

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ปัญญา ศรีเพชรสุพรรณ¹ กัญจนรัตน์ ศรีเพชรสุพรรณ²

วันที่รับบทความ: 1 กุมภาพันธ์ 2567

วันแก้ไขบทความ: 28 กุมภาพันธ์ 2567

วันที่ตอบรับบทความ: 3 มีนาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในประเด็นการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เพื่อเป็นข้อเสนอว่ารัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดควรต้องกำหนดคุณสมบัตินายกรัฐมนตรีให้ชัดเจนหรือไม่ว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อสะท้อนการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง ผลการวิเคราะห์ พบว่า (1) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของประเทศไทยมี ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด ประเทศอินเดียกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาไดเอต (Diet) ที่มาจากการเลือกตั้ง และ (2) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่กำหนดไว้ว่าต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ว่าจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีก่อนการเลือกตั้ง จึงทำให้บุคคลที่สามารถถูกแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

คำสำคัญ: ระบอบประชาธิปไตย; ระบบรัฐสภา; การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ประเภทบทความ: บทความวิชาการ

^{1,2}สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์

76 หมู่ 6 ตำบลหนองสูงเหนือ อำเภอนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: panyadinho@hotmail.com

The Appointment of the Prime Minister According to Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)

Panya Sripetsuphan¹ Kanchanarat Sripetsuphan²

Received: February 1, 2024

Revised: February 28, 2024

Accepted: March 3, 2024

Abstract

This academic article aims to analyze the appointment of the Prime Minister on the issue of membership in the House of Representatives according to the principles of democracy in the parliamentary system. To be a proposal that the constitution as the highest law should determine the Prime Minister's qualifications clearly or not, the Prime Minister must be a member of the House of Representatives to reflect the true representation of the Thai people. Findings are as follows: (1) The appointment of the Prime Minister according to the democratic parliamentary system of England those who hold the Prime Minister's position must be both members of the House of Representatives and the head of the political party that they are affiliated. India requires the Prime Minister to be a member of the House of Representatives. And Japan requires the Prime Minister from members of the Diet who are elected. (2) The appointment of the Prime Minister of Thailand found that the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) requires the Prime Minister to be appointed from members of the House of Representatives and must retire from the position of House of Representatives. As for the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007) the Prime Minister must be a member of the House of Representatives. And the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) did not specify that the Prime Minister must be a member of representatives. But it must be named in the list that the political parties have informed that they will be proposed to be Prime Minister before the election. Therefore, the person who can be appointed as a Prime Minister may or not. Then, the Prime Minister must be a member of the House of Representatives. In order to comply with the principles of democracy in the parliamentary system.

Keywords: Democracy Regime; Parliamentary System; The Appointment of the Prime Minister

Type of Article: Academic Article

^{1,2}Kanchanarat Law Office

76 Moo 6, Nong Ngulueam, Mueang, Nakhon Pathom 73000, Thailand

Corresponding Author Email: panyadinho@hotmail.com

บทนำ

ภายหลังจากราชอาณาจักรสยามเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ถัดมาอีก 3 วัน มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองแผ่นดินสยาม ซึ่งหัวหน้าคณะผู้บริหารในธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้คำว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นการประกาศใช้ชั่วคราว จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายและตกลงเห็นควรให้เปลี่ยนเสนาบดีและกรรมการราษฎรมาเป็นรัฐมนตรี ส่วนคำว่าประธานกรรมการราษฎรให้ใช้คำว่านายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏตาม มาตรา 46 และมาตรา 47 ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475” ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นับแต่นั้นเป็นต้นมาจึงปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงปัจจุบัน (“พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475,” 2475; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475,” 2475)

โครงสร้างอำนาจการปกครองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ สามารถแบ่งออกได้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตามมาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” 2560) กล่าวโดยเฉพาะฝ่ายบริหารที่มีคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจบังคับในการบังคับใช้กฎหมายโดยมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือฝ่ายปกครองทั้งหลาย ได้แก่ กระทรวงและกรม เป็นต้น เป็นอำนาจที่มีความสัมพันธ์กับบุคลากรและงบประมาณจำนวนมหาศาล กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐส่วนใหญ่ล้วนอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น อีกทั้งฝ่ายบริหารยังมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายที่กำหนดรายละเอียดด้วยการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองย่อมเข้าใจรายละเอียดด้านการดำเนินการทางรัฐบาลและทางปกครองได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ในแง่นี้ฝ่ายบริหารจึงเป็นทั้งผู้กำหนดกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายด้วยในเวลาเดียวกัน เพียงแต่กฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยฝ่ายบริหารจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการควบคุมความมั่นคงของรัฐโดยมีกำลังทหารและตำรวจอยู่ในมืออีกด้วย (ฐากูร ศิริยุทธวัฒนา, 2561, หน้า 82-83) จึงเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลของฝ่ายบริหารย่อมมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาหลักการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งสิ้น 20 ฉบับ ที่กำหนดโครงสร้างรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นคนนอก ซึ่งในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นหลักการที่เคร่งครัดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา โดยมีเพียงรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ ที่กำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 47 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร” (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177 วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 มาตรา 159 วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201 วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และ (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 172 วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ รวมถึงฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการเปิดโอกาสให้คนนอกซึ่งไม่ได้เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ

อธิปไตยที่แท้จริงสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475,” 2475; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517,” 2517; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535,” 2535; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” 2540; “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” 2550)

การศึกษาการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครั้งนี้ จะวิเคราะห์การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในประเด็นการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของต่างประเทศ และประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเป็นข้อเสนอว่ารัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดควรต้องกำหนดคุณสมบัตินายกรัฐมนตรีให้ชัดเจนหรือไม่ว่า “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เพื่อสะท้อนการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง

กรอบในการวิเคราะห์

หลักการของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีหลักการให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป โดยหลักการดังกล่าวมีทั้งในประเทศที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ รวมถึงประเทศที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ทั้งนี้ ก็เพราะนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และถือเป็นผู้นำเสียงข้างมากที่ต้องควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการผ่านกฎหมายสำคัญของรัฐบาล ดังนั้น หลักการให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการที่รัฐบาลมีที่นั่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการบริหารประเทศ

การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัดเกิดขึ้นในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา ในการปกครองของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา กำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารก็อาจใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ได้หากมีพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการตรากฎเกณฑ์ลำดับรองขึ้นใช้บังคับ รวมทั้งในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารได้ หรือในกรณีที่รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติย่อมมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและในขณะเดียวกันก็มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลด้วย โดยในกิจกรรมที่สำคัญ รัฐบาลจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน เช่น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะต้องทำเป็นร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้รัฐบาลให้ความเห็นชอบเป็นรายปี เป็นต้น ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลนั้นรัฐสภาใช้อำนาจในการยื่นกระทู้ถามการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนมีอำนาจในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีอำนาจในการถ่วงดุลรัฐสภาโดยรัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาได้ (มานิตย จุมปา, 2557, หน้า 32-33)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หลักการของระบบรัฐสภามีการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด เป็นการแบ่งแยกองค์กรและแบ่งหน้าที่ต่าง ๆ กันทำในองค์กร ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติมีรัฐสภาทำหน้าที่ตรากฎหมายออกใช้บังคับเป็นการทั่วไป ฝ่ายบริหารมีรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ และฝ่ายตุลาการมีศาลทำหน้าที่พิพากษารองคดีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ซึ่งในระบบรัฐสภานี้ยอมรับให้แต่ละองค์กรเกี่ยวข้องกันได้ คือ แม้จะมีการแบ่งแยกองค์กรและแบ่งแยกหน้าที่กัน แต่ก็ยอมให้แต่ละองค์กรมีความเกี่ยวข้องกัน โดยเป็นการยินยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดที่มีลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลกัน ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเปิดอภิปรายให้ความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ ส่วนฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภาได้ ทั้งนี้ หลักการของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภามุ่งเน้นการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ

บริหาร และตุลาการ ซึ่งมีลักษณะสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และต่างฝ่ายต่างมีอำนาจบางประการที่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อคานอำนาจกัน

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของต่างประเทศ

1. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบในระบบรัฐสภา ประกอบไปด้วย สภาขุนนาง (Houses of Lords) โดยสมาชิกจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษ มีอำนาจในทางตุลาการเพื่อพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์คดีต่าง ๆ ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง และสภาสามัญ (House of Common) มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย การสรรหานายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล รวมทั้งตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงเป็นองค์กรนิติบัญญัติสูงสุดของประเทศ ส่วนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากการเลือกสรรภายในรัฐสภา ซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา (Lijphart, 1992, pp. 36-37) ดังนั้น การที่สมาชิกสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง จึงทำหน้าที่โดยอาศัยอำนาจสูงสุดของประชาชนในการตรากฎหมายที่มีความสำคัญต่อบ้านเมือง และกฎหมายอื่น ๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด ทั้งนี้ ก็เพราะนายกรัฐมนตรีถูกเลือกโดยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติแล้วจึงเป็นประโยชน์ที่จะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องเป็นสมาชิกของสภาล่างด้วยเพื่อให้สามารถควบคุมเสียงข้างมากเพื่อผ่านกฎหมายและนโยบายได้

2. ประเทศอินเดีย

รัฐธรรมนูญของอินเดีย (The Constitution of India) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำมีหน้าที่ช่วยเหลือและแนะนำประธานาธิบดีในการบริหารประเทศ ตามมาตรา 78 โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 74 ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลสำคัญสูงสุดในฝ่ายบริหารและเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยอัตโนมัติ โดยนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและเป็นผู้คอยประสานงานของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ (Ministry of Law and Justice, 2022)

3. ประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น (The Constitution of Japan) กำหนดใช้ระบบสภาคู่ คือ สภาไดเอต (Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors) ตามมาตรา 42 โดยสมาชิกสภาไดเอตจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามมาตรา 43 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญระบุให้นายกรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากมติของสมาชิกสภาไดเอต ตามมาตรา 67 กระบวนการคือทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องลงมติเห็นชอบนายกรัฐมนตรีจากในบรรดาสมาชิกแยกกันโดยใช้ระบบเลือกตั้ง 2 รอบ เพื่อหาผู้ที่ได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามหากทั้งสองสภาเห็นชอบแคนดิเดตผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่างกันก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมจากสมาชิกทั้งสองสภาเพื่อหาทางออก แต่หากยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้อีกภายใน 10 วัน ก็จะถือว่าผู้ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office of Japan, 2023)

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.1 มาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

มาตรา 118 “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

(7) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี”

มาตรา 201 “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

มาตรา 202 “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

มาตรา 203 “ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 202 วรรคสาม ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี”

มาตรา 204 “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

1.2 กระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปแล้ว เมื่อมีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดย “ต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ตามมาตรา 201 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ตามมาตรา 202 วรรคหนึ่ง การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง ตามมาตรา 202 วรรคสอง ซึ่งมติของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นชอบและการลงมติให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย ตามมาตรา 202 วรรคสาม จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 201 ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดไว้นายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วจึงให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 204

อย่างไรก็ตาม หากไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กฎหมายกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ตามมาตรา 203

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.1 มาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

มาตรา 171 “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้ง ตามมาตรา 172

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

มาตรา 172 “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา 127

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

มาตรา 173 “ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 172 วรรคสาม ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี”

2.2 กระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปแล้ว เมื่อมีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดย “ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ตามมาตรา 171 วรรคสอง ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน ตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง ตามมาตรา 172 วรรคสอง ซึ่งมติของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นชอบและการลงมติให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย ตามมาตรา 172 วรรคสาม จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 171

อย่างไรก็ตาม หากไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กฎหมายกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ตามมาตรา 173

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.1 มาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี มีดังนี้

มาตรา 88 “ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อ

คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนเปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา 87 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้”

มาตรา 158 “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”

มาตรา 159 “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

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

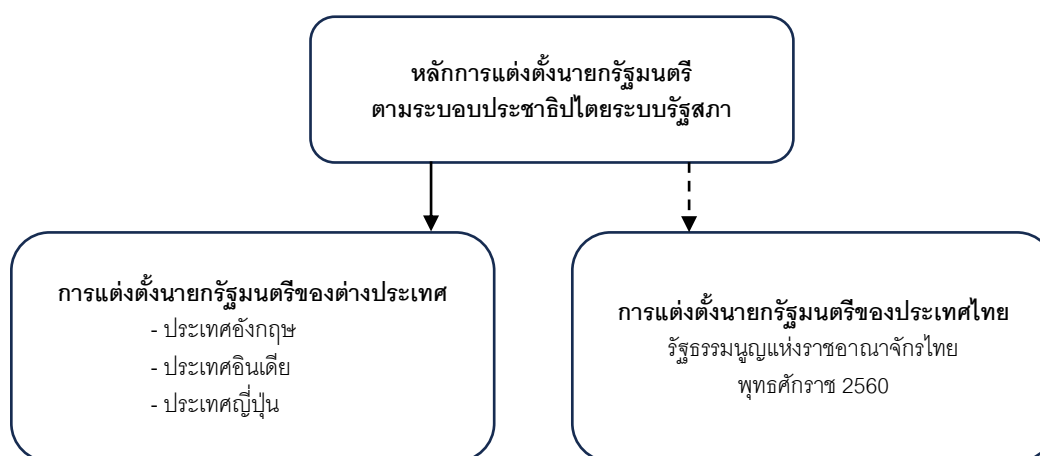
ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคก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

3.2 กระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปแล้ว เมื่อมีการเรียกประชุมรัฐสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งเป็น “ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้” ตามมาตรา 88 เฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามมาตรา 159 วรรคหนึ่ง การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 159 วรรคสอง ซึ่งมีมติของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นชอบและการลงมติให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย ตามมาตรา 159 วรรคสาม จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ (ระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2562-2567) การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามมาตรา 272 วรรคแรก อนึ่งหากไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ไม่ว่าด้วยเหตุใด สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก็ได้ เมื่อรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้น ก็จะสามารถเสนอชื่อบุคคลผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้หรือไม่ก็ได้ ตามมาตรา 272 วรรคสอง

จากหลักการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของต่างประเทศและประเทศไทย สามารถสังเคราะห์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบในการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์

จากการวิเคราะห์การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย และประเทศญี่ปุ่น พบว่า ประเทศอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติ คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดอยู่ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะถูกเลือกโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศอินเดียกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประเทศญี่ปุ่นระบุให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งที่มาจากการเลือกตั้ง โดยทั้งสองสภาจะต้องลงมติเห็นชอบนายกรัฐมนตรีจากในบรรดาสมาชิกแยกกันโดยใช้ระบบเลือกตั้ง 2 รอบ เพื่อหาผู้ที่ได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง

ส่วนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 201 วรรคสอง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 204 วรรคสอง ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 171 วรรคสอง และไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับดังกล่าวข้างต้น คือ ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่า

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่กำหนดไว้ว่าต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ว่าจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีก่อนการเลือกตั้ง จึงทำให้การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้ง 2 ครั้ง ได้แก่ ปี พ.ศ. 2562 และปี พ.ศ. 2566 ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็สามารถถูกแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่า การที่นายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งอันมีลักษณะไม่ยึดโยงกับเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงสูงสุดคือประชาชนจึงขัดกับหลักระบบรัฐสภา ดังนั้น จึงควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นไปตามหลักการฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน หากปล่อยให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะเกิดปัญหาตามมา เช่น นายกรัฐมนตรีไม่มาประชุมสภา ไม่มาตอบกระทู้ และหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น เมื่อเวลาผ่านไปจนกลายเป็นธรรมเนียมแล้วจะทำให้ระบบรัฐสภาไทยไม่เข้มแข็ง และระบบรัฐสภาไทยจะกลายเป็นระบบรัฐสภาที่มีฝ่ายบริหารเป็นใหญ่ อันจะทำให้การถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 272 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2562-2567 ให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงมติเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นนายกรัฐมนตรีด้วย ทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2562 และในปี พ.ศ. 2566 ที่พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ไม่อาจเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ อีกทั้งมาตรา 272 วรรคสอง ยังเปิดโอกาสให้รัฐสภาเสนอชื่อคนนอกซึ่งเป็นผู้ไม่ได้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 สามารถถูกเสนอชื่อแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้นั้น ย่อมทำให้การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไม่สะท้อนเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

บทสรุป

ในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภามีหลักการสำคัญ คือ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป โดยมีทั้งในประเทศที่ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือประเทศที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ ทั้งนี้ก็เพราะนายกรัฐมนตรีต้องผ่านมติเห็นชอบจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการผ่านกฎหมายสำคัญ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล จึงต้องเป็นผู้นำของพรรคเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศอินเดีย และประเทศญี่ปุ่น ล้วนแต่แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ส่วนกรณีประเทศไทย ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่กำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบและต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ว่าจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีก่อนการเลือกตั้ง อีกทั้งในบทเฉพาะกาลยังกำหนดให้ 5 ปีแรก นับแต่มีรัฐสภาชุดแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงคะแนนให้บุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะนำไปสู่การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่อาจเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

ข้อเสนอแนะ

1. ควรยกเลิกมาตรา 88 ที่บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของระบบรัฐสภาโดยให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีลงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 158 วรรคสอง เป็น “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” เพื่อเปิดโอกาสคนนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นนายกรัฐมนตรีได้

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 วรรคหนึ่ง เป็น “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160” เพื่อเปิดโอกาสพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเพียงร้อยละห้าสามารถเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้

4. ควรยกเลิกมาตรา 272 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงมติเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้กระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เป็นการสะท้อนหลักการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยอ้อมผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเจ้าของอำนาจอธิปไตย

5. ควรยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 272 วรรคสอง เพื่อเปิดโอกาสนายกรัฐมนตรีคนนอก เพราะหากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาขัดแย้งกันจนไม่สามารถดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้แล้ว ย่อมทำให้ประเทศเกิดวิกฤติเป็นสุญญากาศทางการเมืองโดยไม่มีรัฐบาล ซึ่งอาจนำไปสู่วิธีการนอกรัฐธรรมนูญโดยการรัฐประหารได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

สาฎก ศิริยุทวิวัฒนา. (2561). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475. (2475). *ราชกิจจานุเบกษา*, 49, 166-179.

มานิตย์ จุมปา. (2557). *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). นิติธรรม.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535. (2535). *ราชกิจจานุเบกษา*, 109(95), 1-3.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. (2517). *ราชกิจจานุเบกษา*, 91(169 พิเศษ), 1-90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, 114(55 ก), 1-99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, 124(47 ก), 1-127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1-90.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475. (2475). *ราชกิจจานุเบกษา*, 49, 529-551.

Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus presidential government*. Oxford University Press.

Ministry of Law and Justice. (2022). *The Constitution of India*. Retrieved from <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s380537a945c7aaa788ccfcdf1b99b5d8f/uploads/2023/05/2023050195.pdf>

Prime Minister's Office of Japan. (2023). *The Constitution of Japan*. Retrieved from https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html