

ที่มาของนายกรัฐมนตรี: ศึกษากรณีการได้มาของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2560



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE LOGICS OF PRIME MINISTER APPOINTMENT: THE STUDY OF PRIME MINISTER APPOINTMENT SUBJECT TO THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2560



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2018
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ที่มาของนายกรัฐมนตรี: ศึกษากรณีการได้มาของ
นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ
ปีพุทธศักราช 2560

โดย

น.ส.มณฑิตา รัตนวิโรจน์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุ่มปา)

มณฑิตา รัตนวิโรจน์ : ที่มาของนายกรัฐมนตรี: ศึกษากรณีการได้มาของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2560. (

THE LOGICS OF PRIME MINISTER APPOINTMENT: THE STUDY OF PRIME MINISTER APPOINTMENT SUBJECT TO THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2560) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

นายกรัฐมนตรีถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประเทศและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีย่อมจะต้องมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ซึ่งที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามบทเฉพาะกาลซึ่งใช้บังคับในระหว่าง 5 ปีแรก นับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ และในรูปแบบนี้ย่อมเป็นการเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนในทุกกรณี จึงนำมาสู่แนวคิดในการจัดกลไกและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและบริบทของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดในทางกฎหมายทางการเมือง (political norm) เพื่อใช้ในระยะเวลาสั้นเพื่อใช้ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ และสำหรับแนวคิดในทางกฎหมายที่ทางกฎหมาย (legal norm) เพื่อใช้ในระยะยาว ควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยมากขึ้น โดยกำหนดเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญ เช่น กำหนดให้พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงรายชื่อเดียว รวมทั้งจะต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลจะต้องเป็นผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นผลดีต่อประชาชน อันทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน และมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนได้อย่างแท้จริง

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5886008434 : MAJOR LAWS

KEYWORD:

Mantita Rattanaviroj :

THE LOGICS OF PRIME MINISTER APPOINTMENT: THE STUDY OF PRIME MINISTER APPOINTMENT SUBJECT TO THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2560. Advisor: Prof. Nantawat Boramanand, Ph.D.

Prime minister is a crucial position to a country and also exercises national authorities on behalf of people. Determining the selection process for prime minister is definitively related to people in some ways. Previously, a prime minister must be chosen from members of parliament because they are considered as true representatives of people in the democracy state. However, the transitory provision of the constitution B.E 2560 (2017) which enforced during the first five years since the first parliament formed under this constitution, the prime minister may not come from the list of candidates which informed by each party. As a result, it is a loophole for person who have no linkage with people can take the prime minister position.

To solve the mentioned problem, there are ideals for prime minister selection process in order to harmonize with democracy and Thai social context, such as political norm for a short term during the first five years dated from the first parliament formed under the constitution and legal norm in a long term that it is suggested to amend constitution provision in order to harmonize with Thai social context much more, by applying both mentioned ideals in constitution. For example, it should stipulate political parties to propose only one person to parliament for the selection process for prime minister. Furthermore, the prime minister under transitory provision must come from the list of candidate which informed by each party. As a result, prime minister is truly accepted by people and connected with them.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2018

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เพราะความเมตตาของศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้เขียน โดยตลอดเวลาที่ผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ ท่านได้คอยแนะนำ ให้คำปรึกษา และให้ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ อีกทั้งยังช่วยผู้เขียนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าของท่านเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ ท่านทั้งสองยังช่วยเหลือให้คำแนะนำและแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนออกมาสมบูรณ์ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณบุคคลในครอบครัว พันตำรวจเอกไวยวุฒิ รัตนวิโรจน์ นางวารภรณ์ รัตนวิโรจน์ พันโทเสงี่ยม งามสอาด และนางสำรวย งามสอาด ที่เปิดโอกาสให้ผู้เขียนได้รับการศึกษาพร้อมกับให้ทุนทรัพย์และกำลังใจเสมอมา และขอขอบคุณนางสาวอริสรา รัตนวิโรจน์ นายชัยศ อุดมกิจธนกุล และนายวิฑูร กานตอภา ที่เป็นกำลังใจและคอยรับฟังในยามทุกข์และยามสุขเสมอมา

นอกจากนี้ ขอกราบขอบพระคุณ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานในสายงานกำกับกฎเกณฑ์และกฎหมายทุกท่านที่คอยช่วยเหลือ ให้กำลังใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งมิตรภาพที่ดีงามมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบให้แก่บุคคลที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ผ่านเข้ามาในชีวิต แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

มณฑิตา รัตนวิโรจน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	8
1.4 สมมติฐาน.....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี.....	9
2.1 ความหมายของประชาธิปไตย.....	9
2.2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย.....	12
2.2.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน.....	12
2.2.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ.....	14
2.2.3 อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา.....	15
2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	15
2.3.1 ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจ.....	16
2.3.2 สาระสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจ.....	17
2.3.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด.....	18

2.3.2.2	หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด	18
2.3.3	การดำรงตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	19
2.4	แนวคิดเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมือง	21
2.4.1	การคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมือง.....	21
2.4.1.1	การสืบทอดตำแหน่งทางสายโลหิต (L' Héritéité).....	22
2.4.1.2	การให้ผู้ทรงอำนาจในปัจจุบันเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะสืบทอดตำแหน่งแทน (La Cooptation).....	22
2.4.1.3	การเลือกตั้ง (l' élection).....	22
2.4.2	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมือง	25
2.5	การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา	27
2.5.1	ลักษณะการปกครองในระบอบรัฐสภา	28
2.5.2	ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภา	28
2.5.3	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระบอบรัฐสภา	30
2.6	การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี	30
2.6.1	ลักษณะการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี.....	31
2.6.2	ความเป็นมาของการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี	31
2.6.3	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี	32
2.6.4	แนวคิดของระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีในต่างประเทศ	33
บทที่ 3	พัฒนาการและการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	42
3.1	การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในสภาวะปกติ	42
3.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่มีได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	43

3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	44
3.2 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการรัฐประหาร	46
3.2.1 กรณีหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรี.....	48
3.2.2 กรณีหัวหน้าคณะรัฐประหารมิได้เป็นนายกรัฐมนตรี	52
3.3 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในวิกฤตการณ์ทางการเมือง	56
3.3.1 กรณีวิกฤตการณ์ทางการเมือง พ.ศ.2516	56
3.3.2 กรณีประธานรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร.....	58
3.4 ข้อเสนอให้มีนายกรัฐมนตรีพระราชทาน	64
3.5 ปัญหาของวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย	69
3.5.1 นายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภา.....	70
3.5.2 นายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างน้อยในสภา	72
3.5.3 นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากประชาชน.....	74
บทที่ 4 วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	77
4.1 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	77
4.1.1 การกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี	78
4.1.2 การให้ความเห็นชอบแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี	83
4.2 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล	90
บทที่ 5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	112
5.1 ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	112
5.2 ที่มาของนายกรัฐมนตรีและความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง.....	121
5.3 ที่มาของนายกรัฐมนตรีและความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ	123

5.4 ที่มาของนายกรัฐมนตรีกับการยอมรับของประชาชน.....	125
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	129
6.1 บทสรุป.....	129
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	133
บรรณานุกรม.....	138
ประวัติผู้เขียน.....	142



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 คณะราษฎรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2474 และยกร่างรัฐธรรมนูญ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เพื่อเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในเวลาต่อมา¹ ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ ก่อนที่จะมีฉบับที่ 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยกว่า 85 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นระบบรัฐสภา (Parliament) แบบสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ผ่านมามีได้กำหนดวิธีการได้มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดยจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 10 คน อย่างมาก 18 คน และในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานพฤษสภาและประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ²

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 25 คน

¹ กอบโชค จันททรัพย์, "การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 57-58.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 66

ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี³

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 14 คน อย่างมาก 28 คน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี⁴

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 30 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁵

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 14 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี⁶

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 18 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁷

(2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 14 คน อย่างมาก 24 คน โดยในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁸ และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 14 คนนั้น จะต้องเลือกจาก

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 140

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 มาตรา 81

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 139

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 146

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 46

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้น จะเลือกจากผู้ที่เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้⁹

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 30 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี¹⁰

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี¹¹

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี¹² และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง อีกทั้ง มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹³ และเมื่อดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว จะต้องพ้นจากความ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁴

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 47

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 มาตรา 3

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 204 ประกอบมาตรา 118(7)

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน โดยนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 8 ปี มิได้¹⁵ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องมีส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง อีกทั้ง มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁶

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ประเทศไทยไม่มีการกำหนดกระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้โดยแจ้งชัดแต่อย่างไร แต่ตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีของไทยนั้นเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติว่า ประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี เป็นผู้นำรายชื่อของบุคคลที่มีเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี กราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้กำหนดกระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยไว้เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า จะต้องมีการลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร¹⁷

อย่างไรก็ดี สาเหตุหลักอันนำมาสู่แนวคิดที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีสาเหตุที่สำคัญมาจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พุทธศักราช 2535 หรือที่เรียกว่า “พฤษภาทมิฬ” กล่าวคือ ประชาชนจำนวนมากไม่พอใจในการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร โดยสาเหตุหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นสามารถเลือก พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่มิได้ห้ามบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้ และถือเป็นการสืบทอดอำนาจให้แก่บุคคลใน

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 172

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 365.

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เป็นนายกรัฐมนตรีได้ เช่นเดียวกับคณะปฏิวัติ รัฐประหารในอดีต จึงทำให้เกิดกระแสเรียกร้องจากประชาชนว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น จนกลายเป็นกระแสความคิดหลักของสังคมไทย ต่อมา ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 วรรคสอง โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นที่มาที่ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. ในกรณีทั่วไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้คงไว้ซึ่งหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา คือ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁸

2. หลักการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล สำหรับบังคับใช้ในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีสาระสำคัญว่า ในกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ไม่ว่าด้วยเหตุใด สมาชิกทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้มิตัดยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ และรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภามีมติให้ยกเว้นได้¹⁹

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272

อย่างไรก็ดี ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่มาก นอกจากจะเป็นหัวหน้ารัฐบาลแล้ว ยังเป็นผู้นำฝ่ายบริหารอีกด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงจึงควรจะต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยให้มากที่สุด กล่าวคือ บุคคลผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนให้ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ในสภา และมีการลงมติอย่างเปิดเผยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงจะสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ว่า พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 รายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนสามารถทราบได้ว่าบุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปเมื่อพรรคการเมืองพรรคนั้นๆ ณะการเลือกตั้งแล้วนั้นก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา 272 ในหมวดบทเฉพาะกาล มีขึ้นเพื่อเป็นการเปิดช่องทางให้รัฐสภาลงมติยกเลิกหลักการดังกล่าวได้ เพื่อเปิดทางให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มีรายชื่อตามที่พรรคการเมืองได้เสนอไว้ได้ และเปิดช่องให้บุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อย่างไรก็ดี วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบดังกล่าวย่อมพบปัญหาดังนี้

1. ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ จะกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องส่งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งล่วงหน้า ไม่เกิน 3 รายชื่อก่อนปิดรับสมัครเลือกตั้ง²⁰ ก็ตาม แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดไว้ชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²¹ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²² ดังนั้น บุคคลที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบดังกล่าวย่อมเป็นบุคคลใดก็ได้ ซึ่งอาจไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

2. ตามความที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลทำยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ กำหนดให้ ในกรณีที่ไม่มีอาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อได้ ไม่ว่าเพราะเหตุใด สมาชิกทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 88

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171

เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้มิตยยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ และรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภามีมติให้ยกเว้นได้²³ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐสภาจะมีมิตยยกเว้นหลักการเดิมได้นั้น ไม่เพียงแต่ใช้คะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องใช้คะแนนเสียงจากสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมด้วย

แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่สมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมาจากการที่คณะกรรมการแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา²⁴ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับให้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อยกเว้นดังกล่าวได้ ย่อมถือเป็นช่องให้บุคคลที่มีได้มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระยะ 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกได้

3. หลักการที่กำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคละไม่เกิน 3 รายชื่อ อาจมีผลดีต่อประชาชนที่ได้รับทราบล่วงหน้าว่าบุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งง่ายต่อการเลือกตั้งของประชาชน แต่หลักการดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อไว้เท่านั้น เพราะหากรายชื่อที่ถูกเสนอนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และหากผลการเลือกตั้งปรากฏว่า แพ้การเลือกตั้ง บุคคลเหล่านั้นก็จะไม่มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เลย แต่จะต้องนำรายชื่อเหล่านั้นมาเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรรับรองเป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้ดูไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการและการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269(1)(ข)

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทาง วิธีการ หรือหลักเกณฑ์ที่ควรนำมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.4 สมมติฐาน

นายกรัฐมนตรีถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประเทศและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ย่อมขัดต่อหลักรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสารในรูปแบบปฐมภูมิ (primary resource) และทุติยภูมิ (secondary resource) โดยดำเนินการวิจัยจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งวารสาร บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ความเห็นทางวิชาการ และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงพัฒนาการและการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. ทำให้ทราบถึงแนวทาง วิธีการ หรือหลักเกณฑ์ที่ควรนำมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีถือเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีความสำคัญ เพราะเป็นหัวหน้ารัฐบาลและเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติให้เป็นไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อย จึงถือได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของรัฐ ดังนั้น ในการได้มาซึ่งบุคคลผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะต้องมีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างชอบธรรม และสามารถบริหารจัดการรัฐในฐานะตัวแทนของประชาชนได้ ในบทนี้ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงแนวคิดและหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมือง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา รวมถึงการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี

2.1 ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึงหมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ ดังนั้น คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” หากพิจารณาจากพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่าเป็น “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”²⁵

หากพิจารณาถึงคำนิยามและความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ในอดีตนั้น มีรากฐานมาจากยุคกรีกโบราณคำว่า “Demokratia” ซึ่งหมายความว่า การปกครองโดยประชาชน กล่าวคือ ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐ และประชาชนถือเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยของรัฐนั่นเอง โดยประชาชนทุกคนในรัฐมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นๆ²⁶ ดังนั้น การกระทำของรัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองใดๆ ย่อมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนเสียงข้างมากเท่านั้นในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ปกครองที่แท้จริง โดยรัฐจะต้องให้การยอมรับและเคารพโดยการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

²⁵ ปรีดี พนมยงค์, “ประชาธิปไตย” เบื้องต้นสำหรับสามัญชน. [ออนไลน์], 31 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1099>.

²⁶ กอบโชค จันทรสัพพท์, “การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย,” หน้า 20.

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเชื่อว่าพลเมืองทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น พลเมืองทุกคนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง การจำกัดสิทธิของพลเมืองจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและถือว่าเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น เช่นนั้นแล้ว ระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าประชาชนเป็นแหล่งที่มาของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือที่เรียกตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจทั้งหลายขององค์กรผู้ทรงอำนาจทางการเมืองต่างๆ ย่อมจะต้องมีรากฐานมาจากเจตจำนงของประชาชน ซึ่งอาจแสดงออกได้ในรูปแบบของการเลือกตั้งผู้แทน หรือการแสดงประชามติ (Referendum) นอกจากนั้น ตามหลักการเช่นนี้แล้ว ทำให้กระบวนการทางการเมืองต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่องค์กรตัดสินใจทางการเมืองหรือรัฐบาล หรือที่เรียกว่าเป็นกระบวนการจากข้างล่างขึ้นไปสู่เบื้องบน ดังนั้น นโยบายในการบริหารประเทศของรัฐบาลจะต้องมีรากฐานของประชาชนเป็นสำคัญ²⁷

เมื่อประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นแล้ว การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในทางการเมืองอาจสามารถกระทำได้โดยการแสดงมติโดยตรง หรือเรียกได้ว่า “ประชามติ” หมายความว่า ประชาชนออกเสียงโดยตรงในวิถีทางการเมืองของรัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจบัญญัติกฎหมาย การแต่งตั้งและควบคุมรัฐบาล รวมถึงในส่วนของอำนาจตุลาการ หรืออาจกระทำได้โดยวิธีการแสดงมติโดยผ่านตัวแทนของประชาชน หรือที่เรียกว่าผู้แทนราษฎร (Representative) กล่าวคือ ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งสามารถใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนมีอยู่โดยการเลือกตัวแทนที่ตนไว้วางใจให้เข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมาย หรือให้ความเห็นชอบในการบริหารจัดการบ้านเมืองต่างๆ ได้²⁸ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการแสดงมติโดยประชาชนเอง หรือเป็นการแสดงมติผ่านผู้แทนของประชาชนก็ตาม ล้วนถือเป็นการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นหัวใจหลักของการปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่มนุษย์ตามกฎหมายธรรมชาตินั้นมีความเสมอภาคและมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิและหน้าที่ตามธรรมชาติของทุกคนที่เกิดมาเป็นมนุษย์ คือ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งมนุษย์จะต้องใช้พร้อมกันกับหน้าที่มิให้เกิดความเสียหายแก่คนอื่น²⁹ การปกครองของรัฐจึงต้องให้ความเคารพคุณค่าของมนุษย์ทุกๆ คนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในการใช้อำนาจอธิปไตยและจะต้องปกครองประเทศชาติ

²⁷ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า 156-157.

²⁸ ปรีดี พนมยงค์, “ประชาธิปไตย” เบื้องต้นสำหรับสามัญชน. [ออนไลน์], 31 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1099>.

²⁹ เรื่องเดียวกัน

ร่วมกันผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงถือได้ว่า ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้การปกครองที่ทรงอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

ถึงแม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับว่าการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละคนสามารถแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมก่อตั้งเจตนารมณ์ทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ก็ตาม แต่เป็นไปได้ยากที่ประชาชนทุกคนจะเห็นพ้องต้องตรงกันเสมอไป ดังนั้น ความคิดเห็นที่แตกต่างจึงอาจเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจึงจะต้องยึดถือตามเจตนารมณ์ของราษฎรจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือกล่าวได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เป็นไปตามฝ่ายข้างมากหรือเสียงข้างมาก (The Rule of Majority) ซึ่งฝ่ายข้างน้อยต้องยอมรับและผูกพันฝ่ายข้างน้อย ซึ่งการปกครองโดยคนหมู่มากหรือประชาธิปไตยนั้นถือเป็นการปกครองที่แย่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับการปกครองแบบเผด็จการ³⁰

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนแต่ละคน ทุกคนล้วนเสมอภาคและมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนฝ่ายข้างมากต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝ่ายข้างน้อยด้วย กล่าวคือ ประชาชนฝ่ายข้างน้อยยังคงมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากฝ่ายข้างมาก หรือต้องยอมรับให้ประชาชนฝ่ายข้างน้อยมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากประชาชนฝ่ายข้างมากได้ และประชาชนฝ่ายข้างมากจะไปกดขี่ข่มเหงประชาชนฝ่ายข้างน้อยมิได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นการปกครองในรูปแบบเผด็จการฝ่ายข้างมากในที่สุด³¹

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองโดยการตั้งตัวแทนขึ้นมาแสดงเจตนารมณ์แทนประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย³² โดยผู้แทนของประชาชนที่ได้รับเสียงข้างมากจะใช้อำนาจตัดสินใจกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย³³ และจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนด้วย³⁴ จึงจะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

³⁰ Frank Cunningham, *Theories of Democracy: A Critical Introduction* (London: Routledge, 2002), p. 7.

³¹ ฌานีท์ สันตะพันธุ์, *วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง : แนวทางการสร้างสังคมประชาธิปไตย*. [ออนไลน์], 31 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1117>.

³² Frank Cunningham, *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, p. 3.

³³ อมร รักชาติยศ และคณะ, *ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแนวทางการปกครองหลายประเทศ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 3.

³⁴ สัมภาษณ์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "76 ปีประชาธิปไตยไทยกับการเมืองภาคประชาชน," *มูลนิธิปีที่ 5 ฉบับที่ 6* (2551): 8.

2.2 แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐคือ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เพราะเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศโดยเป็นอำนาจที่จะบังคับให้ประชาชนภายในรัฐปฏิบัติตามหรือดเว้นปฏิบัติ และยังใช้ในการอ้างสิทธิเพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มอำนาจอื่น ๆ เข้ามามีอำนาจเหนือพื้นที่ที่รัฐนั้น ๆ อ้างอำนาจอธิปไตยอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออำนาจอธิปไตยคืออำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอทางกฎหมายที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Final Legal Authority) โดยอำนาจอเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นจะขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเป็นสำคัญ³⁵ ฉะนั้นแล้ว จึงถือได้ว่า อำนาจอธิปไตยถือเป็นอำนาจอสูงสุดการปกครองประเทศชาติในระบอบประชาธิปไตย โดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติขององค์กรใดหรือบุคคลใดก็ตาม³⁶

อย่างไรก็ตาม โดยปกติอำนาจอธิปไตยจะถูกจำแนกการใช้อำนาจอในการบัญญัติกฎหมาย หรือ “อำนาจอนิติบัญญัติ” อำนาจอในการบริหารจัดการประเทศ หรือ “อำนาจอบริหาร” และอำนาจอในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หรือ “อำนาจอตุลาการ” เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุด ผู้ที่ใช้อำนาจอนี้จึงมีอำนาจอมากที่สุด ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันเสรีภาพของประชาชนว่าจะได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจอรัฐ จึงต้องจำแนกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน โดยมีหลักการที่สำคัญว่า ผู้ใช้อำนาจอทั้ง 3 ส่วนนั้นสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ (Check and Balance) ด้วยความเชื่อที่ว่าอำนาจอต้องควบคุมอำนาจอด้วยกันเองจึงจะได้ผล ดังนี้ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา

2.2.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ได้อธิบายว่า รัฐจะดำเนินไปได้จะต้องมีอำนาจอปกครองสูงสุด เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”³⁷ และได้ให้คำนิยามลักษณะของอำนาจอธิปไตยว่า เป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ ไม่มีอำนาจออื่นใดที่จะยิ่งใหญ่หรือสูงไปกว่าอำนาจอธิปไตยนี้ และย่อมไม่อาจจะขัดหรือแย้งกับอำนาจอธิปไตย โดยอำนาจอนี้แสดงออกได้โดยการบัญญัติและยกเลิกกฎหมาย โดยผู้มีอำนาจอสูงสุด³⁸

³⁵ ชำนาญ จันทร์เรือง, อำนาจอตุลาการกับอำนาจอธิปไตยของปวงชน. [ออนไลน์], 31 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1021>.

³⁶ เรื่องเดียวกัน

³⁷ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 98.

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 30.

เนื้อหาของสาระของอำนาจอธิปไตยคือ อำนาจอันที่ จะตรากฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย และแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าอำนาจอธิบัญญัติ ความสำคัญของความคิดของฌอง โบบแตง คือ ความคิดของเขามีส่วนในการอธิบายความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของอำนาจรัฐของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งเพิ่งจะแยกตัวเป็นอิสระไม่ยอมอยู่ภายใต้อาณัติของศาสนจักรคริสเตียน กล่าวคือ เป็นรัฐที่มีอำนาจอันสมบูรณ์ และเป็นนิรันดร์ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยอำนาจอื่นใดอีก นอกจากอำนาจของรัฐนั่นเอง ดังนั้น ในเมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตย รัฐนั้นย่อมมีอำนาจอธิปไตยและเป็นนิรันดร์³⁹

อำนาจอธิปไตยนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการเกิดรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือ รัฐจำเป็นต้องมีอำนาจอธิปไตย โดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรือการควบคุมโดยองค์กรหรือบุคคลทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยคือรากฐานที่แสดงถึงอำนาจอันชอบธรรมในการแสดงสิทธิในการป้องกันเพื่อคุ้มครองความสงบสุขของคนในรัฐ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ย่อมถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุดในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าผู้ที่มีอำนาจอธิปไตยสูงสุดดังกล่าวนี้ คือ ประชาชน โดยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

อย่างไรก็ดี ตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งถือเป็นกลุ่มบุคคลส่วนมากในรัฐแล้วนั้น ประชาชนย่อมจะต้องสละสิทธิและเสรีภาพที่ตนพึงมีอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกันตามธรรมชาติบางประการไปยังผู้ปกครองเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองดูแลประชาชนในสังคมนั้น ๆ หรือกล่าวได้ว่า เป็นการมอบอำนาจอธิปไตยสูงสุดภายในรัฐไปยังผู้ปกครองเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในสังคม อันเป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมตามแนวคิดของฌอง ฌาก รุสโซ (Jean Jacques Rousseau)

ฌอง ฌาก รุสโซ เห็นว่า การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น โดยสัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำกับคนอื่น ๆ ว่า เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนั้น และเราก็จะได้รับส่วนในในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง ซึ่งรัฐอธิปไตยของฌอง ฌาก รุสโซ ได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งมวล ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคมนั้น ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันนี้จึงอาจแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคนได้ แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด

³⁹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 98-99.

และไม่มีทางขัดกับประโยชน์ของสมาชิกแต่ละคนได้ ลักษณะของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมในทัศนะของฌอง ฌาค รูสโซ คือเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้ ลบล้างมิได้ โอนมิได้ แบ่งแยกมิได้ และไม่สิ้นสูญเสื่อมคลาย⁴⁰

ฌอง ฌาค รูสโซ เห็นว่า ภายหลังจากที่มีสัญญาประชาคมแล้ว สังคมจะมีอิสระเสรีภาพ เพราะแต่ละคนยอมสละเสรีภาพให้ทุกคน และมีผลเท่ากับตนเองเชื่อฟังตนเอง โดยยอมอยู่ใต้เจตนารมณ์ร่วมกัน เสรีภาพที่เกิดขึ้นใหม่นี้ไม่ใช่เสรีภาพตามธรรมชาติ แต่เป็นเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมก่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด⁴¹ ประชาชนยอมให้ถูกปกครองภายใต้การใช้อำนาจของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกโดยรัฐธรรมนูญ⁴² ทั้งนี้ การมอบสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติให้รัฐเพื่อดูแลความสงบสุขของสังคม และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนทุกคน

2.2.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ซีเอเยส์ (Sieyès) เป็นนักปรัชญาผู้มองว่า การคุ้มครองเสรีภาพที่ดีนั้นจะมีขึ้นได้ในระบอบที่อำนาจอธิปไตยให้อ่อนตัวลง และการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่มองเดสกีเออเสนอนั้นเป็นสิ่งที่ถูก แต่สิ่งที่ซีเอเยส์เสนอใหม่ในทฤษฎีกฎหมายมหาชน คือ การแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง โดยอำนาจแรกนั้นคืออำนาจที่เป็นของชาติซึ่งอาจมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นเพื่อปกครองประเทศ ดังนั้น อำนาจนี้จึงสูงสุด ไม่มีข้อจำกัด หรือข้อผูกมัดโดยกฎเกณฑ์ใดๆ ที่มีอยู่ก่อนเลย ต่างจากอำนาจที่สองซึ่งถือว่าเป็นอำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกจำกัด และกำหนดขอบเขตโดยรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งองค์กรนั้นๆขึ้น⁴³

ซีเอเยส์มองว่า ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งใด และเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกฎหมายในตัวเอง และชาติเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของพลเมือง เจตนารมณ์ของชาติเท่านั้นที่สามารถออกกฎหมายได้ โดยผ่านสภาที่ผู้แทนสามัญชนมีจำนวนเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่แท้จริงของสามัญชนในชาติ จะเห็นได้ว่า ซีเอเยส์มองว่า เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชน

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ, หน้า 53.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

⁴² Louis Henkin, *Constitution, Democracy, and Foreign Affairs* (New York: Columbia University Press, 1990), p. 5.

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ, หน้า 58.

นั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือก แต่มีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่⁴⁴

2.2.3 อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา

แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาปรากฏขึ้นในอังกฤษ โดยเกิดจากเหตุการณ์ที่เป็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่กษัตริย์พยายามที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว หากแต่ทุกครั้งก็จะถูกต่อต้านจากรัฐสภา ซึ่งได้ต่อสู้กับอำนาจของกษัตริย์เป็นผลสำเร็จมาโดยตลอด ส่งผลเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์มิให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงขึ้นได้ในอังกฤษ และหลังจากการปฏิวัติอันรุ่งเรือง (Glorious Revolution) ก็ถือว่ารัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดแต่ผู้เดียวไม่ใช่กษัตริย์อีก โดยเหตุนี้ อังกฤษจึงถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาสูงสุดของอำนาจการปกครองและสามารถออกกฎหมายใดๆ ได้อย่างกว้างขวาง จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจของรัฐสภาอังกฤษไม่มีขีดจำกัด อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐสภาไม่ได้สูงสุดเด็ดขาดเสียทีเดียว แต่จะถูกจำกัดได้ก็โดยอำนาจของประชาชนเท่านั้น โดยไม่อาจถูกจำกัดโดยองค์กรอื่นได้⁴⁵

2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ โดยเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐเพื่อไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด และเพื่อเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการใช้อำนาจตามอำเภอใจ⁴⁶ หลักนิติรัฐเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นจากทุกคนและทุกคนยอมรับและเป็นกฎที่ทุกคนปฏิบัติตาม โดยรัฐบาลต้องยึดหลักนิติรัฐในการปกครองประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรอยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐบาลจะตัดสินใจและหรือดำเนินการใดๆ ควรสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่ รัฐไม่ควรทำสิ่งใดตามอำเภอใจ รวมถึงรัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่พลเมืองทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด⁴⁷

แนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นทฤษฎีอันเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) แนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นปรัชญาทางการเมืองที่

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน

⁴⁵ ชาลส์ ฮิวสัน, *กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2557), หน้า 248.

⁴⁶ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, หน้า 176-177.

⁴⁷ วุฒิสภา ดันไชย และคณะ, *ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 62.

ป้องกันมิให้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือเพียงแต่องค์กรเดียวเพื่อผูกขาดอำนาจอธิปไตยไว้

หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้รวมอำนาจอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะหากมีการให้อำนาจไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้ว บุคคลหรือองค์กรนั้นย่อมมีอำนาจโดยเด็ดขาด และผูกขาดอำนาจไว้โดยปราศจากการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจ จนในที่สุด อาจมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ จึงเกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้น โดยแนวความคิดอันเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยนั้นเริ่มปรากฏในศตวรรษที่ 18 โดยนักปรัชญาทางการเมือง เช่น จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ เป็นต้น

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของจอห์น ล็อก สืบเนื่องมาจากแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม โดยเขามองสังคมว่าเป็นสิ่งที่แยกจากมนุษย์ไม่ได้เลย และการที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันนั้นอาจมีการล่วงล้ำสิทธิ และเสรีภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมีโดยเท่าเทียมกันได้ ดังนั้น เมื่อมนุษย์และสังคมไม่สามารถแยกจากกันได้ ทำให้มนุษย์เข้าร่วมทำสัญญาระหว่างกัน เรียกว่า สัญญาประชาคม (Social Contract) โดยเขาให้ความเห็นว่า การที่มนุษย์แต่ละคนยินยอมสละเสรีภาพของตนบางประการเพื่อบังคับกันโดยกฎหมายนั้น มนุษย์ทำได้สละสิทธิเสรีภาพทั้งหมดให้แก่สังคมไม่ ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานยังคงเป็นของมนุษย์ที่แท้จริง

จากแนวคิดสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก นี้เอง เป็นแนวคิดที่นำมาซึ่งแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรของรัฐทั้งหลายที่ทำหน้าที่ผู้ปกครอง เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าสิทธิเสรีภาพยังคงเป็นของประชาชน และสิทธิเสรีภาพยังคงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย รวมทั้งเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้เป็นไปในทางที่มิชอบ จึงจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลจัดการการใช้อำนาจรัฐ หากแต่มีองค์กรเพียงองค์กรเดียวเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจในการบริหารจัดการรัฐนั้นคงเป็นการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแนวความคิดสัญญาประชาคมคงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง ล็อกจึงเสนอให้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐออกจากกันอย่างชัดเจน⁴⁸

2.3.1 ความหมายของการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกีเออมองว่า ในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง รัฐบาลที่ดี

⁴⁸ สมบัติ จารงธัญวงศ์, การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2553), หน้า 171.

จะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรต่างกัน กล่าวคือ เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพก็จะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร⁴⁹ ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นหลักการพื้นฐานอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.3.2 สารสำคัญของ การแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นแนวคิดที่ทำให้การใช้อำนาจได้รับการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อันเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน โดยอำนาจทั้งสามนั้นมีได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่จะต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง และเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจของรัฐที่มีอยู่อย่างไม่มีขีดจำกัด ตามแนวความคิดที่ว่า “บุคคลใดก็ตามที่มีอำนาจ ย่อมใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบทั้งสิ้น” ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด⁵⁰

การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมาย หรือบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น ในการใช้อำนาจอธิปไตยส่วนนี้จึงต้องเป็นคนละองค์กรกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก็คือองค์กรฝ่ายบริหาร เพราะหากปล่อยให้องค์กรฝ่ายผู้ใช้อำนาจออกกฎหมายเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ไม่อาจถือว่าเป็นการถ่วงดุลอำนาจแต่อย่างใด แต่จะทำให้เกิดการบัญญัติกฎหมายไปในทางที่ผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารได้ประโยชน์ และเป็นการเอื้อประโยชน์ในการใช้อำนาจ นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามหลักการประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง รวมทั้งองค์กรฝ่ายตุลาการย่อมจะต้องทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอย่างอิสระ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรใดๆ ทั้งสิ้น การแบ่งแยกอำนาจทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามจะต้องใช้อำนาจในส่วนของตนโดยอิสระจากกัน และองค์กรฝ่ายตุลาการสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารได้

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ”

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาความการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ, หน้า 56.

⁵⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. [ออนไลน์], 1 มกราคม 2560. แหล่งที่มา

(Funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (Personelle Gewaltenteilung) ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบ กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจ โดยไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ และในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ⁵¹

2.3.2.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด

การแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัดนั้น การที่องค์กรผู้ใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมักจะไม่ค่อยเข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นมากเท่าไรนัก โดยแต่ละองค์กรจะใช้อำนาจอย่างอิสระจากกันโดยเด็ดขาด และการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัดนี้ ย่อมมีการถ่วงดุลและคานกันค่อนข้างน้อย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดี โดยมีสภาองเกรสเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และให้มีอำนาจตรากฎหมายเฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยมีประธานาธิบดีใช้อำนาจบริหาร สภาองเกรสไม่มีอำนาจในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี และประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา รวมทั้งสมาชิกสภาองเกรสจะดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่นของสหรัฐก็ถูกห้ามไม่ให้สมาชิกสภาองเกรสอีกด้วย โดยข้อห้ามนี้ ห้ามเฉพาะการควบสองตำแหน่งในขณะเดียวกัน แต่หากเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีเสนอแต่งตั้งสมาชิกสภาองเกรสคนใดคนหนึ่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลของประธานาธิบดี การแต่งตั้งเช่นนี้สามารถกระทำได้ แต่สมาชิกสภาองเกรสผู้นั้นจะต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในรัฐบาลเท่านั้น⁵²

2.3.2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด

การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัดเกิดขึ้นในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดดังกล่าว ไม่เพียงแต่กำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละองค์กรมีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเป็นอำนาจหลักเท่านั้น แต่องค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นสามารถมีอำนาจใช้อำนาจอื่นได้ และบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรใดแล้ว ย่อมสามารถ

⁵¹ เรื่องเดียวกัน

⁵² มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557), หน้า 32-33.

ดำรงตำแหน่งอีกองค์กรหนึ่งทับซ้อนกันได้ เช่น ในการปกครองของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารก็อาจใช้อำนาจในการออกกฎหมายได้หากมีพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับ รวมทั้งในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารได้ หรือในกรณีที่รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ย่อมมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและในขณะเดียวกันก็มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลด้วย โดยในกิจกรรมที่สำคัญรัฐบาลจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน เช่น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะต้องทำเป็นร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้รัฐบาลให้ความเห็นชอบเป็นรายปี เป็นต้น ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลนั้น รัฐสภามีอำนาจในการยื่นกระทู้ถามการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนมีอำนาจในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีอำนาจในการถ่วงดุลรัฐสภาโดยรัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภา เป็นต้น ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาส่วนใหญ่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัดในการปกครองประเทศ ดังนั้น ในการตุลและคานอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหลายจึงมีไม่มากนัก⁵³

2.3.3 การดำรงตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

จากแนวคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจของรัฐที่ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 อำนาจตามที่ได้กล่าวในข้างต้นนั้น มองเดสกีเออมองว่า รัฐที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรต่างกัน ความมุ่งหมายของมองเดสกีเออในการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เจตนาที่แท้จริงของมองเดสกีเออไม่ใช่อธิบายว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้กับองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆก็เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว⁵⁴ อย่างไรก็ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในหลักนิติรัฐซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ ทำให้การใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้จะต้องเป็นไปโดยชอบธรรมแก่ประชาชน ดังนี้

1.) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำทางปกครองของรัฐ

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ที่กระทำต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการให้กระทำ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจน กล่าวคือ หากไม่มีกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดเจนรับรองให้รัฐสามารถกระทำการใดได้นั้น รัฐไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ หรือกล่าวได้ว่า เป็นไปตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”⁵⁵

2.) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ

การกระทำทางนิติบัญญัติ คือ การใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติในนิติรัฐมีอยู่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ เว้นแต่ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ และกฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ต้องออกโดยประชาชนหรือองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน⁵⁶

3.) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ

การกระทำทางตุลาการคือ การใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีต่างๆ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางฝ่ายตุลาการในนิติรัฐ คือ มีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการ เพราะตุลาการเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ตุลาการยังจะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ ตุลาการจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีไปตามตัวบทกฎหมาย⁵⁷

อย่างไรก็ดี บทบาทโดยธรรมชาติของฝ่ายนิติบัญญัติคือ การมอบภารกิจให้ (Delegation) รัฐสภาตัดสินใจว่า กิจการบ้านเมืองควรดำเนินไปในทิศทางใด รัฐบาลก็จะดำเนินการตามนั้น กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ การมอบหมายภารกิจดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ไปจนถึงการตอบกระทู้ถามนั่นเอง⁵⁸ ดังนั้น เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้ การใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงต้องมีการดูแลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

⁵⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และสุริ พวงศ์เจริญ, แนวทางการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม⁵⁹ โดยเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนจะต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วม และการเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ประชาชนที่เข้าร่วมจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน รวมทั้งประชาชนจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้โดยเท่าเทียมกัน⁶⁰

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองในฐานะที่เป็นพลเมืองผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ การคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมือง เนื่องจากในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยย่อมเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใต้การปกครองได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ปกครองของตนได้โดยอิสระ

ดังนั้น ในการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นวิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ย่อมมีวิธีการคัดเลือกหลายวิธีด้วยกัน ซึ่งในที่นี้ จะขอกล่าวถึงการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมือง

2.4.1 การคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมือง

การเข้าดำรงตำแหน่งของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเข้าดำรงตำแหน่งใดก็ตาม ย่อมจะต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกด้วยกันทั้งสิ้น โดยจำแนกรูปแบบการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองได้ดังนี้

⁵⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 15.

⁶⁰ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2552), หน้า 16.

2.4.1.1 การสืบทอดตำแหน่งทางสายโลหิต (L' Héritité)

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์บางประการอันทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่อาจดำรงตำแหน่งได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็กรณีถึงแก่กรรม หรือลาออกจากตำแหน่ง ย่อมจะต้องมีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนเสมอ กล่าวคือ เป็นการสืบทอดตำแหน่งทางการเมืองตามหลักการสืบทอดสายโลหิต ซึ่งถือเป็นการกำหนดตัวบุคคลซึ่งจะสืบทอดตำแหน่งหรือทายาทไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว โดยที่ผู้อยู่ใต้การปกครองไม่มีโอกาสเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองคนต่อไปได้เลย⁶¹

2.4.1.2 การให้ผู้ทรงอำนาจในปัจจุบันเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะสืบทอดตำแหน่งแทน (La Cooptation)

การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะสืบทอดอำนาจนั้น ถือเป็วิธีที่ไม่เป็นที่นิยมในปัจจุบัน โดยวิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนต่อไปในรูแบบนี้ ผู้ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันย่อมรู้ถึงสภาพปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และคุณลักษณะของผู้ที่จะสืบทอดตำแหน่ง และทำให้เกิดความต่อเนื่องของการปฏิบัติงาน แต่การได้มาซึ่งผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในวิธีดังกล่าวนี้ อาจนำไปสู่การปกครองในระบอบมาตยธิปไตยทางการเมือง เนื่องจากประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงย่อมไม่อาจคัดเลือกหรือมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองได้แม้แต่น้อย ดังนั้น จึงไม่อาจถือว่าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง⁶²

2.4.1.3 การเลือกตั้ง (l' élection)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันมักจะใช้รูปแบบการมีผู้แทน หรือที่เรียกว่า ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน⁶³ ดังนั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีคัดเลือกผู้แทนของประชาชนผ่านกระบวนการต่างๆ การเลือกตั้งเป็นวิธีการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย เป็นวิธีการที่แพร่หลายมากที่สุด และเป็นวิธีการเดียวที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีที่ชอบธรรม⁶⁴ การปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนทุกคนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐบาลของตน ดังนั้น เจตจำนงของประชาชนจึงเป็สิ่ง

⁶¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน วิชาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, หน้า 249.

⁶² เรื่องเดียวกัน

⁶³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2558), หน้า 21.

⁶⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน วิชาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, หน้า 249.

สำคัญต่ออำนาจรัฐบาล คือผู้จะมาเป็นรัฐบาลจะต้องได้อำนาจมาจากทางอื่นที่นอกเหนือจากประชาชนไม่ได้⁶⁵ โดยการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตยจะต้องวางอยู่บนหลักการดังต่อไปนี้

1.) การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลักษณะทั่วไป

(Universal Suffrage)

รัฐจะต้องกำหนดให้ราษฎรทุกคนสามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งได้ หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งที่ห้ามมิให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ ที่มีผลเป็นการตัดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม นอกจากนี้ การกำหนดให้การเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไปนั้น ไม่ได้หมายความว่าระบบกฎหมายจะไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขใดๆ ในทางเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งได้เลย การจำกัดขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งสามารถกระทำได้ หากมีเหตุผลยอมรับได้ว่าไม่ขัดกับหลักการเลือกตั้งทั่วไป⁶⁶

2.) การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสมอภาค (Equal Suffrage)

(Suffrage)

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเท่ากัน กล่าวคือ ทุกคะแนนเสียงจะต้องมีค่าเท่ากัน⁶⁷ หลักการเลือกตั้งเสมอภาคนี้เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยเพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ความสำคัญย่อมอยู่ที่ความเสมอภาค กล่าวคือ บุคคลทุกคนไม่ว่ามี ยากจน มีการศึกษา ทรัพย์สินหรือกำเนิดอย่างไรย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในการเลือกตั้งผู้แทนนี้ทุกคนก็ต้องมีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน

3.) การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยลับ (Secret Vote)

หลักการนี้กำหนดให้การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยที่ไม่มีผู้ใดนอกจากตัวผู้ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่จะทราบว่าตนได้ออกเสียงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อที่จะคุ้มครองผู้ออกคะแนนเสียงให้ไม่ต้องกังวลกับผลใดๆ ที่จะตามมาจากการออกเสียงลงคะแนนของตน เพราะจะไม่มีบุคคลใดทราบเลยว่าตน

⁶⁵ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, หน้า 162.

⁶⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557), หน้า 216.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน

ออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือเลือกพรรคการเมืองใด และเพื่อคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ของผู้ออกเสียงลงคะแนนผู้อื่นด้วย⁶⁸

4.) การเลือกตั้งโดยเสรี (Free Vote)

หลักการนี้กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจออกเสียงเลือกผู้แทนของตนโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือการบังคับข่มขู่โดยบุคคลอื่นใด ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจึงต้องกำหนดห้ามมิให้มีการใช้อิทธิพลใดๆ ครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ รัฐจะต้องไม่ใช้กลไกตลอดจนเครื่องมือต่างๆ ของรัฐเพื่อกระทำการอันเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองซึ่งเป็นรัฐบาลอยู่ในขณะที่มีการเลือกตั้ง⁶⁹

ดังนั้น กระบวนการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงผ่านกระบวนการเลือกตั้งนั้น เป็นวิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและปกครองดูแลบ้านเมืองและประชาชนของตน ดังนั้น การเลือกตั้งจึงถือเป็นการที่ผู้อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งก็คือประชาชน ได้ใช้สิทธิเลือกผู้ปกครองเพื่อเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนนั่นเอง

การใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบที่มีผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทน และประเทศไทยถือเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยใช้ระบบผู้แทน กล่าวคือ ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง หากแต่มอบให้ผู้แทนดำเนินการแทน การปกครองในรูปแบบนี้มีพื้นฐานว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจอปกครองนั้นมาจากประชาชน ในลักษณะเช่นนี้ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง แต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน หรือที่เรียกว่า “รัฐ” ดังนั้น บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยประชาชนมีความเสมอภาคในการออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้แทนของตน และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีความเสมอภาคที่จะมีสิทธิได้รับเลือกให้เข้าไป

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 217.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน

เป็นองค์กรของรัฐในการใช้อำนาจแทนประชาชน จึงถือว่า องค์กรของรัฐโดยเฉพาะรัฐสภามีเจตนารมณ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง⁷⁰

สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งเริ่มมีขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยสืบเนื่องมาจากระบอบประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้น ทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ลดบทบาทลง สิ่งที่สำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตยคือ สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพื่อปกครองดูแลประชาชนและรัฐนั้น จึงจะต้องกำหนดรูปแบบที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทโดยเข้ามาร่วมตัดสินใจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายบริหารประเทศ การสรรหาบุคลากรที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งจึงถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตยที่จะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความหมายได้อย่างแท้จริง และผลของการเลือกตั้งสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้มากที่สุด กล่าวคือ ผลของการเลือกตั้งก่อให้เกิดบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด⁷¹

2.4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมือง

การพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจะต้องควบคู่กันไปกับ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดยคู่ขนานกันไปในลักษณะที่ขัดหรือแย้ง แต่สามารถส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อให้การปกครองของไทยมีความมั่นคง ยั่งยืน และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง⁷²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญในยุคเริ่มแรกที่มีเจตนารมณ์หลักคือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น⁷³ จากรัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติรับรองหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนทุกคนในฐานะผู้ทรงอำนาจสูงสุดดังกล่าวไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเอง จึงนำมาซึ่งกลไกการใช้อำนาจผ่านทางผู้แทน และเมื่อใดที่ผู้แทนของตนไม่ยอมเคารพหรือไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้ให้ไว้ ประชาชนย่อมสามารถเรียกคืนอำนาจนั้นได้ แต่ในปัจจุบันพบว่าแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

⁷⁰ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 159.

⁷¹ ชาลูนัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), หน้า 101.

⁷² ปัทมา สุขกำปัง, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 12.

⁷³ เรื่องเดียวกัน

โดยตรงของประชาชนเป็นที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะการใช้อำนาจในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของสาธารณะ รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในเรื่องการเสนอกฎหมาย การลงประชามติ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง⁷⁴

1. ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถือเป็นโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมกันแสดงเจตนารมณ์ว่าประสงค์ที่จะบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายใดๆ ได้ โดยร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ไม่น้อยกว่า 50,000 คน⁷⁵ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ลดลงเหลือเพียง 10,000 คน⁷⁶ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างกฎหมายได้ง่ายขึ้นกว่าที่ผ่านมา

2. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้⁷⁷ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

⁷⁴ นิตินันท์ ศรีเมฆ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : ศึกษาปัญหาการดำเนินการเสนอกฎหมายโดยประชาชน. [ออนไลน์], 2 มกราคม 2560. แหล่งที่มา <http://www.lrc.go.th/th/?p=17376>.

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170
“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163
“ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย”

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304

จำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้⁷⁸

3. การออกเสียงลงประชามติ เป็นการให้สิทธิประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีความสำคัญซึ่งเป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ได้เสียของชาติและของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน หากประชาชนมีส่วนร่วมมากเพียงใดย่อมทำให้การตรวจสอบการทำงานของรัฐได้อย่างมากเท่านั้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสร้างความมั่นใจว่า เสียงของประชาชนจะมีผู้รับฟัง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายด้วย⁷⁹

2.5 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การจัดรูปแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง ที่เรียกว่า รัฐบาล อำนาจหน้าที่นี้รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประมุขแห่งรัฐกับรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ในที่นี้ จึงขอกกล่าวถึงลักษณะการปกครองในระบบรัฐสภา ความหมายของการปกครองในระบบรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภา

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 164

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

⁷⁹ สติธ ธนาธิโชติ และปัทมา สุขก่าปัง, รัฐธรรมนูญใหม่ที่คนไทยปรารถนา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 38.

2.5.1 ลักษณะการปกครองในระบบรัฐสภา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภาเป็นการปกครองที่อาศัยกลไกการถ่วงดุลกันในระบบรัฐสภาระหว่างการใช้อำนาจของอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและคานอำนาจซึ่งกันและกัน⁸⁰

การปกครองในรูปแบบของรัฐสภานั้นมาจากรากฐานที่ว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา โดยการปกครองในระบบรัฐสภานั้นมีสาระสำคัญ คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา กับฝ่ายบริหาร ในลักษณะที่เป็น การแบ่งหน้าที่แต่ไม่ได้แบ่งอย่างเด็ดขาด แต่มีการทำงานร่วมกัน โดยรัฐบาลต้องบริหารงานด้วยความไว้วางใจของสภา กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งชุด หรือเฉพาะรัฐมนตรีบางคนก็ได้ และในขณะเดียวกัน รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาเช่นกัน⁸¹

2.5.2 ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา

ประเทศที่ถือเป็นต้นแบบในระบบรัฐสภานั้น คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งได้กำเนิดระบบรัฐสภาเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 อันเป็นผลมาจากการช่วงชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์กับสภา และสภาได้ถูกจัดตั้งขึ้นในขณะที่กษัตริย์ยังคงมีอำนาจเด็ดขาดอยู่ โดยในการตั้งสภาขึ้นเป็นการเปิดโอกาสให้ชนชั้นต่างๆ ในสังคมมีที่นั่งเป็นปากเป็นเสียงแทน และสภานี้ก็เข้าไปคุมอำนาจของกษัตริย์ ตลอดจนควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี โดยรัฐสภาอังกฤษ (Parliament) ประกอบไปด้วยสถาบันทางการเมืองหลัก 3 สถาบัน คือ พระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง (Houses of Lords) และสภาสามัญ (House of Common)⁸² เป็นระบบสองสภา มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงเป็นองค์กรนิติบัญญัติสูงสุดของประเทศ ส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์มิได้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติโดยแท้จริง แต่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ใดๆ จะต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และผ่านกระบวนการเห็นชอบจากรัฐสภามาแล้วเท่านั้น ดังนั้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นไปในเชิงพิธีการเท่านั้น โดยมีได้มีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายที่แท้จริง⁸³ สำหรับ

⁸⁰ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 35.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

⁸² สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 130.

⁸³ กอบโชค จันทรสัพพ์, "การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย," หน้า 36-37.

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาจากการเลือกสรรภายในรัฐสภา ความสัมพันธ์เช่นนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาและต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงใช้อำนาจทางการเมืองผ่านการแนะนำของนายกรัฐมนตรีตลอดมา⁸⁴

สภาขุนนาง (House of Lords) หรือสภาสูงประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษ⁸⁵ โดยมีอำนาจในทางตุลาการ เพื่อพิจารณาคัดสินอรรถคดีต่างๆ ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง ผู้มีส่วนในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของสภา ได้แก่ Lord Chancellor ซึ่งเป็นสมาชิกขุนนางตุลาการ⁸⁶

สภาสามัญ (House of Commons) ถือว่าเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการสรรหานายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล ดังนั้นสมาชิกสภาสามัญจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะสภาสามัญเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่โดยอาศัยอำนาจสูงสุดของประชาชน นอกจากนี้ สภาสามัญยังมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญต่อบ้านเมือง และกฎหมายอื่นๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁸⁷ รวมทั้งทำหน้าที่ในการควบคุมและถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหารผ่านกลไกของรัฐสภา เช่น การตั้งกระทู้ถาม วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล หรือการเปิดอภิปราย เป็นต้น

รัฐบาล เป็นองค์กรใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรัฐบาล และประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารประเทศตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา โดยธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษนั้นได้วางรูปแบบที่มาของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ จึงมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อจากประธานรัฐสภา เพื่อทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁸⁸ เนื่องจากสภาสามัญมี

⁸⁴ Arend Lijphart, *Oxford Readings in Politics and Government: Parliamentary Versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press Inc.), p. 36.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

⁸⁶ สนธิ เตชานันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย* หน้า 138.

⁸⁷ กอบโชค จันทระศัพท์, "การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย," หน้า 38.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

หน้าที่ในการสรรหานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จึงทำให้สภาสามัญมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น

2.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภา

องค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภานั้น คือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจทางการเมืองนั้นออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ดังนั้น ในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ย่อมมีความสัมพันธ์กับระบบรัฐสภาอยู่ไม่น้อย เช่น รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ต้องบริหารงานด้วยความไว้วางใจของสภาในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีอำนาจในการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ อันเป็นการถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาเช่นกัน⁸⁹

อย่างไรก็ดี บุคคลที่เข้าทำหน้าที่องค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภาแทนประชาชนนั้น จะต้องมีการแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคลไปให้เป็นของสถาบันซึ่งจัดตั้งขึ้นแทนตัวบุคคล โดยสมมติเรียกสถาบันดังกล่าวว่า “รัฐ” การกระทำดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการจัดสถาบันให้อำนาจทางการเมืองให้อำนาจทางการเมืองแยกออกจากตัวบุคคลหรือผู้ปกครองมาเป็นของนิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐ ฉะนั้น อำนาจทางการเมืองที่เคยเป็นของตัวบุคคลก็กลายมาเป็นของสถาบันหรือรัฐ เมื่อรัฐเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงแต่เพียงผู้เดียว โดยผู้ปกครองเป็นเพียงผู้แทนในการใช้อำนาจในนามรัฐ ผลทางกฎหมายก็คืออำนาจทางการเมืองที่แต่เดิมไม่มีความมั่นคงถาวร เนื่องจากเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของตัวผู้ปกครองแต่ละคนและอาจถูกทำลายโดยบุคคลอื่นที่เข้มแข็งกว่าได้ จึงไม่มีความสูงสุดที่แท้จริง แต่เมื่ออำนาจดังกล่าวได้ถูกแยกออกจากตัวบุคคลและมอบให้แก่รัฐแล้ว ดังนั้น อำนาจดังกล่าวจึงมีความสูงสุด และมั่นคงถาวรตามสถานะของรัฐด้วย อำนาจทางการเมืองจึงถือว่าเป็นอำนาจอธิปไตยที่เป็นอำนาจสูงสุดที่แท้จริง⁹⁰

2.6 การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี

การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีถือกำเนิดขึ้นโดยประเทศฝรั่งเศสที่ได้พัฒนารูปแบบการปกครองขึ้นจากระบบการปกครองแบบรัฐสภา ทั้งนี้ เพราะลักษณะทางการเมืองวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีเอกลักษณ์ ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมจึงไม่สามารถบริหารประเทศฝรั่งเศส

⁸⁹ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 37.

⁹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2547), หน้า 32.

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนาการทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสค่อนข้างจะรุนแรงและเด็ดขาด ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ในเรื่องแนวคิดทางการเมืองว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในสมัยนั้น จนนำมาสู่การยกเลิกระบบการปกครองด้วยพระมหากษัตริย์ เริ่มการปกครองแบบสาธารณรัฐอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ประเทศฝรั่งเศสประสบปัญหาทางการเมือง และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้ง ประเทศฝรั่งเศสเคยปกครองทั้งรูปแบบสาธารณรัฐที่มีประมุขสูงสุดดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ทำงานควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร⁹¹ ในที่นี้จึงขอศึกษาลักษณะการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ความเป็นมาของการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี และแนวคิดของระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีในประเทศฝรั่งเศส

2.6.1 ลักษณะการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา เป็นรูปแบบที่ผสมผสานระหว่างรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภากับแบบประธานาธิบดี โดยลักษณะสำคัญของระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีนี้ คือ ประธานาธิบดีมีฐานะเป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรง เช่นเดียวกับสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล สภามีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ แต่อำนาจในการประกาศยุบสภาเป็นอำนาจของประธานาธิบดีอันเป็นระบบกลไกทางการเมืองที่มีลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายอำนาจบริหาร และฝ่ายอำนาจตุลาการทำการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน⁹²

2.6.2 ความเป็นมาของการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสช่วงพุทธศักราช 2500-2501 ซึ่งอยู่ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 เพราะเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างหนัก มีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยนายพลเดอ โกลล์ ซึ่งนับได้ว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่า ระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีล้วนแต่มีข้อดีและข้อด้อย จึงได้นำลักษณะเด่นของทั้งสองระบบมาผสมกันเพื่อกำหนดโครงสร้างการเมือง

⁹¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, หน้า 263.

⁹² มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 45.

การปกครองของประเทศฝรั่งเศส จึงเกิดรูปแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีขึ้น ที่ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก แต่รัฐสภามีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร⁹³

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายในการปกครองของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 โดยใช้ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ระบบการเมืองของฝรั่งเศสมีประสิทธิภาพจนกลายเป็นต้นแบบของการร่างรัฐธรรมนูญของอีกหลายประเทศ รัฐธรรมนูญดังกล่าวยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในรัฐสภา และเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหาร และเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งมีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการด้วย⁹⁴

2.6.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี

องค์กรทางการเมืองในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีนั้น ประกอบไปด้วยสถาบันฝ่ายบริหาร โดยมีประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ และสถาบันฝ่ายตุลาการ แนวความคิดตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ประกอบด้วยหลักการสำคัญๆ คือความยิ่งใหญ่ของชาติ ผลประโยชน์ของชาติอยู่เหนือหลักการอื่นใด ความเข้มแข็งของรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และการมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร⁹⁵

ประธานาธิบดี แต่เดิมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ กำหนดให้ผู้แทนของประชาชนอันได้แก่สมาชิกนิติบัญญัติ และผู้แทนประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เลือก ต่อมาในปี ค.ศ.1962 สมัยประธานาธิบดีเดอโกลล์ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมของระบบรัฐสภาที่ให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ และทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเน้นภาวะผู้นำของนายพลเดอโกลล์ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงให้เป็นประธานาธิบดีอีกสมัยหนึ่งในปี ค.ศ.1965⁹⁶

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135-136.

⁹⁵ นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 166.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

2.6.4 แนวคิดของระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีในต่างประเทศ

จุดเริ่มต้นของการถือกำเนิดระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส คือ ในยุคสมัยสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946-1958) เป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศฝรั่งเศสประสบกับปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองอย่างรุนแรง รัฐบาลตกอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลา 12 ปี 10 เดือนของสาธารณรัฐที่ 4 มีรัฐบาลผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ารับตำแหน่งถึง 25 ชุด โดยเฉลี่ยแล้วชุดหนึ่งมีอายุเท่ากับ 6 เดือน⁹⁷ สภาพล้มลุกคลุกคลานของรัฐบาลเช่นนี้ ในด้านหนึ่งเกิดจากระบบรัฐสภาที่ออกแบบไว้เป็นระบบ 2 สภา โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา วุฒิสภาไม่อาจยับยั้งร่างกฎหมายที่อนุมัติโดยสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นการถาวร และก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนรัฐบาล นั่นก็คือ รัฐบาลรับผิดชอบต่อเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น กลไกสำคัญของรัฐบาลในการถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรก็คือสิทธิของรัฐบาลที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร อันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสมัครรับเลือกตั้งขอเสียงจากประชาชนใหม่ ในยุคสาธารณรัฐที่ 4 มาตรการเช่นนั้นไร้ผล ไม่สามารถแก้ไขสภาผู้แทนราษฎรที่เต็มไปด้วยฝักฝ่าย แม้จะเลือกตั้งใหม่ก็ไม่ทำให้องค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้อยู่เป็นระบบสัดส่วน ซึ่งเป็นระบบที่ถ่ายทอดเจตนารมณ์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคการเมืองได้ใกล้เคียงคะแนนเสียงที่ได้รับมากที่สุด ในช่วงสาธารณรัฐที่ 4 มีการเลือกตั้งทั่วไป 6 ครั้ง แต่แต่ละครั้งได้ตัวแทนพรรคการเมืองจากหลายพรรค โดยที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร คนฝรั่งเศสเกิดความเบื่อหน่ายการเมืองที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและไม่สามารถขับเคลื่อนประเทศชาติให้ก้าวไปข้างหน้าได้ ทำให้เกิดขบวนการเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง⁹⁸

ความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสในยุคสาธารณรัฐที่ 4 อาจกล่าวได้ว่า ไม่ได้เกิดจากปัญหาความร้ายแรงทางสังคม แต่เป็นผลมาจากการแบ่งแยกขั้วทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่มีการแบ่งแยกเป็นฝ่ายซ้ายสุดกลุ่มหนึ่ง และฝ่ายขวาสุดอีกกลุ่มหนึ่งที่มีสัดส่วนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างมาก ทำให้เหลือเสียงในสภาผู้แทนราษฎรที่จะรวมกันเป็นเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลค่อนข้างหมิ่นเหม่ นอกจากนั้นกระแสของอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายและขวาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ค่อนข้างรุนแรงโดยเฉพาะขบวนการคอมมิวนิสต์สากลทำให้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรไร้เสถียรภาพและมีผลให้รัฐบาลแพ้เสียงในสภาผู้แทนราษฎรอยู่เสมอ การเจรจาจัดตั้งรัฐบาลตกอยู่ในสภาพที่ทำได้ลำบาก เพราะมีพรรคการเมืองในสภาให้เลือกได้

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-159.

ไม่มาก หากแต่เปรียบเทียบฝรั่งเศสกับอิตาลี ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมของคนฝรั่งเศสในแต่ละภูมิภาคถือว่าค่อนข้างน้อยและการควบคุมกิจกรรมทางสังคมและการเมืองทั้งหลายให้อยู่ในแนวทางที่เมืองหลวงต้องการ จะพบว่ามีประสิทธิภาพสูงกว่ามาก เมื่อเทียบกับอิทธิพลของกรุงโรมที่มีต่อกลไกการปกครองในภูมิภาคของประเทศอิตาลี⁹⁹

ในขณะนั้น ประเด็นที่เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาคือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้ และทำอย่างไรจึงจะสามารถแก้ปัญหาความแตกแยกทางการเมืองที่มีอยู่ด้วยกันหลายฝักหลายฝ่ายในด้านอุดมการณ์ การปฏิรูปการเมืองภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีตามที่นายพลเดอโกลล์เสนอ นับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่งเพราะปัญหาที่เกิดกับสังคมฝรั่งเศสในยุคนั้นมีหลายปัญหาทับซ้อนกัน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และจิตวิทยา¹⁰⁰

การปกครองในยุคนั้นรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสเริ่มขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวได้ว่า เป็นผลงานของนายพลเดอโกลล์ มีหลักการสำคัญสามประการดังนี้

1. การปฏิเสธหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภาโดยไม่มีขอบเขตจำกัด¹⁰¹

หลักการอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาที่ไม่มีขอบเขตจำกัดนี้ เป็นหลักการที่ผันแปรมาจากหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและเป็นของชาติ ต่อมากลายเป็นของรัฐสภา และหลักการนี้เป็นที่ยึดถือปฏิบัติในประเทศฝรั่งเศสในยุคนั้น รัฐที่ 3 และ 4 หลักการที่ว่านี้หมายความว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนและมีอำนาจไม่จำกัด สามารถแทรกแซงกิจการต่างๆ ได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 จำกัดอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา โดยระบุประเภทของกฎหมายที่รัฐสภามีอำนาจตราเป็นกฎหมายได้และประเภทใดที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร¹⁰²

2. การยึดถือหลักการรัฐสภาที่มีเหตุผลโดยให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหาร¹⁰³

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

¹⁰¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์), หน้า 60.

