

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ขอให้จริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ดังนี้

นายชลอนาน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๑๗๒ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)



- ๒ -

พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาเมื่อพระราชาคณะภิกษุ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกัน จนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ กรณีการใช้กฎหมายย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมือง และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเคยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกร้องได้รับโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ มิใช่การเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใหม่

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกัน เข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ดังนี้

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่



(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗๒ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับการสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ร้องไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยผลของกฎหมายตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และไม่อาจนำมานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ต่อเนื่องกันได้ เนื่องจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงพร้อมการสิ้นผลใช้บังคับของรัฐธรรมนูญ



- ๔ -

แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และความเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ดังนั้น ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องตีความโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต้องห้ามดำรงตำแหน่งเกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องหมายถึงนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงแล้ว หากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ให้ับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย้อนหลังรวมไปถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ไม่อาจตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลได้

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องเห็นว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงและขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีที่เริ่มต้นใหม่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งแล้ว อีกทั้งการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นคนละประเด็นกับการใช้กฎหมายย้อนหลังตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง การที่ผู้ร้อง



- ๕ -

เริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นการเข้าใจในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ไม่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้ร้องกล่าวหาผู้ถูกร้อง อีกทั้งการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง ไม่ขัดต่อหลักมาตรฐานสากลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ผู้ถูกร้องเชื่อโดยสุจริตบนพื้นฐานของหลักกฎหมาย หลักนิติธรรม และตามมาตรฐานสากลว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่เกินแปดปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากไม่อาจ นำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ นับรวมกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ได้

สำหรับบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่ปรากฏความเห็นของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ว่า แม้จะเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อน วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ สามารถนับระยะเวลารวมกับ ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ การประชุมดังกล่าวเป็นเพียงการประชุมเตรียมการจัดทำหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” แต่ไม่ปรากฏความเห็นเช่นว่านี้ในหนังสือดังกล่าว จึงไม่อาจถือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้อง กล่าวอ้าง นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องอ้างถึงการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติที่ไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสในคราวได้รับแต่งตั้ง เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ใช่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม (๑) แต่เป็นการยื่นเพื่อเป็นหลักฐานตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ โดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



- ๖ -

มาตรา ๑๕๘ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรก ผู้ร้องไม่อาจนำมาพิจารณารวมเป็นเรื่องเดียวกันได้ เนื่องจากการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ รวมถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่างกัน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แตกต่างกัน ผู้ร้องจะนำการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาเป็นแนวทางการตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ที่เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลมิได้

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำความเห็น จัดส่งข้อมูลและเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำความเห็นเป็นหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๕ สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ สำหรับรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของผู้ทำความเห็น เป็นการจดยุติรายงานที่ไม่ครบถ้วนและเป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จัด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมนั้น

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สผ ๐๐๐๓/๑๐๑๔๘ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๕ จัดส่งสำเนาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ และสำเนาบ้นที่การประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔



- ๗ -

ผู้ร้องยื่นคำร้องจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ประกอบด้วย ความเห็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลา การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเป็นความเห็นในทำนองเดียวกันกับผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง ต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว และครบกำหนดระยะเวลาแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว และจัดส่งความเห็นและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม กรณีที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ คณะรัฐมนตรีรวมทั้ง นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป นั้น ผู้ร้องเห็นว่า นายกรัฐมนตรี ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ มิใช่ นายกรัฐมนตรี ที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงไม่มีเหตุผลที่จะนับระยะเวลาดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ หากแต่ต้องนับจากวันที่ มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และการที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ให้ความเห็นว่ารายงานการประชุมคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นการจดยางานที่ไม่ครบถ้วน เป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จัด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ยังมีได้ตรวจรับรองรายงานการประชุม เนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย และคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ความไม่ครบถ้วน ดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ มีข้อความที่ระบุถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



- ๘ -

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ อันเกี่ยวเนื่องไปถึงมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งดังกล่าวมิใช่การประชุมครั้งสุดท้ายตามที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ กล่าวอ้าง เนื่องจากมีการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เข้าร่วมประชุม โดยในระเบียบวาระที่ ๒ บันทึกว่า “คณะกรรมการมีมติรับรอง บันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคารที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม ตรวจทานแล้ว โดยไม่มีการแก้ไข” บันทึกการประชุมดังกล่าวเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานได้จัดทำขึ้น คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานและรับรอง บันทึกการประชุมโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นเอกสารที่ถูกต้องและใช้อ้างอิงได้ คำกล่าวอ้าง ของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ที่อ้างว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจาก เป็นการประชุมครั้งสุดท้าย เป็นการกล่าวถ้อยคำอันเป็นเท็จซึ่งเป็นประเด็นสำคัญแห่งการวินิจฉัย ไม่อาจ รับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็น ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอ ที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรียุติลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ (๖) มีพระบรมราชโองการ



ให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑” และวรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย” โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสืบท้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” และมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง



แจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็น ๒ กรณี ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น คือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ และการได้มาซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ มีหลักการสำคัญว่าให้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก่อนการเลือกตั้ง โดยต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย จึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ ประกอบมาตรา ๒๗๒ และได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบริบูรณ์ และเป็นไปตามหลักทั่วไปของการมีผลใช้บังคับของกฎหมายและหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องพิจารณากระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ ประกอบมาตรา ๑๕๙ โดยเฉพาะเงื่อนไขในมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”



- ๑๑ -

ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือ บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การที่ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ผู้ถูกร้องไม่ใช่นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งต้องมีที่มาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง กล่าวคือได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย”



- ๑๒ -

วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม”

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า จะถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมาย ๒ ประการ ความมุ่งหมายประการแรกเพื่อเป็นบทบัญญัติ ที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ แม้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี จะเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นไป ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ส่วนความมุ่งหมายประการที่สอง เพื่อนำกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ประกาศใช้บังคับใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศขึ้นมาใหม่ทุกประการทันที เว้นแต่บทเฉพาะกาลนั้น จะมีข้อยกเว้นมิให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ ดังปรากฏในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติข้อยกเว้น ในบางเรื่องเท่านั้น หากมิได้มีการบัญญัติยกเว้นบทบัญญัติในเรื่องใดไว้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเรื่องนั้นทั้งสิ้น ความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ เป็นไปตามหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมาย คือ กฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศใช้ เมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ย่อมมีความหมายว่า ทุกบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในวันดังกล่าว เว้นแต่บทเฉพาะกาลจะบัญญัติให้เรื่องใด ยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น กรณีของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ในเรื่องระยะเวลาแปดปีจึงต้องเริ่มนับทันที



นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับข้อกล่าวอ้างที่ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมือง และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่โทษทางอาญาสามารถกระทำได้เช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคและเป็นผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ทั้งสองกรณิดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าให้มีผลย้อนหลังได้ เพราะเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือขาดคุณสมบัติมาตั้งแต่แรก แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ใช้บังคับ ไม่ได้บัญญัติกรณีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้ คำวินิจฉัยทั้งสองดังกล่าวเป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่เป็นกรณีเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต่างกัน ไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แตกต่างกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อกล่าวอ้างที่ว่าบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ระบุเจตนารมณ์การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและรองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ให้ความเห็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



- ๑๔ -

ใช้บังคับ ว่าบุคคลใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการใดก็ตามก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับสามารถนับรวมระยะเวลาดังกล่าวกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีระยะเวลาไม่เกินแปดปี นั้น เห็นว่า การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นเพียงการอธิบายแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร และเป็นการพิจารณาภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเป็นเวลาถึง ๑ ปี ๕ เดือน ประกอบกับความเห็นของประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และรองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างดังกล่าว มิได้นำไประบุไว้เป็นความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นอกจากนี้ บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่าสามารถนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับด้วย การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงหมายความว่าความเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ การให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖



- ๑๕ -

เมษายน ๒๕๖๐ เมื่อนับถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่





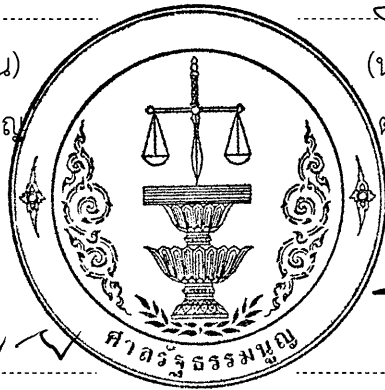
(คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕)

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุพห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนattel เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐
วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องไว้
ได้แก่ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๑๕๙ มาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๒๖๔ โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง
บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบ
เป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า
“นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม
บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”
และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็น
การดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้น
จากตำแหน่ง” มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล
ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐
และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของ
พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิก

รับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำ โดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร” มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลา ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย” และมาตรา ๒๖๔ เป็นบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับ แก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจาก ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจาก ตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการ ตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวนานเกินไปอันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤต ทางการเมืองขึ้นได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหาร ในการบริหารราชการแผ่นดิน หากให้มีการดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่มีการจำกัด ระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งไว้ ย่อมมีโอกาสทำให้ผู้นำกลายเป็นเผด็จการได้โดยง่าย



บทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้เฉพาะช่วงเวลาหนึ่งหรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีมาก่อนวันใช้บังคับบทหลักของกฎหมายเพื่อให้การใช้กฎหมายมีความต่อเนื่องกันระหว่างกฎหมายใหม่กับกฎหมายเก่าโดยใช้เพียงครั้งเดียวหรือช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว หลังจากนั้นจะเป็นการใช้บทหลักของกฎหมายต่อไป

บทเฉพาะกาลของมาตรา ๒๖๔ มีความมุ่งหมายในการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทหลักของรัฐธรรมนูญ ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ

ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันทั่วไปว่า เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หลังจากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เลือก พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกินสามสิบห้าคนตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ” โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสิ้นสุดลงของนายกรัฐมนตรีไว้ ได้แก่ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อมีกรณีตามมาตรา ๙ (๑) หรือ (๒)” คือ ตายหรือลาออก ผู้ถูกร้องจึงเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตามที่ได้รับโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องจึงเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาแรก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญจะกำหนดรูปแบบของรัฐ ประมุขของรัฐ องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยหลักทั่วไปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ถูกยกเลิกไปในทันทีที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยปรากฏในคำปรารภระบุว่า จึงมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญ



แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันประกาศนี้ จึงมีผลให้กฎเกณฑ์ กติกา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ย่อมเป็นอันสิ้นสุดลงไปในนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ดังนั้น สถานะความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องและคณะรัฐมนตรีย่อมสิ้นสุดไป พร้อมกับการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะต้องมีที่มาตามกติกา กฎเกณฑ์ เงื่อนไข และกระบวนการที่กำหนดไว้ในบทหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวยังจะต้องรอการบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญอีก ๑๐ ฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เสร็จสิ้น จึงเริ่มกระบวนการเลือกตั้งซึ่งต้องใช้เวลายาวนานพอสมควร เพื่อมิให้การบริหารราชการแผ่นดินหยุดชะงัก ขาดความต่อเนื่องอันจะก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อบ้านเมืองจึงต้องมีบทเฉพาะกาลยกเว้นการบังคับใช้บทหลักทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ ส่งผลให้ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งสถานะ ความเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปด้วย ผู้ถูกร้องจึงเริ่มต้นเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาที่สอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบ จากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๑๕๙ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งตามประกาศ พระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาที่สาม จนถึงปัจจุบัน

จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การนับระยะเวลาแปดปีของผู้ถูกร้อง นั้น จะต้อง นับตั้งแต่การเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงระยะเวลาแรกหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่หลังการเลือกตั้งทั่วไปเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญในช่วงเวลาก่อนและระหว่างวันใช้บังคับรัฐธรรมนูญมีความต่อเนื่อง และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่หยุดชะงัก ส่งผลให้ผู้ถูกร้องดำรงสถานะเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป ตามบทเฉพาะกาลดังกล่าว ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้อง ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๒ ประกอบมาตรา ๑๕๙ ให้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว เห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการ ทั้งสองฉบับเป็นการได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าสู่ ตำแหน่งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง กำหนด ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐมนตรีอื่นอีก จำนวนไม่เกินสามสิบห้าคนตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและ ความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติ เห็นชอบให้ผู้ถูกร้อง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการกำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ และบทหลักในมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ ความว่า ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่ มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภาและในระหว่างเวลาดังกล่าว หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชี รายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อ



