

ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

วัส ดิงสมิตร¹

บทคัดย่อ

การรัฐประหารเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนไทย ๒ ฝ่ายเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ทำให้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง หลังจากนั้น มีการร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ครั้ง ครั้งแรกยกร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนครั้งหลังยกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐๐ คน แบบจัดสรรปันส่วน (mixed member apportionment system : MMA) ส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น แบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา ช่วงแรก เป็นช่วงเวลาตามบททั่วไป มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คนโดยเลือกกันเอง ส่วนช่วงหลังเป็นช่วงเวลาตามบทเฉพาะกาล มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๕๐ คน การตัดสินใจสุดท้ายเลือกจำนวน ๒๔๔ คน กระทำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ส่วนอีก ๖ คน เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหาร ๓ เหล่าทัพ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามบทเฉพาะกาล เปิดทางให้มียกรัฐมนตรีมาจากคนนอกได้ หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีอำนาจเบ็ดเสร็จจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่จากการเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศได้

คำสำคัญ ประชาธิปไตย การเลือกตั้ง ส.ส. การได้มาซึ่ง ส.ว. นายกรัฐมนตรีคนนอก

¹ น.บ. (จุฬาฯ), เนติบัณฑิต, LL.M. (SMU), ประกาศนียบัตรทางกฎหมายมหาชน (ธรรมศาสตร์), ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทนำ

การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ นับเป็นครั้งที่ ๑๓ ในประวัติศาสตร์ไทย² คณะผู้ก่อการได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ ๑๖.๓๐ นาฬิกาเป็นต้นมา โดยอ้างว่ามีเหตุความรุนแรงเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ และมีแนวโน้มขยายตัวจนอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม³

หลังจากนั้น ไทยก็มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗⁴ ออกมาใช้บังคับ โดยมีเป้าหมายในการปฏิรูปในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กบฏกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีการร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ครั้ง ครั้งแรกยกร่างโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อปี ๒๕๕๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐⁵ โดยมีบทบัญญัติหมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศในด้านการเมือง ด้านบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ กับมีบทเฉพาะกาลกำหนดกรอบเวลาในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อมองระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ทั้งในบททั่วไปและบทเฉพาะกาลแล้ว ๘๕ ปีประชาธิปไตยของไทยจะยังวนเวียนอยู่กับวงจรอุบาทว์ในการยึดอำนาจแล้วเลือกตั้งหรือไม่ เป็นประเด็นที่น่าพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

หลักประชาธิปไตย

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ คือหลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

² มีผู้วิเคราะห์ว่า อาจมีสาเหตุสำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) ความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ในหมู่ประชาชน ๒) ขาดความเดือดร้อนจากการขายข้าวให้รัฐบาลแต่ไม่ได้รับเงินมาเป็นเวลานาน และ ๓) การทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล และนักการเมือง โดยเฉพาะจากโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายที่กระทรวงการคลังแถลงไว้มากกว่าห้าแสนล้านบาท ไม่รวมความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตลาดการค้าข้าวของไทยที่จะได้รับผลกระทบไปอีกหลายปี

(<https://www.facebook.com/Prof.SombatThamrongthanyawong/posts/769974016376925>)

³ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๘๓ ง. หน้า ๑)

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก หน้า ๑ (๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗)

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก หน้า ๑ (๖ เมษายน ๒๕๖๐)

จนอาจกล่าวได้ว่า หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมหลักประชาธิปไตย⁶

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองประเทศที่มีความเป็นมาตั้งแต่ยุคกรีก ซึ่งแบ่งเป็นรูปแบบกษัตริย์ อมาตยาธิปไตย อภิชนาธิปไตย และทราชาธิปไตย อริสโตเติลเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ดีย่อมสถาปนากการปกครองที่มุ่งความผาสุกร่วมกันของคนทุกกลุ่มในสังคม⁷

สำหรับแนวความคิดยุคใหม่มีรากฐานมาจากทฤษฎีทางการเมืองว่าด้วย “สัญญาประชาคม” โดยเฉพาะจากแนวความคิดของ จัง จากส์ รูสโซ ชาวเจนีวาซึ่งเขียนหนังสือเป็นภาษาฝรั่งเศส⁸ และแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงเชื่อมโยงกับ “อำนาจอธิปไตยของปวงชน” หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐมีรากฐานร่วมกัน โดยหลักประชาธิปไตยมีจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนตัวผู้ปกครอง โดยให้ผู้ปกครองมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจกับผู้ใช้อำนาจ แต่หลักนิติรัฐมุ่งที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง⁹

ระบบการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งในโลกนี้มีอยู่ ๓ แบบหลัก คือ

๑)ระบบเสียงข้างมาก (majority or plurality system)

๒) ระบบสัดส่วน (proportional system) และ

๓)ระบบผสม (mixed system)

ระบบเสียงข้างมากส่วนใหญ่มีแต่สมาชิกสภาผู้แทน (ส.ส.) เขต ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ก่อนปี ๒๕๔๐ เมื่อมีรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้ระบบผสมแบบเสียงข้างมาก เรียกว่า mixed member majoritarian system : MMM โดยมีผู้แทน ๒ ประเภท คือผู้แทนเขตและผู้แทนบัญชีรายชื่อ ประชาชนได้รับบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบในการลงคะแนนเสียง โดยคำนวณคะแนนแยกจากกัน เพื่อแก้ปัญหาการเลือกตั้งตัวบุคคลและการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมืองที่เป็นผลจากระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายคน เรียกกันว่าระบบพวงหรือแบ่งเขตเรียงเบอร์ ที่เคยใช้มานาน

การเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ยังคงใช้ระบบผสม เพียงแต่เปลี่ยนสัดส่วนระหว่างจำนวน ส.ส.เขตกับ ส.ส.บัญชีรายชื่อ และเปลี่ยนเขตเลือกตั้ง แต่โดยหลักการแล้วยังคงหลักการ

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๗, หน้า ๑๙

⁷ บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๙, หน้า ๑๘

⁸ วิสุทธิ์ โภธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐, หน้า ๒๔

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ), สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๙, หน้า ๒ - ๓

สำคัญของระบบผสมไว้คือ มีผู้แทน ๒ ประเภทที่มาจากบัตรลงคะแนนสองใบ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนได้ทั้งสองแบบ¹⁰

การเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system : MMA)

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จำนวน ๕๐๐ คน แบ่งเป็น ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๓๕๐ คน และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ ๑๕๐ คน ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว เพื่อกาผู้สมัครที่ชื่นชอบ ขณะเดียวกันการกาผู้สมัครที่ชื่นชอบจะส่งผลให้เป็นการเลือกพรรคการเมืองที่เขาสังกัดอยู่ไปด้วยในตัว โดยเอาคะแนนนิยมของแต่ละพรรคได้ทั่วประเทศมารวมกันเพื่อหาสัดส่วน ส.ส. ทั้งหมดที่แต่ละพรรคพึงมี พรรคใดได้ ส.ส. เขตน้อยกว่าจำนวนที่พึงมี ก็ให้นำ ส.ส. บัญชีรายชื่อไปเติมจนครบ แต่ถ้าได้ ส.ส. เขตมากกว่าที่พึงได้แล้วจะไม่ได้เพิ่ม¹¹

การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ ช่วงตามบททั่วไปและช่วงเวลาตามบทเฉพาะกาล

๑) ช่วงเวลาตามบททั่วไป

มี ส.ว. ได้ ๒๐๐ คน แบ่งกลุ่มผู้สมัครตามความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์หรืออาชีพ ในการแบ่งกลุ่มต้องคำนึงว่า ประชาชนสามารถสมัครเข้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้โดยตรง ผู้สมัครต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และไม่ได้เป็นญาติกับผู้สมัครรายอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ผู้สมัครเลือกกันเองในระดับอำเภอและจังหวัด อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ ๕ ปีนับแต่วันประกาศผลการเลือก¹²

๒) ช่วงเวลาตามบทเฉพาะกาล

ในวาระเริ่มแรก ให้มี ส.ว. ๒๕๐ คน มาจากการสรรหาโดยอำนาจตัดสินใจสุดท้ายอยู่ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยมี ส.ว. โดยตำแหน่ง ๖ คน คือ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ¹³

ส.ว. ตามบทเฉพาะกาลมีวาระ ๕ ปีนับแต่วันมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

ระบบการเลือกตั้ง ส.ส. กับผลการเลือกตั้ง

10 ประจักษ์ ก้องกีรติ, ระบบเลือกตั้ง "จัดสรรปันส่วนผสม" ปัญหาและทางออก

(<https://news.thaipbs.or.th/content/250110>)

11 รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ - ๘๖

12 รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๗ - ๑๑๓

13 รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๙

ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (MMA) ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ นับเป็นระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ จึงมีความเห็นต่อระบบนี้แตกต่างกันไป ดังนี้

๑) เป็นการเลือกตั้งที่จะไม่ทำให้คะแนนที่ประชาชนไปลงคะแนนต้องสูญเปล่า และไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของพรรคการเมืองใด เป็นการปรองดองโดยให้คะแนนเฉลี่ยกับทุกพรรคการเมือง เหมาะกับสังคมไทย และแก้ไขปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่อิงเฉพาะพื้นที่ฐานเสียงของพรรคตน

๒) การใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียเปรียบ ไม่สามารถส่งผู้สมัครได้มาก ทำให้ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าพรรคขนาดกลางและขนาดใหญ่

๓) พรรคขนาดกลางจะมีโอกาสได้ที่นั่งในสภามากกว่าพรรคขนาดใหญ่ จึงทำให้จัดตั้งรัฐบาลได้ยากขึ้น และรัฐบาลจะประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค

๔) เป็นระบบผสมที่ไม่เป็นที่นิยม มีแค่ ๔ ถึง ๕ ประเทศในโลกที่เคยทดลองใช้ระบบนี้และส่วนใหญ่ก็เลิกไปหมดแล้วเนื่องจากสร้างปัญหามากมาย เช่น อัลบาเนีย (๑๙๙๒), เกาหลีใต้ (๑๙๙๖-๒๐๐๐), เยอรมนี (๑๙๔๙), เม็กซิโก, และเลโซโท¹⁴

๕) ประชาชนเริ่มมีความเข้าใจในการลงคะแนนในอดีตด้วยบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบแล้ว การเปลี่ยนเป็นบัตรเลือกตั้งใบเดียวจะทำให้ประชาชนสับสน และคำนวณคะแนนเพื่อให้จำนวน ส.ส. ได้ยาก

๖) การนำคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งที่แพ้การเลือกตั้งมาเป็นคะแนนของพรรค เป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้ง และบั่นทอนความสำคัญของพรรคการเมือง ทำให้มีโอกาสได้รัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพ¹⁵

การได้มาซึ่ง ส.ว. : วิธีการและผล

๑) การได้มาตามบททั่วไป

การได้มาซึ่ง ส.ว. ด้วยวิธีการคัดเลือกกันเองตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ นับว่าแปลกแหวกแนวจากวิธีการตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ซึ่งใช้วิธีเลือกตั้งทั้งหมด และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นเลือกตั้งส่วนหนึ่ง และสรรหาอีกส่วนหนึ่ง

ระบบใหม่นี้อาจก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้

(ก) สัดส่วนและจำนวนของ ส.ว. ตามกลุ่มอาชีพอาจจะไม่สะท้อนและครอบคลุมประชาชนทุกคนได้

¹⁴ ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ได้ตัดสินในปี ๒๐๐๑ ว่าระบบเลือกตั้งที่ให้ประชาชนกาบัตรเลือกตั้งแบบเขตใบเดียวแต่นับคะแนนทั้งระบบเขตและปาร์ตี้ลิสต์ นั้นผิดรัฐธรรมนูญเพราะไม่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนและสร้างระบบที่บิดเบือน หลังจากนั้นเกาหลีใต้จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมที่ให้ประชาชนมีบัตร ๒ ใบ เหมือนประเทศอื่นๆ ในโลก, ประจักษ์ ก้องกีรติ, อ้างแล้ว

¹⁵ แดนชัย ไชวิเศษ, ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ : แบบจัดสรรปันส่วน หน้า ๙ - ๑๔

(ข) แม้ประชาชนจะมีโอกาสสมัครเป็น ส.ว. ได้ แต่การจะได้เป็น ส.ว. นั้นไม่ใช่ง่ายอย่างที่คิด แม้จะเป็นคนที่ได้รับความนิยมในกลุ่มอาชีพนั้นๆ

(ค) อาจจะไม่ลดปัญหาการซื้อเสียง เพราะกลุ่มอาชีพมีขนาดเล็กกว่าระบบการเลือกตั้ง ซึ่งมีจำนวนประชากรมากและเขตพื้นที่ขนาดใหญ่¹⁶

๒) การได้มาตามบทเฉพาะกาล

นอกจากจะเป็นการได้มาซึ่ง ส.ว. โดย คสช. เป็นผู้ชี้ขาดสุดท้ายจำนวน ๒๔๔ คนแล้ว ยังมี ส.ว. โดยตำแหน่งอีก ๖ คน คือ ปลัดกระทรวงกลาโหมกับผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการเหล่าทัพ ๓ เหล่าทัพ และตำรวจ ซึ่งไม่อาจอธิบายให้มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าเหตุใดจึงต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้มาทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางการค้าระหว่างประเทศได้

การเปิดทางให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอก

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๘๘, ๑๕๘ และ ๑๕๙ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนเลือกตั้ง พรรคละไม่เกิน ๓ รายชื่อ แต่มาตรา ๒๗๒ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีนอกเหนือจากรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนเลือกตั้งได้ จึงเป็นการเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอกที่ไม่จำเป็นต้องมาจากชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ก่อนเลือกตั้งได้

การจะดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีจากคนนอกได้จะต้องประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

๑) ส.ส. และ ส.ว. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา

๒) รัฐสภาลงมติด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ให้ดำเนินการได้

๓) ส.ส. เข้าชื่อกัน ๑ ใน ๑๐ ของสภาผู้แทนราษฎร (คือ ๕๐ คน) เสนอชื่อบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยลงมติเกินกึ่งหนึ่ง (คือ ๒๕๑) เห็นชอบก็ได้

อำนาจของ คสช. หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐

แม้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แล้ว คสช. ยังคงดำรงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกจะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่า แม้ในระหว่างการเลือกตั้ง หัวหน้า คสช. ยังใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ กล่าวคือ หัวหน้า คสช. มีอำนาจสั่งการ ระวังยับยั้ง หรือกระทำการใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ¹⁷

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยแผนยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁶ สรุปร่างรัฐธรรมนูญ : ที่มาและอำนาจของ ส.ว. แบบไม่ได้แจ้งการเลือกตั้ง, ilaw หน้า ๒

(<https://www.ilaw.or.th/node/4199>)

¹⁷ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๕

คณะรัฐมนตรีปัจจุบันมีหน้าที่จัดให้มีกฎหมายว่าด้วยแผนยุทธศาสตร์ชาติให้เสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ¹⁸

กฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ยุทธศาสตร์ชาตินี้มีระยะเวลาบังคับนาน ๒๐ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙

ปัญหาของการมียุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

๑) คนที่มีอำนาจเขียนยุทธศาสตร์ชาติ คือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ๓๔ คน ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๑๗ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๑๗ คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แสดงให้เห็นว่า คนที่เขียนยุทธศาสตร์ชาติ ก็คือ คสช. และคนของ คสช. เอง

๒) เมื่อใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว จะมีผลให้รัฐบาลหน้าที่มาจากการเลือกตั้งต้องแถลงนโยบาย และเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับตัวยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กรอบที่ยุทธศาสตร์ชาติกำหนดไว้สำคัญกว่านโยบายของพรรคการเมืองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกมา

๓) ยุทธศาสตร์ชาติตัวจริง ไม่ได้ร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เท่านั้น แต่แอบจัดทำไว้ก่อนแล้ว โดยคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ แต่ร่างยุทธศาสตร์ชาติฉบับที่เขียนกันไว้ก่อนแล้วไม่เปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ จนกระทั่งมีการไปยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

๔) ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพราะพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ เขียนรับรองไว้ว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นที่ได้ทำไปก่อนหน้านี้ ให้ถือว่าได้รับฟังความคิดเห็นไปแล้ว¹⁹

ปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง

ก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มีเสียงเรียกร้องจากประชาชนให้มีการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ทั้งองค์กรตำรวจ การบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมาย ให้เสร็จก่อนจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่เวลาผ่านไปมารวม ๔ ปี การปฏิรูปไม่คืบหน้าเท่ากับเวลาที่สูญเสียไป ทั้งเมื่ออยู่ในอำนาจเบ็ดเสร็จเป็นเวลานาน ก็เริ่มปรากฏข่าวการใช้อำนาจเกินเลยมากขึ้น ประกอบกับเศรษฐกิจของคนรากหญ้าฝืดเคืองมากขึ้น ความนิยมต่อการบริหารประเทศเริ่มถดถอยลง

บทสรุป

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ถูกร่างขึ้นภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และภายหลังการยกเว้นในครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๕๘ ไม่สำเร็จ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

¹⁸ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๕

¹⁹ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คืออะไร? เข้าใจกันแบบย่อ ๆ

ราษฎร คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้ใช้การเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (mixed member apportionment system : MMA) ซึ่งเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีปัญหาและประเทศส่วนใหญ่ที่เคยใช้ระบบนี้ต่างเลิกใช้ไปแล้ว เช่น เกาหลีใต้ ส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอยู่ ๒ ช่วงเวลา คือ ช่วงตามบททั่วไป ด้วยวิธีการคัดเลือกกันเองจำนวน ๒๐๐ คน นับว่าแปลกแหวกแนว และช่วงเวลาตามบทเฉพาะกาล จำนวน ๒๕๐ คน โดย คสช. เป็นผู้ชี้ขาดสุดท้ายจำนวน ๒๔๔ คน และเป็นโดยตำแหน่ง ๖ คน มาจากผู้นำทางทหารและตำรวจระดับสูงสุด นอกจากนี้ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญยังเปิดช่องทางให้นายกรัฐมนตรีมาจากคนนอกรายชื่อที่แจ้งไม่เกิน ๓ ชื่อก่อนการเลือกตั้งได้ สื่อแสดงให้เห็นว่ามีเจตนาสืบทอดอำนาจการปกครองประเทศหลังการเลือกตั้งครั้งแรกต่อไปอีกหลายปี ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อระบบการเมืองของไทยและการค้าขายของของไทยกับต่างชาติได้.

บรรณานุกรม

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๔๗

วิสุทธิ์ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐

Helena Catt, Democracy in Practice, London : Routledge, 1999

Timothy S. Rich, “Evaluating South Korea’s Mixed Legislative System: A Cross-National Analysis of District Competition” KOREA OBSERVER, Vol. 44, No. 3, Autumn 2013, pp. 365-387.

รายงานการศึกษาวิจัย

บรรเจิด สิงคะเนติ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ), สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, นธป.๔, ๒๕๕๙

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรม ประชาธิปไตย และธรรมาธิปไตย, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, นธป.๔, ๒๕๕๙,

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

<https://www.facebook.com/Prof.SombatThamrongthanyawong/posts/769974016376925>

แดนชัย ไชวิเศษ, ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ : แบบจัดสรรปันส่วน

<http://www.parliament.go.th/library>

ประจักษ์ ก้องกีรติ, ระบบเลือกตั้ง "จัดสรรปันส่วนผสม" ปัญหาและทางออก

<https://news.thaipbs.or.th/content/250110>

สรุปร่างรัฐธรรมนูญ : ที่มาและอำนาจของ ส.ว. แบบไม่ได้ง้อการเลือกตั้ง, ilaw

<https://www.ilaw.or.th/node/4199>

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คืออะไร? เข้าใจกันแบบย่อ ๆ

<https://ilaw.or.th/node/4570>

ภาคผนวก