¹⁰² นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, หน้า 162.

¹⁰³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, หน้า 60.

ประสบการณ์การปกครองในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวทางการเมืองของระบบที่ให้อำนาจอธิปไตยแก่รัฐสภาโดยไม่มีขอบเขตจำกัดทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพ และพรรคการเมืองเกิดการแตกแยก นายพลเดอโกลล์เห็นว่าถ้าปล่อยให้การเมืองดำเนินต่อไปในลักษณะเดิมย่อมแก้ปัญหาไม่ได้ จึงได้มีการศึกษาปัญหาและมองหาวิธีการแก้ไขเพื่อลดอำนาจของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ลดอำนาจ ควบคุมของรัฐสภาที่มีเหนือฝ่ายบริหาร เช่น ในเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี โดยเพิ่มอำนาจดังกล่าวแก่ประธานาธิบดี¹⁰⁴

3. การเสริมสร้างอำนาจของประธานาธิบดีให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น¹⁰⁵

มาตรการเพิ่มอำนาจให้กับประธานาธิบดีถือว่าเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 และมีผลทำให้ตำแหน่งประธานาธิบดีกลายเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญ การเพิ่มอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีดังกล่าว เพราะประธานาธิบดีเป็นศูนย์รวมของชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงตัวแทนในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้นและประธานาธิบดีเป็นคนกลางทำหน้าที่เสมือนกรรมการผู้ตัดสินใจในเกมการเมืองของพรรคการเมืองทั้งหลาย¹⁰⁶

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว มีรูปแบบการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี เหตุที่มีรูปแบบโครงสร้างเช่นนี้ เพราะเป็นการผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาแบบอังกฤษและระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะเดียวกันประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภา¹⁰⁷ องค์กรที่โครงสร้างทางการเมืองใหม่ของฝรั่งเศสมีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ

1. สร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะตำแหน่งประธานาธิบดี ด้วยการกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ไกล่เกลี่ยในความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และมีอำนาจลิดีลาที่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือปลดนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองคำสั่งดังกล่าว¹⁰⁸

¹⁰⁴ นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, หน้า 162-163.

¹⁰⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, หน้า 60.

¹⁰⁶ นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, หน้า 163.

¹⁰⁷ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 135-136.

¹⁰⁸ นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, หน้า 163.

2. ให้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐ มีอำนาจด้านการต่างประเทศและการทหาร¹⁰⁹

3. ในขณะที่ยังคงให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบด้านการบริหารงานราชการแผ่นดินทั่วไปตามระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ คือ เข้าสู่ตำแหน่งโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและรับผิดชอบการบริหารประเทศต่อสภาผู้แทนราษฎรดั้งเดิม¹¹⁰

รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 (The constitution of The Fifth The Republic of France) มีการแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กรสำคัญได้แก่ ประธานาธิบดี เป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาลโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลรัฐสภา ประกอบไปด้วย สภาสูงและสภาล่าง มีศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ¹¹¹ โดยรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งขององค์กรใช้อำนาจทางการเมืองได้ ดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี

ประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสเป็นประมุขแห่งรัฐได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยจะได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ชนะการเลือกตั้งที่จะได้เป็นประธานาธิบดีจะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น ในกรณีที่ปรากฏว่าในการเลือกตั้งรอบแรกไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ก็จำเป็นต้องดำเนินการเลือกตั้งครั้งถัดไป โดยในครั้งถัดไปนี้จะเป็นการแข่งขันระหว่างผู้ที่ได้คะแนนลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 ของการเลือกตั้งรอบแรก ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งรอบที่สองนี้จะถือคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ได้คะแนนเสียงข้างมากจะได้เป็นประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เมื่อได้ผู้เป็นประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลหนึ่งให้เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ไปจัดตั้งรัฐบาลต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศได้จะต้องแถลงนโยบายขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีอำนาจประการอื่นอีก เช่น การลงนามประกาศใช้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือยับยั้งร่างกฎหมายนั้น ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่งตั้งทูตและต้อนรับทูตจากต่างประเทศ มีอำนาจกำหนดมาตรการพิเศษในภาวะฉุกเฉินภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รวมทั้งมีอำนาจในการให้อภัยโทษ¹¹²

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน

¹¹¹ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 136.

¹¹² เรื่องเดียวกัน

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้ที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสนั้น ประกอบไปด้วย รัฐสภา วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร โดยแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้

(ก.) รัฐสภา

ระบบรัฐสภาฝรั่งเศสเป็นระบบสภาคู่ โดยประกอบไปด้วยสภาสูงคือ วุฒิสภา และสภาล่างคือ สภาผู้แทนราษฎร โดยวาระการดำรงตำแหน่งจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาฝรั่งเศสเป็นรัฐสภาที่มีอำนาจในการตรากฎหมายอย่างจำกัด เพราะรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายไว้ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 34 เป็นหลักการสำคัญว่า รัฐสภามีอำนาจตราบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้เฉพาะแต่เพียงเท่าที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 34 นี้เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าเรื่องอื่นใดนอกเหนือจากนี้ไม่อยู่ในอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา ก็จะกลายเป็นอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร¹¹³

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 จะเห็นได้ว่าได้จำกัดอำนาจของรัฐสภาในการตราบัญญัติให้อยู่ในขอบเขตแต่เพียง 5 เรื่องสำคัญ¹¹⁴ ดังต่อไปนี้เท่านั้น อันได้แก่

1. รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและการปกป้องสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ซึ่งครอบคลุมไปถึงของสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง การปกป้องสิทธิพลเมือง กฎหมายเกี่ยวกับความสามารถของบุคคล สัญชาติ สถานะของบุคคล ทรัพย์สิน และการสืบมรดกของบุคคล กฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาคดีอาญา ระบบศาล และกฎหมายภาษี
2. รัฐบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนซึ่งครอบคลุมไปถึงกฎหมายเลือกตั้ง การจัดตั้งองค์การมหาชน กฎหมายกำหนดหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับเจ้าหน้าที่พลเรือนและทหาร และกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบการป้องกันประเทศ การปกครองตนเองของท้องถิ่น การศึกษาแรงงาน การตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
4. รัฐบัญญัติ เกี่ยวกับงบประมาณ การกำหนดรายได้ ใช้จ่ายของรัฐ

¹¹³ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 37

¹¹⁴ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 138.

5. รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนและเป้าหมายทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐ¹¹⁵

(ข.) วุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เลือกได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหลายและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดการเลือกตั้งไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นเสมือนตัวแทนของสภาท้องถิ่นในเวทีระดับประเทศ โดยวุฒิสภามีวาระ 9 ปี โดยการจับสลากให้ออกจากตำแหน่งจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี จนถึงเดือนกันยายน ค.ศ.2004 หลังจากนั้นวาระการดำรงตำแหน่งจะถูกลดลงเหลือ 6 ปี และจะมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งหนึ่งทุกๆ 3 ปี ในปี ค.ศ.2010 สมาชิกวุฒิสภาจะประกอบไปด้วยจำนวน 346 คน เพราะมีการเพิ่มขึ้นของประชากร¹¹⁶

ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจคล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น ร่างรัฐบัญญัตินั้นอาจเสนอได้จากรัฐบาล จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจากสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีส่วนในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลโดยการตีพิมพ์เผยแพร่รายงานของวุฒิสภาในเรื่องต่างๆ บทบาทที่สำคัญของวุฒิสภาจะเกิดขึ้นเมื่อตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดีจนกว่าจะได้ประธานาธิบดีคนใหม่¹¹⁷

(ค.) สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 577 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยอาศัยเสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ชนะการเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งละ 1 คน ในกรณีที่เขตเลือกตั้งใดในรอบแรกมีผู้ได้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีการจัดให้มีการเลือกตั้งรอบสอง โดยในรอบสองนี้จะเป็นการแข่งขันระหว่าง ผู้ได้คะแนนลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 จากการเลือกตั้งครั้งแรก และในรอบสองนี้ถือเสียงข้างมากธรรมดา กล่าวคือ หากใครได้คะแนนมากกว่าก็ได้

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

เป็นผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้งนั้น โดยมีพักต้องได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี¹¹⁸

3. ฝ่ายตุลาการ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) ของประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ.1958 กำหนดที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ 2 ประเภท กล่าวคือ ที่มาโดยตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้อดีตนายกรัฐมนตรีทุกคนของฝรั่งเศสเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต และที่มาจาก การแต่งตั้งจำนวน 9 คน มีวาระ 9 ปี โดยต้องมีการออกจากตำแหน่ง 1 ใน 3 ทุก 3 ปี โดยประธานาธิบดีแต่งตั้ง 3 คน ประธานวุฒิสภาแต่งตั้ง 3 คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 3 คน¹¹⁹ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ.1958 ได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่

1. อำนาจในการวินิจฉัยความถูกต้องในการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ และมีอำนาจในการตรวจสอบข้อร้องเรียนและประกาศผลเลือกตั้ง¹²⁰
2. อำนาจในการวินิจฉัยความถูกต้องในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้ง¹²¹
3. อำนาจในการวินิจฉัยความถูกต้องของกระบวนการออกเสียงประชามติ และประกาศผลการออกเสียงประชามติ¹²²
4. อำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ “ก่อน” ที่จะมีการประกาศใช้¹²³

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

¹²⁰ Constitution of October 4, 1958 Article 58

“The Constitutional Council shall ensure the proper conduct of the election of the President of the Republic.

It shall examine complaints and shall proclaim the results of the vote.”

¹²¹ Constitution of October 4, 1958 Article 59

“The Constitutional Council shall rule on the proper conduct of the election of Members of the National Assembly and Senators in disputed cases.”

¹²² Constitution of October 4, 1958 Article 60

“The Constitutional Council shall ensure the proper conduct of referendum proceedings as provided for in articles 11 and 89 and in Title XV and shall proclaim the results of the referendum.”

¹²³ Constitution of October 4, 1958 Article 61

5. “หลัง” จากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ต่อมาในระหว่างการดำเนินคดีต่อศาล และมีการหยิบยกกฎหมายขึ้น คู่กรณีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ ให้ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด¹²⁴

การปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ถือเป็น การปกครอง ในลักษณะที่เป็นฝ่ายบริหารคู่ จะเกิดปัญหาในการปกครองประเทศหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีว่าสามารถทำงานร่วมกันได้มากน้อยเพียงใด จากประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสพบว่า ถ้าประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการประสานงานจะมีไม่มากเท่าไร แต่ถ้าอยู่กันคนละพรรค คนละค่าย อุดมการณ์การแข่งขันแย่งชิง ความได้เปรียบทางการเมืองจะมีมาก ทำให้เกิดปัญหาได้ กล่าวคือ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลอ้างได้ว่าเป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร¹²⁵ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีนั้น ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความลำบากกว่ารูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา เพราะคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีที่แต่งตั้งตนและรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย และหากประธานาธิบดีไม่มีบารมีเพียงพอ ก็ไม่อาจควบคุมทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้ และอาจทำให้เกิดการบริหารงานที่ชะงักได้¹²⁶

“Institutional Acts, before their promulgation, Private Members’ Bills mentioned in article 11 before they are submitted to referendum, and the Rules of Procedure of the Houses of Parliament shall, before coming into force, be referred to the Constitutional Council, which shall rule on their conformity with the Constitution.

To the same end, Acts of Parliament may be referred to the Constitutional Council, before their promulgation, by the President of the Republic, the Prime Minister, the President of the National Assembly, the President of the Senate, sixty Members of the National Assembly or sixty Senators.

In the cases provided for in the two foregoing paragraphs, the Constitutional Council must deliver its ruling within one month. However, at the request of the Government, in cases of urgency, this period shall be reduced to eight days.

In these same cases, referral to the Constitutional Council shall suspend the time allotted for promulgation.”

¹²⁴ Constitution of October 4, 1958 Article 61-1

“If, during proceedings in progress before a court of law, it is claimed that a statutory provision infringes the rights and freedoms guaranteed by the Constitution, the matter may be referred by the Conseil d’État or by the Cour de Cassation to the Constitutional Council, within a determined period.

An Institutional Act shall determine the conditions for the application of the present article.”

¹²⁵ นิยม รัฐมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, หน้า 182-183.

¹²⁶ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 48-49.

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงทฤษฎี การปกครองของฝรั่งเศสภายใต้ระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีจะพบว่า ลักษณะเด่นคือ การให้อำนาจค่อนข้างมากแก่ประธานาธิบดี ในขณะที่ยังคงกลไกรัฐบาลภายใต้ระบบรัฐสภาไว้ ซึ่งหมายถึงว่า นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและผู้นำฝ่ายบริหารที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในเวลาเดียวกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า ระบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีของฝรั่งเศส ไม่เหมือนกับระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาซึ่งประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ารัฐบาล รับผิดชอบการบริหารประเทศ คือ รวมสองตำแหน่งอยู่ในบุคคลคนเดียวโดยไม่มีนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งคู่แข่ง และเมื่อเปรียบเทียบกับระบบรัฐสภาของอังกฤษ แม้จะมีการแบ่งแยกตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประมุขแห่งรัฐและตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ตำแหน่งประมุขแห่งรัฐมีอำนาจไม่มาก การแข่งขันแย่งชิงอำนาจในเชิงหลักการไม่เกิดขึ้น¹²⁷

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่าการจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย หลักนิติรัฐไม่เป็นเพียงแต่การบังคับให้รัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น แต่เป็นหลักการที่กำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม¹²⁸ อย่างไรก็ดี ประชาชนถือเป็นผู้ปกครองรัฐที่แท้จริงตามทฤษฎีสัญญาประชาคม ดังนั้น การปกครองประเทศของรัฐ รวมถึงการกำหนดรูปแบบการได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนย่อมจะต้องคำนึงถึงหลักการของระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ทรงอำนาจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจทางการเมือง เพราะหลักการเหล่านี้จะทำให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนเป็นผู้แทนที่ได้รับการยอมรับและมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนโดยแท้จริง

¹²⁷ นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ, หน้า 183.

¹²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," *จุลนิติ*, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (2555): 54.

บทที่ 3

พัฒนาการและการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

นับแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายบริหารและเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน มีภารกิจหน้าที่และอำนาจที่แน่นอนและถาวร การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบที่แตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองเป็นสำคัญ ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในสภาวะปกติ โดยการรัฐประหาร โดยวิกฤตการณ์ทางการเมือง โดยข้อเสนอให้มีนายกรัฐมนตรีพระราชทาน

3.1 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในสภาวะปกติ

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในสภาวะปกติ คือการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่เป็นไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป โดยหลักแล้ว เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นก็จะลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศต่อไป รวมถึงกรณีที่นายกรัฐมนตรีคนก่อนหน้า ลาออก หรือ ด้วยเหตุอื่นๆ ที่ส่งผลให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่างลงซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องเลือกบุคคลขึ้นมาแทนที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ว่างลง กรณีดังกล่าวนี้ไม่รวมถึงกรณียุบสภา เนื่องจากการยุบสภานั้นมีผลให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นอันสิ้นสุดและจะต้องมีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของประเทศไทยได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีคล้ายคลึงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ทรงตั้งหรือแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่อาจมีความแตกต่างกันในเรื่องผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะบัญญัติให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาในขณะนั้นทำหน้าที่ดังกล่าว แล้วแต่กรณี

นับแต่ประเทศไทยได้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยกว่า 80 ปี และมีรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ จะพบว่า รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยแตกต่างกันออกไป โดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของประเทศและเป็นหัวหน้ารัฐบาลย่อมจะต้องมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยจากประชาชน แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 20 ฉบับ ล้วนแต่กำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่

แตกต่างกันออกไป ในการศึกษาครั้งนี้อาจจำแนกวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่มีได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดหลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีไว้ว่า “...เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้...”

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบในการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ว่า ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 30 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และกำหนดห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพราะนายกรัฐมนตรีถือเป็นผู้ที่มีอำนาจฝ่ายบริหาร แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในสภาโดยใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคงและสามารถควบคุมเสียงในสภาได้ อาจนำมาสู่การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำพรรคการเมืองมีสิทธิขาดเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงทำให้สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสมาชิกของพรรคได้ทั้งหมด โดยหากฝ่ายบริหารสามารถมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ การถ่วงดุลอำนาจตามระบบรัฐสภาจึงหมดไป

3.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติรูปแบบและกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในการเลือกตั้งทั่วไป การเสนอรายชื่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผย และจะต้องผ่านการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผยในสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนจากประชาชนสามารถคัดเลือกนายกรัฐมนตรีแทนประชาชนได้อย่างมีเสถียรภาพและมีความชอบธรรมในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดกระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยไว้เป็นที่ชัดเจนแล้วว่า จะต้องมีการลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาเหตุหลักมาจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เรียกว่า “พฤษภาทมิฬ” ที่ประชาชนไม่พอใจในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพลเอกสุจินดา คราประยูร ที่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ถึงแม้ว่าจะมิได้เป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เหตุที่สามารถเข้าเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่มิได้ห้ามบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติวิธีการได้มาหรือวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดเจน คือ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน และให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 204 ยังกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วัน นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง จะเห็นได้ว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้

ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว บุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปโดยปริยาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจทางการเมืองเกิดความขัดแย้งจากการใช้อำนาจของรัฐ (Conflict of Roll) หรือกล่าวได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะเดียวกัน ก็กำหนดให้พ้นจากสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีในประเทศไทยที่มาจากการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 คือ นายทักษิณ ชินวัตร ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติอย่างเปิดเผยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 และในสมัยที่สองเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2548

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 172 กล่าวคือ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก โดยการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง อีกทั้งยังกำหนดให้มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 8 ปีมิได้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 8 ปีนั้น ถือเป็นหลักการใหม่จากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่อง เพราะอาจเกิดการสร้างอิทธิพลหรือเข้าครอบงำการบริหารประเทศโดยมิชอบได้ โดยนายกรัฐมนตรีที่มาจากการลงมติอย่างเปิดเผยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นได้แก่

1. นายสมักร สุนทรเวช ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2551

2. นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2551

3. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2551

4. นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ.2554

เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีความสำคัญของประเทศอย่างมาก เพราะเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบังคับบัญชาข้าราชการเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้า ดังนั้น คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญด้วย โดยรัฐธรรมนูญของไทยฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมามีกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนั้นต้องมีที่มาและคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง ณ ขณะนั้น ซึ่งมักจะเกิดข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอว่าควรจะต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นหรือต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เรื่องดังกล่าวมีความคิดเห็นที่แตกต่างออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า ควรกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่มีบัญญัติไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจจะมาจากบุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การบัญญัติไว้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประชาชน เท่ากับประชาชนได้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยทางอ้อม ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปมีความหมาย คนที่มีความรู้ความสามารถก็จะสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น และประชาชนก็จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม่ควรกำหนดไว้ว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะหากกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นอาจเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมือง เนื่องจากในบางสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้บุคคลที่มีใช้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อบริหารบ้านเมืองให้เข้าสู่สภาวะปกติ

3.2 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการรัฐประหาร

การรัฐประหาร (Coup d'état) หมายถึง การใช้ความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การเปลี่ยนตัวหัวหน้ารัฐบาล หรือผู้ปกครองประเทศ แล้ว

จัดตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ที่อยู่ภายใต้ผู้ก่อการรัฐประหารขึ้นมา โดยที่รูปแบบการปกครองไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด มีแต่ตัวผู้นำและคณะผู้นำเท่านั้นที่เปลี่ยนแปลงไป หรือกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนรัฐบาลโดยใช้กำลังบังคับเพื่อล้มล้างรัฐบาลเก่าแล้วเข้ากุมอำนาจรัฐ

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย โดยการปฏิวัติสยามเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 โดยเหตุการณ์เริ่มต้นในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2495 คณะราษฎรนำทหารบกและทหารเรือมารวมตัวกันบริเวณรอบพระที่นั่งอนันตสมาคมประมาณ 2,000 คน ตั้งแต่เวลาประมาณ 05:00 น. โดยแจ้งว่าเป็นการสวนสนาม โดยได้กระจายพลังออกไปควบคุมตัวพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการคนสำคัญมาคุมขังไว้ที่พระที่นั่งอนันตสมาคม จากนั้นพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้อ่านประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 ณ บริเวณลานพระบรมรูปทรงม้าเสมือนหนึ่งเป็นการประกาศยึดอำนาจการปกครองก่อนจะนำกำลังแยกย้ายไปปฏิบัติการต่อไป คณะราษฎรได้จัดตั้งคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่มีประกาศรัฐธรรมนูญ ต่อมา คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารดังกล่าวได้มีจดหมายไปกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขณะนั้นประทับอยู่ที่พระราชวังไกลกังวลขออภัยเชิญเสด็จกลับพระนครเพื่อทรงเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปโดยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยใจความสำคัญของจดหมายมีว่า

"... ด้วยคณะราษฎร ข้าราชการทหาร พลเรือนได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินไว้ได้แล้ว ... คณะราษฎรไม่ประสงค์ที่จะแย่งชิงราชสมบัติแต่อย่างใด ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ก็เพื่อจะมีรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน จึงขอเชิญใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทกลับคืนสู่พระนครและทรงเป็นกษัตริย์ต่อไป โดยอยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินซึ่งคณะราษฎรได้สร้างขึ้น..." พร้อมนี้ได้กราบบังคมทูลด้วยว่าได้ควบคุมพระบรมวงศานุวงศ์องค์สำคัญๆ ไว้เป็นตัวประกันแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่ของคณะราษฎรเป็นอันตราย พระบรมวงศานุวงศ์ก็จะเป็นอันตรายด้วย ถ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะราษฎรหรือไม่ทรงมีคำตอบใดๆ มาภายใน 1 ชั่วโมง หลังจากที่ทรงได้รับหนังสือของผู้รักษาการพระนคร คณะราษฎรจะได้พิจารณาเลือกเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่งขึ้นเป็นกษัตริย์แทน และปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญต่อไป จากเหตุการณ์ครั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตอบรับข้อเสนอของคณะราษฎรเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่มีการนองเลือดที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน พระองค์ทรงมีพระราชสาส์นตอบผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหารมีใจความตอบรับตามข้อเสนอ

ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 คณะราษฎรก็ได้นำพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมและผู้ก่อการบางคนได้ร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อได้ทรงลงพระนามในรัฐธรรมนูญชั่วคราวแล้ว คณะรัฐบาลก็ได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 70 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากคณะผู้ก่อการนั้นเอง และมีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2475 โดยมีประเด็นคือ เพื่อทำการแต่งตั้งคณะกรรมการราษฎรซึ่งเทียบเท่าคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน โดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหารก็ได้เสนอชื่อให้พระยามโนปกรณนิติธาดา ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ในสมัยนั้น ให้เป็นประธานคณะกรรมการราษฎรซึ่งเทียบเท่ากับนายกรัฐมนตรีในปัจจุบันและเสนอชื่อกรรมการอีก 15 นาย ซึ่งที่ประชุมก็ได้มีมติเป็นเอกฉันท์รับรองข้อเสนอดังกล่าว และในที่ประชุมครั้งนั้นได้มีการเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้มีหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น พระยามโนปกรณนิติธาดาได้รับการกล่าวขานเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงปัจจุบันนั้น ประเทศไทยมีการรัฐประหารมาแล้วทั้งหมด 10 ครั้ง ทำให้มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งในที่นี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกรณีที่หัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรีเอง และกรณีที่หัวหน้ารัฐประหารไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรี

3.2.1 กรณีหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่มีการรัฐประหารเพื่อเข้ายึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จแล้วนั้นย่อมมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นในระยะเวลาต่อมาเพื่อเข้าทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายบริหารต่อไป มีการรัฐประหารอยู่หลายครั้งที่หัวหน้าคณะรัฐประหารได้เข้าทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 5 คน ดังต่อไปนี้

1) เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 พระยาพหลพลพยุหเสนา ทำการรัฐประหารและยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลชุดพระยามโนปกรณนิติธาดา และพระยาพหลพลพยุหเสนาก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

เหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองดำเนินต่อเนื่องหลังจากวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2476 เป็นต้นมา กระทั่งถึงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 ก็มีกระแสข่าวว่า ฝ่ายทหารบางกลุ่มเกิดความไม่พอใจเพราะเกิดความหวั่นเกรงว่า พระยามโนปกรณนิติธาดา จะหันกลับไปนาระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาใช้อีกครั้ง ในเช้าตรู่ของวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 จึงเกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยใช้กำลังเข้าควบคุมครั้งแรกขึ้น โดยคณะรัฐประหารในครั้งนี้ มีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นประธาน ได้นำกำลังทหารเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา ได้สำเร็จ โดยให้เหตุผลในการรัฐประหารว่า "ด้วยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน ณ บัดนี้ไม่

ถูกต้อง ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มต้นปิดสภาผู้แทน และงดใช้รัฐธรรมนูญเป็นรายบท คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนจึงเห็นเหตุจำเป็นเข้ายึดอำนาจการปกครองเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ" จนทำให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดา สละตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา

เมื่อการรัฐประหารเป็นผลสำเร็จก็ได้มีการเปิดประชุมสภาขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยสภาผู้แทนได้ยอมรับให้พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีแทนพระยามโนปกรณ์นิติธาดา หลังจากเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ได้ไม่นาน หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้เดินทางกลับประเทศไทยได้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลซึ่งรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศทั้งสิ้น 14 ราย โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นรัฐมนตรีมหาดไทย และได้นำมาสู่การกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเป็นครั้งแรก ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2476 และผลของการรัฐประหารในครั้งนี้ ทำให้พลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้เป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยติดต่อกันถึง 11 ปีคือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ถึง 2481

2) เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2491 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำการรัฐประหารและยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลชุด นายควง อภัยวงศ์ และ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2491 คณะนายทหารในกลุ่มสี่คนนำโดยนาวาเอก กาจ กางสงคราม เข้าพบนายควง อภัยวงศ์ ที่บ้าน และขอให้นายจ่ายเงิน 28 ล้านบาท หลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง แต่นายควง อภัยวงศ์ ไม่ยอมจ่าย ซึ่งเรื่องนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างนายควง อภัยวงศ์ กับทหารกลุ่มนี้มาอยู่ก่อน ซึ่งนายควง อภัยวงศ์ ได้พยายามติดต่อกับผู้บัญชาการทหารเรือและผู้บัญชาการทหารอากาศเพื่อขอความช่วยเหลือ แต่ไม่เป็นผล ท้ายที่สุดกลุ่มนายทหารได้ยื่นคำขาดให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใน 24 ชั่วโมง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้นายควง อภัยวงศ์ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2491 และต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติให้จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่ออันเป็นการเริ่มต้นครองอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งใหม่ที่ยาวนานถึงเกือบ 10 ปี และเนื่องจากรัฐประหารครั้งนี้กระทำเป็นการภายใน โดยใช้นายทหารเพียงไม่กี่คน และไม่มีการเคลื่อนย้ายกำลังพลใดๆ จนได้ชื่อว่าเป็นการรัฐประหารเงียบ

3) เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหาร ยึดอำนาจรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

จากเหตุการณ์รัฐประหารในปี พ.ศ.2500 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ยังไม่พร้อมที่จะก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงมอบหมายให้นายพจน์ สารสิน เข้ามาขัดตาทัพ และจัดการเลือกตั้งให้เรียบร้อย ซึ่งหลังการเลือกตั้งผ่านพ้นไปด้วยดี จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่ก็อีกเช่นเคยเมื่อความวุ่นวายทางการเมืองอย่างไม่สิ้นสุด การปฏิวัติเงียบจึงเกิดขึ้นอีกครั้งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ซึ่งครั้งนี้ ส่งผลให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีอย่างเต็มตัวในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502

การรัฐประหารในครั้งนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็นการรัฐประหารเงียบ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นลาออกจากตำแหน่ง ในขณะเดียวกัน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดก็ได้ประกาศยึดอำนาจการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากเกิดการขัดแย้งในพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและมีการเรียกร้องผลประโยชน์หรือตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองเป็นเครื่องตอบแทนกันมาก คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง และให้สภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

4) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการรัฐประหารและยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลของตัวเอง และจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐประหารในปี พ.ศ. 2514 เป็นการรัฐประหารที่เป็นการยึดอำนาจตัวเองอีกครั้งเหมือนกับรัฐประหารในปี พ.ศ. 2494 ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งการรัฐประหารในครั้งนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ในสภานิติบัญญัติได้จึงทำการยึดอำนาจตนเองขึ้น โดยในคำปรารภในการยึดอำนาจตัวเอง ว่า "ภัยที่คุกคามประเทศและราชบัลลังก์ สถานการณ์ความวุ่นวายทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ การนัดหยุดงานของกรรมกร การเดินขบวนของนักศึกษา การแก้ไขสถานการณ์ ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องใช้การยึดอำนาจการปกครองเพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบพลันและฉับพลัน"

คณะรัฐประหารได้ออกคำสั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ที่ใช้อยู่ก่อนหน้านั้นแล้ว ยกเลิกรัฐสภา ยกเลิกพรรคการเมือง และประกาศห้ามมิว่าสมุททางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป และได้ครองอำนาจเรื่อยมาจนถึงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515 ซึ่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งให้จอมพลถนอม กิตติขจร เป็น

นายกรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งในธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีการนำเอารัฐธรรมนูญมาตรา 17 กลับมาใช้ อีกครั้งเหมือนยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเต็มที่ในการสั่งการใดๆ อันเนื่องมาจากเหตุที่กระทบต่อความมั่นคงของราชอาณาจักรโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภา หรือมีกฎหมายฉบับใดๆ มารองรับ และจอมพลถนอม กิตติขจร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่รัฐบาลได้ใช้อาวุธสงครามเข้าปราบปรามนักศึกษาและประชาชนที่ชุมนุมเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จนทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และจากเหตุการณ์ในครั้งนี้ ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

5) พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศไทย ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557

การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกิดจากเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2556-2557 โดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กลุ่ม กปปส.) ประกาศเดินขบวนครั้งใหญ่พร้อมจะรบกับรัฐบาลในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2557 กลุ่มผู้ต่อต้านก็ประกาศจะสู้กับกลุ่ม กปปส. จนถึงที่สุดไม่ยอมแพ้เช่นกัน ในขณะนั้น กองทัพบก โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ตัดสินใจประกาศกฎอัยการศึกที่วราชอาณาจักร เมื่อเวลา 03.00 น. ของวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2557

