

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีนายพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายชลน่าน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๑๗๒ คน เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีนายพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ เนื่องจากผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ติดต่อกันถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกินกำหนดเวลาแปดปีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีนายพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

ผู้ร้องส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ดังนี้

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีนายพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

(๒) มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๗๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้องขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีนายพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ และผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย ให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเป็นกรณีปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามที่ถูกร้อง จึงสั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

๓. การชี้แจงของคู่กรณีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบสรุปว่า ความเป็นนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ สิ้นสุดลงพร้อมการสิ้นผลใช้บังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และขาดตอนจากความเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง และความเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ แล้ว ดังนั้น ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไม่เกินแปดปี ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ให้นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะอดีตนายกรัฐมนตรีร่างรัฐธรรมนูญ และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำความเห็น จัดส่งข้อมูลและเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

๔. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ต้องพิจารณากระบวนการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ ประกอบมาตรา ๑๕๙ โดยเฉพาะเงื่อนไขในมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร” ผู้ถูกร้องได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๙ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากการถวายคำแนะนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้ถูกร้องจึงไม่ใช่นายกรัฐมนตรีที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่...” เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อยืนยันถึงหลักความต่อเนื่องของคณะรัฐมนตรี แม้คณะรัฐมนตรีซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีจะเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

อยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ ต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ย่อมเป็นคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป เพื่อนำกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ประกาศขึ้นมาใหม่ทุกประการทันที เว้นแต่บทเฉพาะกาลนั้นจะมีข้อยกเว้นมิให้นำเรื่องใดมาใช้บังคับ ดังปรากฏในมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง กรณีของมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ในเรื่องระยะเวลาแปดปีจึงต้องเริ่มนับวันที่นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ จากหลักกฎหมายดังกล่าวผู้ถูกร้องซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับข้อกล่าวอ้างที่ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๖๔ เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่มีโทษทางอาญาสามารถกระทำได้เช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องในคดีนี้ นั้น คำวินิจฉัยทั้งสองดังกล่าวเป็นคนละกรณีกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ ซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต่างกัน ไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้ ประกอบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แตกต่างจากหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อกล่าวอ้างที่ว่าบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐๐ วันศุกร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ระบุเจตนารมณ์การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งการให้ความเห็นว่าบุคคลใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีการใด ๆ ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับ สามารถนับรวมระยะเวลาดังกล่าวกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ นั้น การประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับเป็นเวลา ๑ ปี ๕ เดือน และความเห็นดังกล่าวมิได้ระบุให้เป็นความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นอกจากนี้ บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ไม่ปรากฏประเด็นในการพิจารณาหรืออภิปรายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีว่าสามารถนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศใช้บังคับ การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ จึงหมายความว่าเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เท่านั้น

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้บังคับในวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๔ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องดังกล่าวจึงเป็นการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ โดยจะต้องถือเอาวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นวันเริ่มต้นเข้ารับตำแหน่ง ผู้ถูกร้องจึงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เมื่อนับถึงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ครบกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคสี่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๕๘ วรรคสี่

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๗ ก วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายสุนาท คณศโกคิน

นางสาวนฤมล แซ่โจ้ว ผอ.กค.๑

นายอรรณวุฒิ รัตนสุภา ผอ.สค.๑

นายอดิเทพ อุษะพัฒน์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นายสุนาท คณศโกคิน

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

นายมนตรี กนกาวี รอง ลคร. ตรวจ