

บทบัญญัติบางประการ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 ที่ไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภา

SOME PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND

B.E.2017 WHICH ARE INCONSISTENT WITH THE PARLIAMENTARY SYSTEM

วีระพงศ์ เชาวลิต^{*}

Werapong Chaowalit

(Received : November 5, 2019 ; Revised : November 24, 2019 ; Accepted : November 24, 2019)

บทคัดย่อ

บทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่ไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภา เป็นการศึกษาถึงบางประเด็นที่ผู้เขียนได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ (Constitution) ที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญต้องมีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่มีความสอดคล้องต่อระบบรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเท่าเทียมกัน ทั้งสององค์กรล้วนได้รับอำนาจจิปาถะมาจากประชาชน ซึ่งต้องมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอด โดยความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดของอำนาจดังกล่าว แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องต่อระบบรัฐสภา ประการแรก บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประการที่สอง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประการที่สาม การใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น บทความเรื่อง บทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่ไม่สอดคล้องกับระบบรัฐส้างจึงมุ่งเน้นในการสร้างความเข้าใจถึงบทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญที่ต้องมีความสอดคล้องต่อหลักการแห่งระบบรัฐสภา

คำสำคัญ : รัฐธรรมนูญ ระบบรัฐสภา ไม่สอดคล้อง

^{*} อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก กรุงเทพฯ,

e-mail : werapong.aodaod40@gmail.com

Abstract

The main objective of this article was to study on certain provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 which are inconsistent with the parliamentary system. The study examined some issues that the author has foreseen the importance of the constitution regarded as the supreme law in governing the country. The constitution is considered as it the highest law that governing the internal law in the country, and it must be consistent with the parliamentary system, which is a form of governance with equal legislative and executive organizations. Both organizations have received sovereignty from the people which must balance the power of each other in the governing process at all times by the closed relationship of the power. However, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 has certain provisions which are not consistent with the parliamentary system. First, the provisions relating to the dissolution of the House of Representatives. Second, the provisions related to the term of Prime Minister. Third, the use of the power of senators to join the House of Representatives in selecting and voting for the prime minister. The article on some provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 which is not consistent with the parliamentary system therefore focuses on creating an understanding of certain provisions of the constitution that must be consistent with the principles of the parliamentary system.

Keywords : Constitution, Parliamentary system, Inconsistent

บทนำ

รัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีการกำหนดที่มาของอำนาจ กลไกโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองการปกครอง อีกทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ผู้ที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องสามารถตรวจสอบและควบคุมให้อยู่ในความพอดีได้ (กิจบัติ ก้องเบญจกุล, 2555) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาแล้ว การสร้างรัฐธรรมนูญย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีความสอดคล้องต่อระบบรัฐสภา (พัฒนา เรืองใจดี และ มารุพงศ์ มาสิงห์, 2561) กล่าวคือ รูปแบบของการปกครองซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเท่าเทียมกัน

ทั้งสององค์กร ล้วนได้รับอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ย่อมมีการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอดโดยความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ในรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องต่อระบบรัฐสภา ประการแรก บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้วางหลักไว้ในมาตราที่ 103 การยุบสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อระบบรัฐสภาเป็นการขัดต่อหลักการ Collective Responsibility และในประการที่สองเป็นเรื่อง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งขัดต่อหลักการความไว้วางใจต่อรัฐสภา ประการสุดท้ายการใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ในการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรีใน ช่วง 5 ปีแรกตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ไม่สอดคล้องต่อระบบรัฐสภาขัดต่อหลักเงื่อนไขของรัฐสภา (Parlaments vorbehalt) ทั้งสามประเด็นดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องต่อระบบรัฐสภาสมควรได้รับการแก้ไข

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ และหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ หลักการสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภา หลักการยุบสภาในระบบรัฐสภา อีกทั้งแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับมูลเหตุแห่งการมีสมาชิกวุฒิสภา เป็นส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้ทราบถึงความไม่สอดคล้องบทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ต่อระบบรัฐสภา ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

คำนิยามของรัฐธรรมนูญ หมายถึง สิ่งที่กำหนดสถานะของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญคือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวกับการเลือกสรรผู้ปกครอง การจัดองค์กรและการใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐและรัฐจะต้องเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของสถาบันของผู้ปกครอง กลไกหลักของการปกครอง ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของผู้อยู่ใต้การปกครอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560)

หลักการของรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นกระแสดความคิดที่ให้ความสำคัญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็น “ลายลักษณ์อักษร” ในลักษณะที่เป็น “สัญญาประชาคม” การนำ “สัญญาประชาคม” มาจัดทำเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในรัฐและยังเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานสำคัญของประชาชน อีกทั้งยังเป็นกลไกในสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม สร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลที่บริหารงานในระบบการเมือง (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545)

หรืออีกนัยหนึ่งของรัฐธรรมนูญนิยมคือ ความเชื่อทางปรัชญาความคิดที่นิยมหลักการปกครองรัฐด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นแนวความคิดที่มุ่งหมายจะใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) เป็นหลักในการกำหนดรูปแบบ กลไก และสถาบันทาง

การเมืองการปกครองต่าง ๆ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด

แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญนิยม คือ ให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางปกครองและกำหนดกลไกเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (บุศรา เข้มทอง, 2558) ในการจัดองค์กรบริหารรัฐ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้น มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญที่จะถือว่าอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญนิยมจะต้องมีสาระสำคัญ (มานิตย์ จุมปา, 2559) สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่มีโครงสร้างพื้นฐานที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนอันเป็นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งรัฐธรรมนูญนั้นต้องมีการวางโครงสร้างการสร้างเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลในการบริหารประเทศ รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจ ความมีเสถียรภาพของรัฐบาลจะต้องมีกระบวนการสร้างมาตรการเสริมเสถียรภาพของรัฐบาล และในรัฐธรรมนูญนั้นต้องวางโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ในการใช้อำนาจของรัฐตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นลักษณะเพื่อป้องกันและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ มีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ความพอดีได้

จากแนวคิดหลักการรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น สรุปว่ารัฐธรรมนูญคือ กฎหมายสูงสุดที่ในการปกครองประเทศซึ่งเป็นแม่บทสำคัญที่เหนือกว่ากฎหมายอื่นใดอีกทั้งยังเป็นตัวกำหนดกลไกการใช้อำนาจของรัฐ การตรวจสอบอำนาจ และการควบคุมการใช้อำนาจและประการสำคัญอำนาจดังกล่าวนี้ต้องมาจากประชาชนและเมื่อประเทศใดก็ตามที่มีการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญนั้นก็ควรเขียนให้สอดคล้องกับแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมและหลักการของระบบรัฐสภา

แนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ในส่วนแนวคิดทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (จุลกิจ รัตนมาศทิพย์, 2551) มองเตสกีเออ (Montesquieu ค.ศ.1689-1755) ได้เขียนหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (L’Esprit des lois, The Spirit of laws) หนังสือเล่มนี้ เป็นการค้นหาเจตนารมณ์แห่งกฎหมายของประเทศอังกฤษในช่วงเวลาหนึ่งโดยพูดถึง ทฤษฎีว่าด้วยรัฐบาลหรือ การปกครองระบอบกษัตริย์ ระบอบสาธารณรัฐ ระบอบทระราชย์ ทฤษฎีว่าด้วยเสรีภาพทางการเมืองรัฐธรรมนูญ อังกฤษ ความสำคัญของการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะหลักการแบ่งแยกอำนาจมองเตสกีเออได้เขียนไว้ว่า “ทุกอย่างจะพังพินาศหมดถ้าคน ๆ เดียวกันหรือองค์คณะบุคคลเดียวกัน ชุนนางหรือประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้ คือ อำนาจออกกฎหมาย อำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามมติข้อต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกิจการสาธารณะและอำนาจตัดสินอาชญากรรมหรือข้อพิพาทเอกชน” เพราะมีเช่นนั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่มีหลักประกันในการคุ้มครอง ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงการฉ้อโกงดังกล่าว (จุลกิจ รัตนมาศทิพย์, 2551) มองเตสกีเออได้เสนอให้มีการค้านและดุลอำนาจ (Check and Balance) อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงทฤษฎีการ

แบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอดังกล่าวไม่ได้มีขอบข่ายอย่างที่เข้าใจในปัจจุบัน มองเตสกีเอดังกล่าวต้องการยืนยันแต่เพียงว่าอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการจะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกันไม่ได้คิดไปไกลถึงกับจะทำให้มีการแบ่งแยกกันอย่างเคร่งครัดระหว่างอำนาจทั้งสาม ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะนี้ก็ได้มีอยู่ในระบอบการปกครองของอังกฤษ แต่กระนั้นก็ดีทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีหนึ่งที่เป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งของหลักกฎหมายมหาชนเพราะทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเป็นทฤษฎีพื้นฐานของแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งของหลักรัฐธรรมนูญนิยม

หลักการแบ่งแยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติในทางการเมือง ฐาตุร ศิริยุทวิวัฒนา (2561) ได้อธิบายไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยในการคานอำนาจตามแนวคิด Montesquieu หมายถึงเฉพาะการคานอำนาจกันระหว่างนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเท่านั้นไม่รวมถึงฝ่ายตุลาการ ดังนั้น องค์กรตุลาการจึงไม่มีบทบาทในแง่ของการคานอำนาจตามทฤษฎีดังกล่าว ซึ่งเป็นข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจ Montesquieu และหลักการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันการเมืองไม่มีการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างสมบูรณ์แบบ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา (Regium Parlementaire) กล่าวคือ ในทางการเมืองฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ดังนั้นลักษณะการคานอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสองด้วยวิธียุบสภา (Dissolution Parlementaire) หรือลงมติไม่ไว้วางใจ (Motion de Censure) ในระบบรัฐสภาจึงแทบจะเป็นไม่ได้ในทางปฏิบัติ อำนาจในการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภามักเป็นข้ออ้าง เพื่อชิงความได้เปรียบในทางการเมือง ฝ่ายบริหารมิได้ใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อคานอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด ส่วนการลงมติไม่ไว้วางใจก็เช่นเดียวกันไม่ได้เกิดจากเหตุผลที่ได้จากการถกเถียงกันในที่ประชุม แต่เป็นการลงมติตามกลุ่มการเมืองของตน ซึ่งโดยหลักเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่ลงมติให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังนั้นการคานอำนาจของสองอำนาจดังกล่าวด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือการลงมติไม่ไว้วางใจ จึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เป็นการคานอำนาจจากการนำแนวคิดทฤษฎีของ Montesquieu มาเปรียบเทียบโดยคำนึงถึงสภาพการเมืองการปกครองในปัจจุบัน

หลักการสำคัญของระบบรัฐสภา ในรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์, 2558) คือ รูปแบบของการปกครองซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเท่าเทียมกัน ทั้งสององค์กรล้วนได้รับอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน มีการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอด โดยความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นนี้เป็นไปตามแนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ อันมีสาระสำคัญให้มีการแบ่งแยกองค์กรหลักที่ใช้อำนาจของรัฐทั้ง 3 ประการ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ

อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกันเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ และเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม อีกทั้งรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภามีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ ในประเด็นแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา กับองค์กรฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล ในลักษณะที่เป็นการแบ่งหน้าที่แต่ไม่ได้แบ่งอย่างเด็ดขาด มีการทำงานร่วมกัน โดยรัฐต้องบริหารงานด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายได้ทั้งกรณีอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยสามารถเปิดอภิปรายได้ทั้งกรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งชุดหรือเฉพาะรัฐมนตรีบางคนก็ได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีอำนาจในการยุบสภา เพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อเลือกตั้งสมาชิกใหม่

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการระบบรัฐสภาคือ รัฐบาลบริหารประเทศได้ด้วยความไว้วางใจจากรัฐสภา มีตำแหน่ง ประมุขแห่งรัฐ และตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นคนละคนกัน ซึ่งตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี (สุรพันธุ์ ทับสุวรรณ และ ปุณณดา อิงกุลานนท์, 2560) เป็นผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงในระบบในระบบรัฐสภา สำหรับตำแหน่งประมุขแห่งรัฐ มีอำนาจในทางพิธีการเป็นสัญลักษณ์ของชาติ เป็นตัวแทนในการเจริญสัมพันธไมตรีกับนานาชาติ สำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนสูงสุดหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยผู้แทนของปวงชน

หลักการประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่น ๆ เพราะเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดหลักสำคัญสองประการคือ หลักเงื่อนไขของรัฐสภา และหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558)

- หลักเงื่อนไขของรัฐสภา หมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ในปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสำคัญจะต้องได้รับการกำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเอง ปัญหาหรือกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดในเรื่องดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่นได้ ตัวอย่างเช่น กรณีของกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไปเป็นผู้กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของบุคคลได้ ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นผู้กำหนดหลักการสำคัญด้วยตนเองส่วนรายละเอียดต่าง ๆ จึงอาจมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดได้

- หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเรียกร้องความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย โดยถือว่าประชาชนนั้นไม่เพียงแต่เป็นผู้ถืออำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ นั้นจะต้องมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย โดยความสัมพันธ์พื้นฐานนี้จักก่อให้เกิดความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยต่อองค์กรอื่น หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการกิจของรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักความสัมพันธ์ในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายมาเป็นจุดเชื่อมโยงองค์กรของรัฐกับประชาชน ความ

เกี่ยวพันในหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่ไม่ขาดสายนี้ เรียกร้องให้องค์กรที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรงเป็นองค์กรที่สามารถแต่งตั้งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปใช้อำนาจองค์กรอื่น ๆ ได้

หลักการยุบสภาในระบบรัฐสภา หลักการการยุบสภาประเด็นที่ต้องศึกษาประการแรกคือ คำว่า “การยุบสภา” เป็นศัพท์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติบทนิยามไว้ว่ามีความหมายอย่างไร แต่จากการศึกษาได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

มานิตย์ จุมปา (2559) ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” หมายถึง การที่ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทุกคนก่อนครบวาระ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้นกว่าวาระปกติสภา

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน “ระบบรัฐสภา” (อภิวัฒน์ สุดสาว, 2554) เนื่องจากระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพแห่งอำนาจและหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งความสัมพันธ์นี้เชื่อมโยงกับวิวัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ จึงเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี เพราะ “ระบบประธานาธิบดี” นั้น มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในลักษณะเด็ดขาด ทำฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีหลักการและเหตุผลที่สอดคล้องกับการจัดระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร และเป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินปัญหาสำคัญโดยการแสดงออกผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ดังนั้นการยุบสภาคือ มาตรการหรือกลไกอย่างหนึ่งที่ฝ่ายอำนาจบริหารใช้ถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อเกิดสถานการณ์ขัดแย้งในทางการเมืองขึ้น อำนาจฝ่ายบริหารก็ใช้หลักการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชน และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่คืนอำนาจให้กับประชาชน เพื่อมีการตัดสินใจครั้งใหม่ที่จะมอบหมายให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาใช้อำนาจครั้งต่อไป

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับมูลเหตุแห่งการมีสมาชิกวุฒิสภาในระดับสากล

ในส่วนของสถาบันวุฒิสภา ภูมิ มูลศิลป์ (2559) ได้เขียนอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยในรอบทศวรรษ ถึงแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับมูลเหตุแห่งการมีสมาชิกวุฒิสภาในระดับสากลสรุปสาระสำคัญดังนี้ การมีวุฒิสภา หรือสภาสูง หรือสภาที่สองเพื่อป้องกันความเป็นเผด็จการ โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่หนึ่ง ซึ่งมักเกิดจากความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรอใช้อำนาจโดยมิชอบได้ หากพิจารณาในแง่ความ

จริงแล้ว สถาบันบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียวและสมาชิกส่วนมากเป็นฝ่ายรัฐบาลด้วยแล้ว รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ทั้งหมดและอาจเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในรัฐสภาได้โดยง่าย ดังที่มีผู้เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (Parliamentary Dictatorshi) อีกทั้งเพื่อคานอำนาจหรือยับยั้งกับสภาผู้แทนราษฎร สาเหตุเกิดจากการความไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเรียบร้อย

หลักการของวุฒิสภายึดหลักแยกอำนาจและแนวคิดระบบรัฐสภา

หลักการของวุฒิสภายึดหลักแยกอำนาจและแนวคิดระบบรัฐสภามีสาระสำคัญดังนี้ (ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์, 2558) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กับการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ หลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ประการออกจากกันและกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันมีจุดมุ่งหมาย มีให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด ทั้งนี้ ได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น สามองค์กร เมื่อมีข้อพิพาทและต้องมีการกำหนดกลไกการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน

สำหรับประการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของวุฒิสภากับฝ่ายบริหารนั้น เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าในรัฐสภาของนานาประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจลักษณะของการเป็น “สภาตรวจสอบ” เพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในหลายประการด้วยกัน เช่น การตั้งกระทู้ถามการอภิปรายการทำงานของรัฐบาล การตั้งคณะกรรมการขึ้นในวุฒิสภาเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาการทำงานของรัฐบาล การมีบทบาทในการแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ทั้งยังรวมถึงการที่วุฒิสภาในฐานะที่สองในบางประเทศที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็น “สภาถ่วงดุล” การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรที่มักจะมีฐานที่มาแห่งอำนาจในลักษณะเดียวกับรัฐบาลอีกด้วย

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 บางประการที่ไม่สอดคล้องต่อระบบรัฐสภา

ประเด็นแรก บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้วางหลักไว้ในมาตราที่ 103 การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาและให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน หากมีการเสนอญัตติขอเปิด

อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้

บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องต่อระบบรัฐสภาเป็นการขัดต่อหลักการ Collective Responsibility ซึ่งในระบบรัฐสภา การยุบสภาเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่ง ที่ทำให้มีกลไกการคานอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่าย ในส่วนของรัฐสภาคืออำนาจนิติบัญญัติ ในส่วนของคณะรัฐมนตรีคืออำนาจการบริหารและในส่วนองค์กรศาลได้แก่อำนาจตุลาการ

ในสาระสำคัญของระบบรัฐสภาของประเทศไทย มิได้ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด การยุบสภามีหลักการและเหตุที่สอดคล้องกับการจัดระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาซึ่งเป็นลักษณะการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งอีกนัยหนึ่งเป็นการอุทธรณ์ข้อขัดต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนตัดสินปัญหาสำคัญโดยแสดงออกทางกระบวนการเลือกตั้ง การยุบสภาต้องสอดคล้องกับหลัก Collective Responsibility ที่กล่าวไว้ข้างต้น คือหลัก ความใกล้ชิดกันอย่างยิ่งของการเมืองในระบบนิติบัญญัติกับการเมืองในระบบบริหาร หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ตลอดเวลา และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ต้องสามารถตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกัน การตอบโต้ซึ่งกันและกัน เป็นลักษณะฝ่ายนิติบัญญัติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ฝ่ายบริหารก็สามารถยุบสภาได้เช่นกัน ซึ่งเป็นหลักของการปกครองระบบรัฐสภา แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 วางกรอบไว้ให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันและเมื่อมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้วก็ไม่สามารถยุบสภาได้ ซึ่งขัดแย้งต่อหลักการดังกล่าวในระบบรัฐสภา แม้หลักการแบ่งแยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติในทางการเมือง ฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ดังนั้นลักษณะการคานอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสองด้วยวิธียุบสภา หรือลงมติไม่ไว้วางใจในระบบรัฐสภาในทางปฏิบัติย่อมไม่เกิดผลในทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่ง การคานอำนาจของสองอำนาจดังกล่าวด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือการลงมติไม่ไว้วางใจจะเป็นกลไกทางกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้ลักษณะการคานอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสองดังกล่าว จะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนก็ตามแต่อย่างน้อยหลักการยุบสภาก็เป็นการคืนอำนาจให้กับประชาชนเพื่อที่จะตัดสินใจในทางการเมืองในครั้งต่อไป ถ้าประชาชนมีความเชื่อว่าฝ่ายบริหารมีผลงานที่ชัดเจนย่อมได้รับเลือกกลับเข้ามาในรัฐสภาต่อไป ในทางตรงกันข้ามการลงมติไม่ไว้วางใจแม้ผลการลงมติไม่ไว้วางใจจะมีมติแพ้มติทุกครั้งไปด้วยเป็นเสียงข้างน้อย แต่สิ่งที่ประชาชนจะได้รับนั้นคือข้อมูลข่าวสารจากเสียงข้างน้อยย่อมเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประเด็นที่สองบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้วางหลักไว้ในมาตราที่ 158 และมาตรา 159 นายกรัฐมนตรีจะ

ดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วรวม 8 ปี ไม่ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบรัฐสภา ด้วยความเคารพต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แม้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้วางกรอบกำหนดการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวมกันแล้วรวม 8 ปี ด้วยเจตนาเพื่อมิให้มีการดำรงตำแหน่งอย่างยาวนานหรือต่อเนื่องกัน ซึ่งอาจเป็นการครอบงำหรือสร้างอิทธิพลทางการเมืองในการบริหารประเทศ อีกทั้งเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจของฝ่ายบริหาร และสิ่งสำคัญเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองรุ่นใหม่เข้ามาบริหารประเทศชาติ โดยไม่ยึดติดผู้นำหรือนายกรัฐมนตรีผู้ใดผู้หนึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบรัฐสภาที่กำหนดสาระสำคัญโครงสร้างรัฐบาลเป็นรูปปิรามิด นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลที่มีลักษณะอยู่บนยอดสูงสุดและรัฐบาลจำดำรงคงอยู่ได้ก็ต้องอาศัยเสียงข้างมากของรัฐสภา ด้วยที่รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของสมาชิกสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือได้รับความไว้วางใจ มีกระบวนการในการแบ่งอำนาจ การแต่งตั้ง และสนับสนุนจากรัฐสภา トラบใดรัฐสภายังคงไว้วางใจให้ใช้รัฐบาลอำนาจย่อมหมายถึงได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ไม่ว่าระยะเวลาจะยาวนานแค่ไหน ก็ย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจฝ่ายบริหารต่อไปเพื่อเกิดความต่อเนื่องในด้านภาระกิจ การบริหารนโยบายที่ได้นำเสนอต่อประชาชนก่อนการเลือกตั้ง และสามารถใช้ประสบการณ์ที่บริหารประเทศชาติที่ยาวนานในการแก้ไขปัญหา ส่งผลให้เกิดการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน อีกทั้งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีเสถียรภาพของรัฐบาลและการขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อนานาประเทศที่จะติดต่อประสานความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อีกทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่ผ่านมาก็ไม่ได้มีบทบัญญัติในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไว้ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ที่วางกรอบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น

ประเด็นที่สามบทบัญญัติที่ให้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาเลือกนายกรัฐมนตรี ตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วง 5 ปีแรกตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 แม้สาระสำคัญตามบทเฉพาะกาลจะกำหนดกรอบเวลาใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรีในช่วง 5 ปีแรกและกลไกการคัดสรรนายกรัฐมนตรีก็จะมาใช้กลไกตามรัฐสภาก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนคุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรี ไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหลายประการ ประการแรกก็คือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ต้องมีชื่อเป็น 1 ใน 3 รายชื่อที่พรรคการเมืองได้เสนอไว้ก่อนเลือกตั้งทั่วไป ว่าจะมีความประสงค์จะเสนอบุคคลใดเข้าสู่อำนาจดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่การเลือกตั้งเมื่อครั้งที่ผ่านมามีเมื่อปี พ.ศ.2554 ซึ่งใช้กลไกของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 กำหนดไว้ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

สิ่งที่แตกต่างอีกประการก็คือเรื่องที่ว่า บุคคลใดบ้างที่มีสิทธิ์เลือกนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่มีความสอดคล้องต่อระบบรัฐสภา โดยในการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2554 ที่ผ่านมานี้ มีเพียงสมาชิกผู้แทนราษฎร มีจำนวน 500 คนเท่านั้น ที่มีสิทธิ์เลือกรับรองตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ต้องได้รับเสียงสนับสนุน เกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือ อย่างน้อย 251 เสียง ซึ่งมีความสอดคล้องกับ หลักระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาหรือหลักเจอนใจของรัฐสภา และหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสายที่มีกลไกที่มาของการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองของรัฐสภา

แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้เขียนบทเฉพาะกาล ไว้ในมาตรา 272 ให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 250 คน มีสิทธิ์ในการร่วมเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย หมายความว่าผู้มีสิทธิ์เลือกนายกรัฐมนตรีจะประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการเลือกตั้ง 500 คน และสมาชิกวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งอีก 250 คน รวมแล้ว 750 คน นั่นคือผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้ง จะต้องได้เสียงสนับสนุนเกินกึ่งหนึ่งของสภารวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หรือก็คืออย่างน้อย 376 เสียง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาหรือหลักเจอนใจของรัฐสภา และหลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย ซึ่งจากหลักเจอนใจของรัฐสภา ปัญหาหรือกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดในเรื่องดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่น บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นไปตามหลักการแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับมูลเหตุแห่งการมีสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ มีหน้าที่คอยถ่วงดุลการใช้อำนาจด้วยการพิจารณาแย้งร่างกฎหมาย หรือเสนอร่างกฎหมายและตรวจสอบหรือทักท้วงการออกกฎหมายให้รอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้นเท่านั้น ประเด็นของการเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีที่จะมาบริหารประเทศชาติบ้านเมืองจะต้องกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ (Pouvoir Legislative) เพราะได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักความเกี่ยวพันต่อความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยอย่างไม่ขาดสายที่มีความมุ่งหมายว่า ในการใช้อำนาจของรัฐโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ นั้นมีพื้นฐานมาจากประชาชน และดำรงอยู่ในลักษณะที่ยึดโยงไปถึงประชาชนได้ และสิ่งสำคัญการให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรีมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยมากกว่าอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมิได้รับเลือกตั้งโดยตรงตามวิถีทางประชาธิปไตย อีกทั้งหลักการของวุฒิสภาภายใต้หลักแยกอำนาจและแนวคิดระบบรัฐสภาที่กล่าวไว้ข้างต้นก็วางหลักกำหนดให้วุฒิสภาในฐานะองค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจลักษณะของการเป็น “สภาตรวจสอบ” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีตามระบบรัฐสภาโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากหลักการแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นพิจารณาได้ว่า การกำหนดกลไกหรือสาระสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีความสอดคล้องกับระบบรัฐสภา อันเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่น ๆ เพราะเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในรัฐธรรมนูญต้องมีหลักการความใกล้ชิดกันอย่างยิ่งต่ออำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งต้องมีการถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอดเป็นไปตามแนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีบทบัญญัติบางประการในเรื่องของอำนาจการยุบสภาผู้แทนราษฎรในมาตราที่ 103 และการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในมาตราที่ 158 และมาตรา 159 และการใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาเลือกนายกรัฐมนตรี ตามบทเฉพาะกาล จะเห็นไม่เป็นไปตามหลักการและสอดคล้องกับหลักระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ในอนาคตควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข บทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวตามที่ได้นำเสนอมาแล้ว

เอกสารอ้างอิง

- กิจบดี ก้องเบญจภูษ. (2555). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จุลกิจ รัตนาศทิพย์. (2551). *วิถีกฎหมายมหาชนเล่ม 1*. กรุงเทพฯ: หอแอนด์ดั่งพลับขิง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ฐากูร ศิริยุทธ์วัฒนา. (2561). *หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). *กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุศรา เข้มทอง. (2558). *แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. (2558). *สภาที่สอง ในระบบรัฐสภา หน้าต่างโลก : The Knowledge windows*.
สืบค้น 10 สิงหาคม 2562, จาก
<http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/win43.pdf>
- พัฒนา เรือนใจดี, และมารุพงศ์ มาสิงห์. (2561). ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 2(1). สืบค้น 10 สิงหาคม 2562, จาก <http://e-journal.sru.ac.th/index.php/llsj/article/view/934>
- ภูมิ มูลศิลป์. (2559). แนวคิดเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไทยในรอบทศวรรษ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, 7(1), 28-30.
- มานิตย์ จุมปา. (2559). *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, และปณณดา อิงคุลานนท์. (2560). *หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อภิวัฒน์ สุดสา. (2554). *การยุบสภาผู้แทนราษฎร : ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ*. สืบค้น 1 กันยายน 2562, จาก
<http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/think/think18.pdf>