



เอกสารประกอบการพิจารณา

ญัตติ

เรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริง
และเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี

อ.พ. 22/2562 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2244 2070-2

ญัตติ

เรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริง

และเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี

(นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ จำนวน 205 คน เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นางอรวรรณ พันธุ์เปรี๊ยะ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

นางสุภาวดี ตันตระกูล

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ

นายแดนชัย ไชวิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

นางเมตตาพร กาญจนินทุ

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 2

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

กันยายน 2562

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์นั้น ผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรี รัฐมนตรี ผู้พิพากษา ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลทหาร และอัยการประจำกองและอัยการจังหวัดผู้ช่วยต้องกระทำก่อนเข้ารับหน้าที่ ซึ่งนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีจำนวน 10 ฉบับ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งมีประโยคท้ายที่บัญญัติไว้เหมือนกันว่า “...ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” โดยแบ่งเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 9 ฉบับและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) จำนวน 1 ฉบับ นอกจากนี้ มาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้”

ส่วนการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ขององคมนตรีและรัฐมนตรีนั้น ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งในการพิจารณาการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ประชุมได้กล่าวถึงเรื่องการถวายสัตย์ปฏิญาณ โดยสรุปได้ว่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการปฏิญาณไว้แล้ว ก็ควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าปฏิญาณอย่างไร เพราะถ้าไม่บัญญัติไว้แล้ว สภาก็จะต้องบัญญัติข้อบังคับ ถ้าเป็นสภาก็ต้องออกข้อบังคับของตนเองว่าให้บัญญัติถ้อยคำปฏิญาณอย่างไร เพราะฉะนั้นคำปฏิญาณอาจจะเปลี่ยนไปตามอารมณ์ของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาส่วนมาก ในครั้งหนึ่งอาจจะบัญญัติอย่างหนึ่ง อีกครั้งหนึ่งอาจจะบัญญัติอีกอย่างหนึ่งเช่นนี้ทำให้ไม่เสมอต้นเสมอปลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองคมนตรีไม่มีข้อบังคับอะไร เพราะฉะนั้นการปฏิญาณว่าจะปฏิญาณอย่างไรก็เป็นปัญหาและแม้จะไปคิดถ้อยคำปฏิญาณก็จะเป็นการทำหน้าที่ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐธรรมนูญของต่างประเทศในหลาย ๆ ประเทศ ก็บัญญัติให้ปฏิญาณว่าอย่างไร เพื่อให้เป็นการแน่นอนว่าผู้ที่จะเข้ารับหน้าที่จะต้องรู้เสียก่อนว่าตนเป็นสมาชิกจะต้องปฏิญาณอย่างไร และคำปฏิญาณก็ร่างอย่างกลาง ๆ ไม่ใช่คำสาบาน การบัญญัติไว้เช่นนี้ดีกว่าปล่อยให้ไปเป็นครั้งเป็นคราว และเพื่อที่จะให้คำปฏิญาณนี้ได้เป็นไปโดยสม่ำเสมอ จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ให้เป็นกิจจะลักษณะ และเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้มีความซื่อสัตย์และซื่อตรงต่อประเทศชาติอีกทั้งเพื่อรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนั่นเอง

อนึ่ง การปฏิญาณตนในที่ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นได้กำหนดว่าก่อนเข้ารับหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาและก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก

สำหรับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภานั้น หลังจากได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีจะได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยมีความสอดคล้องกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนยุทธศาสตร์ของชาติ พุทธศักราช 2561-2580 จากนั้นก่อนคณะรัฐมนตรี

จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาทราบถึงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลจะดำเนินการ โดยมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่” เพื่อให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายโดยคำนึงถึงที่มาแห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้จ่าย หรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ของชาติ ภายใต้กรอบวินัยการคลัง บทบัญญัติที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายนั้นซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 สารสำคัญ ญัตติ เรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงและเสนอแนะ ปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ จำนวน 205 คน เป็นผู้เสนอ)	1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	3
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ	8
- การถวายสัตย์ปฏิญาณ	6
- บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ของรัฐมนตรี	8
- บุคคลที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	11
- การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์	13
- การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์	16
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	18
- ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล	32

ส่วนที่ 1

สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงและเสนอแนะ
ปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี
(นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ จำนวน 205 คน เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงและเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี

เหตุผล

ด้วยเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2562 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้นำคณะรัฐมนตรีเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 161 กำหนดให้รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้ และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา และคณะรัฐมนตรีได้ถวายสัตย์ปฏิญาณด้วยถ้อยคำดังนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนตลอดไป” ถ้อยคำถวายสัตย์ปฏิญาณข้างต้นได้ขาดสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ “...ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” อีกทั้งมีถ้อยคำที่เกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คือคำว่า “ตลอดไป”

การที่นายกรัฐมนตรีกล่าวนำการถวายสัตย์ปฏิญาณไม่ครบถ้วนถูกต้องข้างต้น ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นเรื่องที่เป็นแบบแผนและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ เป็นการกระทำต่อหน้าองค์พระมหากษัตริย์ผู้ใช้อำนาจแทนปวงชนชาวไทย ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 161 การถวายสัตย์ปฏิญาณในครั้งนั้นจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 5 วรรคแรก การกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณไม่ครบถ้วนของนายกรัฐมนตรีเป็นข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ชัดต่อประชาชนทั่วไปและนายกรัฐมนตรี

ก็ยอมรับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว แต่ก็ยังไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง กลับเดินหน้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

กรณีดังกล่าว จึงเกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเข้ารับหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี จนส่งผลกระทบต่อเนืองไปถึงความถูกต้องสมบูรณ์ของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25-26 กรกฎาคม 2562 อีกทั้งการแถลงนโยบายในครั้งนั้นก็ชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายไม่ละเอียดครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 162

ข้าพเจ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีรายชื่อท้ายญัตตินี้ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาแล้วเห็นว่าหากคณะรัฐมนตรียังไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้น อาจส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง เกิดความไม่แน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับการเข้ารับหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี จนอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วและที่กำลังดำเนินการอยู่ จึงได้เข้าชื่อร่วมกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงและเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 152

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีจำนวน 10 ฉบับ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์โดยทุกฉบับจะมีประโยคสุดท้ายที่บัญญัติเอาไว้เหมือนกันว่า “...ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” โดยแบ่งเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 9 ฉบับและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) จำนวน 1 ฉบับ

สำหรับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ของรัฐมนตรีได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 141 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องปฏิญาณตนเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะซื่อสัตย์สุจริต และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระบรมนามาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”” เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าจะปฏิญาณอย่างไร เพราะถ้าไม่ได้บัญญัติถ้อยคำไว้แล้วก็จะมีกรคิดถ้อยคำปฏิญาณเปลี่ยนไปตามอารมณ์ของผู้ถวายสัตย์ปฏิญาณ เพราะฉะนั้นจะการปฏิญาณว่าถ้อยคำอย่างไรก็เพื่อให้เป็นการแน่นอนว่าผู้ที่จะเข้ารับหน้าที่จะต้องรู้เสียก่อนว่าจะต้องปฏิญาณอย่างไร การบัญญัติไว้เช่นนี้ดีกว่าปล่อยให้ไปเป็นครั้งเป็นคราวและเพื่อให้คำปฏิญาณนี้ได้เป็นไปโดยสม่ำเสมอ เป็นกิจจะลักษณะและศักดิ์สิทธิ์ อีกทั้งการบัญญัติไว้ก็เพื่อให้ซื่อสัตย์หรือชื่อตรงต่อประเทศชาติหรือรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับกรณีของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 25-26 กรกฎาคม 2562 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงนโยบายตามเอกสารคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนโยบายหลัก 12 ด้าน ซึ่งใช้เป็นทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในช่วง 4 ปีข้างหน้าและนโยบายเร่งด่วนอีก 12 ข้อ ซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องดำเนินการเพื่อบรรเทาปัญหาและลดผลกระทบกับประชาชนและระบบเศรษฐกิจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

“มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวาระหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162 ดังกล่าวจะสังเกตเห็นได้ว่ามีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรี “ต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย” โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการยกร่างขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผู้ร่างมีเจตนารมณ์ให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง สังเกตได้จากที่มีการประชาสัมพันธ์และให้ข้อมูลแก่ประชาชนในระหว่างการทำประชาคมที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ “ปราบโกง” คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีการสร้างเครื่องมือใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลและป้องกันไม่ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินนโยบายในลักษณะประชานิยม ซึ่งจะทำให้ส่งผลกระทบต่อวินัยการคลัง โดยที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ จะมีก็แต่เพียงข้อกำหนดเรื่องการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ก่อนเริ่มทำหน้าที่เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้ด้วย

กรอบวินัยการคลังมีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากกรอบวินัยการคลังนั้นถือเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปสู่การกำกับดูแลและการบริหารด้านการคลังที่ดีที่จะส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ดังนั้น การดำเนินนโยบายทางการคลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลัง ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศไทยพัฒนาและเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย การกำหนดเช่นนี้ก็เพื่อให้คณะรัฐมนตรีจัดทำนโยบายโดยคำนึงถึงที่มาแห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้จ่ายหรือกระทบต่อการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และยุทธศาสตร์ของชาติ ทั้งยังเป็นการบ่งชี้ว่าในการหาเสียงของพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าวจะมีผลให้พรรคการเมืองนั้นแม้จะได้รับเสียงข้างมากจนจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้ ก็จะไม่สามารถนำนโยบายที่หาเสียงไว้มากำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติมาตรา 162 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายจึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีต้องให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตาม ดังนั้น การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีหากไม่ได้กล่าวถึงแหล่งที่มาของรายได้ด้วยอาจจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการรักษาวินัยการคลังของคณะรัฐมนตรี เพื่อมิให้มีการหาเสียงหรือดำเนินนโยบายในลักษณะประชานิยม เนื่องจากการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้” นั้นหมายถึงการที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้นให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการคลัง

ส่วนที่ 3

การถวายสัตย์ปฏิญาณ

การถวายสัตย์ปฏิญาณ* หมายถึง การแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นประมุขแห่งราชอาณาจักรไทย ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งองคมนตรี รัฐมนตรี ผู้พิพากษา ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลทหาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และอัยการประจำกองและอัยการจังหวัด ผู้ช่วยต้องกระทำก่อนเข้ารับหน้าที่ การถวายสัตย์ปฏิญาณนี้ มีความแตกต่างจากการปฏิญาณตนตรงที่การถวายสัตย์ปฏิญาณต้องกระทำต่อหน้าพระพักตร์ขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นการเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณ ในขณะที่การปฏิญาณตนเป็นการกระทำต่อหน้าพระบรมสาทิสลักษณ์ขององค์พระมหากษัตริย์

ประวัติความเป็นมาของการถวายสัตย์ปฏิญาณ

ประเพณีการกระทำสัตย์ปฏิญาณสาบานตนมีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ประเพณีนี้เรียกว่า “พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา” ในหนังสือพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวชื่อ “พระราชพิธีสิบสองเดือน” เรียกว่า “พระราชพิธีศรีสังฆปานกาล” หรือบางที่เรียกว่า “ถือน้ำพิพัฒน์สังฆา” ภายหลังประเพณีนี้ถูกยกเลิกไปหลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ต่อมาเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2512 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 9) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ฟื้นฟูพระราชพิธีศรีสังฆปานกาล หรือพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยานี้ขึ้นใหม่ สำหรับผู้ที่ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีศักดิ์รามาธิบดี ได้แก่ ทหารและตำรวจ ที่ได้ประกอบวีรกรรมด้วยความกล้าหาญ เสียสละ และมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติในการต่อสู้กับศัตรูของบ้านเมือง จนได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีศักดิ์รามาธิบดีชั้นอัศวิน ณ พระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม ถึงแม้ว่าพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาครั้งนี้ จะมีได้กระทำกันในบรรดาข้าราชการทั้งหมดดังเช่นเมื่อสมัยก่อนก็ตาม แต่ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการฟื้นฟูพระราชพิธีอันศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

กล่าวกันว่า คำสัตย์ปฏิญาณ หรือคำสาบานของผู้ที่ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2512 ปรากฏเป็นถ้อยคำที่ได้ปรับแต่งขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้สมกับกาลสมัย เพราะเดิมนั้น ใช้ถ้อยคำที่เป็นภาษาไทยโบราณ สำหรับการอ่านโอองการแข่งน้ำและการชูประแสงศาสตราวุธนั้น พระราชครูพรหมมณเฑียรเป็นผู้กระทำโดยขอให้ให้น้ำพระพิพัฒน์สัตยา มีฤทธิ์มีอำนาจ อาจบันดาลให้ผู้ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเป็นไปตามคำสาบานแล้ว ยังสาปแช่งผู้ที่คิดทรยศไม่ซื่อตรง แต่ได้ให้พรต่อผู้ที่ตั้งอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต และมีความกตัญญู ส่วนคำสัตย์ปฏิญาณนั้น มีผู้อ่านนำ โดยให้ผู้ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเป็นผู้ว่าตาม เพื่อที่จะให้มีความซื่อตรงจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ต่อชาติบ้านเมือง และต่อหน้าที่การงาน เมื่อจบแล้วให้น้ำ

* ที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/>

พระแสงศาสตราวุธต่าง ๆ ลงชุบในน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ครั้นแล้ว ให้นำน้ำซึ่งผ่านพิธีกรรมต่าง ๆ แล้วนั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้เสวยด้วย ถ้วยสำหรับตักน้ำพระพิพัฒน์สัตยานั้นเคยปรากฏจารึกเป็นอักษรขอมว่า “สจจ เว อมตา วาจา” ฉะนั้นผู้ที่ถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาจึงต้องถือว่าตนเป็นผู้ที่ได้ตักน้ำสาบานร่วมกับ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นจอมทัพ แม้ว่าในปัจจุบันคนรุ่นหลังอาจจะไม่ค่อยได้เห็นพิธีการถือน้ำพิพัฒน์สัตยาแล้วก็ตาม แต่การกล่าวคำสัตย์ปฏิญาณ หรือการสร้างความมั่นคงทางจิตใจซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับการถือน้ำพิพัฒน์สัตยานี้ ก็ยังมีการกระทำในรูปการปฏิญาณหรือการสาบานอยู่อีกไม่น้อย เช่น ในวงราชการทหาร ตำรวจ ลูกเสือ แพทย์ และสถานศึกษาอื่น ๆ เช่น เวลารับปริญญาบัตร เป็นต้น อีกทั้งในรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้ให้กระทำด้วยเช่นกัน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ของรัฐมนตรี

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
1.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรก)	มาตรา 141 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องปฏิญาณตน เฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะซื่อสัตย์สุจริต และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระบรมนามาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”
2.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	-
3.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	-
4.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	มาตรา 138 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”
5.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	-
6.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	มาตรา 178 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”
7.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	-
8.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	-
9.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	มาตรา 147 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
10.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	-
11.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	มาตรา 160 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”
12.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538	มาตรา 164 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”
13.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	มาตรา 205 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”
14.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	-
15.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	มาตรา 175 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”
16.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	มาตรา 19 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกินสามสิบห้าคนตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติ
		<p>ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”</p> <p>พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติถวายคำแนะนำตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่เสนอโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ</p> <p>การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ</p> <p>นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน และให้นำเอกสิทธิ์ตามมาตรา 18 มาใช้บังคับแก่การชี้แจงแสดงความคิดเห็นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามมาตรา นี้ด้วยโดยอนุโลม</p>
17.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	<p>มาตรา 161 ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้</p> <p>“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”</p> <p>ในกรณีที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณให้คณะรัฐมนตรีนั้นดำเนินการตามมาตรา 162 วรรคสองได้ ในกรณีเช่นนี้ให้คณะรัฐมนตรีตามมาตรา 168 (1) พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ นับแต่วันที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมดังกล่าว</p>

บุคคลที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. องคมนตรี

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดี ต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

