

การวิเคราะห์ความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
โดยวิธีตั้งกระทู้ถาม

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสารและการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อ
ศึกษาความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกระทู้ถาม การวิจัย
เชิงสำรวจดำเนินการด้วยการเก็บข้อมูลจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยการสัมภาษณ์ ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

ก. รัฐมนตรี หรืออดีตรัฐมนตรี

1. นายมารุต บุณนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปัจจุบันดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา

2. นายเสริมศักดิ์ การุญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระนอง พรรคความหวังใหม่ ปัจจุบันเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3. นายเกษรติชัย ชัยเชาวรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี พรรคความหวังใหม่ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

4. นายกร ทัพพะรังสี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครราชสีมา พรรคชาติพัฒนา อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (9 สิงหาคม 2531 - 8 ธันวาคม 2533)

5. นายอุดร ดันติสุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก พรรคพลังธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (9 สิงหาคม 2531 - 26 สิงหาคม 2533)

6. นายอำนาจ สุวรรณคีรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา พรรคประชาธิปัตย์ อดีตรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5 ส.ค. 2529 - 29 เม.ย. 2531)

7. นายสันติ ชัยวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ พรรคสามัคคีธรรม อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (9 ส.ค.2531 - 15 ส.ค.2533)

8. นายวัชรินทร์ เกดะวันดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์ พรรคประชาธิปัตย์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข (5 ส.ค.2529 - 29 เม.ษ.2531)

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. นายวีระ ปัทมะสิริวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก พรรคชาติพัฒนา

2. นายอร่าม โล่ห์วีระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ พรรคชาติไทย

3. นายเทอดภูมิ ใจดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคความหวังใหม่

4. นายโสภณ เพ็ชรสว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ พรรคชาติพัฒนา

5. นายกฤษฎาองค์ แก้วโสภณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา พรรคประชาธิปัตย์

6. นายปวิศ อุตตะโมทย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี พรรคชาติพัฒนา

7. นายสุเทพ ไส้กระจำง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคพลังธรรม

8. นายพูลสวัสดิ์ มูลศาสตร์สาทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ พรรคความหวังใหม่

9. นายจักรพันธ์ ชมจินดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระยอง พรรคประชาธิปัตย์

10. นายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ พรรคชาติไทย

11. นายบุญธง ส่องษ์ประชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
ชัยนาท พรรคชาติไทย
12. นายพงษ์ศักดิ์ อินทรพาณิชย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
ขอนแก่น พรรคพลังธรรม
13. นายประกิจ พลเดช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์
พรรคชาติไทย
14. นายนิยม วรปัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี
พรรคชาติไทย
15. นายสงสุข กัดเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่
พรรคชาติไทย
16. นายเอกภาพ พลซื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด
พรรคเอกภาพ
17. นายอร่าม อามระดิช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์
พรรคกิจสังคม
18. ร.ต.ท. เชาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จังหวัดราชบุรี พรรคชาติไทย
19. นายชินวัฒน์ บุญเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
นครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์
20. นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
อ่างทอง พรรคชาติไทย
21. นายวีรกร คำประกอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
นครสวรรค์ พรรคชาติไทย
22. นายเฉลิมชัย เอื้อสกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
หนองคาย พรรคความหวังใหม่
23. นายสุทิน นพเกตุ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกรุงเทพ-
มหานคร พรรคพลังธรรม
24. นายทศพล สิงหะทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย
พรรคชาติไทย

25. นายมนัส เล็งยศมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ พรรคประชาธิปัตย์
26. นายทรงยศ รามสูต อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย พรรคชาติพัฒนา
27. นายสีหนาท ฤาชา อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยภูมิ พรรคชาติไทย
28. นายเจริญ เขาวนัประยูร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ พรรคชาติพัฒนา

ในการสัมภาษณ์ ใช้เครื่องมือคือแบบสัมภาษณ์ที่มีเค้าโครง ซึ่งปรากฏตามเอกสารภาคผนวก โดยใช้เวลาในการสัมภาษณ์ระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม 2537 สามารถสรุปความคิดเห็น โดยแยกเป็นฝ่ายรัฐมนตรีและฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดังนี้

5.1 ความคิดเห็นของฝ่ายรัฐมนตรีต่อกระทู้ถาม

รัฐมนตรีหรืออดีตรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่หรือเคยทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระทู้ถามไว้หลายประการดังนี้

5.1.1 กระทู้ถามสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลได้

ความคิดเห็นของรัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรีส่วนใหญ่คล้ายกันคือ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลได้ เนื่องจากเป็นการแจ้งปัญหาที่เกิดขึ้นให้รัฐบาลทราบเพื่อแก้ไข แล้วมีการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติ ความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวมีดังนี้

นายมารุต บุณนาค

"กระทู้ถามนั้นทำให้รัฐบาลได้รู้เรื่องที่ไม่เคยรู้มาก่อน และสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ เมื่อรัฐบาลทราบข้อมูลก็จะรีบแก้ไขในเรื่องนั้น ๆ ผู้ตั้งกระทู้ถามก็จะติดตามว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามที่ตอบหรือไม่เพียงใด" ¹

นายเสริมศักดิ์ การุญ

"กระทู้ถามคุณได้ส่วนหนึ่ง เพราะรัฐบาลได้ทราบปัญหาและจะสั่งการไปยังผู้ปฏิบัติ คือข้าราชการให้แก้ไขหรือมีมาตรการควบคุมการดำเนินการต่อไป ... กระทู้ถามมีการติดตามผลจาก ส.ส. ว่ารัฐมนตรีจะให้ปฏิบัติตามหรือไม่ที่ขึ้นกระทู้ถามไป" ²