ในขณะที่แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (กลุ่ม นปช.) ที่ปักหลักชุมนุมบริเวณถนนอักษะได้ประกาศจุดยืนของการชุมนุมว่าไม่เอารัฐประหารและรัฐบาลเถื่อน และจะต้องมีการเลือกตั้งต่อไป โดยเรียกร้องให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ยึดหลักประชาธิปไตยต่อไป แต่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความสงบเรียกคู่ขัดแย้งทั้งสองชั่วคราวถึงองค์การที่เกี่ยวข้องรวม 7 ฝ่าย มาเจรจาในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2557 อันประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายรัฐบาล ตัวแทนวุฒิสภา ตัวแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตัวแทนพรรคเพื่อไทย ตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์ ตัวแทนกลุ่ม กปปส. และตัวแทนกลุ่ม นปช. แต่การเจรจาในวันนั้นยังไม่มีบทสรุปที่ชัดเจน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาจึงได้ฝากการบ้าน 5 ข้อ ก่อนที่จะนัดหมายให้มีการประชุมอีกครั้ง ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ดังนี้

- การปฏิรูปจะทำกันอย่างไร โดยจะปฏิรูปก่อนหรือหลังการเลือกตั้ง
- รัฐบาลรักษาการหรือรัฐบาลเฉพาะกาลจะได้มาอย่างไร
- ควรจะมีการทำประชามติหรือไม่
- การสร้างบรรยากาศเพื่อนำไปสู่การเลือกตั้ง

- ขอให้กลุ่ม กปปส. และกลุ่ม นปช. ยุติการชุมนุมเพื่อให้สถานการณ์คลี่คลาย

โดยเมื่อถึงวันประชุม พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายได้เสนอแนวทางตามที่ได้ให้การบ้านไป โดยแต่ละฝ่ายก็ยังคงนำเสนอแนวทางในมุมมองของตัวเอง เพราะเห็นว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุดของประเทศแล้ว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้สอบถามนายชัยเกษม นิติสิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในหัวหน้าคณะฝ่ายรัฐบาลว่า ตกลงรัฐบาลยืนยันไม่ลาออกทั้งรายบุคคลและทั้งคณะใช่หรือไม่ ซึ่งนายชัยเกษมฯ ตอบกลับมาว่า “นาที่นี้ไม่ลาออก” พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงตอบกลับว่า “ถ้าอย่างนั้น...ตั้งแต่ นาที่นี้ผมตัดสินใจยึดอำนาจการปกครอง” ต่อมาพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกจึงได้แถลงการณ์ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับที่ 1 เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศพอสรุปได้ว่า "ด้วยเหตุผลการยึดอำนาจเพื่อให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติไม่ให้เกิดความรุนแรงในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ให้ประชาชนในชาติเกิดความรักความสามัคคี ตลอดจนเพื่อเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกฝ่าย" ในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ.2557 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเลือกพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียงที่ท่วมท้น และวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2557 ก็รับพระราชโองการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 29 ของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

3.2.2 กรณีหัวหน้าคณะรัฐประหารมิได้เป็นนายกรัฐมนตรี

การรัฐประหารในอดีตของประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนั้น หากได้มีเพียงแต่กรณี ที่หัวหน้าคณะรัฐประหารได้เข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังมีกรณีที่บุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังจากการรัฐประหาร ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 6 คน ดังต่อไปนี้

1) เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2490 พลโทผิน ชุณหะวัณ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลชุดพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

สาเหตุของการรัฐประหาร คือรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งสืบอำนาจต่อจากรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งกันในชาติได้ โดยมีสาเหตุหลักจากเหตุการณ์การสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ประกอบกับมีการทุจริต คอร์รัปชันในวงราชการ โดยกองกำลังส่วนหนึ่งเข้าไปที่เวทิสโมสรสวนอัมพร ทำการควบคุมตัวพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และยึดอำนาจการปกครอง จากนั้นคณะทหารแห่งชาติจึงให้นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้า

พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยให้สัญญาว่าจะไม่แทรกแซงการทำงาน และตั้งสภาขึ้นมา โดยใช้ชื่อว่า คณะรัฐมนตรีสภาและจัดการเลือกตั้งขึ้นในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2491 โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้คะแนนเสียงข้างมาก นายควง อภัยวงศ์ จึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2) เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม และได้เชิญนายพจน์ สารสิน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองคนี่ 4 ของประเทศไทย แต่ไม่ได้มาจากนายทหารผู้เป็นผู้นำในการรัฐประหาร หากแต่มาจากข้าราชการประจำผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐประหารเชิญให้เข้ามาทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ภายหลังกการรัฐประหารเจียมเมื่อ พ.ศ.2494 มา 6 ปี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เป็นหัวหน้าคณะนายทหารนำกำลังเข้ายึดอำนาจของรัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังจากเกิดการเลือกตั้งสกปรก และรัฐบาลได้รับการคัดค้านจากประชาชนอย่างหนัก จอมพล ป.พิบูลสงคราม และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ต้องหลบหนีออกไปนอกประเทศ นายพจน์ สารสิน จึงได้รับเชิญให้มาเป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวโดยมีเป้าหมายหลักคือจัดการเลือกตั้งให้สงบเรียบร้อยและได้รับการยอมรับจากนานาชาติ

3) เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 พลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลชุด หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช และได้เชิญนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เกิดขึ้นจากเหตุการณ์การสังหารหมู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่อาจควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้ พลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด จึงเข้ายึดอำนาจการปกครอง โดยใช้ชื่อว่าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินออกประกาศหลายฉบับ โดยเนื้อหาเพื่อควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย และคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แต่งตั้งให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยนายทหารในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และเปลี่ยนสถานะของตัวเองเป็นสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีสมาชิก 340 คน ทำหน้าที่เหมือนรัฐสภา และฝ่ายนิติบัญญัติให้การสนับสนุนรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยที่คณะรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีคณะรัฐมนตรีเพียง 17 คนเท่านั้น

4) เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลชุนนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แล้วให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี

การยึดอำนาจครั้งนี้คือ การบริหารงานของรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ไม่อาจแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรมให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการปิดกั้นเสรีภาพทางความคิดเห็นของประชาชนตลอดจนท่าทีของรัฐบาลในการลอบวางระเบิดอีกด้วย พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะกับกลุ่มนายทหารเป็นผู้ลงมือปฏิบัติการยึดอำนาจ และคณะปฏิวัติได้สัญญาที่จะให้มีการเลือกตั้งภายใน 1 ปี และได้มอบหมายให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 แทน และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้ว รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 หลังจากการเลือกตั้งแล้ว พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก

5) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้เชิญนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

คณะนายทหารนำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พร้อมทั้งผู้บัญชาการทหารทั้งสามเหล่าทัพในนามของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ยืนยันถึงการล้มล้างรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ว่าได้กระทำการเรียบร้อยสมบูรณ์ในเวลา 11:30 น. วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้อ่านแถลงการณ์ชี้แจงเหตุผลของการกระทำในเวลาต่อมาว่า มีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีคณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสและอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้ตัวเองและพรรคพวก นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไม่สนใจจะแก้ไขอย่างจริงจัง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราชการ และรัฐบาลเป็นเผด็จการทางสภา ด้วยเหตุนี้ ทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่สามารถจะปล่อยให้ภาวะระส่ำระสายของชาติบ้านเมืองเกิดขึ้นรุนแรงต่อไปอีกได้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะดำเนินการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด หลังจากยึดอำนาจเสร็จแล้ว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2534 เพื่อแสดงให้เห็นว่าไม่ได้ยึดอำนาจเพื่อตนเองมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแปลสถานะมาเป็นสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติคอยกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

6) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ที่มีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลที่มีนายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และได้เชิญพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะมีความเป็นประชาธิปไตยสูง และประเทศไทยได้ห่างหายจากการรัฐประหารไปอีกหลายปี จนกระทั่งนายทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีจากผลการชนะการเลือกตั้ง และสามารถดำรงตำแหน่งจนครบวาระได้ในครั้งแรก และเมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ก็สามารถกลับมาได้รับความนิยมเช่นเดิม ด้วยนโยบายประชานิยมยิ่งทำให้อำนาจของนายทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น แต่แล้วเมื่อเกิดกรณีการคอร์รัปชันอย่างมาก ทำให้เกิดกระแสต่อต้านอย่างต่อเนื่อง แม้รัฐบาลจะใช้วิธีในการยุบสภาแล้วให้มีการเลือกตั้งใหม่ และได้รับการคัดเลือกเข้ามาใหม่อีกหน แต่กระแสการต่อต้านก็ยังไม่สิ้นสุดลง จนนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองที่มีประชาชนสองกลุ่มออกมาเคลื่อนไหว โดยกลุ่มหนึ่งให้การสนับสนุนอดีตรัฐบาล และอีกกลุ่มหนึ่งออกมาโจมตีและต่อต้านระบอบทักษิณ

วันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เข้ายึดอำนาจรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร โดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ได้กล่าวชี้แจงถึงการประกาศยึดอำนาจว่า การประกาศยึดอำนาจเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและได้รับความร่วมมือจากประชาชนและสังคมเป็นอย่างดี และคาดว่าจากนี้ไปอีกสองสัปดาห์จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่และสรรหานายกรัฐมนตรีขึ้นมารักษาการแทน รวมทั้งจะจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และภายหลังจากการรัฐประหาร คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว โดยมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2549 โดยมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

3.3 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในวิกฤตการณ์ทางการเมือง

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในวิกฤตการณ์ทางการเมืองเป็นวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีรูปแบบหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีได้มาภายหลังจากการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง โดยในที่นี้ จะขอกล่าวถึงในกรณีวิกฤตการณ์ทางการเมือง พ.ศ.2516 และกรณีประธานรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร

3.3.1 กรณีวิกฤตการณ์ทางการเมือง พ.ศ.2516

วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2516 ได้มีกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญได้เริ่มรณรงค์เรียกร้องรัฐธรรมนูญด้วยการเดินแจกจ่ายใบปลิวเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมต่อสู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญ เมื่อขบวนของกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญเดินแจกใบปลิวมาถึงบริเวณประตูน้ำได้ถูกตำรวจนครบาลภายใต้การนำของพลตำรวจตรีณรงค์ มหานนท์ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลและตำรวจสันติบาลภายใต้การนำของพลตำรวจตรีชัย สุวรรณศรี ผู้บังคับการตำรวจสันติบาลจับกลุ่มทั้งหมด 11 คนซึ่งประกอบด้วยนิสิต นักศึกษา อาจารย์ นักหนังสือพิมพ์ และนักการเมือง โดยทั้งหมดถูกแจ้งข้อหามั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คนซึ่งเป็นความผิดตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 นอกจากนี้ ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2516 เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตรวจค้นบ้านพักของผู้ถูกจับกลุ่มทุกคนพบเอกสารการเรียกร้องรัฐธรรมนูญจำนวนมากจึงตั้งข้อหาเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งกระทงคือ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 การกระทำของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เท่ากับเป็นการสาดน้ำมันใส่กองไฟ ทำให้นิสิต นักศึกษา และประชาชนเกิดความไม่พอใจรัฐบาลทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยการกระทำของกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญเป็นการดำเนินการโดยเปิดเผยและสันติวิธีเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย แต่การที่รัฐบาลได้สั่งจับกุมบุคคลกลุ่มนี้เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิเสรีภาพอันชอบธรรมตามระบอบประชาธิปไตย

วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 รัฐบาลประกาศว่า ผุ้ชน นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนเป็นพวกก่อการจลาจล และทำการปราบปรามด้วยกำลังอาวุธสงคราม และในที่สุดได้เกิดเหตุการณ์จลาจลขึ้นในกรุงเทพมหานคร มีการปะทะกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

และนิสิตนักศึกษา มีคนไทยเสียชีวิตล้มตายมากถึง 65 คนและบาดเจ็บ 909 คน ขณะเดียวกันมีผู้ทำลายและเผาสถานที่ราชการหลายแห่ง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้มีพระราชทานกระแสพระราชดำรัสทางโทรทัศน์และทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในประกาศพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี นายทวี แรงขำ รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นอกจากนี้ พระองค์ทรงขอความร่วมมือประชาชนให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีคนใหม่และขอให้ประชาชนชาวไทยอยู่ในความสงบ โดยในระยะเริ่มแรกที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ยังคงใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการในลักษณะการปกครองแบบเผด็จการ

การที่ได้ทรงเกี่ยวข้องกับกา​ร​แต่ง​ตั้ง​นาย​กรั​ฐ​มน​ตร​ี​ครั้​ง​นี้​เพ​ระ​ะ​เกิ​ต​วิ​ก​ิ​ต​ติ​การ​ณ์​ และ​ค​ณะ​รั​ฐ​มน​ตร​ี​ที่​เหลื​อ​อยู่​ก็​ไม่​อาจ​ปฏิ​บั​ติ​หน้า​ที่​ได้​ เจ้​า​หน้า​ที่​ของ​รั​ฐ​ก็​ไม่​อาจ​เข้า​คว​บ​คุม​ส​ถา​น​การ​ณ์​ ส​ภาน​ิ​ต​ิ​บั​ญ​ญ​ติ​ห​ง​ช​า​ต​ี​ก็​ไม่​อาจ​เรีย​ก​ประ​ช​ุ​ม​ได้​ทัน​ ทำให้​เกิ​ต​ความ​จ้​า​เป็น​จ​ะ​ต​้อง​มี​นาย​กรั​ฐ​มน​ตร​ี​เพ​ื่อ​แก้​ไข​วิ​ก​ิ​ต​ติ​การ​ณ์​โดย​เร็ว​ที่​สุด​เท่า​ที่​จะ​กระ​ทำ​ได้​ การ​ที่​พระ​ม​ห​า​กษ​ัตริ​ย์​ทรง​ลง​มา​เก​ย​ว​ข​อง​ด้วย​จึง​เป็น​การ​แก้​ไข​ส​ถา​น​การ​ณ์​ใน​ภาวะ​ฉุกเฉิน​อย่าง​ยิ่ง​ด้วย​พระ​บรม​ราช​วิ​จา​ร​ณ​ญ​า​ณ​และ​พระ​ราช​อ้​า​นาจ​ที่​ทรง​มุ่ง​แก้​ไข​เห​ต​ุ​การ​ณ์​ดัง​กล​่า​ว​ โดย​มี​ชั้น​ตอน​หรือ​กระ​บ​วน​การ​ที่​ถูก​ต​้อง​ตาม​กฎ​ห​า​ม​าย​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ทุก​ประ​การ​ ค​ือ​ร​อง​ประ​ช​า​น​รั​ฐ​ส​ภ​า​ซึ่ง​ทำ​หน้า​ที่​แทน​ประ​ช​า​น​รั​ฐ​ส​ภ​า​เป็น​ผู้​ลง​นาม​รับ​สนอง​พระ​บรม​ราช​โ​อง​การ

ใน​วัน​ที่​ 24​ ตุลาคม​ พ.ศ.2516 นาย​สั​ญ​ญา ธรรม​ศั​ก​ดิ์ นาย​กรั​ฐ​มน​ตร​ี​ได้​แต่ง​ตั้ง​ค​ณะ​กร​ม​การ​ร้​าง​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​จ้​า​นวน​ 18​ คน​ ทำ​หน้า​ที่​ย​ก​ร้​าง​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ฉบับ​ใหม่​โดย​นำ​ร้​าง​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ห​ง​ระ​ช​า​อ​า​ณ​า​จ้​กร​ไทย​ พุ​ท​ศ​ศั​กราช​ 2492​ และ​ 2511​ มา​ใช้​เป็น​ค​ำ​โค​ร​ง​และ​แนว​ทาง​ใน​การ​ย​ก​ร้​าง​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ และ​มี​การ​จัด​ให้​รับ​ฟัง​ความ​คิด​เห็น​ของ​ประ​ช​า​ชน​ซึ่ง​ค​ณะ​กร​ม​การ​ร้​าง​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​สามารถ​จัด​ทำ​ร้​าง​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ฉบับ​ใหม่​แล้ว​เส​ร้​จ​ภายใน​ 3​ เดือน​ เพ​ื่อ​เสนอ​ร้​าง​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ให้​ค​ณะ​รั​ฐ​มน​ตร​ี​พิ​จาร​ณา​และ​เสนอ​ต่อ​ส​ภาน​ิ​ต​ิ​บั​ญ​ญ​ติ​ห​ง​ช​า​ต​ี​ต่อ​ไป​ ใน​วัน​ที่​ 7​ ตุลาคม​ พ.ศ.2517​ พระ​บาท​สม​เด​็​จ​พระ​ป​รม​ิ​น​ท​รม​ห​า​ภูมิ​พล​อด​ุล​ย​เด​ช​ท​รง​ลง​พระ​ปร​มา​ภิ​ไ​ย​พระ​ราช​ทาน​ให้​ประกาศ​ใช้​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ห​ง​ระ​ช​า​อ​า​ณ​า​จ้​กร​ไทย​ พุ​ท​ศ​ศั​กราช​ 2517​ เรีย​ก​ว่า​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​พระ​ราช​ทาน​ โดย​รั​ฐ​ธ​ร​ม​น​ุ​ญ​ห​ง​ระ​ช​า​อ​า​ณ​า​จ้​กร​ไทย​ พุ​ท​ศ​ศั​กราช​ 2517​ นี้​ ได้​ก้​า​หนด​ให้​พระ​ม​ห​า​กษ​ัตริ​ย์​ทรง​แต่ง​ตั้ง​นาย​กรั​ฐ​มน​ตร​ี​คน​หนึ่ง​ และ​รั​ฐ​มน​ตร​ี​อ​ี​ก​ไม่​เกิน​ 30​ คน​ ประกอบ​เป็น​ค​ณะ​รั​ฐ​มน​ตร​ี​มี​หน้า​ที่​บริหาร​ราชการ​แผ่นดิน​ นาย​กรั​ฐ​มน​ตร​ี​จะ​ต​้อง​เป็น​สมา​ชิ​ก​ส​ภ​า​ผู้​แทน​ราช​กร​ และ​รั​ฐ​มน​ตร​ี​อ​ี​ก​ไม่​น​้อย​กว่า​กั​ง​หนึ่ง​ของ​จ้​า​นวน​รั​ฐ​มน​ตร​ี​ทั้ง​หม​ด​จะ​ต​้อง​เป็น​สมา​ชิ​ก​วุ​ฒิ​ส​ภ​า​ หรือ​สมา​ชิ​ก​ส​ภ​า​ผู้​แทน​ราช​กร​ โดย​ให้​ประ​ช​า​น​รั​ฐ​ส​ภ​า​เป็น​ผู้​ลง​นาม​รับ​สนอง​พระ​บรม​ราช​โ​อง​การ​ตั้ง​นาย​กรั​ฐ​มน​ตร​ี​ ดั​ง​นั้น​ จึง​ถื​อ​ได้​ว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากรัฐบาลที่ไม่ได้มาจาก คณะรัฐประหาร มีเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตย และไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลสืบทอด อำนาจทางการเมืองเหมือนกับรัฐธรรมนูญของรัฐบาลเผด็จการที่ผ่านมา

ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมติของสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 13 ของประเทศไทย จากนั้นได้ประกาศยุบสภาและจัดการเลือกตั้งทั่วไป ใหม่ ซึ่งต่อมาหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมติของ สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2519 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภา ผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ปรากฏว่าไม่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียง 151 ต่อ 111 เสียง รัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช จึงต้องลาออกไปตาม วิถีทางประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญอันมีสาเหตุมาจากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจในการ บริหารประเทศ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ดังนั้น การสรรหานายกรัฐมนตรีคน ใหม่ครั้งนี้เป็นประวัติทางการเมืองไทยที่ไม่เคยมีมาก่อน กล่าวคือ โดยปกติพรรคการเมืองที่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาอันดับหนึ่งเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยถือว่าเป็นมติของประชาชน แต่เมื่อ ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ พรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันดับที่ สอง คือพรรคธรรมสังคม ซึ่งมี นายทวีข กลิ่นประทุม เป็นหัวหน้าพรรคควรจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และ ตนเองจะได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ผลปรากฏเป็นตรงกันข้าม กล่าวคือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 18 คน คือ พรรคกิจสังคม ซึ่งมีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้า พรรคกลับได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2518 ได้มีการประชุม สภาผู้แทนราษฎรเพื่อหยั่งเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่าง สมาชิกพรรคธรรมสังคมกับ พรรคชาติไทย ได้เสนอให้หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี โดยผลปรากฏว่าหม่อม ราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เสียงสนับสนุน 135 คะแนนและได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา

3.3.2 กรณีประธานรัฐสภาไม่ปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร

วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ในช่วงปี พ.ศ.2535 เกิดจากการเข้าสู่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร โดยตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 260 คน ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 มีประเด็น

ที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง คือบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้จนทำให้เกิดการเคลื่อนไหวนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประชาชนนับ 10,000 คน ชุมนุมกันที่บริเวณท้องสนามหลวงคัดค้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง พร้อมทั้งมีเสียงเรียกร้องให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแสดงจุดยืนให้ชัดเจนว่าจะไม่จัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อสืบทอดอำนาจบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติให้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด โดยภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ต่อมาคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เปลี่ยนชื่อเป็นสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือสภา รสช. โดยมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นประธานสภา รสช. และพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นรองประธานสภา รสช.

ในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ.2534 พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบกได้ออกแถลงการณ์ว่า "ที่พูดกันว่าสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะสืบทอดอำนาจโดยการใช้รัฐธรรมนูญนั้น เราขอยืนยันว่าจะไม่มีการสืบทอดอำนาจโดยสมาชิกสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งรัฐบาลหลังจากการเลือกตั้งแล้ว สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็จะหมดไปโดยอัตโนมัติ ผู้บัญชาการเหล่าทัพก็จะกลับไปทำหน้าที่ในกองทัพเพียงอย่างเดียว ที่พูดกันว่าพลเอกสุจินดา คราประยูร จะเป็นนายกรัฐมนตรี พลอากาศเอกเกษร โจนินิล จะขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ขอยืนยันในที่นี้ว่า ทั้งพลเอกสุจินดา คราประยูร และ พลอากาศเอกเกษร โจนินิล จะไม่เป็นนายกรัฐมนตรี"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีบทบัญญัติบางมาตราที่มีลักษณะเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งนำไปสู่การคัดค้านอย่างรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยคือ รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาคือ วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งมีจำนวน 3 ใน 4 ของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ แต่ละพรรคต้องส่งผู้สมัครให้ครบตามจำนวนในแต่ละเขตจำนวน 360 คน และมีบทเฉพาะกาลกำหนดให้ใน 4 ปีแรก ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 270 คน นอกจากนี้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ซึ่งขัดกับหลักการประชาธิปไตยที่ประธานรัฐสภาควรเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่ไม่ได้ห้ามบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี และตามบทเฉพาะ

กาลยังกำหนดให้ประธานสภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ คือ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นผู้สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ อาจเพราะสภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเกรงว่า ทางประธานรัฐสภาจะไม่เสนอชื่อคนของตนเองเป็นนายกรัฐมนตรี จึงกำหนดบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ จึงถือเป็นการเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สะท้อนถึงความพยายามของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่จะดำรงอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้เพื่อสืบทอดอำนาจให้แก่บุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเช่นเดียวกับคณะปฏิวัติรัฐประหารในอดีต ดังนั้น การปกครองของประเทศไทย ณ ขณะนั้นจึงอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการมาตลอดและบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายทหาร โดยจะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแทบจะไม่มีโอกาสที่จะได้บริหารประเทศ หรือเมื่อมีโอกาสได้บริหารประเทศก็จะดำรงตำแหน่งไม่นานนัก มักจะมีเหตุการณ์ลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร เพราะความอ่อนแอของพรรคการเมืองทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 โดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรมได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากกลุ่มพรรคการเมืองที่สนับสนุนคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่นางมาภาเร็ด แท็ต ไวเลอร์ โฆษกกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาแจ้งให้ประเทศไทยทราบว่า นายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นบุคคลที่ต้องห้ามที่ไม่สามารถขอวีซ่าเดินทางเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั้งในและต่างประเทศ จึงไม่สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ส่วนพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ซึ่งได้รับคะแนนเสียงเป็นอันดับที่ 2 ได้รับสิทธิที่จะดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ โดยพยายามดึงพรรคกิจสังคมเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสม แต่พรรคกิจสังคมไม่ร่วมด้วยคะแนนเสียงจึงไม่พอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ทำให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในวันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2535 จากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอกสุจินดา คราประยูร ทำให้พรรคร่วมฝ่ายค้านและพรรคที่ไม่สนับสนุนให้คนกลางหรือผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านการเลือกตั้ง อันได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปไตย พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ยึดหยัดที่จะสนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และได้เปิด

ปราศรัยต่อต้านพลเอกสุจินดา คราประยูร โดยได้รับการสนับสนุนจากนิสิต นักศึกษา และประชาชนเป็นจำนวนมาก พร้อมด้วยกลุ่มวิชาการ คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ฯลฯ

ในวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2535 พลเอกสุจินดา คราประยูร จัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้สำเร็จ ต่อมาพรรคร่วมฝ่ายค้านและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองต่าง ๆ ได้ประชุมร่วมกันเพื่อเตรียมเปิดการปราศรัยใหญ่ในจุดต่าง ๆ โดยจะเริ่มตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2535 ที่ลานพระบรมรูปทรงม้า และต้องการปิดโอกาสในการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนในที่สุดกลายมาเป็นประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ใน 4 ประเด็น ดังนี้

1. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น
2. ประธานรัฐสภาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร
3. ตัดอำนาจวุฒิสมาชิกเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ให้เหลือเฉพาะ

กลั่นกรองกฎหมาย

4. แก้ไขสมัชชาประชุม โดยการประชุมสมัชชาที่ 2 ให้สามารถพิจารณาญัตติต่างๆได้

พลตรีจำลอง ศรีเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพฯ ในขณะนั้นออกข่าว อดน้ำประท้วงที่รัฐสภา โดยมีประชาชนจำนวนมากมาให้กำลังใจและร่วมสนับสนุน หลังจากนั้น พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้แถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา แต่ถูกโจมตีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านซึ่งไม่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ส่วนที่หน้ารัฐสภามีประชาชนมาชุมนุมกันจำนวนมากและตะโกนเรียกร้องให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การชุมนุมประท้วงได้ลุกลามและรุนแรงมากขึ้น เกิดการเผชิญหน้าและปะทะกันของฝ่ายประท้วงกับเจ้าหน้าที่ที่คุมสถานการณ์ โดยใช้กำลังทหารและตำรวจเข้าปราบปรามกลุ่มผู้ประท้วง การต่อสู้ยืดเยื้อมาจนถึงวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2535 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้พลเอกสุจินดา คราประยูร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้า หลังจากนั้นในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2535 พลเอกสุจินดา คราประยูร ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ให้รองนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธ์ ปฏิบัติหน้าที่รักษาการณายกรัฐมนตรีต่อมาจนกว่าจะได้นายกรัฐมนตรีคนใหม่

ภายหลังจากที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะถูกคัดค้านจากกลุ่มผู้ประท้วงซึ่งเป็นนักศึกษาและชนชั้นกลาง หรือ “มือบมือถือ” หรือเรียกว่า เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ก็จะต้องมีการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทนและควรจะต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ซึ่งต้องเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ในขณะที่นั้น พรรคร่วมรัฐบาลเดิม 5 พรรค ได้แก่ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร มีการสนับสนุนให้พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ หัวหน้าพรรคชาติไทย เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคการเมือง 5 พรรค ซึ่งรวมกันได้ 195 เสียง ยืนยันที่จะเสนอพลอากาศเอกสมบุญ ระหงษ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคชาติไทยในขณะนั้นเป็น นายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ของประเทศไทย และเป็นที่เชื่อกันในขณะนั้นว่า พลอากาศเอกสมบุญ ระหงษ์ จะต้องได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอกสุจินดา คราประยูร อย่างแน่นอน

จากเหตุการณ์ประวัติศาสตร์การเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ทำให้ประชาชน ได้รู้ถึงบทบาทและความสำคัญของประธานรัฐสภาผู้ทำหน้าที่นำรายชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้น กราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในเวลานั้น ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตัดสินใจเลือกใช้วิธียืดเวลาในการสรรหา นายกรัฐมนตรี โดยได้ให้คำมั่นต่อรัฐสภาและประชาชน ผ่านแถลงการณ์ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ว่าประชาชนจะได้นายกรัฐมนตรีคนถัดไปในวันที่ 10 มิถุนายน 2535 ซึ่งคือ ภายหลังจากที่ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขผ่านวาระ 3 แล้ว จะทูลเกล้าฯ เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนถัดไปทันที ซึ่งในขณะนั้น ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ เห็นว่าการเสนอชื่อ พลอากาศเอกสมบุญ ระหงษ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี นั้นประเมินอย่างไร ก็ย่อมเป็นการสืบทอดอำนาจ และถึงแม้จะถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย แต่ไม่ชอบธรรมอย่างสิ้นเชิงต่อความรู้สึกของประชาชน จึงทำให้ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ตัดสินใจไม่ฟังเสียง 5 พรรคการเมือง โดยใช้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2535 เพื่อทำการยุบสภาชุดพลเอกสุจินดา คราประยูร เพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชน จึงถือได้ว่านายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี 2 สมัย และได้รับสมญาว่าเป็น “นายกฯ ยุบสภา” โดยดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้แถลงการณ์มีความตอนหนึ่งว่า

"... ฝ่ายที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มีเสียงข้างมากถูกกล่าวหาว่า ขาดความชอบธรรมทางการเมือง ในขณะที่ฝ่ายที่ถือว่าตัวเองมีความชอบธรรมทางการเมืองก็ไม่สามารถสร้างเสียงข้างมากในกระบวนการรัฐสภาได้... ..ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ สถาบันรัฐสภาจำต้องยึดถือทางออกตามกระบวนการรัฐสภานั้น คือ มุ่งหาวิธีการในการคืนอำนาจกลับไปให้ประชาชน เพื่อการตัดสินใจใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินวิธีเช่นนี้ จำเป็นจะต้องมีรัฐบาลรักษาการชั่วคราวเพื่อจัดการเลือกตั้ง และเพื่อคงความเป็นกลางทางการเมืองไว้ให้ดีที่สุด ไม่เพียงแต่การสรรหาตัวบุคคลที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ยังรวมไปถึงความเป็นกลางที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลการเมืองนอกกรอบแบบอื่นๆ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ กระผมจึงได้ตัดสินใจกราบบังคมทูลเสนอชื่อคุณอานันท์ ปันยารชุน เข้ามารับตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะประมุขฝ่ายบริหาร ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลรักษาการ เพื่อที่จะผลักดันให้กระบวนการทางรัฐสภาดำเนินต่อไปอย่างเป็นกลางที่สุด นอกจากนั้น กระผมยังเห็นว่าคุณอานันท์ ปันยารชุน ยังสามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสืบเนื่องต่อกิจการที่เคยรับหน้าที่นี้มาแล้ว รวมทั้งมีบทบาทที่ได้รับการยอมรับจากสายตานานาชาติ กระผมอยากกล่าวย้ำด้วยว่า รัฐสภาปัจจุบันไม่ได้ทำอะไรที่ผิด และการคืนอำนาจกลับไปให้ประชาชนใหม่เป็นวิธีทางหนึ่ง ในกระบวนการรัฐสภา หากใช่เป็นการทำลายสถาบันรัฐสภาแต่อย่างใดไม่ การตัดสินใจครั้งนี้เกิดจากการใคร่ครวญครั้งแล้วครั้งเล่า กระผมทราบดีและตระหนักดีว่าจะเกิดผลกระทบใดที่จะบังเกิดแก่ตัวกระผมและผู้ใกล้ชิด..."

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้ได้นำสู่การแก้ไขวิธีสรรหานายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรและลงคะแนนโดยเปิดเผย เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง แทนการให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้สรรหาโดยวิธีชาวเสียงจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ ต้องมีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภา เพราะวิธีการในอดีตที่ผ่านมาอาจเกิดข้อถกเถียงในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่างๆ ตามมาว่า ไม่ชัดเจน ไม่โปร่งใส ทั้งๆ ที่ประธานรัฐสภาได้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมที่สุดแล้วก็ตาม ในการตัดสินใจของดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานรัฐสภา ที่เสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการตัดสินใจที่ทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย และเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง ไม่หวั่นอำนาจ เพราะรู้ตัวเองดีว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งในภายหลังต่อมา นายอานันท์ ปันยารชุน ได้คืนอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วด้วยการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปซึ่งเป็นวิถีทางประชาธิปไตยที่แท้จริง ในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 จึงนับได้ว่า การบริหารบ้านเมืองของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่เป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราว และเป็นรัฐบาลที่บริหารประเทศในช่วงแห่งการเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลที่มาจากกรียึดอำนาจรัฐประหารไปสู่รัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากเลือกตั้งและเป็นการแก้ไขปัญหาของชาติในภาวะไม่ปกติ เมื่อเหตุการณ์บ้านเมืองกลับคืนสู่สภาพปกติแล้ว จึงรีบคืนอำนาจการปกครองประเทศให้กับตัวแทนประชาชนที่มาจากเลือกตั้ง และก่อนที่นายอานันท์ ปันยารชุน จะทำการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชนดังกล่าวนี้ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ตามที่ประชาชนต้องการและเป็นประชาธิปไตย ดังเช่นนานาอารยประเทศ โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธาน

วุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ให้การประชุมสภาสามัญประจำปีของรัฐสภาครั้งที่ 2 สามารถพิจารณาเรื่องอื่นใดในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2535 ให้ยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป และการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2535 และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกาศ ณ วันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2535

3.4 ข้อเสนอให้มีนายกรัฐมนตรีพระราชทาน

พระราชอำนาจและธรรมเนียมปฏิบัติในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่กำหนดอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 ว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของประเพณีการปกครองตามมาตรา 7 แล้ว มีแนวคิดแบ่งออกเป็น 2 แนวความคิด ได้แก่

1. ประเพณีการปกครองตามมาตรา 7 มีฐานะเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (Convention of Constitution) โดยศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้ความเห็นว่า หากพิจารณาจากลักษณะของการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายแล้วจะพบว่า คำว่า “ประเพณีการปกครอง” ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น คงมิใช่ประเพณีการปกครองตามธรรมดาทั่วไป แต่ต้องเป็นประเพณีที่ถูยกยกระดับขึ้นเป็นกฎหมาย เพราะหากไม่เป็นเช่นนั้น ก็เท่ากับว่าระบบกฎหมายไทยได้ยอมรับเอาสิ่งอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายมาเป็นกฎเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งประเพณีการปกครองดังกล่าวผู้ปฏิบัติจะต้องรู้สึกว่สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและไม่มีผู้ใดคัดค้านโต้แย้งได้ จึงกลายเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้น

ในความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่าคำว่า ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นเพียงจารีตประเพณีหรือขนบธรรมเนียมธรรมดาเท่านั้น แต่จะต้องถูกยกระดับขึ้นจนกลายเป็นกฎหมายและเป็นสิ่งที่บุคคลโดยทั่วไปรู้สึกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม มิใช่การกล่าวอ้างอิงขึ้นลอยๆ แต่อย่างใด

2. ประเพณีการปกครองตามมาตรา 7 มีฐานะเป็นจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า ตามมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “ประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จะนำมาใช้เมื่อไม่มีบทบัญญัติขัดแย้งในรัฐธรรมนูญ หรือเมื่อมีกรณีสงสัยในบทบัญญัติบางมาตราและไม่มีบทบัญญัติอื่นขยายหรือบัญญัติไว้มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขเท่านั้น จะนำประเพณีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาใช้ หรือนำประเพณีการปกครองในระบอบเผด็จการมาใช้ไม่ได้ โดยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เน้นย้ำว่า ระบอบประชาธิปไตยที่ว่านั้นต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น วิธีการค้นหาประเพณีจึงควรค้นหาทั้งจากบทบัญญัติที่ผ่านมาของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยไทย และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญควบคู่กันไป

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติตามมาตรา 7 นี้ ถือเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในการอุดช่องว่างของการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญของทุกสถาบันในรัฐธรรมนูญที่มีความจำเป็นต้องใช้และตีความรัฐธรรมนูญ แล้วเกิดไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรในตัวบทของรัฐธรรมนูญมาใช้ ก็ให้วินิจฉัยไปตามประเพณีการปกครองดังกล่าว ซึ่งต้องถือว่าเป็นบทบัญญัติสำรองจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขและองค์ประกอบที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 นี้เองเท่านั้น โดยนายกรัฐมนตรีจากการพระราชทานไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใดๆ แต่เป็นคำใช้เรียกนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากพระมหากษัตริย์ ดังนั้น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะถือเป็นการใช้พระราชอำนาจตามมาตรา 7 หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาเสียก่อนว่านายกรัฐมนตรีพระราชทานถือเป็นจารีตประเพณีในการปกครองประเทศหรือไม่ การจะเป็นจารีตได้นั้นต้องมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมองว่าการกระทำดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายอีกด้วย

จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ผ่านมา ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เวลา 19:00 น. ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม หลังการถวายนั่งคมลาออกของจอมพลถนอม กิตติขจร ขณะนั้นท่านดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และองคมนตรี โดยเหตุการณ์เริ่มจากวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2516 กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญนัดชุมนุมกันที่ลานอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารีเพื่อแจกใบปลิวเรียกร้องมีข้อความว่า “ประชาชนต้องการรัฐธรรมนูญ จงคืนอำนาจแก่ปวงชนชาวไทย” แม้การเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญจะเป็นไปโดยสงบและสันติ แต่รัฐบาลกลับจับกุมผู้ที่เป็นแกนนำในการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ ทำให้นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนต่างไม่พอใจจึงเกิดการต่อสู้กันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

จนกระทั่งเกิดการนองเลือด และได้ชื่อว่าเป็นเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 แต่เหตุการณ์ความรุนแรงได้ยุติลงด้วยพระบุญญาธิการของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งได้เข้ามาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งครั้งนี้ และได้แต่งตั้งศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยพระราชอำนาจตามความในมาตรา 14 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป โดยมีนายทวี แรงขำ รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้มีพระกระแสรับสั่งทางโทรทัศน์ ว่า

"วันนี้เป็นวันมหาวิปโยคในประวัติศาสตร์ของประชาชนชาวไทย ตลอดระยะเวลาเจ็ดถึงแปดวันที่ผ่านมาได้มีการเรียกร้องและเจรจากัน จนกระทั่งนักศึกษาและรัฐบาลทำความตกลงกันได้ แต่แล้วการขว้างระเบิดขวดและยิงแก๊สน้ำตาทำให้เกิดการปะทะกันและมีคนได้รับบาดเจ็บหลายคน ความรุนแรงได้ทวีขึ้นทั่วพระนครถึงขั้นจลาจลและยังไม่สิ้นสุด มีคนไทยด้วยกันต้องเสียชีวิตนับร้อย ขอให้ทุกฝ่าย ทุกคนพึงระงับเหตุแห่งความรุนแรงด้วยการตั้งสติยับยั้งเพื่อให้ชาติบ้านเมืองคืนสู่สภาพปกติเร็วที่สุด อนึ่ง เพื่อขจัดเหตุร้ายนั้น จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อค่ำวันนี้ ข้าพเจ้าจึงแต่งตั้งให้ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ขอให้ทุกคน ทุกฝ่ายร่วมกันสนับสนุนเพื่อคณะรัฐบาลใหม่สามารถบริหารงานแผ่นดินได้โดยมีประสิทธิภาพเต็มเปี่ยม และแก้ไขสถานการณ์ให้คืนสู่สภาพเรียบร้อยได้โดยเร็ว"

หลังจากนั้น ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้กล่าวคำปราศรัยจากหอพระสมุดในพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน โดยผ่านทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยและโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทยว่า

"พี่น้องชาวไทย นิสิต นักศึกษา และประชาชนชาวไทยที่รักทั้งหลาย ด้วยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ในวันนี้ให้ข้าพเจ้าเข้ารับภาระหน้าที่อันหนักเป็นนายกรัฐมนตรี แม้จะเป็นระยะเวลาที่ยากลำบากอย่างยิ่งโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็ดี ข้าพเจ้าก็รับบารมีใส่เกล้าฯ จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และจะทำงานโดยเต็มสติกำลังความสามารถ ในขั้นแรกและที่เป็นการด่วนอย่างยิ่งในวันนี้ก็คือ ข้าพเจ้าขอร้องให้พี่น้องชาวไทยทั้งหลาย ทั้งที่เป็นทหาร ตำรวจ นิสิต นักศึกษา และประชาชน ขอให้รักษาความสงบเรียบร้อยโดยพลัน ทั้งนี้ เพื่อประชาชน และเพื่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์อันเป็นที่รักยิ่งของเรา ข้าพเจ้าขอสัญญาว่า จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ และข้าพเจ้าคาดคิดว่าไม่ควรจะเกิน 6 เดือน นับแต่วันนี้เป็นต้นไป ข้าพเจ้าจะเชื่อเชิญท่านผู้ทรงคุณวุฒิ มี

คุณธรรม ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตประกอบเข้าเป็นคณะรัฐมนตรีในเร็ววันนี้ ขอให้ท่านข้าราชการประจำทุกท่าน ไม่ว่าในตำแหน่งใดได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ท่านมีอยู่ในปัจจุบันต่อไปตามเดิมทุกประการ” จากนั้นในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2516 เวลา 16.00 น. ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ นำคณะรัฐมนตรีเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่ง ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ภายหลังจากที่ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลสัญญา 1 นั้น ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2516

นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์สำคัญในปี พ.ศ.2549 ได้เกิดกระแสข้อเรียกร้องเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งครั้งสำคัญ โดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยนำโดยนายสนธิ ลิ้มทองกุล ได้ออกมาชุมนุมเรียกร้องและขับไล่รัฐบาล วิกฤตการณ์ครั้งนี้กำลังจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นอีกหลังจากวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 มีระดับของความรุนแรงและความเสียหายไม่น้อยแม้วิกฤตครั้งนี้ในท้ายสุดแล้วก็เชื่อว่า นายทักษิณ ชินวัตร จะไม่อาจดำรงอยู่ได้ตลอดไป แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศอาจจะจบลงด้วยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เป็นที่พึงปรารถนาของทุกฝ่าย วิธีการที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามกรอบของรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่มีเพียงอย่างเดียว คือ วิถีทางตามมาตรา 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ขอเชิญชวนพี่น้องประชาชนรวมพลังร่วมแสดงตนขอพึ่งพระบารมีพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเพื่อทรงพระกรุณาใช้พระราชอำนาจตามนัยแห่งมาตรา 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชทานนายกรัฐมนตรีคนใหม่เพื่อให้เกิดกระบวนการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 2 ที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม กำหนดนัดประชุมใหญ่ในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2549 ตั้งแต่เวลา 14.00 น. เป็นต้นไป ณ ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพมหานคร โดยมีจุดศูนย์กลางบริเวณเวทีใหญ่เชิงสะพานม้ฆวานรังสรรค์ ส่วนพี่น้องประชาชนในต่างจังหวัดทั่วประเทศที่ไม่อาจเดินทางมาร่วมได้ ขอได้โปรดรวมตัวกัน ณ จุดศูนย์กลางของจังหวัดตามความเหมาะสม พันมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยมีความเชื่อมั่นว่านายกรัฐมนตรีคนใหม่จะก่อให้เกิดคณะรัฐบาลเพื่อดำเนินการบริหารภารกิจเฉพาะให้ความสำคัญเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อร่วมกันปฏิบัติภารกิจการปฏิรูปการเมืองที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมกันอย่างรูปธรรมภายในระยะเวลาที่เร็วที่สุด ก่อนจะจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

ในขณะที่ประเทศเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีทางออกนั้น ข้อเสนอนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามมาตรา 7 ได้รับการพูดถึงอย่างกว้างขวาง โดยใช้สถาบันกษัตริย์เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง เริ่มจากศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เสนอให้อาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตั้งคนกลางขึ้นมา 7 คน เพื่อเป็นคณะกรรมการพิเศษกร่าง

รัฐธรรมนูญ รวมทั้งศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้จัดทำจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านเกี่ยวกับการขอพระราชทานรักษาการนายกรัฐมนตรี โดยเสนอว่า ขอให้นายทักษิณ ชินวัตร ขอพึ่งพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช โดยกราบบังคมทูลขอยุติการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรักษาการนายกรัฐมนตรี ในระหว่างการจัดการเลือกตั้งและขอพระราชทานรักษาการนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและมีความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไป เพื่อให้รักษาการนายกรัฐมนตรีที่ได้ทรงพระราชทานนี้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินชั่วคราวจนกว่าการเลือกตั้งทั่วไปจะแล้วเสร็จ

นอกจากนี้ ยังมีผู้สนับสนุนแนวความคิดให้มีนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง อาทิ นายสนธิ ลิ้มทองกุล แกนนำกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้ประกาศแถลงการณ์ฉบับที่ 6/2549 ฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2549 ว่า “ประตุแห่งการเปลี่ยนแปลงภายในกรอบของรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่เพียงหนึ่งเดียว คือวิถีทางตามมาตรา 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยจึงขอเชิญชวนพี่น้องประชาชนร่วมพลังร่วมแสดงตนขอพึ่งพระบารมีพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชเพื่อทรงพระกรุณาใช้พระราชอำนาจตามนัยแห่งมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชทานนายกรัฐมนตรีคนใหม่เพื่อให้เกิดกระบวนการปฏิรูปการเมืองที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมโดยพลัน” และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ก็ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2549 ว่า “เมื่อบ้านเมืองถึงทางตัน ก็ต้องนำมาตรา 7 มาใช้ ซึ่งถือเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการปฏิรูปการเมืองและแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เชื่อว่าประชาชนจะเห็นด้วยกับแนวทางของเครือข่ายพันธมิตร เพราะที่ผ่านมาก็มีกลุ่มบุคคลที่มีชื่อเสียง และนักวิชาการ เสนอทางออกให้ใช้มาตรา 7 เหมือนกัน” ในขณะที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์กล่าวปราศรัยที่สนามหลวง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2549 ว่า “ขอพูดกับคุณทักษิณ ชินวัตร ว่า ขอให้นำคณะรัฐมนตรีกราบบังคมทูลขอพึ่งพระบารมี ขอนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลชุดใหม่ โดยจะให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญทุกประการเพื่อให้เข้าตามเงื่อนไขมาตรา 7 เพื่อพิจารณาให้มีนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลชุดใหม่มาจากการพระราชทาน เพื่อทำหน้าที่ฟื้นฟูเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และแก้ไขรัฐธรรมนูญเดินต่อไปได้”

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีฝ่ายที่เห็นด้วยกับข้อสนับสนุนให้มีนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง แต่ก็มีนักวิชาการบางท่านที่เห็นต่างออกไป อาทิ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2549 ว่า “มาตรา 7 มีขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างกรณีที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญลืมนึกถึงเหตุการณ์บางอย่างไป จึงได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะได้

ไม่เกิดทางตัน แต่ถ้ามีมาตราต่างๆ อยู่แล้วก็ไม่ใช่ว่าจะหยิบมาตรา 7 ขึ้นมา เพราะมาตรา 7 ไม่สามารถทดแทนทุกมาตราในรัฐธรรมนูญได้”

ส่วนด้านศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ มีความเห็นว่า บทบัญญัติ ในส่วนของนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งนั้น อาจจะขอพระราชทานได้ แต่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรา 7 เลย ทั้งนี้ อาจจะเป็นการใช้พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่เฉพาะในยามที่บ้านเมืองตกอยู่ในสภาวะวิกฤติอย่างรุนแรงแล้ว พระมหากษัตริย์ก็ไม่ทรงมีพระราชอำนาจเช่นนี้ เพราะถ้าหากเรากล่าวว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจดังกล่าว เท่ากับทำให้พระมหากษัตริย์ทรงต้องวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางการเมืองที่มีอยู่ในสังคมและที่สำคัญคือเรากำลังยกมาตรา 7 ให้อยู่เหนือบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ทั้ง 335 มาตราของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สามารถอธิบายหรือให้เหตุผลในทางกฎหมายได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เราต้องดใช้รัฐธรรมนูญในหลายมาตรา และเป็นกรณีที่ไม่ต้องด้วยการไม่มีบทบัญญัติให้รัฐธรรมนูญวินิจฉัยแก่กรณีใด ดังนั้น การใช้มาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญควรตีความให้สอดคล้องกับกรอบของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรก่อน และหากจะนำประเพณีการปกครองมาใช้ก็จะต้องเป็นประเพณีที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะกฎหมายประเพณีนั้นถือว่าเป็นกฎหมายสำรอง การนำมาใช้จะต้องเป็นการอุดช่องว่างให้สอดคล้องกับบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ไม่ใช่นำมาใช้ให้ขัดกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่า กระแสเรียกร้องนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งยังคงมีต่อเนื่องเรื่อยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เหตุการณ์ที่เป็นกระแสเรียกร้องนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งครั้งสำคัญคือ เหตุการณ์ใน พ.ศ. 2549 โดยอ้างข้อสนับสนุนให้มีนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากเหตุการณ์ในอดีต พ.ศ. 2516 ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

3.5 ปัญหาของวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในประเทศไทย

ประเทศไทยถือเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) ภายหลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีมาแล้วทั้งหมด 29 คน ซึ่งแต่ละคนล้วนมาจากวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ที่รัฐธรรมนูญในขณะนั้นกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น มักจะกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้งจาก

ประชาชนโดยอ้อม กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ปกครองรัฐที่แท้จริง จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดเจตจำนงทางการเมือง ดังนั้น การแต่งตั้งหรือเลือกสรรบุคคลใดเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีย่อมจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับย่อมกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่แตกต่างกันออกไป และการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยในอดีตที่ผ่านมา มักพบปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ไม่น้อย ในที่นี้จึงขอศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในแต่ละรูปแบบ

3.5.1 นายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญว่า รัฐบาลจะต้องมาจากการสนับสนุนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าการปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ประชาชนไม่ได้เลือกนายกรัฐมนตรีผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยตรงแต่อย่างใด แต่นายกรัฐมนตรีมาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรของประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจึงลงมติอย่างเปิดเผยว่าต้องการให้ผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับมติเสียงข้างมาก ดังกล่าวนั้น ย่อมถือเป็นผู้แทนของประชาชนโดยแท้จริง

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้มีวิธีการสรรหาบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงมติในสภาอย่างเปิดเผย ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมาจากการออกเสียงลงมติอย่างเปิดเผยโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้เกิดความโปร่งใส และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยก็ตาม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมีการคัดเลือกจากการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดลงมติโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภาแล้วนั้นก็ตาม แต่เนื่องจากรูปแบบการปกครองและโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองของรัฐนั้น นอกจากนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล หรือหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้วนั้น แต่ยังคงดำรงตำแหน่งผู้นำของพรรคการเมืองเสียงข้างมากอีกด้วย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ อัน

อาจนำมาซึ่งการต่อรองทางผลประโยชน์ทางการเมืองได้โดยง่าย ทั้งๆ ที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ควรที่จะอิสระขาดจากกัน และแบ่งแยกอำนาจกันโดยสิ้นเชิง เพื่อให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) แต่ในสภาพปัญหาของประเทศไทย นายกรัฐมนตรีจะได้รับการคัดสรรและลงมติก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการลงมติอย่างเปิดเผยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนได้ลงมติเลือกบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ย่อมถือว่านายกรัฐมนตรีผู้นั้นเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภา และเป็นผู้แทนที่มาจากประชาชนส่วนมากของประเทศ จึงเห็นได้ว่า ในการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีนั้นล้วนแต่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญต้องมีหน้าที่สร้างระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมไว้ครบถ้วน ทำให้ผลประโยชน์สุดท้ายย่อมเกิดแก่ประชาชนภายในรัฐ โดยหลักรัฐธรรมนูญนิยมประกอบไปด้วย

1. รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์ไว้ ซึ่งเป็นแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ และหากมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้จะต้องมีการเยียวยาแก้ไข โดยรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2. สร้างเสถียรภาพของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้รัฐบาลดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ ต้องสร้างมาตรการเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น สร้างระบบให้มีการล้มรัฐบาลได้ยากขึ้น เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น

3. ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ รัฐมีอำนาจตามกฎหมาย แต่จะใช้อำนาจเกินกว่าที่มีไม่ได้ เพื่อป้องกันและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ในรัฐธรรมนูญที่เป็นรัฐธรรมนูญนิยมจะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐด้วยเบื้องหลังของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐไม่ให้รุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องมีหลักการสำคัญ 2 ประการได้แก่ หลักการใช้อำนาจรัฐที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย และประชาชนทุกคนในรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งผลักดันให้รัฐบาลและระบบการเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้นไป ย่อมทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากตามไปด้วย และจะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าโดยประชาชนหรือทางใดๆ ย่อมกระทำได้ยาก และทำให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ โดยจะเห็นได้จากรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองมากขึ้นไป ทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลสามารถใช้อำนาจในการบริหารประเทศไปในทางที่มิชอบได้โดยง่าย ทั้งนี้ ในการจัดตั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2548 ปรากฏว่าพรรคไทยรักไทย ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงจำนวน 377 คน จาก 500 คน สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวเพื่อบริหารประเทศอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพมาก จึงทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐนั้นกระทำได้ยาก อันเป็นข้อสะท้อนถึงความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และถือเป็นปัญหาอย่างหนักของนายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภา ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเสียงข้างมากย่อมมีความเข้มแข็ง และสามารถกุมอำนาจรัฐในการบริหารประเทศได้อย่างง่ายดายมากกว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างน้อยในสภา

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ที่ถือเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภานั้น ได้นำมาสู่ “ระบบทักษิณ” ในที่สุด ซึ่งก็คือ ระบบประชาธิปไตยอำนาจนิยมภายใต้อำนาจของกลุ่มทุนใหญ่ จนเกิดการต่อต้านของประชาชน ตั้งแต่ในช่วงเดือนกันยายน พ.ศ. 2548 ต่อเนื่องจนถึงเกิดการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจการปกครองของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.5.2 นายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างน้อยในสภา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐนั้นเป็นของประชาชนโดยเด็ดขาด รัฐเป็นเพียงสิ่งที่สมมติขึ้นมาเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการประเทศแทนประชาชน ผ่านผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งหรือคัดเลือกในรูปแบบต่างๆจากประชาชนนั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว จึงปฏิเสธไม่ได้เช่นกันที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลจะต้องมีที่มาจาก การเลือกหรือลงมติโดยผู้แทนที่ประชาชนมอบอำนาจไว้ให้ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ฉะนั้น ผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรูปแบบดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดรูปแบบของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้เป็นอย่างไร แต่เมื่อประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยและนายกรัฐมนตรีถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญของรัฐ และจะต้องบริหารจัดการประเทศแทนประชาชนและเพื่อประโยชน์ของมวลมหาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีย่อมมาจากการลงมติของเสียงข้างมากในสภา จึงจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สุด แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีของประเทศไทยบางท่านที่เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อรับหน้าที่นายกรัฐมนตรี โดยไม่ได้รับการลงมติเสียงข้างมากในสภา อาทิเช่น หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ได้เริ่มเข้าสู่เส้นทางการเมือง โดยเป็นผู้ก่อตั้งพรรคก้าวหน้าเมื่อปี พ.ศ.2488 ต่อมาได้ยุบรวมกับพรรคประชาธิปัตย์ในปีถัดมา และได้ริเริ่มจัดตั้งพรรคกิจสังคมเมื่อปี พ.ศ.2517 และในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2518 หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพระนคร ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคที่ได้รับเสียงข้างมากคือ พรรคประชาธิปัตย์ แต่ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าบริหารประเทศได้ตลอดรอดฝั่ง จึงเป็นผลให้พรรคเสียงข้างน้อยอย่างพรรคกิจสังคม โดยการนำของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 คน ได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น และหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้ก้าวขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 13 ของประเทศเมื่อ พ.ศ.2518 ทั้งนี้ เพราะเห็นว่าในเวลานั้น หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช มีคุณสมบัติเหมาะสม และพรรคกิจสังคมเป็นพรรคการเมืองที่มีนโยบายที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม ด้วยนโยบายว่า “เราทำได้” และเป็นพรรคที่มีนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ เข้ามาร่วมเป็นแกนขาเป็นจำนวนมาก จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองต่างๆ สนับสนุนให้พรรคกิจสังคมของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยได้รับความร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบขึ้นเป็นรัฐบาลสหพรรค

อย่างไรก็ดี เนื่องจากหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยในสภา จึงต้องจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคการเมืองอื่นๆ ทำให้รัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช บริหารราชการแผ่นดินท่ามกลางความยุ่งยากและวิกฤติรอบด้าน ทั้งวิกฤติทางเศรษฐกิจและวิกฤติทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมที่ต่างคนต่างคำนึงถึงประโยชน์ของตนและพรรคเป็นหลัก จึงทำให้เกิดความขัดแย้ง และเกิดความแตกแยกอย่างรุนแรงภายในพรรคร่วมรัฐบาล รวมทั้ง มีข่าวว่าจะมีการรัฐประหารเกิดขึ้นเป็นระยะๆ จึงทำให้ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างราบรื่น

3.5.3 นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากประชาชน

ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองขึ้น โดยระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ย่อมพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที จึงทำให้การบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากกว่าในประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี ในประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาอย่างประเทศไทยนั้น ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถือว่าเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ เพราะถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน และใช้อำนาจฝ่ายบริหารแทนประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ควรที่จะเข้ามาด้วยวิธีการเลือกตั้งโดยประชาชนไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อมเท่านั้น

แต่จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีทั้ง 29 คน ของประเทศไทยล้วนมีรูปแบบและวิธีการได้มาเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่แตกต่างกันไป เช่น นายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองในสภา นายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองนอกสภา หรือมาจากมติเสียงข้างน้อยในสภา เป็นต้น แต่ยังมีกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ อาจเพราะเกิดสถานการณ์ทางการเมืองขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยสรุปแล้ววิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยทางอื่นที่มีใช้การเลือกจากประชาชนผ่านผู้แทนราษฎรนั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. กรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่มีกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร และการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญทำให้เกิดการต่อสู้กันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน จนกระทั่งเกิดการนองเลือด แต่ด้วยพระบุญญาธิการของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ที่พระองค์เข้ามาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในครั้งนั้น ทำให้เหตุการณ์ความรุนแรงยุติลงได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จากเหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้หลายคนเข้าใจและเรียกศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง

อย่างไรก็ดี การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีล้วนเจอความยากลำบาก โดยสำหรับนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ พบความยากลำบากตั้งแต่ที่ได้รับตำแหน่ง เพราะหลังจากวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 แล้ว อำนาจรัฐบาลก็ค่อนข้างจะอ่อนแอลง โดยจะเห็นได้ว่าศาสตราจารย์

สัญญา ธรรมศักดิ์ ไม่ได้มาจากการเลือกหรือลงมติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้อำนาจของรัฐบาลชุดนี้ค่อนข้างอ่อนแอ เกิดปัญหาจากการบริหารงานร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ไม่น้อย โดยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ นั้นเจอคลื่นในสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามลูกที่ดูเหมือนซัดกระหน่ำ

การพั้มติสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการที่พลังต่างๆ ในสังคมเรียกร้องกันอย่างมากมาย ทำให้คนมองว่ารัฐบาลมีความอ่อนแอ จนถึงขั้นมองรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ ว่าเป็นรัฐบาลมะเขือเผา ต่อมานายกรัฐมนตรีสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้เปิดทางให้สภาฯ เลื่อนนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2518

2.กรณีเกิดการรัฐประหารและยึดอำนาจการปกครองของรัฐบาล ทำให้หัวหน้าคณะรัฐประหารได้แต่งตั้งตนเองหรือบุคคลอื่นเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นย่อมส่งผลให้รัฐสภาที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติพ้นจากหน้าที่ไปด้วย ดังนั้นหัวหน้าคณะรัฐประหารสามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้โดยอิสระ และไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน

หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการทางรัฐประหารหรือยึดอำนาจการปกครอง ดังนั้น ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายจึงถือว่าเป็นวิธีทางนอกรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น หากแต่พิจารณาถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมาประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง และมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารตามมา ทั้งนี้ เพราะความจำเป็นที่จะต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบเรียบร้อยต่อไปได้

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากการปกครองในรูปแบบรัฐสภานั้นให้ความสำคัญกับการเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนที่จะต้องเข้ามาใช้อำนาจฝ่ายบริหารแทนประชาชน ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมแสดงให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่นายกรัฐมนตรีที่มาจากรัฐประหาร ย่อมไม่มีความเกี่ยวพันใดๆ กับประชาชน ทั้งๆ ที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประชาชน เพราะตนไม่ได้มาจากการคัดเลือกหรือโดยความยินยอมของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น ประชาชนอาจมองว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารเข้ามาเพื่อกุมอำนาจรัฐไว้ ทำให้ประชาชนอาจไม่ให้ความไว้วางใจในการบริหารจัดการประเทศได้ดีเท่ากับนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง

จากการศึกษาถึงพัฒนาการและการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นได้ว่าการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยนั้นมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ไม่เพียงแต่เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น แต่ยังมีวิถีทางอื่นอีกด้วย อาทิเช่น นายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหาร นายกรัฐมนตรีที่มาจากการพระราชทานโดยพระมหากษัตริย์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสภาผู้แทนราษฎรถือว่ามีความสำคัญอย่างมากในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนหรือเป็นจุดเชื่อมโยงการเข้าสู่อำนาจของนายกรัฐมนตรีกับประชาชนไว้ จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญอยู่ไม่น้อยที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะเดียวกันก็มีรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ไม่ได้กำหนดเป็นการบังคับไว้เช่นนั้น

เมื่อกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยพบว่า ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่เกิดวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอยู่ไม่น้อย ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ในปี 2516 ที่ทำให้ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่ทำให้เกิดแนวคิดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมีจุดเชื่อมโยงจากประชาชน รวมทั้งเหตุการณ์ที่ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานรัฐสภาในขณะนั้นไม่ปฏิบัติตามมติสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมดนี้ ล้วนเป็นเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่แสดงให้เห็นว่า รูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่เพียงแต่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญในสมัยนั้นกำหนดไว้เท่านั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมือง และความเหมาะสมของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นอีกด้วย

บทที่ 4

วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมักจะมีรูปแบบวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้บุคคลเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎร แล้วผู้แทนราษฎรออกเสียงเลือกบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะผู้แทนถือเป็นบุคคลที่ประชาชนได้มอบอำนาจในการกระทำใดๆ ได้ในฐานะผู้ปกครองรัฐ ดังนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่ล้วนมาจากบุคคลที่ได้รับการเลือกจากผู้แทนของประชาชนทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับก็ได้กำหนดรูปแบบให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นบุคคลที่มาจากหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถือเป็นบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองและเป็นหัวหน้ารัฐบาลในการขับเคลื่อนประเทศไปอย่างสงบสุขแทนประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน¹²⁹ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดถึงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยไว้ 2 วิธีด้วยกัน กล่าวคือนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรียกว่านายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไป และนายกรัฐมนตรีที่มาจากในระยะแรกซึ่งกำหนดเวลาไว้ 5 ปีแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.1 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คือกรณีที่พ้นจากในวาระ 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ อันจะต้องอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ในมาตรา 159 โดยมีสาระสำคัญคือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องถูกพิจารณาโดยสภา

¹²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคแรก

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน”

ผู้แทนราษฎรเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นผู้แทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐสภาแทนประชาชน

จากบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการพิจารณาแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น ยังกำหนดให้ผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งจะต้องเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง และจะต้องไม่เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีกด้วย โดยในกรณีเช่นนี้ถือเป็นการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้แล้วล่วงหน้าอีกด้วย ซึ่งนับเป็นที่มาที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้แต่อย่างใดว่าผู้ซึ่งจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับล้วนเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับตำแหน่งด้วยกันทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ อาจมีความแตกต่างกันในบางประการ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องพ้นจากสภาพในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน แต่ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 172 โดยไม่ได้กำหนดว่าเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วจะต้องพ้นจากสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดถึงกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยมีได้กำหนดว่าจะต้องเป็นหรือมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.1 การกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้เป็นหลักการใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดของไทยมาก่อน

กล่าวคือ ในการเลือกตั้งทั่วไป การที่บุคคลใดจะได้รับการแต่งตั้งเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น จะต้องเป็นหนึ่งในสามที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย โดยมาตรา 88 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 88 ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง แจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา 87 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้”

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้พรรคการเมืองต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อ โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้งเท่านั้น เพื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ดำเนินการประกาศรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ดังกล่าวให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับทราบก่อนถึงวันเลือกตั้ง

การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการเสนอรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ย่อมทำให้ประชาชนทั่วไปผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทราบล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งว่า พรรคการเมืองที่ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเสียงให้ นั้น จะเลือกบุคคลใดเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป หรือพรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวเลยก็ได้ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ ย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอยู่ไม่น้อย เนื่องจากทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้ทราบรายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยถือเป็นการบังคับให้พรรคการเมืองจะต้องเสนอรายชื่อผู้ยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยเรื่องดังกล่าวนี้ถือเป็นมาตรการเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย

การเสนอ 3 รายชื่อที่พรรคการเมืองเห็นสมควรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการล่วงหน้า นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กำหนดบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอนั้นมีคุณสมบัติอย่างไร ดังนั้น พรรคการเมืองสามารถที่จะ

เสนอบุคคลใดก็ได้ จะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ รวมทั้งจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นก็ได้อีก ถ้าวัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดช่องให้พรรคการเมืองสามารถเสนอบุคคลใดก็ได้ อย่างกว้างขวาง เพียงแต่พรรคการเมืองจะต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้น และบุคคลนั้นสามารถให้ความยินยอมได้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้น

จากที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่าทั้ง 3 รายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้นหากบุคคลดังกล่าวลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏผลว่าไม่ชนะการเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งบุคคลนั้นจะไม่ลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่ส่งผลต่อการเสนอรายชื่อของพรรคการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีส่วนสำคัญต่อการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี จากร่างรัฐธรรมนูญแรกที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเคยเปิดเผยออกมาเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2559 ในมาตรา 88 กำหนดไว้ว่า ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปให้พรรคการเมืองส่งรายชื่อบุคคลที่เสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อ โดยไม่ได้กำหนดว่าสามรายชื่อนั้นจะต้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ และเมื่อเลือกตั้งแล้วกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมเท่ากับว่าร่างรัฐธรรมนูญแรกของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังไม่ได้เปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งไว้ชัดเจน โดยภายหลังที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดเผยออกมา คณะรักษาความสงบแห่งชาติกลับไม่เห็นด้วยกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีนี้¹³⁰ ซึ่งได้มีข้อเสนอแนวทางการปรับปรุงบทเฉพาะกาลในร่างรัฐธรรมนูญตามที่ พลเอกธีรชัย นาคพานิช เลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่งถึงนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า

“หลักการในบทถาวรของร่างรัฐธรรมนูญที่ว่าพรรคการเมืองอาจแจ้งรายชื่อผู้ที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 รายชื่อ และให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเฉพาะจากรายชื่อดังกล่าวเท่านั้น ข้อนี้ยังเป็นปัญหาโต้แย้งความเหมาะสมและความจำเป็น หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าสมควรจะใช้มาตรการนี้เพื่อให้เป็นการรู้ล่วงหน้าว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ใดผู้หนึ่งในบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองแจ้ง ก็ควรคำนึงด้วยว่า

¹³⁰ โอ ลอร์, คำถามพ่วง: เห็นชอบให้สว.ที่มาจากการแต่งตั้ง ร่วมกับ ส.ส.เลือกนายกฯ หรือไม่. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://ilaw.or.th/node/4195>.

