

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

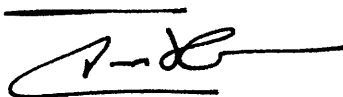
อย่างไรก็ดี เพื่อไม่ให้เกิดสุญญากาศการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติข้อยกเว้นเฉพาะกาลว่า ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ 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