

ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) คณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และศาล (ฝ่ายตุลาการ) ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของไทย

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของไทยหรือรัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

1.1.1 ที่มาของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน¹

1.1.2 โครงสร้างของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นรูปแบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา"²

1.1.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้หลายประการ ซึ่งโดยทั่วไป

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 98 มาตรา 99 มาตรา 102 มาตรา 104 มาตรา 121 มาตรา 122 และมาตรา 123.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 90 วรรคหนึ่ง.

รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1.1.3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (หมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ของรัฐธรรมนูญ³ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ให้กระทำเป็น 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง วาระที่สอง และวาระที่สาม ตามลำดับ⁴

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ได้บัญญัติถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาไว้ว่าให้กระทำเป็น 3 วาระ ตามลำดับ⁵ เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

1.1.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเชื่อมโยง และมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ในขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง.

⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544.

⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544.

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน⁶ โดยคณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้⁷ ในกรณีที่บุคคลที่คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการฯ แจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ซึ่งให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้น⁸

1.1.3.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา⁹ โดยมติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา¹⁰ ในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม และการลงมติต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่¹¹

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานา

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคหนึ่ง.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสอง.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสาม.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 223 วรรคหนึ่ง.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 223 วรรคสอง.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 223 วรรคสาม.

ประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ¹² แต่หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา¹³

จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีจะประกาศสงครามกับประเทศใดก็ตาม จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน จะกระทำไปตามลำพังไม่ได้ และคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศได้ตามลำพัง แต่ถ้าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน จะกระทำไปตามลำพังไม่ได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสรรหา และเลือกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกจำนวน 6 องค์กรคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

1.2.1 ที่มาของสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้¹⁴

1) ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งขึ้น พรรคการเมืองละ 1 บัญชี ไม่เกินบัญชีละ 100 คน ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยรายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อจะต้องประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม โดยไม่ซ้ำกับรายชื่อในบัญชีที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และต้องจัดทำ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 224 วรรคหนึ่ง.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 224 วรรคสอง.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 98 มาตรา 99 มาตรา 100 มาตรา 102 และมาตรา 103.

รายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดย ให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว โดยให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง และให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง เรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณ ได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้น หากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำ คะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2) ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากกาเลือกตั้งแบบแบ่ง เขตเลือกตั้ง การคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้ง ประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วย จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 400 คน

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมีให้นำจำนวน ราษฎรต่อสมาชิก 1 คนที่คำนวณได้ มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึง เกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้ 1 คน จังหวัด ใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้น เพิ่มขึ้นอีก 1 คน ทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน

เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบ 400 คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้ จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธี การดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน 400 คน

จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 1 คน ให้ถือเขต จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 1 คน ให้แบ่งเขต จังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละ เขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่า 1 เขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือก ตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

1.2.2 โครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 500 คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรไว้หลายประการ ซึ่งโดยทั่วไป สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1.2.3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ของรัฐธรรมนูญ¹⁵

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่าให้กระทำเป็น 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง วาระที่สอง และวาระที่สาม ตามลำดับ¹⁶

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่หนึ่ง ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง.

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 104 และข้อ 118.

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา

1.2.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1.2.3.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้¹⁷ และบัญญัติว่า การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุดำถาม¹⁸ การถามและการตอบกระทู้ ให้กระทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง¹⁹

1.2.3.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 2 กรณี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

(ก.) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 183.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 184 วรรคหนึ่ง.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 184 วรรคสอง.

มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยญัตติดังกล่าว ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย²⁰ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้²¹ เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร²² ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น²³ ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป²⁴

(ข.) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล²⁵ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้ เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้ง

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคหนึ่ง.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคสอง.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคสาม.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคสี่.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคห้า.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 186 วรรคหนึ่ง.

หมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น²⁶

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา²⁷ คณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้²⁸ ในกรณีที่บุคคลที่คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน²⁹

1.2.3.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่วมกับวุฒิสภา

อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่วมกับวุฒิสภา เช่น การประกาศสงคราม³⁰ และการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา³¹

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและเลือกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกจำนวน 1 องค์กร คือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 186 วรรคสอง.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคหนึ่ง.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสอง.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสาม.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 223.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 224.