2. รัฐมนตรี

มาตรา 161 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดี ต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ในกรณีที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณให้คณะรัฐมนตรีนั้นดำเนินการตามมาตรา 162 วรรคสองได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้คณะรัฐมนตรีตามมาตรา 168 (1) พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นับแต่วันที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมดังกล่าว”

3. ผู้พิพากษา ตุลาการศาลปกครอง และตุลาการศาลทหาร

มาตรา 191 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดี ต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตาม ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

4. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 210 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา 188 มาตรา 190 มาตรา 191 และมาตรา 193 มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งมาตรา 191 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดี ต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตาม

ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ตามมาตรา 37 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ อัยการประจำกองและอัยการจังหวัดผู้ช่วยต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรมโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 24 บัญญัติว่า “การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระรัชทายาทซึ่งทรงบรรลุนิติภาวะแล้วหรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้

ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้”

บุคคลที่ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1. ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

มาตรา 19 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 16 หรือมาตรา 17 ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมรัฐสภาด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ (พระปรมาภิไธย) และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งเคยได้รับการแต่งตั้งและปฏิญาณตนมาแล้ว ไม่ต้องปฏิญาณตนอีก”

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 115 บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

การวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์*

กรณีที่นายศรีสุวรรณ จรรยา เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย และนายอัยย์ เพชรทอง เลขาธิการองค์การปกป้องพระพุทธศาสนาเพื่อสันติภาพ ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2562 ขอให้พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 23 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กรณีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำที่เพิ่มขึ้นมาใหม่และไม่ครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผลวินิจฉัย : ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

จากการพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วมีความเห็น ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 231 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบ มาตรา 23 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่ง “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารก็ตาม ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีผลใช้บังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ เมื่อการถวายสัตย์ปฏิญาณดังกล่าวเป็น “การกระทำ” มิใช่เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมาย ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาต่อไปว่าข้อความ หรือถ้อยคำในคำกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

(2) กรณีที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น ต่อศาลปกครอง นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 231 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า “กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” เมื่อคำกล่าว ถวายสัตย์ปฏิญาณตามคำร้องเรียนนั้น เป็นการกระทำตามกระบวนการขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง มิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองตามมาตรา 197 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

* ที่มา: <http://thairath.co.th/news/Politic/1647005>

ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดคำร้องที่ คร. 69/2562 คำสั่งที่ 111/2562 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2562)

กรณีที่นายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2562 ขอให้พิจารณายื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน

ผลวินิจฉัย : เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 8 คณะรัฐมนตรี บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ตามมาตรา 158 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 161 ยิงบัญญัติให้ก่อนเข้ารับหน้าที่ จะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องกระทำตามกระบวนการขั้นตอนเสียก่อนเข้ารับหน้าที่ ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น นอกจากจะต้องกระทำไปตามกระบวนการขั้นตอนแล้ว ยังจะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวให้ครบถ้วนด้วย

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกร้องเรียน กล่าวการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2562 ด้วยถ้อยคำที่ว่า “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนตลอดไป” เห็นว่า แม้ผู้ถูกร้องเรียนจะมีหนังสือชี้แจง โดยอ้างว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ได้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว เป็นการกระทำที่ครบถ้วนตามกระบวนการและขั้นตอน ถือว่าการถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ได้ปฏิบัติสำเร็จโดยสมบูรณ์ ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัยทั้งตามกฎหมายและประเพณีการปกครองและยุติลงแล้วก็ตาม แต่เมื่อคำกล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณยังขาดถ้อยคำที่ว่า “ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ” จึงเป็นการกล่าวถ้อยคำที่ไม่ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ความว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้...” อันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย รวมถึงมีปัญหาในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน

อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามนัยมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเรียนเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จึงยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

นอกจากนี้ นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์* ได้ยื่นหนังสือถึงศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่าการที่ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ถวายสัตย์ปฏิญาณไม่เป็นไปตามมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญ และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 162 เข้าข่ายเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่

* <https://today.line.me/th/>

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์*

1. ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยนายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ว่า การที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 อันเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน หรือไม่ (เรื่องพิจารณาที่ ต.37/2562)

ผลการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่านายภาณุพงศ์ ชูรักษ์ (ผู้ร้องเรียน) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) และผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เห็นว่าการกระทำที่ถูกกล่าวอ้างว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (11) และมาตรา 46 ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา 46 ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) การกระทำของรัฐบาล” และมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติว่า “... ถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา 47 ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา” เห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำทางการเมือง (Political Issue) ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายบริหาร ในความสัมพันธ์เฉพาะกับพระมหากษัตริย์ อันอยู่ในความหมายของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (1) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 46 วรรคสาม ประกอบกับเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2562 เวลา 17.45 นาฬิกา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้นายกรัฐมนตรี นำคณะรัฐมนตรีซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน พระราชวังดุสิต หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกล่าวคำถวายสัตย์ปฏิญาณจบ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำรัสเพื่อให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้น้อมนำไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน และต่อมาเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2562 เวลา 09.00 นาฬิกา นายกรัฐมนตรีพร้อมคณะรัฐมนตรีได้เข้ารับพระราชดำรัสในโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ซึ่งพระราชทานเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งทรงลงพระปรมาภิไธยโดยเข้ารับต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์ ณ ห้องรับรอง ชั้น 5

* http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20190911180252.pdf

ตึกบัญชาการทำเนียบรัฐบาล การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจ การตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 วรรคสาม และมาตรา 47 (1)

2. นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์นะ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้อง) ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องต่อรัฐสภาไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 162 นั้นเป็นการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ประกอบมาตรา 3 วรรคสอง และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 หรือไม่ (เรื่องพิจารณาที่ 18/2562)

ผลการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า เป็นเพียงกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องไม่กระทำการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 161 และมาตรา 162 ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกร้องได้ดำเนินการหรือยุติไปแล้วก่อนที่ผู้ร้องจะได้ยื่น คำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัย โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เพื่อการกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 (3) ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และเมื่อมีคำสั่ง ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำขออื่นย่อมเป็นอันตกไป

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
(ได้บัญญัติเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณ
ต่อพระมหากษัตริย์ไว้เป็นครั้งแรก)

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๔๔

วันอังคาร ที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๑

ณ พระที่นั่งอภิเศกคฤศิต

เริ่มประชุมเวลา ๘.๕๕ นาฬิกา

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : วันนี้มีสมาชิกมาประชุม ๓๖ คน เป็นองค์ประชุมแล้ว ข้าพเจ้าขอเปิดการประชุม ข้าพเจ้าขอให้ท่านรับรอง รายงานการประชุมครั้งที่ ๒๐, ๒๑, ๒๒, ๒๓, ๒๔, ๒๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๒๙, ๓๐, และ ๓๑ ผู้ใดจะขอแก้ไขอย่างไรหรือจะทักท้วงประการใดหรือไม่

ไม่มีสมาชิกขอแก้ไขอย่างไร

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ถ้าไม่มีผู้ใดมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ข้าพเจ้าถือว่าที่ประชุมได้รับรองรายงานการประชุมเหล่านี้แล้ว

พิจารณาระเบียบวาระต่อไป มีมาตรา ๓๕ ทวิ ที่กรรมาธิการขอเพิ่มเติมใหม่

เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ : มาตรา ๓๕ ทวิ ที่กรรมาธิการขอเพิ่มเติมใหม่นั้น เนื่องจากคำแปรญัตติของพระยาสุรศักดิ์มนตรีพิลาศได้แจกไปยังท่านสมาชิกแล้ว บัดนี้เนื่องจากนายเกษม บุญศรี แปรญัตติว่ามาตรา ๒๐ ขอแก้คำแปรญัตติซึ่งกรรมาธิการเห็นชอบด้วย กรรมาธิการจึงขอแก้ร่างมาตรา ๓๕ ทวิให้ตรงกัน โดยเพิ่มคำว่า “ทุกประการ” ลงไปหลังคำว่า “ราชอาณาจักรไทย” อ่านว่า “ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

