัพย์สิน น้ำมันขึ้นราคา | - | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว วางใจรัฐมนตรี ที่ถูกอภิปรายทั้ง 3 กระทรวง |
| 21 พ.ค.25 | พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมนันทน์ กับ สส. ฝ่ายค้าน รวม 65 คน | รายบุคคล 8 กระทรวงได้แก่ คลัง, เกษตร และสหกรณ์, | ลดค่าเงินบาท ราคาข้าวเปลือก ตกต่ำสินค้าขึ้น ราคา ปัญหาชาว | 2-3 มิ.ย. 2525 | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว วางใจรัฐมนตรี ทั้ง 8 กระทรวง |

(ต่อ)

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|--|--|--|----------------------------|--|
| | | พาณิชย์, อุตสาหกรรม, คมนาคม, มหาดไทย, ศึกษาธิการและ ต่างประเทศ | ไร้อ้อยทุจรีใน วงราชการ การ เกิดอาชญากรรม ร้ายแรง อาวุธ สงคราม ปัญหา การฝากเด็กเข้า โรงเรียนและ การค้ายาเสพติด โดยอาศัยเอก- สิทธิ์ทางการทูต | | |
| 30 มี.ย.26 | พล.ต.ประมาณ อดิเรกสาร กับ สส.ฝ่ายค้าน รวม 98 คน | รายบุคคล 1 กระทรวง คือ นายสมัคร สุนทรเวช รวมา คมนาคม | การขึ้นราคาค่า โดยสารรถ ประจำทางทำให้ ประชาชนเดือด- ร้อน | 13 ก.ค.26 | สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติให้ผ่าน ระเบียบวาระการ อภิปรายนี้ไปโดย ไม่มีการลงมติให้ หรือไม่ให้ความไว วางใจแต่อย่างใด ตามที่ สส.รัฐบาล เสนอในที่ประชุม |

(ต่อ)

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|---|--|--|----------------------------|---|
| 8 ก.ย.26 | พล.ต.ประมาธ อดิเรกสาร กับ สส.ฝ่ายค้าน รวม 78 คน | รายบุคคล 1 กระทรวงได้แก่ พล.อ.สิทธิ จิรโรจน์ รมว. มหาดไทย | การล้มเหลวใน การบริหารราช- การ โจรผู้ร้าย ชุกชุม การแพร่ ระบาดของยา เสพติด รวมทั้ง การบริหารงาน โดยใช้อารมณ์ | 15 ก.ย.26 | สภาผู้แทนราษฎร ให้ความไว้วางใจ |
| 3 ม.ค.27 | พล.ต.ประมาธ อดิเรกสาร กับ สส.ฝ่ายค้าน รวม 100 คน | รายบุคคล 5 กระทรวงได้แก่ คลัง, พาณิชย, เกษตรและสห- กรณ์, อุตสาห- กรรม, มหาด- ไทย | การบริหารงาน ของรัฐมนตรี แต่ละกระทรวง ล้มเหลว ประชา ชนเดือดร้อน เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ สินค้า ราคาแพง ชาว นาขายข้าวไม่ได้ ราคา และโจร ผู้ร้ายชุกชุม | - | ญัตตินี้ตกไปเพราะ ขัดกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 137 เพราะผู้เสนอขอ เปิดอภิปราย จำนวนหนึ่งขาดคุณสมบัติ รายชื่อที่ เสนอขอเปิดจึงไม่ พอดตามหลักเกณฑ์ |

(ต่อ)

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|--|---|--|----------------------------|--|
| 27 ม.ค.27 | พล.ต.ประมาธ อดิเรกสาร กับ สส.ฝ่ายค้านอีก จำนวนหนึ่ง | พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี | การบริหารราช- การแผ่นดิน เศรษฐกิจการ เมือง และสังคม ผิดพลาดล้มเหลว | - | ผู้ตดินี้ตก ไปไม่มี การอภิปราย เพราะจำนวน สส ที่เสนอขอเปิดอภิ- ปรายไม่ครบตาม หลักเกณฑ์ของรัฐ- ธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 137 |
| 3 พ.ค.28 | พล.ต.ประมาธ อดิเรกสาร กับ สส ฝ่ายค้าน รวม 88 คน | นายกรัฐมนตรี กับรัฐมนตรี กระทรวงอื่น ได้แก่ คลัง, ทหารม, เกษตร และสหกรณ์, มหาดไทย | บริหารประเทศ ไปในทางเสีย หาย ทำให้เกิด ความล้มเหลวใน | - | ผู้ตดินี้ตกไปเพราะ สภาผู้แทนได้ทำ การพิจารณาแล้ว ลงมติในวันที่ 28 2528 ว่านายก- รัฐมนตรีไม่ได้มี ฐานะ เช่นเดียวกับ รัฐมนตรีตามที่ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ เสนอ |

