

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๙

วันที่ ๒๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องชอบด้วยกับ ผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่

ความเห็น

เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมตามข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคะแนนเสียงของ ผู้ออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวมากกว่าคะแนนเสียง ไม่เห็นชอบ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผล การออกเสียงประชามติ และโดยที่ประเด็นเพิ่มเติมมีผลให้บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับ ผลการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ร้อง จึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติและได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗/๑ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่สอง

เมื่อพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบของผู้ร้อง ความเห็นและข้อมูลที่เกี่ยวข้องของ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ประกอบด้วยแล้ว ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่

พิจารณาแล้ว ประเด็นเพิ่มเติม (ประเด็นคำถาม) ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีว่า

“ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

ประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวมีหลักการและเหตุผลคือ เพื่อให้มีกลไกในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะ ๕ ปี สมควรให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ๕ ปี โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จและบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ และเจตนารมณ์ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ ขณะเดียวกันที่ประชุมจะได้ร่วมกันพิจารณาบุคคลผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดการยอมรับและสนับสนุนการทำงานของผู้นำฝ่ายบริหารจากทุกฝ่าย โดยกำหนดประเด็นเพิ่มเติมขึ้น ซึ่งเมื่อผู้ออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขบทเฉพาะกาลในส่วนที่เกี่ยวข้องในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ (เดิม) ที่กำหนดว่า

“ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

เป็นร่างมาตรา ๒๗๒ ดังนี้

“มาตรา ๒๗๒ ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

ข้อที่ต้องพิจารณาการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมประการแรกคือ ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ประเด็นเพิ่มเติมมีความชัดเจนที่สามารถเพิ่มเป็นบทเฉพาะกาลในร่างรัฐธรรมนูญได้โดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำ โดยกำหนดว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” ประเด็นเพิ่มเติมกำหนดให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งหมายถึงการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่โดยที่ร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนี้ ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกอำนาจพิจารณาจึงเป็นของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา คำว่า “อำนาจพิจารณา” เป็นการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตามร่างมาตรา ๑๕๙ ซึ่งไม่รวมการเสนอชื่อ

บุคคล เพราะร่างมาตรา ๑๕๙ แยกการเสนอชื่อกับอำนาจพิจารณาออกจากกัน เนื่องจากบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และเฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามร่างมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ส่วนในประเด็น เพิ่มเติมไม่มีข้อความใดที่แสดงเจตนาให้การเสนอชื่อกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งสอดคล้อง กับข้อที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองมีมติจะเสนอ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีตามร่างมาตรา ๘๘ และสำหรับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในข้อที่กำหนดให้มติที่ประชุม ร่วมกันของรัฐสภาที่เห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นการกำหนดให้คิดคำนวณคะแนนของจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นเป็น สัดส่วนสอดคล้องกันโดยชอบแล้ว ดังนั้น การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณา ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง จึงสอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติม

ข้อที่ต้องพิจารณาประการต่อมาคือ ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจาก ผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อ และมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น เห็นว่า การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ในประเด็นตามบทเฉพาะกาลร่างมาตรา ๒๗๒ (เดิม) ซึ่งแก้ไขเป็นร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว มีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ขอให้ รัฐสภามีมติยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่อ อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งหรือไม่ก็ได้ จะเห็นได้ว่า ประเด็นเพิ่มเติมไม่ปรากฏเจตนา ที่จะแก้ไขบทเฉพาะกาลในร่างมาตรา ๒๗๒ (เดิม) ดังนั้น ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และอำนาจพิจารณาการยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี เป็นของรัฐสภาตามบทเฉพาะกาลเดิม กรณีรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ยกเว้นการเสนอชื่อบุคคลดังกล่าว การพิจารณาให้ความเห็นชอบยังคงให้นำบทบัญญัติร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขให้สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่ได้พิจารณามาดังกล่าว ดังนั้น การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และมีมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้นได้ตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง จึงสอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมแล้ว

ข้อที่ต้องพิจารณาประการสุดท้ายคือ กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เห็นว่า กำหนดระยะเวลาห้าปีตามประเด็นเพิ่มเติม เริ่มนับแต่มีรัฐสภาตามร่างมาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง โดยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามร่างมาตรา ๒๖๘ และมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามร่างมาตรา ๘๓ หรือร่างมาตรา ๘๔ กรณีมีการเรียกประชุมรัฐสภา และมีวุฒิสภามาตรา ๒๖๙ ครบถ้วนแล้ว จึงถือว่ามีรัฐสภาขึ้นเป็นชุดแรก และในร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขให้นับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามตรา ๒๖๘ เป็นการขยายความและยืนยันว่ารัฐสภาชุดแรกมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาลในวาระเริ่มแรกเช่นเดียวกัน การนับระยะเวลาดังกล่าวจึงไม่มีข้อแตกต่าง และถือได้ว่าการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติม

สำหรับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นตามบทเฉพาะกาลร่างมาตรา ๒๗๒ (เดิม) ซึ่งแก้ไขเป็นร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามตรา ๒๖๘ แล้ว มีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ และเมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้

จะเห็นได้ว่า ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติให้ยกเว้นการเสนอชื่อบุคคลตามบทเฉพาะกาลได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เฉพาะในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในครั้งแรกเท่านั้น ไม่รวมการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในครั้งต่อไปแม้จะอยู่ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรก การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นบทเฉพาะกาลร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ในเรื่องกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลากรณียกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง จึงสอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องในร่างมาตรา ๒๗๒ สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติม จึงชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