ประธานรัฐสภา ขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้ จึงเห็นได้ว่ากระบวนการและขั้นตอนในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ตามที่มีผู้ร้องอ้างถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๖๒ เกี่ยวกับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เห็นว่า จากคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้บทบัญญัติตามบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของนายดอน ปรมดีวินัย หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล นายสุวิทย์ เมษินทรีย์ นายไพรินทร์ ชูโชติถาวร และนายธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์ ว่ามีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่อย่างไร เพื่อที่จะพิจารณาวินิจฉัยกรณีการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ รัฐมนตรีต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งกระทำการใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองโดยมิชอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรม หรือรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไปตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด ซึ่งเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) มาใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ และที่ ๗/๒๕๖๒ ได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นกรณีความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) เฉพาะกรณีตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๑) เท่านั้น โดยมีได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๘๖ ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสาม และมาตรา ๑๘๗ แต่อย่างใด ดังนั้น รัฐมนตรีซึ่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน



อยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และต้องนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ และมาตรา ๑๘๗ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีดังกล่าวด้วย โดยจะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นการเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี

สำหรับข้อกล่าวอ้างที่ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังเพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิใช่โทษทางอาญาสามารถกระทำได้ เช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคและเป็นผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงและทั้งสองกรณีดังกล่าว มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เขียนไว้ชัดเจนว่า ให้มีผลย้อนหลังได้ เพราะเป็นการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือขาดคุณสมบัติมาตั้งแต่เริ่มแรก แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ใช้บังคับไม่ได้บัญญัติกรณีการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้ คำวินิจฉัยทั้งสองดังกล่าวจึงเป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่เป็นกรณีเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต่างกัน จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกันได้

การที่มีบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ และครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ มีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนแสดงความคิดเห็นว่า ควรนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับด้วย ก็เป็นเพียงความเห็นของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนเท่านั้น มิใช่ความเห็นของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ อีกทั้ง ไม่ใช่มติของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพียงแต่มีการรับรองบันทึกการประชุมเท่านั้น ทั้งความเห็นนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในขณะที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร บันทึกการประชุมเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ หลังจากการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเป็นเวลา ๑ ปี ๕ เดือน เพราะหากมีความเห็นและประสงค์จะให้เกิดความชัดเจนว่า การเริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้นับตั้งแต่การเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยใด ก็ควรจะได้มีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ รวมทั้งบันทึกความมุ่งหมาย



และคำอธิบายประกอบรายการมาตราของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็มีได้ระบุให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่าเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่เมื่อใด มีการอธิบายในส่วนที่ว่าด้วยการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอื่นเป็นการระบุนิติการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไว้เท่านั้น

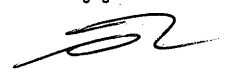
การที่ผู้ถูกร้องไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคราวได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ย่อมแสดงให้เห็นว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น จึงต้องนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันด้วย นั้น เห็นว่า การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยจะต้องยื่นภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขโดยย่อเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนด โดยมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง แต่ในวรรคสี่ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมภายในหนึ่งเดือนผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ การที่ผู้ถูกร้องไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เป็นการได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะต้องนำข้อยกเว้นดังกล่าวมาใช้ในการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ เพราะการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องจึงมีอาจรับฟังได้

สำหรับประเด็นว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง เนื่องจากดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ เห็นว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง แม้จะมีการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ๒ ครั้ง ในระยะเวลาที่ต่อเนื่องกัน แต่ต้องถือว่าในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่ละครั้งนั้นมีที่มาและกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คนละฉบับจึงมีผลทำให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง มีได้ต่อเนื่องกันตามนัยของกฎหมาย

หลักทั่วไปในการบัญญัติกฎหมายเป็นที่ยอมรับทั่วสากลว่า กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่มีต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐ โดยมีหลักการว่ากฎหมาย



จะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคตนับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไป ในกรณีมีเหตุจำเป็นที่จะให้กฎหมายมีผลย้อนหลังได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องระบุไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายนั้นว่าให้มีผลย้อนหลัง ตัวอย่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยจำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘ และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีกนับสิบฉบับต่างมีบทบัญญัติให้อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ โดยมีบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอยู่ก่อนตามพระราชบัญญัติฉบับก่อน อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับให้คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระและการนับวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี ให้นำบรมวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับก่อนด้วย จึงเป็นบทบัญญัติให้ใช้บังคับมีผลย้อนหลังโดยระบุไว้อย่างชัดเจน ประการที่สอง ผลบังคับย้อนหลังที่ระบุไว้ชัดเจน นั้น ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม ดังนั้นหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีได้มีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้รวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจน แต่ในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นำบรมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ กำหนดไว้แต่เพียงว่านายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นำบรมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง การที่บัญญัติว่า “ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่” จึงย่อมความเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นำบรมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย จึงไม่อาจตีความเกินไปกว่าเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดจนกระทบต่อบุคคลผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอดีต เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีแตกต่างจากการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หลายประการ ดังนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแปดปีย่อมความถึงนายกรัฐมนตรีที่ได้มาตามวิธีการและกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น ไม่อาจหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเหตุที่การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ถูกร้อง



ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กับการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความแตกต่างกัน การเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังกล่าว จึงไม่ผูกพันที่จะอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง จึงมิได้บัญญัติยกเว้นมาตรา ๑๗๐ วรรคสองไว้ ในส่วนมาตรา ๑๖๐ กำหนดเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั้น เป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีหรือต้องไม่มีก่อนที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนั้น ๆ หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งต้องไม่มีอันเป็นลักษณะต้องห้ามก็ย่อมจะต้องบัญญัติไว้กับลักษณะต้องห้าม เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแปดปีไว้ ในลักษณะต้องห้ามก็ย่อมหมายความว่ารัฐธรรมนูญไม่มีความมุ่งหมายให้นำเรื่องการจำกัดระยะเวลาแปดปีไปใช้กับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” โดยลักษณะบทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติที่ใช้เพียงชั่วคราว มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อความต่อเนื่องของสถาบันและบุคคลที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิม ให้เป็นสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพียงเท่านั้น ไม่มีความหมายมากไปกว่านั้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงเป็นเพียงการบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิมเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อมิให้เกิดการว่างเว้นคณะรัฐมนตรีซึ่งมีความสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในบทหลักตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้วเท่านั้น หากบทเฉพาะกาลมีความมุ่งหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะก็จะมีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีเดิม ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ว่าจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ ซึ่งเป็นบทหลักของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้บทบัญญัติในเรื่องกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งแปดปีนั้น เป็นสิ่งที่จะใช้กับ



นายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับก็จะต้องบัญญัติไว้เช่นเดียวกับในเรื่องลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามบทหลักของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และเมื่อนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐
วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗
(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๑๕๙ ง วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗) ต่อมา
วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้
รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลัง
การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
ในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ต่อมาภายหลัง
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มีพระบรมราชโองการ

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๔๘ ง วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๒) และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันมา จนถึงปัจจุบัน

กรณีมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ เห็นว่า

การที่บ้านเมืองอยู่ได้โดยปกติสุขมีความสงบเรียบร้อย มิใช่เป็นเพราะการบังคับใช้กฎหมาย แต่เพียงอย่างเดียวซึ่งมีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หากต้องอาศัยสำนึกที่ดี (good conscience) จริยธรรม (moral) และสิ่งที่พึงประพฤติปฏิบัติ (tradition) ซึ่งมีผลควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ด้วย หลายเรื่องที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรม (not illegal but it is wrong or immoral) ก็ไม่ควรทำ เช่น การพูดเท็จอันเป็นต้นเหตุแห่งการปิดบังหรือบิดเบือนความจริงทั้งหมด แม้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ความผิดตามกฎหมาย แต่ผู้ที่มีจริยธรรมหรือมีจิตสำนึกที่ดี แม้รู้ว่าไม่ผิดกฎหมายก็จะไม่ทำ ยิ่งหากเป็นผู้นำหรือผู้ที่มีตำแหน่งระดับสูงเป็นที่เชื่อถือของประชาชน ยิ่งต้องประพฤติปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่คนทั่วไป

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีรากฐานมาจากหลักนิติรัฐย่อมมีขึ้นเพื่อนำมาใช้อย่างเป็นกลาง และเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ เห็นได้จากพระราชปรารภที่ว่า นับแต่ได้มีการ "...พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจหรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่...ให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่าง

ไปจากเดิมให้ได้ผล...” ข้อความตามพระราชปรารภนี้มีความมุ่งหมายไปที่ “ผู้ใช้อำนาจ” หรือผู้บริหารที่ “เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง” มิได้มุ่งหมายไปที่ “บุคคลธรรมดา” หรือประชาชนโดยทั่วไป ที่มีได้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้บัญญัติกฎหมายให้ประชาชนปฏิบัติกิติ ฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจในการ บังคับใช้กฎหมายกิติ ศาลผู้พิจารณาตัดสินลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนจริยธรรมหรือกฎหมายกิติ ต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนบัญญัติขึ้น (ฝ่ายนิติบัญญัติ) บังคับใช้ (ฝ่ายบริหาร) และตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิด (ฝ่ายตุลาการ) เพราะหากผู้มีอำนาจเหล่านี้ไม่ประพฤติ ปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีมีจริยธรรมในการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่กลับกระทำตนฝ่าฝืนกฎหมายเสียเอง แม้เป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น กระทำการหรือใช้ถ้อยคำหยาบคายในที่สาธารณะ เมมาแล้วขับแต่ไม่ยอมเสีย ค่าปรับ หรือหลีกเลี่ยงการรับโทษหรือตีความกฎหมายเข้าข้างตัวเองหรือพวกพ้อง ไม่มีคุณธรรมและ จริยธรรม จะบัญญัติกฎหมาย บังคับใช้และตัดสินโทษผู้กระทำความผิดโดยสนิทใจได้อย่างไร ทั้งเป็นเหตุ ให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมและอาจประพฤติตนตามอย่างคือไม่มีจริยธรรม ไม่เคร่งครัด ปฏิบัติตามกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรบัญญัติขึ้น ต่อต้านการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาล ไม่เชื่อมั่น และไม่ยึดถือกับผลของคำพิพากษาของศาล ย่อมเป็นเงื่อนไขให้เกิดความขัดแย้ง ไม่สงบสุข ไม่มั่นคง จนอาจลุกลามเกิดวิกฤติของบ้านเมืองได้ ผู้มีอำนาจดังกล่าวทั้งหลายจึงควรประพฤติปฏิบัติตนอย่างเคร่งครัด ให้เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ “จริยธรรมนำกฎหมาย หรือเคร่งครัดตน ผ่อนปรนคนอื่น” มิใช่เคร่งครัด คนอื่น ผ่อนปรนตนเองเพื่อจะได้บรรเทาหรือระงับวิกฤติศรัทธาของประชาชนที่มีต่อจริยธรรม กฎหมาย และผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในบ้านเมืองลงได้บ้าง

อนึ่ง การไม่อดทนที่จะเคารพกติกา เปลี่ยนแปลง “สัญญาประชาคม” อยู่เรื่อย ๆ ทำให้ คนทั้งหลายขาดศรัทธาในการเคารพสัญญานั้น ๆ

กรณีตามคำร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าขั้นแรกต้องแยกประเด็นระหว่าง การกำหนดวาระ ผู้ดำรงตำแหน่ง (a term limit) ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมการใช้อำนาจโดยระยะเวลากับการเข้าสู่ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. การกำหนดวาระผู้ดำรงตำแหน่ง (a term limit) สำหรับผู้บริหารระดับสูงของรัฐเพื่อมิให้ มีการสร้างอิทธิพลนั้นปรากฏมากขึ้นตามลำดับตลอดระยะเวลากว่า ๒๐ ปีที่ผ่านมา การมีกฎหมายออกมา เพื่อกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจนเป็นที่ประจักษ์ดังจะเห็นได้หลายกรณี เช่น (๑) ข้าราชการพลเรือน ที่มีตำแหน่งบริหารให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนไม่ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดีวติดต่อกันเป็นเวลานานเกิน ๔ ปี (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๐) หรือ (๒) กำหนดวาระ

การดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้เคยมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านคราวละ ๕ ปี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้คราวละ ๓ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน ๒ วาระไม่ได้ (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘) หรือการกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๒๒๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินก็เช่นกัน (มาตรา ๒๒๙) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๓๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๓๙) ศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีวาระดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๒๐๗) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดเป็นลำดับมาเช่นนี้ชี้ให้เห็นแนวโน้มของรัฐธรรมนูญที่จะสร้างแนวปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นมาเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ และเมื่อใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบันผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวมาตามรัฐธรรมนูญก่อนก็ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้

๑.๑ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งอยู่บนหลัก “สัญญาประชาคม” โดยถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง กล่าวคือการปกครองต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงภายในเวลาที่กำหนด (ตามวาระ) การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนทั้งแนวทางการเมืองและการดำรงตำแหน่งใหม่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีอันเป็นการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันจะมีผลต่อประชาชนในอนาคตเป็นระยะ ๆ ไปไม่ผูกขาดหยุดนิ่งกับคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ในทางประวัติศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกาการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๒ วาระ ๆ ละ ๔ ปี กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติโดย George Washington ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกาที่ทำตนเป็นตัวอย่างโดยไม่ลงเลือกตั้งในวาระที่ ๓ (This suggested that two terms were enough for any president Washington’s two-term limit became the unwritten rule for all Presidents.) ซึ่งต่อมา Thomas Jefferson และประธานาธิบดีคนอื่น ๆ ก็เดินตามแนวทางนี้ทำให้เกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมาว่า ผู้นำของสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในตำแหน่งเพียง ๒ สมัยเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้นำผูกติดกับการใช้อำนาจในตำแหน่งประธานาธิบดีมากเกินไป โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรมาบังคับ แต่เป็นจริยธรรมของผู้นำและมารยาทที่ดีทางการเมืองที่ทำเป็นตัวอย่างจนเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมากกว่า ๑๕๐ ปี กระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๓๓ เมื่อประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt

เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีได้ฝ่าฝืนธรรมเนียมดังกล่าวโดยดำรงตำแหน่งยาวนานถึง ๔ สมัย รวม ๑๖ ปี (เนื่องจากเกิดสงครามโลก) จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒๒ ขึ้น เพื่อบัญญัติธรรมเนียมปฏิบัติว่าด้วยการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ อันเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒๒ (22nd Amendment to The United State Constitution in 1951 ; two-Term Limit on Presidency) ที่ได้รับการให้สัตยาบันมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๕๑

๑.๒ การกำหนดการจำกัดระยะเวลาดำรงตำแหน่งเฉพาะของนายกรัฐมนตรีก็มีใช้เป็นเรื่องใหม่ ที่ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หากแต่มีบัญญัติไว้ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในมาตรา ๑๗๑ วรรคท้าย มาแล้ว

กรณีของผู้ถูกร้องเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปัจจุบันมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เรื่องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไม่เกิน ๘ ปี จะนำมาใช้อย่างไร การตีความกฎหมายต้องประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเจตนารมณ์ (the letter and spirit) การค้นหาเจตนารมณ์อาจได้จากพระราชปรารภหรือความคิดเห็นผู้ร่าง แต่เจตนารมณ์ของผู้ร่างก็ไม่ถือเป็นเด็ดขาดคือต้องตีความตามความหมายลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติที่ปรากฏเอง (a text must speak for itself) ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกันแล้วพบว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในเรื่องนี้ คือ “ควบคุมและจำกัดอำนาจ” ของผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายทุกฝ่ายเพื่อไม่ให้เกิดการ “ผูกขาดอำนาจในทางการเมือง” ดังเช่นที่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพื่อการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหารอำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม

ตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่

เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)”

มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” (ได้แก่ ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง คือ ครบวาระ ๘ ปี)

มาตรา ๒๖๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรี ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ รวมถึงมิให้นำการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีด้วยเหตุบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสองที่บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แต่อย่างใด และไม่ปรากฏบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญที่ยกเว้นมิให้ใช้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่แก่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่ประการใด

๑.๓ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายกรัฐมนตรีระบุแตกต่างไปจากคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาเพราะต้องรับผิดชอบร่วมกันตามวาระของนายกรัฐมนตรี

อยู่แล้ว ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา องค์การอิสระอื่น ๆ ต่างมีกำหนดวาระไว้ทั้งสิ้น และบางตำแหน่งห้ามเป็นซ้ำ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจรัฐที่สำคัญจึงต้องมี บทบัญญัติและกำหนดเงื่อนไขเอาไว้โดยเฉพาะ แตกต่างจากตำแหน่งอื่น ๆ ประโยคที่ว่า “ต้องพ้นจาก ตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐” หมายความว่าต้องพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๗๐ ทั้งมาตรา เป็นหลัก ในกรณีนี้หมายถึงมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง คือเมื่อครบวาระ ๘ ปีชัดเจนแล้ว ส่วนใดเป็น ข้อยกเว้นไม่นำมาใช้มาตรา ๑๗๐ ก็ได้บัญญัติยกเว้นไว้อย่างชัดเจนละเอียดลอบคือระบุเฉพาะ (๓) (๔) และยี่งั้น (๕) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) ... และยี่งั้นที่จะยกเว้น ในมาตรา ๑๗๐ (๕) อีกครั้งเพียงเท่านั้น มิได้ระบุยกเว้นมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ไว้เลย จึงชี้ให้เห็น อย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ประสงค์จะยกเว้นมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ให้ จึงต้องนำมาบังคับใช้ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอย่างเคร่งครัด

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นเฉพาะเจาะจงโดยระบุเป็นอนุมาตรา ๆ ไป จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองนี้ กำหนดไว้อย่างตั้งใจ ในรายละเอียดอย่างยิ่งโดยกำหนดลักษณะต้องห้ามและข้อยกเว้นไว้โดยเฉพาะเจาะจงลงไปในแต่ละอนุมาตรา ดังนี้ การไม่ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง จึงเป็นความมุ่งหมายตามบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์ อักษรที่มีความหมายในตัวเอง (a text speaks for itself) อย่างแท้จริง การบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง เป็นการย้ำถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นจะเห็นได้ว่า ทั้ง ๆ ที่มีมาตรา ๑๕๘ วรรคสองอยู่แล้ว ยังต้องบัญญัติ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ไว้ยืนยันอีก แสดงถึงเจตจำนงของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จะไม่บัญญัติยกเว้น มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ไว้ เจาะจงยกเว้นเฉพาะเพียงบางอนุมาตราเท่านั้น

หากไม่ต้องการให้ใช้บังคับก็ควรเขียนยกเว้นไว้ให้ชัด ดังที่บัญญัติยกเว้นเฉพาะอนุมาตราต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว

๑.๔ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัด ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้นมิได้ใช้กับรัฐมนตรีเพราะ มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวนานเกินไป ทั้งนี้เนื่องจาก นายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญและมีอำนาจสูงสุดของฝ่ายบริหารในการบริหาร ราชการแผ่นดิน หากให้มีการดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลานานโดยไม่มีการจำกัดระยะเวลาหรือวาระไว้ ย่อมมีโอกาที่จะใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำ มีการขยายอิทธิพลและเครือข่าย ทางการเมือง ด้วยอำนาจทางบริหารที่นายกรัฐมนตรีสามารถโยกย้ายข้าราชการได้ทุกระดับทุกกระทรวง

ทบวง กรม เพื่อสร้างรากฐานอำนาจไว้กับตนและพวกพ้องของตน ยิ่งอยู่นานก็จะยิ่งสามารถสร้างรากฐานพรรคพวกของตนเองได้มากขึ้นมั่นคงขึ้นอันนำไปสู่การผูกขาดอำนาจแทรกแซงการทำงานของข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนการสรรหาบุคคลเข้าสู่องค์กรอิสระต่าง ๆ อันทำให้การมีส่วนร่วมและโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดความสมดุลของประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมถูกปิดกั้น จึงเห็นได้ว่าการอยู่ในตำแหน่งและใช้อำนาจนานจนมีรากฐานมั่นคงนานเกินไปทำให้เกิดการยึดมั่นในตัวบุคคลเป็นผลให้กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยถูกทำลายลงในที่สุด กลายเป็นการนำพาประเทศชาติไปสู่ระบอบอำนาจนิยมด้วยการยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการประชาธิปไตยที่ต้องมีการหมุนเวียนเปลี่ยนไปได้ อันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤติทางการเมืองขึ้นได้

นอกจากนี้ระบบรัฐสภาที่มีผู้นำเข้มแข็งนั้น นายกรัฐมนตรีมีบทบาทและอำนาจมากคือนอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั่วประเทศมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีอำนาจเสนอพระราชกำหนดกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา ประกาศภาวะฉุกเฉิน ฎอัยการศึกและให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจควบคุมถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ซึ่งก็เริ่มปรากฏแล้ว เช่น การออก “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. ๒๕๖๒” และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ออกระเบียบกระทรวงกลาโหมเทียบนายทหารยศพลตรีเท่ากับอธิบดีซึ่งตำแหน่งเหล่านี้หากดำรงตำแหน่งเกิน ๕ ปี ก็จะสามารถมีคุณสมบัติเป็นองค์กรอิสระได้ทุกองค์กรแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะข้าราชการพลเรือนถูกจำกัดไว้ให้เป็นอธิบดีได้ไม่เกิน ๔ ปี ดังนั้น จึงอาจคาดได้ว่าภายใน ๑๐ ปี นายพลเหล่านี้จะกลายเป็นกรรมการในองค์กรอิสระได้ทั้งหมดรวมทั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย หรือกรณีที่รัฐบาลเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ บังคับให้ผู้ที่ไม่เสียค่าปรับตามใบสั่งจราจรจะต่อทะเบียนรถไม่ได้ ซึ่งเป็นการบังคับโทษโดยผลการของฝ่ายบริหารเองโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งมีผู้คัดค้านจำนวนมากรวมทั้งความเห็นแย้งจากคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยเพราะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงมิได้ถูกเสนอเข้าพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร (ตามที่ปรากฏเป็นข่าวเป็นที่รับรู้ทั่วไป) แต่ผู้ถูกร้องกลับใช้อำนาจออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๔/๒๕๖๐ แก้ไขพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังกล่าวโดยไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อันแสดงการเริ่มต้นในการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่เป็นไปตามปกติทางรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เป็นตัวอย่างของการที่ทำให้นายกรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองที่ผูกขาดอำนาจจะมีการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่เคารพกระบวนการตามรัฐธรรมนูญจนถึงขั้นอาจมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือต่อไปอาจบัญญัติ

กฎหมายขยายระยะเวลาเพิ่มอำนาจให้ตนเองและตัดโอกาสประชาชนที่จะใช้สิทธิใช้เสียงทางการเมืองไปในที่สุด การจำกัดระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความมั่นคงและความมีเสถียรภาพในทางการเมือง เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ให้เข้ามาตรวจสอบเปลี่ยนแปลงทบทวน สิ่งต่าง ๆ ที่ผู้มีอำนาจอยู่ก่อนทำไว้ได้ มิให้สร้างฐานอำนาจทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจในการโยกย้าย ให้คุณให้โทษข้าราชการประจำ ทหาร ตำรวจ และหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนแทรกแซงองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๑.๕ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อครบ ๘ ปี ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ก็ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) ที่เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องนำมานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงต้องนับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวรวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย

ในส่วนข้อที่ว่านายกรัฐมนตรีตามวรรคท้ายของมาตรา ๑๕๘ ต้องเป็นนายกรัฐมนตรีที่มา ตามเงื่อนไขในวรรคสองและวรรคสามของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคแรก ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามลำดับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้...” จึงเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง ก็คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสาม ก็คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตามความในมาตรา ๒๖๓ วรรคแรก นั้นเอง (ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา ๑๕๘ วรรคสองและวรรคสาม) แต่ก็ถือว่าถูกต้อง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับความในมาตรา ๒๗๙ วรรคท้าย ได้บัญญัติไว้ว่า “บรรดาการใด ๆ

ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้ง การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และ กฎหมาย” การดำเนินการและการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงได้รับการรับรองว่าเป็นการดำเนินการถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน

๑.๖ การจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้ การควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุด ของฝ่ายบริหารบรรลุผล บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไม่ใช่การกำหนดหลักการใหม่ แต่เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ การนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอีกเป็นการยืนยันความต่อเนื่องของ หลักการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน แต่หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็สามารถ พิจารณาโดยใช้มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” จึงอาจถือได้ว่าการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีปรากฏอยู่ในมาตรา ๕ ดังกล่าว แม้จะยังไม่เป็น “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข” อย่างแท้จริงก็ตามเพราะยังมิได้มีการนำมาปฏิบัติ แต่หากมองความเชื่อมโยงมาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติจำกัด ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมแสดงให้เห็นเป็นร่องรอยถึงการ เริ่มต้นหรือเจตจำนงในการก่อตั้ง “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” คือ “นายกรัฐมนตรีห้ามดำรงตำแหน่งเกินแปดปี” ทั้งนี้ร่องรอยแห่ง การริเริ่มประเพณีการปกครองดังกล่าวในที่นี้หมายถึง สิ่งทีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่เคยได้ บัญญัติเอาไว้แล้ว แต่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับต่อมา ในที่นี้หมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และเมื่อความดังกล่าวได้บัญญัติลงไว้อีกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งยังบัญญัติให้ชัดเจนขึ้นอีกว่า “ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่” จึงอาจถือได้ว่า หลักการจำกัดวาระแปดปีของนายกรัฐมนตรีในระบบการเมืองไทยมีการประกาศให้รับรู้ทั่วไปและมุ่งที่จะบังคับใช้อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาดังกล่าวย่อมจะตระหนักถึงการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของตนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีมาก่อนและต่อเนื่องตลอดมาอยู่แล้ว จึงมิใช่เรื่องการบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังแต่อย่างใด

๑.๗ เมื่อพิเคราะห์ตามพระราชปรารภกำหนดให้ศาลมีหน้าที่ตรวจสอบ “การใช้อำนาจรัฐ... และมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม... และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” ซึ่งการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๘ ปีของนายกรัฐมนตรีก็เป็นมาตรการหนึ่ง “...ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระบุไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ...ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงยังคงเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญที่มีมาก่อนอย่างไม่ขาดสายหรือสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

จากข้อความที่ว่า “ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่” นั้น ปัญหาตามกรณีของผู้ถูกร้องนี้ ก็คือการจำกัดระยะเวลาดังกล่าวจะนับรวมเอาระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้าที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือจะจำกัดขอบเขตหลังมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว หรือจะบังคับใช้ภายหลังที่มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในทางข้อเท็จจริงเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมทางการเมืองของสังคมไทยเอง จากการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นเวลายาวนานโดยอนุมานจากประสบการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นในการเมืองไทยว่าหากผู้ใดมีอำนาจสูงสุดทางการเมือง ผู้นั้นก็สามารถสร้างอิทธิพลและเครือข่ายอำนาจได้อย่างแข็งแกร่ง เครือข่ายอำนาจนั้นมีความคงทนยืนยาว แม้ว่าบางช่วงผู้นั้นอาจไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่อิทธิพลทางการเมืองก็ยังคงดำรงอยู่อย่างเข้มข้น และหากไม่ได้จำกัดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งเอาไว้ก็จะทำให้เกิดการใช้อิทธิพลผูกขาดอำนาจได้เป็นเวลายาวนานไม่จบสิ้น

ยิ่งไปกว่านั้นในเรื่องนี้หากพิจารณาเหตุผลของการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดวาระและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีการบัญญัติขึ้นมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังรักษากฎเกณฑ์นี้เอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับเกิดจาก “การลงประชามติ” อันแสดงถึงเจตนารมณ์ของปวงชนชาวไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ว่าต้องการให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีได้ไม่เกินแปดปี ดังนั้นผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลัง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา เมื่อได้ดำรงตำแหน่งตามที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ โดยชอบแล้วก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไปของประชาชนที่ได้ลงประชามติรับรองแล้วอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุนี้ การนับระยะเวลาการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงต้องนับตั้งแต่การเข้ามาดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ การนับเวลาเช่นนี้จะเป็นการเคารพเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่ได้ลงประชามติไว้เพื่อการสร้างบรรทัดฐานที่พึงประสงค์และเหมาะสมกันกับในยุคปัจจุบัน

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้แสดงให้เห็นอย่างมีนัยสำคัญว่าได้สืบทอดหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับได้แสดงเจตนารมณ์อย่างเดียวกันโดยผ่าน “การลงประชามติ” ว่าต้องการที่จะห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งยาวนานเกินกว่าแปดปี เพื่อมิให้อยู่ในอำนาจนานเกินไปจน “เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมือง” จึงต้องตีความในทางควบคุมอำนาจอย่างเคร่งครัด คือ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่ชัดเจนแล้ว ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งผ่านการลงประชามติยืนยันหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๘ ปี และไม่ได้ยกเว้นให้กับนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมาก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ จึงต้องนำระยะเวลาดำรงตำแหน่งก่อนรัฐธรรมนูญประกาศใช้มานับรวมเข้าไปด้วย ทั้งนี้ เพราะเป็นเรื่องคุณสมบัติหรือเงื่อนไขของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องควบคุมและจำกัดอำนาจนั่นเอง

เมื่อเจตนารมณ์ของการกำหนดวาระเป็นการควบคุมอำนาจมิให้ “เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมือง” จึงต้องตีความไปในทางควบคุมอำนาจ หากประสงค์จะไม่นำวาระ ๘ ปีมาใช้กับนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมาก่อน รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้ชัดเจนตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” มิใช่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม แสดงว่าใช้อำนาจได้” อันเป็นการส่งเสริมการใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจซึ่งตรงข้ามกับหลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมโดยสิ้นเชิง ดังนั้น เมื่อไม่ยกเว้นไว้ก็ต้องนำมาใช้ทันที

๒. การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ข้อพิจารณาต่อไปมีว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่มีมาก่อนนั้น อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

การเข้าดำรงตำแหน่งหรือที่มาของนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องของกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อใช้อำนาจซึ่งต้องพิจารณาตามข้อกฎหมาย ว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้นและตามข้อเท็จจริงว่าได้มีการใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแล้วหรือไม่

๒.๑ ในข้อกฎหมาย เมื่อพิจารณาพระราชปรารภประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง นี้ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๖ พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้น คณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบสี่นายอย่างมากยี่สิบสี่นายในการตั้งนายกรัฐมนตรีประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน บทบัญญัติทำนองนี้ได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่สอดคล้องกับมาตรา ๓ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่วางหลักไว้ในเบื้องต้นว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขเป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีอันเป็นการประสานอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และปวงชนชาวไทยเข้าด้วยกันซึ่งเป็นไปตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งประเทศไทยไม่เคยเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบอื่นใดเลยตลอดต่อเนื่องกันมาตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ดังนี้ เมื่อได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการจึงเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทุกประการติดต่อกันอย่างไม่ขาดตอนตลอดมา ถูกต้อง ครบถ้วน ตามข้อกฎหมายทุกประการ

๒.๒ ในข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ชัดเจนและรับรู้กันทั่วไปว่า เมื่อผู้ถูกร้องได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการได้มีบทบาทและใช้อำนาจหน้าที่บริหารประเทศตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เช่น เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการใช้อำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั้งประเทศ บริหารราชการ

แผ่นดิน ที่เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารรับเงินเดือนและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในฐานะนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจออกพระราชกำหนดซึ่งเป็นการตรากฎหมายสำคัญโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา นอกจากนี้แล้วการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองของผู้ถูกร้องในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ นั้น ผู้ถูกร้องไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “...ถ้าพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ภายในหนึ่งเดือน ผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน... แต่ไม่ต้องห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน” ซึ่งโดยข้อเท็จจริงผู้ถูกร้องได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไม่เปิดเผย แม้จะมีการร้องขอจากสาธารณะ โดยให้เหตุผลว่า ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจเปิดเผย นั้นหมายความว่าผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีมาก่อนแล้ว และดำรงตำแหน่งต่อ ทำให้ได้ประโยชน์ตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งมีได้มีฐานะเดียวกันกับพระราชบัญญัติทั่วไปแต่เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดโดยตรงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนประกอบของรัฐธรรมนูญไม่เหมือนพระราชบัญญัติทั่วไปที่แยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันว่าต้องนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งแรกตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ “รวมกัน” เข้าไปด้วย จึงถือว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้ถูกร้อง ทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมายถูกต้องต่อเนื่องกันมาโดยตลอดแล้วและเมื่อมีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยชอบอย่างเป็นทางการแล้วและได้มีการใช้อำนาจบริหารประเทศตามความเป็นจริงระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งจึงต้องเริ่มนับทันที ยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญใหม่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ ยิ่งทำให้เห็นว่า หากมีการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาเป็นระยะเวลา ๘ ปี แล้วไม่ว่าดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แสดงว่าไม่ต้องการให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญใหม่นี้อีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าผู้ถูกร้องได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ต่อมาผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้และถือเป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๔ และต่อมาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ นับแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ โดยดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันมา

นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

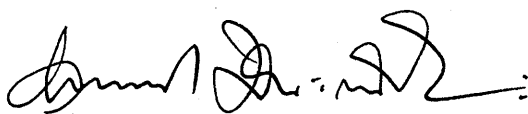
ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้วความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

ตามที่ได้แสดงให้เห็นเป็นลำดับมาจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะพิจารณาจากหลักนิติรัฐ บทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ในการลงประชามติของประชาชนชาวไทย ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบกับบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๕๐๐ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ อันเป็นเอกสารราชการที่บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรความว่า “...แม้ว่าจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ก็สามารถับรวมระยะเวลาดังกล่าวรวมกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งเมื่อับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีระยะเวลาไม่เกินแปดปี...” รายงานการประชุมนี้ได้มีการรับรองโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่น จึงเป็นเอกสารราชการที่เชื่อถือได้ยิ่งกว่าถ้อยคำของพยานบุคคลในเวลาต่อมา ซึ่งอาจหลงลืมหรือผิดหลงไปได้ มิฉะนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมหรือรับผิดชอบในการทำรายงานการประชุมนี้อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๒ ในเรื่องเจ้าพนักงานทำหรือรับรองเอกสารอันเป็นหลักฐานที่มุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จได้ ซึ่งต่อมารายงานการประชุมนี้ได้นำมาจัดทำเป็นหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” หน้า ๒๗๔ - ๒๗๕ ที่มีข้อความว่า “...การกำหนดระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวเกินไป อันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤตทางการเมืองได้” แล้ว มีข้อความสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่าวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องนั้นเริ่มต้นขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และครบวาระ ๘ ปี ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ... ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่...” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่ตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสามบัญญัติให้นำมาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสองโดยอนุโลม อย่างไรก็ตามสถานะของการเป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินต่างจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแม้จะมีเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง “โดยอนุโลม” คือเท่าที่นำมาใช้ได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) คือครบ ๘ ปี ตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง จึงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๑๖๘ ดังนี้แม้ผู้ถูกร้องจะพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่แต่ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามความในมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) โดยไม่นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งตามความในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ แต่ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑)



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐
วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูล
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบ พึงได้ว่า พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง)
ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗
ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีเรื่อยมา จนได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และต่อมาเมื่อมีรัฐสภาชุดแรกได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล
ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน
๒๕๖๒ เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่
๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ ซึ่งผู้ถูกร้องได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ได้กำหนดเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวและเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑” วรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย” ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยบัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งนั้น เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการมุ่งควบคุมอำนาจของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อันเป็นคุณค่าของรัฐธรรมนูญซึ่งมีความสำคัญไม่ต่างจากการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยแต่อย่างใด โดยอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย อันเป็นอำนาจสูงสุดของปวงชนชาวไทย กล่าวคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน ยกตัวอย่างเช่น มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศอันเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารอันเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นระยะเวลาอันยาวนานจนมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาหรือวิกฤตทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ ระบอบการปกครอง และการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เนื่องจากการผูกขาดอำนาจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต

ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการใช้อำนาจโดยไร้ธรรมาภิบาล รวมไปถึงปัญหาการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ โดยปัญหาดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน นอกจากนี้การผูกขาดอำนาจดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการสะสม อำนาจอยู่ที่ตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง แต่เพียงผู้เดียวหรือแต่เพียงกลุ่มเดียว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของประเทศไทยตามระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจดังกล่าวโดยไร้ธรรมาภิบาลหรือมีลักษณะ เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในการบั่นทอนและทำลายกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อันเป็น หลักการพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การใช้อำนาจ ดังกล่าวแทรกแซงกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนใช้อำนาจดังกล่าว ในการทำลายระบบถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ หากไม่มีการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอำนาจจากทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ หรือการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลทำให้การปกครองในระบบรัฐสภา ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยเสื่อมถอย จนอาจมีลักษณะ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีเจตนารมณ์ในการป้องกันปัญหาหรือวิกฤต ทางการเมืองดังกล่าว โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยกำหนดให้บุคคลจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้ว เกินกว่าแปดปีมิได้ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม แต่มิให้นำรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นมาตรการจำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจทางการเมือง ของฝ่ายบริหารโดยไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของการตรวจสอบในระบบรัฐสภา ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการการจำกัดวาระและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นกลไก ของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ดังนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล หากแต่เป็นการกำหนดเพื่อให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการมุ่งควบคุมอำนาจของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ หากรัฐธรรมนูญไม่ป้องกันการผูกขาดอำนาจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาซึ่งส่งผลกระทบโดยตรง ต่อประโยชน์ของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมไปถึง ระบอบการปกครองของประเทศไทย อย่างมีนัยสำคัญ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันการผูกขาดอำนาจบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของปวงชนชาวไทยในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคล มิได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หากแต่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการบัญญัติบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในลักษณะที่แปลกใหม่และแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบทำให้ระบบรัฐสภาของประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ผิดแผกแตกต่างไปจากระบบรัฐสภาแบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster system) อย่างสิ้นเชิง อันเป็นผลทำให้ดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารปรากฏในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจน้อยลงในเชิงเปรียบเทียบ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังส่งผลทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในลำดับที่หนึ่งของระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมีฐานะสำคัญละม้ายไปทางผู้ได้รับเลือกตั้งในระบบประธานาธิบดีมากกว่าการเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาแบบเดิมซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เลือกนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้พยายามแก้ไขผลกระทบจากระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองดังกล่าวที่นำมาสู่การมีฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก อันส่งผลทำให้กลไกการตรวจสอบในระบบรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” เพื่อวางเงื่อนไขให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระหรือแปดปี ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสากลเกี่ยวกับการจำกัดวาระหรือระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม อันเป็นการสร้างหลักประกันว่าการปกครองในระบบรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก จะไม่เกิดเหตุการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลครอบงำพรรคการเมืองฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจดังกล่าว ภายใต้ความมุ่งหมายเดียวกันนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงหลักการดังกล่าวไว้ โดยได้เพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนับระยะเวลามากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้ดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลดังกล่าว แล้วจะเกินแปดปีมิได้ โดยได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง จะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อันเป็นการตอกย้ำความสำคัญของเจตนารมณ์ดังกล่าวที่มีอยู่ตลอดมานับแต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ผ่านการรับรองจาก ปวงชนชาวไทยผ่านการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๖๐ อันมีลักษณะเป็นการยอมรับหลักการดังกล่าวโดยมติมหาชน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้ง ทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับ แก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้น จากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ มาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการ ดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลเพื่อให้ การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยไม่สะดุดหยุดลง มีผลให้สถานะความเป็นรัฐมนตรี ของบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายใต้หลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีความสมบูรณ์โดยต่อเนื่อง โดยวรรคสองได้กำหนดเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยการพ้นจากตำแหน่งย่อมเป็นไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้นำมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้น มาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เท่านั้น แต่ทั้งนี้ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง มิได้บัญญัติยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง กล่าวคือ ความเป็นรัฐมนตรี ของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อดำรงตำแหน่งครบกำหนดเวลาแปดปีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แต่อย่างไร

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง รวมไปถึงการที่เจตนารมณ์ดังกล่าวผ่านการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบจากปวงชนชาวไทย และบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ประกอบกันแล้ว เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจบริหารในทางการเมืองยาวนานจนเกินไป อันจะเป็นต้นเหตุของวิกฤตทางการเมืองเช่นที่เคยปรากฏมาแล้ว ย่อมต้องถือเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปว่า แม้บุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีได้มีที่มาตามวิธีการของรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ว่าจะมีที่มาจากระบวนการเข้าสู่อำนาจฝ่ายบริหารในลักษณะใด แต่บุคคลนั้นได้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ถูกรับรองการดำรงตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลง จึงต้องนับรวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยผู้กร้องเข้าใช้อำนาจบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญเรื่อยมาจนได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และต่อมาเมื่อมีรัฐสภาชุดแรกได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ผู้กร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้กร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องเรื่อยมานับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน โดยการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้สิ้นสุดหรือขาดตอนแต่อย่างใด ผู้กร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเป็นระยะเวลาเกินกว่าแปดปี ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้กร้องจึงสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้กร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้กร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม กำหนดให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลมเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้กร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้น จึงต้องนำรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องโดยอนุโลมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย...ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่ออภีการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจากตำแหน่ง” ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้กำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวถูกนำมาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องโดยอนุโลมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องสั่งให้ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป ทั้งนี้ เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ความสิ้นสุดดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐...”

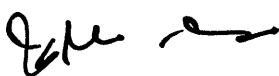
ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ผู้ถูกร้องจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไปได้ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก (๔) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา ๑๔๔” และมาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (๑) ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) (๒) หรือ (๓) ให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ (๒) ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๔) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้” โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง... (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง...” และ มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๑) ติดยาเสพติดให้โทษ (๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต (๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ (๔) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๖ (๑) (๒) หรือ (๔) (๕) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (๖) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล (๗) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (๘) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ (๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๑๐) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน (๑๑) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง (๑๒) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง (๑๓) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (๑๔) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี (๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ (๑๖) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (๑๗) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (๑๘) เคยพ้นจากตำแหน่ง

เพราะเหตุตามมาตรา ๑๔๔ หรือมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม” เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากดำรงตำแหน่งครบกำหนดเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) จึงมิใช่กรณีที่ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) แต่ทั้งนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาแปดปี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบถ้วนตามกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ และผู้ถูกร้องไม่อาจอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งได้



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐
วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง (Term Limits) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีวัตถุประสงค์
เพื่อป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจอธิปไตย โดยถือเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการสืบทอดตำแหน่ง
การใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งอาจนำไปสู่ความเป็นเผด็จการ ทั้งนี้ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว
ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กรณีต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ
ประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒๒ ค.ศ. ๑๙๕๑ บัญญัติไว้อย่างชัดเจน
ให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ รัฐธรรมนูญ
ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. ๑๙๘๒ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ ค.ศ. ๒๐๑๘ บัญญัติให้
ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน ๕ ปีเช่นเดียวกับสภาผู้แทนประชาชน
แห่งชาติ รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ บัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์
ดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปีและจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส
ค.ศ. ๑๙๕๘ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๘ บัญญัติให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี
และจะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระ เป็นต้น ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง
ดังกล่าวมีปรากฏในประเทศที่ปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบ

กึ่งรัฐสภา – กึ่งประธานาธิบดี (Semi - Presidential System) สำหรับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศคิวบา ค.ศ. ๒๐๑๙ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยสภาประชาชนแห่งชาติตามข้อเสนอของประธานาธิบดีโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และรัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๑๕ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปีเช่นเดียวกันกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติและจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน ๒ วาระ เป็นต้น กรณีประเทศไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้ง และมาตรา ๒๐๑ วรรคสอง บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า ๘ ปีมิได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน ๘ ปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๕๘ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗

(๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย

ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

มาตรา ๒๖๔ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)

การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย

ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวาระและการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมีทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นบทถาวรและบทเฉพาะกาล บทถาวรเป็นบทหลักโดยหากพิจารณา

ตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๑๕๙ และมาตรา ๑๗๐ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กระบวนการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเกิน ๘ ปีมิได้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและวิธีการ แนวทางการเสนอชื่อรวมถึงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวและความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ส่วนบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นให้ใช้เฉพาะในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งหรือเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเชื่อมโยงให้เกิดความต่อเนื่องและป้องกันมิให้เกิดสุญญากาศในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริการสาธารณะระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ถูกลบเลิกและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากบทถาวรหรือบทหลักของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการ คุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม วิธีการและแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน จะต้องบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาลเป็นสำคัญ หลักสำคัญของบทเฉพาะกาลต้องยึดหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย (das Prinzip der Klarheit der Rechtsnormen) ซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักความมั่นคงของกฎหมาย กล่าวคือ หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายเป็นหลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนอย่างเพียงพอและต้องบัญญัติถึงหลักการทั่วไปที่จะต้องให้เข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายได้อย่างชัดเจนตามประเด็นวินิจฉัย พิจารณาได้ ดังนี้

๑. ประการแรก บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติขึ้นตามหลักความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามรวมถึงการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีเท่านั้น เพื่อมิให้ขัดกับ

บทถาวรที่เป็นบทหลัก แต่มิได้บัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ หากบทเฉพาะกาลให้นับรวมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้องไม่เกิน ๘ ปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว บทเฉพาะกาลต้องบัญญัติให้มีความชัดเจน ตามหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๖ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙๖ พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๘๗ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๗๙ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๘๑ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ ที่บัญญัติให้นับรวมวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี คณบดี ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกเข้ากับ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับใหม่ด้วย เป็นต้น

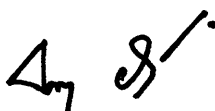
๒. ประการที่สอง ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า การเริ่มนับรวมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้อง จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด ด้วยบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติ อย่างชัดเจนว่าวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อใด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ถูกยกเลิกสิ้นผลไปแล้ว โดยให้ใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แทน ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ตามหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle) ที่เป็นพื้นฐานในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยเป็นหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบและเป็นเครื่องมือที่ใช้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง ของการปฏิบัติราชการในการบริหารราชการแผ่นดินและถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่ใช้บังคับ ในสังคม ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติการเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไว้ การเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีต้องเริ่มนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตามหลักกฎหมายทั่วไปคือวันที่ ๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

๓. ประการสุดท้าย ตามข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง กรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ เป็นกรณีการขัดกันแห่งผลประโยชน์และลักษณะต้องห้าม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๒ เป็นกรณีการกระทำอันเป็นลักษณะต้องห้าม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ เป็นกรณี

พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคการเมือง จึงส่งผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองตามกฎหมาย โดยมีใช้โทษทางอาญาที่มีผลย้อนหลัง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นกรณีการกระทำอันเป็นลักษณะต้องห้าม และส่วนการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของกฎหมายที่แตกต่างกัน

ดังนั้น ด้วยเหตุผลตามหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้อง จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ เนื่องจากผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยรัฐมนตรีดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยกเว้นตามที่ได้ยกเว้นไว้แล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ภายในหนึ่งเดือน ไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ แต่ไม่ห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาเกินกว่าแปดปีนับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ หากให้ผู้ถูกร้องยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของบรรดาคำสั่งและข้อสั่งการต่าง ๆ ในนามนายกรัฐมนตรีรวมถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกอนิตีสัมพันธ์ต่าง ๆ ในนามของรัฐบาลและการลงนามในพันธกรณีระหว่างประเทศที่อาจจะมีขึ้น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า ไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มารวมกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ตามผลของบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้ โดยผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ มีเจตนารมณ์ให้รวมไปถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดไปแล้ว ต้องมีบทบัญญัติโดยแจ้งชัดว่าให้รวมถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นก่อนนี้ด้วย หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติอีกวรรคหนึ่งเป็นวรรคที่ห้า เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ จึงหมายถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวอ้างตามคำร้อง ต่างประเด็นกับกรณีของผู้ถูกร้อง การดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้องไม่ขัดกับหลักมาตรฐานสากล และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ การเปิดเผยบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แตกต่างกัน และมีเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกัน ไม่อาจนำมาพิจารณาเป็นเรื่องเดียวกันได้ และเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นหรือศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญนี้ ข้อเท็จจริงที่รู้กันทั่วไปของประชาชนกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาตามกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” และมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปี ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไว้หลายฉบับ รวมทั้งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและเป็นฉบับชั่วคราวก็ตาม ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร บัญญัติไว้ทั้งสิ้น มีเพียงครั้งเดียวเมื่อปี ๒๕๑๙ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาจากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้แต่งตั้งเท่านั้น ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามข้างต้นตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปี ๒๕๔๙ มิได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่ามีวาระอย่างไร จึงเป็นไปตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยส่วนใหญ่กำหนดระยะเวลา ๔ ปี มีเพียงปี ๒๔๙๕

ถึงปี ๒๕๐๑ กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๕ ปี ต่อมาเมื่อปี ๒๕๕๐ ถึงปี ๒๕๕๙ มีการบัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” โดยเป็นหลักการขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก แต่การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันจนครบแปดปีติดต่อกันโดยไม่มีการเว้นช่วงจำนวนปี หากไม่ครบจำนวนปีติดต่อกัน สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีกไม่ว่าจะกี่ปี แม้เมื่อรวมกันจริงอาจเป็นเกินกว่าแปดปีได้ ดังนั้น เมื่อปี ๒๕๖๐ ที่รัฐธรรมนูญนี้บัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นจำนวนปีติดต่อกันดังเช่นหลักการของปี ๒๕๕๐ จึงเป็นการกำหนดหลักการขึ้นมาใหม่ต่างจากปี ๒๕๕๐ การที่จะบัญญัติให้มีผลถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมต้องบัญญัติเป็นหลักการให้ชัดเจนด้วยว่า “ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่” เมื่อไม่มีการบัญญัติไว้ดังกล่าว การให้หมายคามไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้ด้วย มีผลทำให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาก่อนรัฐธรรมนูญนี้สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ อาจมีเวลาในการดำรงตำแหน่งได้แตกต่างกัน ไม่เท่ากัน ตามเวลาที่เหลืออยู่จากการที่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อนแล้วและมีผลให้ผู้ที่ไม่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อน เริ่มดำรงตำแหน่งหลังจากรัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ ย่อมมีเวลาในการดำรงตำแหน่งมากกว่าผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อนทั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า ความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน เมื่อหลักการใหม่ดังกล่าวเพิกขันธ์รัฐธรรมนูญนี้แม้จะมุ่งหวังเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมือง ยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติทางการเมืองได้ก็ตาม แท้จริงแล้วอำนาจในทางการเมืองมิได้อยู่ที่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะหากพรรคการเมืองพรรคใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเลือกตั้งทุกครั้ง จนได้มีโอกาสเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารตลอดมา อำนาจในทางการเมืองย่อมอยู่ที่พรรคการเมืองนั้น และพรรคการเมืองดังกล่าวสามารถเปลี่ยนตัวบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งแต่ละครั้งได้เพื่อมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลารวมกันเกินแปดปีได้ โดยอำนาจในทางการเมืองย่อมอยู่ที่พรรคการเมืองดังกล่าวในการใช้อำนาจบริหาร และหากพรรคการเมืองดังกล่าวมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถควบคุมความเป็นไปในพรรคการเมืองดังกล่าวได้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นแม้จะมีได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็จะเป็นผู้ผูกขาดอำนาจในทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้หากการใช้อำนาจในทางการเมืองเป็นการกระทำในสิ่งที่ดี ถูกต้อง เพื่อประเทศและประชาชนแล้ว การจะเกิดวิกฤติทางการเมืองย่อมไม่เกิดขึ้น แม้จะใช้อำนาจในทาง

การเมืองยาวนานเพียงใดก็ตาม และมีผลให้หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไม่เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอย่างแท้จริงตามหลักการใหม่นี้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องหมายถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม เท่านั้น ไม่อาจรวมถึงผู้เคยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญนี้ได้ อันจะเป็นการขัดหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย

ส่วนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” และมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม บัญญัติว่า “มิให้นำมาตรา ๑๑๒ มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” โดยมาตรา ๑๑๒ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินสองปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้ เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” บทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๔ นี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร แต่เพราะคณะรัฐมนตรีต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงจำเป็นต้องยกเว้นไม่นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามบางประการที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้

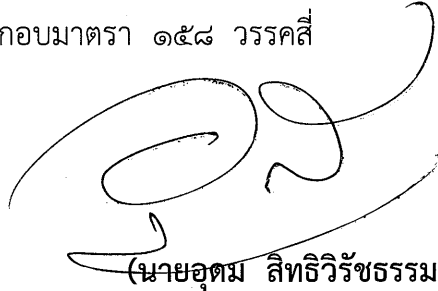
บังคับ แต่ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้นใหม่หรือขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงกำหนดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่อาจถือว่าคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ เพราะมาตรานี้อยู่ในส่วนบทเฉพาะกาล อันหมายถึงมิใช่บทหลักตามรัฐธรรมนูญนี้ และหากประสงค์ให้คณะรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้อย่างแท้จริง ไม่จำเป็นต้องนำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย และมีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ วรรคสี่ บัญญัติไว้ด้วยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๔ อีกทั้งไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองถึงวรรคสี่ เพราะเมื่อบัญญัติให้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ย่อมมีผลตามนั้นทันที ไม่ว่าจะมิคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ก็ตามโดยจะเป็นไปโดยต่อเนื่องทันที ดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ที่แม้จะอยู่ในส่วนบทเฉพาะกาลเช่นเดียวกัน มีบทบัญญัติไว้ว่า ให้คณะองคมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้บัญญัติยกเว้นในเรื่องลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒ ไว้แต่อย่างใด ซึ่งต่างกับคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง อันแสดงถึงความไม่ต่อเนื่องในการเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เพราะมีปัญหาเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องมีการบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งถึงวรรคสี่ และในวรรคห้าให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม โดยหากรัฐมนตรีผู้ใดจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากมุ่งหมายให้คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสี่ไว้แต่อย่างใด เพราะต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาทันที เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๘ มีบทบัญญัติไว้ว่า บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ ซึ่งอยู่ในส่วนบทเฉพาะกาลเช่นกัน บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต่อไป และให้สมาชิก

สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามลำดับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงในวันก่อนวันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีการยกเว้นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เช่นกัน แม้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๓ จะใช้คำว่า “ทำหน้าที่เป็น” อันต่างจากคำว่า “เป็น” เท่านั้นก็ตาม แต่มีผลดังเดียวกันกับคำว่า “เป็น” เช่นกัน เพราะการจะบัญญัติใช้คำว่า “เป็น” แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อาจทำได้เพราะเป็นบุคคลเดียวกัน แต่การทำหน้าที่ดังกล่าวมีทั้งในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนี้บัญญัติว่าสิ่งใดเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ่งใดเป็นหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และสิ่งใดเป็นหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยมิได้ถือว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๗/๒๕๖๔ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ ที่บัญญัติไว้ว่า ในกรณีดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๐๒ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ถ้าพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ภายในหนึ่งเดือน ผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ แต่ไม่ต้องห้ามที่ผู้นั้นจะยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามมาตรา ๑๐๒ (๑) และหมายความถึงนายกรัฐมนตรีด้วยก็ตาม เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญนี้ และบัญญัติออกมาใช้บังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เอง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งประสงค์เพื่อให้ผู้ซึ่งต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีตามมาตรา ๑๐๕ วรรคสี่ ไม่ต้องยื่นบัญชีดังกล่าว เพื่อความสะดวกแก่ผู้ซึ่งต้องยื่นบัญชีดังกล่าว และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีดังกล่าวเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ จึงยังดำรงตำแหน่งไม่เกินแปดปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

จึงมีความเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้อง ยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่



(นายอุตม ลิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยจึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี โดยมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวม

ระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑” และวรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย”

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นกับข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวนานเกินไปอันอาจเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นได้ หรือมีการขยายอิทธิพลและเครือข่ายทางการเมืองอันนำไปสู่การผูกขาดอำนาจ อันอาจนำไปสู่การบอบอำนาจนิยมประชาธิปไตยได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจบริหารเพื่อจำกัดอำนาจรัฐ ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันอาจนำไปสู่ผลกระทบต่าง ๆ ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม การจำกัดระยะเวลาหรือวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อความมั่นคงและ

ความมีเสถียรภาพในทางการเมือง ป้องกันการผูกขาดและสืบทอดอำนาจของผู้นำ เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นทางเลือกใหม่และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และดำรงไว้ซึ่งหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งหลักการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้ เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ที่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกาศใช้ ซึ่งก็หาได้บัญญัติหลักการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ไม่ จนกระทั่งวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ อันมีสาระสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้วจะเห็นว่ามิได้อยู่ด้วยกันสี่วรรค โดยวรรคหนึ่งถึงวรรคสามบัญญัติถึงขั้นตอนและคุณสมบัติในการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหลักการ ๓ ประการ คือ ๑. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ๒. นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ และ ๓. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แล้วจึงมาถึงบทบัญญัติในวรรคสี่ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วไม่เกินแปดปี ดังนั้น มาตรา ๑๕๘ ทั้งสี่วรรคจึงได้ความบ่งบอกถึงขั้นตอนและที่มาของนายกรัฐมนตรี ตลอดจนระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้นอย่างครบชัดเจนในข้อกฎหมายตามตัวของมาตรานั้นเอง เมื่อการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วไม่เกินแปดปีนี้เป็นวรรคสี่ของมาตรา ๑๕๘ มิได้เป็นมาตราเดียวแยกออกมาอีกมาตราหนึ่งต่างหาก เช่นนี้ จะนำความในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เพียงวรรคเดียวมาใช้โดยมิได้พิจารณาขั้นตอน คุณสมบัติ รวมถึงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามเนื้อความในวรรคหนึ่งถึงวรรคสามของมาตรา ๑๕๘ ซึ่งเกี่ยวข้องกันทุกวรรคไม่ได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีที่จะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีมิได้ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงต้องเป็นนายกรัฐมนตรีที่ผ่านขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งถึงวรรคสามแล้ว อีกทั้งในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินแปดปีมิได้นี้หลายครั้ง โดยในการประชุมครั้งที่ ๔๕ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๑ วรรคสาม ในการประชุมครั้งที่ ๖๓ เมื่อวันที่ ๑๔

มกราคม ๒๕๕๙ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๐ วรรคสาม ในการประชุมครั้งที่ ๗๐ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๙ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๐ วรรคสี่ ในการประชุมครั้งที่ ๙๕ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ร่างเดิมมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๓ วรรคสี่ และในการประชุมครั้งที่ ๑๑๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๙ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ตามบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งนั้น การพิจารณาในชั้นร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาแปดปีในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับด้วย นอกจากนี้ ตามบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็ไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่าสามารถนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับด้วย เมื่อการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างไปจากการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ทั้งยังต้องตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องต้องกัน ไม่ตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ขัดแย้งกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้อยคำตามตัวอักษรของมาตรา ๑๕๘ ก็ชัดเจนหาความหมายที่แท้จริงได้โดยไม่ต้องค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากผู้ร่างกฎหมายอีก ยิ่งไปกว่านั้นหากรัฐธรรมนูญมีเจตนาให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่มีได้มีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้ รวมเป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็น่าจะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ที่มีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย ส่วนที่มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งนั้น ข้อความที่บัญญัติว่า “ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่” ย่อมหมายความว่าเฉพาะการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่มีที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ให้นับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วย จึงไม่อาจตีความเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติได้ สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๕๐๐ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ระบุเจตนารมณ์การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับในการประชุมดังกล่าว ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และรองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ได้ให้ความเห็น เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับว่า บุคคลใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการใดก็ตามก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับก็สามารถนับระยะเวลาการดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเข้ากับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ ซึ่งเมื่อนับรวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมี ระยะเวลาไม่เกินแปดปีนั้น เห็นว่า การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและ คำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นเพียง การอธิบายแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใน มาตราต่าง ๆ ว่ามีความมุ่งหมายอย่างไร อีกทั้งเป็นการพิจารณาภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเป็นเวลาถึง ๑ ปี ๕ เดือน กรรมการร่างรัฐธรรมนูญผู้นั้นอาจมี ความคิดที่แตกต่างไปจากความคิดในขณะร่างรัฐธรรมนูญได้ จึงยังไม่อาจนำมารับฟังได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งความเห็นของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ก็มีได้ระบุว่าเป็น ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่อย่างไร ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น เช่นนี้ กำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงหมายความว่าเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องว่า เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหาร ราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีพระบรม ราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของ นายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นั้น เห็นว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม” เช่นนี้ บทเฉพาะกาลดังกล่าว ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตาม รัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่บริหาร ราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรี ยกเว้นลักษณะต้องห้ามบางประการอันเป็นกรณีที่ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีที่มาตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นการเฉพาะ รวมถึงมิให้นำเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีบางประการ ที่กำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติ

ให้รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑) เท่านั้น โดยไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสองที่บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ก็ตาม แต่ในคำปรารภประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ระบุว่า “จึงมีพระราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗... ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป” จึงมีผลให้กฎเกณฑ์และกติกาที่กำหนดหน้าที่และอำนาจ บทบาทของบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ในทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ย่อมเป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นมา กฎเกณฑ์และกติกาเกี่ยวกับที่มา วาระ หน้าที่และอำนาจของบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรี จึงต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ อันมีความหมายเท่ากับคณะรัฐมนตรีก่อนหน้าวันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่บทเฉพาะกาลดังกล่าวที่ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ จึงเป็นข้อยกเว้นบทบัญญัติหลัก หมายความว่า คณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาลเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันเริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น แม้มาตรา ๒๖๔ จะไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ก็ตาม แต่เมื่อวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแปดปีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป การที่มาตรา ๒๖๔ ไม่ได้ยกเว้นกรณีตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง จึงหาได้มีผลต่อการสิ้นสุดความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามคำร้องไม่ ประกอบกับการพิจารณาในชั้นร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คงพิจารณาและอภิปรายเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่ง รวมถึงข้อยกเว้นต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาหรืออภิปราย

เกี่ยวกับประเด็นการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไว้ด้วย เช่นเดียวกับการพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ไม่ปรากฏประเด็นการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เช่นนี้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

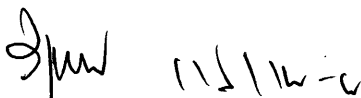
ส่วนข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องใจความว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีใช้โทษทางอาญาเช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังสามารถกระทำได้ ที่ให้รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต้องอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง อันเป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคและเป็นผลให้กรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง และเป็นกรณีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่เป็นกรณีเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต่างกัน ไม่ใช่ประเด็นเรื่องการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกันได้ เช่นนี้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

สำหรับที่ผู้ร้องอ้างว่า การไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสเมื่อครั้งที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เหตุผลว่าไม่ใช่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม (๑) แต่เป็นการยื่นเพื่อเป็นหลักฐาน คงมีแต่บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เปิดเผยเฉพาะที่ยื่นไว้ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เท่านั้น จึงต้องถือว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ครบแปดปีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกนั้น เห็นว่า การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กับการกำหนดระยะเวลาการดำรง

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ มีหลักการและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน ไม่อาจนำความเห็นหรือดุลพินิจขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ มาเป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เช่นนี้ ข้ออ้างตามคำร้องของผู้ร้องข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ การให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และเมื่อนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิริณี ทะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ อ้างข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันเรื่อยมาจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่าแปดปีแล้ว

ผู้ถูกร้องชี้แจงว่า ความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ การที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อมาเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีไม่ได้ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล ต้องตีความอย่างแคบไม่อาจตีความแบบขยายความได้ เมื่อมาตรา ๑๕๘ ไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ให้รวมถึงนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นจึงไม่อาจตีความขยายความออกไปได้

เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติความเป็นชาติ และโครงสร้าง การปกครอง แม้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ แต่คงยืนยันหลักการสำคัญ ๆ ของ การดำรงอยู่เป็นรัฐเอกราช ได้แก่ การเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ การปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ มีความเป็นมา เจตนารมณ์ และรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้างตามสภาพสังคมขณะนั้น จนเป็นเหตุให้ ต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และตราฉบับใหม่ขึ้น ทำให้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีความเป็นอิสระจากกัน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมมีผลใช้บังคับแยกต่างหากจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มี ผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนย่อมถูกยกเลิกไม่มีสภาพบังคับอีกต่อไป หากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มี เจตนารมณ์ที่จะให้มีผลใช้บังคับถึงรัฐธรรมนูญฉบับก่อนในเรื่องใด ก็จะมีบัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะกาล อย่างจำกัดเจาะจง

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคล ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ และวรรคสี่ บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้ว เกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่

หลักการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่าแปดปีมิได้ มีบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ แตกต่างกันเพียงว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติหลักการเพิ่มเติม ว่าการดำรงตำแหน่งเกินแปดปีมิได้นี้ให้นับเวลารวมกัน ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่

หลักการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ซึ่งมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบ

ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเรื่อยมากระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ใช่นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งต้องมีที่มาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง กล่าวคือ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

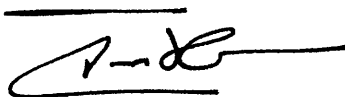
อย่างไรก็ดี เพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติข้อยกเว้นเฉพาะกาลว่า ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ หากไม่มีข้อยกเว้นเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ คณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีย่อมสิ้นสภาพความเป็นรัฐมนตรีทันทีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ บทบัญญัติ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี ได้แก่ ผู้ถูกร้อง แม้ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังคงเป็นคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินต่อไปตามรัฐธรรมนูญนี้ เรื่อยมากระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ และผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ หากนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง เรื่อยมาถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นระยะเวลาแปดปีแล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะเกินแปดปีมิได้ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นสองนัยยะ คือ หากยังดำรงตำแหน่งไม่ถึงแปดปี สภাপบบทบัญญัติเป็นวาระการดำรงตำแหน่ง แต่หากเคยดำรงตำแหน่งครบแปดปีแล้ว สภাপบบทบัญญัติถือเป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม สภাপบบทบัญญัติเป็นวาระการดำรงตำแหน่งหรือคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะของปวงชนชาวไทย มิใช่เป็นเพียงบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล การตีความจึงต้องตีความเพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะของปวงชนชาวไทย กรณีการตีความประเด็นปัญหาวาระการดำรงตำแหน่ง ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบันในขณะนั้น ส่วนการตีความ

ประเด็นปัญหาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและในปัจจุบัน

แม้คำว่า นายกรัฐมนตรี เป็นถ้อยคำทั่วไปหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทุกคนไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญใด แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ ว่า ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี บทเฉพาะกาลดังกล่าวเกิดขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศการบริหารประเทศในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก จึงกำหนดสถานะเฉพาะของคณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีให้เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงต้องถือว่า คณะรัฐมนตรีที่มีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้คือวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ ที่วินิจฉัยว่า “การให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ยังคงเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญต่อไป จะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ วันที่ถือว่าผู้ถูกร้องได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๑๘๗ จึงเป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐” การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่เกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลข้างต้น จึงเห็นว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่เกินแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่



(นายจิรนิติ ทะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องของนายชลงาน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ รวม ๑๗๒ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ โดยอ้างว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเนื่องจากดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และตามประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่าแปดปีนับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป อีกทั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร หากให้ผู้ถูกร้องยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปย่อมส่งผลกระทบต่อ

๐๖๐

ต่อความชอบด้วยกฎหมายของบรรดาคำสั่งและข้อสั่งการต่าง ๆ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย

ศาลพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) จึงสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อศาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำร้อง พร้อมมีมติด้วยเสียงข้างมาก (๕ ต่อ ๔) ให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นต้นไป จนกว่าศาลจะมีคำวินิจฉัย และให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องและให้อดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำความเห็นเป็นหนังสือตามประเด็นที่ศาลกำหนด

พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบ รวมถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๑) ตาย (๒) ลาออก (๓) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ...” วรรคสอง บัญญัติว่า “นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย” มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติกฎเกณฑ์เรื่องการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความเข้มข้นยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยกฎเกณฑ์นี้มีได้ระบุข้อยกเว้นสำหรับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจากการรัฐประหารแต่อย่างใด ทั้งนี้ ปรากฏตามคำอธิบายประกอบในหนังสือเกี่ยวกับความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ไว้สรุปได้ว่า มาตรานี้ได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนับระยะเวลา กล่าวคือ การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคล

ดังกล่าวแล้วเกินแปดปีก็ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งจะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว การกำหนดระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติทางการเมืองได้

กรณีตามคำร้องนี้จึงมีข้อที่ควรพิจารณาดังนี้

ข้อพิจารณาที่ว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นบทเฉพาะกาล วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” กรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีการยกเว้นมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และไม่ปรากฏบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญที่ยกเว้นมิให้ใช้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แก่การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่อย่างใด กล่าวคือกรณีที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ย่อมเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ มิได้เป็น “การอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป” หรือที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรีรักษาการ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๘ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) (๒) (๓) อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๖๗ (๑) เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ หรือมาตรา ๑๖๐ (๔) หรือ (๕) นายกรัฐมนตรีจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ อีกทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ยังมีหน้าที่และอำนาจบริบูรณ์ในการบริหารราชการ

๑๖๐

แผ่นดินในฐานะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ทุกประการ โดยไม่อยู่ในบังคับห้ามกระทำการบางประการเหมือนเช่นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่รักษาการหรืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๙ ดังนั้น การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ คือ “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน ๘ ปีมิได้”

ข้อพิจารณาที่ว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

เห็นว่า “นายกรัฐมนตรี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมาตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่างบัญญัติที่มาไว้ในตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และทรงพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนหนึ่งประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารแผ่นดิน ทั้งนี้หน้าที่และอำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นบัญญัติ ดังนั้น บุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่บริหารแผ่นดิน คือ นายกรัฐมนตรี

แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ จะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็ได้แตกต่างกับมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ วรรคสอง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ ที่กำหนดวาระนายกรัฐมนตรีห้ามดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน ๘ ปี ด้วยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจรัฐ ป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันอาจนำไปสู่ผลกระทบต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักนิติธรรม อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนดังกล่าวมา รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติ “เงื่อนไขทางเวลา” ในการใช้อำนาจบริหารไม่ให้ใช้เกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ได้จำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้มีความเข้มงวดและมีความชัดเจนกว่าเดิม จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่ง **รวมกัน**เกิน ๘ ปีมิได้ ทั้งนี้การนำหลักการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาใช้กับระบอบการปกครองประเทศนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพราะหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะมีเนื้อหาสั้นกะทัดรัด บทบัญญัติและข้อห้ามต่าง ๆ จึงไม่มีการลงรายละเอียดที่ชัดเจน แต่ก็ปรากฏอยู่ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้” จึงถือว่าหลักการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกว่า ๘ ปีมิได้ จึงยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงถือเอาระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามความเป็นจริง ดังนั้น แม้บุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มีได้มีที่มาตามวิธีการของรัฐธรรมนูญนี้ แต่หากโดยความเป็นจริงแล้ว บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มีที่มาตามรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตาม ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลนั้นในทุกช่วงเวลาที่ผ่านมา จึง **ต้องนับรวม**เป็นระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ สอดคล้องกับบันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติรับรองบันทึกการประชุมดังกล่าวแล้วในคราวประชุมครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ แต่ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๕๐๐ ดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง จึงมีน้ำหนักน้อยไม่อาจรับฟังได้

ข้อพิจารณาที่ว่า การที่ผู้ถูกร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด หากมีเจตนารมณ์ที่จะให้หมายความรวมไปถึงรัฐธรรมนูญฉบับอื่นด้วยแล้ว ก็ย่อมต้องบัญญัติไว้เช่นนั้นโดยแจ้งชัด

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ กำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินกว่า ๘ ปี มิได้ เป็นเรื่องของการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นเรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ใช่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ถ้าไม่บัญญัติห้ามไว้ ย่อมหมายความว่าทำได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ถ้าไม่บัญญัติว่าทำได้ ย่อมหมายความว่าทำไม่ได้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ อันเป็นบทเฉพาะกาลมิให้อำนาจฝ่ายบริหารขาดตอน นับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้และถือเป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง และต่อมาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ โดยผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันมานับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

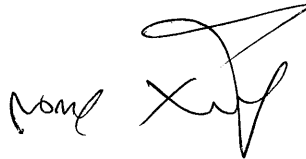
ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

เห็นว่า การกำหนดระยะเวลา ๘ ปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับแต่วันแรกที่ดำรงตำแหน่ง คือวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และครบกำหนด ๘ ปี ในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสอดคล้องกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง

๑๖๖

นายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏเหตุอันควร
สงสัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้อง
สิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่
นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕



(นายเนกตล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗๒ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึง

วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ โดยขอให้ศาลวินิจฉัยดังนี้

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่น คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมี คำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นั้น ศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร ประกอบคำร้องปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ นายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบต่อศาลแล้ว สรุปได้ว่า ผู้ร้องไม่อาจนำ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยผลของกฎหมายตามบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และไม่อาจนำมานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ต่อเนื่องกันมา เนื่องจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงไปพร้อมกับการสิ้นผลใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงขาดตอนจากการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ และจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่จะเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต้องห้ามดำรงตำแหน่งเกินแปดปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้หมายความว่ารวมถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย้อนหลังรวมไปถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงไปแล้วด้วย รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง จึงไม่อาจตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลได้

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๒ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างชี้ให้เห็นว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้สิ้นสุดลงและขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่เริ่มต้นใหม่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง แล้ว อีกทั้ง การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นคนละประเด็นกับการใช้กฎหมายย้อนหลังตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง การที่ผู้ร้องเริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นการเข้าใจในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจึงไม่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้ร้องกล่าวหาผู้ถูกร้องแต่อย่างใด อีกทั้ง การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่ขัดกับหลักมาตรฐานสากลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ผู้ถูกร้องเชื่อโดยสุจริตบนพื้นฐานของหลักกฎหมายหลักนิติธรรมและตามมาตรฐานสากลว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่เกินแปดปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง

ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ได้

กรณีบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่ปรากฏความเห็นของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ คนที่หนึ่ง ว่าแม้จะเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ก็สามารถนับระยะเวลารวมกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนุญนี้ได้ เป็นเพียงการประชุมเตรียมการจัดทำหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” และไม่ปรากฏความเห็นเช่นนี้ในหนังสือดังกล่าว จึงไม่อาจถือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องยึดเอกสารการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสในคราวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เนื่องจากไม่ใช่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม (๑) มากกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งมีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ รวมถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่างกัน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แตกต่างกัน ผู้ร้องจะนำการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ที่เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลมิได้

ศาลรัฐธรรมนุญมีหนังสือเรียกให้บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงพร้อมจัดส่งข้อมูลและเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนุญ ซึ่งได้รับคำชี้แจงและเอกสารแล้วสรุปได้ดังนี้

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ ชี้แจงว่า รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ไม่อาจมีผลไปถึงการใด ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยชอบก่อนวันที่รัฐธรรมนุญนี้ใช้บังคับ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนุญนี้ได้บัญญัติเรื่องคุณสมบัติ (มาตรา ๑๖๐) ที่มา (มาตรา ๘๘) วิธีการได้มา (มาตรา ๑๕๙ และมาตรา ๒๗๒) กรอบการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา ๑๖๔) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง (มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่) และผลจากการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๖๘) ไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนุญที่เคยมีมาและส่วนใหญ่เป็นไปในทางจำกัดสิทธิ

และเพิ่มความรับผิดชอบ บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่อาจนำไปใช้กับบุคคลหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ได้กระทำไปโดยชอบแล้วก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยหลักทั่วไป กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นย่อมต้องมุ่งหมายที่จะใช้กับคณะรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ก่อน แต่ประเทศไม่อาจวางเว้นการมีคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศได้ จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ติดขัด จึงมีบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ผ่อนปรนเกี่ยวกับคุณสมบัติและการปฏิบัติหน้าที่บางประการไว้เป็นการเฉพาะ คณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และโดยผลดังกล่าวบทบัญญัติที่ปวงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งบทเฉพาะกาล จึงมีผลต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ และระยะเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป อนึ่ง สำหรับรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของผู้ชี้แจงเป็นการจกรายงานที่ไม่ครบถ้วนและเป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จัด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมนั้น จึงมีข้อผิดพลาดอยู่หลายประการอันอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน รายงานการประชุมดังกล่าวจึงไม่อาจใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานและเป็นข้อยุติได้

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ และสำเนาบันทนาการประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ ให้ศาลแล้ว

ผู้ร้องยื่นคำร้องและเอกสารเพิ่มเติม ประกอบด้วยความเห็นของบุคคลเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งมีความเห็นไปในทำนองเดียวกันว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าวและครบกำหนดแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่แล้ว และผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมครั้งที่สอง โดยจัดส่งความเห็นและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมสรุปได้ว่ากรณีที่น่ายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ คณะรัฐมนตรี

รวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และกำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป นั้น ผู้ร้องเห็นว่า นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ มิใช่นายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงไม่มีเหตุผลและไม่อาจนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ แต่ต้องนับจากวันที่มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และการที่นายมีชัย ชี้แจงว่า รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของนายมีชัย เป็นการจดยางานที่ไม่ครบถ้วน เป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ความไม่ครบถ้วนดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ มีข้อความที่ระบุถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ อันเกี่ยวเนื่องไปถึงมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งดังกล่าวมิใช่การประชุมครั้งสุดท้ายตามที่นายมีชัยกล่าวอ้าง เนื่องจากมีการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งนายมีชัย ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุม และในบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ ในระเบียบวาระที่ ๒ ได้บันทึกว่า “คณะกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคารที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานแล้ว โดยไม่มีการแก้ไข” บันทึกการประชุมดังกล่าวเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานได้กระทำให้ขึ้น มีคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทาน และมีการรับรองบันทึกการประชุมโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเอกสารที่ถูกต้องและใช้อ้างอิงได้ การที่นายมีชัย กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย เป็นการกล่าวถ้อยคำอันเป็นเท็จซึ่งเป็นประเด็นสำคัญแห่งการวินิจฉัย ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาบันทึกการประชุม และรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงและข้อมูล ของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารข้างต้นทั้งหมดแล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๘๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจาก ตำแหน่ง

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองเป็น จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตาม วรรคหนึ่งได้ด้วย

มาตรา ๑๕๘ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มีให้นับวาระระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๕๙ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐
- (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗
- (๖) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๑

นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ด้วย

ให้นำความในมาตรา ๘๒ มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒) (๔) หรือ (๕) หรือวรรคสอง โดยอนุโลม เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

มาตรา ๒๖๔ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)

การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรีในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๘ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย

ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๗๒ ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

ความเห็น

มีประเด็นที่สมควรต้องพิจารณาก่อนว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของผู้ถูกร้องเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรี ต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ใน บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิก ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของ สภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดย เปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ส่วนบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภา ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี

จากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ได้” เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้เป็นสองกรณีซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ คือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ และการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ มีหลักการสำคัญว่าให้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้งโดยจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย จึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ และได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วโดยบริบูรณ์ และเป็นไปตามหลักทั่วไปของการมีผลใช้บังคับของกฎหมายและหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องพิจารณากระบวนการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ ประกอบกับมาตรา ๑๕๙ โดยเฉพาะเงื่อนไขในมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือ บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรี ตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วน ที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วน ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ด้วยโดยอนุโลม”

กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาต่อไปว่า จะถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมาย สองประการ ความมุ่งหมายประการแรก เพื่อเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของ คณะรัฐมนตรี กล่าวคือ แม้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่นก็ตาม ย่อมเป็น คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน

๒๕๖๐ อันเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นไป ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ดังกล่าว ส่วนความมุ่งหมายประการที่สอง เพื่อนำกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศขึ้นมาใหม่ทุกประการทันที เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลนั้นจะมีข้อยกเว้นว่ามีให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังปรากฏตามที่มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติข้อยกเว้นในบางเรื่องเท่านั้น ดังนั้น หากมิได้มีการบัญญัติยกเว้นบทบัญญัติในเรื่องใดไว้ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเรื่องนั้น ๆ ทั้งสิ้น ความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ จึงเป็นไปตามหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมาย คือ กฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศใช้เมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ย่อมมีความหมายว่าทุกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลจะมีการบัญญัติให้เรื่องใดยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับทุกอย่างจึงต้องถือว่าเริ่มต้นนับหนึ่งทันที กรณีของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ในเรื่องระยะเวลา ๘ ปี จึงต้องเริ่มนับทันทีที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ จากหลักกฎหมายข้างต้นจึงวินิจฉัยได้ว่ามีเหตุผลที่จะต้องถือว่าผู้ถูกร้องซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญนี้...” จึงทำให้คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย และด้วยเหตุเช่นนี้จึงต้องถือว่าผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ นั้นด้วย

รวมทั้งยังมีผลให้ผู้ถูกร้องต้องตกอยู่ในบังคับว่าจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ อีกด้วย เพราะรัฐธรรมนูญนี้มีได้ยกเว้นการบังคับใช้แก่ผู้ถูกร้องไว้ด้วยเช่นกัน

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเป็นประการสุดท้ายว่า ถ้อยคำตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” นั้น จะถือได้หรือไม่ว่าความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเคยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้นด้วย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายให้เป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น บทเฉพาะกาลในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นี้ มีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีตที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๙๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๘๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๘๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๘ เจตนารมณ์แห่งบทเฉพาะกาลดังกล่าวล้วนแล้วแต่มุ่งหมายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมีความต่อเนื่องในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญจากฉบับเดิมไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี แม้คณะรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจะเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับก็ตาม แต่ทันทีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่แม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ทันที ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป อีกประการหนึ่ง ตามหลักทั่วไปของการใช้กฎหมาย คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ประกาศใช้ใหม่ทุกประการ เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลจะมีข้อยกเว้นว่ามีให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น แม้หากจะตีความถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ว่า สามารถตีความการันระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้องไปได้นับย้อนลงไปถึงคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนซึ่งสิ้นผลบังคับไปแล้วในทันทีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ก็จะเป็นการตีความรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักกฎหมายอย่างน้อย ๒ ประการ อันได้แก่ “หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายในที่นี้คือ นายกรัฐมนตรีที่เข้าสู่ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญนี้จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๑๕๙ และจะมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๘ ปี ตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ ด้วย ดังนั้น การตีความกฎหมายโดยขัดต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายประการที่สอง คือ หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล กล่าวคือ บุคคลซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ ย่อมเชื่อโดยสุจริตว่าตนจะมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้หากเข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ หากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วก็คือหลักการให้กฎหมายมีผลย้อนหลังหรือการันระยะเวลาย้อนหลังตามผู้ร้องกล่าวอ้างไม่อาจเป็นไปได้หากปราศจากตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ต้องใช้เป็นฐานในการพิจารณา เพราะหากยอมให้มีการใช้หรือการตีความกฎหมายเช่นนั้นได้ จะเป็นบรรทัดฐานที่อาจมีการอ้างอิงเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลผูกพันทุกองค์กรว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่าสามารถใช้ถ้อยคำใด ๆ ในตัวบทกฎหมายก็ได้ เป็นฐานเพื่อตีความให้บทกฎหมายนั้น ๆ มีผลย้อนหลังลงไปได้โดยไม่จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นฐานในการพิจารณา อันจะเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นแก่ระบบกฎหมายไทย เพราะกรณีที่มีการใช้กฎหมายย้อนหลังนั้น แม้แต่เป็นกรณีที่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ใช้บังคับย้อนหลังได้ ศาลก็ยังต้อง

ตรวจสอบด้วยว่าบทกฎหมายที่เขียนไว้ชัดเจนแล้วเช่นนั้นจะใช้บังคับแก่กรณีนั้นได้โดยชอบตามหลักนิติธรรมหรือไม่อีกด้วย ดังนั้น จึงไม่อาจตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเคยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างได้ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงยังไม่สิ้นสุดลงและเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นโต้แย้งอื่นของผู้ร้องต่อไปอีก เพราะมิได้มีผลให้คำวินิจฉัยนี้เปลี่ยนแปลงไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