

ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

นาคยา ประเสริฐสังข์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีหลักเกณฑ์ วิธีการและที่มาของการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่ารากฐานแห่งทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรือแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตน เป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มีพัฒนาการมายาวนานในทางประวัติศาสตร์ เป็นระบอบการปกครองซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองตนเองของผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองซึ่งประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง อีกทั้งหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหมดจะถูกใช้เพื่อประชาชน และมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยผ่านองค์กรต่างๆ นั้นจะต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงถึงประชาชนด้วย โดยความสัมพันธ์พื้นฐานนี้จักก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรนั้นๆ และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อองค์กรอื่นๆ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการกิจของรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับประชาชนความ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีดา โชติมานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รถทอง และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), หน้า 9

เกี่ยวพันในหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย และแนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นปรัชญาทางการเมืองที่ป้องกันมิให้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเพียงแต่องค์กรเดียวเพื่อผูกขาดอำนาจอธิปไตยไว้หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้รวมอำนาจอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้เพราะหากมีการให้อำนาจไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้ว บุคคลหรือองค์กรนั้นย่อมมีอำนาจโดยเด็ดขาด และผูกขาดอำนาจไว้โดยปราศจากการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจ จนในที่สุด อาจมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาส่วนใหญ่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัดในการปกครองประเทศ⁴ คณะรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ หรือประกอบด้วยสมาชิกชั้นนำของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ โดยหัวหน้าพรรคนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่ว่าจะโดยประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ธรรมดาฐาน หรือแนวปฏิบัติมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง แต่จะพบว่าในบางประเทศไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่บางประเทศจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่าวิธีการได้มาของนายกรัฐมนตรีนั้นมีการดำเนินการได้มาของนายกรัฐมนตรีอย่างไร ความแตกต่างของการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับระบบการเมือง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศซึ่งกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในบริบทประชาธิปไตย แต่ในธรรมเนียมทางการเมืองแล้วผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกเลือกตั้งมาจากประชาชนและได้รับเลือกจากพรรคเสียงข้างมากหรือพรรคร่วมในรัฐสภา หรือเป็นนักคิดว่าการนายกรัฐมนตรีมักจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีที่นั่งมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญไทยพุทธศักราช 2540 นั้นมีการผสมผสานรูปแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษไว้ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะแยกงานในฝ่ายบริหารและงานฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยได้แนวคิดนี้มาจากระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส

การมีนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกของรัฐสภานั้นก็จะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ตามหลักพื้นฐานแล้วนั้น รัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ส่วนรัฐสภาเป็นเพียงเครื่องอุปกรณ์

⁴ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557), หน้า 32-33.

⁵ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพ, สำนักพิมพ์นิติธรรม พิมพ์ครั้งที่ 1), 2561

ของประชาชนเท่านั้น ผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนจะต้องเคารพเจตนารมณ์ของประชาชน มิฉะนั้นประชาชนก็มีอำนาจถอดถอนได้⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับ รัฐสภา ซึ่งตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางรัฐสภา รัฐบาลจึงมีความชอบธรรมในทาง ประชาธิปไตยตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในขณะเดียวกันการบริหารงานของรัฐบาล ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

จากการศึกษาทำให้ทราบเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีปัญหาซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควร ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 แต่หากพิจารณาใน มาตรา 160 นั้นไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ไว้ จึงจะมีความไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และไม่เกิดความไม่ขัดแย้งกับประชาชน เป็นการเปิดช่องทางให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งอาศัยช่องทางเพื่อที่จะเข้ามาเป็น นายกรัฐมนตรี และประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้เบื้องต้นในบุคคลที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ตลอดจนส่งผลต่อเสถียรภาพและการพัฒนาพรรคการเมือง การที่นายกรัฐมนตรีจำเป็นจะต้องมาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เนื่องมาจากการเป็นผู้แทนของประชาชนนั้นมีการทำงานที่ใกล้ชิดโดยตรง กับประชาชน จะทำให้นายกรัฐมนตรีเข้าใจปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ยังทำให้ นายกรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรและใช้อำนาจบริหารประเทศให้ เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลจากฝ่าย นิติบัญญัติ การแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมิได้แบ่งแยกอำนาจ กันอย่างเด็ดขาด ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งการที่ฝ่ายบริหาร จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ตราบเท่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความไว้วางใจ ซึ่งเป็นไปตามหลักถ่วงดุล อำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตามตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา นั้นเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติงาน

⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 241.

สอดคล้องกับแนวนโยบาย ยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนหลักกฎหมายต่าง ๆ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญต่อการบริหารประเทศ ดังนั้นบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นควรมีที่มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชน อีกทั้งควรเป็นผู้ที่มีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากประชาชนอีกด้วย

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว สามารถเห็นได้ชัดในกรณีต่อไปนี้คือ ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ ให้แก้บทบัญญัติมาตรา มาตรา 159 วรรคหนึ่ง “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

แก้ไขเป็น “มาตรา 159 นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561

ปวิศร เลิศธรรมเทวี , ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ,กรุงเทพ, สำนักพิมพ์นิติธรรม พิมพ์ครั้งที่ 1, 2561
มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 ,กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557