

## บทที่ 4

### วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงาน ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้เขียนจะศึกษาวิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย (ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ถึงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543) และฝ่ายบริหารภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน) ใน 4 ประเด็นหลัก คือ (1) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการตรากฎหมายของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (2) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (3) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการใช้กลไกคณะกรรมการของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (4) บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ดังสาระสำคัญต่อไปนี้

#### 1. วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการตรากฎหมายของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร

##### 1.1 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

###### 1.1.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี<sup>1</sup> การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทน

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคหนึ่ง.

ราษฎรผู้ยื่นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง<sup>2</sup> แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี<sup>3</sup> ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ต้องมีผู้รับรอง<sup>4</sup>

ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 (หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (หมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ของรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup>

### 1.1.2 แนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีแนวทางปฏิบัติดังนี้<sup>6</sup>

1) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ทำการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร หากมีข้อบกพร่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้สมาชิกนั้นทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับ

2) ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสมาชิกเป็นผู้เสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วัน นับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามบทบัญญัติมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญ จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคสอง.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 วรรคหนึ่ง.

<sup>4</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 38 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 ข้อ 32 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 38 และข้อ 44.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 170 วรรคหนึ่ง.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 101 - ข้อ 103.

3) หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

4) ประธานสภาผู้แทนราษฎร จัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญทุกคณะ เพื่อพิจารณากรณีที่ผู้เสนอแจ้งคัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มกรณดังกล่าว

จากแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 169 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า "ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัย" จะเห็นได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 143 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เคยบัญญัติว่า "ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้วินิจฉัย"

### 1.1.3 ปัญหาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะมีทั้งคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งโดยทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนใกล้เคียงกับคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ

1) นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินล่าช้า<sup>7</sup>

2) นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน<sup>8</sup>

หากพิจารณาเฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินล่าช้า ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านล่าช้าตามไปด้วย และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่

<sup>7</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองล่าช้าได้จาก กองการประชุม, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยประชุมสามัญทั่วไป (วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 – วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2541)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 – วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2541)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2541 – วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2541)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 – วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2542)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2542 – วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2542)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 – วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2543)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2543 – วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญทั่วไป (วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 – วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2544)”, “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2544 – วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2544)” และ “สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ (วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2544 – วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544)”.

<sup>8</sup> ดูรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองได้จาก เรื่องเดียวกัน.

2) ในกรณีนายกรัฐมนตรีไม่ให้นำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่

## 1.2 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

### 1.2.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา<sup>9</sup> เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา<sup>10</sup>

### 1.2.2 แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้<sup>11</sup>

1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 92.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 174.

<sup>11</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 ข้อ 96 - ข้อ 97 ข้อ 99 - ข้อ 103 ข้อ 103 ทวิ ข้อ 104 - ข้อ 110 และข้อ 112 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 104 - ข้อ 108 ข้อ 110 - ข้อ 118 และข้อ 120.

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่ต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่หนึ่ง ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ

2) การพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียด โดยให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการ

ตามปกติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สามว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

3) การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการอภิปราย

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ

### 1.2.3 ปัญหาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ

- 1) การไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ<sup>12</sup>
- 2) การขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ<sup>13</sup>
- 3) การร้องขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา<sup>14</sup>
- 4) การขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม โดยขอนำระเบียบวาระอื่นขึ้นมา

<sup>12</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 14 มีนาคม พุทธศักราช 2544” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2544”.

<sup>13</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 20 สิงหาคม พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 14 มีนาคม พุทธศักราช 2544”, “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 25 เมษายน พุทธศักราช 2544” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 2 พฤษภาคม พุทธศักราช 2544”.

<sup>14</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 30 กรกฎาคม พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพุธที่ 5 สิงหาคม พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพุธที่ 9 กันยายน พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพุธที่ 18 สิงหาคม พุทธศักราช 2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 21 กันยายน พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 32 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 12 ตุลาคม พุทธศักราช 2543” และ “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 19 ตุลาคม พุทธศักราช 2543”.

