

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

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีรากฐานมาจากหลักนิติรัฐย่อมมีขึ้นเพื่อให้นำมาใช้เป็นกลาง และเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ เห็นได้จากพระราชปรารภที่ว่า นับแต่ได้มีการ "...พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจหรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนจนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย 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 (22<sup>nd</sup> 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 ย่อมมีโอกาสนี้ที่จะใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองเหนือข้าราชการประจำ มีการขยายอิทธิพลและเครือข่าย ทางการเมือง ด้วยอำนาจทางบริหารที่นายกรัฐมนตรีสามารถโยกย้ายข้าราชการได้ทุกระดับทุกกระทรวง

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

นอกจากนี้ระบบรัฐสภาที่มีผู้นำเข้มแข็งนั้น นายกรัฐมนตรีมีบทบาทและอำนาจมากคือนอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั่วประเทศมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นหน้าที่หลักของฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีอำนาจเสนอพระราชกำหนดกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา ประกาศภาวะฉุกเฉิน ฎีกายกเลิกและให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจควบคุมถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ซึ่งก็เริ่มปรากฏแล้ว 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



กฎหมายขยายระยะเวลาเพิ่มอำนาจให้ตนเองและตัดโอกาสประชาชนที่จะใช้สิทธิใช้เสียงทางการเมืองไปเป็นที่สุด 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

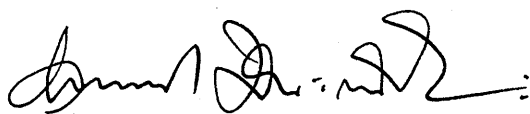
ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้วความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงนับแต่เมื่อใด

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