

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๙

วันที่ ๒๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติหรือไม่

ปัญหาที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี

ปัญหาที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อและมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น

ปัญหาที่สาม กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

ความเห็น

ปัญหาที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗/๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมตามมาตรา ๓๗ วรรคสี่ และเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับประเด็นดังกล่าวและมีผลให้บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ แล้วส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับ

ผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติใดยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติและได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญคืนให้แก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วซึ่งต้องทำให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไปตามมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด โดยให้นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมสมบูรณ์แล้ว” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๔ ที่บัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๓๙/๑ วรรคสิบสอง ว่า “ให้นำมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม และในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอประเด็นเพิ่มเติมให้นำมาตรา ๓๗/๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากระหว่างคะแนนเสียงเห็นชอบกับไม่เห็นชอบเป็นเกณฑ์ และไม่ต้องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว ดังนี้

มาตรา ๒๗๒ “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น

ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ได้” โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ มาตรา ๒๗๒ โดยเพิ่มข้อความในวรรคหนึ่งทั้งหมด ส่วนวรรคสอง คือ ข้อความเดิมของมาตรา ๒๗๒ ตัดข้อความ “สภาผู้แทนราษฎร” และ “มาตรา ๑๕๙” และเพิ่มข้อความ “วรรคหนึ่ง”

ปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อน คือ ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องพิจารณาจากประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ มาตรา ๑๕๙ บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

ตามมาตราดังกล่าว กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่

รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นผู้ที่พรรคการเมืองมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแต่ต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้การเสนอชื่อต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นบทหลักที่บัญญัติอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติและเป็นหลักเกณฑ์ที่ประเทศไทยใช้ในการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๒๐๒ ที่บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๕๙

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๒ ว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ยึดหลักการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่มาจากการเลือกตั้งของปวงชนชาวไทย ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยมติของ สภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบในการแต่งตั้งดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการออกเสียงประชามติ และประเด็นเพิ่มเติมต่างก็ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ แม้ตามร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ มาตรา ๑๕๙ จะบัญญัติให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีไว้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อประเด็นเพิ่มเติมก็ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกัน ดังนั้นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องสอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย ซึ่งเห็นว่า ถ้อยคำในประเด็นเพิ่มเติมที่ว่า “ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ บุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” คำว่ารัฐสภาตามร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบ จากการออกเสียงประชามติ มาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา” ประกอบกับคำว่ารัฐสภาตามประเด็นเพิ่มเติมในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภา ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึง สภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มีผลใช้บังคับแล้วตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ และหมายถึงวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ ซึ่งบัญญัติให้ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษา ความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๑) ถึง (๖) ของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จึงประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาดังกล่าว ถ้อยคำในประเด็นเพิ่มเติมที่กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณา

ให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แม้จะเป็นถ้อยคำที่มีลักษณะในทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งที่ว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ...” ก็ตาม แต่เมื่อประเด็นเพิ่มเติมมิได้มีข้อความที่ชัดเจนว่า การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกรัฐสภาให้การรับรอง จึงไม่อาจที่จะพิจารณาไปได้ว่าการให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะหมายความรวมถึงการให้รัฐสภามีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีดังที่บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคสอง หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อร่างรัฐธรรมนูญก็ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงมีผลเท่ากับว่าการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีตามร่างมาตรา ๑๕๙ ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั่นเอง นอกจากนี้การกำหนดให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ก็เป็นการเพียงพอแล้วที่วุฒิสภามีส่วนพิจารณาบุคคลที่จะทำหน้าที่ในการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติได้ ดังนั้น ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นในระหว่างห้าปีแรกตามบทเฉพาะกาลโดยที่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิร่วมเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีด้วย

ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ ผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องพิจารณาจากประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติดังกล่าว ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” คำว่า รัฐสภาตามร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ มาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและคำว่ารัฐสภาตามประเด็นเพิ่มเติมในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มี

รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ หมายถึงสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ และวุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ถวายคำแนะนำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ดังนั้น ผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจึงหมายถึงรัฐสภาภายในเวลา ๕ ปีดังกล่าว

ปัญหาที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อและมติ ในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ใน บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธาน รัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ ที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของ รัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ใน บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ อย่างชัดเจนว่า หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง แจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด จึงถือได้ว่าเกิดเหตุการณ์พิเศษไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามปกติ จำเป็นต้องนำบุคคลอื่นนอกบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่แจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ มาเสนอแต่งตั้ง ให้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องขอความเห็นชอบร่วมกันของรัฐสภายกเว้นไม่ปฏิบัติตามหลักการ สำคัญดังกล่าว จึงจะสอดคล้องตามเจตนารมณ์กับหลักการและเหตุผลในประเด็นเพิ่มเติมการออกเสียง ประชาชนที่มุ่งหมายให้การปฏิรูปประเทศต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะ ๕ ปีแรก โดยให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้ร่วมเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีในกรณีพิเศษ เช่นนี้และมติให้ความเห็นชอบการขอยกเว้นเป็นอำนาจร่วมกันของรัฐสภาตามบทเฉพาะกาลในประเด็นนี้ จึงจะสอดคล้องกับการออกเสียงลงประชามติดังกล่าว ดังนั้น ข้อพิจารณามติในการขอยกเว้นไม่ปฏิบัติ

ตามหลักการสำคัญและมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้นการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรีในกรณีพิเศษ ตามบทเฉพาะกาลเช่นนี้ต้องเป็นอำนาจร่วมกันของรัฐสภา

ปัญหาที่สาม กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกับ ผลการออกเสียงประชามติ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่ มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ...” แล้ว เห็นว่า กำหนดระยะเวลาในระหว่างห้าปีเป็นไปตามประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติ ส่วนวันเริ่มนับเวลา ซึ่งตามประเด็นเพิ่มเติมกำหนดไว้ว่านับแต่วันที่ มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ กับตามร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่านับแต่วันที่ มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การที่จะมีรัฐสภาตามบทเฉพาะกาลได้นั้นจะต้องมี สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ และมีวุฒิสภาที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่บัญญัติ ไว้ในอนุมาตรา (๑) ถึง (๖) ของร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๙ จะเห็นได้ว่า วันที่มีรัฐสภาชุดแรก จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของความเป็นรัฐสภาเกิดขึ้นเมื่อ ๑) มีสภาผู้แทนราษฎร ที่ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกภาพตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ และมีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแล้วที่จะสามารถ เรียกประชุมรัฐสภาได้ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และ ๒) มีวุฒิสภา ที่ประกอบด้วยสมาชิก วุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำตามร่าง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ดังนั้น “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่ มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้” จึงหมายความว่าวันที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาครบองค์ประกอบที่จะเป็นรัฐสภาโดยสมบูรณ์ สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐสภาได้

เห็นได้ว่า วันเริ่มนับกำหนดเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข จึงไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้มีกลไก ในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะ ๕ ปี

โดยกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ๕ ปี และเพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จ และบรรลุผลตามยุทธศาสตร์ชาติและเจตนารมณ์ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ อีกทั้งเพื่อให้เกิดการยอมรับและสนับสนุนการทำงานของผู้นำฝ่ายบริหารภายในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ๕ ปี ที่จะให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินจะได้ทำการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ จึงได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การเริ่มนับกำหนดเวลาดังกล่าวจึงถือเป็นสาระสำคัญของประเด็นเพิ่มเติมด้วย

สำหรับกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง นั้น เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขซึ่งกำหนดว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว ...” จะเห็นว่า คำว่า “วาระเริ่มแรก” ในที่นี้ หมายถึง วาระที่เกิดขึ้นในคราวแรกที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกซึ่งต้องกระทำภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีผลใช้บังคับแล้วตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ เท่านั้น จึงไม่สามารถนำการขอยกเว้นดังกล่าวมาใช้ได้อีกในกรณีที่ต้องให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ หากมีเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด แม้ว่าจะอยู่ในระหว่าง ๕ ปีแรกตามวรรคหนึ่งก็ตาม และวันที่เริ่มกำหนดเวลาดังกล่าวก็เป็นการนับตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ซึ่งเป็นเพียงวันที่มีสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นไม่ได้ยึดโยงกับการมีรัฐสภาชุดแรกด้วย

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตลอดกำหนดเวลา ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญและเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จและบรรลุตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ จึงต้องกำหนดระยะเวลา ๕ ปีแรก

โดยให้เริ่มนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ไว้ในบทบัญญัติ มาตรา ๒๗๒ บทเฉพาะกาล
ทั้งมาตรา

ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขโดยกำหนดเวลาและ
วันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่สอดคล้องและไม่ชอบด้วย
กับผลการออกเสียงประชามติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ
ในประเด็นเพิ่มเติมที่กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง
ที่ให้ใช้บังคับเฉพาะในวาระเริ่มแรก จึงไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ดำเนินการแก้ไข ยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อ
นายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ และในเรื่อง
กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