

## บทที่ 4

### ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

#### 4.1 การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง บรรดารัฐกิจทั้งปวงซึ่งมิใช่กิจการของ “นิติบัญญัติ” และ “ตุลาการ” แล้ว จัดว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการรัฐกิจ เพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือการดำเนินการอย่างอื่นที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้แต่เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติ เช่น เวลาเกิดอุทกภัยรัฐบาลได้อำนาจเรืออุโปกไปแจกจ่ายแก่ราษฎรผู้ประสบอุทกภัย ซึ่งไม่มีกฎหมายบังคับให้รัฐบาลต้องสงเคราะห์ประชาชนผู้ประสบอุทกภัย<sup>1</sup>

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินหลายมาตรา ได้แก่

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 3)
2. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201 วรรคหนึ่ง)
3. ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง (มาตรา 88 วรรคสอง)
4. สมาชิกวุฒิสภาและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 182)
5. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 187 วรรคหนึ่ง)
6. ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 211 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรใน

---

<sup>1</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 242.

หน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 212)

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเช่นว่านี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าองค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการแผ่นดินที่สุดคือคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งทั้งสององค์กรต่างเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของประชาชนเป็นองค์กรฝ่ายบริหารระดับชาติ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup> มีรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี<sup>3</sup> เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีดำเนินไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนมากที่สุด โดยก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้นต้องแถลงนโยบายของตนต่อรัฐสภาให้ชัดเจนก่อนว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง<sup>4</sup>

ฉะนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินเริ่มต้นจากพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอายุของสภาชุดเดียวกันซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งก็ได้ โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะทำการคัดเลือกบุคคลตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีร่วมกันทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งนั้นอาจแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะเป็น

<sup>2</sup> มาตรา 201 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

<sup>3</sup> มาตรา 182 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>4</sup> มาตรา 88 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกดังกล่าวมิฉะนั้นก็จะพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาโดยอัตโนมัติในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่วันที่ที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และเมื่อนายกรัฐมนตรีคัดเลือกบุคคลเพื่อประกอบขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีได้แล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำคณะรัฐมนตรีเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณ เมื่อคณะรัฐมนตรีใหม่เข้ารับหน้าที่ คณะรัฐมนตรีเดิมก็สิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่และคณะรัฐมนตรีใหม่จะต้องแถลงนโยบายของตนต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ก่อนจึงเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้

#### 4.1.1 องค์การฝ่ายบริหาร

องค์การฝ่ายบริหารเป็นองค์การที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็นองค์การบริหารฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กับองค์การบริหารฝ่ายประจำ ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นต้น ความแตกต่างระหว่างองค์การบริหารฝ่ายการเมืองกับองค์การบริหารฝ่ายประจำนั้น อยู่ที่ “ที่มาของอำนาจ” หรือ “ฐานอำนาจ” องค์การบริหารฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาล เป็นฝ่ายบริหารโดยแท้เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญเป็นฐานอำนาจ กล่าวคือใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้น เรียกว่าการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งหากเกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ส่วนองค์การบริหารฝ่ายประจำหรือฝ่ายปกครอง ได้แก่ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กระทำการโดยมีกฎหมายอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐธรรมนูญเป็นฐานอำนาจ เช่นการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายหรือตามนโยบายของรัฐบาล อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหากเกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย จึงอาจสรุปได้ว่า ความแตกต่างระหว่างองค์การบริหารฝ่ายการเมืองกับองค์การบริหารฝ่ายประจำ อยู่ที่แหล่งที่มาของอำนาจที่ใช้ เช่นการใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำการทางการเมือง จึงต้องรับผิดชอบในทางการเมืองไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมาย จะนำไปฟ้องศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองให้ตัดสินลงโทษมิได้ แต่ในกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยุบสภาท้องถิ่น อันเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานั้นถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง จึงต้องรับผิดชอบทางกฎหมายโดยอาจนำมาฟ้องศาลปกครองให้ต้องรับผิดชอบได้

##### 4.1.1.1 รัฐบาลหรือองค์การบริหารฝ่ายการเมือง (Government)

รัฐบาลหรือองค์การบริหารฝ่ายการเมืองเป็นองค์การที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง เพราะรัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐที่รัฐจะใช้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐและของประชาชน รัฐบาลจึงเป็นองค์การหรือสถาบันทางการเมืองที่รัฐจะขาดเสียมิได้ ความหมายที่เข้าใจได้ง่ายของรัฐบาล คือ กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้รับ

มอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศโดยการยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>5</sup> รัฐบาลตามความหมายของระบบการปกครองของไทย หมายความว่ารวมถึงพระมหากษัตริย์และ คณะรัฐมนตรี ซึ่งตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญอาจแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจบริหารได้ดังนี้ คือ (1) ประมุขของรัฐ (2) หัวหน้าฝ่ายบริหาร (3) คณะรัฐมนตรี และ (4) รัฐมนตรี<sup>6</sup> หรืออาจแบ่งผู้ใช้อำนาจบริหารในอีกลักษณะหนึ่งคือ ผู้ใช้อำนาจบริหารในส่วนที่ประจำ คือ ประมุขของรัฐ (พระมหากษัตริย์) ซึ่งจะคงอยู่ตลอดไปจนกว่าจะสิ้นพระชนม์หรือจะสละราชสมบัติ กับ ผู้ใช้อำนาจบริหารในส่วนที่ไม่ประจำได้แก่ คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และรัฐมนตรีอื่น ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งส่วนนี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตาม วิถีทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย

ในปัจจุบันประมุขของรัฐในประเทศไทย คือ พระมหากษัตริย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ทรงมีพระราชฐานะเป็นเพียงประมุขของประเทศและจะมี พระราชอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญถวายให้เท่านั้น ส่วนการดำเนินการต่างๆ ที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐจะถูกใช้โดยผ่านองค์กรหลัก 3 องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งองค์กรเหล่านี้เป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินกิจการต่างๆ เช่น รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะการกระทำของพระองค์ในทางบริหาร เช่น บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา โดยการใช้พระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญถวายให้เป็นพระราชอำนาจตามแบบพิธีในฐานะประมุขของรัฐเป็นส่วนใหญ่<sup>7</sup> จึงกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลโดยทรงอยู่ในฐานะประมุขของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) และถือเป็นส่วนประจำของรัฐบาลเพราะไม่ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรจำนวนก็คณะก็ตาม (ตามวิถีทางการเมือง) พระมหากษัตริย์จะคงอยู่เสมอ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลง (ตามวิถีทางการเมือง) อยู่เสมอ จึงถือเป็นส่วนที่ไม่ประจำ<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะเน้นศึกษาเกี่ยวกับรัฐบาลในส่วนที่ไม่ประจำ คือ คณะรัฐมนตรี อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และรัฐมนตรีอื่นๆ ตามจำนวนที่กำหนด

<sup>5</sup> จุมพล หนีพพานิช, "รัฐบาล," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย เล่มที่ 1 หน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 364.

<sup>6</sup> สมพล วณิชพันธ์, "องค์กรบริหาร," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่มที่ 1 หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 356.

<sup>7</sup> สาโรช โชติพันธ์, "การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 16.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.



ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนนี้ได้แบ่งแยกผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินไว้ 3 ระดับ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจบางอย่าง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสั่งการเองโดยลำพังมิได้ ต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาสั่งการจึงจะดำเนินการได้

### (ก) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล

ส่วนใหญ่ของประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภาจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อันจำลองแบบมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษ แม้อังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแต่ตามประเพณีการปกครองของอังกฤษนั้น หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปของสภาสามัญชน (สภาผู้แทนราษฎร) ประมุขของรัฐก็จะแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญชนเป็นนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารประเทศ

สำหรับประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รายนามนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง เมื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นรัฐมนตรีร่วมรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินกับตนแล้วนำรายชื่อนี้กราบบังคมทูลฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทั้งประมุขของรัฐ (พระมหากษัตริย์) กับสภานิติบัญญัติ เพราะนายกรัฐมนตรีมาจากการคัดเลือก (เห็นชอบ) ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามนั้น โดยก่อนจะเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์และก่อนจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (โดยไม่มีการลงมติ) และเมื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็ต้องดำเนินการไปด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา หากเมื่อใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีทางเลือก 2 ทางคือ ทางหนึ่งกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอันมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย กับอีกทางหนึ่งคือ กราบบังคมทูลขอให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีมาไม่ว่าจะเป็นในประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยหรือประวัติศาสตร์การเมืองของอังกฤษ พระมหากษัตริย์ทรงยอมตามคำกราบบังคมทูลของนายกรัฐมนตรีทุกครั้ง จึงเห็นได้ว่า ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภามีบทบาทเป็นสะพานทอดเชื่อมระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหาร กับคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศ อีกทั้งยังต้องดำเนินบทบาทเป็นผู้ประสานงานกับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อีกด้วย<sup>9</sup> เพราะถือว่านายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-21.

อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้ง

### อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

ในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินโดยนายกรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษกว่ารัฐมนตรีอื่นเพราะถือเป็นหนึ่งในบรรดาผู้ที่เท่าเทียมกัน (The first among equals) คือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีฐานะเท่ากันหมด แต่นายกรัฐมนตรีมาเป็นที่หนึ่งและมีอำนาจพิเศษบางประการที่รัฐมนตรีอื่นไม่มี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หลายประการ ดังนี้<sup>10</sup>

1. เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 93 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540)
2. เป็นผู้รับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540)
3. เป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี (มาตรา 217 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540)
4. เป็นผู้แจ้งประธานรัฐสภา เพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540)
5. เป็นผู้ทำหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรี (ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) ในการปรึกษากับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน<sup>\*</sup>
6. เป็นผู้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ กรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยให้ระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย<sup>\*\*</sup>

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

<sup>\*</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214

<sup>\*\*</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 262

7. เป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว

8. มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 291 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540) และต้องยื่นอีกครั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งแล้วเป็นเวลา 1 ปี<sup>11</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่<sup>11</sup>

1. เป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่นประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีร่วมกับนายกรัฐมนตรีซึ่งได้ทรงแต่งตั้งไปก่อนแล้วตามคำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎร และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรีเหล่านั้น (มาตรา 201 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

2. เป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 116 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

3. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการกฎหมายทุกฉบับที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (พระราชบัญญัติ) และกฎหมายของฝ่ายบริหาร (พระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา)

4. เป็นผู้นำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

5. เป็นผู้นำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารที่มีชั้นยศนายพลขึ้นไป

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือตามธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติในทางปกครอง)แล้ว นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลอีกหลายประการ ได้แก่ การกำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 278

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 292

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

การมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง การบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม การสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ การแต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี การวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจากนั้น ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ได้แก่ สำนักพระราชวัง (มาตรา 35) สำนักราชเลขาธิการ (มาตรา 36) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 37) สำนักงานอัยการสูงสุด (มาตรา 39) และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของสำนักนายกรัฐมนตรี ยังต้องเป็นผู้รักษาการกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง ใดโดยเฉพาะด้วย เช่น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นต้น<sup>12</sup>

### (ข) คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาหลายคนรวมกัน ตามรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ.2540 กำหนดไว้ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี (มาตรา 201)

ในการปกครองระบอบรัฐสภาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปประเทศต่างๆ จะเรียกคณะบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารประเทศว่าคณะรัฐมนตรี (Council of minister หรือ Cabinet) ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารประเทศ รัฐมนตรีทุกคนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและจะลงมติดังไรก็ได้ แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติประการใดแล้วจะถือว่ารัฐมนตรีทุกคนเห็นด้วยกับมตินั้น รัฐมนตรีแต่ละคนจะนำเอาความคิดเห็นส่วนตัวของตนในที่ประชุม

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.



คณะรัฐมนตรีมาเป็นข้อปฏิเสธความรับผิดชอบของคนในมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้ ในทางปฏิบัติของนานาประเทศ ถ้ารัฐมนตรีคนใดไม่เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นเรื่องสำคัญในการบริหารประเทศ รัฐมนตรีคนนั้นจะต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี จึงจะเป็นวิธีเดียวที่จะทำให้รัฐมนตรีคนนั้นสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรีนั้นได้<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงกลุ่มบุคคล และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองได้ ต้องมีการประชุมเพื่อลงมติในเรื่องต่างๆ แล้วให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนำเอามตินั้นๆ ไปปฏิบัติ และถ้าเป็นเรื่องที่จะต้องนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด มติของคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นการถวายความเห็นชอบและให้คำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะให้ทรงปฏิบัติอย่างไร ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงก็จะเป็นการอนุมัติและให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะลงมติกำหนดแนวทางปฏิบัติว่าจะให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐต้องปฏิบัติอย่างไร เพราะฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรกลุ่มที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่มีความสำคัญอย่างมากในระบบรัฐสภา<sup>14</sup>

### อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีจะประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นที่นายกรัฐมนตรีเลือกมาอีกไม่เกิน 34 คนซึ่งโดยมากมักเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี รวมนายกรัฐมนตรีด้วยเป็นคณะรัฐมนตรีมีจำนวน 35 คน คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรบริหารฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้นำในรัฐบาล เพราะประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 34 คนซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ แต่โดยรวมแล้วรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีเลือกให้มาร่วมคณะรัฐมนตรีกับตนนั้นมักเป็นบุคคลที่มีบทบาท

<sup>13</sup> สมพล วณิชพันธ์, "องค์กรบริหาร," ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่มที่ 1 หน่วยที่ 1-7, หน้า 26-27.

<sup>14</sup> สาโรช โชติพันธ์, "การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 28.

