

**การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา**  
**ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**

ศรันยา สี่มา  
นิติกรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารโดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีรัฐสภาเป็นใช้อำนาจนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการโดยมีศาลเป็นใช้อำนาจตุลาการ การตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนประชาชนที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ สามารถควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีได้หลายวิธี เช่น การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น

**การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา**

“รัฐสภา” คือ สถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทย มีหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ “สภาผู้แทนราษฎร” มีสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน 150 คน และ “วุฒิสภา” มีสมาชิกจำนวน 200 คน มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม ในแต่ละกลุ่มอาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐสภาควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการต่อไปนี้

**1. การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี**

นายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ผู้จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงควรเป็นผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศเสียก่อนว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้แจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้งเฉพาะบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ โดยการลงคะแนนให้ความเห็นชอบต้องทำโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

## 2. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ โดยนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ อีกทั้งต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อที่รัฐสภาจะได้ทราบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และสามารถตรวจสอบได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาสามารถอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ แต่ไม่มีการลงมติว่าจะให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เมื่อการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดินเกิดขึ้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นได้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

## 3. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอยู่ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมกำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีได้ โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งในการตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภานั้นอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภายื่นกระทู้ถามแล้ว หากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องที่ถูกถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นได้

## 4. การตั้งคณะกรรมการ

“คณะกรรมการ” คือ คณะบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแต่งตั้งประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทู้ถามใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี แบ่งออกได้เป็น “คณะกรรมการสามัญ” คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือกและตั้งจากสมาชิกของแต่ละสภา เพื่อให้ดำเนินกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาทราบตามระยะเวลาที่กำหนด และ “คณะกรรมการวิสามัญ” คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเลือกและตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิก

หรือไม่ได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา โดยแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภารับตามระยะเวลาที่กำหนด

การตั้งคณะกรรมการเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ซึ่งมีอยู่ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมการทำหน้าที่ศึกษารายละเอียดหรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมาย มีอำนาจในการเรียกบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาชี้แจง ให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารที่อยู่ในความครอบครองมายังคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาและจัดทำรายงานของคณะกรรมการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงในเรื่องที่มอบหมายให้คณะกรรมการทำการศึกษา เป็นวิธีการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีวิธีหนึ่ง แต่การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งคณะกรรมการนี้ไม่มีผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีเท่าใดนัก เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามข้อสังเกตหรือรายงานของคณะกรรมการ และไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี

#### 5. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีจะกระทำการใด ๆ ได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการตรากฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ขึ้น เพื่อกำหนดกรอบ เนื้อหาสาระ ขั้นตอน และวิธีการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือกำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนเกินสมควร ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องตรากฎหมายใช้บังคับในเรื่องใด จะต้องเสนอร่างกฎหมายเรื่องนั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความยินยอมเสียก่อน เมื่อรัฐสภาให้ความยินยอมแล้ว จึงนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วให้ส่งไปยังวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใดที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้เป็นอันตกไป

#### 6. การอนุมัติพระราชกำหนด

พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ มีลำดับศักดิ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เมื่อพระราชกำหนดประกาศใช้บังคับแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาด้วยว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดนั้นให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่ หากรัฐสภา

อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็มีผลใช้บังคับต่อเนื่องไปจากเดิม แต่หากรัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ผลของการไม่อนุมัติพระราชกำหนดไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น หากพระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

การที่คณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดมาเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ มีแนวคิดพื้นฐานมาจากหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่การตรากฎหมายโดยรัฐสภาต้องใช้ระยะเวลาอยู่พอสมควร ทำให้รัฐสภาไม่สามารถตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับทันทีได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้ จึงอนุญาตให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ชั่วคราว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

## 7. การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะทำได้ เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติเสียก่อนจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการบริหารราชการแผ่นดินได้ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีเสนอ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นก็ตกไป

การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาด้วยวิธีนี้ ส่งผลต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก เนื่องจากหากรัฐสภาไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ เท่ากับว่ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านร่วมกันจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่และเข้าบริหารประเทศแทนคณะรัฐมนตรีคณะเดิม

## 8. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเป็นวิธีการในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีอีกวิธีการหนึ่ง เนื่องจากเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประเทศ การดำเนินงาน หรือการแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้นจากคณะรัฐมนตรีได้ ทำให้รัฐสภาตรวจสอบได้ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพหรือไม่ อีกทั้ง ยังสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่คณะรัฐมนตรีได้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้ในกรณีต่อไปนี้

1) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีได้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีนี้ให้กระทำได้เพียงปีละ 1 ครั้ง

2) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีนี้ให้กระทำได้เพียงปีละ 1 ครั้ง

3) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรขอให้เปิดอภิปราย

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา เมื่อประธานรัฐสภาได้รับแจ้งแล้วจะต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง โดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย และการประชุมให้ประชุมลับ

**9. การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ**

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก หากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศไม่ให้ความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดแล้ว คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำได้ 2 กรณี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ 2 กรณี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน คือ

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้

2) เมื่อได้มีการเสนอญัตติดังกล่าวแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมติไม่ไว้วางใจได้คะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

3) มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

4) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยไม่ได้สิ้นสุดลงด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระการเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติดังกล่าวไม่ให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

5) รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกิน 90 วัน ก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าว แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่น ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อไป

## 10. การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมบางเรื่อง เป็นเรื่องสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

### 1) การประกาศสงคราม

การประกาศสงคราม หมายถึง การนำประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามกับต่างชาติหรือศัตรู ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและพลเมือง รวมทั้งผลประโยชน์ของประเทศชาติ การนำประเทศเข้าสู่ภาวะสงคราม จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างรุนแรง (คดีนิ บุญสุวรรณ, 2548, น. 526) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะต้องให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยมติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาในการประกาศสงครามต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

### 2) การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

การดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า ทุกประเทศในสังคมนานาชาติต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง จึงมีสถานะเท่าเทียมกัน ประเทศใดประเทศหนึ่งจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนบังคับให้ประเทศอื่นกระทำการใด ๆ ตามคำสั่งของตนไม่ได้ การเข้าทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศไม่ว่าในเรื่องใดย่อมมีผลเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนลงบางส่วน (ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล, 2551, น. 3) ดังนั้น หากหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยจะเข้าผูกพันมีผลกระทบต่ออธิปไตยหรือผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม จึงควรให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญานั้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าทำหนังสือสัญญาด้วย เพื่อควบคุมการบริหารราชการ

แผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมจากการทำหนังสือสัญญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหลักการสำคัญในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ว่า หากหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยจะเข้าผูกพันนั้นเป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน แต่หากหนังสือสัญญานั้นมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางแล้ว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อนคณะรัฐมนตรีจึงจะเข้าทำหนังสือสัญญานั้นได้ โดยหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วมหรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 3) การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย หลักธรรมาภิบาล และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิด โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี บุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ จึงต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง และเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น จึงควรให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระด้วย เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความเหมาะสม ซึ่งจะส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารโดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการโดยมีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ การตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ เป็นหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

กลไกในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา มีปรากฏให้เห็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตั้งแต่อดีต และมีพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดกลไกในการควบคุมตรวจสอบ คณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาไว้หลายวิธี ได้แก่ การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ การอนุมัติพระราชกำหนด การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจ และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ โดยปรับปรุงกลไกบางประการเพิ่มเติมขึ้นจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ กำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติใน สภาผู้แทนราษฎร และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภาโดยผู้นำฝ่ายค้านใน สภาผู้แทนราษฎรขอให้เปิดอภิปรายในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ อีกทั้ง ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวิธีการควบคุมตรวจสอบ คณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาไว้หลายวิธีซึ่งมีความเข้มข้นแตกต่างกัน เพื่อให้รัฐสภาสามารถเลือกใช้วิธีการที่ เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นได้ก็ตาม แต่หากพิจารณาบริบทการเมืองไทยและบทบาทของรัฐสภาใน การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยวิธีการที่ไม่มี ผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี เช่น การตั้งคณะกรรมการ หรือการตั้งกระทู้ถาม มักไม่ได้รับความ สนใจจากคณะรัฐมนตรีเท่าใดนัก เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามรายงานหรือ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ หรือต้องแก้ไขปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามทุกกรณี แม้แต่วิธีการที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีและเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่น การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม ก็ไม่ค่อยได้ผลมากนัก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมจัดตั้งขึ้นจากพรรคการเมืองหลายพรรค ร่วมกัน จึงมีเสียงสนับสนุนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว จึงมักได้รับ เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย เช่นเดียวกับกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายค้านร่วมกันยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล หากไม่เกิดความขัดแย้งขึ้นในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเองแล้ว นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ที่ถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจในการลงมติของ สภาผู้แทนราษฎรเสมอ แต่หากเกิดความขัดแย้งขึ้นในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง หรือนายกรัฐมนตรี ไม่มั่นใจในท่าทีของพรรคร่วมรัฐบาลในการลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีมักจะประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร แทนที่จะให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ ทำให้การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรียุติลง



ดังนั้น เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงความสำคัญของตนในการกำหนดอนาคตของประเทศ ด้วยการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นในทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทของตนและองค์กรทางการเมือง และไม่มองว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัวอีกต่อไป เมื่อประชาชนมีความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ย่อมส่งผลให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มีคุณภาพเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก เนื่องจากจะถูกตรวจสอบการทำงานที่โดยประชาชนอยู่ตลอดเวลา หากทำหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์สุจริตหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องแล้ว อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งหรือการเลือกครั้งต่อไป ย่อมส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

### บรรณานุกรม

- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). **ปทานุกรม ศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- ภูมิ โชคเหมาะ. (2549). **กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ (LW 404)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 1.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1.
- ลาวัญญ์ ทัศนศิลป์. (2551). บทบาทของรัฐสภากับกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และปัญหามาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. **วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช**, 9(2), หน้า 2-22.
- สุรัชณี พานามา. (2555). การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตร์, นิติศาสตร์.
- อัศรมศวร์ ทองนวล. (2540). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 11. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.