(ต่อ)

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|--|--|--|----------------------------|--|
| 31 พ.ค.28 | พล.อ.ประมาณ อดิเรกสาร กับ สส. ฝ่ายค้าน รวม 84 คน | รายบุคคล 4 กระทรวง ได้แก่ คลัง, คมนาคม อุตสาหกรรม และ พาณิชย | การปฏิบัติงาน ของกระทรวง ล้มเหลว ประชา ชนเดือดร้อน | 5 มี.ย.28 | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว วางใจรัฐมนตรี ทั้ง 3 กระทรวง |
| 25 ก.ย.29 | นายบุญเที่ยง ทอง- สวัสดิ์ กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 85 คน | รายบุคคล 1 กระทรวง คือ รมว.พาณิชย์ | กรณีการนำเข้า ไม้ซุงจากพม่า จำนวน 2 ครั้ง | 8 ต.ค.29 | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว วางใจ |
| 9 เม.ย.30 | นายบุญเที่ยง ทอง- สวัสดิ์ กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 83 คน | ทั้งคณะ | ความไม่สงบ- เรียบร้อยใน ประเทศ ข้าราชการทุจริต การบริหารด้าน การเงินล้มเหลว และคณะรัฐมนตรี ไร้ประสิทธิภาพ ในการทำงาน | - | ผู้ตดินี้ตกไปเพราะ สส.ฝ่ายค้านที่เข้า ชื่อขอเปิดอภิปราย จำนวน 15 คน ได้ขอลถอนชื่อทำให้ มีจำนวน สส.ที่ เข้าชื่อไม่ครบตาม หลักเกณฑ์ มาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 |

(ต่อ)

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|---|--|---|----------------------------|--|
| 7 ต.ค.30 | นายบุญเที่ยง ทอง- สวัสดิ์ กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 85 คน | รายบุคคล 1 กระทรวงได้แก่ นายบรรหาร ศิลปอาชา รวม คมนาคม | ใช้อำนาจหน้าที่ แสวงหาผล ประโยชน์ให้กับ ตัวเอง และพวก พ้องในเขตเลือก ตั้งของตน | 21 ต.ค.30 | สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติให้ความ ไว้วางใจ |
| 15 เม.ย.31 | นายบุญเที่ยง ทอง- สวัสดิ์ กับ สส.ฝ่าย ค้านอีกจำนวนหนึ่ง | ทั้งคณะ | การบริหารราช- การแผ่นดิน ล้ม- เหลวทั้งในด้าน ของการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม | - | ผู้ตดินี้ตกไปไม่มี การอภิปราย เพราะมีการยุบ สภาเกิดขึ้น เมื่อ 29 เม.ย.2531 |
| 6 ต.ค.31 | นายณรงค์ วงศ์- วรรณ กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 115 คน | รายบุคคลได้แก่ นายสันติ ชัย- วีรัตน์ะ รพช. มหาดไทย | การใช้อำนาจ หน้าที่มีขอให้มี การเจาะบ่อน้ำ บาดาลในบ้าน ของตนเอง | 19 ต.ค.31 | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว้วางใจ |

(ต่อ)

| วัน/เดือน/ปี ที่ยื่นเสนอฯ | ผู้เสนอขอเปิด อภิปราย | รัฐมนตรีที่ถูก ขอเปิดอภิปราย | เหตุผลที่ขอ เปิดอภิปราย | วัน/เดือน/ปี ที่อภิปราย | ผลการอภิปราย |
|------------------------------|---|--|--|----------------------------|--|
| 30 มิ.ย.32 | นายณรงค์ วงศ์- วรรณ กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 77 คน | รายบุคคล 4 กระทรวง คือ พาณิชย์, เกษตรและสห- กรณ์, วิทยา- ศาสตร์และ เทคโนโลยีฯ ประจำ สำนักงาน นายฯ | ไม่มีประสิทธิภาพ การบริหารงาน และการปฏิบัติ หน้าที่ไม่ซื่อสัตย์ สุจริตแสวงหา ประโยชน์ให้กับ ตัวเองและพวก พ้อง | 19-20 ก.ค.2532 | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐมนตรี ทั้ง 4 กระทรวง |
| 21 มิ.ย.33 | นายณรงค์ วงศ์- วรรณ กับ สส.ฝ่าย ค้าน รวม 127 คน | ทั้งหมด | ล้มเหลวในการ บริหารราชการ แผ่นดิน และตัว รัฐมนตรีไร้ ประสิทธิภาพใน การทำงานมี ความประพฤติดีไป ในทางทุจริตคิด มิชอบ | 18-20 ก.ค.2533 | สภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความไว้วางใจ |