ในทางการเมืองและได้รับการยอมรับจากสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรกลุ่มในระดับชาติอันประกอบไปด้วยบุคคลชั้นนำในทางการเมือง ที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หากพิจารณาในแง่ของที่มาแล้ว สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) ได้แก่

- (1) เสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา (มาตรา 169)
- (2) คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201)
- (3) คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก่อนจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

(มาตรา 211)

(4) ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 213)

(5) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 215)

(6) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าเรื่องใดยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 183)

(7) คณะรัฐมนตรีอาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 218)

(8) คณะรัฐมนตรีอาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ในระหว่างสมัยประชุม กรณีเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน (มาตรา 220)

(9) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (มาตรา 279)

(10) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบและรายงานรัฐสภา เกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น (มาตรา 284)

(11) คณะรัฐมนตรีสามารถยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 313)

## 2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล จึงมีอำนาจกระทำการทางปกครองในฐานะฝ่ายปกครองด้วย เช่นเดียวกับองค์การบริหารฝ่ายประจำหรือฝ่ายปกครอง และเพราะการกระทำทางปกครองฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ ดังนั้น ในการปฏิบัติภารกิจสำคัญๆ ของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง จึงมีกฎหมายหลายฉบับ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อกระทำการทางปกครอง โดยในที่นี้จะขอพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก ดังนี้

### 1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

(1) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไป จนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ และในระหว่างนั้นนายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติ หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก (มาตรา 10 วรรคท้าย)

(2) อนุมัติแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป (มาตรา 11(5))

(3) ให้ความเห็นชอบระเบียบปฏิบัติราชการตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (มาตรา 11(8) และ มาตรา 11 วรรคท้าย)

(4) อนุมัติให้จัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงที่จำเป็นต้องมีส่วนราชการ เพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัดและติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง (มาตรา 18 วรรคท้าย)

(5) กำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตำแหน่งต่างๆ ต้องปฏิบัติ (มาตรา 38)

(6) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน) หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้) เป็นผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ (มาตรา 41)

(7) มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่ง (ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน) หรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง) เป็นผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ (มาตรา 42)

เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ส่วนใหญ่มุ่งไปที่เรื่องการทำหนดนโยบาย การจัดระเบียบการบริหารงานของ

ราชการฝ่ายบริหาร การมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายบริหารเพื่อให้การปฏิบัติจัดทำหรือการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรฝ่ายบริหารเป็นไปโดยเรียบร้อย<sup>15</sup>

2. พระราชบัญญัติอื่นๆ เช่น<sup>16</sup>

(1) ถวายคำแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 11 และมาตรา 63)

(2) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 มาตรา 5)

(3) แต่งตั้งกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคผู้ทรงคุณวุฒิ (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 9)

(4) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระ และบุคคลอื่นเป็นกรรมการในคณะกรรมการผังเมือง (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 6)

(5) ตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมือง 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิทางเศรษฐศาสตร์ 1 คน (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 71)

(6) มอบหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10(9) )

(7) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย รวมทั้งการพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลได้สัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

(8) ให้ความเห็นชอบระเบียบเกี่ยวกับการเสนอและถอดถอนผู้แทนชาวไร่ อ้อยและผู้แทนโรงงาน (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 11 วรรคท้าย)

(9) กำหนดค่าตอบแทนให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 19)

(10) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุน (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 24)

(11) สั่งให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 59)

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-48.



(12) พิจารณาข้อขัดแย้งของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย และคณะกรรมการยืนยันตามความเห็นของตน (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 60)

(13) มอบให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกระทำการใด ๆ (พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มาตรา 61(11) )

(14) เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภา ในกรณีจำเป็นต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 17)

(15) ให้ความเห็นชอบระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินคงคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการ (พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 21(2) และ (5))

(16) อนุมัติให้รัฐวิสาหกิจที่มีสินทรัพย์ค้ำประกันเงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการเกินกว่า 5 ล้านบาทในกรณีจำเป็น (พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 ตรีแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2517)

(17) อนุมัติ "เงินทุนสำรองจ่าย" ไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 29 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2503)

(18) เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สั่งการเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ในเขตสัมปทานเพื่อประโยชน์ในการสร้างเขื่อนชลประทานหรือเขื่อนพลังน้ำหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น (พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 68 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พ.ศ.2532)

(19) เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศกำหนดจำนวนโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิด ที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยาย หรือที่จะไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยาย ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบหรือแหล่งกำเนิดของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน กำหนดชนิดหรือคุณภาพของสินค้าที่ผลิตในโรงงาน กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน (พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 23)

(20) มีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จะกระทำการของรัฐบาล (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 10)

(21) อนุมัติการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ โดยไม่ใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูลตามความเห็นของคณะกรรมการ และหน่วยงานเจ้าของโครงการ เห็นชอบ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 16)

(22) ให้ความเห็นชอบโครงการใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 12)

(23) พิจารณาชี้ขาดผลการพิจารณาของคณะกรรมการในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 21)

(24) พิจารณาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรายงาน กรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพันของสัญญาที่ลงนามไปแล้ว (พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 24) เป็นต้น

### (ค) รัฐมนตรีแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล

รัฐมนตรีนั้นดำรงอยู่ใน 2 สถานะ สถานะหนึ่ง เป็นองค์กรเดี่ยวที่แยกออกมาจากคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกลุ่ม มีที่มาจากการเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรี เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อพระองค์ทรงแต่งตั้งแล้วจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบ ต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้เสนอแต่งตั้งอาจถวายคำแนะนำให้รัฐมนตรีคนใดพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีเมื่อไรก็ได้ รวมถึงหากนายกรัฐมนตรีลาออกรัฐมนตรีแต่ละคนก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย กับอีกฐานะหนึ่ง รัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดในกระทรวง ทบวงที่ตนรับผิดชอบ มีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง และกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวง ทบวง อันถือเป็นความรับผิดชอบในกิจการงานประจำซึ่งเป็น เรื่องของการกระทำในทางปกครอง

ในการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีแต่ละคนในฐานะองค์กรเดี่ยวนั้น ต่างคนต่างทำหน้าที่ของตนตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้หรือตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา กล่าวคือ เมื่อได้รับมอบหมายให้รักษาการในกระทรวง ทบวงใดแล้ว จะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในกิจการของกระทรวงนั้นไปตลอดจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นรัฐมนตรีแต่ละคนจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลที่มีบทบาทหน้าที่ในการช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และเชื่อมโยงเพื่อนำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง ต่างๆ

## อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงสิทธิ และอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้หลายประการ เช่น<sup>17</sup>

1. ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 205)
2. มีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน และต้องเข้าร่วมประชุม ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด (มาตรา 210)
3. ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา (มาตรา 212)
4. รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 212)
5. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน (มาตรา 231)
6. มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 291) โดยต้องยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งและวันพ้นจากตำแหน่ง และต้องยื่นอีกครั้งภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้ว 1 ปีด้วย (มาตรา 292)

อนึ่ง ความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นเรื่องของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น ส่วนรัฐมนตรีช่วยว่าการ (ไม่ว่าจะมีกี่คนในแต่ละกระทรวงหรืออาจไม่มีก็ได้แล้วแต่) ต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการในกระทรวงนั้นอีกชั้นหนึ่ง เพราะเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลหรือรับผิดชอบงานในกรม หรือรัฐวิสาหกิจใดๆ ในสังกัดกระทรวงนั้น ดังจะสังเกตได้จาก เมื่อสมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการเท่านั้น หรือในการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดๆ ที่เป็นเรื่องนโยบายอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ต้องรับไปปฏิบัติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะแจ้งต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง (คือรัฐมนตรีว่าการ) เท่านั้น<sup>18</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ซึ่งอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับจะได้บัญญัติไว้มากน้อยเพียงใด โดยหลักการคือ ถ้ากฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

กระทรวงใด ก็จะทำให้รัฐมนตรีว่าการของกระทรวงนั้น (รวมทั้งนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งอาจมีได้มากกว่า 1 คน แล้วแต่ลักษณะของงานที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ กรณีคนเดียว เช่น นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายนี้ (มาตรา 5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 5) กรณีสองคน เช่น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2517 และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกประกาศ คำสั่ง และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 21) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี (มาตรา 5) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้ (มาตรา 18) กรณีสามคน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527 และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 5) เป็นต้น<sup>19</sup>

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลตามระบบรัฐสภาของไทย แยกออกเป็นรัฐบาลส่วนที่ประจำ คือ พระมหากษัตริย์ มีฐานะเป็นประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหาร มีพระราชอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ไว้เท่านั้นโดยทรงได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารร่วมกับคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ กับรัฐบาลส่วนที่ไม่ประจำหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เชื่อมโยงประสานระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจเพื่อกระทำการในทางบริหารและเป็นองค์กรกลุ่มที่กำหนดนโยบายเพื่อการบริหารประเทศ และรัฐมนตรีแต่ละคนซึ่งเป็นองค์กรเดี่ยว มีหน้าที่

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.



รับผิดชอบการดำเนินงานในกระทรวง ทบวง ต่างๆ และเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำ<sup>20</sup> ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้น อาจจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ<sup>21</sup>

1. การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีใช้ร่วมกันโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่กำหนดและดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ โดยรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายเพื่อความดำรงอยู่ ความปลอดภัย ความเจริญและความมั่นคงของประเทศ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล อำนาจหน้าที่ในการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องดำเนินนโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ รวมทั้งการติดต่อดำเนินงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเพื่อการบริหารราชการของประเทศด้วย ซึ่งกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลจะทำได้ก็แต่โดยรัฐบาลเท่านั้น กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบในกิจการที่ทำร่วมกัน

2. การใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคน เป็นผู้ใช้ในการบริหารงานของกระทรวงหรือทบวง (รวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย) ที่ตนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นที่มีใช้รัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคน ต้องปฏิบัติเป็นปกติธุระเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นๆ ต้องปฏิบัติร่วมกับข้าราชการและพนักงานในกระทรวง ทบวง ต่างๆ ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง ทบวงนั้นๆ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการทุกเรื่องไป เหมือนกับกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล เว้นแต่เรื่องสำคัญเกี่ยวกับนโยบายซึ่งรัฐมนตรีต้องนำเสนอขอคำวินิจฉัยจากคณะรัฐมนตรีก่อนปฏิบัติ ดังนั้นกิจการที่รัฐบาลปฏิบัติในฐานะฝ่ายปกครอง รัฐบาลจึงอาจมอบหมายให้กระทรวง ทบวงต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติแทนได้โดยตลอด ซึ่งได้แก่กิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวงต่างๆ นั้นเอง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การศึกษา การสาธารณสุข การพาณิชย์ การคลัง เป็นต้น หรือรัฐบาลจะมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำก็ได้ เช่น มอบอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นให้แก่เทศบาล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลทั้ง 2 สถานะนี้ มีความเกี่ยวพันกัน เนื่องจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลทั้ง 2 สถานะดังกล่าว ทำให้รัฐบาลบริหารประเทศได้อย่างสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลที่กระทำในฐานะรัฐบาลนั้น นอกจากจะเป็นการนำกฎหมายของรัฐสภาไปใช้บังคับแล้ว ยังเป็นการดำเนินนโยบายการเมืองของประเทศ และเป็นการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายต่างๆ ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าจำเป็นในการบริหารประเทศเพื่อให้รัฐสภา

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-37.

ลงมติอนุมัติ รวมทั้งแต่งตั้งข้าราชการในฝ่ายปกครองด้วย ส่วนการกระทำในฐานะของฝ่ายปกครองนั้น ก็เป็นการนำเอาความคิดหรือนโยบายของรัฐบาลมาดำเนินการเพื่อให้สำเร็จลุล่วงสมความมุ่งหมายของรัฐบาลนั้นๆ ดังนั้นการกระทำของรัฐบาลใน 2 ฐานะดังกล่าว จึงยากที่จะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด

#### 4.1.1.2 ฝ่ายปกครองหรือองค์การบริหารฝ่ายประจำ (Administrative)

เนื่องจากการจัดระเบียบราชการของฝ่ายบริหารในปัจจุบันเป็นไปตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ มีการแบ่งอำนาจปกครองจากราชการบริหารส่วนกลางซึ่งประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ เพราะจังหวัดและอำเภอก็คือการย่อบส่วนของราชการบริหารส่วนกลางลงไปในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ นอกจากนี้ยังได้กระจายอำนาจซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ไปให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด เช่น กรุงเทพมหานครและพัทยา ฝ่ายปกครองจึงหมายถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองส่วนกลางทั้งหมด รวมไปถึงจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อันเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ดำเนินการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร โดยกิจการหลักที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการคือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงหมายความว่ารวมถึง หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่มีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร<sup>22</sup>

นอกจากนี้ ในการพิจารณาความหมายของ “ฝ่ายปกครอง” อาจแยกออกได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

<sup>22</sup> ปัจจุบันไม่มีทบวงที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ในลักษณะเช่นนี้ (เดิม เคยมีทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี)

<sup>22</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 35.

(1) ฝ่ายปกครองโดยพิจารณาจากการจัดองค์กร ซึ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ก. ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาและกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การวิชาชีพ องค์การมหาชน ข. ฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ได้แก่ บรรดาหน่วยงานธุรการขององค์กรตุลาการทั้งหลาย หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(2) ฝ่ายปกครองโดยพิจารณาจากการทำภารกิจ ฝ่ายปกครองในกรณีนี้มิใช่ฝ่ายปกครองในทางโครงสร้างตาม (1) หากแต่เป็นองค์กรซึ่งอาจกระทำการทางปกครองได้ องค์กรลักษณะนี้จึงเป็นองค์กรฝ่ายปกครองในแง่ของการทำภารกิจในทางปกครอง เช่น คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) หรือรัฐบาล<sup>23</sup> และเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลให้เกิดองค์กรใหม่อีกหลายองค์กร เรียกว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบรรดาศาลต่างๆ นั้นเป็นองค์กรที่มีลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการ จึงเป็นองค์กรตุลาการ ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ มีลักษณะของการใช้อำนาจหลักที่อยู่ในส่วนของอำนาจบริหาร จึงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระในการควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐทั้งหลาย<sup>24</sup> ด้วยเหตุนี้ รศ. ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ จึงให้ความหมาย “ฝ่ายปกครอง” ตามความหมายสมัยใหม่ว่าหมายถึง หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ และองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ<sup>25</sup>

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การพิจารณาว่าเป็น “ฝ่ายปกครอง” หรือไม่ ต้องพิจารณาจากลักษณะของการใช้อำนาจหลักว่ามีลักษณะของการใช้อำนาจเป็นองค์กรนิติบัญญัติ หรือเป็นองค์กรตุลาการหรือเป็นองค์กรที่อยู่ในส่วนของอำนาจบริหาร หากเป็นองค์กรที่มีส่วนในการใช้อำนาจบริหารและมีได้กระทำการในฐานะรัฐบาล ย่อมถือได้ว่าเป็น “ฝ่ายปกครอง”

<sup>23</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า 17.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>25</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง,” ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2545), หน้า 145.

อำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันภัยจากภายนอกประเทศ การดำเนินการทางเศรษฐกิจและในทางสังคม เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรี ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง โดยในบรรดาการกระทำของฝ่ายปกครองต่างๆ ที่เรียกว่า การกระทำทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายคือ อาจถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองได้ เช่น ข้าราชการประจำที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยมีกฎหมายเป็นฐานอำนาจให้กระทำการนั้นๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายปกครองจะจัดทำบริการสาธารณะมากมายหลายประเภท แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำกิจการทุกอย่างเองทั้งหมด เพื่อสนองความต้องการส่วนตัวของเอกชน เพราะความต้องการส่วนตัวของเอกชนนั้นมีมากเกินไปจะสนองตอบได้หมดและส่วนใหญ่เอกชนก็เป็นผู้จัดทำเพื่อสนองความต้องการของตนเองอยู่แล้ว ฝ่ายปกครองคงจัดทำแต่เฉพาะกิจการใหญ่ๆ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเท่านั้น<sup>26</sup>

#### 4.1.2 แนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกระทำกิจกรรมใดๆ ของรัฐที่มีได้เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ แต่เป็นการใช้อำนาจบริหาร โดยการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลนั้น ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย นโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรี และต้องอยู่ภายใต้หลักการบริหารราชการแผ่นดิน 6 ประการคือ 1. ต้องชอบด้วยกฎหมาย 2. ต้องไม่ลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติ 3. ต้องไม่กำหนดสิ่งใดเกินเลยไปจากที่กฎหมายกำหนด 4. ต้องไม่กระทำโดยทุจริต 5. ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรโดยไม่จำเป็นหรือไม่เป็นธรรม 6. ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) คือชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีเหตุผลอธิบายได้ และมีการรับฟังความคิดเห็น หรือการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผลกระทบตามสมควร หากผู้บริหารราชการแผ่นดินมิได้ปฏิบัติโดยยึดหลักดังกล่าว ก็อาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง หรืออาจต้องรับผิดชอบในทางการเมืองอันเนื่องมาจากมาตรการต่างๆ ของรัฐสภาที่ใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร อาทิเช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการเข้าชื่อขอให้วุฒิสภาพิจารณาดอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของ

<sup>26</sup> สาโรช โชติพันธ์, "การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 57-58.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 212



รัฐบาล อาจจำแนกตามองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารได้เป็น 2 แนวทางคือ 1. รัฐมนตรีแต่ละคน แยกกันปฏิบัติภารกิจ 2. คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่วมกัน

#### 4.1.2.1 รัฐมนตรีแต่ละคนแยกกันปฏิบัติภารกิจ

การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐมนตรี หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวง ถ้าเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงก็หมายถึงการเข้าไปช่วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง บริหารกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ถ้าเป็นรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หมายถึงมีตำแหน่งเป็นเจ้ากระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือ หน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่ช่วยทำงานแทนนายกรัฐมนตรี โดยปกติแล้ว รัฐมนตรีแต่ละคนจะแยกกันไปปฏิบัติภารกิจตามสายงานของตนในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ รัฐมนตรีมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินภายในขอบเขตหน้าที่ของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบอยู่ เท่านั้น ส่วนรองนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ สำคัญๆ ในขณะเดียวกันนั้นด้วย เพราะการตั้งรองนายกรัฐมนตรีขึ้นนั้นเป็นความต้องการของ นายกรัฐมนตรีที่จะแบ่งเบาภาระการงานในหน้าที่ เพื่อมอบให้รัฐมนตรีที่มีอาวุโสรองลงไปช่วยทำ ดังเช่นในการจัดตั้งคณะรัฐบาลผสมโดยพรรคการเมืองต่างๆ นั้น ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีย่อม ได้แก่หัวหน้าของพรรคการเมืองที่มีความสำคัญรองลงมาจากพรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยนั้นไม่ได้จำกัดว่าจะต้องมีคนเดียวหรือหลายคน ใน ประเทศไทยเคยมีรองนายกรัฐมนตรีถึง 7 คนมาแล้วในสมัยที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็น นายกรัฐมนตรี

ตามรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา รัฐมนตรีทุกคนต่างมีฐานะเท่ากัน ในการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนต่างมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระและมีสิทธิ ลงคะแนนเสียงในที่ประชุมร่วมกัน มติที่ลงไปยังยอมผูกพันรัฐมนตรีทุกคน แต่ในทางปฏิบัติ นั้น ประเทศส่วนมากมักกำหนดหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้แตกต่างกัน ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ไม่ได้จัดแบ่งประเภทของรัฐมนตรีไว้ แต่เมื่อดูตามพระราชบัญญัติต่างๆ แล้วจะพบว่ารัฐมนตรีมีอยู่ หลายประเภท ดังนี้<sup>27</sup>

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. รัฐมนตรีว่าการทบวง
5. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
6. รัฐมนตรีสั่งราชการ

<sup>27</sup> มนูญ บริสุทธิ์, คณะรัฐมนตรี, หน้า 31 และหน้า 33.

## 7. รัฐมนตรี

นอกจากนี้ ยังอาจแบ่งประเภทของรัฐมนตรีได้ตามบัญชีอัตราเงินเดือน ข้าราชการการเมืองของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนี้ คือ 1. นายกรัฐมนตรี 2. รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 3. รัฐมนตรีว่าการทบวงหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และ 4. รัฐมนตรีที่มีชื่อเป็นผู้ว่าการกระทรวงหรือทบวง หรือมีชื่อเป็นผู้ช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น

ในบรรดารัฐมนตรีต่างๆ ทุกคนต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ควบคุมดูแลรัฐมนตรีให้มีการปฏิบัติงานประสานกันเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และยังเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการของกระทรวง ส่วนตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี นั้นเพิ่งจะมีขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2486 โดยแม้ไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ตั้งขึ้นได้เพราะมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้การรับรองตำแหน่งนี้ไว้<sup>28</sup> เช่นในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 มาตรา 5 บัญญัติว่า “สำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และในกรณีที่มิใช่นายกรัฐมนตรี จะให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนก็ได้

การสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่ได้มอบหมายไว้ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน”

รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบในกิจการของกระทรวงนั้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมีจำนวนเท่าใดรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ แต่โดยปกติแล้วเมื่อมีจำนวนกระทรวงเท่าใดก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้เท่านั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ ที่กำหนดให้กระทรวงหนึ่งๆ มีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบและจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีสั่งราชการ หรือมีทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการและรัฐมนตรีสั่งราชการเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ ทั้งนี้รัฐมนตรีบางคนก็อาจได้รับแต่งตั้งให้ว่าการหลายกระทรวงในขณะเดียวกันได้ ดังนั้นจำนวนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็อาจน้อยกว่าจำนวนกระทรวงได้

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

1. อำนาจหน้าที่ในทางการเมือง คือ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลร่วมกับรัฐมนตรีอื่นๆ
2. อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง คือ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบราชการทั้งปวง ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวง มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ<sup>29</sup>

กล่าวสรุปได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานภายในขอบเขตภารกิจของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบอยู่ และสามารถอนุมัติงบประมาณบางอย่างได้โดยไม่ต้องเสนอต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ก็ดูแลกิจการในกระทรวง ดูแลการอนุมัติงบประมาณโครงการ การแต่งตั้งโยกย้าย และกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายในสายงานการแพทย์สาธารณสุข สุขภาพอนามัย อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการบางตำแหน่งอาจต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 11 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีแต่ไม่สามารถแต่งตั้งได้ตามใจชอบต้องนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงสามารถแต่งตั้ง หากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบก็ไม่สามารถแต่งตั้งได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน มาตรา 52)

รัฐมนตรีว่าการทบวง มีขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ที่กำหนดว่า ถ้ากระทรวงใดมีราชการสำคัญหลายอย่าง จะแยกกระทรวงนั้นๆ เป็นทบวงก็ได้ ทบวงหนึ่งมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการทบวง มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบในราชการของทบวงนั้นๆ รัฐมนตรีว่าการทบวงมีลักษณะคล้ายรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง แต่มีอำนาจหน้าที่ต่างออกไป คือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในทบวงที่ตนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาเท่านั้นและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการไม่ต้องได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง<sup>30</sup>

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เมื่อกระทรวงใดมีราชการมาก เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็อาจตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต้องได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่อาจปฏิบัติราชการได้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทนได้โดยไม่ต้องได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

รัฐมนตรีสั่งราชการ มีหน้าที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะได้มอบหมายให้ จึงไม่ค่อยแตกต่างจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเท่าใดนัก ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะลงมติมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้ใดผู้หนึ่งไปสั่งราชการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ในกรณีที่เห็นว่าราชการกระทรวงนั้นมีมาก

ส่วนรัฐมนตรี หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “รัฐมนตรีลอย” (Minister without Portfolio) นั้น คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมกิจการในส่วนที่สำคัญบางอย่างได้<sup>31</sup>

#### 4.1.2.2 คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่วมกัน

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลุ่มจึงต้องบริหารราชการแผ่นดินร่วมกันด้วยวิธีการประชุม และต้องปฏิบัติตามหลักการดำเนินงานขององค์กรกลุ่ม 4 ประการ คือ<sup>32</sup>

1. จะต้องมีการประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะการจะตัดสินใจใช้อำนาจแต่ละครั้งจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี

2. สมาชิกขององค์กรกลุ่มจะต้องมาประชุมครบองค์ประชุม ซึ่งกฎหมายของเราไม่มีกำหนดว่าองค์ประชุมคณะรัฐมนตรีมีกี่คน จึงต้องถือตามหลักกฎหมายทั่วไปคือไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ในการประชุมคณะรัฐมนตรีไม่เคยมีการนับองค์ประชุมอย่างที่ทำในการประชุมของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐมนตรีที่เข้าประชุมก็ไม่ต้องการเซ็นชื่อเข้าประชุม หากรัฐมนตรีท่านใดมีภารกิจหรือมีเหตุอันไม่อาจเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีได้ รัฐมนตรีท่านนั้นจะมีหนังสือแจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อเรียนให้นายกรัฐมนตรีประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบ ด้วยเหตุที่มติดคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้แล้ว หรือเป็นไปตามกรอบแนวทางปฏิบัติของมติดคณะรัฐมนตรีเดิม อันถือเป็นงานประจำอย่างหนึ่ง กับการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ส่วนราชการ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันอาจถือว่าเป็นได้ทั้งงานประจำและงานนโยบาย ซึ่งหากเป็นเรื่องนโยบายก็มีคำสั่งลงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้เป็นกรอบอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาเรื่องต่างๆ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีแม้จะมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนน้อย (อาจไม่ถึงกึ่งหนึ่ง) หากไม่มีเหตุใดๆ มาเป็นอุปสรรคขัดขวาง การประชุมก็จะดำเนินไปตามปกติโดยไม่มีกรรมการนับองค์ประชุม

3. มติที่ประชุมจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด กฎหมายไม่ได้กำหนดองค์มติเอาไว้ จึงต้องเป็นไปตามหลักทั่วไป คือถือว่ามติดคณะรัฐมนตรีจะต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง (เกินกว่ากึ่งหนึ่ง) ของรัฐมนตรีที่เข้าร่วม

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

<sup>32</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “เอกสารคำบรรยายชั้นปริญญาโท วิชากฎหมายปกครองชั้นสูง\_2,” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 10-11.



ประชุม คือมีเสียงข้างมาก เรื่องทุกเรื่องที่มีการนำบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุม คณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นเช่นไรแล้ว รัฐมนตรีทุกคนต้องยอมรับในมติอันนั้นถือว่าเป็นความเห็นร่วมกันของรัฐมนตรีทุกคนเพราะการประชุมคณะรัฐมนตรีใช้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน แม้รัฐมนตรีจะมีความเห็นแตกต่างหรือขัดแย้งกันเพียงใดแต่เมื่อประชุมเลิกออกมาแล้วทุกคนจะต้องพูดเป็นเสียงเดียวกันตามมติของที่ประชุม หากรัฐมนตรีคนใดคิดใจหรือไม่เห็นด้วยกับมติของที่ประชุมและปรารถนาจะแสดงความคิดเห็นนั้นให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณะ ควรจะต้องแสดงมารยาททางการเมืองด้วยการลาออก

4. รัฐมนตรีที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะประชุมกันไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุม หากรัฐมนตรีที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุม มติของที่ประชุมจะเสียไปใช้ไม่ได้

การบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี (Council of Minister) จึงหมายถึง การพิจารณาร่วมกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบอย่างใดอย่างหนึ่งกำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะในกิจการบางเรื่อง รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งไม่อาจอนุญาต อนุมัติ หรือเห็นชอบได้เองจำเป็นต้องเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่วมกัน โดยต้องจัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่วมกันภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(1) วันเวลาประชุม ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกำหนด ปกติจะประชุมกันทุกวันอังคารเพื่อสะดวกแก่การที่รัฐมนตรีต้องไปร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันพุธ วันพฤหัสบดี และร่วมประชุมวุฒิสภาในวันศุกร์

(2) สถานที่ประชุม ปกติจะนัดประชุมในทำเนียบรัฐบาล ปัจจุบันประชุมที่อาคารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีอาจนัดประชุมนอกสถานที่ก็ได้ ดังที่รัฐบาลบางสมัยเคยจัดประชุมในต่างจังหวัด เช่น สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เคยจัดประชุมที่จังหวัดสงขลา เชียงใหม่ และขอนแก่น สมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เคยจัดประชุมที่จังหวัดนครราชสีมา และเชียงราย สมัยพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เคยจัดประชุมที่จังหวัดเชียงใหม่ และศรีสะเกษ เป็นต้น ซึ่งมีผู้เรียกว่า “การประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร”

(3) ผู้เข้าร่วมประชุม คือ รัฐมนตรีทุกคน ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี อาจอนุญาตให้ข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องบางคนมาร่วมประชุม และให้ข้อมูลหรือชี้แจงต่อที่ประชุมก็ได้

(4) เรื่องที่ประชุม เรื่องที่ต้องเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานั้น มี 4 ประเภท ได้แก่<sup>33</sup>

<sup>33</sup> วิษณุ เครืองาม, “รัฐบาลในด้านที่มา การบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี,” บรรยายหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ รุ่นที่ 2 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 10 พฤศจิกายน 2547.