จากความคิดเห็นดังกล่าว ทำให้พอมองเห็นภาพรวมได้ว่า เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ผู้ที่มองเห็นปัญหาก่อนก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะแจ้งปัญหาดังกล่าวให้รัฐบาลทราบโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม เมื่อรัฐบาลได้รับทราบและได้ชี้แจงแนวทางแก้ไขแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะติดตามตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามที่แจ้งไว้หรือไม่อย่างไร หากไม่ดำเนินการตามที่แจ้งไว้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะใช้มาตรการควบคุมอื่นต่อไป เช่น การยื่นญัตติหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไป กรณีนี้ นายอุดร ดันติสุนทร ได้ให้ความเห็นดังนี้

"เมื่อตั้งกระทู้ถามไม่ได้ความ เราก็ชวนเพื่อนผู้แทนช่วยกันลงชื่อ 1 ใน 5 ว่ารัฐมนตรีคนนี้ใช้ไม่ได้ ผมตั้งกระทู้ถามไปแล้วไม่ตอบ หรือเล้งตอบ เมื่อไม่ได้ผลเราก็ใช้วิธีอภิปรายไม่ไว้วางใจ" ³

¹ คำสัมภาษณ์ นายมารุต บุณนาค เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2537

กรุงเทพฯ.

² คำสัมภาษณ์ นายเสริมศักดิ์ การุญ เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2537

กรุงเทพฯ.

³ คำสัมภาษณ์ นายอุดร ดันติสุนทร เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2537

กรุงเทพฯ.

กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในความรู้สึกของฝ่ายที่เป็นรัฐมนตรี หรือ ฝ่ายรัฐบาลก็ทราบคืออยู่แล้วว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามมา แสดงว่ามีปัญหาที่รัฐบาลกำลังถูกจับตามองว่าจะดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร หาก ฝ่ายรัฐบาลไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่จริงจัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจ ใช้มาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่รุนแรงกว่า เช่นการ สันนิษต์เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งมีผลกระทบต่อรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือ ทั้งคณะได้ ดังนั้นกระทู้ถามจึงถือเป็นขั้นตอนแรกของการควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดิน ซึ่งถ้ารัฐบาลได้ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยหรือเป็นที่พอใจของฝ่ายสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลหรือต่อตัวรัฐมนตรี แต่อย่างใด แต่ถ้าไม่ดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามให้ดี ซ่อมนำไปสู่การตรวจสอบ และใช้มาตรการควบคุมที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลหรือตัวรัฐมนตรีได้ ดังนั้นวิธีการกระทู้ถามจึงถือว่าเป็นวิธีการที่ได้ผล

5.1.2 กระทู้ถามควรตอบในที่ประชุมสภา

รัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรีส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่ากระทู้ถาม ควรให้ตอบในที่ประชุมสภา เพราะทำให้รัฐมนตรีต้องชวนชวาทหาข้อมูลมาตอบ ทำให้ได้ศึกษาปัญหาและหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง และนอกจากนั้นรัฐมนตรีก็ทราบ แนวทางปฏิบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคืออยู่แล้วว่าหากไม่ได้ขึ้นกระทู้ถามใน ที่ประชุมสภา ก็จะใช้วิธีการสันนิษต์ในเรื่องเดียวกันแทน โดยมีกรให้ความคิดเห็น ต่าง ๆ ดังนี้

นายกร ทัพพะรังสี

"กระทู้ถามสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การตอบในห้อง ประชุมสภาน่าจะได้ประโยชน์กว่าตอบในราชกิจจานุเบกษา การตอบในห้องประชุม สภาจะเป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้รัฐมนตรีชวนชวาทหาข้อมูลขึ้นมาประกอบด้วยคำถามนั้น ๆ"

* คำสัมภาษณ์ นายกร ทัพพะรังสี วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2537 กรุงเทพฯ.

นายเสริมศักดิ์ การุญ

"กระทู้ถามถ้าไม่ได้ผล ส.ส. ก็จะยื่นญัตติตาม ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ
ไปแบบเดิมคือ ให้ตอบกระทู้ในที่ประชุมสภา" ^๕

นายมารุต บุณนาต

"เมื่อไม่ให้ตั้งกระทู้ก็จะยื่นญัตติแทน ญัตติทำให้เสียเวลายิ่งกว่าการตอบ
กระทู้" ^๖

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะใช้วิธีการยื่นญัตติแทนการตั้งกระทู้ถาม
เพราะไม่สามารถให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาได้ แต่ในการพิจารณาญัตติ
สมาชิกสภาสามารถอภิปรายได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เสียเวลายิ่งกว่าการตอบ
กระทู้เสียอีก เพราะกระทู้เป็นเรื่องการถามและตอบระหว่างสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรผู้ถามกับรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้เพียงสองคนเท่านั้น นอกจากนี้จะมีความเห็น
ควรให้ตอบกระทู้ในที่ประชุมสภาแล้ว รัฐมนตรีบางคนยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ
การตอบกระทู้ในสภาไว้ดังนี้

นายอำนาจ สุวรรณศิริ

"ควรให้ถามกระทู้สดในสภาได้ทันที หากรัฐมนตรีไม่พร้อมก็อนุญาตให้
มาตอบในสัปดาห์ต่อไป การควบคุมด้วยกระทู้จึงจะได้ผลทันเหตุการณ์... จะต้อง
มีข้อบังคับกำหนดให้ต้องตอบให้ทันเหตุการณ์ แม้ไม่ขอสาทตอบก็ต้องตอบในสภา
เพราะจะทำให้รัฐมนตรีทำงาน" ^๗

^๕ คำสัมภาษณ์ นายเสริมศักดิ์ การุญ วันที่ 13 มกราคม 2537

กรุงเทพฯ.

^๖ คำสัมภาษณ์ นายมารุต บุณนาต วันที่ 31 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

^๗ คำสัมภาษณ์ของ นายอำนาจ สุวรรณศิริ วันที่ 20 มกราคม 2537

กรุงเทพฯ

นายอัคร ตันติสุนทร

"กระทู้ถามความคุมรัฐบาลได้ โดยรัฐมนตรีต้องตอบในสภา ที่ประเทศออสเตรเลีย เขาเรียกว่ากระทู้สด หมายความว่าคำถามได้เลข รัฐมนตรีที่นั่งอยู่บนแท่น ส.ส.ชก เรื่องไหนมาถามนี่ ถามต่อหน้าเลข ถามสด ๆ เลข ไม่ต้องยื่นต่อเลขาธิการสภา ต่างประเทศเขาก็มีรัฐมนตรีต้องตอบได้ทุกเรื่อง เพราะฉะนั้น รัฐมนตรีที่อยู่ดูแลกระทรวงต้องรู้งานที่ตัวเองรับผิดชอบ" °

ความคิดเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า นอกจากกระทู้ถามควรจะต้องตอบในที่ประชุมสภาแล้ว ยังจะต้องมีลักษณะเป็นกระทู้สด คือต้องถามตอบกันต่อหน้าหรือกำหนดวันตอบให้ทันต่อเหตุการณ์ด้วย

5.1.3 เมื่อรัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามก็จะสอบถามหรือตรวจสอบไปยังข้าราชการประจำผู้รับผิดชอบทุกเรื่อง

แนวทางการปฏิบัติเมื่อรัฐมนตรีได้รับกระทู้ถาม เมื่อทราบปัญหาและทราบว่าตนเองจะต้องตอบกระทู้ถามก็ต้องสอบถามหรือตรวจสอบไปยังส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ ก่อน ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า รัฐมนตรีส่วนใหญ่มีแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกัน ดังนี้

นายสันติ ชีษวิรัตนะ

"เมื่อตอนผมเป็นรัฐมนตรี ผมต้องตอบกระทู้ถาม 2 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเมื่อได้รับกระทู้ถาม ผมต้องสอบถามหรือเรียกข้าราชการประจำที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นมาชี้แจง หากพบปัญหา ก็จะรีบแก้ไขหรือสั่งการให้แก้ไขไปก่อนเลย ก่อนที่จะไปตอบกระทู้ด้วย" °

° คำสัมภาษณ์ นายอัคร ตันติสุนทร วันที่ 21 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

° คำสัมภาษณ์ นายสันติ ชีษวิรัตนะ วันที่ 10 มีนาคม 2537 กรุงเทพฯ.

นายวัชรินทร์ เกตะวันดี

"แน่นอนครับ เมื่อได้รับกระทู้ถาม เราก็ต้องเรียกข้าราชการประจำ มาศึกษาปัญหาทุกเรื่องไป หากพบว่ามิชอบก็พร้อมเราก็ต้องรีบแก้ไข" ¹⁰

จากแนวทางปฏิบัติดังกล่าวทำให้มองเห็นได้ชัดว่ากระทู้ถามมีผลในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ในระดับหนึ่ง เพราะเพียงแต่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามก็ได้มีการตรวจสอบปัญหาและบางที่ก็สั่งการให้แก้ปัญหาไปก่อนแล้ว

5.1.4 กระทู้ถามบางเรื่องเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญไม่ควรนำมาตั้งถาม กระทู้ถามควรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นเรื่องที่มีสาระ เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรีบางคนได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

นายกร ทัพพะรังสี

"ในส่วนของการที่ ส.ส. จะใช้กระทู้ถามนั้น ผมคิดว่ามันก็ต้องบอกให้ท่าน ส.ส. ผู้ที่สนใจเรื่องกระทู้เข้าใจด้วยว่า ขอให้มีความละเอียดถี่ถ้วนที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือเป็นประเด็นที่มีสาระคู่ควรแก่การชี้แจงจริง ๆ บางครั้งมีข้ออ้างไปถามเรื่องส่วนตัว เรื่องไม่มีประโยชน์" ¹¹

นายวัชรินทร์ เกตะวันดี

"กระทู้ที่ไม่เข้าท่าไม่ควรเอาเข้าไปในสภา ควรเป็นหลักเกณฑ์ว่า กระทู้ไหนมีความสำคัญจริง ผู้แทนไม่ใช่ถามไม่เป็นเรื่อง เช่นท่าไม้ไม่ลาดยางถนน บ้านผม บ่อน้ำบ้านผมไม่มี"

¹⁰ คำสัมภาษณ์ นายวัชรินทร์ เกตะวันดี วันที่ 23 มีนาคม 2537

กรุงเทพฯ.

¹¹ คำสัมภาษณ์ นายกร ทัพพะรังสี วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2537

กรุงเทพฯ.

กรณีกระทู้ถามที่ไม่มีสาระสำคัญในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ควร มีการกลั่นกรอง แต่ก็ยังมีจำนวนไม่มากพอที่จะทำให้สรุปได้ว่ามีความล้มเหลวในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยกระทู้ถาม

5.2 ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อกระทู้ถาม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความ คิดเห็นต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

5.2.1 กระทู้ถามควรให้ตอบในที่ประชุมสภา ประเด็นนี้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ มีแนวความคิดตรงกันและได้ให้เหตุผลต่าง ๆ กันดังนี้

นายเจริญ จรรย์โกมล

"การตอบกระทู้ควรตอบในสภา การทำอะไรเปิดเผยต่อสาธารณะชน เป็นการถูกต้อง ถ้าใช้การตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษา หรือเท็จจริงไม่สามารถถึง ประชาชนได้" ¹²

นายทศพล สิงษะทวีชัย กล่าวว่

"กระทู้ทุกวันนี้ไม่ได้มีความสำคัญเลย ขึ้นไปก็รอดตอบในราชกิจจานุเบกษา อย่าง เดียว ผู้แทนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้เป็นอย่างนั้น เพราะกระทู้ส่วนใหญ่ก็ถือเป็น เรื่องเหตุการณ์ปัจจุบันทันต่อเหตุการณ์และความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่ง รัฐมนตรีก็นำตอบเลย เพื่อชี้แจงปัญหาความข้องใจ โดยให้ตอบในสภา" ¹³

¹² คำสัมภาษณ์ นายเจริญ จรรย์โกมล วันที่ 3 มีนาคม 2537
กรุงเทพฯ.