พิจารณาก่อน<sup>15</sup>

5) การขอนำร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันขึ้นมาพิจารณารวมกันไป<sup>16</sup>

หากพิจารณาเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังต่อไปนี้

1) ในกรณีการไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ถือเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นอันตกไป โดยเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านตกไป มักจะเนื่องมาจากการที่ไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ถ้าหากไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก็แทบไม่มีโอกาสที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการในวาระที่ 1<sup>17</sup>

2) ในกรณีการขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร จะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ถือเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงาน

<sup>15</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 32”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 38”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 35”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 31”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 24”.

<sup>16</sup> ดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน.

<sup>17</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 21 กันยายน พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 19 ตุลาคม พุทธศักราช 2543” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 4 เมษายน พุทธศักราช 2544”.



ของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านล่าช้าตามไปด้วย เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรต้องรอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้ภายในกำหนดเวลา 60 วัน ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็มักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่คณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่รับหลักการ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันไปด้วย

3) ในกรณีการร้องขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหาร ที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งอาจจะมีทั้งร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และหรือร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพิ่งลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 เข้าสู่การพิจารณาในรายละเอียดในวาระที่ 2 และลงมติเห็นชอบในวาระที่ 3 อย่างรวบรัด ตามความต้องการของคณะรัฐมนตรี โดยไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างรอบคอบ

4) ในกรณีการขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม โดยขอนำระเบียบวาระอื่นขึ้นมาพิจารณาก่อน ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมไว้เรียบร้อยแล้ว เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรล่าช้า เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะเป็นร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไป ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมักจะเห็นชอบให้นำขึ้นมาพิจารณารวมกันไป

5) ในกรณีการขอนำร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันขึ้นมาพิจารณารวมกันไป ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหาร ที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านลดความสำคัญลงไป เนื่องจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมักจะลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับพร้อมกันไป โดยถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

## 2. วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

### 2.1 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการตั้งกระทู้ถามของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร

#### 2.1.1 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการตั้งกระทู้ถามสดของพรรค การเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

##### 2.1.1.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสด

ในการตั้งกระทู้ถามสด บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุกระทู้ถามดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น<sup>18</sup> การถามและการตอบกระทู้ดังกล่าว ให้กระทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง<sup>19</sup>

##### 2.1.1.2 แนวทางปฏิบัติในการตั้งกระทู้ถามสด

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม การถาม การชี้แจง หรือการตอบกระทู้ถามสด พ.ศ. 2541 การตั้งกระทู้ถามสดซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มีแนวทางปฏิบัติดังนี้<sup>20</sup>

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 184 วรรคหนึ่ง.

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 184 วรรคสอง.

<sup>20</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541 ข้อ 114 – ข้อ 115 ข้อ 115 ทวิ ข้อ 115 ตริ และข้อ 122 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 128 ข้อ 132 และข้อ 138 – ข้อ 143.

แทนราษฎร ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีผู้ใด โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถาม พร้อมระบุวัตถุประสงค์ และต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- (2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- (3) เป็นเรื่องเร่งด่วน

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แจ้งขอตั้งกระทู้ถามสดต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามภายในเวลา 10.00 นาฬิกาของวันดังกล่าว

3) ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากระทู้ถามเรื่องใด เข้าลักษณะกระทู้ถามสดหรือไม่ โดยคำนึงถึงปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องใดที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่เข้าลักษณะกระทู้ถามสด หรือไม่อนุญาตให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ให้เป็นอันระงับ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังประสงค์ที่จะตั้งเป็นกระทู้ถามสดอยู่ ก็ให้เสนอใหม่ เพื่อพิจารณาในสัปดาห์ถัดไป

4) ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระกระทู้ถามสด และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบ

5) ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ จะบรรจุกระทู้ถามสดได้ไม่เกิน 3 กระทู้

6) ในสัปดาห์ใด มีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วเกินจำนวน 3 กระทู้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ โดยในจำนวน 3 กระทู้นี้ หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลัง ตกไป

7) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่ หรือติดราชการสำคัญ จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้ โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนถึงวาระพิจารณากระทู้ถามสดเรื่องนั้น

8) การถามและการตอบกระทู้ถามสดในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที

9) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามกระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ด้วยวาจา ได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง และต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที

10) การถาม การตอบ หรือการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงประกอบกระทู้ถามสด ต้องอยู่ในประเด็นของเรื่องที่ถาม ทั้งต้องกระชับ ชัดเจน ไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย

11) หากผู้ตั้งกระทู้ถามขอเลื่อนการถามกระทู้ถามสด ที่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว ให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นเป็นอันตกไป

### 2.1.1.3 ปัญหาในการตั้งกระทู้ถามสด

ในการตั้งกระทู้ถามสด ผู้ตั้งกระทู้ถามจะมีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แต่โดยทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จะตั้งกระทู้ถามมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

ในการตั้งกระทู้ถามสด ทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ

- 1) ผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถาม ทั้ง ๆ ที่อยู่ในที่ประชุม ซึ่งถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป<sup>21</sup>
- 2) ผู้ตั้งกระทู้ถามไม่อยู่ในที่ประชุม ซึ่งถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป<sup>22</sup>
- 3) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม<sup>23</sup>

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 11 มีนาคม พุทธศักราช 2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม พุทธศักราช 2543” และ “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 19 ตุลาคม พุทธศักราช 2543”.

<sup>22</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 6 สิงหาคม พุทธศักราช 2541” และ “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 6 กรกฎาคม พุทธศักราช 2543”.

<sup>23</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 8 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 25 ธันวาคม พุทธศักราช 2540” และ “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 27 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 2 มีนาคม พุทธศักราช 2543”.

4) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม<sup>24</sup>

หากพิจารณาเฉพาะการตั้งกระทู้ถามสดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ในกรณีผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถาม และกรณีผู้ตั้งกระทู้ถามไม่อยู่ในที่ประชุม ไม่ถือว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แต่ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม และกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังต่อไปนี้

1) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การตั้งกระทู้ถามสดของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญ ที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือเรื่องที่เป็นเรื่องเร่งด่วนโดยไม่ชักช้า และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่

2) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม ซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามเห็นว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามและไม่ให้เกียรติแก่ผู้ตั้งกระทู้ถาม

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 32”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 38”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 35”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 31”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 24”.

## 2.1.2 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการตั้งกระทู้ถามทั่วไปของพรรคการเมือง ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

### 2.1.2.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามทั่วไป

ในการตั้งกระทู้ถามทั่วไป บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>25</sup>

### 2.1.2.2 แนวทางปฏิบัติในการตั้งกระทู้ถามทั่วไป

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การตั้งกระทู้ถามทั่วไป มีแนวทางปฏิบัติดังนี้<sup>26</sup>

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกระทู้ถามทั่วไปล่วงหน้าเป็นหนังสือ ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือในราชกิจจานุเบกษา
- 2) การตั้งกระทู้ถามต้องชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย
- 3) กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
  - (1) เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
  - (2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
  - (3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
  - (4) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถาม ซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน
  - (5) เป็นการให้ออกความเห็น
  - (6) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 183.

<sup>26</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540, ข้อ 117 – ข้อ 121 ข้อ 123 และ ข้อ 125 – ข้อ 128, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ บังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541, ข้อ 114 ข้อ 116 ข้อ 122 และข้อ 124 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 128 – ข้อ 137 และข้อ 144 – ข้อ 149.

