



# บทความวิชาการ Hot Issue



(มิถุนายน 2560)

นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

## นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

“นายกรัฐมนตรี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นประเด็นที่น่าสนใจว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หรือ “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้หรือไม่ หากย้อนดูประวัติศาสตร์ในการต่อสู้ทางการเมืองของไทยอันยาวนาน และประเด็นหลักของการต่อสู้ในเหตุการณ์พฤษภาประชาธรรม เมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 ได้เกิดกระแสที่ประชาชนจำนวนมากไม่พอใจการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก สุจินดา คราประยูร ทั้งที่เคยกล่าวเอาไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่าจะไม่รับตำแหน่งนี้ แต่เมื่อหลังการเลือกตั้งนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรมที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากที่สุด ไม่สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เพราะถูกประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นบัญชีดำ (blacklist) ห้ามเข้าประเทศ ดังนั้น พรรคการเมืองหลายพรรคการเมืองจึงได้รวมคะแนนเสียงกันเสนอชื่อพลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี จนนำมาสู่เหตุการณ์ประท้วงครั้งใหญ่ และเกิดเหตุการณ์ความรุนแรง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นสามารถเลือกพลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จึงทำให้มีการชุมนุมของประชาชนจนมีกระแสเรียกร้องว่า “นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง” กลายเป็นกระแสความคิดหลักของสังคมไทยในสมัยนั้น แม้การชุมนุมจบลงด้วยความรุนแรง มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก แต่ก็ตามมาด้วยการลาออกของพลเอก สุจินดา คราประยูร และมอบหมายนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาราชการแทนเป็นการชั่วคราว และตามมาด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 มาตรา 159 วรรคสอง กำหนดให้ “นายกรัฐมนตรีต้องมาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

ต่อมารัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับหลังจากนั้น คือ ฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 ก็ยึดถือหลักการนี้ไว้เช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 201 วรรคสอง ว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 171 วรรคสอง ว่า “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 172”

หากย้อนดูร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... โดยมีนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในปี 2558 ที่ถูกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ลงมติไม่เห็นชอบ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 165 ในเรื่องการได้มาของนายกรัฐมนตรีไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่บุคคลได้รับการเสนอชื่อมิได้เป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่” ถู้อว่า มาตรา 165 เขียนไว้ให้เห็นโดยชัดเจนแล้วว่า “สภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติด้วยคะแนน 2 ใน 3 ให้คนที่ ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้”

ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ร่างแรก โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้เผยแพร่ไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2559 ในมาตรา 83 กำหนดไว้ว่า ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองส่งรายชื่อบุคคลที่จะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อ โดยไม่ได้กำหนดว่าสามรายชื่อนั้นจะต้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ และเมื่อเลือกตั้งแล้ว มาตรา 154 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ เท่ากับว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ร่างแรกของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ยังไม่ได้เปิดช่องให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้ มาจากการเลือกตั้งไว้ชัดเจน นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติบทเฉพาะกาลในมาตรา 272 ไว้ว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจาก ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา ขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ตามมาตรา 88 ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่ รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา 159 ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 หรือไม่ก็ได้”

โดยหลักการตามมาตรา 272 เปิดโอกาสให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่ พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนการเลือกตั้งได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้มี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ที่ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง โดยก่อนที่จะมี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้นั้น จะต้องมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยมี 3 ขั้นตอน ประกอบกัน คือ

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 250 คน เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา
- 2) รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ทั้งหมด ลงมติ ด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 หรือ 500 คน จาก 750 คน ให้มีนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมือง แจ้งไว้ได้

- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เข้าชื่อกัน 1 ใน 10 หรือ 50 คน เสนอชื่อบุคคลใดก็ได้เป็น นายกรัฐมนตรี และลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 251 คน

อีก 1 ข้อสังเกตของมาตรา 272 คือ มีคำว่า “ในวาระเริ่มแรก” ซึ่งน่าจะหมายถึง วาระที่มีการเลือกตั้ง ครั้งแรกหลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ เท่ากับว่า หลักการที่เปิดช่องให้มี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้ตามมาตรา 272 น่าจะใช้กับการเลือกตั้งครั้งที่กำลังจะมาถึงได้ครั้งเดียว หลังจากนั้นไม่ว่าจะเลือกตั้งกันอีก ก็ครั้งก็ไม่อาจนำมาตรา 272 มาใช้เพื่อตั้งนายกรัฐมนตรีจากนอกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ได้อีกแล้ว

แต่หลังจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ร่างแรก เผยแพร่ไป คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ไม่เห็นด้วยกับประเด็น “การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี” ด้วยวิธีนี้ ดังปรากฏในข้อเสนอของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยให้เหตุผลไว้ตอนหนึ่งว่า “เรื่องนี้เป็นมาตรการที่เพิ่งจะนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทยหลังการเลือกตั้งที่ว่างเว้นมาและอาจเป็นครั้งแรกในโลกด้วย การพยายามทำทุกอย่างให้เป็นไปตามกติกาสากลเป็นเรื่องจำเป็น แต่การดำเนินการทุกอย่างและโดยทันทีอาจยังไม่เหมาะสม เพราะอ่อนไหวสูงเสี่ยงและอันตรายสำหรับระยะเปลี่ยนผ่าน ในกรณีนี้ควรพิจารณาถึงอุปสรรคต่อการจัดตั้งรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้น เพราะเหตุที่มีเงื่อนไขเข้มงวด เช่น ผู้มีชื่อในบัญชีอันดับหรือตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในภายหลัง หรือไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากจนจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคการเมืองอื่น แต่ไม่อาจตกลงในชื่อบุคคลผู้สมควรเสนอเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีของแต่ละพรรคได้ อันจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลประสบปัญหา ทั้งที่พรรคการเมืองเหล่านั้นอาจเห็นชอบร่วมกันให้เสนอชื่อบุคคลอื่นนอกบัญชี แต่ยอมไม่อาจทำได้ ขณะเดียวกันเพื่อเป็นการหาทางออกในยามวิกฤติในระยะแรกตามบทเฉพาะกาล ก็ควรงดเว้นไม่นำเรื่องการแจ้งรายชื่อผู้ที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 ชื่อตามมาตรา 83 และมาตรา 154 มาใช้บังคับ ดังนั้น การเขียนเงื่อนไขว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากบุคคลตามรายชื่อที่ประกาศไว้ก่อนการเลือกตั้งอาจทำให้ไม่ได้ นายกรัฐมนตรีที่ทุกพรรคการเมืองเห็นชอบร่วมกัน และนำไปสู่ความขัดแย้งในช่วงที่ประเทศยังอยู่ในวิกฤติได้”

ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา และจัดทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยมีนายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย เป็นประธานกรรมการฯ เสนอแก้ไขประเด็น “ที่มาของนายกรัฐมนตรี” อีกเช่นกัน โดยข้อเสนอมีเนื้อหาโดยสรุปว่า “คณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติไม่เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพรรคละไม่เกิน 3 รายชื่อ เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอชื่อไว้เท่านั้น” จึงเสนอให้ตัดมาตรา 83 และ 84 ออก โดยคณะกรรมการของ สนช. ให้เหตุผลไว้ว่า “ถ้ารายชื่อที่ถูกเสนอนั้นคัดเลือกมาจากกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วแพ้การเลือกตั้ง บุคคลเหล่านั้นก็จะมีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดูไม่เหมาะสมที่จะนำรายชื่อเหล่านั้นมาเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรรับรองเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ถ้ารายชื่อที่ถูกเสนอคัดเลือกจากบุคคลที่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะเป็นจุดอ่อนให้พรรคการเมืองอื่นโจมตีได้ว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย”