๑๕๕๑

นายเทพ โชตินุชิต : เนื่องจากวันก่อนข้าพเจ้าไม่ได้มาประชุม
 แดงก็เกิดความจริงข้าพเจ้าขอแปรญัตติได้ในมาตรา ๒๐ ปัญหาเรื่องคำปฏิญาณ
 เหมือนกัน หากแต่คำปฏิญาณนั้นสมาชิกแปรญัตติเพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ใช่
 ของกรรมาธิการข้าพเจ้าก็เลยไม่ได้แปรญัตติคำปฏิญาณลงไป แต่ในขณะ
 เดียวกันเมื่อมาถึงญัตติคนเขา เมื่อขอแก้ไขอย่างนี้ ข้าพเจ้าก็ขอโอกาสที่ไม่ต้อง
 แปรญัตติและพูดมาตรา ๒๐ เสีย เพื่อให้พูดกันเสียให้เสร็จสิ้นในวัน
 เพราะคำปฏิญาณมีถึง ๓ แห่งในรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้า
 ขอแปรญัตติมาตรา ๒๐ จึงขอพูดในมาตราที่จะชัดของใหม่

ประชาชนสภาว่างรัฐธรรมนูญ : ก็กรรมาธิการขอเพิ่มขึ้น ท่าน
 ก็พูดได้

นายเทพ โชตินุชิต : ที่ข้าพเจ้าขอพูดในวันนั้นก็เพื่อประโยชน์
 อย่างมากเพื่อตัดความให้สั้นเข้า เพราะว่าคำปฏิญาณเหล่านั้นมีถึง ๓ แห่ง
 เมื่อแห่งหนึ่งตกไปแล้ว ก็เป็นความประสงค์ที่ไม่ต้องไปแปรญัตติมาตราต่อไป
 วัตถุประสงค์ที่ข้าพเจ้าแปรญัตติมาตรา ๒๐ นั้น ในปัญหาเรื่องหลักการว่า
 ของกษัตริย์จำกัดปฏิญาณตนต่อพระพักตร์พระมหากษัตริย์นั้น ข้า
 พเจ้าเห็นด้วย และรวมทั้งคำปฏิญาณของสมาชิกอื่น ๆ ทั่วไปเหมือนกันทั้ง
 รัฐมนตรีและของสภาเหมือนกัน แต่ถ้อยคำที่ปฏิญาณนั้นข้าพเจ้าไม่พึง
 ประสงค์จะให้ได้ในรัฐธรรมนูญ เหตุผลก็คือว่าหลักการเรื่องปฏิญาณนั้น
 ถ้อยคำที่ได้ที่ข้าพเจ้าขอตัดนั้นอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ และรัฐสภานั้นของฟุ่ม
 เพียงสำหรับรัฐธรรมนูญ และข้าพเจ้าเห็นว่าป็นวิหการณาอย่างยัคยาว
 มากเกินไป จริงอยู่อาจจะมรัฐธรรมนูญบางประเทศที่ได้ไว้ แต่ว่ามีคน
 หลายคนข้าพเจ้าเข้าใจว่าใน ที่ประชุม สมาชิกกัน หลาย ท่านก็คง จะเห็น พ้องกับ
 ข้าพเจ้าว่า การตัดข้อปฏิญาณออกจะทำให้รัฐธรรมนูญสะดวกด้วยยิ่งขึ้น
 คือไม่ใช่หมายความว่าอะไรก็ได้ให้เต็มยศเต็มอย่าง ข้าพเจ้าขออภิปรายสั้น ๆ ว่า
 ขอตัดคำปฏิญาณในรัฐธรรมนูญหรือขอรวมทั้งมาตราอื่น ๆ ด้วย

๑๕๕๒

ประชาชนสภาว่างรัฐธรรมนุญ : หตักการรับว่าควรมีคำปฏิญาณ แต่ถ้อยคำไม่ควรเขียนในข้อ่างนกรรมาธิการชี้แจง

หลวงประภอบนิตินาสว(กรรมาธิการ) : ในเรื่องคำปฏิญาณที่กรรมาธิการมาได้ไว้โดยพิศดารว่าปฏิญาณด้วยถ้อยคำอย่างไคนั้น ก็โดยเห็นว่าในเมื่อ รัฐธรรมนุญ บัญญัติให้ ปฏิญาณแล้วก็ควร เขียนไว้ให้รับว่าปฏิญาณอย่างไร เพราะถ้าไม่เขียนไว้แล้วสักทีจะต้องมีบัญญัติข้อบังคับ ถ้าเป็นสภาที่ต้องออกข้อบังคับของตนเอง ว่าให้มีบัญญัติถ้อยคำปฏิญาณอย่างไร เพราะฉะนั้นคำปฏิญาณอาจจะเปลี่ยนไปตามอารมณ์ของผู้ที่เป็นสมาชิกสภาส่วนมากในครั้งหนึ่ง อาจจะมีบัญญัติอย่างหนึ่ง อีกครั้งหนึ่งอาจจะปฏิบัติดอกอย่างหนึ่งเช่นนี้ทำให้ไม่เต็มอต้นเต็มอปลาย โดยฉะเพาะอย่างนี้ถึงดำรงถึงองคมนตรีแล้วก็ไม่มีความจำเป็นอะไร เพราะฉะนั้นการปฏิญาณว่าจะปฏิญาณอย่างไรก็เป็นปัญหาและแม้จะไปคิดถ้อยคำปฏิญาณก็จะเป็นการทำหน้าที่ก่อนรับหน้าที่ รัฐธรรมนุญต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศเขาก็เขียนโดยพิศดารว่า ปฏิญาณอย่างไร เพื่อให้เป็นการแน่นอนว่าคนที่เขาทำหน้าที่จะต้องรู้เสียก่อนที่จะดำรงตำแหน่งนั้นต้องรู้เสีย ก่อนว่าตนเป็น สมาชิกตนจะต้องปฏิญาณอย่างไร ถ้าเห็นว่าคำปฏิญาณผ่านจิตต์ใจก็อย่าเข้าเป็นสมาชิกแล้วคำปฏิญาณก็วาง อย่างถ่าง ๆ ไม่ใช่คำ ถ่าบานซึ่ง บุคคลบางคน จะรังเกียจการเขียนเช่นนี้ไม่รุ่มร่ามคักว่าปล่อยให้ไปเป็นครั้ง เป็นคราว

๑๐.๑๕ น.

หลวงอังคณานุรักษ์ : กระผมเห็นด้วยกับผู้เสนอให้ตัดออก ความจริงปฏิญาณเป็นแบบฉบับอันหนึ่งเท่านั้นเอง แต่เราไปได้พิมพ์เพื่อ ความจริงรัฐธรรมนุญเราควรเขียนให้สะอาดดวยเป็นอย่างดีที่สุด การที่จะเขียนคำปฏิญาณไม่ยากแต่สุดแต่ถ้าในโอกาสใดเขามี่หน้าที่อย่างไรก็สุดแต่ว่าเขาทำโดยบริสุทธิก็เป็นการเพียงพอ กระผมจึงขอเสนอให้ตัดออก

๑๕๕๑

พระยาอรรณการิย์นิพนธ์ (กรรมาธิการ) : เมื่อเราได้รับ
 หลักการที่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องปฏิญาณตนแล้ว แต่ก็เป็นความจำเป็นความ
 จำเป็นอยู่เองที่จะต้องเขียนคำปฏิญาณตนอย่างไร คำปฏิญาณซึ่งได้เคยมีใน
 รัฐธรรมนูญที่ใช้นาแล้วตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ ก็มี หรือ ๒๔๗๗ ก็มี หรือรัฐธรรมนูญ
 ฉบับชั่วคราวฉบับ ๒๔๗๖ ก็มีได้บรรจุคำปฏิญาณไว้ คือ ผู้ที่จะรับหน้าที่
 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนจะต้องปฏิญาณตนอย่างไร บัญญัติเอาไว้ว่าจะเขียนอย่างไร
 คือ เขียนภายในชุดหรือเดรสเท่านั้นเอง คำปฏิญาณจะต้องเขียน ไม่เขียน
 อย่างไม่ได้ เพราะเราต้องเขียนอยู่แล้ว บัญญัติเอาไว้ก็เดี๋ยวว่าจะเขียน
 อย่างไม่เท่านั้น กรรมาธิการเห็นว่าเพื่อที่จะให้คำปฏิญาณนั้นได้ เป็นไปโดย
 สม่ำเสมอเหมือนกัน ไม่เป็นไปคาบหมอกใจก็จำเป็นจะต้องเขียนไว้ให้เป็นกิจจะลักษณะ
 แต่อีกประการหนึ่งใน รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่มี พระมหากษัตริย์
 โดยมากก็ได้เขียนไว้ทุกประเทศ เป็นต้นว่ารัฐธรรมนูญของประเทศชิลี
 สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยี่ยม ถ้าท่านจะเบียดเบียน ท่านจะเห็นได้ทีเดียวว่าเขาเขียน
 ไว้เช่นนั้น เขาเขียนได้มากเหลือเกิน ฉะนั้นกรรมาธิการเห็นว่าดูไม่เป็น
 เหตุที่เสียหายอย่างไร ในการที่เราจะบัญญัติได้แม้จะยืดเยื้อเช่นนั้น

