

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1</sup>

กฤตพร ชรรmgrษ์<sup>2</sup>

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 คณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2474 และยกร่างรัฐธรรมนูญคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เพื่อเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในเวลาต่อมา เมื่อนับระยะเวลาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเป็นเวลากว่า 85 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นระบบรัฐสภา (Parliament) แบบสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 19 ฉบับก่อนที่จะมีฉบับที่ 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นฉบับในอดีตหรือฉบับปัจจุบันได้กำหนดวิธีการได้มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดยจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

(2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่ง

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สติชัยเสมากุล

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอำนาจเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ประเทศไทยไม่มีการกำหนดกระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้โดยแจ้งชัดแต่อย่างใด แต่ตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีของไทยนั้นเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติว่า ประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี เป็นผู้นำรายชื่อของบุคคลที่มีเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้กำหนดกระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยไว้เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าจะต้องมีการลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร<sup>3</sup>

นายกรัฐมนตรีถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประเทศและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีย่อมจะต้องมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ซึ่งที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามบทเฉพาะกาลซึ่งใช้บังคับในระหว่าง 5 ปีแรก นับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ และในรูปแบบนี้ย่อมเป็นการเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนในทุกกรณี จึงนำมาสู่แนวคิดในการจัดกลไกและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและบริบทของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดในทางกฎเกณฑ์ทางการเมือง (political norm) เพื่อใช้ในระยะสั้นเพื่อใช้ในระหว่าง 5 ปีแรก นับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ และสำหรับแนวคิดในทางกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal norm) เพื่อใช้ในระยะยาว ควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยมากขึ้น โดยกำหนดเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญ อันทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน และมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริง การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่ว่าจะโดยประเพณีทางรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> บรรทัดฐาน หรือแนวปฏิบัติมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง แต่จะพบว่าในบางประเทศไม่ได้กำหนดไว้โดยชัด

<sup>3</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 365.

<sup>4</sup> ปวีศร เลิศธรรมเทวี, ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2561)

แจ้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่บางประเทศจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่าวิธีการได้มาของนายกรัฐมนตรีนั้น มีกระบวนการดำเนินการได้มาของนายกรัฐมนตรีอย่างไร ความแตกต่างกันของการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับระบบการเมือง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศซึ่งกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในบริบทประชาธิปไตย แต่ในธรรมเนียมทางการเมืองแล้ว ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกเลือกตั้งมาจากประชาชนและได้รับเลือกจากพรรคเสียงข้างมากหรือพรรคร่วมในรัฐสภา หรือเป็นกติกาวานายกรัฐมนตรีมักจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีที่นั่งมากที่สุดคนในสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญไทยพุทธศักราช 2540 นั้นมีการผสมผสานรูปแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษไว้ ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะแยกงานในฝ่ายบริหารและงานฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยได้แนวคิดนี้มาจากระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส

หลักการสำคัญของระบบรัฐสภา ในระบบรัฐสภาไม่มียึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อย่างเคร่งครัด หากจะยึดหลักการการแบ่งแยกองค์กรและแบ่งแยกหน้าที่ (Fusion of Powers) ให้องค์กรกระทำ เช่น แบ่งแยกให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ทำหน้าที่ตรากฎหมาย แบ่งแยกให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี) บริหารราชการแผ่นดิน แบ่งแยกให้องค์กรตุลาการ(ศาล)พิพากษาอรรถคดี โดยยอมให้แต่ละองค์กรเกี่ยวข้องกันหรือกล่าวอีกใน คือ มีการแบ่งแยกองค์กรและแบ่งหน้าที่ แต่ยอมให้แต่ละองค์กรเกี่ยวข้องกันพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งยอมหรือบังคับว่าให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิดซึ่งเป็นการถ่วงดุลหรือคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ซึ่งในระบบรัฐสภามีการกระทำบางประการที่ฝ่ายบริหารมีอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การยุบสภา การยับยั้งร่างกฎหมายที่รัฐสภาได้ลงมติให้ใช้ได้แล้วชั่วระยะเวลาหนึ่งหรืออาจตลอดไปก็ได้ รัฐมนตรีมีสิทธิ์เข้าร่วมกล่าวอภิปรายชี้แจงตอบได้ในรัฐสภาก็ได้แม้ตนไม่ได้เป็นสมาชิกของรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติก็มีการกระทำหลายอย่างอยู่เหนือฝ่ายบริหาร ได้แก่ การให้ความไว้วางใจหรือการไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี<sup>5</sup>

การมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกของรัฐสภานั้นก็จะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ตามหลักพื้นฐานแล้วนั้น รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ส่วนรัฐสภาเป็นเพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชน

<sup>5</sup> พัตนะ เรือนใจ, LAW 1101 หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2567), หน้า 311.

