บทวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ

เรื่อง "รัฐธรรมนูญ : หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี (ตอนจบ)"

ฉบับที่แล้ว ได้นำเสนอเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของหมวดนี้โดยครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ในฉบับนี้จะขอนำเสนอบทวิเคราะห์ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาในประเด็นสำคัญ ๆ ที่มีเนื้อหาแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยมีบทวิเคราะห์เบื้องต้น ดังนี้

๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ ยังคงหลักการเดิม แต่เพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดห้ามนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเกิน ๘ ปี ให้แตกต่างและชัดเจนขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ กล่าวคือ กำหนดให้ ***"นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน ๘ ปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง"*** ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียาวนาน โดยการนับระยะเวลา ๘ ปี ไม่ได้ใช้ถ้อยคำว่า "ดำรงตำแหน่งติดต่อกัน" ดังเช่นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า "นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้" ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา ที่มิได้มีการกำหนดห้ามการดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า ๘ ปี ไว้แต่อย่างใด ซึ่งการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเกิน ๘ ปีนั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย[๒] ดังที่มีผู้มีความเห็นว่า

ข้อดี ระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมาเอื้อโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ได้เปรียบในการเลือกตั้งและทำให้พรรคการเมืองพรรคเดียวครองเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร หากมองในแง่ดีเราจะได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพและขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง หากการเมืองไทยเปลี่ยนแปลงไปเป็นพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียว ทำให้พรรคการเมืองนั้นมีโอกาสเป็นรัฐบาลหลายสมัยติดต่อกัน ซึ่งจะทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองนั้นมีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีได้ยาวนานหลายสิบปีต่อเนื่องกันจนกลายเป็นยึดติดกับอำนาจได้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งเกิน ๘ ปีมิได้นั้น เพื่อมิให้มีการดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจสร้างอิทธิพลหรือเข้าครอบงำการบริหารประเทศโดยไม่ชอบได้ ทั้งนี้ เป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจของนักการเมืองและเปิดโอกาสให้คนรุ่นต่อไปได้มีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศโดยไม่ยึดติดผู้นำคนใดคนหนึ่ง

ข้อเสีย การที่นายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่ยาวนานก็เป็นสิ่งที่ดี เพราะจะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพ เกิดความต่อเนื่องในการบริหารประเทศ อีกทั้งยังใช้ประสบการณ์ที่ยาวนานนั้นในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน ในทางกลับกัน การไม่กำหนดวาระสมัยในการดำรงตำแหน่งเลยจะทำให้นักการเมืองพยายามผูกขาดอำนาจอย่างต่อเนื่อง มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจรัฐขจัดคู่แข่งทางการเมือง แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

---

[๑] บุญสงค์ ลาคำ น.บ. (มร.) น.ม. (มสธ.) เนติบัณฑิตไทย. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

[๒] ที่มา : http://library2.parliament.go.th/giventake/content_dc/dc_doc45.html. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

๒. หลักการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็น "นายกรัฐมนตรี" มาตรา ๑๕๙ นั้น แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อย่างชัดเจน กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็น "ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร" ขณะเดียวกัน "การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งเดิมมิได้กำหนดให้การเสนอชื่อบุคคลต้องมีบัญชีรายชื่อดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ใน***การเลือกตั้งทั่วไปให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ*** ซึ่งทำให้เกิดข้อดีที่สำคัญคือ ประชาชนทราบเบื้องต้นว่า "ใครจะเป็นว่าที่นายกรัฐมนตรี" และทำให้สามารถตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างไม่ลังเลใจ

๓. เกี่ยวกับคุณสมบัติของรัฐมนตรีนั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๐ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีเข้มขึ้นกว่าเดิม โดยเพิ่มเติมในเรื่องการมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และการไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ต้องไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก "แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ" เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท และต้องไม่เป็นผู้เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ กล่าวคือ ฝ่าฝืนข้อห้ามการใช้สถานะหรือตำแหน่งกระทำการใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองโดยมิชอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรม หรือมาตรา ๑๘๗ ฝ่าฝืนข้อห้ามการเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และการเป็นลูกจ้างของบุคคลใดมาแล้วยังไม่ถึง ๒ ปีนับถึงวันแต่งตั้ง

๔. เกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา ๑๖๑ นั้น ในส่วนของถ้อยคำคำกล่าวยังคงเดิม แต่กำหนดในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณ กล่าวคือ ในกรณีที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณ ให้คณะรัฐมนตรีนั้นดำเนินการตามมาตรา ๑๖๒ วรรคสองได้ เนื่องจากหากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นและการบริหารงานมีความต่อเนื่อง

๕. เกี่ยวกับการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๒ โดยหลักการยังคงหลักการเดิม แต่เพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายที่จะแถลงต่อรัฐสภาว่า "ต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย" ซึ่งทำให้การจัดทำนโยบายของคณะรัฐมนตรีมีทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้แล้วในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และต้องเป็นนโยบายที่สามารถดำเนินการได้จริง

๖. การกำหนดให้รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่เป็นการออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่มิได้กำหนดในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ในกรณีรัฐมนตรีผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๗

๗. กรณีเกี่ยวกับหลักการการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ เขียนไว้สั้น ๆ ดังข้อความข้างต้น แต่สำหรับฉบับปัจจุบันได้เพิ่มข้อความเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติตามด้วย โดยสรุปกล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอย่างสุจริต การรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อย่างเคร่งครัด การยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการสร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

๘. เกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเพิ่มเติมขึ้นมาจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา อีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ แต่มิได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย (มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๔๔)

๙. มีการกำหนดหลักการใหม่กรณีที่คณะรัฐมนตรีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้หรือคณะรัฐมนตรีที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปลาออกทั้งคณะ และเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ หรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ กำหนดให้ปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ เฉพาะเท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน โดยให้ปลัดกระทรวงคัดเลือกกันเองให้คนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๑๖๘) ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยมีการกำหนดเช่นนี้มาก่อน และเหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้นั้นก็เพื่อเป็นการอุดช่องว่างกรณีเกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่า “สุญญากาศทางการบริหารราชการแผ่นดิน” และตัดปัญหาการตีความกฎหมายที่ว่า กรณีคณะรัฐมนตรีต้องพ้นทั้งคณะใครจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งกรณีนี้มีความเห็นทางวิชาการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายแรก เห็นว่าปลัดกระทรวงสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ฝ่ายที่สอง เห็นว่าไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งเฉพาะ มิใช่การบริหารงานปกติในกระทรวงที่จะสามารถมอบหมายงานกันได้[๓]

๑๐. จากการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับ “หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีประเด็นข้อแตกต่าง ดังนี้

๑๐.๑ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการกำหนดให้ชัดเจนระหว่างหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา กับหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๑๐.๒ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วยก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ดังเช่นรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐[๔] รวมทั้งไม่มีการกำหนดให้ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

๑๐.๓ มีการกำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งเดิมมิได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับผลของการพิจารณาไม่แล้วเสร็จไว้

๑๐.๔ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ แต่ได้มีการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา

---

[๓] สรุปความจาก https://www.thairath.co.th/content/417141

[๔] สุริยา ปานแป้น. คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพฯ: ไอเดีย พริ้นติ้ง (๒๐๑๓). ๒๕๖๐. หน้า ๑๖๖.