1.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

1.3.1 ที่มาของวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน ในกรณีที่จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า 1 คน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนที่จะมีได้ในจังหวัดนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

การคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภา จะใช้การคำนวณเกณฑ์เช่นเดียวกับการคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³²

1.3.2 โครงสร้างของวุฒิสภา

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

1.3.3 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้หลายประการ ซึ่งโดยทั่วไป วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักอยู่ 6 ประการ ดังนี้

1.3.3.1 อำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย

ในการกลั่นกรองกฎหมาย วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา³³ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภา

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 121 มาตรา 122 และ มาตรา 123.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 174 วรรคหนึ่ง.

ได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น³⁴

1.3.3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

1.3.3.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้³⁵

1.3.3.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ³⁶ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวนี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง³⁷

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา³⁸ คณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้³⁹ ในกรณีที่บุคคลที่คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 174 วรรคสอง.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 183.

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 187 วรรคหนึ่ง.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 187 วรรคสอง.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคหนึ่ง.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสอง.

บัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁴⁰

1.3.3.3 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร
อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น การประกาศสงคราม⁴¹ และการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา⁴²

1.3.3.4 อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนั้น ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่างๆ ที่วุฒิสภาจะต้องเลือก แต่งตั้ง แนะนำ หรือเห็นชอบ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ในการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสาม.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 223.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 224.

1.3.3.5 อำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญต่างๆ โดยรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง รวมทั้งยังสามารถมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง

1.3.3.6 อำนาจหน้าที่อื่น

นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่น รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิก ได้แก่ ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ปฏิญาณตน รับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายชั่วคราว ร่วมขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญตราข้อบังคับการประชุม และอาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีให้มีการออกเสียงประชามติ ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งพ้นจากตำแหน่ง ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ ร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือตำแหน่งหน้าที่ราชการ เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

1.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรอื่นภายในฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญ คือ คณะกรรมการการปกครองเมือง ฝ่ายค้าน ผู้คุมคะแนนเสียงในสภา และคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.4.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1.4.1.1 ที่มาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งบัญญัติว่า "...ให้สภามีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวน พิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้..."⁴³

จากบทบัญญัติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นมา 2 คณะ คือ อนุกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม และอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการตรวจรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2477 ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 5 คณะ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ได้มีการตั้งคณะกรรมการภายใต้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ⁴⁴

1.4.1.2 โครงสร้างของคณะกรรมการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 อาจจำแนกคณะกรรมการออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1.4.1.2.1 คณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญ หมายถึงกรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภา ประกอบเป็นคณะกรรมการ และตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้มีคณะ

⁴³ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 6.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคหนึ่ง.

กรรมการสามัญประจำสภา จำนวน 31 คน แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 17 คน หากมีความจำเป็น สภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการสามัญคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกิน จำนวน 2 คณะ

ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกินจำนวน 15 คน หากมีความจำเป็น วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนคณะกรรมการลงเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกินจำนวน 2 คณะ

1.4.1.2.2 คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสถานนั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการ โดยสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะ ควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสลายตัวสิ้นสภาพไป

สำหรับการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญจะเลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

จำนวนคณะของคณะกรรมการวิสามัญ จะไม่มีการกำหนดไว้แน่นอน เหมือนกับคณะกรรมการสามัญประจำสภา และจะตั้งขึ้นเมื่อใดขึ้นอยู่กับมติของสภาที่จะพิจารณา ส่วนจำนวนกรรมการในแต่ละคณะก็มิได้มีการกำหนดไว้ชัดเจน แต่ละสภาจะกำหนดจำนวนกรรมการเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น

1.4.1.2.3 คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกัน หมายถึง กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตั้งขึ้น ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อร่วมกันทำหน้าที่พิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสลายตัวไปเช่นเดียวกับคณะกรรมการการวิสามัญ

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเสร็จ จะต้องรายงานผลการพิจารณาต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

1.4.1.2.4 คณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมการ โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการเต็มสภา จะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้อีก และสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวเป็น 3 วาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมการ พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การเลือกและการแต่งตั้งกรรมการเป็นอำนาจของสภา โดยที่ประชุมสภามีอำนาจเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งมีขั้นตอนในทางปฏิบัติโดยทั่วไปดังนี้

1) สภาจะพิจารณากำหนดจำนวนกรรมการที่ตั้งว่าควรมีจำนวนเท่าใด ซึ่งถ้ารัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับกำหนดไว้แล้ว ก็ให้ถือตามนั้น

2) ให้สมาชิกเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการ ให้ครบจำนวนที่กำหนดไว้

3) ถ้าสมาชิกเสนอชื่อมีจำนวนมากกว่าที่กำหนดไว้ ก็ให้มีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ได้จำนวนกรรมการเท่าที่กำหนดไว้

1.4.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา⁴⁵ คณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้⁴⁶ ในกรณีที่บุคคลที่คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁴⁷

โดยทั่วไป คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด

(1) พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

(2) พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภามีมติรับหลักการแล้ว ในการนี้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และในขณะเดียวกันสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ด้วย

2) กระทำการใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่กำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ตาม

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคหนึ่ง.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสอง.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคสาม.

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา

จากข้อบังคับการประชุมสภาโดยทั่วไป ส่วนใหญ่ได้กำหนดลักษณะการประชุมคณะกรรมการแตกต่างจากการประชุมสภา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การประชุมสภา มีลักษณะเป็นการเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมได้ ส่วนการประชุมคณะกรรมการผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ คือ สมาชิก รัฐมนตรี บุคคลซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย และบุคคลซึ่งประธานคณะกรรมการเชิญมาชี้แจง

ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ ส่วนในกรณีประชุมลับ บุคคลที่จะเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการได้ก็เฉพาะแต่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น

ในการประชุมคณะกรรมการ จะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม หากเป็นการประชุมคณะกรรมการที่จะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น จะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

สำหรับการประชุมคณะกรรมการร่วมกันนั้น ต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

การลงมติของคณะกรรมการให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ กรรมการคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเท่ากันให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

1.4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

1.4.2.1 ที่มาของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

เนื่องจากการมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของไทยจึงได้บัญญัติให้มีตำแหน่ง “ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากประเทศอังกฤษ โดยได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 184 แล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน

สมาชิกทั้งหมดของสภา เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”⁴⁸

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคคนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุด ในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร⁴⁹ ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นมีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มิได้เสียงสนับสนุนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก⁵⁰ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร⁵¹ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง⁵²

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการไว้แต่อย่างใด

1.4.2.2 โครงสร้างของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติเรื่องพรรคการเมืองฝ่ายค้านไว้แต่อย่างใด แต่อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองฝ่ายค้านประกอบด้วยพรรคการเมืองที่มีเสียงรองลงมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและมีได้เป็นพรรคการเมืองอยู่ในฝ่ายรัฐบาล

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 126 วรรคหนึ่ง.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 120 วรรคหนึ่ง.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 120 วรรคสอง.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 120 วรรคสาม.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 120 วรรคสี่.

1.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

โดยทั่วไป อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านคือการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หากเห็นว่ารัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาด หรือไม่ถูกต้อง ก็สามารถใช้กลไกตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญโดยการตั้งกระทู้ถาม หรือยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามกติกาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

1.4.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

1.4.3.1 ที่มาของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ตามหลักฐานที่ปรากฏ ผู้คุมคะแนนเสียงในสภาของไทย มีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล หรือมีชื่อย่อว่า ปลตส. มีขึ้นอย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในปี พ.ศ. 2526 ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 79/2526 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2526 โดยมี นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ รองนายกรัฐมนตรี สังกัดพรรคกิจสังคม เป็นประธาน ต่อมาในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2529 ได้เปลี่ยนแปลงประธาน เป็น พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา สังกัดพรรคกิจสังคม และต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลอีกในวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2529 โดยมีนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เป็นประธาน หลังจากนั้น ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

1.4.3.2 โครงสร้างของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลที่ผ่านมา ประธานกรรมการ จะแต่งตั้งจากพรรคร่วมรัฐบาลที่มีเสียงข้างมาก กรรมการ จะแต่งตั้งตามอัตราส่วนของสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาล เลขานุการ จะแต่งตั้งจากพรรคเดียวกับประธานกรรมการ ส่วนผู้ช่วยเลขานุการ จะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

1.4.3.3 อำนาจหน้าที่ของผู้คุมคะแนนเสียงในสภา

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลนั้น นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปดังนี้⁵³

- 1) พิจารณาดำเนินการหรือประสานงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ตามที่ได้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี
- 2) ติดตามประสานงานและเสนอข้อมูลแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
- 3) พิจารณาระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา และแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี
- 4) ประสานงานกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีการลงมติที่สอดคล้องกันในเรื่องหรือญัตติใดๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา
- 5) สรุปผลมติที่ประชุมคณะกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบหรือเห็นชอบ แล้วแต่กรณี
- 6) การเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ในระหว่างการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร หรือระหว่างการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะดำเนินการ โดยต้องประสานงานกับนายกรัฐมนตรีและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล
- 7) จัดให้มีการประชุมภายในของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือญัตติสำคัญที่เสนอเข้าพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา
- 8) วางระเบียบวิธีการประสานงานเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้
- 9) ให้กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบงานด้านธุรการ การแจ้งมติของคณะกรรมการ ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับผู้ประสานงานฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้ช่วยเหลือ

⁵³ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 45/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2544.

10) ให้ประธานกรรมการมีอำนาจตั้งผู้ประสานงาน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ ของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น โดยต้องแจ้งนามของบุคคลดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล ได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ นับตั้งแต่ขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีว่าจะเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือควรให้มีการทบทวนประการใดก่อนหรือไม่ อย่างไร หลังจากนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล ก็จะพิจารณาอีกครั้ง และมีมติเพื่อให้พรรคร่วมรัฐบาลทราบและปฏิบัติตามเป็นแนวทางเดียวกัน⁵⁴

โดยปกติ ในช่วงเปิดสมัยประชุมรัฐสภา คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล จะมีการประชุมดังนี้

- 1) ทุกวันจันทร์ เวลา 12.00 น. เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสัปดาห์นั้น ผลการประชุมของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล จะสรุปเสนอคณะรัฐมนตรีในวันอังคารซึ่งเป็นวันรุ่งขึ้น และแจ้งพรรคร่วมรัฐบาลได้รับทราบ
- 2) ทุกวันพุธ เวลา 12.00 น. ก่อนที่จะเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมติคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล ซึ่งได้พิจารณาและมีมติไปแล้วเมื่อวันจันทร์อีกครั้งหนึ่งว่าจะยังคงยืนยันตามมติเดิมหรือจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่
- 3) กรณีพิเศษ หากมีปัญหาเร่งด่วนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงมติที่ได้ตกลงกันไว้ ประธานกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล จะเชิญประชุมพิเศษที่รัฐสภาในช่วงที่มีการประชุมหรือในเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้การพิจารณาเรื่องและการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นเอกภาพ

⁵⁴ ดูรายละเอียดใน ไฉมศรี อารยะศิริ, "การอภิปรายเรื่องกรปฏิบัติการปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี", ใน ผลการประชุมสัมมนาเรื่องบทบาทและหน้าที่ของผู้ประสานงานรัฐสภา กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานนายทะเบียนพรรคการเมือง สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย, หน้า 41-42.

ส่วนในช่วงปิดสมัยประชุมรัฐสภา คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล จะประชุมกันเดือนละ 1 ครั้งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวมทั้งพิจารณาเรื่องอื่นๆ ด้วย

1.4.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”⁵⁵ แล้ว อาจกล่าวได้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอยู่ จำนวน 8 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ในการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการสรรหา เพียง 6 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนศาลยุติธรรมและศาลปกครอง รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการสรรหา แต่อย่างใด

1.4.4.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.4.4.1.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสรรหาคณะกรรมการการ

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 75 วรรคสอง.

เลือกตั้งจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์⁵⁶

1.4.4.1.2 โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ การเลือกตั้ง

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน 10 คน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน⁵⁷ โดยในวาระเริ่มแรก ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งมีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน เป็นกรรมการ⁵⁸

1.4.4.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ การเลือกตั้ง

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น โดยมติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁵⁹

ในการเสนอชื่อดังกล่าว ให้กระทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 136 วรรคหนึ่งและ มาตรา 138 (1).

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 138 (1).

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 319 วรรคสอง.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 138 (1).

ครบกำหนดต้องเสนอชื่อ⁶⁰

1.4.4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.4.4.2.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์⁶¹

1.4.4.2.2 โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน และผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน⁶²

1.4.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้า

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 138 (3).

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 196 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 มาตรา 6 (1).

⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, มาตรา 6 (1).

ที่พิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 3 เท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งโดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับตัวอักษรพร้อมประวัติ วุฒิ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าว และต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น⁶³

1.4.4.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1.4.4.3.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่สรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย⁶⁴

1.4.4.3.2 โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกฤษฎาหมาย ความ อธิการบดี หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 24 แห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ 1 คน รวมเป็น 3 คน และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, มาตรา 6 (2).

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 199 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 8 (1).

แห่งชาติเป็นเลขานุการ⁶⁵ โดยในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายกฤษฎาภยกุล ความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ แห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ 1 คน รวมเป็น 3 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการ⁶⁶

1.4.4.3.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการ ตามมาตรา 5 จำนวน 22 คน โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 ทั้งนี้ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁶⁷

⁶⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 8 (1).

⁶⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 37 วรรคหนึ่ง.

⁶⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 8 (1).

1.4.4.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

1.4.4.4.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภาพรรคศาสตร์⁶⁸

1.4.4.4.2 โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน เป็นกรรมการ⁶⁹

1.4.4.4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) จำนวน 10 คนและผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁷⁰

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 255 (3) และ (4) และ มาตรา 257 (1).

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 257 (1).

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 257 (1).

1.4.4.5 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.4.4.5.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภา จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่สรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256⁷¹

1.4.4.5.2 โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน⁷² โดยในวาระเริ่มแรก ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 14 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการ⁷³

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 297 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 7 (1).

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 7 (1).

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 321 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 126.

1.4.4.5.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบ

ปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁷⁴

1.1.4.6 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1.1.4.6.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจ

เงินแผ่นดิน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภา จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่สรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น⁷⁵

1.1.4.6.2 โครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาคณะ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน⁷⁶ โดยในระหว่างที่ยัง

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 7 (1).

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 312 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 8 (1).

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 8(1).

ไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน 14 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการ⁷⁷

1.1.4.6.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวน 2 เท่าของแต่ละประเภท เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุที่ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁷⁸

2. ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทยหรือคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ดังโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

2.1.1 ที่มาของคณะรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 67.

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 8(1).

2.1.2 โครงสร้างของคณะรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี⁸⁰

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีจำนวนไม่เกิน 36 คน ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของรัฐมนตรี จำนวน 1 คน และรัฐมนตรีอื่น จำนวนไม่เกิน 35 คน

2.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ตลอดจนระเบียบ หรือมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจจำแนกอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้⁸¹

- 1) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน⁸²
- 2) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา⁸³
- 3) ใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁸⁴
- 4) ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีความเกี่ยวข้องและร่วมมือกัน หากปล่อยให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินงานไปโดยลำพัง ก็อาจจะกระทบกระเทือนและมีผลเสียหายต่อกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ได้ คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน
- 5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจจะไม่

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 201 วรรคหนึ่ง.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 201 วรรคหนึ่ง.

⁸¹ อัครเมศวร์ ทองนวล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : คณะรัฐมนตรี (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544), หน้า 14-19.

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 88.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 211.

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 212.

ละเอียดย และครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือในบางเรื่องก็เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ควรจะมีระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติโดยเสมอกัน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

6) พิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เสนอมาให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย เรื่องใหม่ซึ่งควรจะให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบาย หรือเรื่องซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำ แต่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ได้กำหนดให้ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อน

7) เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ⁸⁵

8) ร้องขอให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นการประชุมลับ⁸⁶

9) ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย⁸⁷

10) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้⁸⁸

11) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐ

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169.

⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 11, ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 13 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 9.

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 213.

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 214.

วิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁸⁹

12) ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว⁹⁰ นอกจากนี้ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่จะต้องนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁹¹

13) ออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁹² ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ มักจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีหรือออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกที

14) ประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁹³

15) ประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁹⁴

16) ทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่หนังสือ

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 215.

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 218.

⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 220.

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 221.

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 222.

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 223.

สัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา⁹⁵

17) อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁹⁶

18) ถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁹⁷

19) แต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า พ้นจากตำแหน่ง⁹⁸

20) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไป นายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองนายกรัฐมนตรีก็จะปฏิบัติหน้าที่แทน

เนื่องจากการประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การประชุมคณะรัฐมนตรีจึงถือเป็นความลับ บุคคลภายนอกจึงไม่อาจที่จะทราบได้ว่า ในการประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้ง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องใดกันบ้าง นอกจากคณะรัฐมนตรีจะได้มีมติให้เปิดเผยเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น รัฐมนตรีทุกคนจึงมีความผูกพันที่จะต้องไม่นำผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ออกมาเปิดเผยกับบุคคลภายนอก

นอกจากนี้ รัฐมนตรีทุกคนยังจะต้องผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรี คือ ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แม้ว่ามตินั้นจะเป็นมติที่ไม่ตรงกับความคิดเห็นของตนก็ตาม

2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

2.2.1 ที่มาของนายกรัฐมนตรี

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของไทยจะกำหนดไว้เสมอว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และจะกำหนดไว้ด้วยว่าใครเป็นผู้ลงนามรับสนอง

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 224.

⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 225.

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 226.

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 227.

พระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่า แม้ว่าการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่จะทรงแต่งตั้งตามพระราชหฤทัยไม่ได้ เพราะถ้าผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ยอมลงนาม ก็จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่มีผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการถวายคำแนะนำเสมอ

ในอดีต การสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีมักจะมีวิธีการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางครั้งใช้วิธีการประชุมสภาเป็นการภายใน เพื่อปรึกษาและหยั่งเสียงหาบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี บางครั้งใช้วิธีการเข้าพบหัวหน้าพรรคการเมืองและเลขาธิการพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจำนวนมากที่สุด เพื่อหยั่งเสียงหาบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี บางครั้งใช้วิธีการเรียกหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ มาหารือ เพื่อหยั่งเสียงหาบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือบางครั้งใช้วิธีการให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก เสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรจะเป็นนายกรัฐมนตรี

จากวิธีการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะต้องเลือก หรือต้องสนับสนุนผู้ที่พรรคการเมืองเห็นว่าเหมาะสมเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁹⁹ และกำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ดังนี้¹⁰⁰

- 1) สภาผู้แทนราษฎร ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก
- 2) ในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง
- 3) มติของสภาผู้แทนราษฎร ที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย
- 4) ประธานสภาผู้แทนราษฎร นำชื่อบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมติให้ความเห็นชอบ ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 201 วรรคสาม.

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 202 และมาตรา 203.

5) ในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในอดีต ไม่ห้ามนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันได้ ทำให้เกิดกรณีอำนาจหน้าที่ขัดกัน คือปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะบริหารราชการแผ่นดินและในฐานะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

จากกรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้¹⁰¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง¹⁰²

2.2.2 โครงสร้างของนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้โดยเฉพาะ ดังนี้¹⁰³

1) นายกรัฐมนตรี ต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้พ้นจากสมาชิกภาพไปเพราะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกันนั้น

2) นายกรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 204 วรรคหนึ่ง.

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 204 วรรคสอง.

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 201 วรรคสอง และ มาตรา 204.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

2.2.3 อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

- 1) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา¹⁰⁴
- 2) ใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์¹⁰⁵
- 3) ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย¹⁰⁶
- 4) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติได้¹⁰⁷
- 5) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน¹⁰⁸
- 6) ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร¹⁰⁹
- 7) ออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์¹¹⁰ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ มักจะให้อำนาจแก่

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 211.

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 212.

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 213.

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 214.

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 231.

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 116.

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 221.

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกที่

8) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรี จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป ในฐานะเป็นหัวหน้าของรัฐมนตรี และควบคุมดูแลการบริหารราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วย ตามแต่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมาย

ในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่ารัฐมนตรีแต่ละคนจะมีความสำคัญเท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบร่วมกัน แต่นายกรัฐมนตรีก็มีฐานะที่มีความสำคัญเป็นพิเศษกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ ทั้งโดยฐานะและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) เป็นประมุขฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจในการใช้อำนาจบริหารตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) เป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และเป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีในกิจการต่าง ๆ

3) เป็นผู้ที่มีความไว้วางพระราชหฤทัยจากพระมหากษัตริย์ ให้ทำหน้าที่บริหาร และเป็นหัวหน้ารัฐบาลแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีหน้าที่กราบบังคมทูลถวายข้อความจริง และถวายคำปรึกษาหารือในกิจการบริหารราชการแผ่นดินต่อพระมหากษัตริย์

4) เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่สำคัญ และได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากให้จัดตั้งรัฐบาล

5) ถือว่าเป็นบุคคลที่หนึ่งในบรรดาบุคคลที่เท่ากันในคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่า รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรี มีความเป็น "รัฐมนตรี" เหมือนกันเท่ากัน แต่ยกย่องให้เกียรตินายกรัฐมนตรีว่าเป็นบุคคลลำดับแรก หรือเป็นบุคคลที่หนึ่งในคณะรัฐมนตรี ฐานะเช่นนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีเสียงเดียวเท่ากับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ในการลงมติ หรือการวินิจฉัยชี้ขาดใด ๆ ของคณะรัฐมนตรี แต่ในการปกครองนั้น นายกรัฐมนตรีอยู่ในฐานะสูงกว่ารัฐมนตรีโดยทั่วไป เพราะมีอำนาจให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

จากฐานะดังกล่าวข้างต้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงสามารถให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลของตนได้เสมอ และในกรณีที่มีปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขให้ทันเวลา และเรื่องนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร

นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ตามสมควร เมื่อเรื่องนั้นไม่เกินความรับผิดชอบแห่งความเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร และไม่ละเมิดกฎหมายอื่นใด

ในทางปฏิบัติ การแสดงความคิดเห็นของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในที่สาธารณะ ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปจะให้ความสนใจเป็นพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นความคิดเห็นของบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งสำคัญ ที่แสดงถึงเจตนารมณ์และนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

2.3.1 ที่มาของรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้ง ขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอเสมอ

2.3.2 โครงสร้างของรัฐมนตรี

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับไม่ได้จัดแบ่งประเภทของรัฐมนตรีไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่ามีรัฐมนตรีอยู่ 7 ประเภท คือ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง¹¹¹

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่รัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในอดีต ไม่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี สามารถดำรงตำแหน่งได้ทั้งรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันได้ ทำให้เกิดกรณีอำนาจหน้าที่ขัดกัน คือปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะบริหารราชการแผ่นดินและในฐานะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ การที่ไม่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ยังทำให้รัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งไป (เพราะพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ถอนตัวจากการเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล หรือถูกพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี) ยังคงเป็น

¹¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่เหมือนเดิม จึงไม่กังวลกับการที่ต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปแต่อย่างใด

จากกรณีดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติไว้ว่า รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้¹¹² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วัน นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง¹¹³

สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกิน 1 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้ เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเพราะถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา¹¹⁴

เนื่องจากรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความโปร่งใส ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่เกิดการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ และเกิดกรณีผลประโยชน์ขัดกัน รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งหรือกระทำการบางอย่างไว้ในมาตรา 208 และมาตรา 209¹¹⁵ และต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เพื่อให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 209¹¹⁶

2.3.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

- 1) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา¹¹⁷
- 2) ใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์¹¹⁸
- 3) มีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมใน

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 204 วรรคหนึ่ง.

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 204 วรรคสอง.

¹¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 127 วรรคสอง.

¹¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 208 และมาตรา 209.

¹¹⁶ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543.

¹¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 211.

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 212.

เรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม¹¹⁹

4) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในบทกฎหมาย พระราช
หัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน¹²⁰

5) ออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระทำภายใต้พระ
ปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์¹²¹ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ
ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการไว้กว้างๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ มักจะให้อำนาจแก่นายก
รัฐมนตรี และรัฐมนตรีออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกที

6) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหาร
ราชการในกระทรวง โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วย ส่วนรัฐมนตรีว่าการทบวง มี
อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการในทบวง โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงเป็นผู้
ช่วย

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนจะมีฐานะและสิทธิเท่าเทียมกัน
คือสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ และมีสิทธิออกเสียงได้คนละ 1 เสียงเท่ากัน แต่นอกการ
ประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนอาจจะไม่มีฐานะและสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ แล้วแต่ว่าจะ
ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีประเภทใด

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐมนตรีให้มีความสำนึก
ในการปฏิบัติหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องความรับ
ผิดชอบของรัฐมนตรีไว้ว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร
ในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี¹²²

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีมีทั้งความ
รับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทั้งคณะ และความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี

ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทั้งคณะ เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของ
รัฐมนตรีทั้งคณะต่อรัฐสภาในการบริหารราชการตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะการ
บริหารราชการนั้นจะเกิดผลประการใดก็ตาม แต่ถ้าการบริหารราชการนั้นเกิดผลเสียหายต่อ

¹¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 210.

¹²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 231.

¹²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 221.

¹²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 212.

ส่วนรวม นายกรัฐมนตรีก็อาจจะถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีทั้งคณะนี้ จะครอบคลุมทุกเรื่องของคณะรัฐมนตรี เช่น เรื่องนโยบายของคณะรัฐมนตรี เรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เรื่องการออกพระราชกำหนด เรื่องการออกพระราชกฤษฎีกา หรือเรื่องการทำสนธิสัญญา เป็นต้น โดยความรับผิดชอบร่วมกันส่วนใหญ่จะมีที่มาจากกรณีสืบเนื่องที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

ส่วนความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงต่าง ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารราชการในหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะการบริหารราชการนั้นจะเกิดผลประการใดก็ตาม แต่ถ้าการบริหารราชการนั้นเกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม รัฐมนตรีคนนั้นก็อาจจะถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนี้ จะครอบคลุมทุกเรื่องของแต่ละกระทรวง เช่น เรื่องนโยบายของกระทรวง เรื่องการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ เรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย เรื่องความบกพร่องต่อหน้าที่ เรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบ หรือเรื่องข้าราชการดื้อข่มเหงประชาชน เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และบทบัญญัติมาตรา 182 ซึ่งบัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันหลายด้าน ดังต่อไปนี้

3.1 ความสัมพันธ์ในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ในบทบัญญัติมาตรา 202 ว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก

แรก¹²³ การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง¹²⁴ มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย¹²⁵

นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี¹²⁶

3.2 ความสัมพันธ์ในกรณีการตรากฎหมาย

ในการตรากฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้มียุติเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹²⁷ และผู้มียุติเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (หมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ของรัฐธรรมนูญ¹²⁸

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง¹²⁹ แต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี¹³⁰

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 202 วรรคหนึ่ง.

¹²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 202 วรรคสอง.

¹²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 202 วรรคสาม.

¹²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 203.

¹²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคหนึ่ง.

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง.

¹²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคสอง.

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคหนึ่ง.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ให้กระทำเป็น 3 วาระ ตามลำดับ¹³¹

1) ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ

2) ในการพิจารณาในวาระที่สอง ตามปกติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการธิการการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

ถ้าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มกรณดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไปให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไข เพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

3) ในการพิจารณาในวาระที่สาม ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติ

¹³¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544.

หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติว่า ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ ต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป¹³²

3.3 ความสัมพันธ์ในกรณีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.3.1 ความสัมพันธ์ในกรณีการตั้งกระทู้ถาม

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

¹³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 178 วรรคสอง.

สภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้¹³³ และบัญญัติว่า การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุดำถาม¹³⁴ การถามและการตอบกระทู้ ให้กระทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง¹³⁵

3.3.2 ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไป

3.3.2.1 ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยญัตติดังกล่าว ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย¹³⁶ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติโดยไม่มี การยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้¹³⁷ เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ มติไม่ไว้วางใจ ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹³⁸ ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจ มีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี อีกตลอดสมัย

¹³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 183.

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 184 วรรคหนึ่ง.

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 184 วรรคสอง.

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคหนึ่ง.

¹³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคสอง.

¹³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคสาม.

ประชุมนั้น¹³⁹ ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว กราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป¹⁴⁰

3.3.2.2 ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล¹⁴¹ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอญัตติ โดยไม่มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนมิได้ เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น¹⁴²

3.3.2.3 ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ¹⁴³ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวนี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัย

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคสี่.

¹⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคห้า.

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 186 วรรคหนึ่ง.

¹⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 186 วรรคสอง.

¹⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 187 วรรคหนึ่ง.

ประชุมหนึ่ง¹⁴⁴

3.3.2.4 ความสัมพันธ์ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกัน ของรัฐสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้¹⁴⁵

3.4 ความสัมพันธ์ในกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่¹⁴⁶ การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้น ต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร¹⁴⁷ การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน¹⁴⁸

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะเกิดผลกระทบต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนี้¹⁴⁹

- 1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามมาตรา 118 (1) ของรัฐธรรมนูญ
- 2) รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 215 (2) ของรัฐธรรมนูญ
- 3) การดำรงตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามมาตรา 152 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ
- 4) กรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 98 (1)

¹⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 187 วรรคสอง.

¹⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 213.

¹⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 116 วรรคหนึ่ง.

¹⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 116 วรรคสอง.

¹⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 116 วรรคสาม.

¹⁴⁹ อัครเมศวร์ ทองนวล, "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540", รัฐสภาสาร (ตุลาคม 2543): 145 -147.

- 5) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ตามมาตรา 178 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
- 6) กระทั่งถามเป็นอันระงับไป ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 137 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 144
- 7) จะมีการประชุมวุฒิสภามิได้ ตามมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญ
- 8) ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน ตามมาตรา 116 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาของไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันหลายด้าน เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร จึงมีความสัมพันธ์กันหลายด้านเช่นเดียวกัน เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก ส่วนพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย

ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารจะมีอย่างชัดเจนในด้านการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้กลไกคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในบทที่ 4