เท่านั้น ผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนจะต้องเคารพเจตนารมณ์ของประชาชน มิฉะนั้นประชาชนก็มีอำนาจถอดถอนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา ซึ่งตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางรัฐสภา รัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในขณะเดียวกันการบริหารงานของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา<sup>6</sup>

รัฐธรรมนูญเป็นกติกาในการปกครองดังนั้นจะต้องยึดโยงกับผู้มีอำนาจที่แท้จริงสูงสุดในการปกครองที่เรียกว่าเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่หลักการของการใช้อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงต้องมาจากเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นก็ด้วยการใช้รูปแบบหลักการผ่านตัวแทนไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมให้ แต่ตามที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 นั้นได้นำหลักการต่าง ๆ มาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และนำข้อเท็จจริงมาร่างกฎหมาย มีการนำสิ่งที่มีอยู่ในกฎหมายอื่นในระบบรัฐสภาและยังได้มีการนำสิ่งที่มีอยู่ในระบบประธานาธิบดีมาใช้ในรัฐธรรมนูญด้วย ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้กระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มาของอำนาจและหลักการตรวจสอบความโปร่งใสของฝ่ายอื่นมิได้เป็นไปตามทฤษฎีการเมืองบริบทสังคม ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับที่มาของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยจึงมีปัญหาข้อกฎหมายหลายประการดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 แต่หากพิจารณาในมาตรา 160 นั้นไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจะมีความไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และไม่เกิดความไม่ยึดโยงกับประชาชนเป็นการเปิดช่องทางให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอาศัยช่องทางเพื่อที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีอาจจะไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดเลยก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 ประกอบ มาตรา 88 จึงไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภาและประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้เบื้องต้นในบุคคลที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีตลอดจนส่งผลต่อเสถียรภาพและการพัฒนาพรรคการเมือง การที่นายกรัฐมนตรีจำเป็นจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็เนื่องมาจากการเป็นผู้แทนของประชาชนนั้นมีการทำงานที่ใกล้ชิดโดยตรงกับประชาชน จะทำให้นายกรัฐมนตรีเข้าใจปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ยังทำให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมีความ

<sup>6</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน วิชาพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 241.

รับผิดชอบ โดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรและใช้อำนาจบริหารประเทศให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ การแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมิได้แบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งการที่ฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ตราบเท่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความไว้วางใจ ซึ่งเป็นไปตามหลักถ่วงดุลอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับหลักการที่กำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคละไม่เกิน 3 รายชื่อ อาจมีผลดีต่อประชาชนที่ได้รับทราบล่วงหน้าว่าบุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งง่ายต่อการเลือกตั้งของประชาชน แต่หลักการดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อไว้เท่านั้น เพราะหากรายชื่อที่ถูกเสนอนั้นเป็นผู้สมควรรับเลือกตั้ง และหากผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ไม่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนบุคคลเหล่านั้นก็จะไม่มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย แต่จะต้อง นำรายชื่อเหล่านั้นมาเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรรับรองเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

ประเด็นปัญหาสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” นั้น เป็นการนำบทบัญญัติของการปกครองแบบระบบประธานาธิบดีมากำหนดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นตามระบบรัฐสภาที่มีหลักที่ว่ารัฐบาลจะบริหารงานอยู่ได้ตราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ การจำกัดระยะเวลาดำรงตำแหน่งเฉพาะของนายกรัฐมนตรีก็มิใช่เป็นเรื่องใหม่ที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากแต่มีบัญญัติไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ 2550 ในมาตรา 171 วรรคท้ายมาแล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้นำเอาหลักการเดียวกันนี้มาบังคับใช้ด้วย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ใช้ระบอบรัฐสภา (Parliamentary system) รัฐธรรมนูญประเทศสหราชอาณาจักรที่เป็นแม่แบบของการปกครองระบบรัฐสภา และรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นซึ่งทั้งสองประเทศมีรูปแบบการปกครองเหมือนประเทศไทย ก็หาได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระของการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด โดยหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อเนื่องตราบเท่าที่สามารถรักษาความเชื่อมั่นของเสียงข้างมากในรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร (UK) ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีสามารถ

ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องได้ หากยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ส่วนประเทศญี่ปุ่นระบอบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งได้เรื่อย ๆ ถ้าได้รับเลือกจากรัฐสภา หลักการสำคัญของระบอบรัฐสภาไม่มีการจำกัดวาระตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองชนะการเลือกตั้ง หรือรักษาเสียงข้างมากได้ ก็สามารถเป็นเสนอบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปได้ กรณีที่จะมีการเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสามารถเกิดจากเกิดจากการเลือกหัวหน้าพรรคใหม่ การยุบสภา หรือการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึงแก่ความตายตามประเพณีทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ตัวอย่างประเทศที่ไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ มาการเร็ต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) อดีตนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักร เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 3 สมัยมีระยะเวลารวม 11 ปี นายชินโซ อาเบะ อดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น หัวหน้าพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นคนที่ 57 ตั้งแต่ปี 2555 ถึง 2563 และก่อนหน้านั้นระหว่างปี 2549 ถึง 2550 นับเป็นนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นที่ครองตำแหน่งนานที่สุดในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ นายลี กวนยู แห่งพรรคกิจประชาชน มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งรวมกว่า 25 ปี 111 วัน นายโก๊ะ จ๊กตง แห่งพรรคกิจประชาชน มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งรวมกว่า 13 ปี 258 วัน และนายลี เซียนลุง แห่งพรรคกิจประชาชน มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งรวมกว่า 17 ปี 76 วัน นายกรัฐมนตรีมาเลเซีย นายราจิบ ราซัค แห่งพรรคอัมโน มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งรวมกว่า 9 ปี 37 วัน การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเยอรมนี 1) เฮ็ลмут โคล (1930-2017) แห่งพรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียน (CDU) มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งรวมกว่า 16 ปี 26 วัน 2) นางอังเกลา แมร์เคิล แห่งพรรคสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียน (CDU) มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งรวมกว่า 15 ปี 339 วัน เป็นต้น<sup>7</sup>

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษามีความเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยดังต่อไปนี้

1. การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรกำหนดให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเข้ารับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีการกำหนดให้เฉพาะบุคคลที่ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

<sup>7</sup> พัดนะ เรือนใจ, LAW 1101 หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2567), หน้า 318.

สามารถเข้ารับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรี จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร และสะท้อนเจตจำนงของประชาชนได้อย่างแท้จริง ลดความห่างเหินระหว่างผู้นำกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จำกัดบทบาทของวุฒิสภาในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและความชอบธรรมของรัฐบาล ควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียงให้ความเห็นชอบในการเลือกนายกรัฐมนตรี อีกทั้งส่งเสริมการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี กระบวนการคัดเลือกนายกรัฐมนตรีควรเปิดเผย โปร่งใส และมีการตรวจสอบได้จากประชาชน โดยควรกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ได้รับการเสนอชื่ออย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้มีการซักถาม คุณสมบัติและนโยบายก่อนการลงมติเลือกตั้ง โดยนำหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บังคับไว้ว่า บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งกล่าวคือต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นด้วย และการลงคะแนนให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากนายกรัฐมนตรีปฏิบัติไม่ตามนโยบายที่ได้รับเลือกตั้งมา ในการเลือกตั้งคราวต่อไปประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่เลือกเขามาทำหน้าที่อีก อันเป็นไปตามหลักการผู้มีอำนาจอธิปไตยเลือกตัวแทนเพื่อไปทำหน้าที่แทน ดังนั้น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมาจากประชาชนโดยแท้จริง จึงเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

ให้ยกเลิก “มาตรา 159 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มียกเว้นต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร...”

โดยบัญญัติขึ้นใหม่เป็น “มาตรา 159 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มียกเว้นต้องห้ามตามมาตรา 160

วรรคสอง การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร...”

2. การแก้ไขปัญหาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักการที่กำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพรรคละไม่เกิน 3 รายชื่อ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขหลักเกณฑ์การ

เสนอชื่อบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีให้เสนอได้เฉพาะผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 เท่านั้น

ควรยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า

“มาตรา 88 ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา 87 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้”

และยกเลิกมาตราที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 88 ทั้งหมด เพื่อให้กระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีมีสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนในสภาวะการณ์ปัจจุบัน จำกัดการเสนอชื่อเฉพาะบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประชาชน ควรกำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 เท่านั้น ดังนั้น จึงควรยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 88 และมาตราที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 88 ทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับหลักการที่ว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

3. การแก้ไขปัญหาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ตามระบบรัฐสภาที่มีหลักที่ว่ารัฐบาลจะบริหารงานอยู่ได้ตราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” นั้น เป็นการนำบทบัญญัติของการปกครองแบบระบบประธานาธิบดีมากำหนดในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับระบบการปกครองแบบรัฐสภา ดังนั้น จึงเสนอให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ที่ว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” เนื่องจากขัดกับหลักรัฐบาลจะบริหารงานอยู่ได้ตราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ โดยนำหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมาบังคับใช้แทนดังเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร

อาณาจักรและประเทศญี่ปุ่นที่ใช้การเมืองแบบรัฐสภา เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ การที่บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งกล่าวคือต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นด้วย การลงคะแนนให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากนายกรัฐมนตรีปฏิบัติไม่ตามนโยบายที่ได้รับเลือกตั้งมา ในการเลือกตั้งคราวต่อไปประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่เลือกเขามาทำหน้าที่อีก อันเป็นไปตามหลักการผู้มีอำนาจอธิปไตยเลือกตัวแทนเพื่อไปทำหน้าที่แทน ดังนั้นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรถูกจำกัดโดยมติของมหาชน คือ ถูกจำกัดโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ด้วยการไม่ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนนั้นในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรคราวต่อไปเท่านั้น อันเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบบการเมืองแบบรัฐสภา การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงไม่ควรที่จะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นกรณีของประเทศไทยในปัจจุบัน

## เอกสารอ้างอิง

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. 2554
- ปวีศร เลิศธรรมเทวี. ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2561
- เกรียงไกร เจริญธนารัตน์. หลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2567
- ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2567
- พัฒนา เรือนใจ. LAW 1101 หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2567
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2560
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา 2557.