

ปัญหาการเลือกนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

อรรถพงษ์ ดำวงศ์²

จากการศึกษาปัญหาการเลือกนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีและการเลือกนายกรัฐมนตรีตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 บัญญัติแต่เพียงว่า ให้สภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบบุคคลที่มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทำให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน ไม่เป็นไปตามทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และการพิจารณาให้ความเห็นชอบเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นญัตติหรือไม่ เพราะหากเป็นญัตติจึงต้องห้ามมิให้เสนอซ้ำตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

จะเห็นได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา³ นายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญสูงสุดในฝ่ายบริหารและมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด เนื่องจากนายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้สรรหา รัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง หรือถวายคำแนะนำต่อ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง และนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประธาน ในการประชุมคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกำกับการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นอกเหนือจากนั้น นายกรัฐมนตรียังใช้อำนาจของฝ่ายบริหารทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเสนอ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาการเลือกนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันเทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คลพร จิตต์จรัสเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชนกวร สุมนะเศรษฐกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ นานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2543), หน้า 35.

ญาติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งจะมีผลให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁴

จากการศึกษาทำให้ทราบเกี่ยวกับการเลือกนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีปัญหาสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรี โดยที่โครงสร้างของอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาให้ความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรี การเข้าสู่อำนาจหรือการได้มาซึ่งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะมีที่มาจากฐานของประชาชน กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดคุณสมบัตินายกรัฐมนตรี ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยบุคคลดังกล่าวต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเลือกนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่พรรคการเมือง เสนอรายชื่อไว้ตามมาตรา 88 และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 ซึ่งมาตรา 160 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติให้ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ประกอบกับการเสนอรายชื่อบุคคลตามมาตรา 88 ซึ่งเป็นบุคคลที่พรรคมีมติจะให้ป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนหน้า ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงไม่เป็นไปตามหลักสากล และทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ที่มีขึ้นมาก่อนที่ประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการ

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2566), หน้า 56.

⁵ มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า 15.

ปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศอินเดีย เป็นต้น

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว สามารถเห็นได้ชัดในกรณีต่อไปนี้ คือ ปัญหาคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 ซึ่งพิจารณาประกอบมาตรา 159 ซึ่งมาตรา 158 วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159”

แก้ไขเป็น “158 วรรคสอง นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

ส่วนปัญหาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นญัตติ และไม่ได้ห้ามการเสนอชื่อบุคคลให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่เคยเสนอแล้ว การพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 ไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติว่าการเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นการเสนอญัตติ หรือเป็นญัตติ ที่เป็นกระบวนการทำงานในทางปกติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งต่างหากของสภาผู้แทนราษฎรในการได้มาซึ่งผู้นำสูงสุดขององค์กรใช้อำนาจบริหารในระบบรัฐสภา เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากประชาชน มีความใกล้ชิดกับประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชน การเลือกนายกรัฐมนตรีจึงต้องกระทำโดยประชาชน ก็คือ ผ่านทางตัวแทนของประชาชน คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีแทนประชาชน ซึ่งจะทำให้บุคคลที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีที่มาใกล้ชิดกับประชาชน การเลือกนายกรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องทางรัฐธรรมนูญในการให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารหนึ่งในสามของอำนาจอริปไตย ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 44 ให้ความหมายของญัตติไว้ โดยหมายถึงข้อเสนอใดที่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้การเลือกนายกรัฐมนตรีจะเป็นการลงมติเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นระเบียบที่มีขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนในกระบวนการทำงานทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นภาระหน้าที่ในงานด้านนิติบัญญัติ ในขณะที่การเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นกระบวนการทางรัฐธรรมนูญในการได้มาซึ่งบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามโครงสร้างการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอริปไตยทั้งสาม

อย่างไรก็ตาม การเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นกระบวนการสำคัญในการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยรายชื่อบุคคลที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีจุดยึดโยงกับประชาชน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 159 จึงกำหนดให้รายชื่อบุคคลที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต้องมาจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 และเป็นพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรายชื่อบุคคลดังกล่าวมีการแจ้งไว้เพื่อประกาศให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบล่วงหน้าว่าหากพรรคการเมืองที่ตนเลือกมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะได้บุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้การพิจารณาเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้การพิจารณาเลือกนายกรัฐมนตรีไม่ต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวัน เนื่องจากหากกรณีการเสนอรายชื่อให้สภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ปรากฏไม่มีรายชื่อบุคคลใดที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี หากมีการเสนอรายชื่อบุคคลเดิมให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเลือกนายกรัฐมนตรีอีกในครั้งถัดมาก็ไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญบัญญัติห้าม

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวสามารถเห็นได้ชัดในกรณีต่อไปนี้ คือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นญาติ และไม่ได้ห้ามการเสนอชื่อบุคคลให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่เคยเสนอแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 ซึ่งมาตรา 159 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิก ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร”

แก้ไขเป็น มาตรา 159 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้ง เป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิก ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้การลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจนอกจากการกระทำทางรัฐสภาตามปกติการเลือกนายกรัฐมนตรีไม่ใช่อำนาจหน้าที่ทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร”

และเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 159 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การเสนอรายชื่อบุคคลให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งที่เคยเสนอแล้ว ให้กระทำซ้ำได้”

เอกสารอ้างอิง

มานิตย์ จุ่มปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กรุงเทพฯ: นิติธรรม,
2543

บรรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ,
กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2566.