นายเทพ โชติสุขิต : ข้าพเจ้ายังไม่เห็นพ้องกับท่านกรรมาธิการ
 ที่บอกไว้ในเมื่อเรารับหลักการว่าให้มีการปฏิญาณตน จำต้องเขียนไว้ แต่
 คำปฏิญาณจะต้องปฏิญาณตนอย่างไรท่านก็ไม่ได้ให้เหตุผลว่าเพราะเหตุใด
 รัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ ของเรานั้นก็ไม่ได้เขียนเป็นรายละเอียดอย่างที่กรรมา
 ธิการวางมาถึงกับว่าข้าพเจ้าสอน ปฏิญาณว่าอย่างนั้น ถึงกับของตั้ง
 กรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาว่าจะควรเขียนอย่างไร แล้วท่านก็วางมาอ้าง
 ว่าเสียเวลาเพียง ๕-๖ นาทีเท่านั้น เพราะเหตุนี้แหละจึงต้องเขียนไว้ใน
 รัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นเรื่องเหตุระเหวระเหวหน้าเท่านั้น
 ไม่เห็นควรถึงกับจะต้องตั้งกรรมาธิการเขียนคำปฏิญาณ เพราะแม้เราจะ

๑๕๕๔

ไม่เขียนได้ในรัฐธรรมนูญ แต่เราที่ต้องปฏิญญาตนเอง เราเขียนให้เป็น
 ระเบียบภายในได้เสีย แต่อีกไม่เป็นการเสียหายอย่างไรมีดีกว่าที่จะเขียน
 ไว้ในรัฐธรรมนูญให้ร่วมกันเช่นนั้น กรรมการชุนก็เขียนกฎหมาย ๘๐%
 ท่านจะเขียนให้ชัดเจนโดยกระทัดรัดถึง ๒๐ ประโยคก็ได้ ครึ่งอยู่การเขียน
 ให้ชัดเจนนั้นจะเขียนสัก ๒๐ หน้าก็ได้ แต่ว่าจะชัดเจนโดยกระทัดรัดอย่าง
 ไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
 เขงก็ตั้ง ที่มีบัญญัติว่า ก็อันจะให้คำให้การในศาลจะต้องปฏิญญาหรือ
 ดำเนินตนเสียก่อน นี่เป็นประมวลของกฎหมายไทย ซึ่งถ้าเราร่วมร้อย
 ไปตั้งเป็นที่รับรองของนานาประเทศ แล้วคำปฏิญญาจะต้องปฏิญญาว่า
 อย่างไร เราเขียนไว้หรือเปล่า ที่เปล่า เพียงแค่เราบอกว่าจะต้องปฏิญญา
 หรือดำเนินตนเท่านั้น ส่วนจะปฏิญญาหรือดำเนินตนว่าอย่างไรนั้นเป็นอีก
 เรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องที่เราควรจะต้องเป็นระเบียบภายในได้ นี่เป็นการวาง
 กฎหมายรัฐธรรมนูญฉะนั้นเราจะเขียนได้ทำไมขอให้ท่านไปตรวจพิจารณาวิจัย
 ว่าสมควรเป็นเช่นนั้นหรือไม่

๑๐.๓๐ น.

เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ผมอยากจะแก้ความเข้าใจที่
 ท่านสมาชิกอาจตั้งหน่อย คือรัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่ ๒๔๗๕ ก็มีคำ
 ปฏิญญาว่าจะรักษาไว้ตามรัฐธรรมนูญเป็นแต่เพียงเขียนเดชนอกเดชนในเท่า
 นั้นเอง ที่กรรมการเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญไม่เหมือนกับเรื่องศาลแล้ว
 ของกมนตรีก็เป็นเรื่องของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นส่วนสำคัญ ที่ผมอยากจะ
 กราบเรียนท่านประธานสภาฯ เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ รัฐธรรมนูญ
 ต่างประเทศ เขาก็เขียน เรื่อง การ ดำเนินเหตุฐานซึ่ง ท่านสมาชิกจะตรวจดูก็ได้
 แต่ออกจากนั้นบางประเทศไม่มีคำดำเนินเขียนไว้ ถ้าไม่จำเป็นเช่นนั้น ก็เป็น
 เช่นนี้เขาตั้งการความแน่นอนไม่ไร เกี่ยวกับ อารมณ์ ของคนประเทศอื่น

๑๕๕๕

เคี้ยวยาวถึงรัฐธรรมนูญปี ๒๔๗๕ ก็ว่า "จะรักษาไว้ซึ่งและปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ" เช่นมาตรา ๓๒ คือก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาว่า "จะรักษาไว้ซึ่งและปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ" นี่เป็นคำพูดที่เกี่ยวกับคำสาบาน แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๔๗๖ ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนต้องปฏิญาณตนต่อสภาที่ตนประชุมว่าจะต้องรักษาไว้ซึ่งและปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ กรรมการจึงเห็นว่าในเรื่องนี้เราคงจะได้บัญญัติให้เป็นหลักฐานแล้วคำสาบาน ที่นักทฤษฎีสมาชิกจะได้พิจารณาโดยใจเป็นกลางก็ไม่มีอะไร ก็เรามีพระมหากษัตริย์ก็ต้องจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ คือประเทศชาติ แล้วเรามีรัฐธรรมนูญ ก็ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งรัฐธรรมนูญ ก็เหมือนกับปี ๒๔๗๕ และมี ๑๔๗๖ เพราะฉะนั้นกระผมไม่เห็นว่ามันจะรังเกียจและถ้าอย่างนั้นแล้วของกมต.ที่จะมีคำสาบานอย่างไร คือสภาเมื่อประชุมจะออกข้อบังคับอย่างไรก็ได้ แต่ของกมต.จะออกข้อบังคับอย่างไรแล้วถ้าเขียนคำปฏิญาณไว้เช่นนั้นให้ชัดเจนเป็นของดี เราต้องการคำสาบานซึ่งเป็นของศักดิ์สิทธิ์ ที่เราต้องการเขียนไปคือว่าเราต้องการให้ปฏิญาณอย่างไร เพื่อให้เขาซื่อสัตย์ หรือให้เขา ซื่อตรงต่อประเทศชาติ หรือ รักษาไว้ซึ่งและปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญอย่างไร เขาก็เขียนได้ ตัวอย่างก็มีอยู่แต่ความรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ในต่างประเทศ

๑๐.๑๓ H.

นายอินทร สิงหนิตร : ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับผู้เสนอแล้วขอคำกรรมาธิการที่ว่าจะต้องได้คำสาบานละเอียดจนมีว่าข้าพระพุทธเจ้า ชื่อผู้ปฏิญาณ ในเหตุผลของกรรมาธิการมีอันเดียวกับที่มาหักล้างและดูเหมือนจะชนหน้า ชนตา ดูเหมือนว่า รัฐธรรมนูญต่าง ประเทศ เขาเขียนไว้ซึ่งละเอียดอย่างที่เขา ว่าเมื่อตนว่าขอโตกเป็นอย่างนั้นแล้วในประเทศไทยในระบบ