โดยที่เรื่องนี้เป็นมาตรการที่เพิ่งจะนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทยหลังการเลือกตั้งที่ว่างเว้นมาและอาจเป็นครั้งแรกในโลกด้วย การพยายามทำทุกอย่างให้เป็นไปตามกติกาสากลเป็นเรื่องจำเป็น แต่การดำเนินการทุกอย่างและโดยทันทีอาจยังไม่เหมาะสม เพราะอ่อนไหวสูงเสียงและอันตรายสำหรับระยะเปลี่ยนผ่าน แม้ปัจจุบันนี้ประชาชนจะมีความรู้ ความคิด มีการศึกษา และประสบการณ์เรียนรู้ความสำเร็จและความล้มเหลวในอดีตมากขึ้น แต่ผลการสำรวจก็แสดงว่าประชาชนอีกไม่น้อยยังมีฐานะความเป็นอยู่ไม่ดี และรอยร้าวที่เกิดจากความแตกแยกในอดีตนานปี หรือผลจากความเหลื่อมล้ำในสังคมยังคงฝังใจอยู่ คนเหล่านี้คือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้งใหม่และถูกผลักดันให้ออกมาปะทะกัน ดังนั้นการนำกติกาใหม่ๆ มาใช้อาจเป็นอีกกับดักหนึ่งที่ปิดออกในยามวิกฤติจนทำให้การเมืองเดินหน้าต่อไปไม่ได้”¹³¹

“คณะรักษาความสงบแห่งชาติขอเรียนว่า อย่าได้หวาดระแวงว่าจะมีการสืบทอดอำนาจ คณะรักษาความสงบแห่งชาติยินดีจะพ้นจากตำแหน่งและยุติอำนาจหน้าที่ที่ทั้งปวงตามกำหนดเวลาใน Roadmap และในร่างรัฐธรรมนูญ และจะไม่เข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงการจัดการเลือกตั้ง และการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ การประคับประคองสถานการณ์ต่อจากนั้นเป็นเรื่องของรัฐบาลใหม่ รัฐสภาใหม่ซึ่งรวมถึงวุฒิสภาด้วยจึงได้เสนอให้ในระยะแรกสมาชิกควรมาจากการคัดสรรหรือแต่งตั้ง อีกทั้งเป็นเรื่องขององค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายตำรวจ ทหาร พลเรือนที่จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนดูแลรักษาสถานการณ์ตามด้วยบทกฎหมาย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงควรพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักสากลและปัญหาในประเทศไทย ความจำเป็นและความเหมาะสม ความอิสระ และความมั่นคง การรुकหน้าทันทีทันใดและการก้าวเดินอย่างระมัดระวังซึ่งน้ำหนักเปรียบเทียบกับในกรณีนี้ควรพิจารณาถึงอุปสรรคต่อการจัดตั้งรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้นเพราะเหตุที่มีเงื่อนไขเข้มงวด เช่น ผู้มีชื่อในบัญชีถอนตัว หรือตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในภายหลัง หรือไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากจนจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคการเมืองอื่น แต่ไม่อาจตกลงในชื่อบุคคล ผู้สมควรเสนอเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีของแต่ละพรรคได้ อันจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลประสบปัญหา ทั้งที่พรรคการเมืองเหล่านั้นอาจเห็นชอบร่วมกันให้เสนอชื่อบุคคลอื่นนอกบัญชี แต่ยอมไม่อาจทำได้ แม้จะจัดการเลือกตั้งใหม่ก็ยิ่งน่าวิตกว่า

¹³¹ มติชนออนไลน์, เปิดข้อเสนอสดช.ฉบับเต็ม! ล็อกพบเหล่าทัพ-ปลัดท.ร่วม250 ส.ว.งดเปิดชื่อ 3นายกฯ. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.matichon.co.th/news/71604>.

จะทำได้โดยราบรื่นเรียบร้อยหรือไม่ ทั้งยังไม่ได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลไว้จึงอาจยืดเยื้อยาวนาน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงอาจแก้ไขเพิ่มเติมให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องทำให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ขณะเดียวกันเพื่อเป็นการหาทางออกในยามวิกฤติในระยะแรกตามบทเฉพาะกาล ก็ควรงดเว้นไม่นำเรื่องการแจ้งรายชื่อผู้ที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 ชื่อมาใช้บังคับ”¹³²

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ให้ความคิดเห็นในการแก้ไขให้ควรงดเว้นไม่นำเรื่องการแจ้งรายชื่อผู้ที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 ชื่อมาใช้บังคับตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้แล้วนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี จากข้อเสนอของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินั้นพบว่า การกำหนดเงื่อนไขว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากบุคคลตามรายชื่อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไว้ก่อนการเลือกตั้งอาจทำให้ไม่ได้นายกรัฐมนตรีที่ทุกพรรคการเมืองเห็นชอบร่วมกันและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในช่วงที่ประเทศยังอยู่ในวิกฤติได้ แม้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะไม่ได้เสนออย่างชัดเจนว่าให้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ก็ได้กล่าวเป็นนัยๆ ไว้ว่า พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งอาจเห็นชอบร่วมกันเสนอชื่อบุคคลอื่นนอกบัญชีก็ได้ ส่วนด้านสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษา เสนอแนะ และรวบรวมความเห็นเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการวิสามัญฯ) โดยมีนายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย เป็นประธานกรรมการฯ เสนอแก้ไขประเด็นเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีอีกเช่นกัน โดยสาระสำคัญของข้อเสนอคือ คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคการเมืองละไม่เกิน 3 รายชื่อ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อไว้เท่านั้น

ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ให้เหตุผลของข้อเสนอในการตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกไว้ด้วยว่า ถ้ารายชื่อที่ถูกเสนอนั้นคัดเลือกมาจากกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วแพ้การเลือกตั้ง บุคคลเหล่านั้นก็จะไม่มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดูไม่เหมาะสมที่จะนำรายชื่อเหล่านั้นมาเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรรับรอง

¹³² เรื่องเดียวกัน

เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ถ้ารายชื่อที่ถูกเสนอคัดเลือกจากบุคคลที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะเป็นจุดอ่อนให้พรรคการเมืองอื่นโจมตีได้ว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย¹³³

4.1.2 การให้ความเห็นชอบแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในกรณีการเลือกตั้งทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้คงไว้ซึ่งหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาตามความในหมวด 8 คณะรัฐมนตรี มาตรา 159 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 159 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลดังต่อไปนี้

- 1) เป็นบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และ
- 2) เป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹³⁴

¹³³ เรื่องเดียวกัน

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคแรก

“ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

นอกจากนี้ ในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องมีส่วนที่รับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹³⁵ และมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผยและมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก¹³⁶

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านประชามติในบทบัญญัติถาวรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 159 นั้น ย่อมจำแนกได้เป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และการเสนอชื่อต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹³⁷

2. สภาผู้แทนราษฎรมิมติเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹³⁸

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ใหม่ดังที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตมาก่อน ซึ่งก็คือ การกำหนดให้บุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งทั่วไปนั้น จะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ¹³⁹ อีกด้วย ทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ล่วงหน้าว่าพรรคการเมืองที่ตนจะตัดสินใจสนับสนุนนั้นมีจุดยืนอย่างไร และจะเสนอใครเป็นนายกรัฐมนตรี

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคสอง

“การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคสาม

“มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

¹³⁷ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2559.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 88

อย่างไรก็ดี รายชื่อที่เสนอเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น พรรคการเมืองจะเป็นผู้คัดเลือก โดยพรรคจะเสนอจากผู้เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองก็ได้ และจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยหรือไม่ก็ได้ ย่อมถือเป็นเอกสิทธิ์ของพรรคการเมืองที่จะตัดสินใจ และพรรคต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคและประชาชนในการตัดสินใจนั้น โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะห้ามที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี อีกทั้งต้องมีหนังสือยินยอมให้พรรคเสนอชื่อ แต่บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นไม่สามารถให้ความยินยอมให้เสนอชื่อเกินหนึ่งพรรคได้ มิฉะนั้นย่อมถือว่า การยินยอมนั้นเป็นโมฆะ¹⁴⁰

ในการเลือกนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเลือกนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อในบัญชีของพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹⁴¹

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากบทบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นี้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ทั้งสองฉบับล้วนเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับตำแหน่งด้วยทั้งสิ้น แต่ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นต้นว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

“ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา 87 วรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้”

¹⁴⁰ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏ, 2559), หน้า 25-26.

¹⁴¹ อังพร จารุจินดา และคณะ, คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อลงประชามติ. [ออนไลน์], 18 กุมภาพันธ์ 2560. แหล่งที่มา http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_564.pdf.

1) ประเด็นเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน¹⁴²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 172¹⁴³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159¹⁴⁴

2) ประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159¹⁴⁵

¹⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

¹⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 172

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

¹⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคหนึ่ง

“ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

¹⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159 วรรคแรก

“ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 127¹⁴⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁴⁷

3) ประเด็นเกี่ยวกับคะแนนเสียงรับรองในการเสนอชื่อบุคคลให้เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดคะแนนเสียงรับรองต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁴⁸

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง¹⁴⁹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 172 วรรคแรก

“ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 127”

¹⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคหนึ่ง

“ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

¹⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202 วรรคสอง

“การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 172 วรรคสอง

“การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง”

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคสอง

4) ประเด็นเกี่ยวกับคะแนนการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คะแนนการลงมติดังกล่าวจะต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย¹⁵⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การลงมติของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁵¹

5) ประเด็นเกี่ยวกับในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวัน ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี¹⁵² แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ปรากฏในกรณีเช่นนี้แต่อย่างใด

“การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

¹⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 202 วรรคสาม

“มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 172 วรรคสาม

“มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

¹⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 159 วรรคสาม

“มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

¹⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 203

“ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 202 วรรคสาม ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 173 “ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับ

6) ประเด็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้แต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้¹⁵³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹⁵⁴

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในบทบัญญัติถาวรนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้กับอีกด้วยนั้น จะเห็นได้ว่า ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้วนจะต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนแล้วต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีผลดีต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ เพราะจะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถทราบก่อนการออกคะแนนเสียงของตนได้ว่า หากพรรคการเมืองที่ตนได้ลงคะแนนให้นั้นชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นจะเสนอผู้ใดต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป โดยที่ผ่านมา ประชาชนไม่มีสิทธิรู้ล่วงหน้าได้เลยว่าผู้ใดจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้พรรคการเมืองเกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงในการที่พรรคการเมืองจะต้องเสนอชื่อบุคคลที่ตนแจ้งไว้เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี การเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดเป็นการบังคับให้พรรคการเมืองจะต้องเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็น

แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 172 วรรคสาม ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี”

¹⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคสี่

“นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

¹⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่

“นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ นอกจากนี้ ผู้ที่ถูกเสนอชื่อจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นๆ ก็ได้ รวมทั้ง พรรคการเมืองจะเสนอชื่อหรือไม่เสนอชื่อก็ได้ เพียงแต่หากพรรคการเมืองเสนอชื่อ จะต้องเสนอชื่อไม่เกินกว่า 3 รายชื่อนั้น โดยภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละพรรคจะพิจารณาเสนอชื่อผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีจาก 3 รายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองได้ประกาศไว้ตอนหาเสียงเลือกตั้ง และจะทำการเลือกนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 25 คน ด้วยเหตุนี้ ประชาชนถึงรู้ล่วงหน้าว่าพรรคการเมืองที่ตนเลือกนั้นมีจุดยืนอย่างไร และจะเสนอชื่อผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี และสำหรับการลงมติเห็นชอบบุคคลซึ่งจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมิฉะนั้นเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรด้วย จึงถือได้ว่านายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรนี้มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนแล้ว

4.2 การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล

นอกจากรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติถาวรของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยไม่ระบุว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสภาผู้แทนราษฎร โดยถือเป็นกรณีข้อยกเว้นที่ใช้บังคับเฉพาะในระยะเวลา 5 ปีแรก นับแต่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ล่วงหน้าได้ โดยในประเด็นนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้ว่า เพื่อเป็นการเปิดช่องให้สามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้ ในกรณีที่ประเทศไทยมีสถานการณ์วิกฤติ ซึ่งปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติขึ้น และได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามผลการออกเสียงประชามติ ซึ่งได้มีการเผยแพร่ออกมาในวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2559 และแก้ไขอีกครั้งเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการเผยแพร่ออกมาในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2559 โดยผู้เขียนขอแยกพิจารณาในกรณีดังต่อไปนี้

1. วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ

ข้อความเดิมตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ นั้น บัญญัติว่า

“มาตรา 272 ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา 159 ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้”

เมื่อพิจารณาจากบทเฉพาะกาลตามความในมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ไมอาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ บทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามตินั้น ได้กำหนดกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในวาระเริ่มแรก โดยจำแนกได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88¹⁵⁵
2. รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้¹⁵⁶
3. ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา 159 ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้¹⁵⁷

โดยจะเห็นได้ว่า หากมีกรณีไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ให้สภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อให้ไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา 88 และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาาร่วมกันมีมติสองในสามของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา ในกรณีเช่นนี้ มาตรา 272 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรกลับไปดำเนินการตามมาตรา 159 ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้ เมื่อพิจารณามาตรา 272 แล้ว เห็นว่าวุฒิสมาชิกจำนวน 250 คน ไม่มีอำนาจเสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด คงมี

¹⁵⁵ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2559

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน

อำนาจแต่จะมีการออกเสียงยกเว้นมิได้ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อในบัญชีที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เท่านั้น ส่วนการดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา 159 ต่อไป

นอกจากนี้ คำถามพ่วงซึ่งประชาชนได้ลงประชามติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2559 มีข้อความดังนี้ “ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแบบแผนยุทธศาสตร์ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง 5 ปีแรก นับแต่วันที่มีรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ชุดแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ” เมื่อพิจารณาคำถามพ่วงแล้วนั้น ผู้ร่างบทเฉพาะกาลนี้อาจต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คน ที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีสิทธิในการเลือกนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน¹⁵⁸

ตามร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติครั้งนี้ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดเหมือนกันว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ลงมติเลือกนายกรัฐมนตรี ส่วนวุฒิสภานั้นไม่เกี่ยวข้องกับการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่หลักการของคำถามพ่วงที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอไปนั้นเขียนว่า ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาเลือกนายกรัฐมนตรี หมายความว่าให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎร 500 คน และวุฒิสภาอีก 250 คน ลงมติร่วมกันเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงวิธีการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ มาตรา 269 กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกนั้น ให้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการตัดสินใจเลือกสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 250 คน และระบบเลือกตั้งตามร่างรัฐธรรมนูญก็กำหนดวิธีการแบ่งเก้าอี้สภาผู้แทนราษฎรไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีพรรคการเมืองใหญ่ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป จึงเป็นไปได้ยากมากที่จะมีพรรคการเมืองใดได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 250 ที่นั่ง ดังนั้น ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอันประกอบด้วยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หากวุฒิสภาทั้ง 250 คน ลงคะแนนเสียงไปทางเดียวกันทั้งหมด ก็มีโอกาสไม่น้อยที่จะเป็นเสียงชี้ขาดในการเลือกนายกรัฐมนตรี

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจง คำถามพ่วงเพื่อวางรากฐานปฏิรูปประเทศอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมไว้ในจุดสารถออกเสียงประชามติ สรุปย่อสาระสำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กล่าวถึงเหตุผลที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถึงมีคำถามพ่วง ได้แก่

1. เพราะนายกรัฐมนตรี คือ หัวหน้าทีมที่ทำให้การปฏิรูปประเทศประสบความสำเร็จ

¹⁵⁸ สมลักษณ์ จัดกระบวนพล, ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 272 กับคำถามพ่วงในมุมมองของข้าพเจ้า. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.matichon.co.th/news/270227>.

2. เพราะตามยุทธศาสตร์ชาติต้องใช้เวลาอย่างน้อย 5 ปี จึงจะวางรากฐานการปฏิรูปประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ชาติมั่นคง เศรษฐกิจมีพลัง ยั่งยืน ประเทศมีความสงบปรองดอง

3. เพราะรัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่กำกับให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 99¹⁵⁹ กำหนดให้ สมาชิกผู้แทนราษฎรทุกชุดมีวาระ 4 ปี ดังนั้น เมื่อสมาชิกผู้แทนราษฎรชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ครบวาระ และมีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไปก็ยังเลือกโดยสมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่วมกัน เท่ากับว่าสมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีได้อย่างน้อย 2 คน หากนายกรัฐมนตรีทั้งสองคนอยู่ครบวาระ ประเทศไทยก็จะได้นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกโดยสมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลา 8 ปี หรือหากภายในระยะเวลา 5 ปีแรก นายกรัฐมนตรีที่เข้ารับตำแหน่งลาออก หรือต้องยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ หรือต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ยังจะร่วมกันเลือกนายกรัฐมนตรีคนต่อไปภายในระยะเวลา¹⁶⁰

2. การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัย

ภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2559 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตามผลการลงประชามติเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย โดยได้แก้ไขความในมาตรา 272 ไว้ดังนี้

“มาตรา 272 ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

¹⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 99

“อายุของสมาชิกผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง
ในระหว่างอายุของสมาชิกผู้แทนราษฎรจะมีการควมรวบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้”

¹⁶⁰ ไอ ลอร์, คำถามพ่วง: เห็นชอบให้ส.ว.ที่มาจากการแต่งตั้ง ร่วมกับ ส.ส.เลือกนายกฯ หรือไม่. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://ilaw.or.th/node/4195>.

ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา 159 วรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้”

จากการแก้ไขความในมาตรา 272 ในข้างต้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 6/2559 เรื่องพิจารณาที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2559 เรื่อง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการขอขัดแย้งกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 37/1 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 มาตรา 39/1 วรรคสอง” โดยมีประเด็นวินิจฉัย คือ ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความเห็นและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในประเด็นเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแล้ว มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัย 3 เรื่อง ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชื่อนายกรัฐมนตรี

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีการแบ่งขั้นตอนของการเสนอชื่อและการให้ความเห็นชื่อบอกออกจากกัน เนื่องจากต้องการให้การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความไว้วางใจของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศ เพราะก่อนการเลือกตั้ง ประชาชนได้ทราบรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองจึงต้องคัดสรรบุคคลที่พรรคจะสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี หากสมาชิกพรรคการเมืองของตนได้รับการเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และถ้าบุคคลผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้รับการ

แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีก็เท่ากับว่ากระบวนการทางการเมืองนั้นได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ประกอบกับการออกเสียงประชามติเป็นกระบวนการในการแสดงความเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมาย หรือนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป ดังนั้นการตั้งประเด็นคำถามในการออกเสียงประชามติ ต้องมีความชัดเจนและไม่คลุมเครือเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจ เมื่อการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมมีเพียงว่า “... ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” ย่อมทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่า ประเด็นเพิ่มเติมประสงค์เฉพาะให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอชื่อและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีตาม มาตรา 272 วรรคหนึ่งดังกล่าว จึงสอดคล้องและชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว¹⁶¹

2. ผู้มีสิทธิเสนอชื่อยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อและมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น

ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงในประชามติ มาตรา 272 วรรคสอง กำหนดให้เป็นทางออกในกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด โดยให้เป็นที่หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ได้ ในขณะที่ประเด็นเพิ่มเติมที่ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วนั้น ได้ระบุถ้อยคำไว้ว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่าเพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” เห็นได้ว่า การเสนอชื่อยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อ

¹⁶¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2559

อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ดังที่ได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านประชามติ แม้ไม่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบตัวบุคคลผู้จะเป็นนายกรัฐมนตรีตามถ้อยคำของประเด็นเพิ่มเติมก็ตาม แต่การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ จำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกันทุกส่วนและทุกขั้นตอน ซึ่งรวมถึงขั้นตอนในการเสนอขอยกเว้นดังกล่าวด้วย

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของผลการออกเสียงประชามติ ในประเด็นเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคสอง ที่มุ่งหมายให้เป็นทางออกกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ จึงจำเป็นต้องให้สมาชิกวุฒิสภาและผู้เสนอขอยกเว้นดังกล่าวได้ด้วยประกอบกับเมื่อผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมมีผลให้กระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี เปลี่ยนจากการยึดหลักการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของแต่ละสภาตามระบบสองสภา (Bicameral System) มาเป็นการแสดงบทบาทหน้าที่ร่วมกันของทั้งสองสภาในฐานะเทียบเท่ากับการทำงานในระบบ “สภาเดียว” (Unicameral System) ซึ่งทำหน้าที่เฉพาะในกระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกเท่านั้น จึงมีผลให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทร่วมกันในกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี โดยการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ต้องกระทำ ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง¹⁶²

ส่วนมติให้ยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในมาตรา 272 วรรคสอง ก็ได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาอยู่แล้ว จึงมิได้มีปัญหาความสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแต่ประการใด ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาในมาตรา 272 วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงไม่สอดคล้องและไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ ส่วนมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น คือ มติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภานั้นชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว¹⁶³

¹⁶² เรื่องเดียวกัน.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน.

3. กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

เมื่อพิจารณาวันเริ่มนับกำหนดเวลาตามประเด็นเพิ่มเติมที่ว่า “... ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ...” จะเห็นได้ว่า วันที่มีรัฐสภาชุดแรกจะต้องมีองค์ประกอบของความป็นรัฐสภาเกิดขึ้นเมื่อ 1) มีสภาผู้แทนราษฎร ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกภาพ และมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงร้อยละ 95 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแล้วที่จะสามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ และ 2) มีวุฒิสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 ดังนั้น “ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้” จึงหมายถึงวันที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาครบองค์ประกอบที่จะเป็นรัฐสภาโดยสมบูรณ์ สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐสภาได้ เห็นได้ว่า วันเริ่มนับกำหนดเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคหนึ่งที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขยังมีถ้อยคำที่ไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้มีกลไกในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะ 5 ปี “นับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้” โดยกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน 5 ปี “นับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้” เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จ และบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและเจตนารมณ์ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงจะเริ่มนับกำหนดเวลา 5 ปีนี้ได้ การเริ่มนับกำหนดเวลาดังกล่าวจึงถือเป็นสาระสำคัญของประเด็นเพิ่มเติมด้วย¹⁶⁴

สำหรับกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคสอง นั้น เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขซึ่งกำหนดว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 แล้ว ...” จะเห็นได้ว่า คำว่า “วาระเริ่มแรก” ในที่นี้ อาจหมายถึง วาระที่เกิดขึ้นในคราวแรกที่ได้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกซึ่งต้องกระทำภายใน 150 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) และ (4) มีผลใช้บังคับแล้วตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 เท่านั้น จึงไม่สามารถนำการเสนอขอยกเว้นดังกล่าวมาใช้ได้อีกในกรณีที่ต้องให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ หากมีเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะด้วยเหตุ

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

ใด แม้ว่าจะอยู่ในระหว่างห้าปีแรกตามวรรคหนึ่งก็ตาม และวันเริ่มนับกำหนดเวลาดังกล่าว ก็เป็นการนับตั้งแต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 ซึ่งเป็นเพียงวันที่มีสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่ได้ยึดโยงกับการมีรัฐสภาชุดแรกด้วย¹⁶⁵

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การกำหนดเวลาและวันเริ่มนับกำหนดเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคหนึ่ง และวรรคสองจึงต้องสอดคล้องกันเพื่อให้ได้นายกรัฐมนตรีเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการในช่วงระยะเวลาเดียวกัน และเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จ และบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขโดยกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่สอดคล้องและไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ¹⁶⁶

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 ไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ และให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้อง ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 ดังนี้¹⁶⁷

- (1) ผู้มีสิทธิเสนอชื่อยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อ คือ สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา
- (2) กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง คือ “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้”

ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับแก้ถ้อยคำในคำปรารภให้สอดคล้องกันต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 37/1¹⁶⁸

ดังนั้น ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับลงประชามติ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้น กรณีผลประชามติเห็นชอบคำถามพ่วงประเด็น “สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิโหวตเลือก

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน

นายกรัฐมนตรี ในช่วง 5 ปีแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ” โดยคำวินิจฉัยที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องปรับปรุงแก้ไขตามนัย 2 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นแรก ในประเด็นที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นมาตรา 272 วรรคสอง ของร่างรัฐธรรมนูญว่า กรณีไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อยกเว้นได้นั้น เห็นว่าควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่จะต้องเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องดังกล่าวให้ผ่านพ้นไปด้วย ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขให้ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง คือสมาชิกรัฐสภา จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ประเด็นที่สอง ในประเด็นที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดเป็นมาตรา 272 วรรคหนึ่งว่า “ในระยะ 5 ปีแรก” นับแต่วันที่รัฐสภา ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 และวรรคสองบัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก” เมื่อมีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 แล้ว หากมีกรณีที่ไมอาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองที่แจ้งไว้ ตามมาตรา 88 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภามีมติยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากบัญชีพรรคการเมือง

โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาวันเริ่มนับกำหนดเวลาตามมาตรา 272 วรรคหนึ่งและวรรคสองต้องสอดคล้องกัน จึงได้กำหนดให้ที่ประชุมสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ได้นายกรัฐมนตรีเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการในช่วงเวลาเดียวกัน และสามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ สำเร็จบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและเจตนารมณ์ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ซึ่งที่ประชุมสมาชิกรัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามมาตรา 272 วรรคหนึ่งและวรรคสอง คือ ในระหว่าง 5 ปีแรก นับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องไปดำเนินการตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย รวมทั้งปรับแก้ถ้อยคำในคำปรารภให้สอดคล้องกันตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องไปดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ก่อนเสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป

3. การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 272 ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา 159 เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 159 วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้”

เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 ภายหลังจากที่ราชกิจจานุเบกษาเผยแพร่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปราบกฏเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ 2560 เปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ พบว่า นอกจากส่วนของคำปรารภที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกันแล้ว มีการแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ 2 ส่วน รวมแก้ไขทั้งสิ้น 8 มาตรา¹⁶⁹ ดังนี้

ส่วนแรก เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในบทเฉพาะกาล มาตรา 272 เพื่อให้สอดคล้องกับคำถามพวงในการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2559 และสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่สอง เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลายมาตรา รวมทั้งสิ้น 7 มาตรา ทั้งนี้ เป็นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2560¹⁷⁰

¹⁶⁹ ประชาไท, รัฐธรรมนูญ 2560 แก้ 8 มาตราจากร่างฯประชามติ-ตัดองค์กรแก้วฤๅต-เพิ่มส.ว.ร่วมเลือกนายกฯ. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2017/04/70931>.

¹⁷⁰ เรื่องเดียวกัน

บทบัญญัติในมาตรา 272 ได้เปิดโอกาสให้มีการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยจะต้องมี 3 ขั้นตอน¹⁷¹ ประกอบกัน ได้แก่

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร่วมกันเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา¹⁷²
- 2) รัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันลงมติด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 500 คน จาก 750 คน ให้มีนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้¹⁷³
- 3) การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กล่าวคือ มากกว่า 375 คน

อย่างไรก็ดี ในการแต่งตั้งบุคคลใดเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสำหรับในระยะ 5 ปีแรกตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาให้มีบทบาทในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วย โดยกำหนดให้ในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยคำว่าทั้งสองสภา หมายความว่า ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสำหรับกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา จึงเห็นได้ว่า ตามบทเฉพาะกาลในระยะ 5 ปีแรกที่กำหนดในกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ย่อมแสดงได้ว่า วุฒิสภาค่อนข้างเข้ามามีบทบาทอยู่ไม่น้อยในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล

¹⁷¹ โขคสุข กรกิตติชัย, นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-040.pdf>.

¹⁷² เรื่องเดียวกัน

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวไว้ข้างต้น โดยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 269 โดยได้กำหนดเฉพาะในวาระเริ่มแรก การสรรหาวุฒิสภาทั้ง 250 คนนั้น ให้ดำเนินการโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 12 คน มีหน้าที่ในการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกทอดหนึ่ง โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

2. ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน 400 คน แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

3. ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับเลือกตาม (ก) จากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ได้จำนวน 50 คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจำนวน 50 คน และคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) ให้ได้จำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็น 250 คน และคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) จำนวน 50 คน โดยให้แล้วเสร็จภายใน 3 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อได้รายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกตาม (1) (ค) จำนวน 250 คนแล้ว ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาตินำรายชื่อบุคคลดังกล่าวขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง และให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

โดยจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางลำดับไว้ว่า ในระยะ 5 ปีแรก นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้ให้มีสมาชิกวุฒิสภา 250 คน มาจากการสรรหาโดยอำนาจตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่เมื่อพ้นจากระยะเวลา 5 ปี ให้เปลี่ยนที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ เป็นการให้แต่ละกลุ่มอาชีพเลือกกันเองตั้งแต่ระดับอำเภอ จังหวัด

และประเทศ และยังคงลดจำนวนให้เหลือเพียง 200 คน¹⁷⁴ โดยขั้นตอนการได้มาของสมาชิกวุฒิสภา ในช่วงหลังมีดังนี้

ขั้นแรก แบ่งกลุ่มผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาตาม ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือ อาชีพ โดยการแบ่งกลุ่มดังกล่าวนี้ต้องคำนึงว่า ประชาชนทุกคนสามารถสมัครเข้าสังกัดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งกลุ่ม เช่น จำนวนกลุ่ม คุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม หรือหลักเกณฑ์และวิธีการเลือก รวมไปถึงจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากแต่ละกลุ่ม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างในภายหลังร่างรัฐธรรมนูญผ่านการเห็นชอบจากประชาชน

ขั้นที่สอง ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาทุกกลุ่มเลือกกันเอง โดยจะเริ่มคัดเลือกตั้งแต่ระดับอำเภอ พอได้ตัวแทนระดับอำเภอก็ไปคัดเลือกกันเองต่อในระดับจังหวัด จากนั้นค่อยไปคัดเลือกกันเองต่อในระดับประเทศ จนได้สมาชิกครบ 200 คน¹⁷⁵

¹⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มีรายชื่อบุคคลที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การกำหนดดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา ๑๐๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

¹⁷⁵ ไอ ลอร์, คำถามพ่วง: เห็นชอบให้สว.ที่มาจากแต่งตั้ง ร่วมกับ ส.ส.เลือกนายกฯ หรือไม่. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://ilaw.or.th/node/4195>.

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรกและครั้งเดียวที่กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง¹⁷⁶ ข้อดีของการที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง คือให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจเลือกผู้แทนของตนเองในแต่ละพื้นที่ ไม่ผูกขาดอำนาจการเลือกไว้ให้กับคนไม่กี่กลุ่ม และสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁷⁷ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน โดยมีที่มา 2 ประเภท¹⁷⁸ ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละจังหวัด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 112 กำหนดให้เลือกตั้งจากผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละ 1 คน จำนวนทั้งหมด 76 คน โดยกำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และในแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละ 1 คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ซึ่งเงื่อนไขในการลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ผู้ลงสมัครสามารถหาเสียงได้เฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเท่านั้นเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁷⁹ และสมาชิกวุฒิสภามาจากการสรรหา จำนวน 74 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดให้เท่ากับจำนวนของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ประกอบไปด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวน 1 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน

¹⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่”

¹⁷⁷ ประชามติ, ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญใหม่เห็นด้วยหรือไม่. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.prachamati.org/polls/106>.

¹⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2550 มาตรา 111 วรรคหนึ่ง

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง”

¹⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 112

“การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละจังหวัด ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดละหนึ่งคน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งเสียงและให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถหาเสียงเลือกตั้งได้ก็แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของวุฒิสภา

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา”

ศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ¹⁸⁰ นอกจากนี้ สำหรับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 จะมาจากคัดเลือกของกลุ่มต่างๆ เช่น ข้าราชการระดับสูง อดีตผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้แทนองค์กรวิชาชีพ ซึ่งจะทำให้ได้ผู้แทนที่มีความหลากหลายทางวิชาชีพ และอาจจะช่วยลดข้อครหาเรื่องสภาฟัวเมีย¹⁸¹ หากพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา สมาชิกวุฒิสภามีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีที่มาจากแต่งตั้ง มาจากการเลือกตั้ง และแบบผสมในที่สุด¹⁸²

ดังนั้น รูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากบุคคลอื่นได้โดยไม่ต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการเลือกตั้ง ย่อมสามารถทำได้ โดยสรุปกระบวนการเลือกนายกรัฐมนตรีได้ดังนี้

เงื่อนไขแรก ในมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ว่า “ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองจะต้องเสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจำนวน 3 รายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดรับสมัคร และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศชื่อให้ประชาชนทราบ

เงื่อนไขที่สอง ด้วยระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมทำให้การเลือกตั้งครั้งหน้ามีสภาพบังคับไม่ให้พรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งมีเสียงข้างมากเบ็ดเสร็จพรรคเดียว ขณะเดียวกันก็เพิ่มอำนาจต่อรองของพรรคขนาดกลาง นำไปสู่การจัดข้อระหว่างพรรคการเมืองสอง



¹⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 113

“ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลตามมาตรา ๑๑๔ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองให้กรรมการผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการ

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่”

¹⁸¹ ประชามติ, ที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาร่างรัฐธรรมนูญใหม่เห็นด้วยหรือไม่. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.prachamati.org/polls/106>.

¹⁸² ภูมิ มุลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร, "รายงานฉบับสมบูรณ์ รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย" (วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า ง.

พรรคใหญ่ กับพรรคขนาดกลาง-เล็ก จนไม่สามารถเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การเลือกนายกรัฐมนตรีจากนอกบัญชี

เงื่อนไขที่สาม สมาชิกวุฒิสภาในช่วง 5 ปีแรก จำนวน 250 คน ที่มาจากการเลือกของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีได้ โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 วรรคสองว่า “หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไม่ว่าด้วยเหตุใดและสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา (375 คนจากทั้งหมดของสองสภา 750 คน) ขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88...” ซึ่งจะนำมาสู่เส้นทางของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁸³

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญา เทวานฤมิตรกุล รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิเคราะห์เส้นทางนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ว่าไม่ง่าย เพราะต้องใช้เสียงพรรคใหญ่พรรคใดพรรคหนึ่งสนับสนุน โดยกล่าวว่า “การเป็นนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้ ต้องใช้เสียงทั้งหมดมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกัน คือ 376 เสียง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มี 250 เสียง แล้วต้องการเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกแค่ 126 เสียง แต่ถ้ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในมือแค่ 126 เสียง เสนอกฎหมายก็ไม่ผ่าน ร่างงบประมาณก็ไม่ผ่าน มีสิทธิถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่แล้ว แปลว่าจะเป็นรัฐบาลได้ต้องมีครั้งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยคือ 250 เสียง ลำพังเพียงการใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 250 เสียงก็ไม่ง่าย เพราะพรรคใหญ่ 2 พรรครวมกันเกิน 250 เสียง แปลว่าถ้าต้องการได้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 250 ต้องได้พรรคใหญ่พรรคใดพรรคหนึ่งเป็นรัฐบาล”¹⁸⁴

ด้านศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อารังธัญวงศ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ วิเคราะห์ในทางเดียวกันว่า “รัฐธรรมนูญเขียนให้สมาชิกวุฒิสภา 250 คน ร่วมเลือกนายกรัฐมนตรี ต้องดูก่อนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภามี 500 คน โดยการเมืองวันนี้มี 2 พรรคใหญ่ และพรรคขนาดกลาง ถ้าเลือกตั้งมาไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก ก็จะมีพรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคใหญ่ คำถามคือ สองพรรคจะรวมกันตั้งรัฐบาลหรือไม่ ในทางปฏิบัติไม่น่าจะรวม ถ้าสองพรรคไม่รวมกันตั้งรัฐบาลจะมีพรรคหนึ่งพรรคใดจะไปร่วมกับนายกรัฐมนตรีใหม่ ถ้าหากมีพรรคหนึ่งพรรคใด

¹⁸³ ประชาชาติธุรกิจ, เกาะพรมแดง “รัฐธรรมนูญ 60” ลั่น “บิ๊กตู่” นายกนอกบัญชี ย้อน “เปรมโมเดล”. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/prachachat-highlight/news-1239>.

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน

ไปร่วมสนับสนุน ก็มีสิทธิที่จะมีรัฐบาลนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้พรรคใหญ่หนึ่งพรรคกับพรรคขนาดกลาง และสมาชิกวุฒิสภาอีก 250 เสียง จะได้เสียงเกินครึ่ง และเสียงรัฐบาลก็เกินครึ่ง นายกรัฐมนตรีผู้นั้นก็มีเสียงในสภาเกินครึ่ง แต่กรณีที่ดีกว่าเป็นไปได้ยากมาก สองพรรคใหญ่ไม่ร่วมกับผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหลือพรรคขนาดกลางกับพรรคขนาดเล็กรวมกันได้ 126 เสียงขึ้นไป รวมกับเสียงสมาชิกวุฒิสภา 250 เสียง เป็น 376 เสียง เสนอคนนอก (ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เป็นนายกฯ ได้ แต่จะบริหารประเทศไม่ได้ เพราะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย จะเกิดขึ้นได้ต้องมีพรรคใหญ่พรรคหนึ่งพรรคได้ร่วมพรรคขนาดกลางและมีเสียงเกินครึ่งสนับสนุน”¹⁸⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้เป็นการยกเว้นในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่จำเป็นต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อตามที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ โดยกำหนดให้สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้น และมติยกเว้นไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาได้

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อความคำว่า “5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้” ย่อมมิได้หมายความว่าเฉพาะเฉพาะในวาระเริ่มแรกซึ่งสามารถกระทำได้เพียงครั้งเดียว แต่สามารถกระทำได้ตลอดระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้

สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้น นายวิทยา แก้วภราดัย แกนนากปปส. และอดีตสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เชื่อว่า พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะไม่ทิ้งเก้าอี้ก่อนวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2560 เพื่อเตรียมลงเลือกตั้งเพราะยังมีงานบริหารประเทศอีกมาก โดยนายวิทยา แก้วภราดัย ให้สัมภาษณ์ว่า

“พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คงจะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนี้ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดเวลาไว้ว่า หากใครจะลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลาออกภายใน 90 วัน ภายหลังจากรัฐธรรมนูญบังคับใช้ ซึ่งจะครบกำหนดภายในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 นี้แล้ว ทางนั้นคงไม่มีทางอย่างแน่นอนที่อยู่ๆ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีหรือจะทิ้งเก้าอี้ภายในสองถึงสามวัน เพราะงานบริหารประเทศของท่านยังมีอีกมากมาย มีปัญหาที่จะต้องเร่งแก้ไขโดยเฉพาะเรื่องปัญหาแรงงานต่างด้าว ในขณะที่ ท่านจะทิ้งงานไป

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน

ได้อย่างไร นายวิทยา แก้วภราดัย กล่าวว่า หากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะกลับเข้ามาเป็น นายกรัฐมนตรีต่อไปจะต้องมีวิธีเดียวคือ การเป็นนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นได้ และระบบนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ที่นี้เราก็เคยใช้กันมาก่อนแล้วไม่ใช่เรื่องใหม่อะไร เลย เพียงแต่ต้องปรับที่มาให้เข้ากับยุคสมัยเท่านั้นเอง ประเทศไทยเราเคยมีนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาก่อน ก็ไม่ใช่ว่าเขาจะไม่ดี บางที่ยังดีกว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเสียอีก ดังนั้น หากพลเอกประยุทธ์ จันทร์ โอชา จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) หรือไม่ก็ ไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด”¹⁸⁶

ด้านนางธิดา ถาวรเศรษฐ์ ประธานที่ปรึกษาแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) กล่าวว่า ขณะนี้เสียงสนับสนุนพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แบ่งออกเป็นสองเสียง คือ สนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง และสนับสนุนให้ลงเลือกตั้งตามระบอบ ประชาธิปไตย ทั้งนี้ หากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต้องการความสง่างามก็จะต้อง 1.วางมือทางการเมืองหลังการเลือกตั้ง 2. ตั้งพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้ง 3.เว้นวรรคทางการเมืองแล้วค่อย ลงรับสมัคร นอกจากนี้ นางธิดา ถาวรเศรษฐ์ กล่าวต่อว่า ทุกแนวทางล้วนดีกว่าการรอเป็น นายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) หากเล่นการเมืองตาม ระบบจริง พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะได้ว่าปัญหาทางการเมืองไทยเป็นอย่างไร ยากง่ายอย่างที่ คิดไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม นางธิดา ถาวรเศรษฐ์ ยังกล่าวต่อว่า ขณะนี้เป็นไปได้ 50% ที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะรอเป็นนายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร) เพราะการมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองจำนวน 250 คน เท่ากับเป็นฐานรองรับ นายกรัฐมนตรีคนนอก (นายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) การเมืองไทยวันนี้ถอยหลัง ไปสู่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยผู้มีอำนาจมองว่ากำลังจะเข้าสู่ยุคของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่ง เชื่อกันว่าก้าวหน้าแล้วหากมีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศไทยก็จะถอย หลังแบบไม่ต่างไปจากอดีต¹⁸⁷

แต่อย่างไรก็ดี เส้นทางการเมืองของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในการที่จะลงเล่นการเมือง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่มีทางเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 264 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในก่อน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ก็คือรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไปจนกว่าจะมี

¹⁸⁶ "เชื่อบิ๊กคู่เป็นนายกฯคนนอก," ไทยโพสต์, (3 กรกฎาคม 2560), หน้า 10.

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน

คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่หลังการเลือกตั้งทั่วไป¹⁸⁸ และให้นำมาตรา 263 วรรคเจ็ด ที่กำหนดให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะต้องลาออกภายใน 90 วัน นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาบังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย¹⁸⁹ จึงปิดโอกาสการที่ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จะลงสมัครเพราะติดกำหนดเวลา 90 วัน¹⁹⁰

นอกจากนี้ หากย้อนดูร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป พุทธศักราช 2558 ที่ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (กมธ.) ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานที่เปิดเผยออกมาในปี 2558 และถูกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ลงมติไม่เห็นชอบ เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2558 ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบเพียง 105 เสียง ไม่เห็นชอบ 135 เสียง และงดออกเสียง 7 เสียง โดยผลจากการลงมตินี้ไม่เพียงแต่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวตกไป แต่ยังจะทำให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 36 คน ต้องพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติทั้ง 247 คนด้วย¹⁹¹ นั้น ก็ได้มีการกำหนดข้อเสนอให้มีช่องทางสำหรับนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วยเช่นกัน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 165 ในเรื่องการได้มาของนายกรัฐมนตรีไว้ว่า

“มาตรา 165 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่บุคคลได้รับการเสนอชื่อมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

จากบทบัญญัติเช่นนี้ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในตอนท้ายสำหรับกรณีที่มีการเสนอชื่อบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่า อาจมีกรณีที่มีการเสนอบุคคลที่ไม่ได้เป็น

¹⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 264 วรรคหนึ่ง

“ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม”

¹⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 263 วรรคเจ็ด

“เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะได้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

¹⁹⁰ ประชาชาติธุรกิจ, เลขาพรมแดง “รัฐธรรมนูญ 60” ลุ้น “บิ๊กตู่” นายกนกอบัญชี ย้อน “เปรมโมเดล”. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/prachachat-highlight/news-1239>.

¹⁹¹ ไทยพับลิก้า, มติ สปช. คว่ำร่างรัฐธรรมนูญ 135:105 เสียง ส่งผล กมธ.ยกร่างฯ พ้นตำแหน่งทันที – ขยายโรคแม่ปศุ. เลื่อนเลือกตั้งไปปี 60. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://thaipublica.org/2015/09/nrc-constitution-2558/>.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดไว้เป็นกรณีกเว้นที่ไม่อาจแต่งตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ในบทเฉพาะกาล หากแต่หลักเกณฑ์การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแตกต่างจากกรณีทั่วไปที่เป็นการเสนอรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมาตรา 165 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปฏิรูป พ.ศ.2558 นี้เขียนไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติด้วยคะแนน 2 ใน 3 ให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้¹⁹²

หากย้อนดูประวัติศาสตร์การเมืองไทย จากรัฐธรรมนูญทั้งหมด 19 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญเพียง 5 ฉบับที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง คือ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทำให้การมีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับการเมืองไทยในอดีตมาอย่างยาวนาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในบทบัญญัติถาวรซึ่งใช้บังคับทั่วไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยการเสนอชื่อต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ สำหรับการลงมติเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องมียกเว้นเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นเพื่อใช้บังคับในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่มีรัฐสภาชุดแรกไว้ในบทเฉพาะกาล โดยกำหนดในกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามี

¹⁹² โอ ลอร์, คำถามพ่วง: เห็นชอบให้ส.ว.ที่มาจากการแต่งตั้ง ร่วมกับ ส.ส.เลือกนายกฯ หรือไม่. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <https://ilaw.or.th/node/4195>.

มติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ โดยให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ โดยมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้หรือไม่ก็ได้

ทั้งนี้ เนื่องจากการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในบทเฉพาะกาลถือเป็นกรณียกเว้นที่ใช้บังคับเฉพาะในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น ดังนั้น หากพ้นจากกำหนดเวลา 5 ปีดังกล่าว วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวรต่อไป



บทที่ 5

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยที่ผ่านมามีรูปแบบการได้มาที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละสถานการณ์ทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับก็กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจึงจะสามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับก็ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากแต่กำหนดไว้แต่เพียงว่าต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีกำหนดไว้เป็นการชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่เปิดช่องให้บุคคลซึ่งไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ โดยรูปแบบของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้กำหนดไว้นั้นอาจนำมาซึ่งปัญหาทางการเมืองได้ ทั้งนี้ นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะไม่ได้กำหนดว่าบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นแล้ว ยังกำหนดให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลอีกด้วย

5.1 ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมามีการกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีไว้แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบางฉบับอาจมีได้บัญญัติถึงการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน โดยในการแต่งตั้งและสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นอาจเป็นไปตามสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เช่น เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่อาจจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือกรณีที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้อย่างเป็นทางการ จึงยังไม่มีการบัญญัติถึงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยส่วนใหญ่มักจะกำหนดถึงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องมีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยปกครองในรูปแบบรัฐสภา ย่อมถือว่านายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้นำฝ่ายบริหารย่อมจะต้องมาจากการเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกด้วย สาเหตุที่รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจนก็เพราะประชาชนถือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประชาคมของรัสเซียที่กล่าวว่า “ผู้ถูกปกครองถือผู้ปกครองที่แท้จริง” แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองประเทศก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนเท่านั้น ฉะนั้นบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรจะต้องการมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนไม่ว่าโดยทางตรงก็โดยทางอ้อมเท่านั้น อันเป็นการป้องกันไม่ให้นายกรัฐมนตรีได้รับการคัดเลือกจากบุคคลที่มีใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมาได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนั้นต้องมาจากผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนทั้งหมด 5 ฉบับ ดังนี้

1. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 35 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 มาตรา 3 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องมาจากผู้เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนทั้งหมด 6 ฉบับ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 66 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 10 คน อย่างมาก 18 คน และในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานพฤษภาและประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 140 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 25 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 มาตรา 81 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 14 คน อย่างมาก 28 คน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 139 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 30 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 146 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 14 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 18 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับที่ผ่านมา ได้กำหนดรูปแบบการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ในรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันออกไป โดยสามารถจำแนกรูปแบบการคัดเลือกได้ดังนี้

1. การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในลักษณะนี้ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากที่สุดในสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรืออาจเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้ทูลเกล้าฯ เสนอชื่อจากการคัดเลือกโดยการประชุมหารือจากหัวหน้าและแกนนำพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2. การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการรัฐประหารหรือการยึดอำนาจจากรัฐบาล โดยผู้ที่ทำการยึดอำนาจหรือกระทำการรัฐประหารจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเองหรือแต่งตั้งบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนผู้ทำการรัฐประหารก็ได้

3. การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยการคัดเลือกจากสมาชิกสภา แต่เดิมยังไม่เคยมีการบัญญัติถึงวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญ มีเพียงการบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมาจาก

แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และบัญญัติผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไว้เท่านั้น แต่ได้มีวิธีปฏิบัติสืบทอดกันมาในการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยวิธีการประชุมหารือของแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อเลือกบุคคลผู้เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการลงมติคัดเลือกดังกล่าวอาจกระทำโดยเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้เพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบนี้อาจเป็นการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีมาจากวิธีการอื่นที่มีใ้การคัดเลือกโดยประชาชนได้ เพราะอาจเกิดจากการตัดสินใจของกลุ่มคนไม่กี่คนหรืออาจเกิดจากการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียวที่นำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ส่วนใหญ่ จะเป็นการลงมติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบไม่เปิดเผยในสภา หรือกรณีแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลประชุมหารือร่วมกันนอกรอบเพื่อเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่รูปแบบดังกล่าวมิได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีอย่างเปิดเผย อันทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับปัจจุบัน เมื่อนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากวิธีการเช่นนี้ อาจเกิดปัญหาตามมาได้ เช่น รัฐบาลอาจไม่มีประสิทธิภาพมากพอ และนายกรัฐมนตรีอาจไม่สามารถควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ จึงเกิดรัฐบาลผสมหลายพรรค เกิดระบบพรรคการเมืองเจ้ากระทรวง กล่าวคือพรรคการเมืองใดรับผิดชอบกระทรวงใดแล้ว ย่อมไม่ต้องการให้พรรคการเมืองหรือนายกรัฐมนตรีเข้ามากำกับดูแลการทำงานของตนเอง หากนายกรัฐมนตรีเข้ามากำกับดูแลก็จะถูกกล่าวหาว่าเป็นการก้าวก่ายการทำงาน ฉะนั้น ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจตามกฎหมายก็ตาม แต่กลับไม่กล้าใช้อำนาจในความเป็นจริงได้¹⁹³

แต่อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วนั้น รูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญจากเดิม โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติโดยเปิดเผยเพื่อคัดเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าที่ผ่านมา และเป็นรูปแบบที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบัญญัติการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไปในทิศทางเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อาจมีข้อแตกต่างในรายละเอียดบางประการ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹⁹³ ประเวศ วะสี และคณะ, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), หน้า 75.

แต่เมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วจะต้องพ้นจากสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มิได้กำหนดไว้เช่นนี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในแต่ละรูปแบบต่างก็ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นด้วยกันทั้งสิ้น รวมถึงรูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ด้วย โดยก่อนที่จะมีการบัญญัติรูปแบบของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ในลักษณะนี้ ประเทศไทยพบปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอยู่เสมอ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นการชัดเจน เพียงแต่เป็นแนวทางปฏิบัติว่าหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งรัฐบาลนั้นร่วมหารือกันเพื่อเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำให้อาจนำมาสู่การเสนอชื่อบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้โดยง่าย อย่างเช่นกรณีที่ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานรัฐสภาเสนอชื่อนายอานันท์ ปันยารชุน แทนที่พลอากาศเอกสมบุญ ระหงษ์ หรือหากกำหนดไม่ให้บุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อาจเกิดกรณีที่ไม่สามารถหาบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เป็นต้น เหล่านี้ จึงนำมาสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีและสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดว่าจะต้องมีการลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีโดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร

จะเห็นได้ว่ารูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมือง และความเหมาะสมของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นด้วย หากพบว่ารูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีแบบใดไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองและสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นแล้ว ควรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้เกิดความเหมาะสม สำหรับการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นได้กำหนดรูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ใน 2 กรณีด้วยกัน ได้แก่ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งทั้งสองกรณีนี้มีความแตกต่างกันออกไปในหลักการสำคัญ รวมทั้งแตกต่างจากรูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

1. การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเสนอชื่อจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้อีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดหลักการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใด โดยกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อผู้ที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการล่วงหน้า การที่กำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการที่จะลงคะแนนเสียงให้กับพรรคใดพรรคหนึ่ง เพราะประชาชนจะทราบล่วงหน้าว่าหากพรรคการเมืองที่ตนลงคะแนนเสียงให้ นั้นชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นจะเสนอชื่อผู้ใดต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนเปิดการรับสมัครเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า นั้น แต่มีข้อสังเกตอยู่หลายประการ โดยพิจารณาได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งไว้เพื่อลงมติเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ บุคคลทั้ง 3 อาจเป็นบุคคลใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด และในวันที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อ เป็นการแจ้งล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนยังไม่ได้ทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเลย เท่ากับว่าในวันที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อทั้ง 3 นั้นยังไม่มีบุคคลใดเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ ประชาชนทุกคนจึงสามารถใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ปกครองรัฐผ่านกระบวนการคัดเลือกผู้นำของรัฐได้ ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรจะต้องมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงด้วยไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนนั้น ดูเหมือนว่าจะไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ทั้ง 3 รายชื่อที่จะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งล่วงหน้าว่าหากพรรคการเมืองของตนจะจัดตั้งรัฐบาล จะเสนอผู้ใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้รับทราบล่วงหน้า เช่นนี้ เมื่อประชาชนได้ทราบล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้งแล้ว จึงถือว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่พรรคการเมืองจะต้องแจ้งไว้เพื่อลงมติเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากจะทำให้ทั้ง 3 รายชื่อไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้ว แต่ยังทำให้ทั้ง 3 รายชื่อ ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เสนอด้วย โดยพรรคการเมืองสามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองของตนให้อยู่ในบัญชีรายชื่อ ย่อมทำได้ เพียงแต่จะต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นเท่านั้น

ประเด็นที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับลำดับของ 3 รายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ทำให้ในวันที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงยังไม่อาจเจาะจงได้ว่าผู้ใดจะเป็นรายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก เพียงแต่ทราบว่าจะผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคือหนึ่งในสามรายชื่อนี้เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญนี้จะเป็นหนึ่งในสามของบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทยก็ตาม แต่มิใช่ว่ารูปแบบดังกล่าวจะไม่มีเชื่อมโยงกับประชาชน

2. การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดไว้บังคับใช้สำหรับระยะเวลา 5 ปีแรก นับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยกำหนดเฉพาะในกรณีที่ไมอาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้

จะเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่ให้ความสำคัญสมาชิกวุฒิสภาในการร่วมเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ รวมทั้ง สมาชิกวุฒิสภายังมีบทบาทในการลงมติยกเว้นไม่เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นพบว่ามีความแตกต่างกัน

กล่าวคือ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง¹⁹⁴ แต่สำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด แต่มาจากการแต่งตั้ง โดยการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้¹⁹⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสภาตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ จะเห็นได้ว่า การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้วุฒิสภามีส่วนในการลงมติด้วย ทั้งๆ ที่ผู้ที่

¹⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 83 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน ดังนี้

- (1) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวนสามร้อยห้าสิบคน
- (2) สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน

ในกรณีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งหรือประกาศชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ในกรณีมีเหตุใด ๆ ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่”

¹⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 107 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

การแบ่งกลุ่ม จำนวนกลุ่ม และคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละกลุ่ม การสมัครและรับสมัคร หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเอง การได้รับเลือก จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีจากแต่ละกลุ่ม การขึ้นบัญชีสำรอง การเลื่อนบุคคลจากบัญชีสำรองขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และมาตรการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การเลือกกันเองเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะกำหนดมิให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกัน หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้ดำเนินการตั้งแต่ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในระดับประเทศ

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าเพราะเหตุตำแหน่งว่างลงหรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา และไม่มียุทธศาสตร์รายชื่อของวุฒิสภาที่สำรองไว้เหลืออยู่ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกินหนึ่งปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

การเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และภายในห้าวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเริ่มดำเนินการเพื่อเลือกไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การกำหนดดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา 104 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรที่จะให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเพียงอย่างเดียว อันทำให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจไม่เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะขาดการเชื่อมโยงอย่างแท้จริงระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับนายกรัฐมนตรี

ประเทศไทยมีความพยายามที่จะพัฒนาวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้เป็นรูปธรรมและมีความยึดโยงกับประชาชนตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยในรูปแบบใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น โดยที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตามที่ได้กล่าวในข้างต้นมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ อันทำให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าก่อนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งว่าพรรคการเมืองจะเสนอบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี

แต่อย่างไรก็ดี ในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ หากเกิดกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ไม่ว่าเหตุผลใด จะทำให้เกิดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีด้วย อันทำให้วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากในกรณีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวคือ จากบทบัญญัติถาวรกำหนดให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้มี 500 คน เท่ากับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (250 คน) เป็นผู้ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คนมีบทบาทร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกด้วย ดังนั้น จึงทำให้นายกรัฐมนตรีในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้มีที่มาที่แตกต่างไปจากในกรณีตามบทบัญญัติถาวร กล่าวคือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วุฒิสภามีส่วนในการลงมติด้วย ทั้งๆ ที่ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรที่จะให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเพียงอย่างเดียว อันทำให้การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจไม่สอดคล้องกับการยอมรับจากประชาชนที่แท้จริง เพราะขาดการเชื่อมโยงอย่างแท้จริงระหว่างประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยกับนายกรัฐมนตรี

5.2 ที่มาของนายกรัฐมนตรีและความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ในกระบวนการเลือกตั้งนั้น พรรคการเมืองถือเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการรวมกลุ่มบุคคลเพื่อนำเสนอนโยบายการปกครองประเทศเพื่อที่จะเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ดังนั้น พรรคการเมืองจึงยังมีหน้าที่ที่สำคัญ คือการคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งนั่นเอง

นอกจากนี้ หน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของพรรคการเมืองคือหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาล กล่าวคือเมื่อพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก พรรคการเมืองนั้นก็จะมีหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันหากพรรคการเมืองใดที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อยหรือไม่ได้เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน¹⁹⁶ ดังนั้น ตามรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น พรรคการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญต่อการจัดตั้งรัฐบาล

โดยธรรมเนียมปฏิบัติของการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับเสียงข้างมากในสภาย่อมจะต้องเป็นพรรคผู้จัดตั้งรัฐบาล และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครองจำนวนที่นั่งในสภาอย่างมากย่อมมีโอกาสที่หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นจะได้รับการลงมติในสภาให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ย่อมได้จัดตั้งรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง อาทิ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในปี พ.ศ.2554 รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ชนะการเลือกตั้ง โดยได้ที่นั่งในสภาจำนวน 265 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง เป็นต้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่ได้กำหนดพรรคการเมืองจะต้องเสนอบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น ดังนั้น ในการที่พรรคการเมืองจะแจ้งชื่อผู้ที่พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น บุคคลดังกล่าวอาจเป็นผู้ใดก็ได้ โดยจะเป็นหัวหน้าพรรคหรือไม่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองก็ได้ หรือแม้แต่เป็นบุคคลที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองนั้นๆ ก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจไม่จำเป็นต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง รวมทั้งพรรคการเมืองอาจไม่ได้กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีเป็น