หากย้อนดูตลอดประวัติศาสตร์การเมืองไทย จากรัฐธรรมนูญทั้งหมด 19 ฉบับ มีเพียง 4 ฉบับที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 เท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน ทำให้การมี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับการเมืองไทยในอดีตมาอย่างยาวนาน สุดท้ายรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ฉบับใหม่นี้ ซึ่งประกาศใช้บังคับไปเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็เปิดทางให้รัฐสภาตั้ง “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้อีกครั้ง สำหรับการเลือกตั้งครั้งที่จะถึงเพียงครั้งเดียวที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ในประเด็นที่มาของนายกรัฐมนตรีนั้น จะเป็นการลงมติเลือกโดยเปิดเผยของสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้ที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ มีความแตกต่างกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นในหลายเรื่อง เช่น การพิจารณาผู้ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และการกำหนดบทเฉพาะกาลในช่วง 5 ปีแรก เป็นต้น

ในที่นี้ ผู้ศึกษาขอสรุปเปรียบเทียบในประเด็น “นายกรัฐมนตรี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 ดังต่อไปนี้

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550  
และพุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี**

ประเด็น “การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)”

รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน	นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 172	นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159

ประเด็น “วาระการดำรงตำแหน่ง”

รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
ไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเอาไว้	นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้	นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

ประเด็น “การพิจารณาผู้ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้ว	ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จ	ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160

รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159	ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 127	และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็น “คะแนนเสียงรับรองในการเสนอชื่อบุคคลให้เป็นนายกรัฐมนตรี”

รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง	สมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง	สมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็น “คะแนนเสียงการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี”

รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย	มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย	ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็น “หากพ้นกำหนดสามสิบวัน ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ”

รัฐธรรมนูญปี 2540	รัฐธรรมนูญปี 2550	รัฐธรรมนูญปี 2560
ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี	ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี	-

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติบทเฉพาะกาล ในมาตรา 272 ว่า “ในช่วง 5 ปีแรก ให้สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) มีอำนาจในการพิจารณาเลือกบุคคลเป็น นายกรัฐมนตรีได้ แต่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลจะมาเป็น นายกรัฐมนตรีได้เท่านั้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้ที่ประชาชนเลือกมา ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จึงต้องมีส่วนสำคัญในการเลือกคนไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) จะมีหน้าที่ร่วมลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ในกรณีมีการเปิดประชุมรัฐสภาเพื่อเลือก นายกรัฐมนตรี จะต้องยืนยันรายชื่อในบัญชีพรรคการเมืองที่เสนอตามมาตรา 88 และมาตรา 159 ตาม หลักการเดิม แต่หากรัฐสภาไม่สามารถเลือกบุคคลใดได้ตามบัญชีของพรรคการเมือง จะเป็นหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เท่านั้น ในการปลดล็อกจะให้เลือกบุคคลนอกบัญชีรายชื่อนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 272 โดยต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 251 จาก 500 เสียง ขึ้นไป เพื่อยืนยันเรื่องต่อประธานรัฐสภา โดยให้เรียกประชุมเพื่อหาเสียงสมาชิกวุฒิสภา 2 ใน 3 เพื่อด่วน การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีในบัญชีได้ ดังนั้น บทเฉพาะกาล มาตรา 272 ใช้สำหรับกรณีนำบุคคลนอกบัญชี มาเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น จะทำได้ครั้งเดียวตามมาตรา 272 วรรคสอง ดังนั้น หากสภาชุดแรกหลังจาก ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว และเมื่อมีการประกาศยุบสภา มาตรา 272 วรรคสอง ก็จะไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไป ฉะนั้น ในช่วง 5 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) จะมีสิทธิเห็นชอบบุคคลตามที่พรรคการเมืองเสนอ ตามบัญชีรายชื่อนั้น

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การเลือกนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะไม่ได้บัญญัติ ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เท่านั้น แต่ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเลือก นายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก่อนวันปิดสมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) พรรคละไม่เกิน 3 ชื่อ (มาตรา 88 และมาตรา 159) นั้นก็มีข้อดี คือ ทำให้รู้ล่วงหน้าว่าใครมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรี โดยพรรคการเมืองจะเป็นผู้เลือกเฟ้นผู้ที่จะเสนอให้เป็น นายกรัฐมนตรีเพื่อประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า นอกจากนี้จะถือเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวที่ให้สมาชิก วุฒิสภา (ส.ว.) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ได้ร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วง 5 ปีแรกเท่านั้น และหลังจากนั้นจะกลับมาใช้รูปแบบเดิมที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้เสนอชื่อและเลือก นายกรัฐมนตรีเหมือนเดิม

โดยผู้ศึกษาเห็นว่า การเลือกนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลนี้ มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดปัญหา อย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การไปลิดลอคการเลือกนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรไว้กับบุคคลที่แต่ละพรรคการเมือง เสนอชื่อในวันก่อนปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เท่ากับเป็นการลิดลอคไว้ตลอดอายุของ สภาผู้แทนราษฎรชุดนั้น คือ ถ้าไม่มีการยุบสภาที่เท่ากับ 4 ปี หากมีการเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีการยุบ สภาเกิดขึ้นไม่ว่าจะกี่ครั้งในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดนั้น ผู้สมัครรับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีที่จะให้

สภาผู้แทนราษฎรเสนอเลือกมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็จะจำกัดอยู่กับคนกลุ่มเดิมที่ถูกเสนอชื่อไว้นานแล้ว ซึ่งจะเป็นการจำกัดทางเลือกอย่างชนิดที่ไม่เคยมีมาก่อน อาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเหมาะสม ความจำเป็นในขณะนั้น

ประการที่สอง ทำให้ยากที่จะได้คนนอกพรรคการเมืองมาเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุผล คือ

1. คงไม่มีพรรคการเมืองใดเสนอชื่อคนนอกพรรคตนเองตั้งแต่ก่อนวันปิดสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

2. คงไม่มีคนนอกพรรคการเมืองที่จะเซ็นยินยอมให้พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเสนอชื่อตนเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่เริ่มต้น สุดท้ายนายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือไม่ โดยคาดว่าจะเป็นคนของพรรคการเมืองหรือคนใกล้ชิดพรรคการเมืองมากกว่า

ประการที่สาม ถ้าไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีได้ จึงให้สิทธิสมาชิกทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นไม่ต้องเลือกนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่แต่ละพรรคการเมืองเสนอไว้ แล้วให้เรียกประชุมรัฐสภา และรัฐสภาต้องมีมติ 2 ใน 3 จึงจะยกเว้นได้ แล้วจึงกลับมาเลือกนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร โดยเปิดกว้างได้ ซึ่งยากที่จะเกิดขึ้นได้ง่าย นอกจากถึงทางตันจริง ๆ ที่สุดแล้วนายกรัฐมนตรีก็คงเป็นบุคคลที่แต่ละพรรคการเมืองเสนอชื่อมาในวันก่อนปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาทางตันที่ว่า จึงกำหนดบทเฉพาะกาลไว้เพื่อเป็นการยกเว้นให้เฉพาะในการเลือกนายกรัฐมนตรีครั้งแรกครั้งเดียวหลังเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญใหม่เท่านั้น ไม่ใช่เป็นบทเฉพาะกาลที่ยกเว้นไว้ตลอด 5 ปี นั้น หมายความว่า หากมีวิกฤตหรือมีความจำเป็นที่จะต้องได้นายกรัฐมนตรีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในช่วง 5 ปี นอกเหนือไปจากการเลือกนายกรัฐมนตรีครั้งแรกหลังการเลือกตั้งครั้งแรก ก็จะไม่มีบทเฉพาะกาลใด ๆ ช่วยได้ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากคนที่พรรคการเมืองเสนอชื่อไว้เท่านั้น

ประการที่สี่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่า รายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอจะต้องเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยหรือไม่ ทำให้อาจเข้าใจได้ว่า คนที่จะได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี อาจไม่ต้องลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่เนื่องจากพรรคการเมืองต้องเสนอ 3 รายชื่อก่อนการเลือกตั้ง ดังนั้น หากประชาชนไม่ชอบรายชื่อใดก็ยิ่งพอจะตัดสินใจไม่ลงคะแนนให้พรรคการเมืองนั้นได้ ระบบการเสนอ 3 รายชื่อก่อนการเลือกตั้งนี้อาจจะเปิดให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่ถึงกับเป็นช่องทางให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งเสียทีเดียว