๑๕๕๖

รัฐธรรมนูญมา ๓๐ กว่าปี แล้วเราเขียนหลักการไว้ว่าจะปฏิรูประบบอย่างไร
ก็พอแล้ว จะต้องไม่ซ้ำพระพุทธรูปเจ้าตั้งทำอย่างละเอียดทุกประการ ข้าพเจ้า
ไม่เห็นด้วยในชั้นนี้ ถ้าหากว่าเขียนเพียงว่าเป็นหลักการไว้อย่างรัฐธรรมนูญ
ที่เราปฏิบัติกันมา ๓๐ กว่าปี ข้าพเจ้าก็คิดว่าเป็นการเพียงพอแล้ว ข้าพเจ้าเชื่อว่า
สภาไหนก็คงไม่นั่งคิดค่าปฏิญญาจนตั้งชั่วโมงอย่างที่เรากำลังคิดกันมา เพราะอะไร
เราเอาหลักการเขียนไว้ในนั้นก็เพียงพอแล้ว ว่าจะต้องปฏิรูประบบ เมื่อปฏิรูประบบ
แล้วก็ต้องนึกกันว่าจะปฏิรูประบบอย่างไร ตั้งกรรมาธิการขึ้นนั้นความเดือนร้อน
มีอย่างนั้น แต่ถ้าหากว่าเราทำอย่างรัฐธรรมนูญปี ๒๔๗๕ กับปี ๒๕๑๙ ก็
ได้หลักการว่าจะต้องปฏิรูประบบอย่างไร ข้าพเจ้าคิดว่าเท่านั้นก็เพียงพอและ
ชัดเจนด้วยแต่ไม่แน่ใจว่ามีสภาไหนที่จะอ้างคำสาบาน เพราะฉะนั้นข้าพเจ้า
ก็คิดว่าเห็นจะเป็นการเพียงพอ เราไม่ควรจะเขียนรุ่มร่ามในรัฐธรรมนูญ ที่
บอกว่าคุณนั้นจะต้องสาบานอย่างนั้น ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เมื่อไม่มีผู้ใดอภิปราย ข้าพเจ้า
จะเสนอให้ลงมติ คือเรารับกันในหลักการแล้ว ในหลักการว่าจะต้องมีค่า
ปฏิญญาในชั้นนี้ แต่จะเขียนข้อความอย่างนั้นคงมีว่าควรให้เขียนสั้น ๆ ตามที่
ข้าพเจ้าเข้าใจ คือขอจะให้มีอย่างในรัฐธรรมนูญในปัจจุบันนี้ เพราะฉะนั้น
จะให้เขียนโดยจำนวนอย่างทำนองแบบรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่หรือว่าจะเอาตาม
ที่กรรมาธิการเสนอมา

ขุนประเสริฐสุภามาตรา : ปฏิญญาเข้าใจว่าเขาขอคิดไม่ให้เขียน
ถ้อยคำปฏิญญาได้เลย หรือจะเขียนอย่างไร

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ไม่ใช่ คือเขารับกันแล้ว อย่างที่
สมาชิกอภิปรายคนหลังที่สุดก็ได้ทำความเข้าใจแจ่มแจ้งให้แล้ว คือแปลว่า
จะเขียนสั้น ๆ ไม่ต้องมีคำว่า "ข้าพระพุทธเจ้า" คือวิธีเขียนทำนองเดียวกับ
กับรัฐธรรมนูญปี ๒๔๗๕ หรือ ๒๕๑๙ ไม่ต้องเขียนละเอียดอย่างกรรมาธิการ

๒๕๕๓

ขุนประเสริฐสุภมาตรา : แต่ผู้แปรญัตตินั้นกระผมอยากจะข้อมความเข้าใจ.....

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เขาเป็นคนที่แปรญัตติขอตัดข้าพเจ้าเข้าใจผิดแล้ว ก็อาจจะเขียนอย่างกรรมาธิการอย่างนั้นหรือจะเขียนย่อ ๆ อย่างในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๕ หรือปี ๒๕๓๘ นี้ก็ตกลงกันแล้ว ขอให้ระวังที่สุด ไม่ให้เสียประโยชน์ฝ่ายใด ข้าพเจ้ามาในฐานะเช่นนี้ต้องเป็นกลาง

ขุนประเสริฐสุภมาตรา : ขอประธานโทษเพื่อข้อมความเข้าใจว่าเขาจะคิดอะไร.....

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ข้าพเจ้าข้อมแล้ว ใคร ๆ ก็เข้าใจกันแล้ว ที่น่าจะตั้งประเด็นง่าย ๆ ว่าเขาอย่างกรรมาธิการหรือจะเขียนอย่างแบบเก่า ผู้ใดเห็นว่าควรตามแบบของกรรมาธิการ ไปทศมัตถ์

สมาชิกยกมือ ๒๐ นาย

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ผู้ใดเห็นว่าจะเขียนอย่างแบบเก่า ไปทศมัตถ์

สมาชิกยกมือ ๗ นาย

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เป็นอันว่าคงได้คำมร่างของกรรมาธิการ

๑๐.๑๕ น.

นายเกษม บุญศรี : ขอประธานโทษ คำปฏิญาณขององคมนตรีข้าพเจ้าดังตั้ง คือตามธรรมเนียมทุกกันค่อนหน้าเขาไม่ออกชื่อ ในที่นี้มาให้ออกชื่อในหลวง ทั้ง ๆ ที่ปฏิญาณเฉพาะหน้าในหลวง ข้าพเจ้าตั้งตั้งว่าจะเขาอย่างนั้นหรือว่าจะเขาอย่างที่เราทุกกันตามธรรมเนียม

๑๘๕๗

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : คือตกลงกันแล้ว ที่จริงตกลงกันแล้วคือใช้ตามกรรมาธิการ ที่ท่านสงสัยว่าไปออกชื่อใครหรือ ข้าพเจ้ายกยอกระขอแก้ข้อสงสัยแต่ก็ได้ตกลงกันแล้ว ท่านสงสัยอย่างไรยินดีให้ชี้แจง

นายเกษม บุญศรี : ข้าพเจ้าขอโอกาสอยู่เหมือนกัน แต่ว่าเป็นอย่างนี้ไม่ถึงก่อนนั้น ก็คิดว่าเขาในเหตุการณ์ไว้อ่อน

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ชักเจนแล้ว ต้องเอาแบบกรรมาธิการหรือแบบเก่า ท่านสงสัยอย่างไร ข้าพเจ้าจะชี้แจง

นายเกษม บุญศรี : คือสงสัยว่าถ้าเราพดกันต่อหน้า เราไม่ออกชื่อกัน ชื่อในหลวง แล้วมาออกชื่อในหลวงต่อหน้าพระพักตร์อย่างนั้น ตามธรรมเนียมของเราไม่ได้ทำอย่างนั้น

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : คือแปรว่าเป็นวิธีการ คือต้องออกพระนามด้วย คือให้แน่นอน อย่างคำสาบานของอังกฤษ ผู้ไปแต่งตั้งก็ตั้งยัดเมเยสต์ คิงยอร์ช ที่อื่นเขาก็ตั้งออกชื่อ รัฐธรรมนูญต่างประเทศตามที่อภิปรายไปแล้วก็ตั้งออกชื่อ ควีนเซเมมินา แอวกียูเจียนา เฮอริเมเยสต์ ควีนเวมเซเมมินา ยูเจียนา ต้องออกพระนามถึงจะจัดตั้งต่อหน้า แบบเป็นอย่างนั้น แต่เรื่องมันตกลงกันแล้ว ข้าพเจ้ายืนยันชี้แจง แบบแผนเป็นอย่างนั้น อังกฤษต้องมีเซนต์ คิงยอร์ช เด็บบอน ต่อหน้าท่านองคมนตรีที่ไปปฏิญาณฎีกาก็ไม่มีปัญหาอะไร เราตกลงกันแล้วในข้อนี้.

๑๐.๒๐ น.

นายเทพ โชติพันธุ์ : ในมาตรา ๑๕ ทวิ ข้าพเจ้าสงสัยว่าวิธีปฏิบัติการยังชดชดัก ก่อนเข้ารับหน้าที่ของมนตรี จะต้องปฏิญาณตนเฉพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ สันนิษฐานว่าพระมหากษัตริย์อยู่ต่างประเทศด้วย ก่อนเข้ารับหน้าที่ ถ้าหากว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้เสด็จมาประทับในประเทศไทยก็เข้ารับหน้าที่ไม่ได้ โปรดแดง.

๑๕๕๕

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เรื่องข้าพเจ้าแข็งแรงได้ อย่าง
ว่าเป็นผู้ไปรับตำแหน่งเลย กฎหมายทั้งหลายผู้ดำรงตำแหน่งนี้ใช้เป็นกฎหมาย
ได้ เพราะฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งนี้แทนพระเจ้าแผ่นดิน ก็ต้องไปปฏิบัติหน้าที่
ผู้ดำรง เพราะฉะนั้นเห็นเด่นที่จะต้องชดเชย อย่างที่ข้าพเจ้าอธิบายเมื่อก่อน
คือไม่ใช่จงรักภักดีต่อผู้ดำรง คือจงรักภักดีต่อพระเจ้าอยู่หัว คือผู้ดำรง
แทนได้.

นายเทพ โชติมุขิต : ถ้าย่างนั้นจะไปได้คำว่า "ละเพาะ
พระพิทศร" ทำไม

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ข้าพเจ้าขินคืออธิบาย คือแปล
ว่าละเพาะพระพิทศรคือ แปลว่าต้องไปปฏิบัติหน้าที่ท่าน ก็ไม่ใช่
ปฏิบัติหน้าที่อื่น คือฉะฉานมีพิทศรเป็นอย่างนั้น ถ้าใช่แบบอย่างนั้น
ก็จะเป็นอย่างนั้น คือไปขึ้นต่อหน้าพระพิทศร ก็เป็นอย่างนั้นต้องต่อหน้า
พระพิทศร ประเด็นไปปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ ไม่ใช่อย่างนั้น ขอให้
ท่านเข้าใจ เอมมาตรา ๑๖ เถอะ

เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ : "มาตรา ๑๖ ของคมนตรีพ้น
จากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก หรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง"
มาตรานี้มีผู้แปรญัตติคนเดียวคือนายจงใจภักดี

นายจง ใจภักดี : มาตรา ๑๕ เมื่อฉะฉานที่ข้าพเจ้าได้ปัดออกไป
เพราะเห็นว่าเวลาไม่พอเพื่อช่วยเวลา ฉะนั้นเวลาจะพูดกัน ข้าพเจ้าใคร
จะขออภิปรายสักหน่อยที่ข้าพเจ้าเสนอว่าของคมนตรีจะได้เอกสิทธิ์มากเกินไปมี
๓ ประการเท่านั้นที่ต้องยกไว้สักว่าขอยไป แล้วผู้อื่นแปรญัตติมากมาย
สภาผู้แทน วุฒิสภา บัญญัติมากมาย ที่ของคมนตรีเราไม่พูดกัน ถึงแม้ว่า
เราจะบอกว่าเป็นพระราชอำนาจก็ยกตาม เป็นการให้ท่านหนักพระทัยมาก
ทีเดียว สันนิษฐานว่าของคมนตรีแก่มากแล้ว รัฐธรรมนูญก็ไม่พูดกันเรื่อง
ทุกพลภาพ ตามขอ เป็นไม เป็นบริเวณกุดถึงทงตอ ก็เป็นของคมนตรี

รายงานการประชุมสภาวรางรัฐธรรมนุญ

ครั้งที่ ๖๕

วันศุกร์ที่ ๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ณ พระที่นั่งอภิเศกตติศ

เริ่มประชุมเวลา ๘.๒๐ นาฬิกา

๒๗๗๘

มีสมาชิกบกมือ ๘ คน
ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เป็นอันผ่านไปปัญหาต่อไป
มาตรา ๓๑๓ ทวิ

เลขาธิการ ฯ กรรมาธิการ : มาตรา ๓๑๓ ทวินี้ คณะกรรมา
ธิการขอเสนอเพิ่มเติม

เนื่องจากที่ประชุมได้ลงมติให้มีการดำขาดไปแต่สุดท้ายครั้งดำหรับ
คณะรัฐมนตรีก็ดำขาด มาตรา ๓๑๓ ทวิก่อนเข้ารับหน้าที่ให้รัฐมนตรี
ปฏิญาณ ฉะเพาะพระพักตร์พระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำต่อไปนี้ "ข้าพเจ้า
(ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะซื่อสัตย์สุจริตและ
จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ในพระปรมาภิไธย และจะปฏิบัติหน้าที่ เพื่อ
ประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตาม ซึ่งรัฐ-
ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ"

นายจงใจภักดี : ข้าพเจ้าของใจจรรทท้าย ทั้งจะรักษาไว้และ
ปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ รัฐธรรมนูญ
ฉบับไหนกันแน่ ฉบับนี้ หรือฉบับหน้า ฉบับหน้าเปลี่ยนนักรักษาไว้
หรือที่แล้วมาก็รักษาด้วย

พระยาอรรถการวิสิทพันธ์ (กรรมาธิการ) : เราเขียนได้
หลายมาตราแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะดำขาดใช้ที่ฉบับไหนก็ฉบับนั้น

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ตามที่กรรมาธิการขอเพิ่มขึ้น
ผู้ใดจะอภิปรายต่อไปไหม

นายอินทร สิงหนต : ที่จริงคำว่าทุกประการเขียนมาหลาย
แห่งแล้ว ข้าพเจ้ายิ่งรู้สึก ว่า ทำไม่ได้คำว่าทุกประการ ทำตามรัฐธรรมนูญ
แล้ว ทำทุกประการทุกตัวอักษรแล้ว ทำไม่ได้ทุกประการให้เขียนย่อและ
ตัดคำที่ตลกตลกทุกแห่ง แต่ข้าพเจ้าไม่รักให้มันมีอยู่ คำว่าทุกประการได้
ทำไม แต่แรกกรรมาธิการไม่ได้มา แต่ภายหลังมาได้ ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย

๒๗๘๐

นายเกษม บุญศรี : ข้าพเจ้าแปรญัตติมาเองและคณะกรรมการ
 วิชาการก็ยอมซึ่งไม่เคยยอมแต่บังคับเอิญยอม ข้าพเจ้าแปรญัตติใหม่เหตุผล
 ๒ ประการคือเหตุผลทางที่หนึ่งซึ่งไหน ๆ ก็เขาตามเก่า ถ้าจะเขาตามเก่า
 คืบช้าถ้ามันก็เคยขอเติมเข้ามา และด้วยเหตุผลประการที่สองก็คือในเรื่อง
 วิชาซึ่งภาษาอย่างข้าพเจ้าพูดคือปากว่าแล้วตาของภาษา ภาษาที่เดิมอย่าง
 ผังฉายาไปเพื่อให้คำกำหนดที่แน่นอนเพราะแต่ละสัปดาห์มันไม่ให้เขียนเข้า ที่มี
 อยู่เขียนเข้าทำให้กำหนดคำที่มันชัดขึ้น ถ้าหากว่าถ้าเดิมคำว่าทุกประการ
 มากเสนอให้เดิมทุกอัน เป็นคำกำหนดของมันที่อยู่ข้างหน้าเพื่อรับคำและตรง
 คำอย่างนั้นทำให้ด้านของภาษาที่มันชัดขึ้น จึงขอเติมเข้ามาด้วยเหตุผล
 อย่างนี้

นายอินทร สิงหนตร : กุ่เหมือนเป็นทวีปกันว่าเป็นการ
 เขียนเข้า ถ้าเป็นการเขียนเข้า ข้าพเจ้าก็อยากจะถามกรรมการว่า จะเขา
 อย่างเขียนเข้า จะเอาให้มันได้เข้าไปเพื่อให้มันเขียนเข้า หรือจะเอาให้มัน
 ดันเข้าไม่เขียนเข้า เขาอย่างไรกัน

พระยาอรุณการุณนิพนธ์ (กรรมาธิการ) : ถ้าเขียนเข้าโดย
 ไม่มีประโยชน์แล้ว กรรมาธิการก็ไม่ได้ แต่ถ้าเห็นว่ามันมีประโยชน์แล้ว
 กรรมาธิการก็ได้ไปตามผู้แปรญัตติ ดังท่านผู้แปรญัตติได้แสดงไว้แล้ว

นายอินทร สิงหนตร : ถ้ากรรมาธิการเขาอย่างนั้น ก็
 ให้มันเขียนเข้าก็แล้วกัน ข้าพเจ้าไม่คิดใจ ไม่ทำอะไร

ประธานสภาาร่างรัฐธรรมนูญ : ไม่มีผู้ใดอภิปรายต่อไป ผู้
 เสนอไม่คิดใจ และไม่มีผู้ใดคัดค้าน หรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ข้าพเจ้า
 ถู้อาที่ประมุขอนุมัติให้กรรมาธิการเพิ่มมาตรา ๑๓๑ ทัดนั้นได้

ก่อนที่จะดำเนินถึงมาตรา ๑๓๔ ข้าพเจ้าอยากจะชี้แจงว่า พระ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล*

นพพร ชุนคำ อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ ได้แสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า นอกจากรัฐบาลจะแถลงนโยบายแล้วต้องแสดงแหล่งที่มารายได้ เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายแต่ไม่ชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ให้ชัดเจนในแต่ละโครงการ ส่วนตัวมองว่าจะไม่ครบองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา 162 เพราะคลุมเครือไม่ได้แจ้งว่าแต่ละโครงการจะใช้จ่ายเงินงบประมาณมากน้อยแค่ไหน รวมไปถึงแนวนโยบายที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของรัฐมีลักษณะเพียงการอ่านนโยบายต่อรัฐสภาเท่านั้น ไม่ได้พูดถึงงบประมาณในการใช้จ่าย จึงไม่ครบองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มองว่าการแถลงนโยบายของรัฐบาลนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 162 การแถลงนโยบายไม่ครบองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเป็นการแถลงนโยบายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

หากมองรัฐธรรมนูญในแง่ของหลักนิติศาสตร์แล้ว เมื่อเขียนเป็นตัวบทกฎหมายในหนังสือก็เป็นหลักนิติศาสตร์ที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การแถลงนโยบายของรัฐบาลในแต่ละโครงการก็ต้องชี้แจงถึงงบประมาณและแหล่งรายได้ด้วย ดังนั้น กรณีเช่นนี้อาจเป็นการแถลงนโยบายที่เป็นโมฆะได้ แต่เข้าใจว่าอะไรที่เป็นความแรงด่วนก็คงมีข้อยกเว้นไว้ แต่อะไรที่ควรเริ่มทำตามนโยบายหรือสิ่งที่กำลังจะขับเคลื่อนนโยบายก็จะเป็นความไม่ชอบ เมื่อไม่ปฏิบัติตามจึงถือว่าเป็นการจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และหากมองว่าทางแก้ คือรัฐบาลต้องเริ่มกระบวนการนับหนึ่งใหม่ จัดแถลงนโยบายใหม่นั้น เงื่อนไขที่กำหนดการแถลงนโยบายต้องจัดแถลงนโยบายภายใน 15 วันนับจากวันเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีดังกล่าวได้ล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จึงอาจจะส่งผลให้รัฐบาลทั้งคณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สุเชาว์ มีหนองหว้า อดีตคณบดีคณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ได้แสดงความเห็นว่า การแถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภาถือเป็นข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดเพียงว่าคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเรื่องการชี้แจงนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดเพิ่มเติมข้อความรายละเอียดเกี่ยวกับการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมถึงยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกำหนดว่าต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ในการใช้จ่ายตามนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเพิ่มรายละเอียดไว้ชัดเจน

ส่วนตัวคิดว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในเชิงการบริหารประเทศ เพราะเป็นการดำเนินการนโยบายสาธารณะที่กระทบประชาชนทุกมิติ และจะต้องยึดถือตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน จะละเลยไม่ได้ เพราะรัฐบาลเองได้ย้อยู่ตลอดในเรื่องการทำตามกรอบรัฐธรรมนูญและสอดคล้องหลักธรรมาภิบาล

* "แถลงนโยบายรัฐบาลส่อขัดธรรมาภิบาล," สืบค้นวันที่ 10 กันยายน 2562 จาก https://www.khaosod.co.th/hot-topics/news_2785053

พัฒนา เรือนใจดี อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้แสดงความเห็นว่าการแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ผ่านมามีประเด็นข้อถกเถียงเรื่องของแจกแจงรายละเอียดของที่มางบประมาณที่รัฐบาลจะใช้ในการดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ เรื่องนี้ถือเป็นเรื่องใหม่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญร่างมาตราบนี้ขึ้นมาเพื่อหวังป้องกันการหาเสียง หรือดำเนินนโยบายแบบประชานิยม ที่สำคัญเพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลัง ซึ่งก็จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาในช่วงของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ด้วย

ทั้งนี้ ช่วงที่แถลงนโยบายของรัฐบาลนั้น ก็เห็นว่ายังไม่มีการแจกแจงรายละเอียดที่มาของเงินงบประมาณได้อย่างชัดเจนว่าจะนำงบประมาณมาจากไหนเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ แต่เห็นว่านายชวน หลีกภัย ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ข้อมูลว่ารัฐบาลระบุเอาไว้ในภาคผนวกของตัวร่างนโยบายของรัฐ ดังนั้น จึงต้องไปตรวจสอบดูว่าในภาคผนวกมีการเขียนระบุถึงแหล่งที่มาของงบประมาณเอาไว้จริงหรือไม่ หรือมีเพียงแค่การระบุถึงรายจ่ายที่สำคัญ

อนุสรณ์ ธรรมใจ คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ได้แสดงความเห็นว่าการแถลงนโยบายรัฐบาลโดยไม่ได้บอกแหล่งของรายได้นั้น ถ้าพิจารณาจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐขึ้นมาเพื่อกำหนดเรื่องสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อจีดีพี สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ และสัดส่วนที่รัฐต้องชดเชยค่าใช้จ่าย และการกำหนดวินัยการเงินการคลัง การจัดหางบประมาณ วินัยด้านรายได้ วินัยด้านรายจ่าย การบริหารหนี้สินของรัฐ หนี้สาธารณะ รวมถึงเงินนอกงบประมาณ ซึ่งการจัดส่วนงบประมาณนี้จะเป็นสิ่งบ่งชี้ว่ารัฐจะนำเงินงบประมาณมาจากไหนและใช้จ่ายอะไร รวมทั้งฐานะของเงินนอกงบประมาณด้วย และหลักการตั้งงบประมาณรายจ่าย เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณประจำปี เพื่อจะให้มีการบริหารจัดการให้งบประมาณไม่มากจนเกินไป รวมถึงการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจการ หรือโครงการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ และให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และระบุวัตถุประสงค์ชัดเจน รวมถึงการเขียนถึงรายได้ในอนาคตด้วย

การประกาศหรือแถลงนโยบายของรัฐบาลก็ต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ทั้งหมด จะประกาศลอย ๆ ไม่ได้ นอกจากนั้น นโยบายที่ก่อให้เกิดการก่อหนี้ผูกพันต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่า การบริหารหนี้สาธารณะต้องเป็นไปตามกฎหมาย และเงินนอกงบประมาณก็ให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบการตั้งกองทุนหมุนเวียนก็ต้องกำหนดให้ครอบคลุม เพราะนโยบายของรัฐก็เกี่ยวกับกองทุน ดังนั้น จึงต้องการให้รัฐบาลคำนึงถึงวินัยการเงินการคลัง เพราะกฎหมายนี้เกิดจากรัฐบาล คสช. เพราะฉะนั้นการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ก็ต้องคำนึงถึงกฎหมายฉบับนี้ด้วย การที่นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายไม่ครบว่าจะนำรายได้มาจากไหนย่อมส่งผลกระทบต่อ ดังนั้น รัฐบาลต้องชี้แจงว่านโยบายหรือสิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการนั้นจะนำงบประมาณมาจากไหน เพราะกฎหมายติกรอบไว้ว่าจะใช้จ่ายอะไร จะดำเนินการโครงการอะไรก็ต้องมีที่มาที่ไป เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้การใช้จ่ายงบประมาณมีเรื่องของภาษีชี้แจงเรื่องแหล่งที่มาของรายได้ และให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง ดังนั้น รัฐบาลก็ต้องชี้แจงแหล่งที่มาของเงินให้ชัดเจน



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร