

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 ตามบันทึกการประชุม และรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งนั้น การพิจารณาในชั้นร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาแปดปีในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับด้วย นอกจากนี้ ตามบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 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 จึงยังไม่อาจนำมาตีพิมพ์ได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ 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” จึงมีผลให้กฎเกณฑ์และกติกากำหนดหน้าที่และอำนาจ บทบาทของบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ในทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ย่อมเป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นมา กฎเกณฑ์และกติกากำหนดหน้าที่และอำนาจของบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรี 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

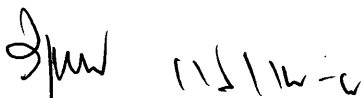
ส่วนข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องใจความว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เพื่อเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีใช้โทษทางอาญาเช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังสามารถกระทำได้ 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