

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 แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่งนั้น 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 แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ 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...”

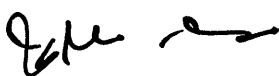
ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เมื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ แล้ว ผู้ถูกร้องจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีต่อไปได้ หรือไม่

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