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อาทิ ผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจะมีสัดส่วนเท่าไรในการจัดตั้งรัฐบาล เช่น ตามรัฐธรรมนูญใหม่ในระหว่าง 5 ปีแรก รัฐสภาจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) 500 คน ที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ในวาระเริ่มแรก ให้มีจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยการสรรหาและแต่งตั้ง รวมทั้งหมดเป็น 750 คน ทั้งสองสภาเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีที่จะต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง คือ

376 เสียงขึ้นไป เชื่อว่าในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) น่าจะไม่มีพรรคการเมืองใดได้ที่นั่งถึง 376 คน ที่จะเลือกนายกรัฐมนตรีได้เอง แต่สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) จำนวน 250 คน อาจกลายเป็นตัวแปรสำคัญในการเลือกนายกรัฐมนตรี เป็นต้น การขาดคุณสมบัติของรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ 3 รายชื่อ อาจมีปัญหาในภายหลัง การเลือกตั้ง เช่น การลาออก หรือเสียชีวิต หรือมีเหตุสุดวิสัย เป็นต้น ซึ่งอาจจะมีผลต่อการลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นได้ รวมทั้งมีประเด็นข้อถกเถียงในการประชุม เช่น ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา จะมีประเด็นเกี่ยวกับการให้ผู้ถูกเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีได้แสดงวิสัยทัศน์ โดยเป็นประเด็นที่ฝ่ายค้านหรือฝ่ายที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลจะเสนอประเด็นดังกล่าวให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ รวมทั้งเกิดข้อคำถามว่า ผู้ที่ถูกเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องอยู่ในห้องประชุมในวันที่มีการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีหรือไม่ และในการดำเนินการประชุมของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องเตรียมการรองรับเกี่ยวกับการแก้ไขข้อบังคับการประชุมว่าจะใช้ฉบับเดิมโดยอนุโลมหรือว่าเป็นการยกร่างข้อบังคับการประชุมฉบับใหม่ขึ้นมา เนื่องจากเป็นการประชุมร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในการร่วมลงมติเห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทย ซึ่งจะใช้ใน ช่วง 5 ปีแรกเท่านั้นหลังการเลือกตั้ง และหลังจากนั้นจะกลับมาใช้รูปแบบเดิมที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้เสนอชื่อและเลือกนายกรัฐมนตรีเหมือนเดิม

## บรรณานุกรม

คอลัมน์ กล้าได้กล้าเสีย: "คำถามพ่วง" มันเกิดอะไรขึ้น. (22 สิงหาคม 2559). **ไทยรัฐ** ครอบคลุม. น. 6(ซ้าย).

สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip

ที่มาของนายกรัฐมนตรื. (31 มีนาคม 2559). สืบค้น 16 พฤษภาคม 2560 จาก

<http://www.posttoday.com/social/think/424383>

ไทยรัฐ: ทางวิพากษายกย่อง. (22 สิงหาคม 2559). **ไทยรัฐ** ครอบคลุม. น. 3(ซ้าย). สืบค้นจาก

ฐานข้อมูล iQNewsClip

มติ กรธ. แก้ม. 272 ส.ส. ชงชื่อนายกฯ 'สว.' แคร่วมโหวตเลือกเพิ่ม '30 สนช.' ใน 30 วัน ปีกเจ็บบั่นนั่ง

ผบ.ทบ. 'ปีกแดง' ผงาดแม่ทัพ 1. (26 สิงหาคม 2559). **มติชน** ครอบคลุม. น. 1(ขวา), 10-11.

สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 114

ตอนที่ 55 ก, น. 52-53.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 124

ตอนที่ 47 ก, น. 65-66.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134

ตอนที่ 40 ก, น. 46, 88.

สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: เปิดทาง “นายกฯ คนนอก” เฉพาะคนแรกหลังเลือกตั้ง. (29 มีนาคม 2559). สืบค้น

29 พฤษภาคม 2560 จาก <https://www.ilaw.or.th/node/4068>