- (7) เป็นเรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ
- (8) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ
- 4) กระทู้ถามซึ่งเป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ หรือเป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อนนั้น จะตั้งกระทู้ถามขึ้นใหม่ได้ ในเมื่อสาระสำคัญต่างกัน หรือพฤติการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อตั้งกระทู้ถามครั้งก่อน
- 5) ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุกระทู้ถาม ที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี
- 6) กรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในราชกิจจานุเบกษา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ให้ส่งราชกิจจานุเบกษาที่มีคำตอบกระทู้ถามมาเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ หากรัฐมนตรีมีเหตุขัดข้องไม่สามารถตอบภายในกำหนดเวลา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ
- 7) ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ จะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปได้ไม่เกิน 3 กระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปรอบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมาก ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ก็ได้
- 8) ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ไม่ให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทั่วไปคนเดียวถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นเหลืออยู่
- 9) ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนกระทู้ถามเมื่อใดก็ได้ และเมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถามของผู้ใด ถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป
- 10) กระทู้ถามแต่ละกระทู้หนึ่ง ให้ตั้งถามและซักถามได้เฉพาะคนเดียว
- 11) การตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี ต้องชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อยวนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย
- 12) กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก 1 ครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาต
- 13) ในการตอบกระทู้ถาม รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือแจ้งล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด
- 14) กระทู้ถามใดที่สมาชิกภาพของผู้ตั้งกระทู้ถามสิ้นสุดลง ให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป

15) กระทั่งถามไต่ที่รัฐมนตรียังไม่ได้อตอบ ให้เป็นอันระงับไป เมื่อคณะรัฐมนตรีที่  
คณะพ้นจากตำแหน่ง

### 2.1.2.3 ปัญหาในการตั้งกระทู้ถามทั่วไป

ในการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ผู้ตั้งกระทู้ถามจะมีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แต่โดย  
ทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจะตั้งกระทู้ถามมากกว่าสมาชิกสภาผู้  
แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

ในการตั้งกระทู้ถามทั่วไป ทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่าย  
รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ

- 1) ผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถาม ทั้งๆที่อยู่ในที่ประชุม ซึ่งถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป<sup>27</sup>
- 2) ผู้ตั้งกระทู้ถามไม่อยู่ในที่ประชุม ซึ่งถือว่ากระทู้ถามนั้นตกไป<sup>28</sup>

<sup>27</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2  
ครั้งที่ 4 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 11 ธันวาคม พุทธศักราช 2540”, “ชุดที่ 20 ปีที่  
2 ครั้งที่ 27 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 20 ปี  
ที่ 4 ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน พุทธศักราช 2543” และ “ชุดที่  
20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2543”.

<sup>28</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2  
ครั้งที่ 6 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2540”, “ชุดที่ 20 ปีที่  
2 ครั้งที่ 24 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 26 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่  
20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 30 กรกฎาคม พุทธศักราช 2541”,  
“ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 23 กันยายน พุทธศักราช  
2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 28 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 30 กันยายน พุทธ  
ศักราช 2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช  
2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 6 กรกฎาคม พุทธศักราช  
2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 14 กันยายน พุทธ  
ศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 21 กันยายน  
พุทธศักราช 2543” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 26 เมษายน  
พุทธศักราช 2544”.



- 3) ผู้ตั้งกระทู้ถามขอถอนกระทู้ถาม<sup>29</sup>
- 4) ผู้ตั้งกระทู้ถามขอเลื่อนการถาม<sup>30</sup>
- 5) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม<sup>31</sup>

<sup>29</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 33 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 15 ตุลาคม พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 36 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 33 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 27 มกราคม พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 6 กรกฎาคม พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 3 สิงหาคม พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 24 สิงหาคม พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 19 ตุลาคม พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพุธที่ 7 มีนาคม พุทธศักราช 2544” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 10 พฤษภาคม พุทธศักราช 2544”.

<sup>30</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 29 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2541”.

<sup>31</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 10 กันยายน พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2541”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 36 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2542”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 17 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 3 สิงหาคม พุทธศักราช 2543”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), วันพฤหัสบดีที่ 10 สิงหาคม พุทธศักราช 2543” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 29 มีนาคม พุทธศักราช 2544”.

6) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม<sup>32</sup>

หากพิจารณาเฉพาะการตั้งกระทู้ถามทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ในกรณีผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถาม กรณีผู้ตั้งกระทู้ถามไม่อยู่ในที่ประชุม กรณีผู้ตั้งกระทู้ถามขอถอนกระทู้ถาม และกรณีผู้ตั้งกระทู้ถามขอเลื่อนการถาม ไม่ถือว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แต่ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามและกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังต่อไปนี้

1) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้การตั้งกระทู้ถามทั่วไปของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ทันกับเรื่องที่เกิดขึ้น และทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเต็มที่

2) ในกรณีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเป็นประจำ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามเห็นว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหลีกเลี่ยงการตอบกระทู้ถามและไม่ให้เกียรติแก่ผู้ตั้งกระทู้ถาม

<sup>32</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, “บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 32”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 38”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 35”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 31”, “ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34” และ “ชุดที่ 21 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 24”.

## 2.2 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

### 2.2.1 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

#### 2.2.1.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยญัตติดังกล่าว ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสองด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>33</sup> การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305<sup>34</sup>

#### 2.2.1.2 แนวทางปฏิบัติในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มีแนวทางปฏิบัติดังนี้<sup>35</sup>

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคหนึ่ง.

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 185 วรรคสอง.

<sup>35</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540, ข้อ 130, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541, ข้อ 129 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 154 — ข้อ 155 และข้อ 157.

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

2) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปราย และเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ในญัตติด้วย

3) ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องแสดงหลักฐานการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305

4) เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว จะทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะแจ้งให้ผู้เสนอทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตติ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

5) เมื่อได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

6) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่า่นั้นที่มีสิทธิอภิปรายชี้แจง โดยในการชี้แจงจะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทีละคนเป็นลำดับไป หรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้

### 2.2.1.3 ปัญหาในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านแทบไม่มีโอกาส หรือไม่มีโอกาสเลยในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

วางใจนายกรัฐมนตรี เนื่องจากจำนวน 2 ใน 5 เป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงมาก จำนวนดังกล่าวจึงกลายเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารพยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงจำนวนดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่ฝ่ายบริหารภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินการรวมพรรคเสรีธรรมและพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทย และนำพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาล

ในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนน้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรก็พยายามทุกวิถีทางที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยให้การเสนอญัตติดังกล่าว มีผลเหมือนกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (จำนวน 15 คน) เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 (มีการอภิปรายทั่วไป ระหว่างวันที่ 22-23 พฤษภาคม พ.ศ. 2545) โดยกล่าวว่า<sup>36</sup>

“รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 สัญญาว่าจะบริหารประเทศด้วยความซื่อสัตย์สุจริต “คิดใหม่ ทำใหม่” เพื่อไทยทุกคน แต่ตลอดระยะเวลา 1 ปี 2 เดือนเศษที่ผ่านมา รัฐบาลกลับมีพฤติกรรมการบริหารราชการแผ่นดินในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ รัฐบาลมิได้ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบโดยเสมอหน้าจริงจัง นโยบายประกาศสงครามกับคอร์รัปชันเป็นเพียงการสร้างภาพและเครื่องมือจัดการทางการเมืองกับฝ่ายอื่นที่ไม่ยอมเข้าพวก หรือศิโรราบต่อรัฐบาล แต่หากเป็นพวกพ้องของรัฐบาลก็จะได้รับการปกป้องละเว้น เป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งรัฐบาลยังปล่อยปละละเลยให้รัฐมนตรีและพวกพ้องแสวงหาประโยชน์จากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การใช้นโยบาย ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อเป็นการต่างตอบแทนผลประโยชน์ต่อตัวบุคคลในคณะรัฐบาล การบริหารราชการแผ่นดินยุคนี้จึงเป็นการสมคบกันเอาอำนาจบริหารมาใช้บริหาร “ธุรกิจการเมือง” ที่มีขุมข่ายโยงใยกับตัวบุคคลที่มีตำแหน่งหลายระดับในฝ่ายรัฐบาล อันมีลักษณะเป็น “เครือข่ายธุรกิจการเมือง” ทั้งยังมีการใช้นโยบายเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ โดยวิธีการแยบยล หากดูผิวเผินเสมือนสนองประโยชน์ส่วนรวม แต่เบื้องลึกที่แท้จริงคือประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง จึงกล่าวได้ว่า ยุค “คิดใหม่ ทำใหม่” คือยุคของการ “ทุจริตรูปแบบใหม่” หรือการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” โดยที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปป้องกันขัดขวางการหาประโยชน์ดังกล่าวใดๆ ทั้งนี้เพราะต่างก็เป็นผู้หนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์จากการ “ทุจริต

