

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๙

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๙

วันที่ ๒๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ประเด็นวินิจฉัย

ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติหรือไม่

บทกฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

มาตรา ๓๗/๑ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมตามมาตรา ๓๗ วรรคสี่ และเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับประเด็นดังกล่าว และมีผลให้บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติแล้วส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติโดยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติและได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญคืนให้แก่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วซึ่งต้องทำให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไปตามมาตรา ๓๗
วรรคเจ็ด โดยให้นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมสมบูรณ์แล้ว

๒. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

มาตรา ๗๙ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

มาตรา ๘๘ ในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคล
ซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็น
นายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง
และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ และให้นำความ
ในมาตรา ๘๗ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พรรคการเมืองจะไม่เสนอรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๑๕๙ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น
นายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่อ
อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มี
สมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดย
การลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ
สภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๒๖๘ ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จ
ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๗ (๑) (๒) (๓)
และ (๔) มีผลใช้บังคับแล้ว

มาตรา ๒๗๒ ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้

๓. ประเด็นเพิ่มเติมในวันออกเสียงประชามติ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งประเด็นว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี”

๔ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม

มาตรา ๒๗๒ (ใหม่) ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้

ความเห็น

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้ประกาศผลการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ ปรากฏว่าทั้งร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ ผู้ร้องจึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติแล้วส่งร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗/๑ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๙/๑ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมขอด้วยกับผลการออกเสียงประชามติหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามที่ออกแบบไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านการออกเสียงประชามตินั้น มีทั้งส่วนที่บัญญัติไว้เป็นบทถาวร อันได้แก่มาตรา ๘๘ และมาตรา ๑๕๙ และส่วนที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล อันได้แก่มาตรา ๒๗๒ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ จึงเริ่มต้นมาจากวาระหนึ่ง ที่ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองซึ่งส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แจ้งชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการสมัครรับเลือกตั้ง ตามร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๘ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและรับรองรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและเมื่อมีการเสนอชื่อแล้ว หลังจากนั้นจึงจะเป็นขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มติของสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สำหรับร่างมาตรา ๒๗๒ (เดิม) นั้น เป็นบทเฉพาะกาลที่ใช้ในวาระเริ่มแรกเป็นการชั่วคราวและเฉพาะกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเลือกนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่ประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า และประสงค์จะขอยกเว้นหลักการดังกล่าว ก็ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นผู้เข้าชื่อกันขอยกเว้น และเมื่อจะเป็นการขอยกเว้น ร่างมาตรา ๒๗๒ จึงกำหนดให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่เมื่อได้รับการยกเว้นแล้ว ก็ต้องย้อนกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไป

สำหรับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ของผู้ร้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม นั้น ผู้ร้องได้มีการดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ เดิม

โดยย้ายบทบัญญัติเดิมไปไว้เป็นวรรคสอง ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล แล้วเพิ่มความใหม่เป็นวรรคหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ แทน ซึ่งมีผลทำให้ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ในการประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจะเป็นผู้เสนอ โดยต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งจะได้รับการเสนอชื่อจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มติของรัฐสภาที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาซึ่งเป็นไปตามหลักการของมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม เพียงแต่แก้ไขจำนวนสมาชิกจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติ

ในกรณีที่ไม้อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร อาจเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติยกเว้นตามมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง โดยมติของรัฐสภาดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อได้รับยกเว้นแล้วจึงกลับไปดำเนินการเพื่อเสนอชื่อและให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ ต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติม จึงมีผลเท่ากับว่าประชาชนเห็นชอบทั้งหลักการและเนื้อหาทั้งหมดที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติม การที่จะพิจารณาว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องของผู้ร้องจะเป็นการสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมและชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นประกอบด้วย ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการเสนอชื่อ ขั้นตอนที่สองเป็นการให้ความเห็นชอบการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มาจากหลักการในมาตรา ๑๕๙ ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญหลายฉบับก่อนหน้านี้ กล่าวคือ เมื่อบัญญัติให้สภาใด (สภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ก็จะมีบัญญัติให้สมาชิกแห่งสภานั้น (สภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภานั้นได้ โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำเสนอบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบตามร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๘ จึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง วุฒิสภาก็มีสิทธิเฉพาะการให้ความเห็นชอบไม่รวมถึงขั้นตอนการเสนอชื่อด้วย ดังนั้น การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นจะเป็นผู้เสนอ และเมื่อพิจารณาในประเด็นเพิ่มเติมแล้วกำหนดเพียงว่า “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” โดยที่หลักการในการออกเสียงประชามติการตั้งประเด็นคำถามในการออกเสียงประชามติต้องมีความชัดเจนและไม่คลุมเครือ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ในประเด็นเพิ่มเติมกำหนดเพียงให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น พิจารณาจากประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว ประชาชนโดยทั่วไปย่อมเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญที่ผู้ร่างร่างในมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง จึงสอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมในส่วนที่กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

(๒) ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อและมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ “ในการเลือกตั้งทั่วไปให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแจ้งรายชื่อบุคคลซึ่งพรรคการเมืองนั้นมีมติว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เกินสามรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ...” นั้น ทำให้ประชาชนทราบล่วงหน้าได้ว่าหากต้องการให้บุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรีก็จะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น จึงกล่าวได้ว่าประชาชนสามารถเลือกนายกรัฐมนตรีโดยผ่านบัญชีรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอไว้ตามมาตรา ๘๘ จึงถือว่ารายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอนั้นได้ผ่านการเห็นชอบของประชาชนมาแล้วขั้นหนึ่ง และด้วยเหตุที่การขอยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๘๘ เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่ได้ประกาศให้ประชาชนทราบตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง จึงต้องเป็นความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องชี้แจงต่อประชาชนที่เลือกตนมา และเมื่อพิจารณาในประเด็นเพิ่มเติมแล้วกำหนดเพียงว่า “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” โดยที่หลักการในการออกเสียงประชามติการตั้งประเด็นคำถามในการออกเสียงประชามติต้องมีความชัดเจนและไม่คลุมเครือ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ในประเด็นเพิ่มเติมกำหนดเพียงให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น พิจารณาจากประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว ประชาชนโดยทั่วไปย่อมเข้าใจได้ว่ามีความประสงค์ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงการขอยกเว้นด้วย ดังนั้นการขอยกเว้นที่จะไม่เสนอชื่อบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๘๘ จึงควรเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจึงไม่ควรจะมีสิทธิขอยกเว้นดังกล่าว

ดังนั้น จึงเห็นว่สิทธิในการเสนอขอยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๘๘ ตามมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ต้องเป็นสิทธิ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี จะต้องมาจากการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรและได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากมีการยกเว้นหลักการดังกล่าวก็ต้องกระทำการโดยความริเริ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้รับการยกเว้นแล้วบุคคลอื่นนอกจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๘๘ ได้รับเลือกเป็น นายกรัฐมนตรี ถือได้ว่าได้รับความเห็นชอบโดยทางอ้อมจากประชาชนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

ส่วนมติให้ยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ นั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านประชามติ มาตรา ๒๗๒ ได้บัญญัติให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มติในการให้ความเห็นชอบดังกล่าวได้ผ่านการลงประชามติ โดยประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบมาแล้ว ในขณะเดียวกัน ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม ในมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ก็ได้กำหนดไว้เป็นถ้อยคำอย่างเดียวกัน มิได้มีข้อความที่จะไปขัดหรือแย้งกับประเด็นเพิ่มเติม แต่ประการใด จึงสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ

ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคงหลักการเดิมตามบทเฉพาะกาล ของร่างมาตรา ๒๗๒ โดยแก้ไขเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ ในประเด็นเพิ่มเติม ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชี รายชื่อคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้นคือที่ประชุมร่วมกันของ รัฐสภา จึงชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว

(๓) กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง

พิจารณาประเด็นเพิ่มเติมในการออกเสียงประชามติ การเริ่มกำหนดเวลาตามประเด็นเพิ่มเติม ที่ว่า “... ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ...” แล้วเห็นว่า โดยที่ร่าง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๙ กำหนดว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น คำว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงหมายถึง รัฐสภาชุดที่ได้มาหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ซึ่งองค์ประกอบของความเป็นรัฐสภาเกิดขึ้นเมื่อ ๑) มีสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิกภาพตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ และมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงร้อยละเก้าสิบห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดแล้วที่จะสามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ และ ๒) มีวุฒิสภา ที่ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ดังนั้น “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้” จึงหมายถึงวันที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีองค์ประกอบของความเป็นรัฐสภาโดยสมบูรณ์ สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้

ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมในมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า “ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ...” จึงสอดคล้องตามเจตนารมณ์กับหลักการ เหตุผลและประเด็นเพิ่มเติมที่ผ่านการออกเสียงประชามติ ที่มุ่งหมายให้มีกลไกในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะ ๕ ปี โดยกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ๕ ปี และเพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จ และบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ และเจตนารมณ์ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ อีกทั้งเพื่อให้เกิดการยอมรับและสนับสนุนการทำงานของผู้นำฝ่ายบริหารทุกฝ่ายแล้วระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ๕ ปี ที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินจะได้ทำการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ จึงได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จึงถือเป็น

สาระสำคัญของประเด็นเพิ่มเติมที่มุ่งหมายจะให้ประชาชนผู้มีสิทธิในการออกเสียงประชามติได้ใช้สิทธิในการออกเสียงว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับหลักการดังกล่าว

สำหรับกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง นั้น เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมในมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว ...” จะเห็นว่า คำว่า วาระเริ่มแรกในที่นี้ หมายถึง วาระที่เกิดขึ้นในคราวแรกที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกซึ่งต้องกระทำภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีผลใช้บังคับแล้วตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ เท่านั้น จึงไม่สามารถนำหลักการขอยกเว้นดังกล่าวมาใช้ได้อีกหากมีกรณีที่ต้องให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ กรณีที่มีเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด แม้ว่าจะอยู่ในระหว่าง ๕ ปีแรกตามวรรคหนึ่งก็ตาม จึงไม่สอดคล้องกับประเด็นเพิ่มเติมที่มุ่งหมายให้ที่ประชุมของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีร่วมกันตลอดในช่วงระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบประเด็นเพิ่มเติม การกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงต้องสอดคล้องกันเพื่อให้ได้นายกรัฐมนตรีเข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ๕ ปี และเพื่อให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จและบรรลุผล

ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคงหลักการเดิมตามบทเฉพาะกาลของร่างมาตรา ๒๗๒ โดยแก้ไขเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม ที่กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ที่ให้ใช้บังคับเฉพาะในวาระเริ่มแรก จึงไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องในประเด็นเพิ่มเติมในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียง

ประชามติในเรื่องกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง
ที่ให้ใช้บังคับเฉพาะในวาระเริ่มแรก

นายวรวิทย์ กังคศิเทียม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