



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

กลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน
ของวุฒิสภา : การยื่นกระทู้ถาม

จัดทำโดย นายชัยรัช เพระสุนทร
รหัส ๖๘๑๓๐๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา : การยื่นกระทู้ถาม

นายชัยธัช เพระสุณทร^๑

บทคัดย่อ

สำหรับ “หลักนิติธรรม” ของไทย ได้บัญญัติเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย องค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ พร้อมกับการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน รวมถึงให้ทั้งสามฝ่ายองค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ให้รวมหมายถึง “หลักนิติรัฐ” ด้วย

การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระฯ รวมถึง หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม จำเป็นต้องมีกลไกให้ (๑) มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ (Cheek and Balance) (๒) มีความรับผิดชอบและสามารถถูกตรวจสอบได้ (Accountability) (๓) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Participation) นอกจากนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ (๑) หลักความชอบธรรมตามกฎหมาย (Legitimacy) (๒) หลักความเสมอภาคตามกฎหมาย Equality before the Law และ (๓) หลัก Morality of Law จะต้องมีความคุณธรรมและจริยธรรม

กลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน (ปี ๒๕๖๗) วุฒิสภาชุดที่ ๑๓ ที่ได้ชื่อว่า วุฒิสภาที่ไม่มีอำนาจตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ โดยเริ่มต้นจากการติดตาม การเฝ้าระวังตรวจสอบพฤติกรรมของรัฐบาล เมื่อพบการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน ประกอบด้วย การตั้งคณะกรรมการพิจารณาเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง ศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย (มาตรา ๑๒๙) การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา ๑๕๐) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา ๑๕๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา ๑๕๕) การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณี (๑) ตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง (การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี) (๒) ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม (กรณีเห็นว่าการแปรญัตติร่าง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ) (๓) ตามมาตรา ๑๔๘ (กรณีเห็นว่า ร่าง พ.ร.บ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) หรือ (๔) ตามมาตรา ๑๗๓ (กรณีส่งความเห็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย)

กลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา ยังคงมีบทบาทที่สามารถถ่วงดุลควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักนิติธรรมได้อย่างเป็นที่น่าสนใจ ส่งผลต่อ

^๑ นายชัยธัช เพระสุณทร สมาชิกวุฒิสภา, รป.ม.,น.บ.

การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้หากมีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระพิจารณาวินิจฉัยอาจส่งผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การเรียกเงินคืน กลไกดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องยึดถือหลักนิติธรรม อีกทั้งสร้างกระแสการเรียนรู้ทางการเมืองที่ถูกต้องให้กับสังคมในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งของประเทศไทยได้อย่างน่าสนใจ

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับบัญญัติให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๑) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (มาตรา ๒) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓) และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ดังนั้น ประเทศไทยได้รับรองอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย กำหนดรูปแบบการปกครองระบบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในการรับผิดชอบบริหารเป็น (๑) ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (๒) ฝ่ายบริหาร โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองและบริหารประเทศ (๓) ฝ่ายตุลาการ โดยมีศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น แต่ละฝ่ายต้องมีการถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน มีความเชื่อมโยงกัน เช่น สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภา สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

สำหรับรัฐสภาไทย เป็นระบบสภาคู่ คือ มีสองสภา ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนห้าร้อยคน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ขณะที่วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี มีฐานะเป็นสภาที่ทรงคุณวุฒิ สภาที่ช่วยเป็นที่ปรึกษา ให้คำปรึกษา กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองร้อยคน มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยการดำเนินการเลือกกันเองตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ

ดังนั้น หน้าที่และอำนาจ สมาชิกวุฒิสภากับวุฒิสภาก็มีความแตกต่างกัน เช่น สมาชิกวุฒิสภเป็นองค์กรทำหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตรากฎหมาย การถ่วงดุลและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ ส่วนวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย และการถ่วงดุล การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งด้านนิติบัญญัติและการถ่วงดุล เช่น วุฒิสภาไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ วุฒิสภาไม่สามารถขออภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้ แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ปี ๒๕๖๓ ที่ได้ชื่อว่า วุฒิสภา ที่ไม่มีอำนาจตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ยังคงมีบทบาทที่สามารถถ่วงดุล ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้อย่างเป็น

ที่น่าสนใจของสังคม โดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่มีผลกระทบต่อรัฐบาลสูงมาก โดยถึงขั้นต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนทันที ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ได้แก่ การที่วุฒิสภาได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีร้องนายกรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์ให้มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๘ เป็นต้นไป จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ส่วนกรณีร้องรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์สั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เฉพาะในฐานะผู้กำกับดูแล DSI และรองประธาน กกพ. จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

จึงน่าสนใจว่า วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาในชุดปัจจุบัน (วุฒิสภา ปี ๒๕๖๗) ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบาท หน้าที่และอำนาจอย่างไรบ้าง มีกลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรบ้าง สนับสนุนการดำเนินงานตามหลักนิติธรรม รวมไปถึงผลต่อการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

แนวคิดและทฤษฎี

๑. หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า rule of law ขณะที่คำว่า “นิติรัฐ” หรือ “หลักนิติรัฐ” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานดังกล่าว ไม่ได้กำหนดไว้^๒

ศาสตราจารย์จรัญ ภักดีธนากุล ได้ให้รายละเอียดว่า “หลักนิติธรรม” หรือ “ธรรมะของกฎหมาย” คือ ขอบเขตและคุณธรรมในการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการระบบงานยุติธรรมทุกระดับ โดยภาครัฐควรยึดมั่นในหลักธรรม ๓ ระดับ^๓ ได้แก่

ระดับ ๑ การปกครองอย่างมีหลักเกณฑ์กติกาตามกฎหมายย่อมดีกว่าการปกครองตามอำเภอใจหรือดุลพินิจของตน ประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักสุจริต หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และหลักพอเหมาะพอควรแก่กรณี

ระดับ ๒ กฎหมายต้องอยู่ในกรอบกติกาแห่งธรรมะของกฎหมาย ประกอบด้วย (๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจและตุลาการอำนาจ เพื่อป้องกันมิให้บุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรใด คุมอำนาจในการปกครองประเทศเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะอำนาจมักพาให้หลงผิด อำนาจเด็ดขาด ทำให้หลงผิดอย่างเด็ดขาด (๒) หลักยุติธรรม การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และให้ผลที่เป็นธรรม และ (๓) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่เอียงข้างด้วยอคติ ของสถาบันตุลาการ ศาล และผู้พิพากษาศาลาการทั้งหลาย

ระดับ ๓ หลักนิติธรรมจะมีประโยชน์อะไร ถ้าไม่สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ”

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ^๔ ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้ ๒ ประการ คือ ๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และ ๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนี้ มิฉะนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

^๒ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๔, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ [Online], Available: <http://www.royin.go.th/dictionary/> [๕ พฤษภาคม ๒๕๖๘]

^๓ จรัญ ภักดีธนากุล, ๒๕๖๘, บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑๓ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^๔ สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, ๒๕๕๗, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, บริษัท พี เอส พรินติ้งส์ แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, หน้า ๗ – ๒๓.

- ๑) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- ๒) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- ๓) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
- ๔) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- ๕) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- ๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
- ๗) กฎหมายจะยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างขวาง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

- ๑) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- ๒) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
- ๓) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
- ๔) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
- ๕) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
- ๖) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ

การเมือง และวัฒนธรรม

- ๗) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้
- ๘) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบ

ของบุคคล

- ๙) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
- ๑๐) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้

และเคารพกฎหมาย

- ๑๑) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้
- ๑๒) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
- ๑๓) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า

ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

- ๑๔) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติทางเลือก
- ๑๕) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความ

เป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๑๖) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องซื่อสัตย์ ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”^๕

สรุปคำบรรยาย ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑๓ ในประเทศไทยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ในความหมายที่กว้าง ไม่นิยมใช้ “หลักนิติรัฐ” (The legal State) และใช้คำว่า “นิติธรรม” รวมไปถึงคำว่า “นิติรัฐ” ด้วยหลักนิติธรรม ในมิติทางเนื้อหาประกอบด้วย

- ๑) กฎหมายเป็นใหญ่เหนือบุคคล (เหนือแม้แต่ฝ่ายข้างมาก)
- ๒) ทุกคนเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ
- ๓) ยึดหลักความสมเหตุสมผล
- ๔) ไม่สันนิษฐานว่าทำผิด
- ๕) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

ส่วนหลักนิติธรรมในมิติทางวิธีพิจารณาคดี

- ๑) การพิจารณาพิพากษาต้องทำในศาล
- ๒) ศาลต้องเป็นอิสระ

หลักนิติธรรมเกิดคนละเส้นทางกับหลักเสรีประชาธิปไตย แต่เมื่อรู้จักหลักประชาธิปไตยแล้ว ก็ยอมรับว่าตรงกัน เพราะ

- ๑) คุ่มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเหมือนประชาธิปไตย
- ๒) เป็นหลักประกันความเป็นธรรมเหมือนประชาธิปไตย
- ๓) อาจดีกว่าประชาธิปไตย เพราะล้าพั้งเสียงข้างมากอาจพวกมากลากไปโดยไม่มีหลักยึด
- ๔) หลักนิติธรรม จึงเป็นหลักพื้นฐานของประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวไว้ในเอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑๓ ว่า หลักนิติธรรมเป็น “จริยธรรมของกฎหมาย” (Morality of Law) ที่เป็นกระแสความคิดที่ต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์ถูกต้องและเที่ยงธรรมทุกคนไม่ว่ารัฐ เจ้าหน้าที่หรือประชาชน อยู่ใต้กฎหมายโดยเสมอภาคกัน (Equality before the Law) ไม่ใช่อยู่ภายใต้อำเภอใจของคน ฉะนั้นหลัก Morality of Law จะต้องมีความคุณธรรมและ

^๕ วิษณุ เครืองาม, ๒๕๕๓, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

จริยธรรมประกอบอยู่ด้วย ซึ่งท่านศาสตราจารย์ ฟูลเลอร์ แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ท่านได้ให้หลักกฎหมายที่เป็น Morality of Law ไว้ ๘ ประการ คือ^๖

- ๑) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
- ๒) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบทั่วไป
- ๓) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง
- ๔) กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ที่มิชอบ
- ๕) กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
- ๖) กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปได้
- ๗) กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึก แต่ต้องปรับให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้
- ๘) การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรม มีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และ สถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินใจคดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”^๗

สำหรับความหมาย “หลักนิติรัฐ” (The legal State) เป็นแนวคิดในการควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรากฎหมายที่สอดคล้องรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารต้องมีการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การ์เร เดอ มาลแบร์ (Carré de Malberg) นักนิติปรัชญาชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ โดยมีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ^๘

ประการแรก กฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องสอดคล้องรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารมีโอกาสล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขระบุไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร โดยจะต้องไม่ให้ใช้อำนาจนั้นล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

^๖ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๖๘, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑๓ หน้า ๗ - ๘.

^๗ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๕๒, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๔ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ หน้า ๙๗ - ๑๐๑.

^๘ ชาญชัย แสงศักดิ์, ๒๕๔๕, ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ, สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๔ - ๗.

ประการที่สอง การกระทำโดยองค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและใช้อำนาจนั้น ภายในกรอบ ที่กฎหมายกำหนดไว้

ประการสุดท้าย การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการควบคุม ไม่ให้การกระทำโดยองค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย ให้องค์กรฝ่ายตุลาการที่มีความเป็นอิสระจาก องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งองค์กรฝ่ายตุลาการนี้ อาจเป็นองค์กรของรัฐอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่ง และคดีอาญาก็ได้

นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า องค์ประกอบ ที่จะแสดงให้เห็นว่าประเทศใดมีลักษณะของความเป็นนิติรัฐมี ๕ ประการ คือ^๙

ประการแรก คือ หลักความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) โดยรัฐจะใช้อำนาจ กระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกับประชาชนพลเมืองของตนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเป็นสำคัญ

ประการที่สอง คือ ประเทศที่จะเรียกว่าเป็นนิติรัฐ ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เหตุผลก็เพราะว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ ทั้งในด้านการออกกฎหมาย ด้านการบริหาร และด้านการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ และถ้าหากว่าปล่อยให้อำนาจเหล่านี้ต้องตกอยู่ภายใต้องค์กรใด องค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวให้องค์กรนั้นมีอำนาจอย่างล้นพ้นแล้ว ซึ่งอาจจะมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไปในทางการละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของประชาชน เพราะฉะนั้นประเทศที่ปกครอง ตามหลักนิติรัฐ จะต้องเป็นประเทศที่มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกจากกัน โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการที่เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจต่อกัน

ประการที่สาม คือ ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายตุลาการ ผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศจะต้องมีผู้ตรวจสอบเพื่อดูว่าฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารของตนนั้น ได้ใช้อำนาจไปในทางที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นไป ตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ มีสิ่งที่เรียกว่าเป็น Abuse of power ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือไม่

ประการที่สี่ คือ ประเทศโดยส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบรัฐสภา จะมีความเชื่อมโยงระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่ใกล้ชิดจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน เพราะฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ได้รับเสียงข้างมากจะเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้นการที่องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยง ให้แก่กันและกัน อาจทำให้การตรวจสอบไม่สามารถทำได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ และแม้จะมีการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยศาลแล้ว

^๙ อัคราทร จุฬารัตน, ๒๕๕๒, “ปาฐกถา เรื่อง บทบาทใหม่ ศาลปกครองไทย”, วารสารวิชาการ, ศาลปกครอง, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑, มกราคม – เมษายน ๒๕๕๒ หน้า ๔ – ๖.

ฝ่ายบริหารก็อาจจะแก้ไขไม่ให้เกิดการตรวจสอบนั้นเป็นผลในภายหน้าได้ โดยการให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเสียงข้างมากและเป็นรัฐบาลสามารถเสนอแก้ไขกฎหมายใด ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลของตนได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรและกลไกอีกคือ ศาลรัฐธรรมนูญ

ประการที่ห้า การจะทำให้หลักการของนิติรัฐที่กล่าวข้างต้นเป็นไปได้อย่างถูกต้อง สมบูรณ์ และแท้จริง คือตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ดำเนินการควบคู่ไปกับการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาตีความของฝ่ายตุลาการโดยส่งเสริมการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ถ้าพิจารณาความหมาย “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ในมุมกว้าง มิได้พิจารณาเฉพาะการมีตัวบทกฎหมายเท่านั้น หรือเฉพาะความมีอิสระและความเป็นกลางของศาลในการพิจารณาตีความเหมือนเช่นสหราชอาณาจักร ประเทศไทยมีการนำหลักนิติธรรมมาใช้ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับแรก (ฉบับถาวร) ได้วางรากฐานการแบ่งอำนาจอธิปไตยระหว่างนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ พร้อมทั้งยืนยันความเสมอภาคของประชาชนภายใต้กฎหมาย โดยไม่ได้เขียนคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้

ส่วนการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” โดยมีเจตนารมณ์ให้นำ “หลักนิติธรรม” บังคับใช้กับทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ได้มีการขยายความหมายของหลักนิติธรรมไว้

เมื่อศึกษาจากเจตนารมณ์ของคณะผู้ร่าง พบว่า การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในการพิจารณา มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ มี “เจตนารมณ์กำหนดที่มาของอำนาจและหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยให้การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ปัจจุบัน) มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ในมาตรา ๓^{๑๐} และมาตรา ๒๖^{๑๑} รวมถึงมีการกล่าวถึง “หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี”

^{๑๐} มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

^{๑๑} มาตรา ๒๖ ระบุว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคล

ในมาตรา ๗๖ ซึ่งอยู่ในหมวด ๖ แผนนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา ๖๔ - ๗๘) ที่บังคับใช้กับทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ เช่นกัน

ทั้งนี้ เห็นได้ว่า “หลักนิติธรรม” มีการนำมาใช้กำหนดกรอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม พร้อมคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและความผาสุกของประชาชน และบัญญัติหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการตรากฎหมาย มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยบทบาทของหลักนิติธรรม กำหนดกรอบอำนาจการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ฝ่ายตุลาการในการบังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ โดยต้องดำเนินการอยู่ในกรอบกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันประชาชนเองก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ถ้าพิจารณาความหมายเชิงเปรียบเทียบ “หลักนิติธรรม” กับ “หลักนิติรัฐ” และนัยสำคัญที่นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง โดยศึกษาจากรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการพิจารณาถ้อยคำร่าง มาตรา ๓ วรรค ๒ แล้วก็จะพบประเด็นดังกล่าว (๑) นัยสำคัญในการบัญญัติหลักนิติธรรม และ (๒) ความหมาย “หลักนิติธรรม” กับ “หลักนิติรัฐ” ที่นำมาใช้ในประเทศไทย

ข้อแรก กรณี นายวิชัย รูปขำดี สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่ง เสนอให้ตัดวรรคสองออกเนื่องจากเห็นว่าไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องบัญญัติว่า ให้องค์กรดังกล่าวปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะว่าการใช้อำนาจอธิปไตยย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว และการบัญญัติไว้อาจนำมาซึ่งปัญหาในการตีความ และ นายวิชัย รูปขำดี ได้อภิปรายขอเหตุผลในการบัญญัติมาตราดังกล่าวด้วย^{๑๒} ต่อมา นายอัคร จารุงจินดา ในฐานะกรรมาธิการได้อภิปราย ชี้แจงว่า เหตุผลของคณะกรรมการที่เพิ่มวรรคสองขึ้นมาเพื่อต้องการวางกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งมีอยู่ ๒ ความหมายคือ ความหมายแรก หมายถึง การตรากฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานความเป็นธรรมและความหมายที่สอง หมายถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องมีกฎหมายรองรับ และจะกระทำเกินไปกว่าขอบเขตหรือเจตนาของกฎหมายไม่ได้

ข้อที่สอง กรณี นายคมสัน โพธิ์คง กรรมการธิการฯ อภิปรายเสนอให้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” แทนคำว่า “หลักนิติธรรม” โดยให้เหตุผลว่า คำว่า “หลักนิติรัฐ” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “หลักนิติธรรม” และคำว่า “หลักนิติธรรม” นั้นมักจะใช้กันภายในองค์กรศาลเท่านั้น ในขณะที่ นายสมคิด เลิศไพฑูรย์ ในฐานะกรรมาธิการฯ ได้อภิปรายเสนอความเห็นว่าการใช้คำว่า “นิติธรรม” มีความหมายคล้ายคลึงกับคำว่า “หลักนิติรัฐ” อีกทั้งคำว่า “หลักนิติธรรม” ยังเป็นคำที่รู้จักกันดีในสังคมไทยมากกว่า คำว่า “หลักนิติรัฐ”^{๑๓}

^{๑๒} บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ หน้า ๔๙.

^{๑๓} บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ หน้า ๕๘ - ๖๓.

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงบริบทพัฒนาการ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในประเทศไทย จะพบความหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น “หลักนิติรัฐ” “หลักนิติธรรม” “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดย “หลักนิติธรรม” เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี^{๑๔}

มีคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” (good governance) หรือ “หลักการบริหารจัดการที่ดี” มีการนำมาใช้ในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี ๒๕๔๐ ทำให้ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน โดยกำหนดให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินต้องนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการ โดยมองว่าการบริหารจัดการที่ไม่ดีและการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหา

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ที่นำมาใช้ในประเทศไทย มีความหมายรวมถึง “หลักนิติรัฐ” ด้วย และการนำไปใช้จะมุ่งเน้นทั้ง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน” และ “ผลลัพธ์ด้านคุณธรรมและจริยธรรมในทางกฎหมาย” ด้วย

๒. อำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกอำนาจ และการถ่วงดุลและตรวจสอบ

๒.๑ อำนาจอธิปไตย

แนวคิดเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” มาจากทฤษฎีการเมืองที่เชื่อว่า ทุกรูปแบบการปกครองจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดเด็ดขาด (absolute power of final decision) ในด้านกฎหมายมหาชน อำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ^{๑๕} ซึ่งแสดงสถานะความเป็นใหญ่ความเป็นอิสระที่ไม่ขึ้นต่อใคร หรือต้องพึ่งพาและเชื่อฟังการบังคับสั่งการของใคร^{๑๖} ในบางกรณีเรียกอำนาจนี้ว่า “อำนาจรัฐ”^{๑๗}

แนวความคิดเรื่องที่มาของอำนาจอธิปไตยมีหลายลักษณะขึ้นอยู่กับหลักการทางการเมืองที่นำมากำหนดรูปแบบของการปกครองและแสดงถึงสิทธิชอบธรรม (legitimacy) ของอำนาจ มีที่มาจากแหล่งใด หรือเรียกว่า “ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy)” เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ในที่นี้ การอธิบายถึงที่มาของอำนาจอธิปไตยจะมุ่งเน้นที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ

^{๑๔} หลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย ๑. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ๒. หลักคุณธรรม (Morality) ๓. หลักความโปร่งใส (Accountability) ๔. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) ๕. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) ๖. หลักความคุ้มค่า (Cost - effectiveness or Economy)

^{๑๕} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (ฉบับแก้ไขปรับปรุง), วิญญูชน, หน้า ๘๘.

^{๑๖} วิษณุ เครืองาม, ๒๕๓๐, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่๓), นิติบรรณการ, หน้า ๘.

^{๑๗} สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๖๔, นิติปรัชญาเบื้องต้น, วิญญูชน, หน้า ๑๑๓-๑๑๔.

อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน พัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดของ ฌอง-ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ที่ได้อธิบายไว้ในทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social contract) ว่า ประชาชนมีเจตจำนงร่วมกันหรือเจตจำนงทั่วไป (general will) โดยเจตจำนงนี้ประชาชนไม่สามารถให้กับผู้ใดผู้หนึ่งได้ ปวงชนจึงอยู่ในฐานะของผู้มีอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง และมีสถานะเป็นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการขยายตัวของประชากรเพิ่มมากขึ้น การให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศจึงเป็นไปได้ การปกครองจึงต้องทำผ่านผู้แทนของปวงชน โดยให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปบริหารประเทศแทนตน ผู้แทนของประชาชนจึงต้องปฏิบัติตามและตอบสนองต่ออาณัติที่ได้รับมาจากประชาชน^{๑๘}

การที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ ทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) จะต้องผูกพันต่ออาณัติที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน นั่นคือ ต้องรับผิดชอบ (responsibility)^{๑๙} และรับผิดชอบ (accountability)^{๒๐} ต่อประชาชนไปในขณะเดียวกัน

การใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชนในประเทศทั้งหมด แต่ด้วยประชาชนทุกคนในประเทศมีอาจใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศโดยตรงได้ ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงได้มอบอำนาจที่ตนมีอยู่นั้นให้แก่บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่า รัฐบาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน โดยรัฐบาลนำเอาเจตนารมณ์ของผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจนั้นไปกำหนดนโยบายบริหารประเทศเพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชนทั้งหมดในประเทศ

ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ได้รับรองอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยเอาไว้โดยกำหนดว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

๒.๒ การแบ่งแยกอำนาจ การถ่วงดุลและการตรวจสอบ

แนวคิดและหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) มาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เนื่องจากถ้าอำนาจถูกผูกขาดไว้ โดยไม่มีองค์กรใดมาควบคุมตรวจสอบจะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ประชาชนถูกกดขี่^{๒๑} จึงทำให้จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ

^{๑๘} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว, หน้า ๙๕-๙๗.

^{๑๙} Responsibility คือ ความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย โดยจะโฟกัสไปที่บทบาท หน้าที่ การกระทำ หรือกระบวนการทำงานเฉพาะตัวงานๆ นั้นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

^{๒๐} Accountability คือ ความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น โดย Accountability นั้นจะมุ่งประเด็นไปที่ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำ

^{๒๑} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๐.

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐ ไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อให้อำนาจที่ถูกแบ่งออกมานั้นมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and balances) โดยให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง^{๒๒} ตัวแบบ (Models) ของการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นที่รู้จักกันมากในปัจจุบันคือ การแบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีของมงเตสกีเอร์ (Montesquieu)

ตัวแบบของการแบ่งแยกอำนาจนั้นอาจแบ่งได้เป็นหลายลักษณะ ตัวอย่างเช่นในระบบกฎหมายอังกฤษเดิม ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่ได้มองการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น ๓ องค์กรคือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรแตกต่างจากประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Written constitution) การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรกลับมีความคลุมเครือ โดยที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างจำกัด และอาจมีหน้าที่ทับซ้อนกัน (Overlapping powers)^{๒๓}

นอกจากนี้ การถ่วงดุลและคานอำนาจกันตามแนวคิดแบบมงเตสกีเอร์นั้นไม่ได้ครอบคลุมถึงการถ่วงดุลและคานอำนาจกับองค์กรตุลาการ เนื่องจากในอดีตองค์กรตุลาการถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจในทางบริหารด้านหนึ่ง เพียงแต่มีการแบ่งอำนาจให้กับองค์กรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางแบบศาล การแบ่งแยกอำนาจในที่นี้จึงมุ่งเน้นไปที่การแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง (Political power) ทำให้ลักษณะของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามความคิดของมงเตสกีเอร์กับในปัจจุบันอาจจะแตกต่างกัน^{๒๔}

ซึ่งการแบ่งแยกองค์กรและลักษณะของอำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ (๑) ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย (๒) ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองและบริหารประเทศ และ (๓) ฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น^{๒๕}

เมื่อพิจารณาในเชิงเนื้อหาของหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น ๓ องค์กรนั้น ไม่ได้ทำให้ทั้งสามองค์กรไม่มีความสัมพันธ์กันโดยสิ้นเชิงดังกล่าวนำมาแล้วว่าโครงสร้างการใช้อำนาจนั้นมุ่งเน้นให้องค์กรทั้งสามมีความสัมพันธ์ในเชิงการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม ความเข้มข้นของความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งประธานาธิบดี และกึ่งรัฐสภา^{๒๖} รวมถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใดตามครรลองของประชาธิปไตย

^{๒๒} สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๖๔, อ้างแล้ว, หน้า ๒๐๐.

^{๒๓} Leyland, P., ๑๙๑๕, The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis, ๔th ed., (Oxford: Hart Publishing, ๒๐๒๑); and Dicey, A.V., ๑๙๑๕, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, ๘th ed., (London: Macmillan, ๑๙๑๕).

^{๒๔} สุภากร ศิริฤทธิ์วัฒนา, ๒๕๖๖, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ ๗, วิญญูชน, ๒๕๖๖, หน้า ๘๒

^{๒๕} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๖.

^{๒๖} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๐๗.

เนื่องจากองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงการได้รับอำนาจหรือมีความสัมพันธ์ทางอำนาจก็จะมากตามไปด้วย ทำให้ในกรณีขององค์กรตุลาการแม้จะอยู่ภายใต้โครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจแต่บทบาทในการแบ่งแยกอำนาจมีอยู่จำกัด โดยจะทำการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายการเมือง (องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร) ด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย^{๒๗} ด้วยเหตุนี้ จึงอาจสรุปรูปแบบของระบบการแบ่งแยกอำนาจได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ ๑) ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด และ ๒) ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด

๑) ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด

การแบ่งแยกอำนาจ แบบค่อนข้างเด็ดขาด เกิดขึ้นมาจากการที่ระบบการปกครองถูกออกแบบให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้องค์กรทั้งสองมีอำนาจเต็มในการทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารค่อนข้างจะแยกออกจากกัน อย่างชัดเจน โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนองค์กรฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และองค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการยุบสภาที่จะทำให้ให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติพ้นจากตำแหน่งเช่นกัน^{๒๘}

อนึ่ง แม้จะมีการแบ่งแยกอำนาจกันในลักษณะที่เหมือนจะเด็ดขาด แต่ในความเป็นจริง กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร ยังคงมีบทบาทสำคัญ ๆ ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองอำนาจเอาไว้ เช่น การใช้อำนาจในการปฏิเสธ และยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Veto right)^{๒๙} บางกรณีรัฐธรรมนูญของบางประเทศยังรับรองสิทธิในการให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มกล่าวหาให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการในทางการเมือง^{๓๐}

ตัวอย่าง ประเทศที่ใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ในทวีปอเมริกา เป็นต้น

๒) ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด

การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด เกิดขึ้นมาจากความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์กรใช้อำนาจ ๒ องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหารยังคงมีความสัมพันธ์ทางประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงระหว่างกันอยู่ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากที่อยู่ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน (และบางกรณีเป็นพรรคการเมืองเดียวกัน)^{๓๑} หรือฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของทั้งสององค์กร จึงมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากกว่าระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเด็ดขาด

^{๒๗} ฐาปกร ศิริยุทธวัฒนา, ๒๕๖๖, อ้างแล้ว, หน้า ๘๕ - ๘๘.

^{๒๘} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๗.

^{๒๙} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๐๗.

^{๓๐} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๐๘.

^{๓๑} ฐาปกร ศิริยุทธวัฒนา, ๒๕๖๖, อ้างแล้ว, หน้า ๘๕.

ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภา และฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างทั้งสองฝ่าย คือ การทำให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐผ่านกระบวนการตุลและคานอำนาจระหว่างทั้งสองฝ่าย^{๓๒} ทั้งนี้ กระบวนการตุลและคานอำนาจในที่นี้ จึงไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ประสิทธิภาพหรือความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของตัวระบบ แต่อำนาจในการยุบสภาหรือการลงมติไม่ไว้วางใจเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมือง รวมถึงควบคุมให้องค์กรทั้งสองฝ่ายรับผิดชอบทางการเมืองระหว่างกัน^{๓๓}

ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น

ความสำคัญและความจำเป็นของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ^{๓๔} ด้วยหลักการแบ่งอำนาจดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ โดยจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งเด็ดขาด หรือต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด การแบ่งแยกอำนาจอาจแยกพิจารณาได้ในแง่การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

สรุป อำนาจอธิปไตย การแบ่งอำนาจ การถ่วงดุล และการตรวจสอบการใช้อำนาจของประเทศไทย

สำหรับของประเทศไทย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ดังนั้นจึงมีการแบ่งอำนาจอธิปไตย เป็น ๓ ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีการถ่วงดุล และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละฝ่าย ได้แก่ นายกรัฐมนตรีมาจากความเห็นชอบของที่ประชุมรัฐสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ) (มาตรา ๑๕๙) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภา (มาตรา ๑๐๓) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๕๑ - ๑๕๕) ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการยื่นญัตติ และกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๕๐)^{๓๕}

^{๓๒} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ๒๕๖๑, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐๘.

^{๓๓} ฐากร ศิริยุทธวัฒนา, ๒๕๖๖, อ้างแล้ว, หน้า ๘๕ - ๘๖.

^{๓๔} บรรเจิด สิงคะเนติ, ๒๕๖๗, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, วิทยุชน, หน้า ๒๒.

^{๓๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๑๐๓ มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ - ๑๕๕.

สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาของไทย เป็นระบบสภาคู่ หรือระบบสองสภา คือ มีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ การตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับวุฒิสภา มีบทบาทเป็นสภาทรงคุณวุฒิ ช่วยกลั่นกรอง หรือสภาพิเลียงของสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้ (๑) การพิจารณาและการกลั่นกรองกฎหมาย (๒) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา (โดยไม่มีการลงมติ) (มาตรา ๑๕๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา (มาตรา ๑๕๕) การตั้งคณะกรรมการ (๓) การให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๓. กลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับบัญญัติให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ (มาตรา ๑) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (มาตรา ๒) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓) และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

ดังนั้น ประเทศไทยได้รับรองอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย กำหนดรูปแบบการปกครองระบบประชาธิปไตย แบบรัฐสภา มีการแบ่งแยกอำนาจในการรับผิดชอบบริหารเป็น (๑) ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีรัฐสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมาย และควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (๒) ฝ่ายบริหาร โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองและบริหารประเทศ (๓) ฝ่ายตุลาการ โดยมีศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

สำหรับรัฐสภาไทย รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบ่งเขตเลือกตั้ง มีจำนวนสามร้อยห้าสิบคน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง มีจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ขณะที่วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาที่ทรงคุณวุฒิ สภาที่ช่วยเป็นพิเลียง ให้คำปรึกษากลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองร้อยคน วาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยการดำเนินการเลือกกันเองตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด และระดับประเทศ

ดังนั้น หน้าที่และอำนาจ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาก็มีความแตกต่างกัน เช่น สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรทำหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตรากฎหมาย การร่างและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ ส่วนวุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และยังคงมี

หน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย และการถ่วงดุล การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งด้านนิติบัญญัติและการถ่วงดุล เช่น สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถขออภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้

แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ปี ๒๕๖๗ ที่ได้ชื่อว่า วุฒิสภา ที่ไม่มีอำนาจตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐ ยังคงมีบทบาทที่สามารถถ่วงดุล ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างเป็นที่น่าสนใจ สามารถตรวจสอบ ติดตามเพื่อป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม สร้างกระแสการเรียนรู้ทางการเมืองให้กับสังคม ในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งของประเทศไทยได้อย่างดี

๓.๑ หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจโดยสรุปได้ ดังนี้

- ๑) การพิจารณาและการกลั่นกรองกฎหมาย ประกอบด้วย
 - ๑.๑) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 - ๑.๒) การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่
 - (๑) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป
 - (๒) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย
 - ๑.๓) การอนุมัติพระราชกำหนด ได้แก่
 - (๑) พระราชกำหนดทั่วไป
 - (๒) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา
 - ๑.๔) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- ๒) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่
 - (๑) การตั้งกระทู้ถาม
 - (๒) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา (โดยไม่มีการลงประชามติ) มาตรา ๑๕๓
 - (๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา มาตรา ๑๕๕ (๔) การตั้งกรรมการ มาตรา ๑๒๙
- ๓) การให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ได้แก่
 - (๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
 - (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - (๓) ผู้ตรวจการแผ่นดิน
 - (๔) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 - (๕) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (๖) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาข้างต้น ไม่รวมถึงหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล เช่น ไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีข้อสังเกตว่า วุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากอำนาจของวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ในส่วนของหน้าที่และอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา ได้แก่ (๑) การตั้งกระทู้ถาม (๒) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา (โดยไม่มีการลงประชามติ) มาตรา ๑๕๓ และการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา มาตรา ๑๕๕ (๓) การตั้งกรรมาธิการ

ถ้าพิจารณาบทบาทหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในมิติที่เป็นกลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะวุฒิสภาเป็นหนึ่งในองค์กรนิติบัญญัติหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จะพบว่ามีส่วนสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจ และการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ควบคู่กับสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหลักสำคัญในการถ่วงดุล ขณะที่วุฒิสภาเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิ การพิจารณาถ่วงดุลการรุกรองกฎหมายช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎร เช่น การไม่มีสิทธิริเริ่มหรือเสนอกฎหมาย มีหน้าที่เพียงพิจารณาถ่วงดุลการรุกรองกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หรือไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ เป็นต้น ในขณะเดียวกันวุฒิสภามีสิทธิ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในการเข้าชื่อร้องฯ เพื่อประธานฯ ส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เช่นกรณีที่ปรากฏในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน

กรณีที่หนึ่ง สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๖ คน ได้ยื่นคำร้องผ่านประธานวุฒิสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาถอดถอนนายกรัฐมนตรี (นางสาวแพทองธาร ชินวัตร) ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) และไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ในกรณีมีการเผยแพร่คลิปเสียงสนทนาระหว่าง นางสาวแพทองธาร ชินวัตร กับ สมเด็จฮุน เซน อดีตนายกรัฐมนตรีกัมพูชา เกี่ยวกับความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทยกับกัมพูชา และนายมงคล สุระสัจจะ ประธานวุฒิสภา ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๖ ว่าความเป็นนายกรัฐมนตรีของนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณารับเรื่องไว้พิจารณาแล้วพร้อมมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี

กรณีที่สอง สมาชิกวุฒิสภาส่งเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายภูมิธรรม เวชยชัย รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และนายทวี สอดส่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม สิ้นสุดลง เพราะขาดคุณสมบัติ ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๔) และ (๕) โดยผู้ร้องให้เหตุผลว่า การที่นายภูมิธรรม เวชยชัย รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) และนายทวี สอดส่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน มีมติให้รับคดีโกงเลือก สว. เป็นคดีพิเศษ โดยอาศัยกลไกตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ (๒) เป็นการแทรกแซงหรือครอบงำหน้าที่และอำนาจของ กคท.

โดยใช้ DSI เป็นเครื่องมือแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบการเลือก สว. อันเป็นการกลั่นแกล้ง กดดัน ช่มชู้ และครอบงำ สว. ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและฝ่าฝืนหลักนิติธรรม จึงถือได้ว่า นายภูมิธรรม เวชยชัย และนายทวี สอดส่อง ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีพฤติกรรม เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเอกฉันท์สั่งให้ นายทวี สอดส่อง หยุดปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เฉพาะในฐานะผู้กำกับดูแล DSI และรองประธาน กกพ. จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญ จะมีคำวินิจฉัย ส่วนภูมิธรรม เวชยชัย ยังไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ (มติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๘)

ถ้าพิจารณาในมิติของสภาภิสมัชชหรืออีกนัยหนึ่งบทบาทหน้าที่ของสภาคือ “วุฒิสภา” กับบทบาทหน้าที่ของสมาชิก คือ “สมาชิกวุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา เกี่ยวกับการเสนอกระทู้ ญัตติ หรือให้ความเห็น ในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นรายบุคคลหรือร่วมกันตามความสมัครใจ ได้แก่ สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด เกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ (มาตรา ๑๕๐)

สิทธิและหน้าที่ของวุฒิสภา เกี่ยวกับการเสนอให้ความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมี สมาชิกร่วมกันตามรัฐธรรมนูญหรือมติของวุฒิสภา

ประการที่ ๑ สิทธิในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา การกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑๔ วรรคสอง กล่าวคือ การกระทำที่ฝ่าฝืนในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ที่มีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้ (มาตรา ๑๑๔ วรรคสาม)

ประการที่ ๒ สิทธิในการเสนอความเห็นในกรณีร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การเสนอความเห็นในกรณี ดังกล่าวนี้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สามารถเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ภายใต้เงื่อนไขด้านระยะเวลา คือ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่าง พระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑ (มาตรา ๑๔๘)

ประการที่ ๓ สิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ในกรณีพระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานรัฐสภาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายใน สามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่า จะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๗๓ วรรคแรก)

ประการที่ ๔ สิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ ภายใต้เงื่อนไข

ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา ๑๕๓)

ประการที่ ๕ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีขอความคิดเห็นในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี จะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณี เช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ดังนี้ สมาชิกวุฒิสภาสามารถให้ความคิดเห็นดังกล่าวได้ (มาตรา ๑๖๕)

ประการที่ ๖ สิทธิในการตั้งกรรมาธิการ “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือก สมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็น สมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๗ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด” (มาตรา ๑๒๙)

ประการที่ ๗ สิทธิในการเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดกระทำการตามมาตรา ๒๓๔ (๑) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรสั่งให้มีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง ไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง โดยมีสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน (มาตรา ๒๓๖)

ประการที่ ๘ หน้าที่ให้คำแนะนำในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ดังนี้

๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อดำรง ตำแหน่ง “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา ๒๐๔ วรรคท้าย)

๒) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ได้รับการแต่งตั้ง “ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ” นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยอนุโลม มาตรา ๒๐๔ วรรคท้ายมาใช้ในกรณีนี้ (มาตรา ๒๑๗)

๓) การให้คำแนะนำในการแต่งตั้ง “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เพื่อให้พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา ๒๒๒)

๔) การให้คำแนะนำในการแต่งตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (มาตรา ๒๓๒)

๕) การให้คำแนะนำในการแต่งตั้ง “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา ๒๓๘)

สำหรับตำแหน่ง “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ก็เป็นหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๒๔๑)

๖) การให้คำแนะนำในการแต่งตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา ๒๔๖)

ในส่วนของหน้าที่และอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา ได้แก่ (๑) การตั้งกระทู้ถาม (๒) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา (โดยไม่มีการลงประชามติ) มาตรา ๑๕๓ และการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา มาตรา ๑๕๕ และ (๓) การตั้งกรรมาธิการ

๓.๒ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา

กระบวนการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาซึ่งเป็นกระบวนการที่สมาชิกวุฒิสภารายบุคคลสามารถดำเนินการได้โดยตรง ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสมาชิกอื่น ๆ จะแตกต่างจากวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งคณะกรรมการธิการ จากการศึกษารวบรวมข้อมูลในเบื้องต้น พบว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ต่างให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตั้งกระทู้ถาม ซึ่งมีการดำเนินงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม แห่งสภานั้น ๆ มติที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของประธานแห่งสภานั้น ๆ รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการกำหนดแนวปฏิบัติร่วมกัน การมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานเป็นการเฉพาะให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และมีการตั้งคณะกรรมการทำงานร่วมกันในการประสานงานเกี่ยวกับงานรัฐสภา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาด้วย อีกทั้งมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น คู่มือกระบวนการดำเนินการกระบวนการกระทู้ถาม โดยกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คู่มือการดำเนินการกระบวนการกระทู้ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงเป็นการปฏิบัติที่มีหลักนิติธรรม นอกจากนั้น มีความพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนเพื่ออำนวยความสะดวก ความรวดเร็ว ประสิทธิภาพการทำงานร่วมกัน ด้วยหลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความโปร่งใส (Accountability) ในแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

กระทู้ถาม เป็นกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔ ได้บัญญัติ เรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารไว้ว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี” ซึ่งทำให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่

ในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาไว้หลายวิธี ซึ่งหนึ่งในหลายวิธีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับในเรื่องการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา บทบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๐ ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งการตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ประการหนึ่ง เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาได้ติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารแล้ว เห็นว่าการทำงานนั้นเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาก็จะนำปัญหาเหล่านั้นมาตั้งกระทู้ถามต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบได้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลเอาใจใส่ต่อการบริหารราชการแผ่นดินและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับประชาชน และในมาตรา ๑๒๘ ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม หมายถึง คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภที่ตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบตอบคำถาม^{๓๖}

ส่วนใหญ่กระทู้ถามมักจะเกิดจากเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทราบถึงความเดือดร้อนของประชาชนก็จะตั้งกระทู้ถามถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้ฝ่ายบริหารทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งให้ฝ่ายบริหารได้แถลงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและแนวทางการแก้ไขปัญหาให้รัฐสภาได้รับทราบ ความสำคัญของการตั้งกระทู้ถามต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีว่า “สมาชิกรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามในปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงก็ได้ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือเรื่องเกี่ยวกับสาธารณชนโดยทั่วไป หรือปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่จะต้องตอบกระทู้ถามให้เป็นที่ยังพอใจแก่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามทั้งในด้านข้อเท็จจริงหรือนโยบายในข้อปัญหาที่สมาชิกตั้งกระทู้ถาม นอกจากการตอบกระทู้ถามให้เป็นที่ยังพอใจแก่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามแล้วยังต้องสร้างความเข้าใจอันดีและความเชื่อมั่นต่อสมาชิกผู้อื่นด้วย

^{๓๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕, ระบบงานรัฐสภา, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,

๓.๒.๑ ประเภทของกระทู้ถาม

กระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภามี ๒ ประเภท คือ กระทู้ถามเป็นหนังสือและกระทู้ถามด้วยวาจา^{๓๗} กระทู้ถามด้วยวาจา หมายถึง กระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นเรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ผู้ยื่นกระทู้ถามประสงค์สอบถามด้วยวาจาและให้ตอบในทันทีหรือในวันนั้น (วันที่ยื่นกระทู้ถาม)

กระทู้ถามแต่ละประเภทจะต้องไม่มีลักษณะ ดังนี้

- ๑) เป็นเชิงประชด เลียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
- ๒) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
- ๓) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
- ๔) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน
- ๕) เป็นการให้ออกความเห็น
- ๖) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
- ๗) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
- ๘) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

กระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาดังกระทู้ถามเป็นหนังสือนั้น ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และแสดงความประสงค์ด้วยว่าจะให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภาหรือจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา^{๓๘} กระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมวุฒิสภาให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งไปนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถาม หากประธานวุฒิสภาไม่อาจบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาได้ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมวุฒิสภาและผู้ตั้งกระทู้ถามทราบโดยเร็ว^{๓๙}

กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ทั้งที่ได้รับการบรรจุและยังไม่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภารวบรวมแจ้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ”^{๔๐}

กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามเพื่อดำเนินการตอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ให้ส่งราชกิจจานุเบกษาที่มีคำตอบกระทู้ถามมาเพื่อให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ หากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามภายในกำหนดเวลาได้ ให้แจ้งเหตุขัดข้องเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา ภายในสามสิบวัน

^{๓๗} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๔๕

^{๓๘} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๕๙

^{๓๙} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๐

^{๔๐} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๒

นับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และให้กำหนดด้วยว่าจะตอบได้เมื่อใด แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่มีการแจ้งเหตุขัดข้องดังกล่าว และให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ”^{๔๑}

ส่วนการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ครั้งละหนึ่งกระทู้ ในวันประชุมวุฒิสภาที่มีวาระกระทู้ถาม โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าแต่ต้องแสดงความประสงค์ต่อประธานวุฒิสภาตามระเบียบที่ประธานวุฒิสภากำหนด^{๔๒} โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถาม ลักษณะของกระทู้ถาม พร้อมระบุว่า จะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด^{๔๓} ในการประชุมวุฒิสภาครั้งใดมีกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยแล้วว่า เป็นกระทู้ถามด้วยวาจา เกินจำนวนสามกระทู้ ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากให้เหลือเพียงสามกระทู้ หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป เรื่องใดที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่าไม่เข้าลักษณะกระทู้ถามด้วยวาจาหรือไม่อนุญาตให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม หรือมิได้มีการถามตอบด้วยเหตุอื่นใดที่มีใช้การขอเลื่อนการตอบของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้เป็นอันตกไป หากสมาชิกยังประสงค์ที่จะตั้งเป็นกระทู้ถามด้วยวาจา ก็ให้เสนอใหม่เพื่อพิจารณาในคราวถัดไป^{๔๔} ส่วนกระทู้ถามที่เข้าลักษณะเป็นกระทู้ถามด้วยวาจา กล่าวคือ เป็นเรื่องฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระกระทู้ถามด้วยวาจาและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามทราบ^{๔๕}

ในการประชุมวุฒิสภาครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามเป็นหนังสือได้ไม่เกินสามกระทู้ และกระทู้ถามด้วยวาจาไม่เกินสามกระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามเป็นหนังสือหรือระเบียบวาระการประชุมจำนวนมาก หรือมีกระทู้ถามเป็นหนังสือหรือกระทู้ถามด้วยวาจาที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ประธานวุฒิสภาจะบรรจุกระทู้ถามเกินกว่านี้ก็ได้ ส่วนการจัดลำดับกระทู้ถามในที่ประชุมวุฒิสภาให้จัดตามลำดับคือ กระทู้ถามเป็นหนังสือและกระทู้ถามด้วยวาจา โดยการบรรจุกระทู้ถาม ต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามลำดับก่อนหลังที่ยื่นไว้ต่อประธานวุฒิสภา และในการถามและการตอบกระทู้ถามในการประชุมวุฒิสภาครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสองชั่วโมง^{๔๖}

นอกจากนี้ ในการประชุมวุฒิสภาครั้งหนึ่ง ๆ มิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวถามเกินหนึ่งกระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่^{๔๗}

^{๔๑} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๓

^{๔๒} ระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๔๓} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๕

^{๔๔} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๖

^{๔๕} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๗

^{๔๖} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๕๔

^{๔๗} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๕๕

ส่วนการถามและการตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาไม่เกินหกสิบนาที^{๔๘} กระทู้ถามด้วยวาจาแต่ละกระทู้ ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง และต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลายี่สิบนาที เว้นแต่ในการประชุมครั้งใดมีกระทู้ถามด้วยวาจาน้อยกว่าสามกระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลาหกสิบนาที^{๔๙}

โดยปกติ ในวันประชุมวุฒิสภาที่มีวาระกระทู้ถามซึ่งจะมีขึ้นในวันจันทร์นั้น จะมีการบรรจุกระทู้ถามเป็นหนังสือได้ไม่เกินสามกระทู้ และกระทู้ถามด้วยวาจาไม่เกินสามกระทู้^{๕๐} ในส่วนของกระทู้ถามด้วยวาจา หากมีกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามด้วยวาจาเกินจำนวนสามกระทู้ ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากให้เหลือเพียงสามกระทู้^{๕๑}

กระทู้ถามของวุฒิสภาในหลักการและการดำเนินการแล้ว ส่วนใหญ่จะเหมือนของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะแตกต่างกันที่ประเภทของกระทู้ กล่าวคือ กระทู้ถามของวุฒิสภา มี ๒ ประเภท คือ (๑) กระทู้ถามเป็นหนังสือ และ (๒) กระทู้ถามด้วยวาจา ขณะที่กระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎรมี ๓ ประเภท คือ (๑) กระทู้ถามสดด้วยวาจา (๒) กระทู้ถามทั่วไป และ (๓) กระทู้ถามแยกเฉพาะ สำหรับกระทู้ถามแยกเฉพาะ ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ เฉพาะบุคคล หรือสมาชิกกระบุว่าให้ตอบในท้องกระทู้ถาม โดยให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และรับรองว่าข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถามแยกเฉพาะนั้นถูกต้องด้วย และให้ประธานสภาแจ้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามแยกเฉพาะเพื่อให้มาตอบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และต้องบรรจุระเบียบวาระการประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี กระทู้ถามแยกเฉพาะที่เป็น การเพิ่มช่องทางการถามและตอบกระทู้ถามให้ได้มากขึ้น ทำให้การตอบกระทู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ทันเวลาและทันเหตุการณ์ สามารถสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบ

๓.๒.๒ ผลการดำเนินการตั้งกระทู้ถาม

พบว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ต่างให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ตั้งกระทู้ถาม สำหรับสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่มีความผูกพันเชื่อมโยงทางการเมืองกับรัฐบาล จึงถือว่ามีความจำเป็นมากและถือเป็นกลไกที่สำคัญหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา (รายบุคคล) สามารถดำเนินการตั้งกระทู้ถามได้ โดยอิสระสมาชิกวุฒิสภามีความอิสระ อีกทั้งวุฒิสภาไม่สังกัดพรรคการเมือง เป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพตามมาตรา ๑๐๗ ซึ่งมีการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมแห่งสภาฯ มติที่ประชุมแห่งสภาฯ คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของประธานแห่งสภาฯ รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วย

^{๔๘} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๘

^{๔๙} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๘

^{๕๐} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๕๔ วรรคหนึ่ง

^{๕๑} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๖๖

การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการกำหนด แนวปฏิบัติร่วมกัน การมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานเป็นการเฉพาะให้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และมีการตั้ง คณะกรรมการทำงานร่วมกันในการประสานงานเกี่ยวกับงานรัฐสภา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตอบกระทู้ถาม ของสมาชิกรัฐสภาด้วย อีกทั้งมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น คู่มือกระบวนการ ดำเนินการกระบวนการกระทู้ถาม โดยกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คู่มือการดำเนินการกระบวนการกระทู้ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา จึงเป็นการปฏิบัติที่มีหลักนิติธรรม นอกจากนั้น มีความพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนเพื่ออำนวยความสะดวก ความรวดเร็ว ประสิทธิภาพการทำงานร่วมกัน ด้วยหลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความโปร่งใส (Accountability) ในแนวทาง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

การประชุมของวุฒิสภา ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗ - ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ มีการประชุม ๑๑๒ ครั้ง^{๕๒} ประกอบด้วย

- ปีที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) (ระหว่างวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗ - ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗) มีการประชุมวุฒิสภาทั้งสิ้น จำนวน ๒๓ ครั้ง

- ปีที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) (ระหว่างวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗ - ๑๐ เมษายน ๒๕๖๘) มีการประชุมวุฒิสภาทั้งสิ้น จำนวน ๕๒ ครั้ง

- ปีที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) (ระหว่างวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ - ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘) มีการประชุมวุฒิสภาทั้งสิ้น จำนวน ๓๗ ครั้ง (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

สรุปผลการดำเนินการกระทู้ถามของวุฒิสภา (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘)

๑) การพิจารณากระทู้ถาม

๑.๑) กระทู้ถามด้วยวาจา จำนวน ๙๒ กระทู้

- ตอบแล้ว จำนวน ๒๐ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๗)
- รอตอบ จำนวน ๑ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๑.๑)
- ตกไป จำนวน ๗๑ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๒)

๒) กระทู้ถามเป็นหนังสือ จำนวน ๑๗๓ กระทู้

๒.๑) ขอให้ตอบในที่ประชุม จำนวน ๑๐๘ กระทู้

- ตอบแล้ว จำนวน ๕๒ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๑)
- รอตอบ จำนวน ๓๓ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๖)
- ตกไป จำนวน ๒๓ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๓)

๒.๒) ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน ๖๕ กระทู้

- ตอบแล้ว จำนวน ๓๓ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๘)
- รอตอบ จำนวน ๓๒ กระทู้ (คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๒)

^{๕๒} แหล่งที่มาของข้อมูล [Online] <https://lis.senate.go.th/start.php> , [๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘]

จากข้อมูลผลการดำเนินงานข้างต้น มีประเด็นข้อสังเกต ดังนี้

๑) สมาชิกวุฒิสภา มีความสนใจและเห็นความสำคัญในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล มีการตั้งกระทู้ถามเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลสามารถตอบกระทู้ได้เพียงครึ่งหนึ่งของกระทู้ถามทั้งหมด

๒) ผลการดำเนินงานที่รัฐบาลมาตอบกระทู้ถาม แบ่งเป็น

(๑) กระทู้ถามด้วยวาจา สามารถมาตอบ คิดเป็นร้อยละ ๒๑.๗

(๒) กระทู้ถามเป็นหนังสือ

(๒.๑) ตอบในที่ประชุมสภา สามารถมาตอบ คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๑

(๒.๒) ตอบในราชกิจจานุเบกษา สามารถตอบได้ คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๘

๓) กระทู้ถามที่ค้างอยู่ เนื่องจากถึงกำหนดเวลาปิดสมัยประชุมรัฐสภา ผู้ตอบจึงไม่สามารถมาตอบได้ สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามจะต้องพิจารณาว่า จะขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือขอถอนเพื่อให้สามารถนำไปตั้งกระทู้ถามในสมัยประชุมครั้งหน้าได้ ถ้าไม่เลือกอย่างใดอย่างหนึ่งถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป

๔) เมื่อพิจารณาในเนื้อหาสาระสำคัญของกระทู้ถาม ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ อาทิเช่น การพัฒนาตามแผนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานด้านการรักษาความมั่นคง การดำเนินงานต่างประเทศ การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ

๕) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง เลือกวิธีการตั้งกระทู้ถามเป็นหนังสือขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เพราะเห็นว่าน่าจะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพและเป็นการไม่รบกวนเวลาการประชุมของวุฒิสภา แต่ผลปรากฏว่า การตอบกระทู้ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามให้เป็นที่พึงพอใจแก่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม ทั้งในด้านข้อเท็จจริงหรือนโยบายในข้อปัญหาที่สมาชิกตั้งกระทู้ถามได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาจึงจำเป็นต้องเลือกวิธีขอให้มาตอบในที่ประชุมวุฒิสภา

๖) กระทู้ถามเป็นหนังสือที่ขอให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ค้างตอบนานที่สุด ตามลำดับ

ลำดับที่ ๑ กระทู้ถาม เรื่อง การกำหนดมาตรการควบคุมสาร Basic Yellow ๒ (BY๒) และสารแคดเมียมที่ปนเปื้อนในทุเรียน (สอบถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

ลำดับที่ ๒ กระทู้ถาม เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาหมอกพิษข้ามพรมแดนจากโรงไฟฟ้าถ่านหินหงสา ประเทศลาว (สอบถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

ลำดับที่ ๓ กระทู้ถาม เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติด (สอบถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม)

ลำดับที่ ๔ กระทู้ถาม เรื่อง มาตรการการจัดให้มีนโยบายชดเชยผลประโยชน์ตอบแทน (Offset Policy) ในกระบวนการจัดซื้อภาครัฐ (สอบถามนายกรัฐมนตรี)

ลำดับที่ ๕ กระตุกถาม เรื่อง การส่งเสริม Soft Power ของไทยในรัสเซีย (สอบถาม นายกรัฐมนตรี)

พบว่า กระตุกถามจำนวนมากที่คณะรัฐมนตรีไม่มาตอบ โดยเฉพาะกระตุกถามด้วยวาจา ส่วนกระตุกถามเป็นหนังสือ รัฐบาลจะเลื่อนการตอบกระตุกถามหลายครั้งจนปิดสมัยประชุมรัฐสภา ทำให้ต้องตกไป หรือผู้ยื่นขอเปลี่ยนให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนั้น กระตุกถามที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา นอกจากล่าช้าแล้ว ยังพบว่า รัฐมนตรีตอบไม่ตรงประเด็นคำถาม และไม่ผ่านการตรวจสอบของคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นระบบ จึงเป็นการตอบกระตุกถามที่ไม่มีคุณภาพเพียงพอตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ขณะเดียวกัน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระตุก เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน” แม้จะเป็นบทบัญญัติที่ให้โอกาสรัฐมนตรีที่จะไม่ตอบกระตุกถาม ถ้าจะพิจารณาในหลักนิติธรรมว่า เป็นการดุลอำนาจในระดับหนึ่งของกระบวนการตั้งกระตุกถาม แต่อาจมีปัญหาวิธีปฏิบัติของฝ่ายบริหาร เมื่อติดตามรายงานผลการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างต่อเนื่อง ไม่พบว่ามีคำแนะนำให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการตั้งกระตุกถามของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด ดังนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่มาตอบกระตุกถาม เป็นส่วนหนึ่งที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐมนตรีไว้มาก และก็ไม่ถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด

๓.๓ การเปิดอภิปรายทั่วไป มาตรา ๑๕๓ มาตรา ๑๕๕

การเปิดอภิปรายทั่วไป หมายถึง กระบวนการทางการเมืองรูปแบบหนึ่งซึ่งเปิดให้มีการพิจารณาและปรึกษาเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของชาติ รวมทั้งประเด็นปัญหาทางการเมืองในที่ประชุมสภา ซึ่งสมาชิกทุกคนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในกระบวนการทางการเมืองดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องอภิปรายแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง การเปิดอภิปรายทั่วไป จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะสามารถเป็นเครื่องมือถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ในภาวะสมดุล การเปิดอภิปรายทั่วไป สามารถแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ มี ๓ ลักษณะ คือ (๑) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อฟังความคิดเห็นในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ (๒) การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ (๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มี

กรณีที่ ๒ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กระทำได้เฉพาะการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มี ๒ ลักษณะ (๑) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (๒) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

สำหรับวุฒิสภาสามารถขอเปิดอภิปรายได้โดยไม่มีการลงมติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา (โดยไม่มีการลงประชามติ) มาตรา ๑๕๓ และการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา มาตรา ๑๕๕ เป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างรวดเร็ว และสร้างกระแสการรับรู้ของสังคมหรือเป็นประเด็นทางการเมืองที่สังคมต้องการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งรัฐบาลมักจะป้องกันหรือระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานอาจจะนำไปสู่ความเสื่อมศรัทธาต่อรัฐบาลได้ ซึ่งแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถสร้างกระแสความสนใจภายใต้ระบบรัฐสภาที่มีพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และการตรวจสอบระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไปได้

๓.๓.๑ การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา มาตรา ๑๕๓

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อสอบถามข้อเท็จจริงหรือให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ” โดยสามารถกระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา ๑๕๔)^{๕๓}

ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๙

ข้อ ๑๗๑ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยระบุให้ชัดเจนว่าจะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใด ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่งไปยังนายกรัฐมนตรี และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

ข้อ ๑๗๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว สมาชิกมีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามได้

ข้อ ๑๗๓ รัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิจะอภิปรายตอบข้อซักถาม รัฐมนตรีจะตอบสมาชิกที่ซักถามและอภิปรายในเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปทีละคน เป็นลำดับไป หรือจะรอรอบตอบครั้งละหลายคนก็ได้

ข้อ ๑๗๔ ในการอภิปรายนั้น นอกจากที่กำหนดไว้ในหมวดนี้แล้ว ให้นำความในหมวด ๓ ส่วนที่ ๓ การอภิปราย มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีตัวอย่าง วุฒิสภาเตรียมขอ “เปิดอภิปรายทั่วไป กรณีสถานการณ์ชายแดนไทย-กัมพูชา” โดยมีรายละเอียด เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๘ นายมงคล สุระสัจจะ ประธานวุฒิสภา

^{๕๓} มาตรา ๑๕๔ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๒ หรือมาตรา ๑๕๓ แล้วแต่กรณี ให้กระทำได้ปีละหนึ่งครั้ง

เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการ (กมธ.) วิสามัญกิจการวุฒิสภา (วิปวุฒิสภา) นัดพิเศษ โดยมีวาระการพิจารณาสำคัญ “การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๓ กรณีสถานการณ์ชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบให้มีการเสนอญัตติดังกล่าวในสมัยประชุมที่จะเริ่มในวันพฤหัสบดีที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ นี้ โดยระหว่างที่รอเปิดสมัยประชุมให้ใช้กลไกคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาในการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา และหากสถานการณ์คลี่คลายอาจไม่ขอเปิดอภิปรายดังกล่าว

ดังจะเห็นได้จากสังคมและสื่อมวลชนให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลพยายามเร่งชี้แจงหรือนำเสนอข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเหตุการณ์กรณีดังกล่าว

๓.๓.๒ การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภา มาตรา ๑๕๕

ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา ๑๕๕ ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ และมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “การประชุมตามวรรคหนึ่งให้ประชุมลับ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในมาตรา ๑๕๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๕ คือ การที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรสามารถแจ้งต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้ หากเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัย หรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งสมควรปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

- วัตถุประสงค์ : เพื่อให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีได้หารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นสำคัญของประเทศ
- ผู้มีสิทธิเสนอญัตติ : ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- การดำเนินการ : เมื่อประธานรัฐสภาได้รับแจ้งจากผู้นำฝ่ายค้านจะต้องจัดการประชุมภายใน ๑๕ วัน

- การลงมติ : ในการประชุมตามมาตรา ๑๑๕ นี้ รัฐสภาจะไม่มีมติลงมติในประเด็นที่อภิปราย
- การประชุม : การประชุมตามมาตรา ๑๑๕ จะเป็นการประชุมลับ
- หน้าที่ของคณะรัฐมนตรี: คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วย

๓.๓.๓ ข้อเปรียบเทียบ การขอเปิดอภิปราย มาตรา ๑๕๓ กับ มาตรา ๑๕๕

ข้อเปรียบเทียบการขอเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา ตาม มาตรา ๑๕๓ กับ มาตรา ๑๕๕ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกันในด้านวัตถุประสงค์ รูปแบบการอภิปราย องค์ประชุม และ ผลของการอภิปราย ดังนี้

หัวข้อ	มาตรา ๑๕๓ (วุฒิสภา)	มาตรา ๑๕๕ (ประชุมร่วมกัน)
วัตถุประสงค์	- เพื่อสมาชิกได้สอบถามหรือขอให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจงข้อเท็จจริง - เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน - เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง - โดยไม่มีการลงมติ	- เพื่ออภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาสำคัญของประเทศ เช่น เกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัย หรือเศรษฐกิจของประเทศ - เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี - โดยไม่มีการลงมติ
ลักษณะของการอภิปราย	- อภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง โดยไม่มีการลงมติ - สมาชิกเสนอข้อเท็จจริงหรือปัญหาที่พบเพื่อสอบถามให้รัฐมนตรีชี้แจง	- อภิปรายทั่วไปเพื่อหารือร่วมกันในประเด็นสำคัญ หาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน - เพื่อหาข้อเท็จจริง แนวทางแก้ไข
ผู้เสนอญัตติ	- วุฒิสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่	- ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร - ไปยังประธานรัฐสภา - ประธานรัฐสภาต้องให้มีการประชุมภายใน ๑๕ วัน
ผลของการอภิปราย	นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงนโยบายต่อวุฒิสภา	ใช้เป็นเวทีแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือมุ่งแก้ไขในประเด็นปัญหาร่วมกัน
มีการลงมติ	ไม่มีการลงมติ	ไม่มีการลงมติ
องค์ประชุม	วุฒิสภา	รัฐสภา (สส. และ สว.)

หัวข้อ	มาตรา ๑๕๓ (วุฒิสภา)	มาตรา ๑๕๕ (ประชุมร่วมกัน)
ประเด็นที่อภิปราย	การบริหารราชการแผ่นดิน	ความมั่นคง ความปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ
ลักษณะสำคัญ	- เพื่อให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละกรณี เช่น เรื่องการดำเนินนโยบาย โครงการ การจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การให้บริการสาธารณะ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม - ให้กระทำได้ปีละ ๑ ครั้ง	- ประชุมลับ - คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าประชุมด้วย - ปรีกษาหารือระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี - อภิปรายปัญหาที่สำคัญ ๆ มีผลกระทบระดับประเทศ

๓.๔ คณะกรรมการกฤษฎีกาการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศไทยได้รับแนวคิดระบบคณะกรรมการมาจากประเทศตะวันตกและได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “คณะกรรมการ” ไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวพุทธศักราช ๒๔๗๕ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นให้การรับรอง บทบาท หน้าที่และอำนาจรวมถึงเอกสิทธิ์ของกรรมการให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘

๓.๔.๑ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ^{๕๔}

คณะกรรมการ แบ่งเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) คณะกรรมการสามัญ (๒) คณะกรรมการวิสามัญ (๓) คณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๗ คณะกรรมการของวุฒิสภา กับสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทหน้าที่และอำนาจเหมือนกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดจะเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของสภาที่แต่งตั้ง โดยหน้าที่กระทำการพิจารณาขอหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมการของวุฒิสภาที่มีบทบาทหรือเป็นกลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ปัจจุบันมี ๒๓ คณะ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของส่วนราชการ เช่น คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง คณะกรรมการการสาธารณสุข คณะกรรมการ

^{๕๔} มาตรา ๑๒๙ วรรคหนึ่ง “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาดังเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ดังเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา ๑๓๗ เพื่อกระทำการพิจารณาขอหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด”

การศึกษา คณะกรรมการการแรงงาน คณะกรรมการการคมนาคม คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ คณะกรรมการการพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การป้องกันและปราบปราม การทุจริต ประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่มีบทบาท ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ บทบาทด้านการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงาน ตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา และบทบาทด้านการศึกษา สอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในความสนใจ ของสาธารณะและอยู่ในอำนาจของสภา

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาอย่างมาก ประกอบด้วย รับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะและนำข้อมูลสภาพปัญหาความต้องการของประชาชน เข้าสู่การพิจารณาของสภา การกลั่นกรองข้อมูลค้นหาข้อเท็จจริง ความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ จากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในการทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและอื่น ๆ การเจรจาต่อรอง ประนีประนอม และ ผสมผสานความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกัน นอกจากนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงมีความสำคัญข้อบังคับการประชุม ข้อ ๗๘ จึงกำหนดให้ คณะกรรมการ ต้องเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงาน การศึกษา แล้วแต่กรณีให้ประชาชนทราบ เว้นแต่รัฐสภามีมติให้เปิดเผย

๓.๔.๒ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการกับหลักนิติธรรม

สำหรับการมุ่งเน้น“หลักนิติธรรม”ซึ่งมีหลักนิติรัฐรวมอยู่ด้วย จึงได้ศึกษา เพื่อนำเสนอแนวคิดจากหลักการและเหตุผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอำนาจเรียก ของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว โดยมีกระบวนการที่เกี่ยวข้องทั้ง ๓ ฝ่าย คือ การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิของฝ่ายบริหาร รวมถึงราชการประจำซึ่งเป็นผู้ถูกเรียก และการพิจารณา อรรถคดีของฝ่ายตุลาการซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล ควบคุม และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ จึงถูกเสนอขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจเรียกของคณะกรรมการให้ชัดเจน บังคับใช้ได้จริง และคุ้มครองสิทธิของทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม

สืบเนื่องจาก “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙” บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเรียกเอกสาร หรือบุคคล เพื่อกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษา เรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการได้เปลี่ยนแปลงหลักการและเจตนารมณ์ที่แตกต่างจากเดิมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบกับการที่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๑๗/๒๕๖๓ ส่งผลให้บทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นมาตรการสำคัญ

สิ้นผลบังคับใช้ เหตุเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๙ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้คณะกรรมการการอันเป็นองคาพยพที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีมาตรการหรือบทบังคับใช้กฎหมายในการเรียกเอกสารหรือบุคคล เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับตรากฎหมาย และการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้^{๕๔}

นอกจากนี้ กระบวนการยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ยึดเจตนารมณ์ว่า “คณะกรรมการการเป็นกลไกสำคัญในการศึกษา วิเคราะห์ และติดตามเรื่องต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน คณะกรรมการจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ นั่นคือ อำนาจในการเรียกบุคคล เอกสาร หรือพยานหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ซึ่งที่ผ่านมา กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจเรียกของคณะกรรมการนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างจำกัด และขาดประสิทธิภาพในบางกรณี ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการยกระดับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตย”

๓.๔.๓ ความสำคัญของคณะกรรมการการ

ดังจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการ ทำหน้าที่เป็นส่วนย่อยของรัฐสภาเพื่อการศึกษา วิเคราะห์ และติดตามเรื่องต่าง ๆ ในเชิงลึก ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน จึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุม และตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน คณะกรรมการการซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาจะได้มีโอกาสศึกษา เรียนรู้ ทำความเข้าใจในประเด็น ข้อปัญหา อุปสรรคได้อย่างลึกซึ้งรวดเร็วเพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไข ต่อสภา สาธารณะชน หรือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

สำหรับคุณภาพของคณะกรรมการการ คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานชุดต่าง ๆ ที่สภาได้เลือกและแต่งตั้งจะเกิดประโยชน์สูงสุดได้ ถ้าสภาสามารถเลือกสรรสมาชิกที่มีความชำนาญ เฉพาะด้านเป็นตัวแทนของสภาเพื่อพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ของสภาได้ จะเห็นได้ว่าการดำเนิน ของรัฐสภาได้รับประโยชน์จากระบบกรรมการการ ดังนี้^{๕๖}

- ๑) ทำให้ช่วยแบ่งเบาภารกิจและกิจกรรมต่าง ๆ ของสภา ที่มีจำนวนมาก
- ๒) ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาช่วยทำงานในกิจการของสภาให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- ๓) ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

^{๕๔} พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘ [Online] <https://www.senate.go.th/view/๙๓/Infographics/infographic/๒๘๕๙/TH-TH> [๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘].

^{๕๖} สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๖๑, คู่มือการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙ วรรคหก (เฉพาะในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสามัญเพื่อกำหนดหน้าที่ตรวจสอบประวัติความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย) พฤษภาคม ๒๕๖๑. หน้า ๒ - ๓

๔) ทำให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕) ทำให้ช่วยผสมผสานความคิดเห็นที่แตกต่างของสมาชิกสภาให้ได้ข้อยุติและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ดังนั้น คณะกรรมาธิการ จึงมีหน้าที่และอำนาจทำการตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมาธิการเป็นผู้ที่ศึกษากลับกรอกร่างกฎหมายในรายละเอียดและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมาธิการมีหน้าที่และอำนาจพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี คณะกรรมาธิการจึงมีบทบาทในการเสริมสร้างภารกิจขององค์กรนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๔. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

“หลักนิติธรรม” (Rule of Law) และ “หลักนิติรัฐ” (Legal State) นักวิชาการเห็นว่า มีความหมายใกล้เคียงกันมาก สำหรับประเทศไทยมีการนำ “หลักนิติธรรม” มาใช้ในความหมายที่รวมถึง “หลักนิติรัฐ” ด้วย หลักนิติรัฐเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good Governance) โดยมี “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) เป็นหนึ่งในหกของหลักการที่สำคัญ โดยตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกา คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ บัญญัติว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.....” และ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ต้องถือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (มาตรา ๑๖๔)^{๕๗}

กลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภา ประกอบด้วย การตั้ง คณะกรรมาธิการ เพื่อกระทำการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง ศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย (มาตรา ๑๒๙) การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา ๑๕๐) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ

^{๕๗} มาตรา ๑๖๔ ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

๑) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

๒) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

๓) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๔) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี

(มาตรา ๑๕๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา ๑๕๕) การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณี (๑) ตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง (การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี) (๒) ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสาม (กรณีเห็นว่าการแปรรูปสร้าง พ.ร.บ.งบประมาณ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ) (๓) ตามมาตรา ๑๔๘ (กรณีเห็นว่า ร่าง พ.ร.บ.ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) หรือ (๔) ตามมาตรา ๑๗๓ (กรณีส่งความเห็นเกี่ยวกับพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย) ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภามีอำนาจในการถ่วงดุล ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และอาจจะส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล สำหรับวุฒิสภานี้ในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นที่สนใจของสังคมและคาดหวังให้มีการควบคุมตรวจสอบ เพื่อมิให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายบัญญัติ มีความซื่อสัตย์ มีคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อสร้างความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกันในสังคม และสร้างกระแสการเรียนรู้ทางการเมืองที่ถูกต้องให้กับสังคมได้อย่างดี

สำหรับผลการดำเนินงานภายใต้หลักนิติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หลักการดุลหรือคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่องให้มีประสิทธิภาพและส่งผลให้รัฐบาลต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ส่งเสริมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ มีการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และสามารถตรวจสอบได้ เป็นธรรม สร้างการมีส่วนร่วม และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยวุฒิสภามีผลการดำเนินการโดยสรุป ดังนี้

๑) ดำเนินการติดตามและเฝ้าระวัง ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการมาธิการ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลไม่กล้ากระทำการในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือ ไม่กระทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒) ดำเนินการในชั้นสงฆ์ การดำเนินการในชั้นนี้อาจมาจากมีประชาชนร้องเรียนหรือมีการตรวจสอบพบเห็นการกระทำของรัฐบาลไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือสงสัยว่าน่าจะไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม (การกระทำของรัฐบาลขัดต่อหลักนิติธรรม) ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม มาตรา ๑๕๐ การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ มาตรา ๑๕๓ การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ มาตรา ๑๕๕ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลต้องมาชี้แจงต่อที่ประชุมหรือชี้แจงเป็นหนังสือและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นการเปิดเผยผลการดำเนินงานของรัฐบาลแก่สาธารณชน รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบและสาธารณะชนสามารถตรวจสอบรัฐบาลได้

๓) ดำเนินการในชั้นพบความผิดชัดเจน ได้แก่ การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐบาลหลีกเลี่ยงการกระทำผิด จดเว้น ปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนเกิดเป็นผลกระทบต่อรัฐบาลสูงมาก โดยถึงขั้น

ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนทันที หรืออาจจะส่งผลกระทบถึงเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เช่น มาตรา ๘๒ สส. สว. มีสิทธิยื่นร้องขอให้วินิจฉัยสมาชิกภาพ หรือ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ยื่นร้องขอให้วินิจฉัยการสิ้นสุดของรัฐมนตรี

การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระฯ รวมถึง หน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม จำเป็นต้องมีกลไกให้ (๑) มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ (Cheek and Balance) (๒) มีความรับผิดชอบและสามารถถูกตรวจสอบได้ (Accountability) (๓) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Participation) นอกจากนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญ (๑) หลักความชอบธรรมตามกฎหมาย (legitimacy) (๒) หลักความเสมอภาคตามกฎหมาย Equality before the Law และ (๓) หลัก Morality of Law จะต้องมีความยุติธรรมและจริยธรรม

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตาม “หลักนิติธรรม” มีอีกหลายประเด็นที่จะต้องปรับปรุง แก้ไข ปฏิรูปให้สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ที่เปลี่ยนแปลง พัฒนาให้ทันสมัย สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การปรับปรุงแก้ไข “อำนาจเรียกของคณะกรรมการการ” สมควรพัฒนาการใช้ “หลักนิติธรรม” ให้เหมาะสมกับสังคมที่เปลี่ยนแปลง เช่น การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการประชุม ผลการพิจารณา ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น มิใช่เพียงแค่เจ้าของอำนาจอธิปไตยมอบให้องค์กรหลักสามฝ่ายไปดำเนินการเท่านั้น การใช้อำนาจขององค์กรหลักสามฝ่ายในการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องรับฟังความเห็นอย่างต่อเนื่องและเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมต่อเนื่องอย่างแท้จริงเป็นระยะ ๆ

บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.**

พิมพ์ครั้งที่ ๑๓. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน). ๒๕๖๗.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะกรรมการวิชาการและคณะกรรมการบรรณาธิการในคณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม

แห่งชาติ. **หลักนิติธรรม (The Rule of Law)** ความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืน

หลักนิติธรรม. (กรุงเทพฯ : บริษัทพีเอสพรีนติ้งดีไซน์ จำกัด). ๒๕๕๘.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ.** (กรุงเทพฯ: สวัสดิการด้านการฝึกอบรม

สำนักงานศาลปกครอง). ๒๕๕๕.

ฐากร ศิริฤทธิ์วัฒนา. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย.**

พิมพ์ครั้งที่ ๗. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน). ๒๕๖๖.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,** พิมพ์ครั้งที่ ๔.

(กรุงเทพฯ : วิญญูชน). ๒๕๖๗.

บันทึกการประชุมสมาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.** วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๙ ฉบับ

“หลักนิติธรรม” (๒๕๕๑ - ๒๕๕๒). ๒๕๕๒.

พระราชบัญญัติอำนาจเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๘

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

วิชญ์ เครื่องาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ). ๒๕๓๐.

วิชญ์ เครื่องาม. **หลักนิติธรรม.** วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” (๒๕๕๑ - ๒๕๕๒). ๒๕๕๒.

สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

คู่มือการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๙

วรรคหก (เฉพาะในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการสามัญ

เพื่อกำหนดหน้าที่ตรวจสอบประวัติความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล

ที่จะดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย. (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา). ๒๕๖๑.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **ระบบงานรัฐสภา.** (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร). ๒๕๕๕.

สมยศ เชื้อไทย. **นิติปรัชญาเบื้องต้น.** (กรุงเทพฯ : วิญญูชน). ๒๕๖๔.

อักษราทร จุฬารัตน “**ปาฐกถา เรื่อง บทบาทใหม่ ศาลปกครองไทย.**” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ ๙

ฉบับที่ ๑, มกราคม – เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๒.