<sup>36</sup> ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล, เลขรับ 40/2545 วันที่ 10 พฤษภาคม 2545 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เชิงนโยบาย “ ดังกล่าว

นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้อำนาจโดยมิชอบ คุกคามสิทธิเสรีภาพ ปิดหู ปิดตา ปิดปาก เพื่อสกัดกั้นการแสดงความคิดเห็นและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน บีบบังคับ แทรกแซงสื่อสารมวลชนด้วยวิธีการสกปรก เพื่อหวังผลในการเสนอข่าวสารด้านเดียวเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล ทั้งยังมีพฤติกรรมชอบใช้อำนาจบาตรใหญ่ข่มเหงรังแกข้าราชการตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีพฤติกรรมการบริหารราชการแผ่นดินบกพร่อง ผิดพลาดปราศจากความรับผิดชอบ ไร้ประสิทธิภาพในหลายกรณี ก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงต่อผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน มีพฤติกรรมส่อทุจริต กระทำผิดระเบียบผิดกฎหมาย ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

แต่โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญมาตรา 185 บัญญัติว่า การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอญัตติ ซึ่งฝ่ายค้านมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันไม่ถึงจำนวนดังกล่าว และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 186 บัญญัติให้การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องให้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านจึงขอเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ “

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของพรรคการเมืองที่ต้องการจะเข้าร่วมรัฐบาล ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

นอกจากนี้ ถ้าหากพรรคการเมืองฝ่ายค้านสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้สำเร็จ ฝ่ายบริหารก็ยังสามารถใช้วิธีการ “ให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปราย” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือใช้วิธีการ “ให้ปิดอภิปราย” และ “ให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา” ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อยุติการอภิปรายทั่วไป ได้อีก

## 2.2.2 บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

### 2.2.2.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล<sup>37</sup> การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มี การยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305<sup>38</sup>

### 2.2.2.2 แนวทางปฏิบัติในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล มีแนวทางปฏิบัติดังนี้<sup>39</sup>

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร
- 2) การเสนอญัตติขอให้อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปราย
- 3) ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นราย

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 186 วรรคหนึ่ง.

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 186 วรรคสอง.

<sup>39</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540, ข้อ 130, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541, ข้อ 129 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 156 – ข้อ 157.

บุคคล ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องแสดงหลักฐานการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย

เมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305

4) เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลแล้ว ให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่อง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับญัตติ

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

5) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่าที่มีสิทธิอภิปรายชี้แจงในการชี้แจง จะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละคนเป็นลำดับไป หรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้

### 2.2.2.3 ปัญหาในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้รัฐมนตรีชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละคนเป็นลำดับไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและรัฐมนตรีอภิปรายตอบโต้กันไปตอบโต้กันมาจนกลายเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความวุ่นวายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีตามมา ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (จำนวน 15 คน) ระหว่างวันที่ 22-23 พฤษภาคม พ.ศ. 2545<sup>40</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเช่นเดียวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

<sup>40</sup> ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล, เลขรับ 40/2545 วันที่ 10 พฤษภาคม 2545 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.



นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังสามารถใช้วิธีการ “ให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปราย” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือใช้วิธีการ “ให้ปิดอภิปราย” และ “ให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา” ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อยุติการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เช่นเดียวกับที่ใช้ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ได้อีก

### 3. วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการใช้กลไกคณะกรรมการการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

#### 3.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้กลไกคณะกรรมการ

ในการใช้กลไกคณะกรรมการ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว ต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน<sup>41</sup> กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>42</sup>

#### 3.2 แนวทางปฏิบัติในการใช้กลไกคณะกรรมการ

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การใช้กลไกคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร มีแนวทางปฏิบัติดังนี้<sup>43</sup>

1) สภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ จำนวน 31 คนะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 17 คน โดยกรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตรา

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคหนึ่ง.

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 189 วรรคห้า.

<sup>43</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540, ข้อ 77 – ข้อ 91, ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541, ข้อ 76 – ข้อ 77 ข้อ 77 ทวิ และข้อ 79 – ข้อ 80 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 80 – ข้อ 99.

ส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

2) ในการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ชื่อ มีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนจำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

3) ในการประชุมคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี และผู้ซึ่งประธานของที่ประชุมอนุญาต มีสิทธิเข้าฟังการประชุม ในกรณีประชุมลับ ผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม

4) ผู้เสนอญัตติ รัฐมนตรี และผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมาย มีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการได้ตลอดเรื่อง ในการชี้แจงแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ผู้เสนอญัตติอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น หรือกรรมการคนใดคนหนึ่งกระทำการแทนได้

### 3.3 ปัญหาในการใช้กลไกคณะกรรมการ

ในการใช้กลไกคณะกรรมการ ทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แก่งแย่งกันเป็นประธานคณะกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการบางคน<sup>44</sup>

2) คณะรัฐมนตรีมักจะเสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ แทนการให้คณะกรรมการสามัญกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะ

<sup>44</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญทั่วไป), วันพฤหัสบดีที่ 24 พฤษภาคม พุทธศักราช 2544".

กรรมวิธีการสามัญคณะนั้น<sup>45</sup>

3) ประธานคณะกรรมวิธีการหรือกรรมวิธีการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและประธานคณะกรรมวิธีการหรือกรรมวิธีการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมักจะขัดแย้งกันอยู่เสมอ<sup>46</sup>

หากพิจารณาเฉพาะการใช้กลไกคณะกรรมวิธีการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ในกรณีประธานคณะกรรมวิธีการหรือกรรมวิธีการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และประธานคณะกรรมวิธีการหรือกรรมวิธีการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน มักจะขัดแย้งกันอยู่เสมอ ถือว่าเป็นเรื่องปกติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แก่งแย่งกันเป็นประธานคณะกรรมวิธีการและกรรมวิธีการในคณะกรรมวิธีการบางคณะ และกรณีคณะรัฐมนตรีมักจะเสนอให้ตั้งคณะกรรมวิธีการวิสามัญ แทนการให้คณะกรรมวิธีการสามัญกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมวิธีการสามัญคณะนั้น ทำให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน แก่งแย่งกันเป็นประธานคณะกรรมวิธีการและกรรมวิธีการในคณะกรรมวิธีการบางคณะ ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี

<sup>45</sup> ดูรายละเอียดใน กองการประชุม, "บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 32", "ชุดที่ 20 ปีที่ 2 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34", "ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 38", "ชุดที่ 20 ปีที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 35", "ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 31", "ชุดที่ 20 ปีที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 34" และ "ชุดที่ 21 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 24".

<sup>46</sup> ดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน.

2) ในกรณีคณะรัฐมนตรีมักจะเสนอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ แทนการให้คณะกรรมการวิสามัญกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญคณะนั้น ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) ทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอชื่อบุคคลเพื่อตั้งเป็นกรรมการ จำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยจำนวนนอกจากนั้น ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้กรรมการส่วนใหญ่เป็นกรรมการของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและของคณะรัฐมนตรี

#### 4. วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

##### 4.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

###### 4.1.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ในการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 10 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน<sup>47</sup> โดยในวาระเริ่มแรกในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน เป็นกรรมการ<sup>48</sup>

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 138 (1).

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 319 วรรคสอง.

#### 4.1.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา

ในการเลือกคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน และผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน<sup>49</sup>

#### 4.1.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกสภานายความ 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 และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นเลขานุการ<sup>50</sup> ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์การเอกชนตามมาตรา 24 ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา 8 ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายกสภานายความ อธิการบดี หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภากายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542, มาตรา 6 (1).

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 8 (1).

แห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ 1 คน รวมเป็น 3 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการ<sup>51</sup>

#### 4.1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในการเลือกคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน เป็นกรรมการ<sup>52</sup>

#### 4.1.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการเลือกกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน<sup>53</sup> โดยในวาระเริ่มแรก ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการ

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542, มาตรา 37 วรรคหนึ่ง.

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 257 (1).

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 297 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 7 (1).

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 14 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการ<sup>54</sup>

#### 4.1.6 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน<sup>55</sup> ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา 8 (1) มีจำนวน 14 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการสรรหา<sup>56</sup>

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 321 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 126.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 8 (1).

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 67.

#### 4.2 แนวทางปฏิบัติในการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คณะ คือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว ส่วนการเลือกคณะกรรมการสรรหาองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญอีก 1 คณะ คือ คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว แทนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดังนี้

1) ในการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน โดยในวาระเริ่มแรก ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน 9 คน ประกอบด้วย อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน<sup>57</sup>

2) ในการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวน 28 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกฤษฎา นายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ 1 คน รวมเป็น 3 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะ

<sup>57</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2539 – 2543 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2543), หน้า 497 และหน้า 501.



กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขานุการ โดยในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุดและเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีจำนวน 27 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายกษัตริย์ยศ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน รวมเป็น 3 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการ<sup>58</sup>

3) ในการเลือกคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจำนวน 13 คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน<sup>59</sup>

4) ในการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน โดยในวาระเริ่มแรก ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน 14 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน<sup>60</sup>

<sup>58</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วุฒิสภา" เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วุฒิสภา".

<sup>59</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2539 – 2543, หน้า 505 และหน้า 510.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 513 และหน้า 515.

5) ในการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุดอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน โดยในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน 14 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน<sup>61</sup>

6) ในการเลือกคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการให้มีการเลือกคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย ประกอบด้วยผู้แทนพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน และผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน<sup>62</sup>

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 529.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 525, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร", สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติม วุฒิสภา" และดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการดำเนินการให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จากอธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ จากผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และจากผู้แทนศาลฎีกา พ.ศ. 2544.

#### 4.3 ปัญหาในการเลือกกรรมการสรรหาองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญจากผู้แทนของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

1) ในการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผู้แทนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผู้แทนพรรคการเมือง มาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน หรือ 5 คน ทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านแทบไม่มีโอกาส หรือไม่มีโอกาสเลยที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง<sup>63</sup> กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>64</sup> กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<sup>65</sup> และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>66</sup> โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่จำนวนน้อยกว่า 4 พรรค หรือ 5 พรรค เนื่องจากไม่สามารถที่จะเลือกผู้แทนพรรคการเมืองเป็นกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ครบจำนวน 4 คน หรือ 5 คน

<sup>63</sup>ดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2539 – 2543, หน้า 497 และหน้า 501.

<sup>64</sup>ดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วุฒิสภา".

<sup>65</sup>ดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา 2539 – 2543, หน้า 505 และหน้า 510.

<sup>66</sup>ดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 513 และหน้า 515.

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล)

2) ในการเลือกกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมืองมาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ซึ่งแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้กรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมือง มาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้เลือกกันเองให้เหลือ 5 คน แต่ก็ยังทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านแทบไม่มีโอกาส หรือไม่มีโอกาสเลยที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>67</sup> อยู่ดี โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งถือว่าไม่แตกต่างจากการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่อย่างใด

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) เหมือนกับการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากผู้แทนพรรคการเมือง

3) ในการเลือกกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนพรรคการเมืองมาจากผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทน

<sup>67</sup> ดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า 529.

ราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายค้านมีโอกาที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองมีจำนวนถึง 19 คน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่มากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากฝ่ายอื่น ทำให้ผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีโอกาที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นส่วนใหญ่<sup>68</sup> โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งจะทำให้กรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากผู้แทนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากฝ่ายอื่น ซึ่งรวมทั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงถือว่าเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่มีต่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยการสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (ตามมติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล) เหมือนกับการเลือกกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้แทนพรรคการเมือง

<sup>68</sup> ดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 525, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร” และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติม วุฒิสภา”.