ที่มา : งานสถิติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อพิจารณาจากตารางข้อมูลสถิติของการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะดังกล่าวนี้ก็สามารถที่จะนำไปวิเคราะห์หาข้อสรุปเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาในการทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ด้วยมาตรการ เช่นนี้ได้ดังนี้คือ

1. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ได้มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปในลักษณะเช่นนี้ได้ ซึ่งต่างจากการตั้งกระทู้ถามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาที่จะสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้สามารถที่จะสะท้อนให้เห็นได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยระบบรัฐสภานั้น จะให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และเป็นสภาตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากกว่าวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง
2. จากสถิติการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจำนวน 18 ครั้ง ตามที่ปรากฏในตารางนั้น ปรากฏว่าเป็นบทบาทการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านทุกครั้ง อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงประการหนึ่งในการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในบริบทรัฐสภา ได้ว่า สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรจะแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่คอยตรวจสอบควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจังด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพวกนี้ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดอยู่กับพรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาลหรือเรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกพวกหนึ่งซึ่งสังกัดอยู่ในพรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล หรือเรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล ซึ่งสมาชิกกลุ่มนี้จะคอยให้การสนับสนุนช่วยเหลือฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลมากกว่าที่จะตรวจสอบการทำงานหรือการบริหารงานอย่างจริงจัง เว้นแต่การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมากมายนัก และจากข้อมูลดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบ การทำงานการบริหารงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เฉพาะในระหว่างที่มีฐานะ เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลเท่านั้น อันคิดไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ดำเนินบทบาทในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติอย่างจริง ไม่ว่าจะเป็น

เรื่องของการตราพระราชบัญญัติหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

3. รัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายจะได้รับคะแนนเสียงให้ความไว้วางใจมากกว่า ไม่ไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งที่มีการลงมติภายหลังเสร็จสิ้นการอภิปรายแต่ละครั้ง อันเนื่องมาจากสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ นั่นก็คือ สมาชิกพรรคการเมืองกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหาร หรือรัฐมนตรี ดังนั้นในการลงมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ก็จะยกมือให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายทุกครั้ง โดยในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านก็จะยกมือไม่ให้ความไว้วางใจทุกครั้งเช่นกัน และด้วยจำนวนสมาชิกที่มากกว่า ดังนั้นรัฐมนตรีที่ถูกอภิปราย จึงได้รับความไว้วางใจในการลงมติโดยตลอด จนกลายเป็นสิ่งที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า ผลการอภิปรายในแต่ละครั้งจะเป็นอย่างไร อันสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยมาตรการนี้มีน้อยมากหรือเกือบจะ ไม่มีผลในทางปฏิบัติได้เลย

4. ฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะมีความได้เปรียบในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเดียวที่มีจำนวนมากกว่าฝ่ายค้านที่เสนอเปิดอภิปราย ซึ่งจะช่วยยกมือสนับสนุนให้ความไว้วางใจในการลงมติแล้ว ยังปรากฏว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาฯ ยังมีส่วนเอื้ออำนวยให้กับฝ่ายบริหารที่ถูกอภิปรายได้รับประโยชน์ จนทำให้การอภิปรายของฝ่ายค้านไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เช่น การกำหนดให้มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเป็นไปได้ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกับคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร รวมทั้งการตั้งสิทธิของฝ่ายค้านที่ไม่สามารถจะยื่นขอเปิดอภิปรายได้อีกตลอดสมัยประชุม เมื่อคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ทำให้แม้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารจะดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดเกิดขึ้นภายหลังการลงมติเกิดขึ้น แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านก็ไม่สามารถใช้มาตรการนี้ได้อีกต้องรอจนเปิดสมัยประชุมครั้งต่อไป ซึ่งอาจล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำงานของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ในข้อบังคับการประชุมสภาว่าด้วยการอภิปรายในสภา ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการดำเนินการอภิปราย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุวาระการอภิปราย การอนุญาตให้สมาชิกผู้ใดผู้หนึ่งลุกขึ้นอภิปรายการใช้ดุลพินิจของประธานสภา

กำหนดระยะเวลาการอภิปราย การยุติการอภิปราย หรือการดำเนินการในเรื่องใดๆ ล้วนแต่เป็นสิทธิที่เด็ดขาดและชอบธรรมของประธานสภาแต่ผู้เดียวเท่านั้น แม้ในหลักการประธานสภาจะต้องวางตัวเป็นกลางในการอภิปราย แต่ในความเป็นจริงแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง จึงทำให้มีความโน้มเอียงไปในทางที่จะเกื้อหนุนและ อื้ออานวยประโยชน์ให้ฝ่ายรัฐบาลในการอภิปราย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นมีอิทธิพลครอบงำ และสามารถควบคุมการอภิปรายให้เป็นไปตามความต้องการได้โดยตลอด

