

บทความวิจัย

การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร :
ศึกษาระบบการตั้งกระทู้ถาม*

The Role of the Senate as a Mechanism for Scrutinising and
Balancing Executive Power: An Examination of Parliamentary
Interpellation

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย¹

Tanachai Suntonanantachai²

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

เลขที่ 18/18 ถนนเทพรัตน กม. ที่ 18 ตำบลบางโฉลง

อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University

No.18/18 Debaratna Road Bangchalong Bangphill Samutprakarn 10540

* Corresponding author E-mail: golf_tanachai@hotmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการตรวจสอบถ่วงดุล: ศึกษาระบบการตั้งกระทู้ถาม” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ปี พ.ศ. 2565.

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

² Assistant Professor Tanachai Suntonanantachai, Lecturer, Faculty of Law, Huachiew Chalermprakiet University

ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช³

Pakorn Palawongpanich⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

เลขที่ 9/1 หมู่ 5 ถนนพหลโยธิน ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12120

School of Law, Bangkok University

No. 9/1 Moo 5 Phaholyothin Road

Klong Nueng Klong Luang Pathumthani 12120

E-mail: pakorn.p@bu.ac.th

กษมา สุขนิวัฒน์ชัย⁵

Kasama Sukniwatchai⁶

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ 1 ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Office of the Council of State

1 Phra Atit Road Phra Borom Maha Ratchawang

Subdistrict Phra Nakhon District Bangkok 10200

E-mail: meemee_cc@hotmail.com

³ อาจารย์ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

⁴ Mr.Pakorn Palawongpanich, Lecturer at the Faculty of Law, Bangkok University.

⁵ นางสาวกษมา สุขนิวัฒน์ชัย, นักกฎหมายกฤษฎีกา ชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

⁶ MissKasama Sukniwatchai, Krisdka Counsel, Senior Professional Level, Office of the Council of State

ทวนชัย โชติช่วง⁷

Thuanchai Chotchoung⁸

กองกลาง มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

เลขที่ 18/18 ถนนเทพรัตน กม. ที่ 18

ตำบลบางโฉลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540

General Affairs Division, Huachiew Chalermprakiet University

No.18/18 Debaratna Road Bangchalong Bangphill Samutprakarn 10540

E-mail: tompubliclaw@gmail.com

วันที่รับบทความ : 8 กันยายน 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 29 พฤศจิกายน 2568

วันที่ตอบรับ : 28 ธันวาคม 2568 วันที่เผยแพร่ : 28 ธันวาคม 2568

⁷ นายทวนชัย โชติช่วง, นิติกร กองกลาง มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

⁸ Mr.Thuanchai Chotchoung, Legal Officer, General Affairs Division, Huachiew Chalermprakiet University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (2) วิเคราะห์การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 269 ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม สาเหตุที่ทำให้กระทู้ถามขาดประสิทธิภาพ รวมถึงผลที่เกิดขึ้นจากการตั้งกระทู้ถาม และ (3) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและการนำเครื่องมือนี้ไปใช้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คณะผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและการสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาพบว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกหนึ่งในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่ประสิทธิภาพประสิทธิผลขึ้นอยู่กับวิธีการ กระบวนการ รวมทั้งความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาในการกำหนดประเด็น และคำตอบกระทู้ถามของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ การตอบกระทู้ในราชกิจจานุเบกษาของฝ่ายบริหารมีความล่าช้าและมีข้อจำกัดในการติดตามผล โดยจะติดตามเฉพาะกระทู้ที่รัฐมนตรีตอบในสภาหรือรับข้อสังเกตไว้เท่านั้น

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ คือ ปรับลดเวลาถาม-ตอบกระทู้ เพิ่มความยืดหยุ่นในการกำหนดจำนวนและระยะเวลา และกำหนดให้การตอบเป็นลายลักษณ์อักษรมีความรวดเร็วขึ้น พร้อมสร้างกลไกติดตามผลที่เป็นรูปธรรม สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ควรจัดทำคู่มือและพัฒนาทักษะการตั้งกระทู้และการสื่อสารของสมาชิกวุฒิสภา การบูรณาการกระทู้ถามร่วมกับกลไกคณะกรรมการสิทธิการสภา การประยุกต์ใช้เทคโนโลยี และร่วมกับสื่อมวลชนเพื่อสร้างการรับรู้และดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

คำสำคัญ: การตั้งกระทู้ถาม, การถ่วงดุลอำนาจ, หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของสมาชิก, วุฒิสภา

ABSTRACT

This research article aims to: (1) examine the concept and constitutional intent of parliamentary questions under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017); (2) analyze the performance of members of the Senate under the transitional provision, Section 269, in scrutinizing the executive branch through the mechanism of parliamentary questions, including the causes of inefficiency and the consequences arising from such questions; and (3) propose guidelines for improving legal measures and the application of this mechanism to better align with the constitutional intent. The research employs a qualitative methodology, collecting data from academic documents and in-depth interviews with members of the Senate, scholars, and relevant officials.

The findings indicate that parliamentary questions constitute an important mechanism for checks and balances between the legislative and executive branches. However, their effectiveness and efficiency depend on the methods and procedures employed, as well as the independence of senators in determining issues and on the quality of responses provided by the executive. In addition, written responses by the executive published in the Government Gazette are often delayed and subject to limitations in follow-up, as monitoring is conducted only for questions answered orally in the Senate or for which ministers have acknowledged observations.

The research team proposes the following recommendations:

The time allocated for parliamentary questions and answers should be reduced, with greater flexibility in determining both the number of questions and the duration of proceedings. Written responses should be

provided more expeditiously, accompanied by the establishment of concrete and effective follow-up mechanisms. With regard to policy recommendations, guidelines should be developed and capacity-building initiatives implemented to enhance Senators' skills in parliamentary questioning and communication. Parliamentary questions should be integrated with the mechanisms of standing committees, digital technologies should be applied to improve efficiency and accessibility, and collaboration with the mass media should be promoted in order to raise public awareness and encourage greater public participation.

Keywords: Parliamentary questions, Checks and balances, Constitutional duties of members, Senate

1. ความนำ

ในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นหลักการสำคัญที่ป้องกันมิให้อำนาจรัฐรวมศูนย์ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง จากหลักการดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติ ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหาร องค์กรทั้งสองจึงต้องตรวจสอบและคานอำนาจกันอย่างต่อเนื่อง เช่น รัฐสภาใช้กลไกการตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร ในขณะที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ กลไกเหล่านี้สะท้อนการถ่วงดุลที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ (Lijphart, 1999; Martin et al., 2014; Strøm et al., 2003 Vile, 1998)

ระบบรัฐสภา จำแนกเป็นสองรูปแบบ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (unicameral) และระบบสองสภา (bicameral) ระบบรัฐสภาประเภทที่สองประกอบด้วยสภาสูงและสภาล่างที่มีบทบาทแตกต่างกัน กล่าวคือ สภาล่างทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย ส่วนสภาสูง

ทำหน้าที่ปรึกษา ตรวจสอบ หรือยับยั้งการใช้อำนาจของสภาล่าง (Lijphart, 1999; Russell, 2013b; Shell, 2007)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐสภา มีลักษณะสภาคู่ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาตรา 107 ระบุให้วุฒิสภามีสมาชิก 200 คนที่มาจากการคัดเลือกผู้มีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา สมาชิกทั้งหมดผ่านกระบวนการคัดเลือกหลายระดับ อย่างไรก็ดี บทเฉพาะกาล ตามมาตรา 269 ได้กำหนดที่มาของวุฒิสภาในช่วงเปลี่ยนผ่าน 5 ปีแรก (พ.ศ. 2562–2567) ให้ประกอบด้วยสมาชิก 250 คนจากสามช่องทาง ได้แก่ การสรรหาจากคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำนวน 194 คน สมาชิกโดยตำแหน่ง 6 คน และผู้ได้รับการคัดเลือกจากกลุ่มอาชีพที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือก 50 คน สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวเป็นกลุ่มตัวอย่างหลักในการศึกษาครั้งนี้

วุฒิสภาตามมาตรา 269 มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ อาทิ การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ การให้ความเห็นชอบต่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ การติดตามเร่งรัดการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนการถ่วงดุลฝ่ายบริหารและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ กลไกประการหนึ่งที่วุฒิสภาใช้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร คือ “การตั้งกระทู้ถาม” ตามมาตรา 150 แม้กลไกนี้จะไม่ทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งโดยตรง แต่การซักถามต่อเนื่องช่วยสะท้อนประสิทธิภาพการบริหารและสร้างแรงกดดันทางการเมืองได้ อีกทั้ง ยังช่วยให้สาธารณชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล (Norton, 2013)

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติจริงพบข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา เช่น การที่ฝ่ายบริหารมักไม่มาตอบด้วยตนเอง ความล่าช้าในการตอบกระทู้ การจำกัดจำนวนกระทู้ ตลอดจนเนื้อหากระทู้ที่ไม่สะท้อนปัญหาของประชาชนอย่าง

แท้จริง ข้อจำกัดเหล่านี้ทำให้กลไกดังกล่าวไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงสนับสนุนทุนวิจัยแก่คณะผู้วิจัยเพื่อศึกษาประเด็น “การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการตรวจสอบถ่วงดุล: ศึกษากรณีการตั้งกระทู้ถาม” การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) ศึกษาแนวคิดและเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ (2) วิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา ปัจจัยที่ทำให้กลไกดังกล่าวไม่สามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และ (3) เสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเหมาะสมของการใช้กลไกการตั้งกระทู้ถามให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

แม้ว่าวาระของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมาตรา 269 จะสิ้นสุดลงแล้ว แต่การศึกษาบทบาทของวุฒิสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลผ่านกลไกการตั้งกระทู้ถามมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจขอบเขต ศักยภาพ และข้อจำกัดของกลไกดังกล่าว ความเข้าใจที่ได้รับจะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบและพัฒนาระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอนาคต

2. แนวคิดและเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดของการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลักการพื้นฐานของการใช้เครื่องมือการตั้งกระทู้ถามมาจากหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญในการป้องกันไม่ให้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์อยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง และเน้นให้เกิดกลไกคานและถ่วงดุลระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด (Ackerman, 2000; Lijphart, 1999; Vile, 1998)

ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องมีเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ทั้งในฐานะผู้แทนประชาชนและในฐานะกลไกสำคัญของระบบรัฐสภา เครื่องมือดังกล่าวได้แก่ การแถลงนโยบายของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี การตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบ และการขอเปิดอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงข้อเท็จจริง (Martin, 2012; Norton, 2013; Strøm et al., 2003) ทั้งหมดนี้เป็นกลไกที่ใช้เสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารตามหลักประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

2.2 เจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การตั้งกระทู้ถามเป็นกระบวนการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเพื่อการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Martin, 2012) สมาชิกสภาสามารถตั้งคำถามเพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตอบคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ แนวทางดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญของระบบรัฐสภาในการเปิดเผยข้อมูล ตรวจสอบการใช้อำนาจ และเพิ่มความโปร่งใสต่อประชาชน (Proksch & Slapin, 2010; Strøm et al., 2003)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 150 ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ข้อคำถามอาจเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ทั้งนี้ การตั้งกระทู้ถามจะดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ที่อย่างน้อยกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย อนึ่ง รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องที่ถามไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า กลุ่มสมาชิกวุฒิสภามีความเข้าใจถึงแนวคิดและเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามตามกฎหมาย โดยเฉพาะมุมมองที่เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเครื่องมือในการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบ ถ่วงดุล ควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดิน (เอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มกราคม 2565; ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; อี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 กุมภาพันธ์ 2565; จี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2565; เอช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มีนาคม 2565) และนำเสนอข้อมูลการทำงานของฝ่ายบริหารให้ประชาชนได้รับรู้และสื่อมวลชนได้ติดตาม (บี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2565; ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; เจ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มีนาคม 2565) การปฏิบัติดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้ กลุ่มนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายรัฐสภา ต่างเห็นถึงเจตนารมณ์ของการให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เครื่องมือในการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน เนื่องจากกลไกการตั้งกระทู้ถามทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ในสังคม (โอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 4 กันยายน 2565; พี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 ตุลาคม 2565; คิว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 ตุลาคม 2565) อย่างไรก็ตาม แม้สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่อาจมองได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ออกแบบให้สมาชิกวุฒิสภา (ที่มีได้มาจากบทเฉพาะกาล) มาจากตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็ถือว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มคนที่ตนเป็นตัวแทนเช่นเดียวกัน (พี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 ตุลาคม 2565)

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 จำแนกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา และ (2) การตั้งกระทู้ถามเป็นหนังสือ การตั้งกระทู้ถามแต่ละประเภทมีข้อบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ดังนี้

การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาใช้กับกรณีเร่งด่วนหรือมีผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม สิทธิ เสรีภาพของประชาชน หรือผลประโยชน์สำคัญของประเทศ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามสดได้ 1 กระทู้ต่อวันประชุมโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า เพียงแสดงความประสงค์ต่อประธานวุฒิสภา แม้รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบหากกระทู้กระทบ

ต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของแผ่นดิน แต่กระบวนการนี้ก็ยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ฝ่ายบริหารไม่อาจเพิกเฉย ประเด็นที่น่าสังเกต คือ สิทธิในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาก่อนหน้านี้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงฝ่ายเดียว แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ขยายสิทธิดังกล่าวไปยังสมาชิกวุฒิสภาเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนถึงการเพิ่มบทบาทของวุฒิสภาในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารอันเป็นพัฒนาการที่สำคัญในกลไกการเมืองไทยร่วมสมัย (Tonsakulrungruang, 2018)

ส่วนการตั้งกระทู้ถามเป็นหนังสือ ผู้ถามยื่นคำถามล่วงหน้าต่อประธานวุฒิสภา โดยระบุว่าจะให้ผู้ตอบตอบในที่ประชุมหรือในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบต้องได้รับการรับรองความถูกต้องจากผู้ถาม หากมีคำชี้แจงเพิ่มเติมต้องแยกไว้ต่างหาก (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 144 และ 159)

การตั้งกระทู้ถามถือเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยตรง กลไกดังกล่าวเป็นทั้งเครื่องมือทางการเมืองและเวทีสาธารณะเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่บางประการ สมาชิกวุฒิสภาสามารถหยิบยกปัญหา ความสงสัย หรือข้อบกพร่องของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขึ้นมาตั้งคำถามเพื่อให้มีการชี้แจงอย่างโปร่งใสต่อที่ประชุมและต่อสาธารณชน กระบวนการนี้ต้องมีลักษณะชัดเจน ไม่คลุมเครือ หรือกลายเป็นการอภิปราย นอกจากนี้ ในการตั้งกระทู้แต่ละครั้ง ผู้ถามมีสิทธิตั้งคำถามและซักถามได้เฉพาะคนเดียว

3. แนวคิดและเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามตามกฎหมายต่างประเทศ

ตามที่ได้นำเสนอให้หัวข้อที่ผ่านมาว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักคานอำนาจในหลายประเทศ นอกจากประเทศไทยแล้ว รัฐสภาของประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียต่างให้ความสำคัญกับกระบวนการนี้เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐบาลเช่นกัน

ในประเทศอังกฤษ การตั้งกระทู้ถามถือเป็นกลไกสำคัญในการติดตามและตรวจสอบฝ่ายบริหาร กลไกนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลเตรียมข้อมูลอย่างรอบคอบเปิดเผยข้อเท็จจริงต่อสมาชิกรัฐสภา และแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การถาม-ตอบกระทู้จึงทำหน้าที่เป็นเวทีให้รัฐบาลและฝ่ายค้านเผชิญหน้ากันเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสของรัฐมนตรีภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ที่ให้ความสำคัญกับกลไกการตั้งคำถามมากกว่าการใช้อำนาจลงโทษ (Norton, 2013; Shell, 2007)

สำหรับกรณีของสภาขุนนาง (เทียบได้กับวุฒิสภาของประเทศไทย) สภาดังกล่าวมีระบบการตั้งกระทู้ 4 ประเภท ได้แก่ (1) กระทู้ปากเปล่า (oral questions) ซึ่งต้องยื่นล่วงหน้าและตั้งคำถามต่อที่ประชุม (2) กระทู้ลายลักษณ์อักษร (written questions) ที่ยื่นผ่านระบบออนไลน์ของสภา คำถามต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการบริหารประเทศเท่านั้น ห้ามถามเกี่ยวกับข่าวลือหรือข้อมูลส่วนบุคคล (คณิน บุญสุวรรณ, 2523, หน้า 108; รังสี มุทธานุณี, 2557, หน้า 110; สุรุจผิ ปัดไธสง, 2531, หน้า 44) (3) กระทู้เร่งด่วน (private notice questions) สำหรับประเด็นเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับอนุญาตจากประธานสภา และ (4) กระทู้ประเด็นสาธารณะ (topical questions) ซึ่งต้องผ่านการอนุมัติเช่นเดียวกัน (Kolpinskaya, 2017; Saalfeld, 2012)

ช่วงเวลาในการถามกระทู้ (question time) ใช้เวลาประมาณ 30 นาทีในแต่ละวันประชุม รัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ถามภายใน 14 วันทำการ (ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, 2558, หน้า 179; UK Parliament, 2025) นอกจากนี้ สมาชิกยื่นคำถามเสริมเพิ่มเติมได้ (เพ็ญญา เทพรานนท์, 2561, หน้า 119-134) จากแนวปฏิบัติข้างต้น กลไกดังกล่าวจึงมุ่งสร้างความรับผิดชอบเชิงถ้อยคำ (oral accountability) มากกว่าการบังคับควบคุมทางการเมือง (Judge & Leston-Bandeira, 2018; Russell, 2013a)

แม้จะไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งสงวนไว้แก่สภาสามัญ (House of Commons) (Kavanagh & Morris, 1994; Russell & Sciara, 2006) แต่สภาขุนนางมีบทบาทสำคัญในฐานะองค์กรที่กลั่นกรองและท้วงติงเชิงเหตุผล (deliberative scrutiny)

(Norton, 2013; Shell, 2007) อันสะท้อนหลักการพื้นฐานว่า สภาสูงควรทำหน้าที่สนับสนุน มิใช่ทับซ้อนกับการกิจของสภาล่าง (Tsebelis & Money, 1997)

ในทางกลับกัน วุฒิสภาออสเตรเลียมีสถานะเป็นสภาทบทวน (House of Review) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผ่านระบบสัดส่วนแบบบัญชีรายชื่อ (proportional representation) ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายรัฐบาลจึงมักไม่ได้ครองเสียงข้างมากในสภา ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจเชิงสถาบันในการตรวจสอบอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (Odgers, 2016; Uhr, 1998) กลไกสำคัญที่สุดของการตรวจสอบฝ่ายบริหารในรัฐสภาออสเตรเลียคือ การตั้งกระทู้ถามซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อบังคับให้รัฐบาลเปิดเผยข้อเท็จจริงต่อสาธารณะ แสดงความพร้อมในการรับผิดชอบ (accountability) และตอบสนองต่อประเด็นที่อยู่ในสายตาของประชาชน วิธีคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า รัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ แม้จะไม่อยู่ภายใต้กลไกลงโทษโดยตรง (Parliament of Australia, 2009)

กระทู้ถามของวุฒิสภามี 3 ประเภท ได้แก่ (1) กระทู้ถามโดยไม่แจ้งล่วงหน้า (questions without notice หรือ question time) ซึ่งเป็นคำถามที่รัฐมนตรีต้องตอบทันที ใช้เวลาถาม-ตอบวันละประมาณ 30 นาทีในช่วงการประชุมแต่ละครั้ง และรัฐมนตรีต้องตอบคำถามเสริม (supplementary questions) หากมีสมาชิกประสงค์จะซักต่อ (2) กระทู้ถามลายลักษณ์อักษร (questions on notice) ที่สมาชิกริ่ยล่วงหน้า และรัฐบาลต้องจัดทำคำตอบเป็นเอกสารภายในระยะเวลาที่กำหนด และ (3) กระทู้ถามเร่งด่วน (urgent questions) ซึ่งใช้ในประเด็นที่มีความสำคัญเฉพาะหน้าและต้องได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา (President of the Senate) ก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระ (Brenton, 2014; Kaiser, 2008)

แม้รัฐมนตรีจะไม่ถูกบังคับให้ตอบในเชิงกฎหมาย แต่การเพิกเฉยต่อคำถามย่อมกระทบต่อความชอบธรรมทางการเมือง กลไกดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นทั้งเวทีตรวจสอบที่ฝ่ายค้านใช้ท้าทายรัฐบาลและเวทีสื่อสารที่รัฐบาลใช้แสดงผลงานของตนต่อสาธารณะ (Parliament of Australia, 2009) อาจกล่าวได้ว่า การตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาออสเตรเลีย

มิได้เป็นเพียงกระบวนการทางพิธีการ แต่เป็นเครื่องมือทางสถาบันที่เน้นหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และพลวัตในระบบรัฐสภาประเทศออสเตรเลีย

เมื่อเปรียบเทียบการตั้งกระทู้ถามของประเทศอังกฤษและออสเตรเลียจะพบว่าการตั้งกระทู้ถามในทั้งสองประเทศมีรากฐานอยู่บนหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร รวมถึงการส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในประเทศอังกฤษ การตั้งกระทู้ถามต้องหลีกเลี่ยงเนื้อหาส่วนบุคคลหรือเรื่องเสียชื่อเสียงเพื่อให้กระบวนการเป็นระบบและมีระเบียบ สมาชิกสภาในทั้งสองสภา (ได้แก่ สภาสามัญและสภาขุนนาง) สามารถยื่นกระทู้ได้โดยมีกำหนดเวลาที่ชัดเจนในการตอบ เช่น 14 วันทำการสำหรับกระทู้ลายลักษณ์อักษร ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียสมาชิกสภาสามารถตั้งกระทู้ถามได้ทั้งแบบแจ้งล่วงหน้าและไม่แจ้งล่วงหน้าซึ่งช่วยรองรับกรณีเร่งด่วนหรือประเด็นที่สังคมสนใจ แม้ว่ารัฐมนตรีจะไม่ได้ถูกบังคับให้ตอบ แต่การปฏิเสธอาจส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ทางการเมืองและความเชื่อมั่นของประชาชน (Hebden & Perche, 2023; Serban, 2021)

ในแง่ของเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถาม ทั้งสองประเทศใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการตรวจสอบและกระตุ้นความรับผิดชอบต่อรัฐบาล แต่มีมิติและการเน้นที่ต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ เจตนารมณ์หลักของการตั้งกระทู้ถามในประเทศอังกฤษ คือ ให้รัฐบาลตระหนักและปฏิบัติหน้าที่อย่างรอบคอบ เปิดเผยข้อมูลและสะท้อนปัญหาสาธารณะเข้าสู่เวทีรัฐสภา เป็นพื้นที่ที่จะทดสอบความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี รวมถึงมีขั้นตอนกระทู้ถามเสริมเพื่อการติดตามผลหลังจากรัฐบาลตอบแล้ว ในขณะที่เจตนารมณ์ของกระทู้ถามในออสเตรเลียมียุทธศาสตร์ที่หลากหลาย นอกจากการตรวจสอบและขอข้อมูลโดยตรงจากรัฐบาลแล้ว ยังเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ทางการเมืองเพื่อท้าทายรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลสามารถชี้แจงเชิงบวกเพื่อแสดงผลงาน การตั้งกระทู้จึงสะท้อนการแข่งขันทางการเมือง พลวัตของรัฐสภา และความรับผิดชอบต่อประชาชน

4. การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม

จากการศึกษาผลการดำเนินงานด้านการตั้งกระทู้ถามของวุฒิสภาตั้งแต่สมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ 1/2562 (22 พฤษภาคม 2562 - 18 กันยายน 2562) จนถึงสมัยประชุมครั้งที่ 2/2565 ณ วันที่ 31 มกราคม 2566 พบว่า กระทู้ถามมีทั้งสิ้น 376 กระทู้ แบ่งเป็นกระทู้ด้วยวาจา 131 กระทู้ และเป็นหนังสือ 245 กระทู้ จากกระทู้ถามทั้งหมดที่พิจารณาได้รับการตอบแล้ว 236 กระทู้ (ตอบในที่ประชุม 152 กระทู้ และตอบในราชกิจจานุเบกษา 84 กระทู้) ขณะที่กระทู้รอตอบในราชกิจจานุเบกษามี 20 กระทู้ และกระทู้ที่ถูกถอน 120 กระทู้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31.91 ของกระทู้ทั้งหมด (คณะอนุกรรมการติดตามมติของวุฒิสภา, 2566, หน้า 98; สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2566)

เมื่อพิจารณาผลการติดตามการดำเนินงานพบว่า จากจำนวนกระทู้ 256 กระทู้ มีเพียง 21 กระทู้ (ร้อยละ 8.20) ที่ต้องติดตามต่อ หน่วยงานได้ดำเนินการแล้ว 16 กระทู้ ในขณะที่อีก 2 กระทู้ ผู้ตั้งยุติการติดตาม และ 3 กระทู้อยู่ระหว่างการดำเนินงาน ส่วนกระทู้ที่ไม่มีประเด็นต้องติดตามมีถึง 215 กระทู้ (ร้อยละ 83.98) (คณะอนุกรรมการติดตามมติของวุฒิสภา, 2566, หน้า 98)

สำหรับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ตั้งกระทู้ถามมีจำนวน 64 คน จากทั้งหมด 249 คน คิดเป็นร้อยละ 25.70 ผู้ตั้งกระทู้มากที่สุด คือ นายอำพล จินดาวัฒนะ จำนวน 64 กระทู้ กลุ่มสมาชิกที่มีภูมิหลังเป็นทหารหรือตำรวจมี 18 คน (ร้อยละ 7.23 ของสมาชิกทั้งหมด หรือร้อยละ 18 ของสมาชิกกลุ่มนี้) ประเด็นคำถามที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุดสามอันดับแรก ได้แก่ คมนาคม ความสงบเรียบร้อย และเกษตรกับสหกรณ์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก สมาชิกวุฒิสภามักกำหนดประเด็นคำถามจากเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจหรือได้รับผลกระทบโดยตรง อีกทั้งยังพิจารณาตามความถนัดของตน (ปี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2565; ซี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 กุมภาพันธ์ 2565; ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; อี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 กุมภาพันธ์ 2565; จี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2565; เอฟ, การสื่อสาร

ส่วนบุคคล, 7 มีนาคม 2565; เจ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มีนาคม 2565) อย่างไรก็ตาม คำถามเชิงนโยบายอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน นักวิชาการจึงเห็นพ้องว่า คำถามควรตอบสนองความสนใจและความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชน เชื่อมโยงกับ ยุทธศาสตร์ชาติหรือการปฏิรูปประเทศ และนำไปสู่ข้อเสนอเชิงระบบ (พี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 ตุลาคม 2565) นอกจากนี้ ปัจจัยด้านเทคนิค เป็นต้นว่า การทราบวาระรัฐมนตรี ท่านใดจะมาตอบกระทู้ถามอยู่แล้ว สมาชิกวุฒิสภาจึงได้ยื่นเรื่องตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาในวันนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลื่อนตอบกระทู้ถาม พบในการตั้งกระทู้ถามเช่นกัน (เอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มกราคม 2565; บี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2565)

ในแง่วิธีการกำหนดประเด็น สมาชิกวุฒิสภาบางท่านมีผู้ช่วยค้นหาข้อมูล (เอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มกราคม 2565; ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; ไอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 มีนาคม 2565) ขณะที่สมาชิกวุฒิสภาบางท่านตั้งคำถามจากประสบการณ์การลงพื้นที่หรือการทำงานในคณะกรรมการ (อี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 กุมภาพันธ์ 2565; เจ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มีนาคม 2565; เค, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 เมษายน 2565) การร่างคำถามได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (เอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มกราคม 2565; เอฟ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 7 มีนาคม 2565) จากการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภาและนักวิชาการ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้งสองกลุ่มเห็นตรงกันว่า กระทู้ถามโดยเฉพาะแบบวาจาต้องกระชับ ชัดเจน และตรงประเด็น รวมถึงควรมีเจ้าหน้าที่ช่วยเตรียมข้อมูล (บี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กุมภาพันธ์ 2565; คิว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 ตุลาคม 2565) กลุ่มนักวิชาการให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การได้มาซึ่งประเด็นในการกำหนดกระทู้ถามนั้นควรต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชน และเป็นปัญหาที่เสนอผ่านกลไกที่เชื่อมกับภาคประชาชน หรือกลุ่มตัวแทนที่สมาชิกวุฒิสภามีส่วนเกี่ยวข้อง (พี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 ตุลาคม 2565)

ส่วนเรื่องความเป็นอิสระ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ ให้ข้อมูลว่า สมาชิกวุฒิสภาตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีอิสระในการตั้งกระทู้ถาม (ซี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 กุมภาพันธ์ 2565; เอฟ, การสื่อสารส่วนบุคคล,

บุคคล, 7 มีนาคม 2565; เอช, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 มีนาคม 2565) อย่างไรก็ตาม ด้วยที่มาของสมาชิกตามบทเฉพาะกาลมาตรา 269 ในทางปฏิบัติ ย่อมมีข้อจำกัดจากความเกรงใจฝ่ายบริหารซึ่งอาจกระทบต่อการตรวจสอบรวมถึงการตั้งกระทู้ถาม (ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; จี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2565; ไอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 มีนาคม 2565) ผลการสัมภาษณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการบางท่าน (คิว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 ตุลาคม 2565)

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อาทิ ประเทศอังกฤษใช้กระทู้ถามเพื่อเป็นพื้นที่เผชิญหน้าระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตลอดจนเป็นช่องทางในการแสวงหาข้อมูล กระบวนการดังกล่าวทำให้รัฐมนตรีพร้อมให้ข้อมูลอยู่เสมอ ขณะที่ประเทศออสเตรเลีย กระทู้ถามเป็นเครื่องมือเปิดเผยความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสาธารณะ ฝ่ายนิติบัญญัติ สื่อมวลชน และประชาชนจึงสามารถติดตามตรวจสอบการบริหารได้ ผลการวิเคราะห์ครั้งนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ Harutyunyan (2021, p. 17) ที่ชี้ว่า กระทู้ถามทั้งในรูปแบบลายลักษณ์อักษรและวาจาเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในสาธารณะ และช่วยให้รัฐมนตรีได้แสดงท่าทีต่อประเด็นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ยังสอดคล้องกับที่ Martin (2012) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระทู้ถามเป็นเครื่องมือกำกับดูแลฝ่ายบริหารซึ่งรัฐสภาในฐานะผู้เลือกรัฐบาลจำเป็นต้องใช้เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายและพฤติกรรมของรัฐมนตรีแต่ละคนได้อย่างใกล้ชิด

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ทั้งแบบลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจาตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ข้อกำหนดเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของวุฒิสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหารผ่านกลไกดังกล่าว

รัชฎาภรณ์ สุภาพ (2561, หน้า 3) ระบุว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ การสร้างมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารโดยเปิดโอกาสให้วุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็น บทบาทของวุฒิสภาในฐานะองค์กรถ่วงดุลอำนาจ นอกจากประเทศไทยแล้ว การใช้กระทู้ถามในวุฒิสภาฝรั่งเศสและญี่ปุ่นเป็นกรณีศึกษาเพิ่มเติมได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม บทเฉพาะกาล มาตรา 269 ทำให้การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ไม่สามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาส่งผลให้เกิดความเกรงใจต่อฝ่ายบริหาร ผลการวิเคราะห์นี้สอดคล้องกับงานวิจัยของภูมิ มูลศิลป์ (2563, หน้า 139-145) ที่สะท้อนปัญหาการไม่ยอมรับที่มาของวุฒิสภา และมุมมองที่เห็นว่า วุฒิสภาเป็นเครื่องมือสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งกระทบต่อการพัฒนาการประชาธิปไตยในประเทศไทย ทว่า หากพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติถาวรที่มาจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมจะเห็นได้ว่า วุฒิสภาเป็นสภาคานและถ่วงดุลอำนาจ ดังนั้น ที่มาของวุฒิสภานั้นต้องมีลักษณะแตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ไม่มีฐานที่มาทางภูมิศาสตร์ วุฒิสภาควรมาจากที่มาที่หลากหลายหรือมาจากกลุ่มองค์กรทางสังคมและตัวแทนสาขาอาชีพต่าง ๆ ทั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางพื้นที่หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางอาชีพ เพื่อส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์ไปยังส่วนต่าง ๆ และไม่ทำให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงลำพัง เป็นต้นว่า การสร้างกลไกให้ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในทางพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจกับรัฐบาลส่วนกลางจะทำให้เกิดการประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในทางพื้นที่และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ กรณีดังกล่าวเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ศักดิ์ ศรีทิพย์, 2558, หน้า 4)

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยพบอุปสรรคสำคัญหลายประการของการใช้กลไกการตั้งกระทู้ถาม อาทิ วุฒิสภาไม่ตระหนักถึงบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารเทียบเท่าสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายบริหารมักหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถาม อีกทั้งคุณภาพของทั้งคำถามและคำตอบไม่เพียงพอ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับที่ Martin (2012) อธิบายไว้ว่า คำตอบของฝ่ายบริหารมักถูกจัดเตรียมโดยข้าราชการซึ่งสะท้อนทัศนคติของรัฐมนตรียิ่ง

มากกว่าการตอบตรงต่อสาระ ข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลให้กระทู้ถามไม่สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลได้อย่างแท้จริง

ในทางกลับกัน ประเทศอังกฤษและออสเตรเลียให้ความสำคัญกับกลไกนี้เป็นอย่างยิ่งดังจะเห็นได้จากรัฐสภาประเทศอังกฤษเปิดโอกาสให้มีการตั้งกระทู้หลายวันต่อสัปดาห์ แม้จะมีเวลาจำกัดแต่ช่วยให้รัฐมนตรีต้องเตรียมพร้อมและเร่งแก้ไขปัญหาที่ได้รับ การหยิบยก ส่วนรัฐสภาประเทศออสเตรเลียมีกลไกกระทู้ถามเสริม การตั้งกระทู้ต่อสมาชิกสภาหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบประเด็นต่าง ๆ โดยตรง พร้อมทั้งการกำหนดเวลาเพื่อให้กระทู้ถามและคำตอบมีความกระชับและตรงประเด็น หลักการเหล่านี้นับเป็นแนวปฏิบัติที่ประเทศไทยควรนำมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการตั้งกระทู้ถามในอนาคต

5. สาเหตุที่ส่งผลให้การตั้งกระทู้ถามไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะผู้วิจัยพบว่า สาเหตุที่ส่งผลให้การตั้งกระทู้ถามไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมีทั้งสาเหตุที่มาจากสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้ตั้งกระทู้ถามและสาเหตุที่มาจากฝ่ายบริหารในฐานะผู้ตอบกระทู้ถามดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 สาเหตุจากสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้ตั้งกระทู้ถาม

สาเหตุประการนี้เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดด้านความสามารถและแรงจูงใจของสมาชิกวุฒิสภาในการใช้กลไกกระทู้ถามอย่างจริงจัง แม้ว่ากลไกดังกล่าวจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับ แต่หากสมาชิกวุฒิสภาในฐานะผู้ใช้เครื่องมือขาดทักษะในการตั้งคำถาม (ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; เค, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 เมษายน 2565) วิเคราะห์คำตอบ หรือขาดแรงจูงใจในการติดตามผล กระบวนการถาม-ตอบจะกลายเป็นเพียงพิธีกรรมมากกว่าการกำกับตรวจสอบ (Judge & Leston-Bandeira, 2018; Martin, 2011) ปัญหานี้ชัดเจนขึ้นในบริบทที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงมิอาจได้รับแรงกดดันจากประชาชนในการแสดงผลงาน ตรวจสอบ นอกจากนี้ การขาดทรัพยากรสนับสนุน เช่น หน่วยวิจัยด้านนโยบายหรือที่

ปรึกษากฎหมาย ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาคำถามในเชิงลึกรวมทั้งวางกลยุทธ์การสอบถามที่ติดตามต่อเนื่องได้

ปัญหาดังกล่าวมิได้พบแต่ในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่รัฐสภาหลายแห่งทั่วโลกเผชิญปัญหาเดียวกัน กล่าวคือ มีเครื่องมือกำกับอยู่ในเชิงกฎหมาย แต่ไม่มีการลงทุนเพื่อเสริมขีดความสามารถของสมาชิกให้สามารถใช้งานเครื่องมือเหล่านั้นได้อย่างเต็มศักยภาพ เป็นต้นว่า การจัดตั้งหน่วยวิจัยหรือเจ้าหน้าที่ช่วยจัดทำข้อมูลประกอบคำถาม เช่น Library or Research Service แบบที่ รัฐสภาประเทศอังกฤษและประเทศออสเตรเลียมี (Odgers, 2016; UK Parliament, 2025) เมื่อไม่มีการสนับสนุนในด้านดังกล่าว สมาชิกจึงมีแนวโน้มหลีกเลี่ยงการตั้งคำถามเชิงลึกและเลือกใช้คำถามทั่วไปมากกว่าหนึ่งครั้งที่ไม่สร้างแรงกดดันต่อฝ่ายบริหาร (Mulgan, 2003) ข้อจำกัดเช่นนี้ส่งผลให้กลไกการกำกับตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.2 สาเหตุจากฝ่ายบริหารในฐานะผู้ตอบกระทู้ถาม

สาเหตุที่มาจากฝ่ายบริหารในฐานะผู้ตอบเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการไม่ให้ความสำคัญร่วมมือจากฝ่ายบริหารต่อกลไกการตั้งกระทู้ถาม ในหลายกรณี แม้สมาชิกวุฒิสภาจะตั้งคำถามอย่างเป็นทางการ แต่หากรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการต้องตอบภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่มีมาตรการบังคับทางกระบวนการ ฝ่ายบริหารจึงเลี่ยงการตอบ ชะลอการตอบ หรือให้คำตอบแบบกว้าง ๆ ที่ไม่เจาะจงรายละเอียด (เอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 มกราคม 2565; ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; อี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 กุมภาพันธ์ 2565; จี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2565; เค, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 เมษายน 2565) ด้วยเหตุนี้ ระบบรัฐสภานานาชาติหลายแห่งจึงกำหนดให้การไม่ตอบคำถามถือเป็นการดูหมิ่นรัฐสภาหรือต้องเข้าสู่กระบวนการอภิปรายเพิ่มเติม (Australia, 2009; Martin, 2011; Norton, 2013; Parliament of Russell & Cowley, 2015; Shell, 2007; Uhr, 1998) หากระบบของประเทศไทยยังไม่มีการรองรับในลักษณะนี้ กระทู้ถามจึงไม่ทำให้ฝ่ายบริหารแสดงความรับผิดชอบเชิงข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรม

สถานการณ์ที่พบข้างต้นนำไปสู่ข้อเสนอแนะของสมาชิกวุฒิสภาบางท่านที่ว่า ควรมีข้อกำหนดหรือบทลงโทษทางจริยธรรม หากฝ่ายบริหารเลื่อนการตอบกระทู้ถาม บ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลสมควร รวมถึงควรเพิ่มจำนวนกระทู้ถามที่สามารถตั้งได้ในการ ประชุมแต่ละครั้ง (ดี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กุมภาพันธ์ 2565; จี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 มีนาคม 2565)

จากสาเหตุทั้งสองประการ อาจกล่าวได้ว่า การไม่ทำงานของกลไกกระทู้ถาม ส่วนใหญ่ไม่ได้เกิดจากปัญหาทบทวนข้อเท็จจริง แต่เกิดจากการออกแบบที่ไม่สร้างแรงจูงใจให้ทั้งสองฝ่ายต้องการพลกัณนี้อย่างทั่วถึง (Tsebelis & Money, 1997) กลุ่มนักวิชาการได้ให้ ข้อเสนอแนะแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาได้ คือ ต้องมีการประชาสัมพันธ์หรือขยายผลให้ ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามอันสอดคล้อง กับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการประสานงานกันระหว่างวุฒิสภากับ ฝ่ายบริหารเพื่อให้เห็นความสำคัญของการตอบกระทู้ถาม (โอ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 4 กันยายน 2565; พี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8 ตุลาคม 2565; คิว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 26 ตุลาคม 2565)

6. ผลที่เกิดขึ้นจากการตั้งกระทู้ถามต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้งสามกลุ่มพบว่า การตอบกระทู้ถามของฝ่าย บริหารที่เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษามักล่าช้าและขาดคุณภาพ ขณะเดียวกัน สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาจะติดตามเฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในที่ประชุมและรับ ข้อสังเกตบางประเด็นไว้เท่านั้น นอกจากนี้ หลายหน่วยงานยังคงส่งข้อมูลกลับมาล่าช้า (แอล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 4 เมษายน 2565; เอ็ม, การสื่อสารส่วนบุคคล, 4 เมษายน 2565) เมื่อกลไกกระทู้ถามไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ ผลที่เกิดขึ้นไม่ใช่เพียง การถาม-ตอบที่ไร้ผลในทางปฏิบัติ แต่ยังสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบถ่วงดุล อำนาจในรัฐสภาในมิติดังต่อไปนี้

มิติแรกเกี่ยวข้องกับความตื่นตัวของเนื้อหาคำตอบ คำชี้แจงของฝ่ายบริหารมักมีลักษณะกว้าง คลุมเครือ หรือหลีกเลี่ยงประเด็นสำคัญ (Australia, 2009; Martin, 2011; Parliament of) ซึ่งสะท้อนว่า ระบบปัจจุบันไม่สามารถกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐให้ข้อมูลที่ตรวจสอบได้ ทั้งนี้ การตอบคำถามโดยไม่มีการติดตามผลทำให้กลไกการตั้งกระทู้ถามลดบทบาทลงและมีลักษณะคล้ายคลึงกับการแถลงข่าว (Judge & Leston-Bandeira, 2018; Norton, 2013)

ปัญหาเชิงโครงสร้างที่สืบเนื่องจากมิติที่ผ่านมา คือ การขาดกระบวนการต่อเนื่องหลังการถาม แม้จะมีการถามและตอบแล้ว หากผลการชี้แจงไม่น่าเข้าสู่ขั้นตอนอื่น เช่น การอภิปรายในคณะกรรมการ หรือการกำหนดระยะเวลาให้รายงานผลกลับมา การตั้งคำถามก็จะถือว่าเป็นเหตุการณ์ครั้งเดียวที่ไม่สร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายหรือปฏิบัติแต่อย่างใด (Mulgan, 2003)

นอกจากความไม่ลุ่มลึกของคำตอบและการไม่มีกระบวนการติดตามต่อเนื่องแล้ว ภาพลักษณ์ของความไม่สมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกมิติหนึ่ง การที่คำถามของสมาชิกไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้รัฐมนตรีตอบยอมสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่อ่อนลงของกลไกรัฐสภาในฐานะผู้กำกับการตรวจสอบซึ่งอาจนำไปสู่การที่ฝ่ายบริหารดำเนินนโยบายโดยไร้แรงกดดันที่มีประสิทธิภาพ (Russell & Cowley, 2015; Shell, 2007)

ปัญหาเชิงโครงสร้างมิติสุดท้ายเกี่ยวข้องกับความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อรัฐสภา หากประชาชนเห็นว่าการถาม-ตอบในสภาไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ อาจเกิดคำถามถึงความจำเป็นของกลไกดังกล่าวจนถึงการตั้งคำถามต่อบทบาทของวุฒิสภารวมทั้งโครงสร้างสองสภาโดยรวม (Russell, 2013a)

จากปัญหาเชิงโครงสร้างทั้ง 4 มิติข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้กลไกกระทู้ถามในปัจจุบันอาจเป็นผลจากข้อจำกัดในเชิงตัวบุคคล ขั้นตอน และกรอบกติกาที่มีอยู่ ดังนั้น การพิจารณาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้การถาม-ตอบสามารถดำเนินไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารให้เพิ่มขึ้น

7. บทส่งท้าย

การตั้งกระทู้ถามเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 150 แม้จะไม่ส่งผลโดยตรงต่อการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่กลไกดังกล่าวสะท้อนจุดอ่อนการทำงานของฝ่ายบริหาร กระตุ้นให้บริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวังมากขึ้น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนรับรู้การทำงานของรัฐบาลซึ่งเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลจำนวนเพียงหนึ่งในสี่ที่ใช้กลไกนี้ ประเด็นกระทู้ถามที่ประสงค์จะให้ชี้แจงมักมาจากความสนใจของสาธารณะ ประสพการณ์ส่วนตัว หรือข้อมูลล่วงหน้าว่ารัฐมนตรีใดจะมาตอบ กระทู้ถามที่มีคุณภาพต้องกระชับ ชัดเจน และเฉพาะเจาะจง (ที่ได้รับการช่วยเรียบเรียงจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน) นอกจากนี้ กระทู้ถามควรมุ่งสร้างทางออกเชิงนโยบายมากกว่าการเจาะรายละเอียดซึ่งจะแตกต่างจากกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร ข้อจำกัดประการหนึ่งจากผลการวิเคราะห์ คือ แม้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการตั้งกระทู้ถาม แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อจำกัดจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมาตรา 269

ปัจจัยหลักที่ส่งผลให้กระทู้ถามไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นความสำคัญของบทบาทการตรวจสอบ ขาดทักษะการใช้กลไก และฝ่ายบริหารมักไม่ให้ความสำคัญกับการตอบ ไม่มาตอบ เลื่อนการตอบ หรือให้คำตอบที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้งไม่มีระบบติดตามผลที่ชัดเจน ส่งผลให้ต้องอาศัยกลไกตรวจสอบอื่นแทน

คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปรับลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอนเพื่อให้การถาม-ตอบมีความชัดเจนและยืดหยุ่นมากขึ้น
2. แก้ไขข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 เพื่อลดระยะเวลาการถาม-ตอบ การแก้ไขดังกล่าวอาจเทียบเคียงแนวปฏิบัติของประเทศออสเตรเลียที่ใช้เวลา 1 นาทีสำหรับการถาม และ 2 นาทีสำหรับการตอบ เพื่อให้มีจำนวนกระทู้มากขึ้นในวาระประชุมเดียวกัน
3. ปรับแก้ข้อ 163 ของข้อบังคับการประชุมฯ ให้รัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ภายใน 15 วันทำการ แทนกำหนดเดิม 30 วัน เพื่อให้สอดคล้องกับความเร่งด่วนของปัญหา ข้อเสนอแนะนี้อ้างอิงกรอบเวลา 14 วันของประเทศอังกฤษที่นำมาเป็นมาตรฐานเปรียบเทียบ
4. กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจอนุญาตให้ตั้งกระทู้เพิ่ม หรือขยายเวลา วาระกระทู้ถามได้โดยไม่ต้องขอมติ หากไม่กระทบต่อระเบียบวาระหลัก เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความเป็นระเบียบและความสำคัญของเนื้อหากระทู้
5. แก้ไขข้อบังคับหรืออรรถะเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจติดตามผลการตอบกระทู้ และรายงานกลับแก่ผู้ตั้งกระทู้หรือที่ประชุม ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสังเกตที่เพ็ญญา เทพรานนท์ (2561) ระบุว่า กลไกกระทู้ถามแก้ปัญหาประชาชนได้จริง
6. จัดทำคู่มือสนับสนุนการสืบค้นข้อมูล การลงพื้นที่ และการเข้าถึงฐานข้อมูล พร้อมจัดตั้งหน่วยงานหรือคณะบุคคลที่เป็นระบบ เพื่อช่วยวิเคราะห์ประเด็นเชิงนโยบายสำหรับการตั้งกระทู้
7. ส่งเสริมความเข้าใจว่า กระทู้ถามของวุฒิสภานับการเสนอแนวนโยบายมากกว่าการเผชิญหน้าทางการเมือง พร้อมพัฒนาทักษะของสมาชิกในการจัดทำกระทู้ให้ชัดเจน กระชับ และสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. สนับสนุนให้กระทั้ถามต่อยอดสู่การตรวจสอบในชั้นคณะกรรมการธิการ และให้ผลการตรวจสอบย้อนกลับมาเป็นกระทั้ในที่ประชุม พร้อมจัดตั้งกลไกร่วมกับภาคประชาชน เช่น สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการ เพื่อรวบรวมข้อมูลสาธารณะ

9. อนุญาตให้รัฐมนตรีสามารถตอบกระทั้ผ่านระบบประชุมออนไลน์เมื่อไม่สามารถเข้าประชุมได้เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบดำเนินต่อเนื่องและไม่ล่าช้าโดยไม่จำเป็น

10. ส่งเสริมการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกระทั้ถามผ่านสื่อมวลชน เพื่อสร้างความตระหนักว่า กลไกนี้เป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด

เอกสารอ้างอิง

- คณะอนุกรรมการติดตามมติของวุฒิสภา. (2566). *รายงานความคืบหน้าการติดตามมติของวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (เป็นครั้งที่ 1 ประจำปี 2566)*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. (2558). ชุดอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภานางอังกฤษ ตอนที่ 2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน. *จุลนิติ*, 12(5), 179-184.
- เพ็ญภา เทพรานนท์. (2561). *การควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา: ศึกษากรณีกระทั้ถามสด* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภูมิ มูลศิลป์. (2563). *บทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในระบบสภาคู่กับประสิทธิผลในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตย*. สถาบันพระปกเกล้า.
- รังสี มุททามณี. (2557). *ปัญหาความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนภายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- รัชฎาภรณ์ สุภาพ. (2561). *ข้อพิจารณาเกี่ยวกับที่มา หน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศักดิ์ ศรีทิพย์. (2558). *บทบาท อำนาจหน้าที่ และที่มาของวุฒิสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2566). *ระบบฐานข้อมูลด้านกระทู้ถามของวุฒิสภา*. <https://web.senate.go.th/w3c/senate/lawdraft/index1.php>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562*. https://web.parliament.go.th/assets/portals/79/filenewspar/79_43_file.pdf
- สุรวุฒิ ปัดไธสง. (2531). ปัญหาการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม. *รัฐสภาสาร*, 36(6), 44.
- ฮาร์วีย์, แจ็ค. (2523). *การเมืองและการปกครองของอังกฤษ* (คณิน บุญสุวรรณ, ผู้แปล). โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. *Harvard Law Review*, 113(3), 633-729. <https://doi.org/10.2307/1342286>
- Brenton, S. (2014). State-based representation and national policymaking: The evolution of the Australian senate and the federation. *The Journal of Legislative Studies*, 21(2), 270-280. <https://doi.org/10.1080/013572334.2014.979626>
- Harutyunyan, K. (2021). *The role of parliaments in the fight against corruption*. Westminster Foundation for Democracy.

- Hebden, N., & Perche, D. (2023). Looking through the 'Window on the house': Assessing the standard of question time in the Australian house of representatives, 1991-2020. *Australian Journal of Political Science*, 58(4), 343-362. <https://doi.org/10.1080/10361146.2023.2224229>
- Judge, D., & Leston-Bandeira, C. (2018). The institutional representation of parliament. *Political Studies*, 66(1), 154-172. <https://doi.org/10.1177/0032321717706901>
- Kaiser, A. (2008). Parliamentary opposition in Westminster democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 20-45. <https://doi.org/10.1080/13572330801920887>
- Kavanagh, D., & Morris, P. (1994). *Consensus politics: From atlee to major*. (2nd ed.). Wiley-Blackwell.
- Kolpinskaya, E. (2017). Substantive religious representation in the UK parliament: Examining parliamentary questions for written answers, 1997–2012. *Parliamentary Affairs*, 70(1), 111-131. <https://doi.org/10.1093/pa/gsw001>
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Martin, S. (2011). Parliamentary questions, the behavior of legislators, and the function of legislatures: An introduction. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 259-270. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595120>
- Martin, S. (2012). Parliamentary questions, the behavior of legislators, and the function of legislatures: An introduction. In S. Martin & O. Rozenberg (Eds.), *The roles and function of parliamentary questions*. Routledge.

- Martin, S., Saalfeld, T., & Strøm, K. W. (2014). Introduction. In S. Martin, T. Saalfeld, & K. W. Strøm (Eds.), *The oxford handbook of legislative studies* (pp. 1-28). Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: Accountability in modern democracies*. Springer.
- Norton, P. (2013). *Parliament in British politics* (2nd ed.). Bloomsbury.
- Odgers, J. R. (2016). *Odgers' Australian senate practice as revised by Harry Evans* (14th ed.). CanPrint Communications.
- Parliament of Australia. (2009). *Harry Evans: Selected writings on parliament*, Parliament of Australia. Australia. <https://coilink.org/20.500.12592/kmdbmj>
- Proksch, S., & Slapin, J. B. (2010). Parliamentary questions and oversight in the European Union. *European Journal of Political Research*, 50(1), 53-79. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01919.x>
- Russell, M. (2013b). Rethinking Bicameral Strength: A Three-Dimensional Approach. *The Journal of Legislative Studies*, 19(3), 370-391. <https://doi.org/10.1080/13572334.2013.773639>
- Russell, M., & Sciarra, M. (2006). *The house of lords in 2005: A more representative and more powerful second chamber?*. The Constitution Unit.
- Russell, M. (2013a). *The contemporary house of lords: Westminster bicameralism revived*. Oxford University Press.
- Russell, M., & Cowley, P. (2015). The policy power of the Westminster Parliament: The “Parliamentary state” and the empirical evidence. *Governance*, 29(1), 121-137. <https://doi.org/10.1111/gove.12149>

- Saalfeld, T. (2014). Parliamentary questions as instruments of substantive representation: Visible minorities in the UK House of Commons, 2005–10. In . Martin & O. Rozenberg (Eds.), *The roles and function of parliamentary questions* (pp. 13-31). Routledge.
- Serban, R. (2021). The practice of accountability in questioning prime ministers: Comparative evidence from Australia, Canada, Ireland, and the United Kingdom. *The British Journal of Politics and International Relations*, 25(1), 42-63. <https://doi.org/10.117/1369181211058584>
- Shell, D. (2007). *The house of lords*. Manchester University Press.
- Strøm, K., Bergman, T., & Müller, W. C. (2003). Parliamentary Democracy: Promise and Problems. In K. Strøm, T. Bergman, & W. C. Müller (Eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (pp. 3-32). Oxford University Press.
- Tonsakulrungruang, K. (2018). Thailand: The state of liberal democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 16(2), 643–651. <https://doi.org/10.1093/icon/moy028>
- Tsebelis, G., & Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- Uhr, J. (1998). *Deliberative democracy in Australia: The changing place of parliament*. Cambridge University Press.
- UK Parliament. (2025). *Parliamentary business*. <https://www.parliament.uk/business/>
- Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the separation of powers* (2nd ed.). Liberty Fund.

