

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
เพื่อป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ โดยถือเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันการสืบทอดตำแหน่ง
ใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งอาจนำไปสู่ความเป็นเผด็จการ 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 หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายเป็นหลักที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนอย่างเพียงพอ และต้องบัญญัติถึงหลักการทั่วไปที่จะต้องให้เข้าใจถึงหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายได้อย่างชัดเจนตามประเด็นวินิจฉัย 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

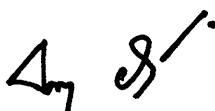
๒. ประการที่สอง ประเด็นพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า การเริ่มนับรวมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้อง จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด ด้วยบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติ อย่างชัดเจนว่าวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อใด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ถูกยกเลิกสิ้นผลไปแล้ว 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