(1) เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเท่านั้น คือ มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมายฉบับนั้นๆ ว่าในเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งเรื่องนั้นต้องเป็นกรณีที่สำคัญ อันจำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยส่วนมากเรื่องที่ต้องนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรี คือเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

(2) เรื่องที่มีมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องการให้เรื่องนั้นผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งการเองได้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ กำหนดให้กรมป่าไม้จัดความอุดมสมบูรณ์ของกลุ่มน้ำเป็นกลุ่มน้ำ ชั้น1A ชั้น1B ชั้น1C และมีอยู่มาตราหนึ่งบัญญัติว่า การที่จะอนุญาตให้ผู้ใดใช้กลุ่มน้ำชั้นใดก็ตาม เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต่อมาในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมติคณะรัฐมนตรีห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อนุญาตให้ผู้ใดหรือส่วนราชการใดใช้กลุ่มน้ำชั้น1A เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็นเรื่องที่กระทรวงจะต้องรับผิดชอบจัดการจัดซื้อจัดจ้างเอง โดยมีคณะรัฐมนตรีคุมเงินงบประมาณของกระทรวงเท่านั้น ต่อมาบางส่วนราชการจัดซื้อจัดจ้างแบบ turn key หมายความว่า ได้ว่าจ้างให้ผู้ประมูลเพียงรายเดียวดำเนินการตั้งแต่การออกแบบ การก่อสร้างตามแบบ ควบคุมการก่อสร้าง บางกรณีหาแหล่งเงินทุนให้ด้วย โดยมากจะเป็นสัญญาก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น ทางด่วน ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดว่า การก่อสร้างแบบ turn key ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

(3) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

(4) เรื่องที่กระทรวงต้องการเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เช่น เสนอรายงานการดำเนินงานต่างประเทศ

หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีจะรับทราบหรือพิจารณาเรื่องที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎ หรือระเบียบ กำหนดให้ต้องนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งบางเรื่องจะเป็นการเสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเท่านั้น แต่บางเรื่องต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ อนุญาต หรืออนุมัติ ซึ่งในปัจจุบันมีระบบคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่องที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองนั้นเมื่อเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยปกติคณะรัฐมนตรีจะรับทราบเท่านั้น แต่มีบางเรื่องที่กรรมการกลั่นกรองไม่แน่ใจจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีช่วยพิจารณา การมีกรรมการกลั่นกรองเรื่องจึงทำให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้กระชับ และรวดเร็วยิ่งขึ้น

(5) มติคณะรัฐมนตรี เป็นผลจากการประชุม ปรีกษาหารือ และลงมติของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น "มติคณะรัฐมนตรี" คือ ผลของการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการวินิจฉัย การอนุญาต การอนุมัติ การสั่งการ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย (แม้อาจมีผลเป็นการให้ไปออกกฎหมายก็ตาม) แต่ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานราชการต่างๆ จะไม่ต้องปฏิบัติตาม เพราะมติคณะรัฐมนตรีเป็นคำสั่งหรือผลการพิจารณาวินิจฉัยของผู้มีอำนาจสูงสุดในทางบริหารอันเป็นเหมือนคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้อง

ปฏิบัติตาม ดังนั้นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารจึงต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นอาจมีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงได้<sup>34</sup> ในขณะเดียวกันมติคณะรัฐมนตรีไม่อาจบังคับหรือสั่งการผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการ(ประชาชนทั่วไป) ให้ปฏิบัติตามโดยตรงได้ เพราะมิใช่กฎหมาย แต่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในทางอ้อมได้ เช่น ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่ได้รับความสะดวก หรือเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงถือเป็นเรื่องที่ประชาชนทั่วไปควรรู้และทำความเข้าใจมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการงานของตน มติคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญกับบุคคลทั่วไปเช่นกัน

อนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีที่ถือเป็นมติสำคัญมากของไทย คือ มติ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ มีสาระสำคัญว่า “ถ้าเรื่องใดเป็นเรื่องปกติธรรมดา หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณจำนวนไม่มาก หรือเป็นเรื่องที่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความเห็นชอบหมดแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีอนุมัติไปก่อนได้เลย แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบในภายหลัง แม้ว่าเรื่องนั้นกฎหมายจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก็ตาม” มตินี้ทำให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้หากเห็นว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ ไม่ใช่เรื่องนโยบาย ไม่ใช่เรื่องที่กระทรวงตักเตือนกัน หรือเป็นเรื่องงบประมาณจำนวนไม่มาก เลขาธิการก็จะทำบันทึกถึงนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ว่าสมควรอนุมัติได้ตามมติ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ แล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีลงนามอนุมัติเรื่องนั้นจะมีผลเสมือนเป็นการผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อถึงคราวประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งต่อไป ก็จะนำเอาเรื่องดังกล่าวเสนอในแฟ้มการประชุมให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งจะผ่านไปโดยไม่มีกรอกราย ทั้งนี้เพราะเรื่องใดก็ตามที่ถูกรบรรจุในแฟ้มการประชุมของคณะรัฐมนตรีแล้วเท่ากับผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพราะการประชุมคณะรัฐมนตรีอาจเพื่อทราบหรือพิจารณาก็ได้ ไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่ประการใด

#### 4.1.3 อำนาจหน้าที่ในทางบริหารของคณะรัฐมนตรี

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า องค์การสูงสุดของฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่หลักคือบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เป็นหัวหน้ารัฐบาลและเป็นผู้คัดเลือกรัฐมนตรีอื่นๆ เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเพื่อจัดตั้งเป็นคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรีก็คือการบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>34</sup> มาตรา ๘๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

ซึ่งหมายความถึง การบริหารราชการแผ่นดินโดยการประชุมกันของคณะรัฐมนตรีแล้วมีการตัดสินใจร่วมกัน ในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่อาจตัดสินใจหรือสั่งการเองได้ จึงต้องนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรทางการเมืองระดับชาติที่ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารทั้งหมด แต่ไม่ครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการในการบริหารงานภายในและการใช้อำนาจบริหารของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นต่างๆ และไม่ใช้การออกกฎหมายหรือการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี ครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้

#### 4.1.3.1 การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ เป็นหน้าที่ประการแรกซึ่งคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องรีบทำเมื่อเข้ารับตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดว่า ทันทีที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายใน 15 วัน (โดยไม่มีการลงมติ) ซึ่งถือเป็นการกำหนดนโยบายครั้งแรกของคณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่ อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายครั้งแรกนี้เป็นการกระทำทางวาจาซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจจะไม่ได้ทำตามนโยบายที่ตนแถลงไว้ก็ได้ คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดนโยบายใหม่ๆ ขึ้นมาได้ภายหลังจากที่ได้แถลงนโยบายครั้งแรกต่อรัฐสภาดังกล่าวหากสถานการณ์ของประเทศเปลี่ยนแปลง โดยการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ มีอยู่ 2 ประเภท คือ (1) รัฐวิเทศนโยบายหรือนโยบายต่างประเทศ (foreign policy) และ (2) รัฐประศาสนนโยบายหรือนโยบายภายในประเทศ (domestic policy) ซึ่งการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งสองประเภทนี้ ถือเป็นการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง

#### 4.1.3.2 การดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด (Implementation of policy)

การดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด หมายความว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายอย่างไรแล้วย่อมต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดและได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ดังนั้นเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

- 1) เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้
- 2) ตรากฎหมายบางประเภทได้เอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ
- 3) แต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนให้คุณให้โทษข้าราชการได้

<sup>35</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 604.



ในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้กำหนดนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องมีกฎหมายมอบอำนาจไว้อย่างเพียงพอต่อการทำงานที่จะทำหน้าที่ของตนและสามารถใช้ดุลพินิจของตนภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้มีการกำหนดไว้ได้ ดังนั้นอำนาจในข้อที่ 1) และข้อที่ 2) จึงมีความสำคัญกับคณะรัฐมนตรีมาก เพราะคณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจบังคับ (Coercive Authority) เพื่อบังคับให้มีการเชื่อฟังปฏิบัติตาม นอกจากนี้ เพื่อให้กิจการได้ดำเนินไปตามนโยบายที่กำหนด คณะรัฐมนตรียังต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง คอยประสานงานระหว่าง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามนโยบายเป็นไปอย่างรวดเร็วและสะดวกยิ่งขึ้น จึงกล่าวได้ว่า การลงมือปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด ถือเป็นการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้น เช่น เมื่อมีนโยบายว่าจะขจัดความยากจน รัฐบาลก็จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและธนาคารคนจน หรือมีนโยบายว่าจะปรับปรุงประสิทธิภาพราชการ รัฐบาลก็ออกมาตรการ 5 เปอร์เซ็นต์ขึ้นมา หรือนโยบายป้องกันนักกฎหมายสมองไหลไปองค์กรอิสระ รัฐบาลก็จัดงบประมาณชุดพิเศษส่งเสริมให้ความเจริญก้าวหน้าในราชการ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการลงมือปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ทั้งสิ้น

#### 4.1.3.3 การลงมือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement)

แม้รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายแต่หากกฎหมายที่บัญญัติออกมาแล้ว ไม่มีมาตรการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายนั้นย่อมเป็นเพียงเศษกระดาษ ผู้ที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ คือคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ทั้งนี้กฎหมายฉบับนั้นอาจไม่เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เช่น รัฐสภาตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวขึ้น กระทรวงการท่องเที่ยวยอมเกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาลในการหาสถานที่ จัดงบประมาณ หาบุคลากร ซึ่งอาจต้องออกกฎหมายลำดับรองอื่นเพื่อดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป หรือการออกพระราชกำหนดแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพิ่มเติมความผิดฐานก่อการร้าย รัฐบาลก็ต้องบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสอบสวน จับกุมผู้ก่อการร้าย ส่งอัยการฟ้องเพื่อให้ศาลพิจารณาคดีพิพากษา เป็นต้น ซึ่งการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านี้ถือเป็นการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้นโดยคณะรัฐมนตรีใช้ผ่านกลไกของรัฐ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย

#### 4.1.3.4 การวินิจฉัยชี้ขาด หรือมีคำสั่งในปัญหาเฉพาะกิจบางเรื่อง

ในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานย่อมต้องมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ หรือมีฉันทันก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เช่น กรณีใช้หวัดนก การที่รัฐบาลดำเนินการ

แก้ไขปัญหาใช้หัวหน้าไม่ได้เกิดจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีและไม่ได้เป็นเรื่องที่รัฐสภาสั่งการมา แต่เป็นปัญหาเฉพาะกิจเฉพาะหน้า ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไข<sup>36</sup> เป็นต้น

อนึ่ง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพียงประการใดประการหนึ่งใน 4 ประการข้างต้นนี้ ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ

#### 4.2 แนวคิดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา

เมื่ออำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและมีให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารปราศจากขอบเขต จึงต้องมีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สามารถเป็นตัวแทนในการแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ฉะนั้นเมื่อเจตนาารมณ์ของประชาชนคือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้นองค์กรที่จะทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายได้ดีที่สุดก็คือรัฐสภา เพราะประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนเจตนาารมณ์ของประชาชน อำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภาจึงได้แก่ การตรากฎหมายซึ่งก็คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงการให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งนอกจากการตรากฎหมายแล้วอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งของรัฐสภาก็คือ การควบคุมการใช้อำนาจบริหารหรือการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายการเมืองระดับชาติซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรี

การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การควบคุม ดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารระดับชาติ ให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ได้ให้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาดังปรากฏในมาตรา 182 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

<sup>36</sup> วิษณุ เครืองาม, "รัฐบาลในด้านที่มา การบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี," บรรยายหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ รุ่นที่ 2 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 10 พฤศจิกายน 2547.

ที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในบางส่วนรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะและบางส่วนกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของทั้งสองสภา เช่น สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ส่วนวุฒิสภาก็มีอำนาจตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถาม ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ และการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ เป็นต้น

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาเกิดจากแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภาและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ดังได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ด้วยเหตุที่ว่า การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐให้องค์กรทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการนั้นทำให้เกิดความมีอิสระต่อกัน ต่างฝ่ายต่างสามารถควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ฝ่ายบริหารระดับชาติซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีจะถูกควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือรัฐสภา เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจมากเกินไปหรือเกินขอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้มอบหมายให้

นอกจากนี้ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรียังเกิดจากแนวคิดที่ว่า ฝ่ายบริหารมีที่มาหรือมีฐานอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ส่วนฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภานั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหากแต่มาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาด้วยการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอายุของสภาชุดเดียวกัน ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีก็คือหัวหน้าของพรรคการเมืองที่สามารถกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา โดยรัฐสภามีอำนาจในการควบคุมดูแลหรือตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจรัฐเพื่อดำเนินกิจการบริหารบ้านเมืองไปในทางเรียบร้อยหรือบกพร่องอย่างไรโดยใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อจะได้ทราบว่าฝ่ายบริหารในขณะนั้นสมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารบ้านเมืองต่อไปหรือไม่ หากเห็นว่าไม่สมควรได้รับความไว้วางใจเนื่องจากการดำเนินกิจการของฝ่ายบริหารนั้นเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน ก็จะสามารถขึ้นสูงสุดด้วยการยุบพรรคการเมืองของฝ่ายบริหารในขณะนั้นลง เฉพาะตัวบุคคลหรือทั้งคณะแล้วหาบุคคลที่สมควรได้รับความไว้วางใจเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป

จากแนวคิดดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การควบคุมตรวจสอบการบริหารของคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



พ.ศ.2540 ได้กำหนดวิธีการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาไว้ 6 วิธี โดยในที่นี้จะขอแยกพิจารณาตามการควบคุมขององค์กรทั้ง 3 องค์กร ดังนี้

#### 4.2.1 การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารบางอย่างเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะอันเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจเหนือวุฒิสภา ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติผ่านทั้ง 3 วาระคือ วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ วาระที่ 2 ชั้นแปรญัตติ และวาระที่ 3 ชั้นลงมติแล้วเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้วุฒิสภาพิจารณาอีกต่อหนึ่ง โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาต่อไปจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่หากเป็นกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็จะยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่หากร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติดี้นั้นร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่หากเป็นกรณีที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยวุฒิสภาก็จะถูกส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรหากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยแสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้



นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงเห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่ออนุมัติบังคับใช้เป็นกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรมีอยู่นั้นเหนือกว่าอำนาจของวุฒิสภา เพราะแม้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยแต่หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้

นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพแล้วเนื่องจากได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้น การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรให้บุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดดังกล่าวให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมากกว่า