ดังนั้น โดยสรุปแล้วแม้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะจะเป็นมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั่นจะเป็นมาตรการที่รุนแรงอันอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในฝ่ายบริหารได้ เช่น ทำให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง หากคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หรืออาจทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว มาตรการดังกล่าว ไม่อาจที่จะมีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ อันเนื่องมาจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร รวมทั้งเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกับในข้อบังคับการประชุมสภาที่มีส่วน อื้ออานวยประโยชน์ให้กับฝ่ายบริหารเป็นอย่างมาก ทำให้ฝ่ายบริหารนั้นสามารถที่จะได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมา โดยตลอด พร้อมทั้งอ้างความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ไม่ว่าเรื่องที่ถูกรับอภิปราย หรือเนื้อหาสาระของการอภิปรายจะเป็นอย่างไรก็ตาม อันเป็นภาพสะท้อนให้เห็นได้ว่าในทางปฏิบัติและในความเป็นจริงแล้ว การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้นใช้ไม่มีผล หรือมีประสิทธิภาคน้อยมาก

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

การใช้ระบบรัฐสภาในการปกครอง เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครอง โดยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประเทศไทยได้ใช้การปกครองรูปแบบนี้โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการปกครองมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน โดยทั้งนี้การใช้ระบบรัฐสภาของไทยจะเปลี่ยนแปลงสลับไปมาระหว่างระบบสภาเดียวกับสภาคู่ หรือสองสภา โดยทั้งนี้

จะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองอยู่ในขณะนั้น และสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534 จำนวน 3 ฉบับที่นำมาใช้ศึกษาคั้งนี้ ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ระบบรัฐสภาในรูปแบบของสภาคู่ หรือสองสภา อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกของสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนกับวุฒิสภาที่สมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีซึ่งนับว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาไทยในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองและบริหารประเทศในระหว่างที่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีผลบังคับใช้อยู่ไว้อย่างชัดเจน

นอกจากโครงสร้างแล้ว รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับยังได้กำหนดถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันหลักในการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเอาไว้ โดยมีบทบัญญัติให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมาย เพื่อใช้บังคับในสังคมและการควบคุม ตรวจสอบ กำกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วยวิธีการและรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ และจากเนื้อหาสาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ก็ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ไว้อย่างชัดเจนว่ามีอำนาจและบทบาทหน้าที่อย่างไรในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการศึกษาถึงบทบาทและการทำหน้าที่ของรัฐสภาชุดต่าง ๆ จำนวน 7 ชุด ที่เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 แล้วปรากฏว่าการดำเนินบทบาทของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎหมาย หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ล้วนแล้วแต่เป็นการแสดงบทบาทและดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบทั้งหมด โดยทั้งนี้วุฒิสภาก็จะมีบทบาทน้อยมากหรือรัฐสภาบางชุด วุฒิสภา ไม่ได้แสดงบทบาททั้งในการเสนอออกกฎหมาย หรือการควบคุมฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ดังนั้น ถ้าจะกล่าวไปแล้ว บทบาทของรัฐสภาก็คือ บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนนั่นเอง

บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นบทบาทที่กระทำในฐานะที่เป็นตัวแทนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจของประชาชนแทนประชาชนที่ไม่สามารถร่วมในการใช้อำนาจด้วยตนเองโดยตรงได้ ฉะนั้นการดำเนินบทบาทและปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีจุดมุ่งหมายที่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการออกกฎหมาย หรือการกำกับ ตรวจสอบ

ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์กับประชาชนที่ตรงกับความต้องการของประชาชน

จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญจะได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจและบทบาทในการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาไว้อย่างมาก แต่ในความเป็นจริงของการปฏิบัติแล้ว จะพบว่าการดำเนินบทบาทและทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารมาโดยตลอด กล่าวคือในความเป็นจริงนั้นฝ่ายบริหารก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รวมตัวกันจนมีจำนวนเสียงข้างมาก ในสภาและทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ดังนั้น เมื่อใดที่จะต้องอาศัยสภาตัดสินใจโดยการลงมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเดียว รัฐบาลก็จะลงมติให้กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องการ โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างน้อยที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านจะไม่สามารถคัดค้านได้แม้จะมีเหตุผลที่ชอบธรรม หรือเหมาะสมเพียงใด นอกจากนี้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนในการทำหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือการควบคุมตรวจสอบ กำกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จะถูกจำกัดด้วยเนื้อหาสาระที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบางมาตรา รวมทั้งยังมีข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดขึ้นมา โดยสภาผู้แทนราษฎรที่มีฝ่ายเสียงข้างมาก เป็นพวกเดียวกับฝ่ายบริหารมากำกับการปฏิบัติหน้าที่ในสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา นี้ นอกจากจะเป็นการจำกัดบทบาทการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วในทางตรงข้ามสิ่งเหล่านี้กลับเป็นเครื่องมือที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารที่จะสามารถมีอิทธิพลชี้แนะและบงการให้สภาผู้แทนสนองตอบความประสงค์อยู่ตลอดมา และจากผลของความเป็นจริงที่ศึกษาได้นี้ จึงนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่าการที่รัฐสภาไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นสถาบันหลักในการปกครองได้นั้น มีสาเหตุมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งก็เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้แต่แรก เริ่มของการศึกษานี้

ในเชิงทฤษฎีนั้นกล่าวได้ว่า การปกครองโดยผู้ใช้ระบบรัฐสภานั้นย่อมถือว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่มีความสำคัญสูงสุดในการปกครอง โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรงที่ไม่สามารถจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้ด้วยตนเอง จึงมอบหมายให้ผู้แทนเหล่านี้ใช้อำนาจของประชาชนแทนประชาชนในการปกครองบริหารประเทศ และผู้แทนเหล่านี้ก็จะมาตกลงกันเลือกคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่บริหารประเทศ ให้เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนโดยคณะบุคคลดังกล่าว

ก็คือ ฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้น สถาบันรัฐสภาจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงสุดที่จะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำ หรือการชี้นำของฝ่ายบริหารให้กระทำการตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ และเนื่องจากสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ และแสดงบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ต้องการได้ก็ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นการจำกัดบทบาทการทำหน้าที่ของรัฐสภาไว้แล้ว ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้อีกด้วย ฉะนั้นเพื่อให้รัฐสภาเป็นสถาบันหลักในการปกครองรวมทั้งสามารถแสดงบทบาทและหน้าที่ทั้งในด้านการออกกฎหมาย และการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ดีนั้นจึงเห็นควรที่จะให้มีการแก้ไขและปรับปรุงดังนี้คือ

1. การปรับปรุงทางด้านโครงสร้างของรัฐสภาโดยการคงระบบสองสภาไว้ เพราะยังคงมีส่วนดีอยู่ในด้านของการถ่วงดุล ตรวจสอบกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ และเพื่อมิให้กลุ่มที่มีความเคยชินต่อระบบ 2 สภา เกิดความหวั่นไหวขาดความเชื่อมั่น ในระบบรัฐสภา ซึ่งในแง่ของจิตวิทยาอาจเกิดผลร้ายต่อระบบรัฐสภาของไทยได้ โดยทั้งนี้ แม้โครงสร้างจะประกอบด้วยสภาคู่ แต่ในส่วนของวุฒิสภาจะต้องลดจำนวนและบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิกให้เหลือน้อยลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและบังเกิดประสิทธิภาพที่ดีในการปฏิบัติงาน ซึ่งตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ได้กำหนดให้มีจำนวนวุฒิสภาไว้ไม่เกิน 100 คน และให้มีอำนาจหน้าที่เพียงตรวจสอบ แนะนำและถ่วงดุลร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเท่านั้น น่าจะเป็นจำนวนและบทบาทที่เหมาะสมของวุฒิสมาชิก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนและบทบาทหน้าที่ของวุฒิสมาชิกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 และ 2534 ที่กำหนดให้มีจำนวนวุฒิสมาชิกถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าเป็นจำนวนที่มากเกินไปจนอาจทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานในหน้าที่ รวมทั้งยังเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดสภาของการตอบแทนบุญคุณในทางการเมืองขึ้น โดยการให้ตำแหน่งวุฒิสมาชิกเป็นสิ่งตอบแทนแก่บุคคลที่ให้ความอุปการะสนับสนุนแก่ผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะทำให้วุฒิสมาชิกขาดความเป็นกลางในทางการเมือง เพราะจะต้องคอยดูแลระดับพรรคอง รวมทั้งสนับสนุนรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่เป็นฝ่ายเดียวกัน เพราะ เป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกมากกว่าที่จะดูแลและรักษามลประโยชน์ให้กับประชาชนโดยส่วนรวม นอกจากนี้ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ได้ให้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิกมีเพียงตรวจสอบถ่วงดุลกฎหมายก็ยอมทำให้วุฒิสมาชิกมีเวลาที่เพียงพอ และสามารถที่จะทุ่มเทความรู้ความสามารถที่มีอยู่ทำงานในหน้าที่รับผิดชอบจนบังเกิดประสิทธิภาพสูงที่สุดนอกจากนี้ยัง

เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของระบบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครอง ควรจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 และ 2534 (ก่อนการแก้ไขหลังเกิดเหตุการณ์ เดือนพฤษภาคม 2535) ที่ได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจหน้าที่แบบเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกเหนือไปจากการตรวจสอบกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่แล้ว ยังขัดต่อหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย สำหรับที่มาของวุฒิสมาชิกควรจะมีที่มาจากการผสมผสานกันระหว่างการเลือกตั้งและแต่งตั้ง โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรทำการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเจ้าทำหน้าที่วุฒิสมาชิก และให้คณะกรรมการชุดนี้ทำการคัดเลือกบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ และมีคุณสมบัติที่ไม่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกขึ้น โดยให้มีจำนวนมากกว่าจำนวนตำแหน่งของวุฒิสมาชิกที่มีอยู่จริงประมาณ 3-5 เท่า แล้ว จากนั้นให้บุคคลเหล่านี้ทำการคัดเลือกกันเองโดยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกด้วยคะแนนลำดับที่ 1-100 นั้นทางประธานสภาผู้แทนราษฎรจะได้นำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ เสนอต่อองค์พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งให้เป็นวุฒิสมาชิกต่อไป โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าว ทั้งนี้วุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งนี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ไม่ผูกพันกับการเปลี่ยนแปลงด้วยวิถีทางประชาธิปไตยของสภาผู้แทนราษฎร เช่น การถูกยุบสภา หรือการครบวาระ 4 ปี ของสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกด้วยวิธีการตัวนี้เชื่อว่าจะทำให้วุฒิสมาชิกมีความเป็นกลาง และมีอิสระในการทำงานในความรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ เพราะมีที่มาจากขบวนการคัดเลือกที่ไม่ต้องอาศัยความผูกพันใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทำให้ไม่ต้องมาคอยพะวงที่จะต้องดูแลให้การสนับสนุนรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารที่เป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกเหมือนที่ผ่านมา จนทำให้เกิดภาพลักษณ์ไปในทำนองว่าวุฒิสภาโดยวุฒิสมาชิกนั้นเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่คอยให้การสนองตอบในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นความประสงค์หรือความต้องการของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล

สำหรับในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เห็นว่าควรที่จะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าในด้านของการออกกฎหมายหรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้รับความเชื่อถือศรัทธา และมีศักดิ์ศรี รวมทั้งมีพลังที่เข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้เกิดขึ้น สมกับที่เป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหลาย โดยการปรับปรุงโครงสร้างและแนวทางการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ

สูงสุด อาทิ การจัดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ หรือมีความรู้ความสามารถทางวิชาการด้านต่าง ๆ ประจำสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินกิจการทางการเมืองในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนมีความรอบรู้และมีการเตรียมตัวที่ดี มีข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะต้องอภิปรายในสภาอย่างแท้จริง อันจะส่งผลทำให้การอภิปรายมีเนื้อหาสาระที่ลึกซึ้ง และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าที่เป็นอยู่ในสภาพปัจจุบันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มักจะอาศัยความสามารถส่วนตัวเป็นส่วนใหญ่ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการเสนอกฎหมาย และการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดข้อมูลที่ต้อง และ ไม่ครบถ้วนเป็นเหตุให้เกิดความรู้สึกในทางที่ไม่ดีของประชาชนต่อสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งต่อระบบรัฐสภาด้วย

จุดมุ่งหมายในการพัฒนาปรับปรุงในด้านโครงสร้างของรัฐสภา ทั้งในส่วนของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรตามที่กล่าวข้างต้น ก็เพื่อที่จะให้สถาบันรัฐสภานั้นเป็นสถาบันที่สามารถจะให้การศึกษาคูหา และความรู้ทางการเมืองการปกครองกับประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งยังจะเป็นการแสดงให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญของสถาบันนี้ได้ว่า สามารถที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยอาศัยเหตุผลที่ถูกต้องชอบธรรมตามวิถีทางของประชาธิปไตย อันจะทำให้เกิดความรู้สึกที่เห็นถึงคุณค่า รวมทั้งเกิดความศรัทธา เชื่อถือในสถาบันนี้ขึ้นในหมู่ประชาชนโดยทั่วไปว่าเป็นสถาบันที่ดีและมีประโยชน์ต่อส่วนรวมพร้อมที่จะให้การสนับสนุนสถาบันรัฐสภานี้เพื่อไว้คงดำรงไว้ในสังคมไทยตลอดไป

2. การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ และแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั้งนี้ข้อยกต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ และส่งผลกระทบต่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่ถูกครอบงำ และชี้้นำโดยฝ่ายบริหารนั้นสมควรที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สภามีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดย

2.1 การกำหนดให้สถาบันรัฐสภา อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจสูงสุดตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา (supremacy of parliament) เพื่อให้สมาชิกสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกครอบงำ หรือแทรกแซงจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.2 การแก้ไขหลักการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม และที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะ เรื่องการออกกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิในการที่จะ เสนอกฎหมายที่จะ เป็นประโยชน์ของประชาชนได้โดยอิสระและสามารถแสดงบทบาทหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่ว่าจะโดยการตั้งกระทู้ถาม หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เช่นเดียวกับต่างประเทศ อาทิ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา กล่าวคือ

2.2.1 ในการออกกฎหมาย ควรแก้ไขยกเลิบทบบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการ เสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่กำหนดการ เสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดและมีสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดนั้น ลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เพราะเป็นการทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองขนาดเล็กมีจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนราษฎรไม่ถึงจำนวนดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิ และไม่สามารถที่จะ เสนอร่างกฎหมายของตนเอง เพื่อให้ทำการพิจารณาให้ความเห็นยินยอมตราขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ โดยทั้งนี้ควรแก้ไขโดยการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถ เสนอร่างกฎหมาย (ยกเว้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน) ได้อย่างอิสระ ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความเห็น หรือมติของพรรคและรายชื่อรับรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดียวกัน เพียงแต่ร่างกฎหมายที่จะ เสนอจะต้องได้รับการลงชื่อรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งซึ่งอาจจะสังกัดอยู่พรรคเดียวกัน หรือสังกัดอยู่ในพรรคการเมืองก็ได้ อันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดอยู่กับพรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถที่จะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้โดย ไม่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างที่เป็นอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน

2.2.2 หลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทู้ถามตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสมควรที่จะมีการแก้ไข เพื่อให้สอดคล้อง และ เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการที่สมาชิกรัฐสภาจะใช้ในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การกำหนดให้ต้องตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาแทนการตอบในราชกิจจานุเบกษา เพราะจะทำให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต้องขวนขวายหาข้อมูลมาตอบพร้อมทั้งดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เนื่องจากอาจถูกซักถามในที่ประชุมได้ นอกจากนี้ยังทำให้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ได้รับการเอาใจใส่ศึกษาแก้ไขได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และยังส่งผลทำให้รัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารต้องมีความกระตือรือร้นและให้ความสนใจงานในหน้าที่ในส่วนที่รับผิดชอบอยู่โดยตลอดเวลา และในประเด็นของการใช้กระทู้ถามนี้ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ ได้แก่ การที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบละเลยไม่สนใจในการที่จะตอบกระทู้ เนื่องจากไม่มีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีสภาพบังคับที่จะมีผลโดยตรงต่อตัวรัฐมนตรีโดยการสร้างกฎเกณฑ์หรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐสภา และการบริหารประเทศให้รัฐมนตรีที่ไม่ตอบกระทู้ถาม หรือตอบกระทู้ถามไม่ได้ จะต้องพิจารณาตัวเองโดยการลาออกจากตำแหน่งอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี สเปน เป็นต้น⁽¹⁴⁾

2.2.3 ดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้มาตรการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งมีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร เช่น การลงมติที่จะทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงมากกึ่งหนึ่งนั่นคือ แม้การลงมติฝ่ายค้านจะชนะในการนับคะแนนเสียง แต่หากคะแนนเสียงของฝ่ายค้านที่ไม่ไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ก็ยังไม่มีผลตามกฎหมายที่จะทำให้รัฐมนตรีนั้นต้องสิ้นสุดสภาพการเป็นรัฐมนตรีลงไปได้ นอกจากนี้ การจำกัดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดสิทธิยื่นอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้อีกตลอดสมัยประชุม หากคะแนนไม่ไว้วางใจจากการลงมตินี้ไม่ถึงกึ่งหนึ่งนั้น ทำให้เป็นการจำกัดบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติลงไป น่าที่จะได้ทำการแก้ไขบทบัญญัติให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมแต่ละครั้งมากกว่าหนึ่งครั้งแต่ไม่เกินสองครั้ง และเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายนั้นจะต้องมิใช่เป็นกรณีเดียวกับที่มีการอภิปรายและลงมติไปแล้ว เป็นต้น อันจะทำให้มาตรการตรวจสอบ ควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาด้วยวิธีการเช่นนี้มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพที่ดี เพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารต้องสนใจและระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการแผ่นดิน มิให้เกิดความผิดพลาด อันจะนำไปสู่การถูกเปิดอภิปรายทั่วไปได้

