

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๕

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๕

วันที่ ๓๐ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗๒ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อผู้ร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ ประกาศ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อมาวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่อมาวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ ประกาศ ณ วันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันจนถึง

วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ นับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ โดยขอให้ศาลวินิจฉัยดังนี้

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่น คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

สำหรับคำขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมี คำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง นั้น ศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร ประกอบคำร้องปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ นายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบต่อศาลแล้ว สรุปได้ว่า ผู้ร้องไม่อาจนำ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยผลของกฎหมายตามบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และไม่อาจนำมานับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ต่อเนื่องกันมา เนื่องจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงไปพร้อมกับการสิ้นผลใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงขาดตอนจากการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ และจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ทั้งนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่จะเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต้องห้ามดำรงตำแหน่งเกินแปดปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้หมายความว่ารวมถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย้อนหลังรวมไปถึงความเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่สิ้นสุดลงไปแล้วด้วย รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง จึงไม่อาจตีความบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลได้

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๖๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๒ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างชี้ให้เห็นว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ได้สิ้นสุดลงและขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่เริ่มต้นใหม่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง แล้ว อีกทั้ง การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เป็นคนละประเด็นกับการใช้กฎหมายย้อนหลังตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง การที่ผู้ร้องเริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นการเข้าใจในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจึงไม่เกี่ยวข้องกับกรณีที่ผู้ร้องกล่าวหาผู้ถูกร้องแต่อย่างใด อีกทั้ง การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่ขัดกับหลักมาตรฐานสากลและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ผู้ถูกร้องเชื่อโดยสุจริตบนพื้นฐานของหลักกฎหมายหลักนิติธรรมและตามมาตรฐานสากลว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องยังไม่เกินแปดปี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากไม่อาจนำระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ มานับรวมการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง

ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ ได้

กรณีบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่ปรากฏความเห็นของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ และนายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ คนที่หนึ่ง ว่าแม้จะเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ก็สามารถนับระยะเวลารวมกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนุญนี้ได้ เป็นเพียงการประชุมเตรียมการจัดทำหนังสือ “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” และไม่ปรากฏความเห็นเช่นนี้ในหนังสือดังกล่าว จึงไม่อาจถือเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ร้องยึดเอกสารการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ไม่เปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้องและคู่สมรสในคราวได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ เนื่องจากไม่ใช่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม (๑) มากกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกร้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งมีหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ รวมถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่างกัน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่แตกต่างกัน ผู้ร้องจะนำการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาเป็นแนวทางการปฏิบัติหรือตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ที่เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลมิได้

ศาลรัฐธรรมนุญมีหนังสือเรียกให้บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงพร้อมจัดส่งข้อมูลและเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนุญ ซึ่งได้รับคำชี้แจงและเอกสารแล้วสรุปได้ดังนี้

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนุญ ชี้แจงว่า รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ไม่อาจมีผลไปถึงการใด ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยชอบก่อนวันที่รัฐธรรมนุญนี้ใช้บังคับ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนุญนี้ได้บัญญัติเรื่องคุณสมบัติ (มาตรา ๑๖๐) ที่มา (มาตรา ๘๘) วิธีการได้มา (มาตรา ๑๕๙ และมาตรา ๒๗๒) กรอบการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา ๑๖๔) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง (มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่) และผลจากการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๖๘) ไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนุญที่เคยมีมาและส่วนใหญ่เป็นไปในทางจำกัดสิทธิ

และเพิ่มความรับผิดชอบ บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่อาจนำไปใช้กับบุคคลหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ได้กระทำไปโดยชอบแล้วก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยหลักทั่วไป กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นย่อมต้องมุ่งหมายที่จะใช้กับคณะรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ก่อน แต่ประเทศไม่อาจว่างเว้นการมีคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศได้ จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ติดขัด จึงมีบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ผ่อนปรนเกี่ยวกับคุณสมบัติและการปฏิบัติหน้าที่บางประการไว้เป็นการเฉพาะ คณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และโดยผลดังกล่าวบทบัญญัติที่ปวงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งบทเฉพาะกาล จึงมีผลต่อคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ และระยะเวลาตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป อนึ่ง สำหรับรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของผู้ชี้แจงเป็นการจกรายงานที่ไม่ครบถ้วนและเป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จัด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมนั้น จึงมีข้อผิดพลาดอยู่หลายประการอันอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน รายงานการประชุมดังกล่าวจึงไม่อาจใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานและเป็นข้อยุติได้

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ และสำเนาบันทนาการประชุมและสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔ ให้ศาลแล้ว

ผู้ร้องยื่นคำร้องและเอกสารเพิ่มเติม ประกอบด้วยความเห็นของบุคคลเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งมีความเห็นไปในทำนองเดียวกันว่าผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าวและครบกำหนดแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่แล้ว และผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติมครั้งที่สอง โดยจัดส่งความเห็นและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมสรุปได้ว่ากรณีที่น่ายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ คณะรัฐมนตรี

รวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่เฉพาะในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ และกำหนดเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป นั้น ผู้ร้องเห็นว่า นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ มิใช่นายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงไม่มีเหตุผลและไม่อาจนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้ แต่ต้องนับจากวันที่มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และการที่นายมีชัย ชี้แจงว่า รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำกล่าวของนายมีชัย เป็นการจดยางานที่ไม่ครบถ้วน เป็นการสรุปตามความเข้าใจของผู้จดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ความไม่ครบถ้วนดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ มีข้อความที่ระบุถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ อันเกี่ยวเนื่องไปถึงมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งดังกล่าวมิใช่การประชุมครั้งสุดท้ายตามที่นายมีชัยกล่าวอ้าง เนื่องจากมีการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งนายมีชัย ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุม และในบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ ในระเบียบวาระที่ ๒ ได้บันทึกว่า “คณะกรรมการมีมติรับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๔๙๗ วันอังคารที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ถึงครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ที่คณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทานแล้ว โดยไม่มีการแก้ไข” บันทึกการประชุมดังกล่าวเป็นเอกสารที่เจ้าพนักงานได้กระทำให้ขึ้น มีคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมตรวจทาน และมีการรับรองบันทึกการประชุมโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเอกสารที่ถูกต้องและใช้อ้างอิงได้ การที่นายมีชัย กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้ตรวจรับรองรายงานการประชุมเนื่องจากเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย เป็นการกล่าวถ้อยคำอันเป็นเท็จซึ่งเป็นประเด็นสำคัญแห่งการวินิจฉัย ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดส่งสำเนาบันทึกการประชุม และรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๑ วันอังคารที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดส่งเอกสารดังกล่าวต่อศาลแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงและข้อมูล ของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสารข้างต้นทั้งหมดแล้ว

### **บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

#### **๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**

**มาตรา ๘๒** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๑ (๓) (๔) (๕) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภา ที่ได้รับคำร้อง ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อได้รับเรื่องไว้พิจารณา หากปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าสมาชิกผู้ถูกร้องมีกรณีตามที่ถูกร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย และเมื่อ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้อง ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปก่อนพ้นจาก ตำแหน่ง

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสองเป็น จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาคนใดคนหนึ่งมีเหตุสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตาม วรรคหนึ่งได้ด้วย

**มาตรา ๑๕๘** พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง

**มาตรา ๑๕๙** ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

**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 ๒๕๕๘ แต่ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย

ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสามด้วยโดยอนุโลม

**มาตรา ๒๗๒** ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้

## ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

## ความเห็น

มีประเด็นที่สมควรต้องพิจารณาก่อนว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของผู้ถูกร้องเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรี ต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ใน บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิก ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร” วรรคสอง บัญญัติว่า “การเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” วรรคสาม บัญญัติว่า “มติของ สภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนโดย เปิดเผย และมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ส่วนบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภา ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี

จากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ได้” เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไว้เป็นสองกรณีซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ คือ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ และการได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๒ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๙ มีหลักการสำคัญว่าให้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งรายชื่อไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้งโดยจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย จึงเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการได้มาซึ่งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ และได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วโดยบริบูรณ์ และเป็นไปตามหลักทั่วไปของการมีผลใช้บังคับของกฎหมายและหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องพิจารณากระบวนการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ ประกอบกับมาตรา ๑๕๙ โดยเฉพาะเงื่อนไขในมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายเฉพาะเจาะจงตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คือ บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ และให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม” วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรี ตามวรรคหนึ่งนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้สำหรับรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๖๐ ยกเว้น (๖) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗๐ ยกเว้น (๓) และ (๔) แต่ในกรณีตาม (๔) เฉพาะในส่วน ที่เกี่ยวกับมาตรา ๙๘ (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) และยกเว้นมาตรา ๑๗๐ (๕) เฉพาะในส่วน ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๔ (๑)” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการแต่งตั้งรัฐมนตรี ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ แต่ต้องไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามวรรคสองด้วย” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำความในมาตรา ๒๖๓ วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ด้วยโดยอนุโลม”

กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาต่อไปว่า จะถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรี ที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น เป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมาย สองประการ ความมุ่งหมายประการแรก เพื่อเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของ คณะรัฐมนตรี กล่าวคือ แม้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่นก็ตาม ย่อมเป็น คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน

๒๕๖๐ อันเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้นไป ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ ดังกล่าว ส่วนความมุ่งหมายประการที่สอง เพื่อนำกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศขึ้นมาใหม่ทุกประการทันที เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลนั้นจะมีข้อยกเว้นว่ามีให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังปรากฏตามที่มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า “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)” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติข้อยกเว้นในบางเรื่องเท่านั้น ดังนั้น หากมิได้มีการบัญญัติยกเว้นบทบัญญัติในเรื่องใดไว้ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเรื่องนั้น ๆ ทั้งสิ้น ความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ จึงเป็นไปตามหลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมาย คือ กฎหมายย่อมมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศใช้เมื่อรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ย่อมมีความหมายว่าทุกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลจะมีการบัญญัติให้เรื่องใดยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับทุกอย่างจึงต้องถือว่าเริ่มต้นนับหนึ่งทันที กรณีของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ในเรื่องระยะเวลา ๘ ปี จึงต้องเริ่มนับทันทีที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ จากหลักกฎหมายข้างต้นจึงวินิจฉัยได้ว่ามีเหตุผลที่จะต้องถือว่าผู้ถูกร้องซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้...” จึงทำให้คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย และด้วยเหตุเช่นนี้จึงต้องถือว่าผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ นั้นด้วย

รวมทั้งยังมีผลให้ผู้ถูกร้องต้องตกอยู่ในบังคับว่าจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ อีกด้วย เพราะรัฐธรรมนูญนี้มีได้ยกเว้นการบังคับใช้แก่ผู้ถูกร้องไว้ด้วยเช่นกัน

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเป็นประการสุดท้ายว่า ถ้อยคำตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” นั้น จะถือได้หรือไม่ว่าความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเคยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง นั้นด้วย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายให้เป็นบทบัญญัติที่ยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น บทเฉพาะกาลในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นี้ มีอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีตที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๙๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๑๘๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๘๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๒๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๘ เจตนารมณ์แห่งบทเฉพาะกาลดังกล่าวล้วนแล้วแต่มุ่งหมายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมีความต่อเนื่องในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านรัฐธรรมนูญจากฉบับเดิมไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มีความมุ่งหมายยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี แม้คณะรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจะเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับก็ตาม แต่ทันทีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ แล้ว ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องที่แม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ทันที ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป อีกประการหนึ่ง ตามหลักทั่วไปของการใช้กฎหมาย คณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ประกาศใช้ใหม่ทุกประการ เว้นแต่ในบทเฉพาะกาลจะมีข้อยกเว้นว่ามีให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีชุดที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น แม้หากจะตีความถ้อยคำตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ว่า สามารถตีความการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ถูกร้องไปได้นับย้อนลงไปถึงคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนซึ่งสิ้นผลบังคับไปแล้วในทันทีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ก็จะเป็นการตีความรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อหลักกฎหมายอย่างน้อย ๒ ประการ อันได้แก่ “หลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายในที่นี้คือ นายกรัฐมนตรีที่เข้าสู่ตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญนี้จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๑๕๙ และจะมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๘ ปี ตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสี่ ด้วย ดังนั้น การตีความกฎหมายโดยขัดต่อหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายประการที่สอง คือ หลักการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล กล่าวคือ บุคคลซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีก่อนรัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้ ย่อมเชื่อโดยสุจริตว่าตนจะมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ได้หากเข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ หากกล่าวอย่างถึงที่สุดแล้วก็คือหลักการให้กฎหมายมีผลย้อนหลังหรือการนับระยะเวลาย้อนหลังตามผู้ร้องกล่าวอ้างไม่อาจเป็นไปได้หากปราศจากตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ต้องใช้เป็นฐานในการพิจารณา เพราะหากยอมให้มีการใช้หรือการตีความกฎหมายเช่นนั้นได้ จะเป็นบรรทัดฐานที่อาจมีการอ้างอิงเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลผูกพันทุกองค์กรว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่าสามารถใช้ถ้อยคำใด ๆ ในตัวบทกฎหมายก็ได้ เป็นฐานเพื่อตีความให้บทกฎหมายนั้น ๆ มีผลย้อนหลังลงไปได้โดยไม่จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นฐานในการพิจารณา อันจะเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นแก่ระบบกฎหมายไทย เพราะกรณีที่มีการใช้กฎหมายย้อนหลังนั้น แม้แต่เป็นกรณีที่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ใช้บังคับย้อนหลังได้ ศาลก็ยังต้อง

ตรวจสอบด้วยว่าบทกฎหมายที่เขียนไว้ชัดเจนแล้วเช่นนั้นจะใช้บังคับแก่กรณีนั้นได้โดยชอบตามหลักนิติธรรมหรือไม่อีกด้วย ดังนั้น จึงไม่อาจตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าให้นับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องซึ่งเคยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างได้ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงยังไม่สิ้นสุดลงและเมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นโต้แย้งอื่นของผู้ร้องต่อไปอีก เพราะมิได้มีผลให้คำวินิจฉัยนี้เปลี่ยนแปลงไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