วุฒิสภา เนื่องจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับมาตรการหรือวิธีการที่สภาผู้แทนราษฎรนำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี การตั้งคณะกรรมการสภา และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้น จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

#### 4.2.2 การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดย

##### วุฒิสภา

ในอดีตจะพบว่าประเทศไทยเคยเป็นทั้งระบบสภาเดียวและสองสภาตามแต่รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นจะกำหนดไว้อย่างไร การจะเลือกใช้ระบบใดมักขึ้นกับสภาพการณ์ของประเทศในแต่ละช่วงเป็นสำคัญ ในประเทศไทยมีข้อนำสังเกตว่ารัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติหรือรัฐประหารมักมีสภาเดียวเพราะต้องการความรวดเร็วไม่ต้องการระบบการตรวจสอบ ควบคุมและคานกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมักจะใช้ระบบสองสภา รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2540 บัญญัติให้มีสองสภาคือ นอกจากจะมีสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังให้มีวุฒิสภาเป็นสภาที่สองอีกด้วยโดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก

เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนอกจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนั้น หากให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาเพียงองค์กรเดียวอาจเกิดความขาดตกบกพร่องเนื่องจากการพิจารณาอย่างลวก ๆ หรือรีบร้อนเกินไปจนขาดความระมัดระวัง จึงควรให้วุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นสภาที่สองนั้นเป็นเครื่องยั้ง (check) หรือคอยทักท้วงความขาดตกพร่องในการบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนเกินไปหรือซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างลวก ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการมีวุฒิสภาร่วมพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีด้วยจึงเป็นเครื่องดุล (balance) สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรมิให้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายโดยอำเภอใจ อันเป็นหลักประกันแก่ราษฎรได้ว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภานั้นย่อมได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงการคุ้มครองเสรีภาพและประโยชน์ได้เสียของราษฎรมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเพียงสภาเดียว นอกจากนี้การมีวุฒิสภาคอยควบคุม ตรวจสอบคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครองการผูกขาดคะแนนเสียงข้างมากของคณะรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้สังกัดพรรคการเมืองใด จึงไม่อาจเป็นสมาชิกของพรรคฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจควบคุมสมาชิกวุฒิสภาด้วยการใช้วินัยของพรรคการเมืองเหมือนกับที่

อาจใช้ควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคของตนได้ จึงเกิดการถ่วงดุลหรือคานกันในการใช้อำนาจตัดสินใจบางอย่างของรัฐสภาได้ แต่โดยเหตุที่ในอดีตสมาชิกวุฒิสภาของไทยมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้นมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจึงมิใช่สถาบันที่แสดงถึงเจตจำนงของราษฎรอย่างแท้จริง ดังนั้นวุฒิสภาจึงมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีโดยมีอำนาจในการใช้มาตรการหรือวิธีการเพียงบางอย่างเท่านั้น เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ไม่อาจใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้เหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็จะเป็นการยุติธรรมดีเนื่องจากวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบโดยฝ่ายบริหารได้ อีกทั้งหากให้วุฒิสภามีอำนาจในการใช้มาตรการดังกล่าวปลดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะทำให้คณะรัฐมนตรีตกอยู่ในฐานะลำบากหวาดระแวงว่าจะถูกสภาใดสภาหนึ่งลงมติไม่ไว้วางใจอยู่เสมอ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องคอยเอาอกเอาใจทั้งสองสภา การบริหารราชการแผ่นดินจึงทำได้ไม่เต็มที่เพราะขาดความเป็นอิสระ ยิ่งไปกว่านั้นหากให้วุฒิสภา(ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร) มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะเป็นการเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์เพราะความคิดเห็นของสภาทั้งสองนั้นน่าจะเหมือน ๆ กัน รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2540 จึงได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปแต่ไม่มีการลงมติเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร โดยได้เพิ่มมาตรการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้กับวุฒิสภา

#### 4.2.3 การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา

เนื่องจากประเทศไทยเป็นการปกครองระบบสองสภา จึงมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมมือกันในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อให้การตรวจสอบมีความรัดกุมยิ่งขึ้น มาตรการที่รัฐสภาใช้ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารได้แก่ การแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป ในการใช้มาตรการดังกล่าวรัฐสภาจะประชุมร่วมกัน โดยในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน แต่ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการ กรรมการซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

#### 4.3 มาตรการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่เพียงถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยประชาชนอีกด้วย เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างกว้างขวาง เช่น การเลือกตั้ง การริเริ่มถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติงานกับองค์กรต่างๆ ตลอดจนร่วมรับรู้ ร่วมควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานและการใช้อำนาจอธิปไตยของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินสร้างความเสียหายหรือเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มอบหมายให้<sup>37</sup> ฉะนั้นมาตรการหรือวิธีการควบคุมการใช้อำนาจบริหารหรือการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารจึงมีทั้งมาตรการในรัฐสภา และมาตรการนอกรัฐสภา ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะมาตรการในรัฐสภา อันเป็นการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาเป็นหลัก โดยอาจกล่าวถึงมาตรการนอกรัฐสภาเท่าที่เกี่ยวข้องด้วย

##### 4.3.1 รูปแบบและมาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้มีมาตรการหรือวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจบริหารหรือการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในรัฐสภาไว้ 6 วิธี คือ

###### 4.3.1.1 การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ในอดีตได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ โดยต้องได้รับมติความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนจึงจะบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่ถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก็จะสิ้นสุดลง ดังนั้นจึงจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อนำไปแถลงขอรับความไว้วางใจจากรัฐสภา ในปัจจุบันแม้คณะรัฐมนตรีจะไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ แต่คณะรัฐมนตรีก็ต้องแจ้งนโยบายของ

<sup>37</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, อำนาจของรัฐสภากับการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 9.



คนในการที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้รัฐสภาได้ทราบ<sup>38</sup> ภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ แต่หากก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกิดมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐสภาจะไม่มีอำนาจให้ความไว้วางใจหรือลงมติไม่ไว้วางใจในนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ก็ตาม แต่ตามมารยาทในทางการเมือง คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิซักถามหรือแสดงความคิดเห็นได้ ดังนั้น เมื่อเริ่มจะเข้าปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ด้วย และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการในส่วนของแต่ละกระทรวงที่ตนเป็นรัฐมนตรี และยังต้องรับผิดชอบร่วมกันกับคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย ถ้าการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามนโยบายหรือไม่เป็นผลดีต่อประเทศชาติ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ที่หนักขึ้น คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และหากสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีทั้งคณะก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง หรือหากมีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ความเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นก็สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี อันเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาในชั้นปฐม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไรในการที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาด้วย<sup>39</sup> นอกจากนี้ การควบคุมรัฐบาลก่อนเข้าทำหน้าที่โดยวิธีการให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภายังเป็นไปตามหลักการในเรื่องการขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารราชการในเรื่องสำคัญๆ เพราะแม้จะไม่มีมติไว้วางใจแต่การแถลงนโยบายก็ทำให้รัฐสภากับรัฐบาลมีความเข้าใจกันและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ตั้งแต่เริ่มแรก

<sup>38</sup> มาตรา 211 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

<sup>39</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, อำนาจของรัฐสภากับการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 30-31.

ฉะนั้น การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อเริ่มเข้ารับหน้าที่ จึงเป็นวิธีการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญประการหนึ่ง

#### 4.3.1.2 การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรีในอันที่จะทำให้รัฐบาลบริหารประเทศได้บรรลุตามนโยบายที่ตนได้แถลงไว้ คือ อำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) แก่รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ<sup>40</sup> เนื่องจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจำเป็นต้องใช้กฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ตนได้วางไว้ หากปราศจากซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการดำเนินการแล้ว ก็เท่ากับว่ารัฐบาลขาดเครื่องมือในการบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายของตนและไม่อาจบริหารประเทศต่อไปได้

เมื่อรัฐสภามีอำนาจที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติการงบประมาณแผ่นดิน ก็เท่ากับว่ารัฐสภามีอำนาจที่จะควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีเสมอ เพราะการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องใช้เงิน หากปราศจากเงินคณะรัฐมนตรีจะไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อไรก็ตามที่คณะรัฐมนตรีหมดความเชื่อถือจากรัฐสภาและรัฐสภาหมดความไว้วางใจที่จะให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้บริหารประเทศต่อไป รัฐสภาก็จะใช้อำนาจในการพิจารณางบประมาณแผ่นดินไม่อนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีผลให้รัฐบาลไม่มีเงินนำไปใช้จ่ายดำเนินการตามโครงการต่างๆ ของตน รัฐบาลก็จำต้องลาออก ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะใช้งบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน จนกว่าจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้น มักเป็นไปตามความคาดหวังของคณะรัฐมนตรีเสมอ เพราะคณะรัฐมนตรีส่วนมากมักเป็นหัวหน้าของพรรคการเมืองที่กุมเสียงข้างมากในรัฐสภา สมาชิกของพรรคจึงถูกวินัยของพรรคการเมืองบังคับให้ต้องออกเสียงลงคะแนนให้กฎหมายของคณะรัฐมนตรีผ่านรัฐสภาเสมอ

<sup>40</sup> มาตรา 169 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี"

### 4.3.1.3 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

การตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองด้วยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังกระทู้ถามรัฐมนตรี เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยสมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ ของรัฐมนตรีนั้นๆ การตั้งกระทู้ถามมักเกิดในกรณีที่สมาชิกรัฐสภามีความข้องใจหรือสงสัยในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นข้อเท็จจริงใดๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ก็ได้ กล่าวโดยสรุป กระทู้ถามคือคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดังขึ้นเพื่อถามรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยคำถามที่สมาชิกรัฐสภาประสงค์จะถามต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาของตนพร้อมระบุไปด้วยว่าจะให้รัฐมนตรีตอบเป็นหนังสือในราชกิจจานุเบกษาหรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภาแห่งนั้น กระทู้ถามจึงมีอยู่ 2 ลักษณะคือ<sup>41</sup>

(1) เป็นคำถามในข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นและอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น

(2) เป็นคำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีนั้นไม่เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

นอกจากนี้ กระทู้ถามต้องเป็นคำถามและข้อเท็จจริงตลอดจนคำชี้แจงประกอบ ที่ชัดเจนไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียนซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย และต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ 1) เป็นเชิงประชดเสียดสีหรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย 2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก 3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ 4) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน 5) เป็นการให้ออกความเห็น 6) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย 7) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ 8) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ราชการ

การตั้งกระทู้ถามนี้ถือเป็นการควบคุมอย่างอ่อนของรัฐสภา เป็นไปตามหลักที่ว่าเมื่อมีข้อสงสัยก็ซักถามขอคำตอบหรือความเห็นได้ จึงมิใช่เรื่องรุนแรงหรือกระทบกระทั่งกันแต่อย่างใด ซึ่งปกติแล้วสมาชิกรัฐสภามักจะตั้งกระทู้ถามโดยการขอให้ตอบในที่ประชุมสภามากกว่าให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา และรัฐมนตรีก็มักยอมมาตอบเพราะบ่อยครั้งที่การถามกระทู้จะช่วยอธิบายและประชาสัมพันธ์การทำงานของรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดี และทำให้ข้อข้องใจสงสัยบางเรื่องหมดไป

<sup>41</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, อำนาจของรัฐสภากับการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 31-31.

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยระบุให้กระทู้ถามมี 2 ประเภท คือ<sup>42</sup>

(ก) กระทู้ถามทั่วไป หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาของตน โดยมีข้อความ เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา กระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ส่วนกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา จะแจ้งให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบดำเนินการตอบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ส่งเรื่องไปยังรัฐมนตรี ทั้งนี้ รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>43</sup>

(ข) กระทู้ถามสดหรือกระทู้ถามด่วน นอกจากกระทู้ถามทั่วไปซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาของตน โดยระบุว่าจะถามใคร รัฐมนตรีคนใดในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่และจะให้ตอบในที่ประชุมสภา หรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของประเทศชาติแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังบัญญัติให้มีกระทู้ถามสดได้ ในกรณี que เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดเป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือเป็นเรื่องที่เร่งด่วน ก็อาจจะถามเป็นกระทู้ด่วนได้ ซึ่งเป็นคำถามที่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นแจ้งเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถาม ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นโดยระบุชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดแต่ไม่ต้องระบุคำถาม ประธานสภาจะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่ แล้วบรรจุเข้าระเบียบวาระและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นทราบ<sup>44</sup>

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

<sup>43</sup> มาตรา 183 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

<sup>44</sup> มาตรา 184 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติไว้ว่า "การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถาม



ข้อสังเกต คือ เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอกระทู้ถามสด และกระทู้ถามสดต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ 1) เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน 2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน 3) เป็นเรื่องเร่งด่วน จึงเห็นได้ว่า กระทู้ถามสดจะทำให้การตรวจสอบควบคุมรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การตั้งกระทู้ถามสดสามารถทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง แต่ละกระทู้จะถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง และจะต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 12 นาที ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี อาจปฏิเสธไม่ตอบกระทู้ถามได้โดยอ้างว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ดังนั้น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามจึงนับได้ว่าเป็นวิธีการที่เบากว่าการอภิปรายทั่วไป

#### 4.3.1.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

การอภิปรายทั่วไปเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการตั้งกระทู้ถาม อันเป็นไปตามหลักที่ว่าคณะรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุมดูแลและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

##### 1) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

สมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในที่ประชุมรัฐสภาได้ เมื่อมีการเปิดอภิปรายทั่วไปสมาชิกรัฐสภาผู้ใดจะขออภิปรายก็ได้ สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งปัญหาถามคณะรัฐมนตรี แสดงความคิดเห็นหรือเสนอข้อมูลในที่ประชุมรัฐสภาได้อย่างกว้างขวาง มิได้จำกัดว่าต้องเป็นสมาชิกผู้เข้าชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเท่านั้น สมาชิกคนอื่นที่มีความสนใจและต้องการทราบรายละเอียดในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ย่อมสามารถถามได้โดยไม่จำกัดจำนวนคำถาม ซึ่งแตกต่างจากกรณีการตั้งกระทู้ถามที่ผู้ตั้งกระทู้ถามเท่านั้นที่มีสิทธิอภิปราย และเมื่อรัฐมนตรีตอบแล้วก็ไม่มีการลงมติ ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกหมดข้อสงสัยในปัญหาต่างๆ และในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลแถลง

---

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าว ไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร"

ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ซึ่งอาจจะมีผลในแง่ส่งเสริมเสถียรภาพของ คณะรัฐมนตรีได้อย่างดีหากรัฐบาลสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกได้อย่างน่าพอใจ แต่ในทางกลับกันก็อาจเป็นเครื่องบั่นทอนฐานะของคณะรัฐมนตรีได้ด้วย ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่ อาจแถลงข้อเท็จจริงให้สมาชิกรัฐสภาทราบได้อย่างแจ่มชัด ซึ่งผลก็คืออาจนำไปสู่การเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้<sup>45</sup>

## 2) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้นเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาขั้นสุดท้าย ซึ่ง ถือว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและเด็ดขาดที่สุดในอันที่จะถ่วงและรั้ง อำนาจของคณะรัฐมนตรี เพราะหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดภายหลังที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ผลก็คืออาจทำให้ฐานะของรัฐบาลไม่มั่นคง กล่าวคืออาจต้องมีการปรับปรุงโยกย้ายรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรี หรืออาจถึงกับต้อง ลาออกทั้งคณะรัฐมนตรีเพราะแพ้การโหวตในสภาผู้แทนราษฎรทำให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลง ในทางตรงข้ามกัน คณะรัฐมนตรีอาจหาทางออกโดยใช้วิธีการยุบสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งก็เท่ากับว่าอำนาจในการ บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน

ฉะนั้น การที่สมาชิกรัฐสภาจะใช้เครื่องมือนี้ในการควบคุม คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล จะต้องพิจารณาให้รอบคอบและต้องแท้เสียก่อนว่าเรื่องที่จะเสนอให้เปิด อภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนั้น เป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ประชาชนทั่วไปอย่างสำคัญหรือไม่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลย่อมจะต้อง งดเว้นไม่เข้าชื่อร้องขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง ความคิดเห็นเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือคณะ เพราะหากทำเช่นนั้นย่อมเท่ากับ เป็นการสาวไส้ให้กากินโดยสมาชิกฝ่ายค้านจะถือโอกาสสวมรอย ฉะนั้นสมาชิกฝ่ายสนับสนุน รัฐบาลย่อมไม่กระทำโดยเด็ดขาด<sup>46</sup> ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยวิธีนี้เป็น เครื่องมือของฝ่ายค้านโดยเฉพาะ เพราะสมาชิกฝ่ายรัฐบาลจะต้องมีการอภิปรายหรือซักถาม รัฐบาลในที่ประชุมพรรคมาก่อนแล้ว<sup>47</sup>

<sup>45</sup> สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 5-6.

<sup>46</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2513, หน้า 295.

<sup>47</sup> สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 40.

อนึ่ง การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีที่ไม่มีการลงมติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอได้ ส่วนกรณีที่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอได้ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอ ซึ่งเป็นการสมเหตุสมผลแล้วตามหลักการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีสิทธิยุบสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นไม่มีอำนาจยุบวุฒิสภา วุฒิสภาจึงไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้เหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเปิดอภิปรายทั่วไปมีได้ 4 กรณีดังนี้

(ก) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

นายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ.2540 มาตรา 185 ได้ยกเลิกการเปิดอภิปรายคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ<sup>48</sup> แต่ให้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งก็มีผลทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน โดยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้วันแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมติไม่ไว้วางใจนั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายรายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อวุฒิสภาให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้ ซึ่งเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอดังกล่าวแล้วประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา 305 ทั้งนี้ให้การอภิปรายดำเนินต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305 ก่อน

การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร มิให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง ทั้งนี้เพื่อผ่อนคลายอารมณ์อันเคร่งเครียดและให้มีเวลาในการใช้พิจารณาญัตติไตร่ตรองด้วยความรอบคอบเสียก่อนที่จะได้ลงคะแนนและการออก

<sup>48</sup> มาตรา 156 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อ เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ"



เสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการลับ โดยสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใดเพื่อให้การลงมติไม่ไว้วางใจเป็นไปด้วยเหตุผลมากขึ้น และมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีก็สิ้นสุดลงและรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อตอนที่เสนอญัตติไม่ไว้วางใจกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แต่หากมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกไม่ได้ ตลอดสมัยประชุมนั้น

ข้อสังเกต การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ กำหนดให้กระทำได้ยากกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เพราะต้องมีการเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่รัฐมนตรีใช้เสียงเพียง 1 ใน 5 เท่านั้น นอกจากนี้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ผู้เข้าชื่อจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาด้วย เพื่อให้มีการเปรียบเทียบกันระหว่างบุคคลที่ถูกอภิปรายกับนายกรัฐมนตรีคนใหม่

(ข) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 186 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่แตกต่างจากการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่จะต้องมียุทธศาสตร์ไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และไม่ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งคนต่อไปด้วย นอกนั้นให้ดำเนินการโดยใช้วิธีการเดียวกับการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี คือ มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้นั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว

ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ที่มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540



มาตรา 304 เสียก่อนแล้วจึงค่อยดำเนินการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อไปได้ตามปกติ

**(ค) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ**

การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนี้มีมาตั้งแต่ในอดีต เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 130 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้ในกรณีไม่มีการลงมติเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 127 และมาตรา 128 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้ทั้งไม่ลงมติและลงมติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 187 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปกรณีนี้จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของวุฒิสภานี้ มีขึ้นในกรณีที่มีปัญหาสำคัญๆ ของประเทศหรือมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น จึงให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาให้วุฒิสภาได้ทราบ และเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้มีโอกาสให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษาหารือ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งนี้โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ<sup>49</sup>

**(ง) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา**

การตรวจสอบทางการเมืองด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ มีบัญญัติไว้อยู่แล้วในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 171 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้นำมาบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 213 โดยกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

<sup>49</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, อำนาจของรัฐสภากับการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 32.

จึงกล่าวสรุปได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปทั้ง 4 กรณีนี้ เป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือได้ว่าเป็นมาตรการขั้นเด็ดขาดของรัฐสภาในการควบคุมและถ่วงดุลอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินนโยบายไปอย่างถูกต้องและตรงตามเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีได้วางไว้

#### 4.3.1.5 การตั้งคณะกรรมการสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภา จำแนกคณะกรรมการออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกเท่านั้นประกอบเป็นคณะกรรมการ และแต่งตั้งไว้เป็นถาวรตลอดอายุของสภาโดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น

2) คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาในกรณีที่สภาพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุผลและจำเป็นในกิจการของสภาซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญ คณะใดคณะหนึ่งหรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะ และสภาสมควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ความสามารถหรือผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการวิสามัญปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะหมดหน้าที่และสิ้นสภาพไปทันที

3) คณะกรรมการร่วมกัน หมายถึง กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อดำเนินการเสร็จก็จะสิ้นสภาพไปและต้องรายงาน ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

4) คณะกรรมการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมการที่ประกอบด้วย สมาชิกทุกคนในสภาเป็นกรรมการและประธานในที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการด้วย คณะกรรมการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ขั้นตอนการพิจารณาของ คณะกรรมการ ซึ่งจะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมี สมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนและที่ประชุมอนุมัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งกรรมการเพื่อ พิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวเป็น 3 วาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนใน ที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189 ได้กำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยการให้สภา ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการ วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา รวมทั้งเพื่อตรวจสอบและสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแล้วรายงานต่อสภา ซึ่ง มาตรการดังกล่าวนี้มีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้นำมาบัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกัน การตั้งคณะกรรมการสภาแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญ

### 1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา

#### 1.1 คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นจากบุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2544 กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร 31 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะกรรมการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
3. คณะกรรมการการกีฬา
4. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
5. คณะกรรมการการคมนาคม
6. คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
7. คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
8. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
9. คณะกรรมการการต่างประเทศ

10. คณะกรรมาธิการการตำรวจ
11. คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ
12. คณะกรรมาธิการติดตามการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
13. คณะกรรมาธิการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
14. คณะกรรมาธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
15. คณะกรรมาธิการการทหาร
16. คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว
17. คณะกรรมาธิการการปกครอง
18. คณะกรรมาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
19. คณะกรรมาธิการการพลังงาน
20. คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมือง
21. คณะกรรมาธิการการพัฒนาเศรษฐกิจ
22. คณะกรรมาธิการการพาณิชย์
23. คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
24. คณะกรรมาธิการการแรงงาน
25. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
26. คณะกรรมาธิการการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
27. คณะกรรมาธิการการศึกษา
28. คณะกรรมาธิการการสวัสดิการสังคม
29. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
30. คณะกรรมาธิการการสื่อสารและโทรคมนาคม
31. คณะกรรมาธิการการอุตสาหกรรม

คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 17 คน อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีวาระตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ และกรรมาธิการสามัญประจำสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

## 1.2 คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

กรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตั้งขึ้นจากบุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พุทธศักราช 2544 กำหนดให้มีคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา 21 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมาธิการการกีฬา



2. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
3. คณะกรรมการการคมนาคม
4. คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
5. คณะกรรมการการงบประมาณ
6. คณะกรรมการการต่างประเทศ
7. คณะกรรมการการทหาร
8. คณะกรรมการการท่องเที่ยว
9. คณะกรรมการการปกครอง
10. คณะกรรมการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
11. คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน
12. คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
13. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
14. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
15. คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
16. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
17. คณะกรรมการการสาธารณสุข
18. คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
19. คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระ
20. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภา
21. คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วย  
กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน ในกรณีที่มีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้ง  
คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็ได้ แต่สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่ง  
กรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ และคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามี  
วาระ 2 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติแต่งตั้ง

## 2. คณะกรรมการวิสามัญ

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมการวิสามัญ  
จากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น เพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวน หรือ  
ศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาแล้วรายงานให้สภาทราบ มติแต่งตั้ง  
คณะกรรมการวิสามัญคณะใดจะต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน  
กล่าวคือ จะต้องระบุให้ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือกระทำการกิจการใด ๆ ที่ไม่อยู่ใน  
ขอบข่ายงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่งหรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับ  
ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายคณะ

คณะกรรมการวิสามัญตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจตามความเหมาะสม เมื่อปฏิบัติหน้าที่และเสนอรายงานให้สภาพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะหมดหน้าที่และสิ้นสภาพไปทันที

จำนวนของคณะกรรมการวิสามัญจะไม่มีกำหนดไว้อย่างแน่นอนเหมือนกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา และจะตั้งขึ้นเมื่อใดขึ้นอยู่กับมติของสภาที่จะพิจารณา ส่วนจำนวนกรรมการในแต่ละคณะก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน แต่ละสภาจะกำหนดจำนวนกรรมการเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น

อนึ่ง ในการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรีและคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา สภาผู้แทนราษฎรต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

กล่าวสรุปได้ว่า คณะกรรมการสภามีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาภายในเวลาที่สภากำหนด
2. กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณีๆ ไป แล้วรายงานให้สภาทราบ

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภา คณะกรรมการสภามีเอกสิทธิ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 157 และมาตรา 158 ให้ความคุ้มครองไว้ คือ ในที่ประชุมสภา กรรมการสภาแต่ละคนจะกล่าวถ้อยคำใดในการแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ แต่เอกสิทธิ์นี้ไม่คุ้มครองกรรมการสภาที่กล่าวถ้อยคำในการประชุมซึ่งมีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภาและการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภา และเอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วย ดังนั้น คณะกรรมการสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการสอดส่อง ดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหากเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็จะพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้วเสนอต่อสภาเพื่อลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ซึ่งหากสภามีมติรับหลักการคณะกรรมการก็มีหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอรายงานต่อสภา แต่หากเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการอื่นซึ่งมิใช่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการก็มีอำนาจหน้าที่กระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นๆ แล้วรายงานให้สภาทราบ โดยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

#### 4.3.1.6 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพ.ศ.2540 จึงถือเป็นมาตรการใหม่ในระบบรัฐสภาไทย เป็นการนำระบบการถอดถอนนักการเมืองในต่างประเทศที่เรียกว่า "Impeachment" (ซึ่งมีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ) มาใช้ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการให้ระบบการตรวจสอบที่มีอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบทรัพย์สิน หรือการลงโทษทางอาญา มีความเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม โดยระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้เป็นการผสมผสานของเดิม (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ป.ป.ป.) ที่มีอยู่กับของใหม่ (วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง) ให้เข้ากัน โดยมีได้ลอกเลียนมาจากอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นระบบการถอดถอนโดยรัฐสภาล้วนๆ หรือระบบที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญอย่างเยอรมนี หรือระบบศาลพิเศษแบบฝรั่งเศส ยิ่งเมื่อรวมกับการให้ประชาชนจำนวน 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนได้ด้วยก็ยิ่งเห็นชัดถึงเอกลักษณ์ของระบบการถอดถอนในประเทศไทย ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่ การมีพฤติการณ์หรือสื่อให้เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตก็เพียงพอกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว<sup>50</sup>

<sup>50</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 230.

### 1) บุคคลที่อยู่ภายใต้ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กลุ่มบุคคลที่อยู่ภายใต้ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตาม มาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม ใหญ่ ดังนี้<sup>51</sup>

1. กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
2. กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และรองอัยการสูงสุด
3. กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
4. กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดซึ่งกฎหมายป.ป.ช. ขยายความว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ คณะรัฐมนตรีนี้ จะมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ภายใต้ระบบการถอดถอนอยู่ 2 ตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

### 2) เหตุแห่งการถอดถอน

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับประเทศนั้น จะต้อง เป็นเหตุหนึ่งเหตุใดดังที่ปรากฏในมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีอยู่ 5 เหตุดังต่อไปนี้คือ<sup>52</sup>

1. มีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และ
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.



เห็นได้ว่า เหตุแห่งการถอดถอนซึ่งเป็นฐานความผิดของไทยนั้นมีมากกว่าในประเทศที่ใช้ระบบ Impeachment เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ฐานความผิดที่จะถอดถอนได้คือ กบฏ รับสินบน หรือกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่น (รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1987 บทที่ 2 มาตรา 4) ในสหพันธรัฐเยอรมนี ได้แก่ การจงใจละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสหพันธ์ (รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 มาตรา 61) หรือของฝรั่งเศส ได้แก่ กรณีทรยศต่อประเทศชาติ (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 มาตรา 68) หรือการใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นความผิดอาญาชั้นนอกฤทธโทษและมัชฌิมโทษ (มาตรา 68-1 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส) ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าที่ฐานความผิดของไทยมีมากอาจเป็นด้วยว่าต้องการให้ระบบตรวจสอบนักการเมืองเข้มงวดกว่าประเทศอื่น รวมทั้งสามารถขยายขอบเขตที่จะถูกถอดถอนไปได้อย่างกว้างขวาง เพราะเพียงแค่ “สื่อ” คือ มีพฤติการณ์หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิด ก็เป็นเหตุให้ร้องขอให้ถอดถอนได้แล้ว ถึงกระนั้นก็ตาม แม้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะระบุว่าเพียงสื่อเค้าไปในทางทุจริตก็สามารถชี้มูลถอดถอนได้ แต่เพื่อความรอบคอบและเป็นกลาง ก็ควรต้องพิจารณาตามข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือเพื่อความความจริงปรากฏชัดเจน

### 3) ผู้มีอำนาจถอดถอน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304 บัญญัติให้มีผู้มีอำนาจยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ 3 กลุ่ม ได้แก่

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน
3. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งในกรณีนี้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจยื่นถอดถอนได้ก็ต่อสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเองเท่านั้น

ในกรณีของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ยื่นถอดถอนนั้น ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอโดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายรายผิดปกติ สื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ สื่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สื่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือสื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอตั้งกล่าวต่อ  
ประธานวุฒิสภาภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

#### 4) วิธีการถอดถอน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ม็องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอน  
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 องค์การ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับวุฒิสภา โดยเริ่มต้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4  
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน  
ไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน  
นักการเมืองออกจากตำแหน่ง คำร้องขอตั้งกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมืองกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน ส่วนกรณีการเข้าชื่อของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน  
ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภานั้น เป็นการร้องขอต่อ  
ประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันออกจากตำแหน่ง

เมื่อได้รับคำร้องขอแล้วประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่องให้  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เมื่อไต่สวน  
เสร็จแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา  
โดยจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมระบุเหตุแห่ง  
การนั้นด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหา  
ตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไป  
ก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า  
ข้อกล่าวหาใดมีมูลผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้นับแต่วันที่ม็อง  
วุฒิสภามีมติ และประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงาน  
และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจาก  
ตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนก  
คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานจากประธานคณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว จะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว ถ้า  
อยู่นอกสมัยประชุมให้แจ้งประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการเปิดประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัย

---

ดูกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติ มาตรา 61

วิสามัญ ในการประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และมีมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี มติในการถอดถอนของวุฒิสภาเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลนั้นโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

#### 4.4 สภาพปัญหาความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองของประเทศไทย

นับตั้งแต่อดีตเรื่อยมา ระบบการเมืองไทยไม่เคยได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน โดยเฉพาะรัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันการเมืองหลักของประเทศ มักมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมตลอดมา เหตุที่ต้องเป็นเช่นนั้น เพราะในการเลือกตั้งไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภา จึงต้องจัดตั้งรัฐบาลที่คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่างพรรคกัน โดยใช้ระบบโควตาและกลุ่มพรรคการเมืองในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้แก่แต่ละพรรค อันเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพเพราะไม่มีพรรคใดกำหนดนโยบายเรื่องใดได้เองเพียงลำพัง พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้งเพราะแตกแยกทางความคิด ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้การครอบงำและต่อรองของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาลจนไม่อาจแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง ต้องคอยทำหน้าที่ประสานความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน และต้องเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างพรรคให้ทุกฝ่ายพึงพอใจ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ง่าย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลผสมจึงไม่เป็นที่พึงปรารถนาของระบบการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภา เพราะทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ไม่มีรัฐบาลใดอยู่ได้นานพอที่จะบริหารประเทศและแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยมีการรับรองหลักรัฐธรรมนูญนิยม คือ (1) หลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (2) หลักการมีเสถียรภาพของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี (3) หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ไว้เป็นสำคัญ เพื่อให้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของไทย มีประสิทธิภาพสูงสุด เทียบเท่ากับประเทศอื่นที่มีระบบการปกครองแบบเดียวกัน และจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างควมมีเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล และสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี ดังนี้คือ<sup>53</sup>

- (1) การส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง โดยการจัดให้มีการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ในระบบบัญชีรายชื่อไม่ได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการกำจัดพรรคเล็กพรรคน้อยให้พ้นไปจากระบบการเมืองไทย เพื่อสร้างระบบพรรคการเมืองใหญ่ให้เหลือเพียง 2 พรรคที่เข้มแข็งเท่านั้น เช่นเดียวกับต่างประเทศที่ระบบรัฐสภาได้วางรากฐานไว้อย่างมั่นคง
  - (2) การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กระทำได้ยากกว่ารัฐมนตรี คือต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ด้วย
  - (3) การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน อันเป็นการแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหารให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
  - (4) การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
  - (5) การให้สิทธิคณะรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เฉพาะในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน
  - (6) การให้ฝ่ายบริหารตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือโอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม โดยใช้พระราชกฤษฎีกา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างรวดเร็ว
- อย่างไรก็ตาม ผลจากการใช้มาตรการดังกล่าวข้างต้นส่วนหนึ่ง และการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และต้องรักษาระเบียบวินัยของพรรคอย่างเข้มงวด ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลค่อยๆ ก่อตัวขึ้น จนในที่สุดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ได้นำมาซึ่งปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ไม่เคยมีมาก่อนคือ "รัฐบาลพรรคเดียว" เป็นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยผู้นำของพรรคไทยรักไทย (พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร) เนื่องจากพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างท่วมท้นคือมากถึง 377 เสียง นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวโดยไม่มีพรรคการเมืองอื่นเข้ามาร่วมด้วยเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ระบบการ

<sup>53</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 39.



เมืองไทยมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพไม่แตกแยกทางความคิดหรือขัดแย้งกัน และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง ไม่ต้องคอยประสานผลประโยชน์ของทุกพรรคเหมือนที่ผ่านมา แต่ในขณะที่เดียวกันเมื่อเวลาได้ผ่านไปก็พบว่าสถานการณ์เช่นนี้ สร้างความยากลำบากให้แก่รัฐสภา (ซึ่งก็คือฝ่ายค้าน) ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันเป็นปัญหาที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นคาดไม่ถึงว่าเสถียรภาพของรัฐบาลที่มากเกินไปนั้น จะทำให้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้มีจุดอ่อน เพราะไม่อาจใช้มาตรการดังกล่าวตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ และเมื่อมีความผิดพลาดหรือความเสียหายจากการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้น ก็ไม่อาจนำตัวผู้กระทำผิดมารับผิดชอบได้ การบริหารประเทศจึงจำต้องดำเนินต่อไปโดยไร้ซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเนื่องจากระบบการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีไม่ได้ผลตรงตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้นั่นเอง

#### 4.4.1 ปัญหาในการตรวจสอบความผิดพลาดเชิงนโยบาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แยกการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีออกเป็น 2 ลักษณะคือ การตรวจสอบเชิงนโยบาย และการตรวจสอบเชิงพฤติกรรม การตรวจสอบเชิงนโยบาย หมายถึง การตรวจสอบว่านโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือไม่ อย่างไรก็ตาม รวมถึงการตรวจสอบว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตรงตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ หรือปฏิบัติหน้าที่จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างไร ซึ่งมาตรการที่ใช้ในการตรวจสอบความผิดพลาดเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่สำคัญอย่างยิ่ง ก็คือการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ อันถือกันว่าเป็นมาตรการที่สร้างความรับผิดชอบทางการเมืองให้เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์รัฐบาลพรรคเดียวที่เกิดขึ้น ได้สร้างปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาในการตรวจสอบความผิดพลาดเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เพราะเหตุการณ์เช่นนี้ทำให้ประสิทธิภาพของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ คณะรัฐมนตรีโดยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจลดลง เนื่องจากเมื่อฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคคนถึง 377 ที่นั่งในสภา ย่อมทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมฝ่ายค้าน มากพอที่จะเข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 วรรคหนึ่ง<sup>54</sup> กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวน

<sup>54</sup> มาตรา 185 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ฉะนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านรวมกัน มีจำนวนไม่ถึง 200 เสียง ก็เท่ากับว่าไม่อาจใช้วิธีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งย่อมหมายความว่ามาตรการตามมาตรา 185 ที่สภาผู้แทนราษฎรใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เพราะแม้พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ดำเนินนโยบายทางการเมืองผิดพลาดหรือปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติมากเพียงไรก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้หมดโอกาสจะประจานการทำงานที่ผิดพลาดของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้สังคมหรือประชาชนได้ร่วมรับรู้

ปัญหาใหญ่ที่ตามมาคือ ยิ่งรัฐบาลแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนี้อยู่ในอำนาจนานเท่าไร พรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะค่อยๆ หดบทบาทลงและหายไป จนในที่สุดระบบการเมืองจะกลายเป็น "ระบบพรรคเดียว" ที่ไม่มีการควบคุมตรวจสอบจากพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม นักเข้าหากผู้นำรัฐบาลฉวยโอกาสนี้กุมอำนาจทางการเมืองไว้ทั้งหมด อาจเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองจนกลายเป็นระบบ "รัฐบาลเผด็จการ" ได้

#### 4.4.2 ปัญหาในการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริต

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้ จะกำหนดกลไกในการตรวจสอบความผิดพลาดเชิงนโยบายซึ่งเป็นหลักการสำคัญดังที่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แล้ว ยังมีการตรวจสอบเชิงพฤติกรรม หมายถึง การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง(ในที่นี้ก็คือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) ว่ามีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงวิธีการที่สภาผู้แทนราษฎรใช้ในการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ 2 ทาง คือ 1) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามมาตรา 185 วรรคสอง<sup>55</sup> และมาตรา

---

นายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสองด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติ หรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม"

<sup>55</sup> มาตรา 185 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า "การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตราหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อน

186 วรรคสอง<sup>56</sup> และ 2) การยื่นคำร้องต่อวุฒิสภาเพื่อขอให้มิตถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 304

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสถานการณ์รัฐบาลพรรคเดียวขึ้น ย่อมเป็นการตัดตอนวิธีการทั้งสองไปโดยปริยาย คือ

ประการแรก การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องพฤติกรรมการณ์การทุจริตของนายกรัฐมนตรี ไม่อาจกระทำได้อีก เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านมีจำนวนไม่มากพอที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ (ตามมาตรา 185 วรรคหนึ่ง)

ประการที่สอง การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์การทุจริตของรัฐมนตรีนั้น แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านจะมีจำนวนมากพอที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้ตามมาตรา 186 วรรคหนึ่ง<sup>57</sup> แต่มาตรา 186 วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา 185 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ กำหนดให้ต้องมีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อน จึงจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์การทุจริตของรัฐมนตรีได้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการถือการอภิปรายทั่วไปในเรื่องพฤติกรรมการณ์การทุจริตไว้กับการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง เมื่อเป็นเช่นนี้การเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์การทุจริตของรัฐมนตรีจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะไม่อาจรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้าน เพื่อยื่นคำร้องต่อวุฒิสภาเพื่อขอให้มิตถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ เนื่องจากมีจำนวนไม่ถึง 125 คน ตามที่มาตรา 304 วรรคหนึ่ง<sup>58</sup> กำหนดไว้

---

มิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305”

<sup>56</sup> มาตรา 186 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 185 วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

<sup>57</sup> มาตรา 186 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล”

<sup>58</sup> มาตรา 304 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออก



ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจยื่นคำร้องต่อวุฒิสภาเพื่อขอให้มติดอกถอนนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมการทุจริตได้ เนื่องจากมาตรา 304 กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (125 คน) เข้าชื่อกันเพื่อขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลมีจำนวนเกิน 375 คน ก็ย่อมจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านจำนวนมากพอที่จะเข้าชื่อกันตามมาตรา 304 ได้

เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการตรวจสอบความผิดพลาดเชิงนโยบายและการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริต ย่อมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ เพราะแม้จะมีข้อมูลหรือหลักฐานที่ชี้ชัดถึงความไม่ชอบมาพากลหรือความไม่โปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมากเพียงใด ก็ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบได้เนื่องจากรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้กุมอำนาจทางการเมืองไว้หมดแล้ว อันเป็นการทำลายกลไกหรือกระบวนการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของระบบรัฐสภา และเหตุการณ์เช่นนี้ย่อมนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในที่สุด

#### 4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กับประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาทำให้พบว่า ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภานี้ ปรากฏในระบบการปกครองแบบรัฐสภาเท่านั้น ไม่อาจพบเห็นได้ในระบบการปกครองรูปแบบอื่น เนื่องมาจากว่าการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของตนต่อรัฐสภา และรัฐมนตรีแต่ละนายต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของตนเองหรือของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบอยู่ต่อสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นไปตามหลักสำคัญในระบบรัฐสภาที่ว่า การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร) เมื่อใดที่รัฐสภามหาความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปไม่ได้ ต้องลาออกจากตำแหน่งและมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้แก่บุคคลที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจต่อไป เพื่อดำเนินการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นผลจากความรับผิดชอบในทางการเมืองที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติ ด้วยการลาออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่นั่นเอง

---

จากตำแหน่งได้ คำร้องขอตั้งกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน"