¹³ คำสัมภาษณ์ นายทศพล สิงษะทวีชัย วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2537
กรุงเทพฯ.

ร.ต.ท. เช่าวริน ลัทธศักดิ์ศิริ กล่าวว่า

"ควรให้ตอบกระทู้ถามในสภา เพราะการตอบในราชกิจจานุเบกษาไม่เปิดโอกาสแก่สมาชิกซักถามเพิ่มเติม" ¹⁴

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนส่วนใหญ่จะเห็นควรให้มีการตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา แต่ก็ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกหลายท่านที่มีความเห็นว่าควรให้ตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษา โดยให้เหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

นายเกษรดิษฐ์ ชัยเชาวรัตน์

"รัฐธรรมนูญควรยกเลิกการตอบกระทู้ในสภา เพราะเป็นการเสียเวลา" ¹⁵

นายพลสวัสดิ์ มุขศาสตร์สาทร กล่าวว่า

"กระทู้ถามทำให้เสียเวลา บางเรื่องไม่ควรนำมาตั้งกระทู้ เพราะส่วนใหญ่เป็นการนำปัญหาในสังคมที่เกิดขึ้นในจุดเล็ก ๆ มาตั้งกระทู้ รัฐธรรมนูญปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2534) ดีที่สุดแล้ว ประหยัดเวลา ถ้ามีวันแต่เอาเวลามาตอบกระทู้ก็ไม่ต้องทำอะไร" ¹⁶

ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการตอบกระทู้ในสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา อาจจะมีผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยผู้ที่เห็นควรตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงส่วนน้อย ส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาและควรเป็นกระทู้สด ซึ่งสามารถถามได้เลขไม่ต้องรอตอบโดยมีความคิดเห็นต่าง ๆ ดังนี้

¹⁴ คำสัมภาษณ์ ร.ต.ท. เช่าวริน ลัทธศักดิ์ศิริ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537 กรุงเทพฯ.

¹⁵ คำสัมภาษณ์ นายเกษรดิษฐ์ ชัยเชาวรัตน์ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2537 กรุงเทพฯ.

¹⁶ คำสัมภาษณ์ นายพลสวัสดิ์ มุขศาสตร์สาทร วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2537 กรุงเทพฯ.

นายเอกภาพ พลซื่อ และ นายกุเทพ ใสกระจ่าง ให้ความเห็นตรงกันว่า

"กระทู้ถามให้คงไว้ แต่ควรให้เป็นกระทู้สดเพราะจะทำให้สามารถซักถามได้และรัฐมนตรีไม่สามารถแต่งเรื่องได้" ¹⁷

นายปวีต อุตตะโมกษ์ กล่าวว่า

"ผมเสียตายปัจจุบันไม่มีกระทู้สด ไม่มีการถ่ายทอดสด ไม่มีอะไรให้ประชาชนเป็นเครื่องตัดสินใจเป็นเครื่องวัด ควรเปิดกว้างในการถาม ไม่ควรกำหนดให้ถามเพียง 3 ครั้ง ควรจะถามให้เคลียร์ไปเลย" ¹⁸

นายถนอมถวิล แฉวโสภา ให้ความเห็นว่า

"ตอนนั้นกระทู้ถามไม่ค่อยมีความหมายนัก ควรจะทำให้มีความหมายโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่าให้เป็นกระทู้สด กำหนดวันตอบให้แน่นอน และตอบในสภา" ¹⁹

นายวีระ ปัทมสิริวัฒน์ ให้ความเห็นว่า

"การตอบกระทู้ควรให้ตอบในที่ประชุมสภา เพราะ ส.ส. 860 คนรู้ประชาชนรู้ สามารถซักได้ 3 ครั้ง ไม่เห็นด้วยกับการให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เพราะอาจตอบไม่ตรงประเด็น และประชาชนไม่ทราบ ส.ส. เองก็แทบจะไม่ได้อ่าน" ²⁰

¹⁷ คำสัมภาษณ์ นายเอกภาพ พลซื่อ และ นายกุเทพ ใสกระจ่าง วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537 กรุงเทพฯ.

¹⁸ คำสัมภาษณ์ นายปวีต อุตตะโมกษ์ วันที่ 19 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

¹⁹ คำสัมภาษณ์ นายถนอมถวิล แฉวโสภา วันที่ 19 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

²⁰ คำสัมภาษณ์ นายวีระ ปัทมสิริวัฒน์ วันที่ 27 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

นายเจริญ เขาวนัประสูร ให้ความเห็นว่า

"ในวิถีทางประชาธิปไตย ไม่มีอะไรจะดีไปกว่าการตั้งกระทู้ถาม อย่างน้อย ๆ ให้ผู้ถูกถามระมัดระวัง หรือได้เขียนไปยังข้าราชการประจำผู้ดูแลกำกับ และควรให้ตอบเป็นกระทู้สด การให้กระทู้ถามไปตอบในราชกิจจานุเบกษาตามรัฐธรรมนูญปี 2534 ทำให้ยุติต่าง ๆ รกสภฯ เรื่องป่าไม้เรื่องเต๊นท์มีตั้ง 20 กว่ายุติ ถ้าถามสักคน คนอื่นก็เข้าใจไม่กล้าถามอีก" ²¹

5.2.2 มาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพที่สุดได้แก่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและการตั้งกรรมาธิการ

เกี่ยวกับเรื่องนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างให้ความเห็นว่าวิธีการตั้งกระทู้ถามก็สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ในระดับหนึ่ง แต่วิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าคือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการตั้งกรรมาธิการ โดยมีความเห็นต่าง ๆ ดังนี้

นายพลสวัสดิ์ มุลศาสตร์สาทร ให้ความเห็นว่า

"การควบคุมที่มีคุณภาพที่สุดคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นรูปแบบที่ได้ผลที่สุดในระบอบประชาธิปไตย" ²²

นายบุญธง สงฆ์ประสา ให้ความเห็นว่า

"เห็นว่ากรรมาธิการทำงานดีกว่า เพราะสามารถเชิญผู้เกี่ยวข้องเชิญผู้บริหารมาพูดจาได้ ผมเป็นผู้แทนมา 5 สมัย จะไม่ถามกระทู้ จะใช้วิธีการกรรมาธิการเชิญรัฐมนตรีมาพูดกับกรรมาธิการ" ²³

²¹ คำสัมภาษณ์ นายเจริญ เขาวนัประสูร วันที่ 26 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

²² คำสัมภาษณ์ นายพลสวัสดิ์ มุลศาสตร์สาทร วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2537 กรุงเทพฯ.

²³ คำสัมภาษณ์ นายบุญธง สงฆ์ประสา วันที่ 27 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

นายอร่าม โล่ห์วีระ ให้ความเห็นว่า

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ควบคุมรัฐบาล โดยวิธีตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ นอกจากนั้นยังมีการตั้งกรรมาธิการ ... กรรมาธิการควบคุมได้ผลมาก กรรมาธิการจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรคการเมือง นอกจากนั้นยังมีผู้เชี่ยวชาญ ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ มาเป็นที่ปรึกษา" ²⁴

นายโสภณ เพชรสว่าง ให้ความเห็นว่า

"การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่มีคุณภาพ คือ กรรมาธิการ เพราะสามารถเชิญเจ้าหน้าที่มาชี้แจง แล้วส่งผลให้รัฐบาลไปปฏิบัติ" ²⁵

นายเทอดภูมิ ใจดี ให้ความเห็นว่า

"การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีหลายวิธี แต่วิธีที่ควบคุมได้จริง ๆ คือ กรรมาธิการ เพราะสามารถเรียกฝ่ายบริหารสอบได้เสมอ" ²⁶

ร้อยโทกุเทพ ใสกระจ่าง ให้ความเห็นเกี่ยวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจว่า

"การควบคุมรัฐบาลโดยผ่านมติบัญญัติวิธีเดียวที่มีคุณภาพ คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพราะมีแรงกดดันต่อรัฐบาลมาก ส่วนกระทู้ถามไม่ได้ผล รัฐบาลมีปฏิกิริยาน้อยมาก" ²⁷

²⁴ คำสัมภาษณ์ นายอร่าม โล่ห์วีระ วันที่ 26 มกราคม 2537

กรุงเทพฯ.

²⁵ คำสัมภาษณ์ นายโสภณ เพชรสว่าง วันที่ 26 มกราคม 2537

กรุงเทพฯ.

²⁶ คำสัมภาษณ์ นายเทอดภูมิ ใจดี วันที่ 27 มกราคม 2537 กรุงเทพฯ.

²⁷ คำสัมภาษณ์ ร้อยโทกุเทพ ใสกระจ่าง วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2537

กรุงเทพฯ.

นายอร่าม อามระดิษ ให้ความเห็นว่า

"ปัจจุบันเราใช้ระบบอำนาจโดยการตั้งกรมราชการซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะดูแลการบริหารของรัฐบาล เราสามารถเรียกเอกสารมาตรวจสอบได้ ปัญหาการบริหารงานของรัฐบาลถ้าไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือมีส่วนบกพร่อง เราสามารถประกาศให้ประชาชนได้ทราบ ถ้าทำกันจริง ๆ ก็มีประโยชน์" ^{๕๐}

จากความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านที่ได้ยกตัวอย่างประกอบนี้ให้เห็นว่า มาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการตั้งกระทู้ถามคือวิธีเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการตั้งกรมราชการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งสาเหตุสำคัญที่เป็นเหตุผลน่าจะมาจากคุณลักษณะของการตั้งกรมราชการและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นั่นก็คือการได้ซักถามรัฐมนตรี ได้พูดได้คุย ไม่ใช่การตอบเป็นเอกสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจมีผลสามารถให้คุณให้โทษต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้ ดังนั้นวิธีการดังกล่าวน่าจะมีคุณภาพในการควบคุมรัฐบาลมากกว่าการตั้งกระทู้ถาม

5.2.3 กระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ได้ผล

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลของการตั้งกระทู้ถามดังนี้

นายนิคม วรปัญญา

"ผมเคยยื่นกระทู้ถามมาประมาณ 1,000 กว่าเรื่อง ส่วนใหญ่ได้ผลทุกเรื่อง ความเจริญทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้มาในจังหวัด (ลพบุรี) ส่วนใหญ่ได้มาจากการตั้งกระทู้ถามทั้งสิ้น" ^{๕๑}

^{๕๐} คำสัมภาษณ์ นายอร่าม อามระดิษ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537

กรุงเทพฯ.

^{๕๑} คำสัมภาษณ์ นายนิคม วรปัญญา วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537

กรุงเทพฯ.

นายจักรพันธ์ สมจินดา

"กระทู้ถามควรมีอยู่เพราะมีประโยชน์ มันจะบาลานซ์อำนาจกันระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร" ^{๓๐}

นายพงษ์ศักดิ์ อินทรพาณิชย์

"การตั้งกระทู้ถามก็เป็นธรรมเนียมที่เราปฏิบัติมา คือมีการตอบใน ราชกิจจานุเบกษา ซึ่งก็คงจะได้ผลในระดับหนึ่ง จะได้ผล 100% หรือเปล่าก็ไม่ทราบ" ^{๓๑}

นายอร่าม ไฉนวิระ

"กระทู้ถาม รัฐมนตรีต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงจะควบคุมได้ แต่จะตอบที่ใดก็ตามเป็นเรื่องที่จะต้องตอบ เพราะฉะนั้น เรื่องที่ต้องตอบนั้นก็หมายความว่าต้องชี้แจงต่อประชาชน เพราะฉะนั้น การที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือต่อประเทศชาติก็ต้องเป็นที่ทราบโดยทั่วไปอยู่แล้ว.....ผลของกระทู้ถามคือ ส่วนใหญ่ตัวผู้บริหารงานได้แก่รัฐมนตรีต่าง ๆ ก็ตอบได้ดีพอสมควร เท่าที่ผ่านมา ถึงแม้บางครั้งจะไม่มีข้อมูล ก็ส่วนใหญ่แล้ว รัฐมนตรีก็เป็นผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ก็จะไปติดตามข้อมูลต่าง ๆ แล้วแจ้งให้ผู้แทนราษฎรทราบภายหลังก็มี อย่างนี้ก็ถือว่าเป็นการตรวจสอบ.....การตั้งกระทู้ถามนั้นหมายความว่า รัฐบาลจะต้องให้ตัวแทนมาตอบในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนั่นหมายความว่าเราต้องได้ทราบว่าปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขหรือไม่ หรือรัฐบาลมีแนวทางแก้ไขอย่างไร บางครั้งรัฐบาลอาจแก้ไขปัญหาไม่ทันท่วงที

^{๓๐} คำสัมภาษณ์ นายจักรพันธ์ สมจินดา วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2537

กรุงเทพฯ.

^{๓๑} คำสัมภาษณ์ นายพงษ์ศักดิ์ อินทรพาณิชย์ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2537

กรุงเทพฯ.

แต่รัฐบาลก็จะรับปาก อันใดที่เป็นปัญหาของพี่น้องราษฎร รัฐบาลก็ต้องมารับปากว่าจะแก้อย่างไร จะมีนโยบายแก้ไขอย่างไร"^{๑๒}

5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

จากการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามของรัฐมนตรี อธิบดีรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยแยกความคิดเห็นเป็นฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อนำความคิดเห็นทั้งสองฝ่ายมาเปรียบเทียบกันพบว่า มีความคล้ายคลึงกันดังนี้

5.3.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้กระทู้ถามควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นนี้สามารถสนับสนุนความคิดเห็นได้โดยการนำคำสัมภาษณ์ของ นายสีหนาท ฤาชา เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องการรักษาขนาดโรงพยาบาล ตามกระทู้ถามที่ 5 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2530 สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดี ที่ 29 ตุลาคม 2530 และผู้ตอบกระทู้ถามคือ นายวิษรินทร์ เกตะวันดี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้กล่าวอย่างสอดคล้องกันดังนี้

นายสีหนาท ฤาชา

"กระทู้ถามของผมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้รักษาขนาดโรงพยาบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ รัฐมนตรีรับว่าจะดำเนินการ หลังจากนั้นได้ตรวจสอบพบว่ากระทรวงสาธารณสุขได้ของบประมาณเพื่อดำเนินการตามที่ได้ตั้งกระทู้ถาม"

^{๑๒} คำสัมภาษณ์ นายอร่าม โล่ห์วีระ วันที่ 26 มกราคม 2537

นายวัชรินทร์ เกตะวันดี

"จากกระทู้ถามที่ถามนั้น ผมได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต่อมาได้มีการดำเนินการตามแผนของกระทรวงสาธารณสุข ในการของบประมาณ"

และในทำนองเดียวกัน จากการศึกษาที่ได้สัมภาษณ์ นายทรงยศ รามสูต และ นายสันติ ชัยวิรัตนะ เกี่ยวกับกระทู้ถามด่วนที่ 86 สมัยประชุมที่หนึ่ง วันที่ 7 เมษายน 2531 เรื่อง ประเทศชาติเสียดินแดนเพราะคลังพัง สรุปได้ว่า รัฐมนตรีได้ทราบปัญหาดังกล่าวจากกระทู้ถาม จากนั้นได้มีการตรวจสอบและสั่งการไปยังข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ลุ่วงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังได้ตั้งงบประมาณต่อเนื่องเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย

5.3.2 กระทู้ถามควรตอบในที่ประชุมสภา

จากความคิดเห็นของทั้งฝ่ายรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พอสรุปได้ว่ากระทู้ถามควรจะได้มีการตอบในที่ประชุมสภา เนื่องจากกระทู้ถามส่วนใหญ่เป็นการนำเอาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่เป็นเรื่องเร่งด่วนหรือเป็นปัญหาปัจจุบันมาถาม การให้ตอบในที่ประชุมสภาจะทำให้ปัญหาดังกล่าวได้รับการศึกษาและแก้ไขได้รวดเร็วกว่าการตอบในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนั้นยังทำให้การตอบของรัฐมนตรีสามารถรับรู้และสื่อสารไปถึงประชาชนได้ง่ายกว่า และการตอบในที่ประชุมสหายังสามารถชี้ถามประเด็นที่สงสัยได้ ทำให้รัฐมนตรีต้องสนใจงานในหน้าที่ในส่วนที่รับผิดชอบอยู่เสมอ

ในประเด็นนี้ทั้งสองฝ่ายต่างให้ความเห็นตรงกันในอีกหลายประการ เช่น การตอบกระทู้ถามให้ตอบเป็นกระทู้สด คือถามต่อหน้าและตอบกันสด ๆ และนอกจากนั้นยังกล่าวถึงผลเสียของการกำหนดให้ตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาดตรงกันว่าทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหันไปยื่นญัตติแทน ทำให้การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ล่าช้าออกไปอีก ซึ่งจากการตรวจสอบสถิติการยื่นญัตติ

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ถึงปัจจุบันพบว่า หลังจากประกาศ
ใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 จำนวนผู้คดีที่ยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเพิ่ม
ขึ้นอย่างผิดปกติ ดังรายละเอียดในตารางที่ 5 - 1



ตารางที่ 5 - 1 สถิติร่าง พรบ. พระราชกำหนด ฎีกา ฎีกาคำนวณ ร่างรัฐธรรมนูญ
 ร่างข้อบังคับการประชุม สว. ร่างข้อบังคับการประชุม สผ.
 ตั้งแต่ปี 2523 - 2536

ปี พ.ศ.	ร่าง พ.ร.บ.	พระราช กำหนด	ฎีกา	ฎีกาคำนวณ	ร่าง รัฐธรรมนูญ	ร่างข้อบังคับ การประชุม สว.	ร่างข้อบังคับ การประชุม สผ.
พ.ศ. 2523	125	9	17	19	-	-	-
พ.ศ. 2524	85	6	20	36			
พ.ศ. 2525	141	8	24	56	-	-	-
พ.ศ. 2526	153	4	19	41	-	-	-
พ.ศ. 2527	69	5	9	13	-	-	-
พ.ศ. 2528	374	10	57	65	1	-	-
พ.ศ. 2529	69	9	42	1	1	1	-
พ.ศ. 2530 (สมัยสามัญ สมัยที่ 1)	100	-	31	-	-	-	-
พ.ศ. 2530 (สมัยสามัญ สมัยที่ 2)	55	-	33	-	-	-	-
พ.ศ. 2531	308	1	95	-	-	-	2
พ.ศ. 2532	51	3	44	-	3	-	-
พ.ศ. 2533	114	2	35	-	-	-	-
พ.ศ. 2534	192	1	170	-	-	-	6
พ.ศ. 2535	58	1	167	-	-	1	1
พ.ศ. 2536	235	-	316	-	-	-	-

ที่มา : สารบบฎีกา ฝ่ายฎีกา กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5.4 การสรุปผลและการรายงานผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่องความล้มเหลวในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

5.4.1 กระทู้ถามเป็นหลักการและเครื่องมือที่สำคัญในระบบรัฐสภา สมาชิกรัฐสภามีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีจะต้องตอบกระทู้ถามที่เกี่ยวกับนโยบายและการบริหารงานเป็นเวลา 4 วันในหนึ่งสัปดาห์ สมาชิกรัฐสภาผู้ตั้งกระทู้ถามสามารถที่จะนำข้อบกพร่องต่าง ๆ ของรัฐบาลออกโจมตีให้ปรากฏแก่สาธารณชนได้ในที่ประชุมของรัฐสภา กระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาจึงมีความสำคัญต่อฝ่ายบริหารมาก เพราะกระทู้ถามควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้

5.4.2 การตั้งกระทู้ถามเพื่อให้ตอบในที่ประชุมสภาเป็นการสื่อสารทางการเมืองที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี อันจะทำให้ประชาชนรู้จักวิถีการควบคุมสมาชิกรัฐสภาได้ ซึ่งจะต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบ เช่น การสื่อสารของสื่อมวลชนในการให้ความรู้ต่อประชาชนเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

5.4.3 ตามระบบรัฐสภาไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้กำหนดให้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน พัฒนาการของกระทู้ถามในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีความแตกต่างกัน และจากปี 2521 ถึง ปี 2584 สมาชิกรัฐสภาตั้งกระทู้ถามจำนวนมาก แต่รัฐบาลไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ทันตามสถานการณ์ จึงมีแนวความคิดว่ากระทู้ถามไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้

5.4.4 ปริมาณกระทู้ถามข้อมเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงการรู้จักใช้เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกรัฐสภา แต่การไม่ตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรีแสดงให้เห็นถึงความไม่รับผิดชอบทางการเมือง และการกำหนดหลักเกณฑ์ วัน เวลา ในการตอบกระทู้ถามที่ไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

5.4.5 ปริมาณกระทู้ถามที่ไม่ได้รับการตอบทำให้วิเคราะห์ได้ว่าไม่มีผลบังคับรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่ได้รับคำตอบ หรือการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันเหตุการณ์

5.4.6 กระทู้ถามที่ถามตอบในที่ประชุมสภาในช่วงปี 2523 ถึง ปี 2536 มีกระทู้ถามทั้งหมด 303 เรื่องโดยเฉลี่ย มีสมัยประชุมและการประชุมปีละ 12 ครั้ง เป็นเวลา 10 สมัยประชุม ดังนั้นโดยเฉลี่ยจึงมีการตอบกระทู้ในที่ประชุมสภาปีละ 25 เรื่อง

5.4.7 กระทู้ถามเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านร้อยละ 61 และฝ่ายรัฐบาลอีกร้อยละ 39 ดังนั้น แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็ใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามหน้าที่ของสมาชิกสภาเช่นเดียวกันโดยไม่ได้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติ

5.4.8 การตอบกระทู้ถามไม่ทันสถานการณ์ ไม่ได้หมายถึงการไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามขั้นตอนของกระทู้ถามใช้ระยะเวลาอันยาวนานเกินไป จึงทำให้กระทู้ถามไม่มีประสิทธิภาพ

5.4.9 การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระทู้ถาม รัฐมนตรีเห็นว่ากระทู้ถามสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐบาลได้ในระดับหนึ่ง เพราะจะทำให้รัฐบาลได้ทราบปัญหาที่ไม่เคยทราบ และจะติดตาม กำกับดูแลตรวจสอบข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ที่รับผิดชอบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เสนอต่อรัฐสภา เมื่อมีการแก้ไขปัญหามาตามกระทู้ถามแล้ว ความรุนแรงทางการเมืองจะลดลง นั่นคือกระทู้ถามจึงควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะรัฐมนตรีจะแก้ไขหรือจัดสรรงบประมาณ ค่าเงินการ หรือให้ข้าราชการจัดทำแผนงาน งาน โครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไป ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่แก้ไขปัญหา หรือรับในที่ประชุมสภาแต่ไม่นำไปปฏิบัติ รัฐมนตรีอาจถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยมีคำอภิปรายส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงการไม่แก้ไขปัญหามาตามกระทู้ถามด้วย

ดังนั้นจากข้อมูลจึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้และมีวิวัฒนาการที่จะทำให้รัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งถ้าไม่สามารถตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาได้ และกระทู้ถามที่ก่อให้เกิดประโยชน์ควรถามในที่ประชุมสภา

5.4.10 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งเห็นว่ากระทู้ถามควรให้ตอบในที่ประชุมสภา เพราะปัญหาสำคัญ รัฐมนตรีที่บริหารงานควรทราบ และตื่นตัว (alert) กับการบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งสามารถให้คำตอบกับปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและการไม่ปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการประจำด้วย

5.4.11 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษานั้น เมื่อศึกษาถึงสถิติของกระทู้ถามในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ช่วงวันที่ 21 ก.ย. 2538 ถึง 15 ธ.ค. 2538 กระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษามี 158 เรื่อง ตอบแล้ว 98 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 62 ค้างตอบ 60 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 38 ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงหลักการต่างจากอดีต รัฐมนตรีก็ไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่อย่างใด

5.4.12 การเปลี่ยนหลักเกณฑ์การตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษา ทำให้มีการยื่นญัตติในสภาเป็นจำนวนมาก โดยเพิ่มขึ้นจากในอดีตที่มีญัตติเสนอในที่ประชุมสภาพิจารณามากที่สุด ปี 2531 จำนวน 95 เรื่อง แต่หลังจากเปลี่ยนแปลงหลักการให้ตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษาในปี 2538 มีญัตติเสนอสู่ที่ประชุมสภาถึง 316 เรื่อง เพิ่มขึ้นร้อยละ 333 นั่นคือเพิ่มขึ้นมากกว่า 3 เท่า ทำให้เสียเวลายิ่งกว่าการตอบกระทู้ถาม^{๖๓}

5.4.13 กระทู้ถามที่ควบคุมรัฐบาลได้ควรให้รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาต่อหน้าโดยไม่ต้องยื่นต่อเลขาธิการสภา และรัฐมนตรีต้องตอบได้ทุกเรื่อง เช่น ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อิตาลี^{๖๔}

^{๖๓} คำสัมภาษณ์ นายมารุต บุณนาค อ่างแล้ว

^{๖๔} คำสัมภาษณ์ นายนิคม วรปัญญา อ่างแล้ว

5.4.14 ถึงแม้ว่ากระทู้ถามจะมีระดับการควบคุมการบริหารราชการต่ำกว่าวิธีการอย่างอื่น เช่น ระบบกรรมวิธีการ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ แต่กระทู้ถามก็มีประสิทธิภาพที่ใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้เช่นเดียวกัน

จากการรายงานผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้สรุปได้ว่า กระทู้ถามนั้นสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่ลักษณะ วิธีการ พัฒนาการ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้กระทู้ถามเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีของประเทศไทยและของโลก ความตื่นตัวทางการเมืองของสมาชิกสภา คณะรัฐมนตรี ที่ต้องการให้การทำงานของสถาบันทางการเมืองมีความเข้มแข็ง และสอดคล้องกับหลักการควบคุมและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน

ข้อมูลที่วิเคราะห์และทำการศึกษานี้ไม่อาจยืนยันสมมติฐานตามที่คาดการณ์ไว้ได้ แต่ทำให้ทราบเกี่ยวกับความคิดของรัฐมนตรี สมาชิกสภา ที่เริ่มรู้จักพัฒนา และกำหนดวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากกว่าในอดีต

5.5 สรุป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบ (check and balance) การทำงานของฝ่ายบริหารว่ามีการดำเนินการไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา หรือเสนอปัญหาที่ประชาชนมีความทุกข์จากการทำงานของกลไกของรัฐ จากนโยบายต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความไม่สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีคุณภาพ การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระทู้ถามตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 ที่ รสช. จัดทำขึ้น ก็เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความคิดเห็นว่ กระทู้ถามทำให้เสียเวลาการทำงานของสภา เมื่อมาถึงปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรืออดีตรัฐมนตรี จึงเป็นตัวแทนจากประชาชนได้เห็นพ้องต้องกัน

ว่า กระทู้ถามยังเป็นเครื่องมือที่ดีและมีประโยชน์ที่จะใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถามเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งควรมีการพัฒนากระทู้ถามให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการติดตาม กำกับดูแล กลไกรัฐซึ่งนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรสร้างมาตรการในการควบคุม และการตรวจสอบผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมกำกับดูแลที่เข้มงวด และใช้มาตรการอย่างจริงจัง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระทู้ถามให้มีมาตรการที่ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การรวบรวมข้อมูลที่ปรากฏตามรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป