

เรื่อง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗/๑ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๗/๑ วรรคสี่สอง

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๗/๑ ประกอบมาตรา ๓๗/๑ วรรคสี่สอง ซึ่งกำหนดว่า เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติและประเด็นเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบด้วย ให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติแล้วส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่

ประเด็นคำถามในการออกเสียงประชามติ (ต่อไปเรียกว่า “ประเด็นเพิ่มเติม”) มีว่า “ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” และผลการออกเสียงประชามติปรากฏว่าทั้งร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญโดยย้ายร่างมาตรา ๒๗๒ เดิม ไปไว้เป็นวรรคสอง แล้วนำประเด็นเพิ่มเติมมาเพิ่มความเป็นวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๒๗๒ แทน ซึ่งมีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลง มาตรา ๒๗๒ จากเดิมที่บัญญัติว่า

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

เป็น “มาตรา ๒๗๒ ใหม่” ซึ่งบัญญัติว่า

“ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

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

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ และส่งร่างรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่ กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๗/๑ ประกอบมาตรา ๓๙/๑ วรรคสี่สอง และมาตรา ๔๕ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือไม่

ในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อน ดังนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมมีเพียงว่า “... ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” ย่อมทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่า ประเด็นเพิ่มเติมประสงค์เฉพาะให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งดังกล่าว จึงสอดคล้องและชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว

(๒) ผู้มีสิทธิเสนอขอยกเว้นการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อ และมติในการให้ความเห็นชอบให้ยกเว้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า การเสนอขอยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีสิทธิในการเสนอขอยกเว้น หากการดำเนินการในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เกิดข้อขัดข้องจนเป็นเหตุให้กระบวนการทั้งหมดต้องล่าช้าออกไป หรือขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ย่อมส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องราบรื่นในกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ต้องดำเนินการภายใต้การตัดสินใจของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่มีสิทธิในการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอขอยกเว้นตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง จึงเป็นการสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติมที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีกลไกในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะห้าปี จึงสมควรให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในช่วงเปลี่ยนผ่านห้าปี เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ร่วมกัน โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการเสนอขอยกเว้นที่จะไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘

ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง จึงยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติที่มีเจตนารมณ์ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านห้าปีแรก

ส่วนมติให้ยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ร่างมาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ได้กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาอยู่แล้ว จึงมิได้มีปัญหาความสอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแต่ประการใด

(๓) กำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นเพิ่มเติมกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาไว้ว่า "... ในระหว่าง ๕ ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ..." วันเริ่มนับเวลาจึงหมายถึงวันที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาครบองค์ประกอบที่จะเป็นรัฐสภาโดยสมบูรณ์ สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐสภาได้ ส่วนกำหนดเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่ว่า "ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ ..." ยังมีถ้อยคำที่ไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้มีกลไกในการดูแลการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านระยะห้าปี "นับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้"

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า "ในวาระเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๖๘ แล้ว ..." คำว่า "วาระเริ่มแรก" ในที่นี้ อาจหมายถึง วาระที่เกิดขึ้นในคราวแรกที่ได้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเท่านั้น และทำให้ไม่สามารถนำการเสนอ

ขอยกเว้นดังกล่าวมาใช้ได้อีกในกรณีที่ต้องให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ หากมีเหตุให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด แม้ว่าจะอยู่ในระหว่างห้าปีแรกตามวรรคหนึ่งก็ตาม จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผลการออกเสียงประชามติที่มุ่งหมายให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตลอดกำหนดเวลาห้าปีแรก นับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ สำเร็จ และบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติและเจตนารมณ์ที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขโดยกำหนดเวลาและวันเริ่มนับเวลาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่สอดคล้องและไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ไม่ชอบด้วยกับผลการออกเสียงประชามติ และให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับแก้ถ้อยคำในคำปรารภให้สอดคล้องกันต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๗/๑

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอนุรักษ์ มาประณีต นายจรูญ ภักดีธนากุล นายชัช ชลวร นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายปัญญา อุดชาชน นายวรวิทย์ กังศศิเทียม และนายอุดมศักดิ์ นิติมานตรี

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๑๖ ก วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา

นางสาวพรพิณี ปลุกเจริญ

นางสาวณิชากา ภูมินายก ผอ.กค. ๘

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง ผอ.สค. ๔

นายสมฤทธิ ไชยวงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓

ย่อโดย นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