#### 4.5.1 มาตรการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมือง

แม้ว่ากรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งมีถึง 4 กรณี คือ 1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ 2) รัฐสภาสิ้นสุดลง ไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดลงโดยครบวาระหรือโดยถูกยุบสภาก็ตาม 3) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม และ 4) คณะรัฐมนตรีลาออกเองโดยความสมัครใจ แต่กรณีที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริงมีอยู่เพียงกรณีเดียว คือ การลาออกของคณะรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการมีมติไม่ไว้วางใจของรัฐสภา จึงเห็นได้ว่า มาตรการที่จะนำไปสู่สภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งได้นั้น คือ การลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือในประเทศไทยคือการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้เพราะ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการตั้งคณะกรรมการสภาเพื่อสอบสวนการกระทำของคณะรัฐมนตรี หรือการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ ต่างก็ไม่มีผลบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องลาออกจากตำแหน่งไปได้ เพราะวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถามนั้น เป็นเพียงแต่ความต้องการทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้นแม้จะปรากฏอย่างชัดเจนในการตอบกระทู้ถามของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ว่ามีการบริหารงานที่ผิดพลาดบกพร่อง ก็ไม่มีผลเป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ในส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเพื่อสอบสวนการกระทำของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น มิได้มีเจตนาที่จะบังคับให้ต้องลาออกจากตำแหน่งไปแต่อย่างใด และในส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมตินั้นก็เช่นเดียวกัน เป็นเพียงการอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้มีเจตนาที่จะผูกมัดหรือบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งไปแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้มาตรการดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นมาตรการบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบถึงความสัมฤทธิ์ผลในการใช้มาตรการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองของประเทศอังกฤษกับประเทศไทย แล้วจะพบว่า มาตรการที่ใช้ในประเทศอังกฤษนั้นมีความสัมฤทธิ์ผลมากกว่าในประเทศไทยทั้ง ๆ ที่โดยทางทฤษฎีแล้วใช้หลักการและแนวคิดเดียวกัน ข้อแตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีของอังกฤษจะมีเสถียรภาพมาก กล่าวคือ การลงมติไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้านมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะพรรคการเมืองในอังกฤษมีการรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดมาก คณะรัฐมนตรีจึงมักเป็นฝ่ายได้เปรียบเนื่องจากได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาสามัญที่สังกัดพรรครัฐบาลอยู่เสมอ แต่กระนั้นก็ดี แม้ว่าผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ (ซึ่งก็คือพรรคฝ่ายค้าน) จะได้ทราบแต่แรกแล้วว่าตนจะเป็นฝ่ายแพ้ในการลงมติดังกล่าว แต่อย่างน้อยหากได้มีการอภิปรายในญัตติดังกล่าวก็จะเป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อ

แก้ข้อกล่าวหาของตนโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอยู่บ้าง เพื่อมิให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในทางที่มิชอบอัน อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง ผิดกับในประเทศไทย ที่แม้แต่การเสนอญัตติขอให้เปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีก็ไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องมีการเข้าชื่อกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งก็คือจำนวน 200 คน) ดังนั้น เมื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาลมีจำนวนเกิน 300 คน จึงย่อมไม่มีทางที่จะใช้ มาตรการขอให้เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้เลย ซึ่งเท่ากับว่ามาตรการนี้ถูก ปิดตายไปโดยปริยาย

ในขณะที่เดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่ามาตรการบังคับให้ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ด้วยการเสนอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจ หรือให้ยอมรับมติไว้วางใจของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีความสัมฤทธิ์ผลมากกว่าใน ประเทศไทย เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 20 คน ในการ เข้าชื่อกันเสนอญัตติดังกล่าวต่อประธานสภา เพื่อขอให้มีการอภิปรายซึ่งจะนำไปสู่การลงมติไม่ ไว้วางใจหรือไม่ยอมรับมติไว้วางใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าประเทศไทย มาก ผลก็คือเขาสามารถขอให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหาร ประเทศอย่างรอบคอบและชอบด้วยกฎหมายไม่เช่นนั้นอาจถูกพรรคฝ่ายค้านโจมตีได้ และ ถึงแม้ว่าพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ของญี่ปุ่นซึ่งเป็นพรรครัฐบาลจะมีเสียงข้างมากมาเกือบ ตลอดในช่วงระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงไม่มีทางที่จะถูกรัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจได้ เลย แต่กระนั้นก็ตามเขาก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีและปรับปรุงคณะรัฐมนตรีให้ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อยู่เสมอ โดยที่ไม่ต้องมีการโจมตีจากพรรค การเมืองฝ่ายค้านก่อนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังพบว่าความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในอังกฤษ และในญี่ปุ่นนั้น มิได้อาศัยมาตรการบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงอย่างเดียว แต่เมื่อ วิเคราะห์แล้วยังมีปัจจัยอื่นที่ทำให้ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นได้จริง นั้นคือหลักการควบคุมตัวเองของคณะรัฐมนตรี โดยเมื่อผู้นำทางการเมืองของประเทศเหล่านี้เห็น ว่า นโยบายที่ตนได้กระทำไปไม่เหมาะสมหรืออาจสุ่มเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายได้ และแม้ว่า การกระทำดังกล่าวยังคงได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาเนื่องจากว่าตนเป็นผู้คุมเสียงส่วนใหญ่ใน สภาก็ตาม แต่หากการลงคะแนนเสียงนั้นมีเครื่องบ่งชี้ถึงความไม่เห็นชอบของสมาชิกสภาหรือ ประชาชนส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรีผู้นั้นก็จะลาออกจากตำแหน่ง เพื่อแสดงความรับผิดชอบที่มีต่อ ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งการแสดงความรับผิดชอบเช่นนี้ไม่เคยปรากฏใน ประเทศไทย ดังเช่น กรณีการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่ง คณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีทักษิณ มีนโยบายให้นำระบบซีไอโอมาใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว

ด้วยเหตุผลที่ว่าระบบนี้จะทำให้มีเจ้าภาพในการรับผิดชอบการบริหารบ้านเมืองที่ผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อนำระบบซีไอโอนี่มาใช้กลับไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่คาดการณ์ไว้ แม้จะได้มีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคลทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติหลายครั้ง แต่สถานการณ์กลับยิ่งรุนแรงขึ้นและไม่มีทีท่าว่าจะคลี่คลาย จนเกิดเหตุการณ์ที่ชาวบ้านในหมู่บ้านตันหยงลิมอ จับ 2 นาวิกโยธินเป็นตัวประกันและฆ่าทิ้ง เหตุการณ์นี้สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนทั่วไป เพราะรัฐบาลไม่ยอมส่งทหารเข้าไปช่วยเหลือตัวประกันออกมาทันที<sup>59</sup> ประเด็นที่น่าพิจารณา คือ แม้เหตุการณ์ดังกล่าวจะได้กีดกร่อนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลไปอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้ยุติลงได้โดยเร็ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการแสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้น แต่อย่างใด

ทั้งนี้ ผลจากการไม่อาจใช้มาตรการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองได้นั้น ได้นำมาซึ่งความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศไทย ดังเช่น กรณีที่ฝ่ายค้านไม่สามารถนำอดีตนายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) เข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ได้ จนเกิดการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ปี 2548 อันเนื่องมาจากรัฐบาลได้แก้กฎหมายอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นในกิจการด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม ได้ 40% ซึ่งก่อนหน้านั้นกฎหมายอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นได้เพียง 25% และภายหลังจากการแก้กฎหมายได้เพียง 2 วัน ก็ได้มีการขายหุ้นชินคอร์ปที่มีบริษัทในเครือประกอบกิจการสื่อสาร โทรคมนาคมคือ บริษัทชินเซเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) บริษัทไอทีวี จำกัด (มหาชน) และบริษัทแอดวานซ์อิน โฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) อันเป็นกิจการของครอบครัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้กับกลุ่มเทมาเส็กของสิงคโปร์ ซึ่งการกระทำดังกล่าวถูกมองว่าเป็นการปล่อยให้ต่างชาติเข้าควบคุมกิจการดาวเทียมและ โทรทัศน์ซึ่งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ การชุมนุมได้ขยายวงมากขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นวิกฤติการณ์ทางการเมือง ในปีพ.ศ. 2549 เกิดความแตกแยกทางสังคมอย่างรุนแรง ส่งผลให้ พ.ต.ท.ทักษิณฯ ตัดสินใจประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 และประกาศเว้นวรรคทางการเมืองชั่วคราว แต่เพียงไม่กี่สัปดาห์ถัดมาก็กลับมาปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อ สร้างความไม่พอใจกับกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงอย่างมาก หรือในกรณีเมื่อปีพ.ศ. 2540 หลังจากที่ประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาคนว่างงานถึง 2 ล้านคน ได้มีชาวนาจากจังหวัดปราจีนบุรี ชื่อนายชุ่ม สากลเดินทางมาร้องเรียนรัฐบาล แต่กลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาล จนชาวนาผู้นั้นผูกคอตายหน้าทำเนียบรัฐบาล เรื่องนี้ทำให้นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ถูกวิจารณ์ไปทั่วโลก ซึ่งจากสภาพปัญหาที่ไม่อาจนำนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบได้นี้ นอกจากจะไม่อาจนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เห็นว่าปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด บกพร่อง มารับผิดชอบ

<sup>59</sup> หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ (วันอาทิตย์ที่ 30 ตุลาคม 2548): หน้า 3.



ทางการเมืองได้แล้ว ยังอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อไปหากให้ผู้นั้นยังคงดำรงอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองนั้นอีก

#### 4.5.2 มาตรการบังคับให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมือง

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ต่างจากการเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ตรงที่มีการกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องเข้าชื่อกันเพื่อยื่นขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี มีจำนวนน้อยกว่าการขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่าการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านที่มีต่อการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น ไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษ การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านนั้นไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เสนอญัตติไว้ ในทางปฏิบัติของรัฐสภาเรื่องใด ๆ ก็ตามที่ต้องมีการตัดสินใจในสภาสამัญและสภาขุนนาง ให้ประธานเป็นผู้เสนอญัตติซึ่งสมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ยื่น ให้ที่ประชุมแห่งสภาพิจารณา ซึ่งญัตติดังกล่าวอาจถูกที่ประชุมแห่งสภายืนยันหรือปฏิเสธ แล้วแต่กรณี<sup>60</sup> จึงเห็นว่า การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี มิได้มีความแตกต่างกัน เพราะสมาชิกสภาสามัญเพียงคนเดียวก็สามารถยื่นญัตติไม่ไว้วางใจได้ แต่ญัตติดังกล่าวจะต้องให้ที่ประชุมสภาพิจารณาร่วมกันว่าจะยืนยันให้มีการอภิปรายหรือปฏิเสธให้ญัตติตกไป ซึ่งใช้หลักเสียงข้างมาก (majority) ของระบอบประชาธิปไตยในการลงมติ

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้น การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ไม่มีความแตกต่างกัน คือ ญัตติดังกล่าวจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 20 คน และการลงมติของสภาจะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามหรือมากกว่าของสมาชิกสภาทั้งหมด และมติไม่ไว้วางใจนั้นจะต้องมีคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาที่เข้าประชุม<sup>61</sup> จึงเห็นว่า การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาเข้าชื่อสนับสนุนญัตติในจำนวนเท่ากัน และมติไม่ไว้วางใจก็เป็นไปตามหลักเสียงข้างมากของระบอบประชาธิปไตย

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 186

<sup>61</sup> May, Thomas Erskine, 1815-1886., Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of parliament, 19th ed (London: Butterworths, 1976), p. 364.

<sup>62</sup> ดูพระราชบัญญัติรัฐสภาญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 มาตรา 56



อย่างไรก็ดี แม้ที่ผ่านมาฝ่ายค้านในประเทศไทยจะสามารถรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 186 วรรคสอง บัญญัติให้นำมาตรา 185 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม เท่ากับว่าการเสนอญัตติเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรี ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องมีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อน มิเช่นนั้นแล้วจะอภิปรายในเรื่องดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นข้อจำกัดในการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีของฝ่ายค้าน เนื่องจากว่าหากรัฐบาลมีสมาชิกซึ่งสังกัดพรรครัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรเกิน 375 คน ฝ่ายค้านก็จะไม่สามารถยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งปัญหานี้เคยปรากฏแล้วในรัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่รัฐสภาไม่อาจใช้มาตรการบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองได้ เนื่องมาจากรัฐมนตรีซึ่งลาออกเสียก่อน หรือรัฐบาลยุบสภาเสียเอง เพราะไม่ต้องการให้รัฐสภาเป็นผู้ตัดสิน เช่น กรณีที่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (นายกรัฐมนตรี) อนุมัติงบประมาณกระทรวงสาธารณสุขเพิ่มเติมจำนวน 1,400 ล้านบาทให้โรงพยาบาลทั่วประเทศนำไปใช้หนี้ และจัดซื้อยาเวชภัณฑ์ ต่อมาพบว่าบัญชีเงินฝากของภรรยา นายรักเกียรติ สุขชนะ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) มีเงินฝากถึง 18 ล้านบาท จึงได้มีการรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อยื่นถอดถอนนายรักเกียรติ ออกจากการเป็นรัฐมนตรี แต่นายรักเกียรติซึ่งลาออกจากตำแหน่งเสียก่อน ซึ่งต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมส่งความเห็นไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลได้มีคำวินิจฉัยว่านายรักเกียรติ มีความผิดตามประมวลอาญา มาตรา 149 หรือกรณีการลาออกจากตำแหน่งเองของนายวิรัช รัตนเศรษฐ์ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ) อันเนื่องมาจากทนเสียดวงษ์วิจารณ์ไม่ไหว เกี่ยวกับการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการ “ผักสวนครัว-รั้วกินได้” ที่มีราคาแพงเกินจริง ซึ่งต่อมามีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและผลสอบเบื้องต้นพบความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจริง หรือในกรณีที่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย จับกุมมีอบสมัชชาคนจน 224 คนที่ปิ่นเกล้าแพ่ง ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2543 หลังจากชุมนุมประท้วงรัฐบาลเรื่องการเยียวยาผลกระทบจากโครงการเขื่อนปากมูล อ.โขงเจียม จ.อุบลราชบุรี เป็นเวลาเกือบเดือนแต่ไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2543 กลุ่มสมัชชาคนจนได้อัดอาหารประท้วงให้รัฐบาลยอมทำตามข้อเรียกร้อง 16 ข้อ แต่ยังไม่ทันได้ข้อยุติ รัฐบาลก็ประกาศยุบสภาเสียก่อน ซึ่งจากกรณีดังกล่าว เป็นเหตุให้ไม่อาจพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากได้มีการชิงลาออกหรือประกาศยุบสภาเสียก่อน

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบในทางการเมืองในประเทศไทย ไม่เคยได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เนื่องจากประวัติศาสตร์การเมืองที่ผ่านมามากคณะรัฐมนตรีจะ

ถูกล้มด้วยปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน แต่ไม่เคยปรากฏว่ารัฐสภาได้มีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีคนใด เพราะแม้จะเคยมีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ก็ไม่เคยสักครั้งที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติไม่ไว้วางใจ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมักชิงยุบสภาก่อนเสมอเพื่อไม่ให้สภาได้ลงมติไม่ไว้วางใจ และถึงแม้จะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนและเป็นรัฐธรรมนูญที่วางกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มงวดแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านไม่สามารถขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และไม่สามารถขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการทุจริตได้ อันเป็นผลให้ไม่อาจตรวจสอบและเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองโดยการลาออกจากตำแหน่งได้