

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่ง
ของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹**

ชนัชภัค วิบูลย์โกลไพบุณย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎี หลักเกณฑ์การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจแนวความคิดการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรี โดยอ้างอิงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้กำหนดบทบัญญัติตามกฎหมายการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรี จะต้องวินิจฉัยเคารพต่อกฎหมายและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายที่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประเภทใดหรือลำดับใดนั้น จะมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ รวมทั้งหลักการรากฐานของระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจตามอำเภอใจ เต็มไปด้วยอคติ เลือกลปฏิบัติปราศจากความยุติธรรม และไร้ความรับผิดชอบต่อประชาชน และการใช้อำนาจในการปราบปรามผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากรัฐบาล และจำกัดเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจเพื่อขยายอิทธิพลและเครือข่ายทางการเมือง อันนำไปสู่การผูกขาดอำนาจ ซึ่งเป็นการสร้างกำแพงปิดกั้นการมีส่วนร่วม และบั่นทอนโอกาสการเข้าถึงอำนาจการเมืองของประชาชน ดังนั้น คำถามที่ว่าระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรี ต้องพิจารณาหาคำตอบจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การนับระยะเวลา 12 มติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังไม่ชัดเจน มีปัญหาในการตีความในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายหลายประการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศิริ บัวสวรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เกิดเป็นประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาแรก ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของกฎหมาย ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์กรตุลาการที่อยู่ในหมวด 10 ศาล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อันถือว่าองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง โดยดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีปัญหาว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมีอายุ 70 ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้ว จะเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 208 วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่มิมีปัญหาว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตาม (1) หรือ (3) หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 203 เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 22 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อมีผู้ร้องขอโดยมีหลักฐานตามสมควรว่า ตุลาการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 18 (1) หรือ (3) ให้เลขาธิการวุฒิสภาเสนอเรื่องต่อประธานกรรมการสรรหาภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอและให้คณะกรรมการสรรหาวินิจฉัยให้เสร็จโดยเร็ว ในการวินิจฉัยให้ถือเสียงข้างมาก กรณีมีเสียงเท่ากันให้ประธานกรรมการสรรหาออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ดังนั้น แม้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาตุลาการที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 208 วรรคสี่ แต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ นอกจากคณะกรรมการสรรหาจะมีอำนาจสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจของคณะกรรมการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่แต่มิให้นับวาระระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หลังพ้นจากตำแหน่ง” มีการตีความการนับระยะเวลาที่แตกต่างกัน ว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะเริ่มจากนับตั้งแต่วันที่เริ่มดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2557 ในกรณีตั้งแต่รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประกาศใช้หรือหลังการเลือกตั้ง 2562 ซึ่งหากเริ่มนับตั้งแต่วันแรกที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้นจะมีอยู่ 3 ช่วงเวลา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดว่าใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันได้ไม่เกิน 8 ปี และที่สำคัญ คือ กฎเกณฑ์นี้มีไว้ระบุนโยบายไว้สำหรับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร หรือระบอบชัดเจนว่าจะให้เริ่มนับระยะเวลาที่เริ่มดำรงตำแหน่งชัดเจนได้อย่างไร จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความเป็น 3 ช่วงเวลาดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นนอกจากนายกรัฐมนตรี จากบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หลังพ้นจากตำแหน่ง” เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่กำหนดเรื่องระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของข้าราชการการเมืองอื่นนอกจากนายกรัฐมนตรี จะถูกกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ซึ่งถ้าตีความแล้วก็จะสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระ ก็คือ 8 ปี เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้...” ดังนั้น รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ของวาระการดำรงตำแหน่งของข้าราชการการเมืองอื่น เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เช่นกัน

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายที่เกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บทเฉพาะกาล มาตรา 273 จากเดิมที่บัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา 267 ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา 267 การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มข้อความในเรื่องของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 273 ดังนี้ “ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ส่วนการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ...”

ยกเลิกบทเฉพาะกาล มาตรา 79 เนื่องจากการแก้ไขในข้อความที่ว่า “ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” ก็เพื่อให้เกิดมีความชัดเจน และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน หากมีกรณีที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า การกำหนดคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้วินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าปัญหาว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ร่างมาตรา..... “ในกรณีที่มีปัญหาว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 208 หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอแนะให้เพิ่มความหมายวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาให้ชัดเจนว่าจะต้องนับระยะเวลาอย่างไร โดยกำหนดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 158 วรรค 4 ว่า “บุคคลใดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้นับจากวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งในช่วงระยะเวลาใดของการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลใด จะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน 8 ปีมิได้”

4. ปัญหาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นของนอกจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งโดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ให้ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ในหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น “มาตรา ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นมีวาระอยู่ในตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 8 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. **ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ**. รายงานวิจัย

เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

(คพป.). กรุงเทพมหานคร: สกว, 2538.

พูนศักดิ์ ไวตำรวจ. **รูปแบบและวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน

สนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โครงการ ตำราและ

เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

อมร จันทรสมบูรณ์. **ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ)**. ในครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิติ ดิศ-

ภักดิ์. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.