2.3 การแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาให้มีความสอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา อาทิ การกำหนดขั้นตอนและ

14. เรื่องเดียวกัน, หน้า 237

ระยะเวลาในการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย หรือกระทู้ถามต่าง ๆ ให้มีระยะเวลาในการดำเนินการที่รวดเร็ว ลดขั้นตอนต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลงไป อาทิเช่น การตอบกระทู้ของรัฐมนตรีในการประชุมสภาจะต้องดำเนินการตอบภายในระยะเวลา 7 วัน เป็นต้น นอกจากนี้ควรให้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในหน้าที่ทั้งฝ่ายรัฐสภา และฝ่ายบริหารขึ้นมา เพื่อแจกจ่ายให้กับผู้เกี่ยวข้องศึกษาและทำความเข้าใจอันจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่างๆ สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

2.4 การสนับสนุน และส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ในการออกกฎหมาย และการควบคุมการทำงานของรัฐบาลโดยรัฐสภาอย่างต่อเนื่องในรูปแบบต่างๆ เพื่อสนับสนุนความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

2.5 การสนับสนุนให้นักวิชาการสนใจในการพัฒนาและทำการวิจัย เพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของรัฐสภาทั้งในเรื่องของการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวทางการพัฒนาปรับปรุงที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นส่วนหนึ่งที่ได้จากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบัน ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบันหลักในการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534 นั้นแม้จะได้มีการกำหนดรูปแบบ และให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในการออกกฎหมาย และการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเอาไว้อย่างมากก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว รัฐสภายังไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่และแสดงบทบาทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะยังคงถูกจำกัดขอบเขตในการทำหน้าที่เอาไว้ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ไม่เอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพการทำหน้าที่ของรัฐสภา และทำให้ฝ่ายบริหารสามารถที่จะมีอิทธิพลครอบงำอยู่เหนือรัฐสภาอยู่ตลอดเวลาทั้งในด้านของการออกกฎหมาย และการควบคุมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร อันผิดไปจากหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาที่จะต้องให้ความสำคัญต่อรัฐสภาสูงสุด เพราะ เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสูงสุด โดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี เป็นเสียงคณะบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยรัฐสภา เป็นเครื่องมือและกลไกในการบริหารงานโดยจะต้องได้

รับการตรวจสอบ กำกับ และควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐสภา

แต่อย่า ไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วรัฐสภา เป็นสถาบันที่เกิดขึ้นมาโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักสูงสุดที่ใช้ในการปกครอง รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่ได้ถูกสร้างขึ้น มาเพื่อกำหนดรูปแบบและบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งจะมีรูปลักษณะใด หรือเป็นเช่นไรก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมในแต่ละยุคสมัย แต่รัฐธรรมนูญมิใช่เป็นยาวิเศษที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความไร้หรือขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ให้บังเกิดผลดีขึ้นได้แต่อย่างใด เพราะเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะไม่เอื้อประโยชน์และเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เป็นเพียงเหตุปัจจัยอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ยังมีเหตุปัจจัยอื่น ๆ ที่มาส่งผลกระทบต่อภาพพจน์และคุณค่า ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาอีกมากมาย อาทิเช่นพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาในการแสดงบทบาทต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมภายในสภา เช่น การอภิปรายที่ขาดคุณภาพไม่มีสาระ หรือการประทุงก่อความวุ่นวายสับสนในสภา รวมทั้งพฤติกรรมภายนอกสภาที่ไม่ดีงามและไม่เหมาะสมทั้งหลายทั้งปวง การขาดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง หรือการขาดอุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางการเมืองด้านต่าง ๆ เป็นต้น สิ่งทั้งหลายเหล่านี้ล้วนแล้วส่งผลกระทบต่อการใช้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาทั้งสิ้น นอกจากนี้แล้วยังจะทำให้ ความรู้สึกของประชาชนต่อการมีคุณค่าและความน่าเชื่อถือศรัทธาต่อรัฐสภาลดลงโดยไม่เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีรัฐสภาแต่อย่างใด ดังนั้นการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะให้รัฐสภา เป็นสถาบันที่มีความสำคัญสูงสุด โดยมีอำนาจและความเป็นอิสระปราศจากการถูกครอบงำโดยอิทธิพลของฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นเพียงแนวทางแก้ไขการใช้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง เนื่องจากยังมีเหตุปัจจัยอีกหลายประการที่ส่งผลต่อความไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขควบคู่กันไปโดยควรที่จะ ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นนี้ต่อไป เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง