

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๙

วันที่ ๒๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม ขอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่

เมื่อพิจารณาความเห็นและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัย ดังนี้

- ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี
- ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อ และมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น
- กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ความเห็น

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยข้อ (๑) ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี

การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อ (๑) นี้ มีบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวข้องคือ ร่างมาตรา ๑๕๙ และร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ความว่า

“มาตรา ๑๕๙ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิก

ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

และร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ความว่า

“มาตรา ๒๗๒ ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี นั้น เนื่องจากประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ เป็นเรื่องของบทเฉพาะกาล จึงมีลักษณะเป็นบทยกเว้นกระบวนการทั่วไปของการพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ จึงต้องพิจารณากระบวนการทั่วไปของการพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ เสียก่อน

กระบวนการทั่วไปในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ มาตรา ๑๕๙ เริ่มต้นจากการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การรับรองรายชื่อและการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลนั้น การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งเป็นการเสนอชื่อที่มีอยู่ใน

บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้เสนอไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การเสนอชื่อเพื่อให้มีการพิจารณา เห็นชอบจึงเป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง เพราะได้มีการเริ่มต้นเสนอบัญชีรายชื่อมาก่อน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยพรรคการเมืองที่มีการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แจ้งรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๓ รายชื่อ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการสมัครรับเลือกตั้ง ตามร่างมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ต่อมาเมื่อได้ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสร็จแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจึงนำชื่อ ในบัญชีรายชื่อนั้น ๆ มาเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองรายชื่อบุคคล ที่ถูกเสนอชื่อก่อน การเสนอชื่อและการรับรองรายชื่อเป็นเรื่องที่สืบเนื่องกัน การรับรองรายชื่อ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอตามวรรคหนึ่งซึ่งวรรคสองบัญญัติจำนวนคะแนนเสียงไว้ จึงเป็นเรื่องของ สภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริงเช่นเดียวกัน ส่วนการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีและมติที่เห็นชอบเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทั่วไปในการพิจารณาให้ ความเห็นชอบแยกออกมาจากขั้นตอนการเสนอชื่อและรับรองรายชื่อ ดังนั้น ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควร ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และเมื่อมีการเสนอชื่อบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ ที่ว่า “ท่านเห็นชอบ หรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุม ร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” นั้น มีหลักการและเหตุผลของการเสนอ สรุปว่า ร่างรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ให้มีการกำหนด แผนยุทธศาสตร์ชาติและกลไกการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจติดตาม

เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการแจ้งความคืบหน้าการดำเนินการปฏิรูปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติต่อรัฐสภา ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ จึงสมควรให้รัฐสภาซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

เห็นได้ว่า การเสนอประเด็นเพิ่มเติมเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติครั้งนี้ ก็เพื่อขอความเห็นชอบให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำได้นายกรัฐมนตรีนี่มีการทำงานประสานกับวุฒิสภาในเรื่องของการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับตามหลักการทำประชามติและผลของประชามติ นั้น จะต้องถือตามถ้อยคำที่ได้มีการเสนอให้ประชาชนทราบก่อนการออกเสียงประชามติ โดยพิจารณาถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถ้อยคำเหล่านั้นประกอบด้วย ซึ่งในกรณีนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลของประเด็นเพิ่มเติมและการประชาสัมพันธ์ทางสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะใช้ถ้อยคำง่าย ๆ ทำนองเดียวกันว่า ให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนในการเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย โดยไม่ได้กล่าวถึงว่ามีส่วนในการเสนอชื่อ ทั้งนี้ จะประชาสัมพันธ์เรื่องของการเสนอชื่อว่าเป็นเรื่องของพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่จึงย่อมเข้าใจคำว่า “พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” หมายถึง การลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ได้หมายความถึงการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยแต่อย่างใด

เมื่อประเด็นเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ โดยยกมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการ

ร่างรัฐธรรมนูญยังให้คณะกรรมการเสนอชื่อและรับรองรายชื่อซึ่งเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามร่างมาตรา ๑๕๙ มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะการเห็นชอบและมติในการให้ความเห็นชอบ โดยให้ดำเนินการโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งทำให้ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรียังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี คือ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า ตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขและเสนอมานี้ ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

อนึ่ง เห็นได้ว่า ร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมานี้ได้คงกระบวนการทั่วไปของการพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามร่างมาตรา ๑๕๙ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ โดยได้ดำเนินการแก้ไขเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติด้วยเช่นกัน

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยข้อ (๒) ผู้มีสิทธิเสนอชื่อยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อ และมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น

กระบวนการทั่วไปในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ นั้น หากมีการดำเนินการแล้ว ไม่สามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้แจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามร่างมาตรา ๘๘ ได้ ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๗๒ ได้บัญญัติวิธีการแก้ปัญหาวัดความว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ

ที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

ร่างมาตรา ๒๗๒ ดังกล่าวได้แก้ปัญหาการไม่ต้องเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ด้วยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นให้ไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามร่างมาตรา ๘๘ ได้ และหากรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามร่างมาตรา ๑๕๙ ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้ เห็นได้ว่า มติของรัฐสภาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ดังกล่าวนี้นอกจากจะยกเว้นเรื่องการไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ได้ เท่านั้น โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้มีมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น ส่วนกระบวนการทั่วไปในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีก็ยังคงดำเนินการตามร่างมาตรา ๑๕๙ ต่อไป คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเสนอและรับรองรายชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ นี้ให้สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ แล้วนำมาเป็นร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง มีความว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘

ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้” นั้น

เมื่อพิจารณาร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ ประกอบร่างมาตรา ๑๕๙ ซึ่งส่งผลให้ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แล้ว เห็นว่า หากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาดำเนินการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ แล้ว แต่ไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ตามมาตรา ๘๘ ได้ สมาชิกของรัฐสภาที่จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง เพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ เพราะการขอยกเว้นหลักการไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ตามมาตรา ๘๘ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นหลังจากการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบบุคคลจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแล้ว แต่ไม่สามารถได้บุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การขอยกเว้นหลักการไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ ก็ยังคงต้องเป็นเรื่องของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามร่างมาตรา ๑๕๙ ที่จะต้องพิจารณาร่วมกันว่าจะตกลงยกเว้นหลักดังกล่าวหรือไม่ โดยผู้เสนอขอยกเว้นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยยังคงหลักการเดิมที่จะต้องให้มีมติยกเว้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เนื่องจากเป็นมติให้ยกเว้นหลักการที่ต้องพิจารณาเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ และหากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ยกเว้นได้ ก็จะกลับไปสู่การดำเนินการตามร่างมาตรา ๑๕๙ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยเสนอจากชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้ และให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (สมาชิกรัฐสภา) เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า ร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไข และเสนอมา ยังคงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้มีสิทธิขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องการให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนร่วมให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการพิจารณาให้ความเห็นชอบดังกล่าวนั้นจะต้องหมายความว่ารวมถึง เมื่อได้พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ได้บุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ก็จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิเข้าชื่อกันเองเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบให้ยกเว้นได้ ส่วนมติให้ยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ นั้น ตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสองที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขและเสนอมานี้ ได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา อยู่แล้ว จึงมิได้มีปัญหาความสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแต่ประการใด

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยข้อ (๓) กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ ที่ว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” นั้น มีหลักการและเหตุผลของการเสนอ สรุปว่า ร่างรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ให้มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติและกลไกการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ และให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการแจ้งความคืบหน้าการดำเนินการปฏิรูปตามแผนยุทธศาสตร์ชาติต่อรัฐสภา ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นไป อย่างเป็นรูปธรรม ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ จึงสมควรให้ รัฐสภาซึ่งหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี



พิจารณาแล้ว ข้อความว่า “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้” ตามประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ นั้น หมายถึง ในระหว่างห้าปีแรก นับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งตามร่างมาตรา ๒๖๘ และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งตามร่างมาตรา ๒๖๙ (ซึ่งวุฒิสภามีอายุ ๕ ปี นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง เท่ากับอายุของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภา) โดยยึดโยงอายุของวุฒิสภาเป็นหลัก ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติให้ยังคง อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ การที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเป็นมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ความว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ...” นั้น อาจทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในการเริ่มต้น นับระยะเวลาตามร่างมาตรา ๒๗๒ นี้ได้ เห็นควรให้แก้ไขเป็น “มาตรา ๒๗๒ ในระหว่างห้าปีแรก นับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ...” ตามข้อความในประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบ ในการออกเสียงประชามติ

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้แก้ไข ข้อความเกี่ยวกับกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาของการขอยกเว้นหลักการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ นั้น ข้อความที่คงไว้มีว่า “ในวาระ เริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว” ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า “ในวาระเริ่มแรก” จะหมายถึงเฉพาะในครั้งแรกหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามร่างมาตรา ๒๖๘ หรือจะหมายความถึงตลอดระยะเวลาห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่ได้เสนอให้แก้ไขข้างต้น ซึ่งพิจารณา แล้วเห็นว่า ตามประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ นั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้ง เป็นนายกรัฐมนตรีตลอดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ มาจากการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๖๘ และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งตามมาตรา ๒๖๙ ดังนั้น หากตลอดระยะเวลาห้าปีดังกล่าว การให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี มีปัญหาที่ไม่สามารถพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ไม่ว่าจะครั้งใด

ก็จะต้องให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปมีส่วนร่วมในการยกเว้นหลักการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอไว้ได้ตลอดระยะเวลาห้าปีนั้น การที่คณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้แก้ไขข้อความเกี่ยวกับกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ให้ชัดเจนว่าเป็นกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่ได้เสนอให้แก้ไขข้างต้น จึงมีผลให้กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาดังกล่าว ไม่สอดคล้องตามประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ จะต้องมีการแก้ไข เพิ่มเติมให้เป็นระยะเวลาเดียวกับระยะเวลาตามวรรคหนึ่งที่ได้เสนอให้แก้ไขข้างต้น คือ หมายถึง ช่วงระยะเวลาห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความ เห็นชอบในการออกเสียงประชามติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญบทเฉพาะกาลซึ่งคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้อง นั้น ร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง เฉพาะในส่วนที่ยังคงให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้มีสิทธิขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ ยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม จะต้องมีการปรับแก้ไขให้สมาชิก รัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นผู้มีสิทธิ ขอยกเว้นหลักการเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง เสนอไว้ และในส่วนของกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาการบังคับใช้ของร่างมาตรา ๒๗๒ ทั้งสองวรรค ยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม จะต้องแก้ไขกำหนดเวลาและวันเริ่มนับ เวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ทั้งสองวรรค ให้เป็นระยะเวลาเดียวกัน โดยใช้ข้อความตาม ประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติด้วย

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