¹⁹⁶ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511 (กรุงเทพฯ: บางกระแสการพิมพ์, 2512), หน้า 76-

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเช่นที่ผ่านมาอีกต่อไป นอกจากนี้ อาจมีความเป็นไปได้ที่หัวหน้าหรือผู้แทนของพรรคการเมืองขนาดเล็กอาจได้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้

แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าบทบาทของพรรคการเมืองอาจถูกลดทอนลงในประเด็นข้างต้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อผู้ที่พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งถือเป็นการเพิ่มบทบาทของพรรคการเมืองและเสริมสร้างความสัมพันธ์กับผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อไปในขณะเดียวกันด้วย หรือกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อทั้ง 3 รายชื่อตามที่พรรคการเมืองได้แจ้งไว้โดยการเสนอรายชื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป

นอกจากการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเพิ่มบทบาทของพรรคการเมืองตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว แต่ยังเสริมสร้างความสัมพันธ์และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อพรรคการเมืองของตนด้วย กล่าวคือ พรรคการเมืองถือกำเนิดมาจากรากฐานของบุคคลที่มีแนวความคิดอุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องต้องกัน มุ่งหวังเข้าสู่สู่สนามการเลือกตั้ง เพื่อที่จะชนะการเลือกตั้งแล้วเข้าไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ ทั้งนี้ เพื่อนำความคิดอุดมการณ์ทางการเมือง หรือนโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ ตามที่ได้ประกาศไว้ทั้งในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้งและช่วงเวลาอื่นๆ ไปใช้ในการบริหารประเทศ ดังนั้น หากเกิดกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นๆ แต่พรรคการเมืองได้เสนอรายชื่อตนเองไว้ในบัญชีรายชื่อไว้เป็นการล่วงหน้า เท่ากับว่าเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองนั้นแล้ว ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองนั้นๆ โดยนำแนวนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมืองไปใช้ในการบริหารจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี หากในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้เกิดกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ไม่เพราะเหตุใดก็ตาม จะทำให้นายกรัฐมนตรีไม่มีจุดเชื่อมโยงใดๆกับพรรคการเมืองเลย เพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้ทำให้นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลอื่นที่มีได้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ในทันที ดังนั้น เมื่อบุคคลที่มีได้อยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อความสัมพันธ์ใดๆกับพรรคการเมืองเลย ตลอดจนไม่ต้องนำแนวนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศ

ดังนั้น นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งที่มีและไม่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีกรณีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้และพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อซึ่งกันและกัน แต่นายกรัฐมนตรีกรณีตามบทเฉพาะกาลของ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีความสัมพันธ์และความรับผิดชอบใดๆต่อพรรคการเมือง เพราะนายกรัฐมนตรีไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตั้งแต่แรก

5.3 ที่มาของนายกรัฐมนตรีและความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ

การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารย่อมมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ซึ่งเป็นการปกครองที่อาศัยกลไกการถ่วงดุลกันในระบบรัฐสภาระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนั้น ระบบรัฐสภาจึงถือเป็นรูปแบบการเมืองการปกครองที่ให้รัฐสภาถืออำนาจอธิปไตยแทนประชาชน (Parliamentary Sovereignty)

ระบบรัฐสภาที่อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา รัฐบาลเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจบริหารภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น รัฐสภาจึงมีความสำคัญในฐานะให้ความชอบธรรมแก่ฝ่ายบริหารเริ่มตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่อำนาจ จนถึงออกจากอำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในลักษณะดังกล่าวความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดขึ้นโดยรัฐสภา โดยรัฐสภาใช้อำนาจในการให้ความไว้วางใจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี สนับสนุนการดำเนินนโยบายและการบริหารประเทศ รวมทั้ง มีอำนาจในการให้นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยวิธีการลงมติไม่ไว้วางใจ จึงถือได้ว่ารัฐสภาใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารควรที่จะมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา มีทั้งที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทั้งที่ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม และความเหมาะสมของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมเป็นผู้ใดก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่า รายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอจะต้องเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยหรือไม่ ซึ่งอาจเข้าใจได้ว่า คนที่จะได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี อาจไม่ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่เนื่องจากพรรคการเมืองต้องเสนอ 3 รายชื่อก่อนการเลือกตั้ง ดังนั้น หากประชาชนไม่ชอบรายชื่อใดก็ยังคงตัดสินใจไม่

ลงคะแนนให้พรรคการเมืองนั้นได้ ระบบการเสนอ 3 รายชื่อก่อนการเลือกตั้งนี้อาจจะเปิดให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้¹⁹⁷

เมื่อนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ มีข้อสังเกตว่านายกรัฐมนตรีใช้อำนาจฝ่ายบริหารมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด เนื่องจาก ถือเป็นกรณีที่ต้องครุ่นคิดใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรอื่นมากเท่าไรนัก โดยแต่ละองค์กรจะใช้อำนาจอย่างอิสระจากกันโดยเด็ดขาด¹⁹⁸ อันทำให้นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำหน้าที่เพียงเฉพาะองค์กรฝ่ายบริหารเท่านั้น

การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหารเท่านั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่ดีและเหมาะสมกับรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร หากมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน ย่อมสามารถบริหารจัดการประเทศได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีได้กำหนดให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีทั้งในกรณีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญ และบทเฉพาะกาลซึ่งใช้บังคับเฉพาะในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ในกรณีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ การเสนอชื่อ ตลอดจนการลงมติเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งหมดนี้นั้นล้วนเป็นบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น รวมถึงกรณีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลนั้น ถึงแม้ว่าจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีได้หายไป ยังคงมีอยู่ในทุกขั้นตอนเช่นเดียวกัน

¹⁹⁷ โชคสุข กรกิตติชัย, นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. [ออนไลน์], 7 ตุลาคม 2560. แหล่งที่มา <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-040.pdf>.

¹⁹⁸ มานิตย์ จุมปา, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 32-33.

ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์กับวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมถือว่านายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับประชาชนทางอ้อมด้วย เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน

5.4 ที่มาของนายกรัฐมนตรีกับการยอมรับของประชาชน

ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมีแนวความคิดว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ โดยไม่มีอำนาจใดที่จะยิ่งใหญ่และเหนือไปกว่าอำนาจดังกล่าว โดยจะขัดหรือแย้งกับอำนาจอธิปไตยนี้ไม่ได้ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้คือการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจปกครองรัฐ หรือที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตยที่แท้จริง เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนทุกคนย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างเสมอภาคกัน การคัดเลือกผู้แทนของประชาชนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารและปกครองประเทศแทนประชาชน ถือเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการคัดเลือกผู้ปกครองประเทศนี้ถือเป็นการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น กระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีควรจะต้องมาจากการสนับสนุนของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม จึงจะถือได้ว่านายกรัฐมนตรีมาจากการยอมรับของประชาชน

เนื่องจากประชาชนเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ปกครองตนเองอันเป็นการแสดงออกถึงว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รวมทั้งประชาชนมีอำนาจตรวจสอบและถอดถอนผู้ปกครองอันเป็นการเรียกคืนอำนาจอธิปไตยของตนให้กลับคืนสู่ประชาชน ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจขึ้นอยู่กับความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง โดยประชาชนแสดงออกผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง¹⁹⁹ ทั้งการใช้อำนาจของประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนของตนโดยอิสระ โปร่งใส และทั่วถึง ปราศจากการบังคับหรือชักนำด้วยผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม²⁰⁰ ซึ่งถือได้ว่า เป็นการใช้อำนาจปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญในการเลือกสรรผู้ปกครองรัฐที่มีความสามารถ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาเปรียบเทียบคู่แข่งกัน เพื่อให้มั่นใจว่าจะเลือกบุคคลที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน²⁰¹

¹⁹⁹ วิสุทธิ์ โทธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 49.

²⁰⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า 210-215.

²⁰¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา, หน้า 260.

แนวความคิดดังกล่าวกลายเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่รัฐจะต้องปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในสภาก่อนในขั้นแรก และผู้แทนของประชาชนดังกล่าวจะเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ย่อมจะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยสำหรับวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยที่ผ่านมาในอดีตมีด้วยกันหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะโดยวิธีการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การลงมติโดยเปิดเผยของสภาผู้แทนราษฎร หรือการลงมติโดยไม่เปิดเผยในสภาเพื่อคัดเลือกนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยพระมหากษัตริย์ หรือโดยวิธีการนอกรัฐธรรมนูญ เช่น การรัฐประหาร ล้วนแต่ประสบปัญหาจากการไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนไม่มากนัก เป็นต้นว่า เหตุการณ์ความรุนแรงในการประท้วงขับไล่พลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2535 จากการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีจากการหยั่งเสียงของบรรดาหัวหน้าพรรค ก็ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

เนื่องจากการปกครองในรูปแบบรัฐสภานั้นให้ความสำคัญกับการเป็นตัวแทนจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนที่จะต้องเข้ามาใช้อำนาจฝ่ายบริหารแทนประชาชน ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมแสดงให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้บุคคลอื่นสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ และทำให้นายกรัฐมนตรีที่จะต้องทำหน้าที่แทนประชาชนกลับไม่มีความเกี่ยวพันใดๆ กับประชาชน ทั้งๆ ที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน ดังนั้น นายกรัฐมนตรีควรจะต้องมาจากกระบวนการที่เชื่อมโยงกับการเลือกตั้ง เพราะนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเชื่อมโยงกับการเลือกตั้งหรือไม่ได้มีความเกี่ยวพันใดๆ กับประชาชนเลย ย่อมมีแรงจูงใจในการทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนน้อยกว่า นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ประชาชนอาจมองว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนไม่ว่าโดยอ้อมหรือโดยตรงย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ตนเพื่อเข้ามาเป็นผู้นำในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ตนได้หาเสียงไว้ก่อนวันเลือกตั้งมากกว่านายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งนั้น เพราะตนไม่ได้มาจากการคัดเลือกโดยประชาชนแต่อย่างใด ประชาชนอาจมองว่านายกรัฐมนตรีในลักษณะเช่นนี้เข้ามาเพื่อ

กุมอำนาจรัฐไว้ ทำให้ประชาชนอาจไม่ให้ความไว้วางใจในการบริหารจัดการประเทศได้ดีเท่ากับ นายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง

ประเทศไทยใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรี นั้นมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเพื่อไปทำหน้าที่แทนตนในการออกเสียงคัดเลือกนายกรัฐมนตรี แต่ ประชาชนก็ทราบโดยนัยอยู่ก่อนแล้วว่า ผู้แทนของตนจะเลือกผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะโดยปกติ แล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด หรือครองเสียงข้างมากใน สภาย่อมมีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ที่มาของนายกรัฐมนตรีในรูปแบบนี้ย่อมสะท้อนความ ต้องการของประชาชน มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน และถือเป็นวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

จากบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ พรรคการเมืองจะต้องประกาศ 3 รายชื่อก่อนปิดรับสมัครเลือกตั้ง เท่ากับหมายความว่าเพื่อให้ ประชาชนได้รับทราบตั้งแต่ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ย่อมเป็นหนึ่งในสามคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเท่านั้น ดังนั้น หากประชาชนไม่ชอบรายชื่อใดที่พรรค การเมืองแจ้งไว้ ก็ย่อมมีสิทธิตัดสินใจไม่ลงคะแนนให้พรรคการเมืองนั้นได้ ดังนั้น ระบบการเสนอ 3 รายชื่อก่อนการเลือกตั้งนี้ถือว่าประชาชนได้ให้การยอมรับนายกรัฐมนตรีแล้ว และไม่ถือว่า นายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มาจากการยอมรับของประชาชน

นอกจากนี้ตามที่ได้พิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนโดยตรง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี ส่วนร่วมและมีบทบาทที่สำคัญในการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีย่อมเท่ากับว่านายกรัฐมนตรีมีจุดเชื่อมโยง กับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงแล้ว

อย่างไรก็ดี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าชื่อขอยกเว้นไม่อาจเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี จากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้ ย่อมเท่ากับว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากกรณีนี้อาจไม่ได้รับการยอมรับของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 เสียง มีที่ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่สมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 250 เสียง ไม่ได้มาจากการ เลือกตั้งของประชาชน ทำให้สมาชิกรัฐสภาทั้ง 750 เสียงนี้ ไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างสิ้นเชิง เหมือนกับกรณีนายกรัฐมนตรีในกรณีบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ดังนั้น นายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นหนึ่งในสามคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเท่านั้น แต่สำหรับ นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้อาจไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะได้กำหนด ข้อยกเว้นที่ไม่อาจเสนอรายชื่อจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับได้กำหนดรูปแบบและวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่แตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นวิธีการคัดเลือกจากสมาชิกสภา หรือโดยการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รวมทั้งการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลโดยผู้ที่ทำการยึดอำนาจหรือกระทำการรัฐประหารจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนผู้ทำการรัฐประหารก็ได้

การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมา นั้น จะเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับไม่ได้กำหนดกระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้โดยแจ้งชัดแต่อย่างไร แต่ตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีของไทยนั้นเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติว่า ประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีเป็นผู้นำรายชื่อของบุคคลที่มีเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี กราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้กำหนดกระบวนการหรือวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยไว้เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าจะต้องมีการลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี โดยเปิดเผยในสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม สาเหตุหลักอันนำมาสู่แนวคิดที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาจากการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร ที่ไม่ได้มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มิได้ห้ามบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่พอใจในการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพล.อ.สุจินดา คราประยูร จนทำให้เกิดความรุนแรงขึ้น หรือที่เรียกว่า “พฤษภาทมิฬ” จึงเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนจากประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งได้อย่างชัดเจน

แต่อย่างไรก็ดี วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีของไทยย่อมกำหนดรูปแบบการได้มาที่แตกต่างกันออกไปตามบริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมือง และความเหมาะสมของสถานการณ์บ้านเมือง

ในขณะนั้นด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ได้กำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้ 2 กรณี ดังนี้

(1) การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้ที่จะมีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ และสิ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้เป็นหลักการใหม่คือ นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้อีกด้วย และภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว การให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้มีรายชื่อจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และสำหรับการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

สำหรับการกำหนดรายชื่อผู้ที่จะมีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อผู้ที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการล่วงหน้า การที่กำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการที่จะลงคะแนนเสียงให้กับพรรคใดพรรคหนึ่ง เพราะประชาชนจะทราบล่วงหน้าว่าหากพรรคการเมืองที่ตนลงคะแนนเสียงให้นั้นชนะการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นจะเสนอชื่อผู้ใดต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป โดยจะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดเชื่อมโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อดังกล่าวนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพียงแต่ว่า พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 3 รายชื่อเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดว่าทั้ง 3 รายชื่อ ผู้ใดจะอยู่ลำดับแรก หรือลำดับใดจะถือเป็นผู้ที่พรรคการเมืองจะเสนอขึ้นก่อน รวมทั้งมิได้กำหนดว่ารายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอนั้นจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การเสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวนี้ ให้พรรคการเมืองเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง ซึ่งในวันที่พรรคการเมืองเสนอนั้น ยังไม่มีบุคคลใดเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย ดังนั้น รายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ทั้ง 3 รายชื่อ อาจมีทั้งผู้ที่เป็นและ
ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้แต่อาจไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 3 รายชื่อเลยก็ได้
เพียงแต่จะต้องเป็นบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือ
คุณสมบัติของผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อทั้ง 3 ไร่อย่างชัดเจน ดังนั้น เป็นไปได้ยากมากที่พรรคการเมืองจะ
เสนอรายชื่อบุคคลที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองนั้นๆไว้ในบัญชีรายชื่อ เพราะคงไม่มีพรรคการเมืองใด
เสนอชื่อผู้ที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองตนเองตั้งแต่ก่อนวันปิดรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ
คงไม่มีผู้ที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองคนใดที่จะลงนามยินยอมให้พรรคการเมืองนั้นเสนอชื่อตนเป็น
ผู้สมัครรับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้ คาดว่าการเสนอชื่อดังกล่าวน่าจะเป็นคนของ
พรรคการเมืองหรือคนใกล้ชิดพรรคการเมืองมากกว่า

หากพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติ
ถาวรของรัฐธรรมนูญนี้กับพรรคการเมืองนั้น การที่กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อผู้ที่
พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถือเป็นการสร้างความ
ความสัมพันธ์กับนายกรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในขณะที่พรรคการเมืองได้เสนอชื่อบุคคลที่ตนเอง
ไว้วางใจไว้ในบัญชีรายชื่อแล้วนั้น ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อพรรค
การเมืองนั้นๆ โดยนำแนวนโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองไปถือปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ
ประชาชนและประเทศชาติต่อไป

เมื่อกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีผ่านขั้นตอนของการกำหนดรายชื่อ 3
รายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรี
แล้วนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นอีกหนึ่งคนที่มีบทบาทในการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ การเสนอชื่อ และการลงมติเลือก
นายกรัฐมนตรีทั้งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และตามบทเฉพาะกาลซึ่ง
ใช้บังคับเป็นกรณีกเว้นเฉพาะ 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งจะได้กล่าว
ต่อไป

(2) การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้บังคับใช้สำหรับ
ระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยสาระสำคัญคือ กำหนดให้หากมี
กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุ

ไต และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้

ถึงแม้ว่าตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ อาจมีการยกเว้นไม่เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อได้ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเข้าชื่อเพื่อขอยกเว้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จะทำให้นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลนี้ไม่ต้องเป็นผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก็ได้

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมาได้กำหนดรูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่สำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นการเลือกกันเองจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสภาตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำอีกด้วย แต่กลับให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาที่แตกต่างกันมีอำนาจในการร่วมเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้เหมือนกัน รวมทั้ง สมาชิกวุฒิสภายังมีบทบาทในการลงมติยกเว้นไม่เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย เท่ากับว่าการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย ซึ่งในประเด็นนี้จะทำให้วิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลเปลี่ยนแปลงไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวร และอาจไม่ได้รับการยอมรับของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้มีได้อาศัยเฉพาะจำนวนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่จะต้องอาศัยจำนวนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย โดยจะ

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 เสียง มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่สมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน 250 เสียง ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้สมาชิกสภาทั้ง 750 เสียงนี้ ไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างสิ้นเชิงเหมือนกับ กรณีนายกรัฐมนตรีในกรณีบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดวิธีการได้มาซึ่ง นายกรัฐมนตรี 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่ นายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเป็น ผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้เป็นการล่วงหน้า และนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญ โดยใช้บังคับเฉพาะในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่ง การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 วิธี มีรูปแบบที่แตกต่างกัน จากการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญนี้มีกฎเกณฑ์ที่อาจแยกได้เป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก คือ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎเกณฑ์ ทางการเมือง (political norm) ซึ่งเป็นวิธีการหรือการปฏิบัติในทางการเมืองที่ดำเนินการภายใต้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎเกณฑ์ทาง การเมืองนี้สามารถดำเนินการได้โดยการปรับเปลี่ยนวิธีการหรือการปฏิบัติในทางการเมืองเท่านั้น โดย ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และส่วนที่สอง คือ รัฐธรรมนูญอันเป็น กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal norm) ซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหากมีการ แก้ไขก็ต้องแก้ไขด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่ง นายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

ก. ข้อเสนอแนะในทางกฎเกณฑ์ทางการเมือง (political norm)

ในระยะสั้น โดยเฉพาะการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบังคับใช้ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ที่แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็น การบังคับว่ารายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นสมาชิกของพรรค การเมืองเท่านั้น ซึ่งอาจเกิดกรณีที่พรรคการเมืองเสนอบุคคลภายนอกพรรคการเมืองเป็น นายกรัฐมนตรีได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับพรรคการเมืองถูก ลดทอนลง ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น และเป็นการเสริมสร้างหลักการปกครอง แบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการรณรงค์ให้บรรดาพรรคการเมืองเสนอชื่อ บุคคลที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองของตนเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

นอกจากนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการรณรงค์ต่อไปว่า ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป หากเกิดกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้

ไม่อาจมีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งจัดตั้งรัฐบาลได้แต่เพียงพรรคเดียว หากแต่จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค หลายอุดมการณ์ เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลนั้นควรที่จะเสนอชื่อจากผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีบรรดารายชื่อของพรรคการเมืองเท่านั้น โดยจะต้องไม่เสนอชื่อบุคคลภายนอกพรรคการเมืองให้เป็นนายกรัฐมนตรี อันจะทำให้นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อพ้นช่วงเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ควรยังคงให้มีการรณรงค์ให้บรรดาพรรคการเมืองเสนอชื่อบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปด้วย

ดังนั้น จากข้อเสนอแนะข้างต้น เป็นข้อเสนอแนะในทางกฎหมายทางการเมืองซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่เป็นข้อเสนอโดยอาศัยการรณรงค์ที่ทำให้พรรคการเมืองยอมรับว่าพรรคการเมืองควรเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น และสำหรับในระยะยาวควรแก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากความยินยอมของประชาชน

ข. ข้อเสนอแนะในทางกฎหมายทางกฎหมาย (legal norm)

ในระยะยาวควรมีการจัดกลไกและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและบริบทของสังคมไทย ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดเป็นหลักการสำคัญไว้ใหม่ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) กำหนดให้พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงรายชื่อเดียว

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง การกำหนดในลักษณะเช่นนี้ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้รับทราบล่วงหน้าก่อนการเลือกตั้ง จึงถือว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับลำดับของ 3 รายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้ในวันที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงยังไม่อาจเจาะจงได้ว่าผู้ใดจะเป็นรายชื่อที่พรรคการเมืองจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก ทราบเพียงแต่ว่าผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคือหนึ่งในสามรายชื่อนี้เท่านั้น

หากพิจารณาตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนถือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ประชาชนทุกคนเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนตนได้ โดยถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อจะทำให้ประชาชนได้รับทราบตั้งแต่ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นหนึ่งในสามคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ ซึ่งหากประชาชนไม่ชอบรายชื่อใดที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ก็มีสิทธิตัดสินใจไม่ลงคะแนนให้พรรคการเมืองนั้นได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสามารถมีได้เพียงคนเดียวเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากกำหนดให้พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงรายชื่อเดียว จะทำให้ประชาชนได้รับทราบถึงบุคคลที่พรรคการเมืองจะเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน ก่อนที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเห็นควรคงไว้ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดให้พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพียงแต่กำหนดให้พรรคการเมืองมีสิทธิเสนอเพียงรายชื่อเดียวเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ถึง 3 รายชื่อ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อใดรายชื่อหนึ่งในสามนี้อีกรอบหนึ่งก่อนที่จะมีการแต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้น หากกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถเสนอได้เพียงรายชื่อเดียว จะทำให้ประชาชนทราบได้ทันทีว่าหากพรรคการเมืองนี้มีสิทธิจัดตั้งรัฐบาล ผู้ใดจะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยไม่ต้องคาดเดาว่าหนึ่งในสามรายชื่อนี้ผู้ใดจะเป็นบุคคลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในภายหลัง เสมือนหนึ่งว่าประชาชนเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งรูปแบบนี้ จะทำให้คะแนนเสียงของประชาชนมีความหมายมากยิ่งขึ้น และนายกรัฐมนตรีมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

(2) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด แต่ถึงกระนั้นก็ตาม นายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีที่มาที่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน กล่าวคือ ประชาชนได้รับทราบตั้งแต่ก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นหนึ่งในสามคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเท่านั้น หากประชาชนไม่ชอบรายชื่อใดที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ก็ย่อมมีสิทธิตัดสินใจไม่ลงคะแนนให้พรรคการเมืองนั้นได้ จึงถือว่าประชาชนได้ให้การยอมรับแล้ว และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ถือว่านายกรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการยอมรับของประชาชน

ถึงอย่างไรก็ดี ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ไม่ได้มีที่มาเฉพาะในกรณีตามบทบัญญัติถาวรเท่านั้น แต่สำหรับระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่ มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมาจากบุคคลใดก็ได้ที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ พรรคการเมืองแจ้งไว้ให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าหากเกิดกรณีที่ไม่ว่าจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจาก บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ขึ้น ในกรณีเช่นนี้ จะทำให้ประชาชนไม่ว่าจะทราบล่วงหน้าได้เลยว่า ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งอาจนำมาสู่การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้รับการ ยอมรับจากประชาชน

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบ รัฐสภา โดยมีผู้แทนของประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ดังนั้น เมื่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้มอบอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่นายกรัฐมนตรีเพื่อเข้าบริหารจัดการประเทศ แทนประชาชนแล้วนั้น ย่อมหมายความว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากความ ยินยอมของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารจัดการประเทศโดยได้รับการ ยอมรับของประชาชน จึงควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับประชาชนไม่ว่าทางใด ทางหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้มีวิธีการ ได้มาที่เชื่อมโยงกับประชาชนทุกกรณี ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในกรณีตามบท เฉพาะกาลเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการ รับสมัครรับเลือกตั้งเหมือนเช่นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อแสดงว่า นายกรัฐมนตรีมาจากการยอมรับของประชาชนอันแสดงถึงกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของ นายกรัฐมนตรีที่เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลเป็นผู้อยู่ ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ล่วงหน้าเหมือนกับกรณีนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติถาวรย่อม เป็นผลดีต่อประชาชน เพราะประชาชนได้ทราบล่วงหน้าก่อนวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วว่าผู้ที่ จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นหนึ่งในสามคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อเท่านั้น ดังนั้น หากประชาชน ไม่ชอบรายชื่อใดที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ก็ย่อมมีสิทธิตัดสินใจไม่ลงคะแนนให้พรรคการเมืองนั้นได้ นอกจากนี้ การที่นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจะทำให้

นายกรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบและมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองตามมาด้วย อันนำมาสู่การสร้างเสริมความสัมพันธ์ของนายกรัฐมนตรีกับพรรคการเมืองที่ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยที่ผ่านมา รูปแบบการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่เพียงแต่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญในสมัยนั้นกำหนดไว้เท่านั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรมทางการเมือง และความเหมาะสมของสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นอีกด้วย การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดเปิดช่องให้มีการเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มียกเว้นไม่ต้องเสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ในระยะเวลา 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ อาจเป็นเพราะความเหมาะสมของสถานการณ์ทางการเมืองของไทยที่อาจเกิดกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก็ตาม หรือตามความคิดเห็นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติว่า “...เพื่อเป็นการหาทางออกในยามวิกฤติในระยะแรกตามบทเฉพาะกาล ก็ควรงดเว้นไม่นำเรื่องการแจ้งรายชื่อผู้ที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 ชื่อมาใช้บังคับ” แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่า การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ เพราะความเหมาะสมของสถานการณ์ทางการเมือง แต่ถึงอย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีก็ไม่ควรมาจากวิธีการที่ไม่มีจุดเชื่อมโยงกับประชาชน เพราะนายกรัฐมนตรีถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อประเทศและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน นายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลจึงควรที่จะมีจุดเชื่อมโยงกับประชาชนไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองทั้งกรณีตามบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

บรรณานุกรม

Arend Lijphart. Oxford Readings in Politics and Government: Parliamentary Versus Presidential Government. New York: Oxford University Press Inc.

Frank Cunningham. Theories of Democracy: A Critical Introduction. London: Routledge, 2002.

Louis Henkin. Constitution, Democracy, and Foreign Affairs. New York: Columbia University Press, 1990.

กอบโชค จันทรศัพท์. การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์.

———. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏ, 2559.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557.

———. กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชำนาญ จันทรเรือง. อำนาจตุลาการกับอำนาจอธิปไตยของปวงชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1021> [31 ธันวาคม 2559].

"เชื้อบักตูเป็นนายกฯคนนอก." ไทยโพสต์, 3 กรกฎาคม 2560.

โชคสุข กรกิตติชัย. นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-040.pdf> [7 ตุลาคม 2560].

ฉานทิพย์ สันตะพันธ์. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง : แนวทางการสร้างสังคมประชาธิปไตย. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1117> [31 ธันวาคม 2559].

ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์, 2552.

ไทยพับลิก้า. มติ สปช. คว่ำร่างรัฐธรรมนูญ 135:105 เสีย ผล กมช.ยกร่างฯ พันตำแหน่งทันที – ขยายโรดแม็ป คสช. เลื่อนเลือกตั้งไปปี 60. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2015/09/nrc-constitution-2558/> [7 ตุลาคม 2560].

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และภุรี พวงค์เจริญ. แนวทางปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- นิตินันท์ ศรีเมฆ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : ศึกษาปัญหากรณีการเสนอกฎหมายโดยประชาชน [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: <http://www.lrct.go.th/th/?p=17376> [2 มกราคม 2560].
- นิยม รัฐอมฤต. การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=241> [1 มกราคม 2560].
- . หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2558.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ประชาชาติธุรกิจ. เล่าข่าวดัง “รัฐธรรมนูญ 60” ลุ้น “บิ๊กตู่” นายกนอภัญชี ย้อน “เปรมโมเดล”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.prachachat.net/prachachat-highlight/news-1239> [7 ตุลาคม 2560].
- ประชาไท. รัฐธรรมนูญ 2560 แก่ 8 มาตราจากร่างฯ ประชามติ-ตัดองค์กรแก้วกุด-เพิ่มส.ว.ร่วมเลือกนายกฯ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2017/04/70931> [7 ตุลาคม 2560].
- ประชามติ. ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญใหม่เห็นด้วยหรือไม่. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.prachamati.org/polls/106> [7 ตุลาคม 2560].
- ประเวศ วะสี และคณะ. ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538.
- ปรีดี พนมยงค์. “ประชาธิปไตย” เบื้องต้นสำหรับสามัญชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1099> [31 ธันวาคม 2559].
- ปัทมา สุกงำปัง. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุช ตั้งถาวร. รายงานฉบับสมบูรณ์ รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. 2557.
- มติชนออนไลน์. เปิดข้อเสนอคสช.ฉบับเต็ม! ล็อกพบเหล่าทัพ-ปลัดท.ร่วม250 ส.ว.งดเปิดชื่อ 3นายกฯ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.matichon.co.th/news/71604> [7 ตุลาคม 2560].

- มานิตย์ จุมปา. หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557.
- . หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. จลนิตี, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (2555): 54.
- วิสุทธิ โปธิแทน. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.
- เว็บไซต์สถานีวิทยุแห่งประเทศไทย. บทสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2549.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/IN1_1_jun_3_3.pdf [12 มิถุนายน 2561].
- สตีลธ ธนานิธิโชติ และปัทมา สุขกำปัง. รัฐธรรมนูญใหม่ที่คนไทยปรารถนา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2553.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- สมลักษณ์ จัดกระบวนพล. ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 272 กับคำถามพ่วงในมุมมองของข้าพเจ้า. [ออนไลน์].
แหล่งที่มา: <https://www.matichon.co.th/news/270227> [7 ตุลาคม 2560].
- สัมพันธ์ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. 76 ปีประชาธิปไตยไทยกับการเมืองภาคประชาชน. จลนิตี ปีที่ 5 ฉบับที่ 6 (2551).
- หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2511. กรุงเทพฯ: บางกระแสการพิมพ์, 2512.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัชพร จารุจินดา และคณะ. คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อลงประชามติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_564.pdf, [18 กุมภาพันธ์ 2560].
- ไอ ลอว์. คำถามพ่วง: เห็นชอบให้ส.ว. ที่มาจากการแต่งตั้ง ร่วมกับ ส.ส. เลือกนายกฯ หรือไม่. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://ilaw.or.th/node/4195> [7 ตุลาคม 2560].



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	มณฑิตา รัตนวิโรจน์
วัน เดือน ปี เกิด	29 เมษายน 2536
สถานที่เกิด	ชลบุรี
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 1 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY