

วาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไทยกับหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย:

ขอบเขต อำนาจ และความชอบธรรมในการเมือง

The Term of the Prime Minister of Thailand and the Fundamental Principles of a Liberal Democratic State: Scope, Power, and Political Legitimacy.

Received: 29/07/2568

Revised: 26/12/2568

Accepted: 28/12/2568

วีระยุทธ ลาสงยาง¹, ภูวเดช วงศ์เคี่ยม², พิมล เกษมเสาวภาคย์³,

ธีรฤทธิ ทองทับ⁴ และนฤมล พุ่มเมือง⁵

Weerayut Lasongyang¹, Phuwadate Wongkiam²,

Phimol Kasemsawaphak³, Theerawut Thongtab⁴

and Naruemon Poommuang⁵

บทคัดย่อ

การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญในการสร้างเสริมหลักประชาธิปไตย ป้องกันการผูกขาดอำนาจและป้องกันมิให้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอ่อนแอลง. บทความนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์กรอบกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรณีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาอดีตนายกรัฐมนตรีไทย โดยวิเคราะห์ถึงขอบเขต อำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 158 วรรคสี่) กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปี เป็นกลไกสำคัญเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจตามหลักรัฐเสรีประชาธิปไตย ทั้งยังเป็นการช่วยสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและเสริมความไว้วางใจประชาชนต่อกระบวนการปกครองประชาธิปไตย ทั้งนี้ องค์การตุลาการต้องยึดมั่นหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย รวมทั้งต้องยึดถือและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ มาตรา 158 อย่างเคร่งครัดด้วย โดยการนับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปี ตุลาการจึงต้องตีความว่าให้เริ่มนับตั้งแต่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 มิใช่เริ่มนับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ แม้ว่าเป็นการนับระยะเวลาย้อนหลังก่อนรัฐธรรมนูญมีผลก็ไม่ขัดหลักนิติรัฐ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าวย่อมสะท้อนถึงความคลุมเครือในการตีความกฎหมายอันทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับหลักความชอบธรรมทางกฎหมายและความชอบธรรมทางการเมืองตามมา ดังนั้น การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ต้อง

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹Assistant Professor Dr, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhuakij Pundit University

²⁻⁵อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

²⁻⁵Lecturer, Department of Law, Faculty of Social Sciences and Local Development,

Pibulsongkram Rajabhat University

*E-mail: Weerayut.las@dpu.ac.th

ตีความโดยยึดมั่นในหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตยเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของผู้นำในระยะยาวอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ประชาธิปไตย, วาระการดำรงตำแหน่ง, นิติรัฐ, ความชอบธรรมในทางการเมือง

ABSTRACT

The limitation of the term of office for ministers serves as a crucial mechanism to promote democratic principles, prevent power monopolization, and prevent oversight mechanisms on state power from weakening. This article analyzes the legal framework on term limits in the case of General Prayut Chan-o-cha, former Thai Prime Minister, by examining the scope, authority, and legitimacy of governance under the Thai Constitution.

The intent of Section 158, Paragraph 4 of the Constitution of the Kingdom of Thailand stipulates that the Prime Minister's term shall not exceed 8 years, acting as a key mechanism to prevent power monopolization under liberal democratic principles, while also fostering political stability and enhancing public trust in democratic governance processes. Judicial bodies must adhere firmly to the fundamental principles of liberal democracy and strictly uphold the intent of Section 158. In counting the Prime Minister's term not exceeding 8 years, the judiciary must interpret it to commence from the appointment date of August 24, 2014, rather than April 6, 2017, when the Constitution took effect—even if it involves retroactive counting prior to enforcement, it does not violate the rule of law. The Constitutional Court's interpretation in this case reflects ambiguity in legal construction, sparking debates on legal legitimacy and political legitimacy. Therefore, determining the term of office for the Prime Minister is the duty of the Constitutional Court, which must interpret it by upholding the fundamental principles of liberal democratic constitutionalism to effectively prevent long-term power monopolization by leaders.

Keywords: Democracy, Term Limits, Rule of Law, Executive Power, Legitimacy

บทนำ

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยกลไกในระบบเลือกตั้งล้วนมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารไว้ ซึ่งผู้นำประเทศต้องอยู่ภายใต้หลักการของการมีวาระจำกัด (Term Limits) อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจหรือถือครองอำนาจยาวนานจนเกินไป และส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองได้อย่างสันติ ประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยหลายประเทศทั่วโลกจึงกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้นำประเทศในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี

หรือประธานาธิบดี ให้อยู่ในช่วงระยะเวลาที่จำกัด ซึ่งโดยทั่วไปมักอยู่ที่ไม่เกิน 8 ปี ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่สมเหตุสมผลในการบริหารประเทศ โดยต้องเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจได้

อย่างไรก็ตาม บางกรณีผู้นำประเทศอาจมีความพยายามขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของตนให้นานเกินไป ไม่ว่าจะด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลมาจากการตีความกฎหมายอันเกิดผลดีแก่ตนเอง หรือการใช้กลไกอื่นๆ ในบทความนี้ ผู้เขียนอธิบายถึงความสำคัญและลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบของประชาธิปไตย หลักพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักการถ่วงดุลอำนาจ แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง วิเคราะห์การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยและผลกระทบต่อหลักประชาธิปไตย ตลอดจนกรณีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีกับหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐว่ามีสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหรือไม่ รวมถึงผลกระทบที่ตามมา รวมทั้งเหตุผลที่ควรมีข้อจำกัดในเรื่องนี้ โดยผู้เขียนจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

ความสำคัญและลักษณะสำคัญของการปกครองในระบอบของประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีวิธีการควบคุมมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางที่ผิด หรือการปกครองที่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) ระบอบนี้อาจเรียกว่า “เสรีประชาธิปไตย” (สมยศ เชื้อไทย, 2556) ฉะนั้น ประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่ทั่วโลกนิยมใช้เพราะเป็นระบอบที่ให้สิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมแก่ประชาชนมากที่สุด อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ได้กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” และวินสตัน เชอร์ชิลล์ (Winston Churchill) ได้ให้คำนิยามคำว่า “ประชาธิปไตยคือการปกครองที่เลวร้ายที่สุด” จะเห็นได้ว่าคำนิยามของ Winston Churchill ว่า “ประชาธิปไตยไม่ใช่รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด แต่เป็นรูปแบบการปกครองที่เลวร้ายที่สุดต่างหาก” (ฉอาน อิศรศักดิ์, 2558)

ในสังคมประชาธิปไตยไม่อาจจำกัดอำนาจประชาชนในการเลือกผู้ปกครองได้ เนื่องจากบุคคลในรัฐมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน การให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองจึงเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ มาต่อรองผลประโยชน์อย่างเสรีบนพื้นที่ประชาธิปไตย สร้างสมดุลระหว่างการกำกับและเสรีภาพทางการเมือง นอกจากนี้ในสังคมประเทศใดก็ตามที่จะเป็นประชาธิปไตยมิใช่ว่าประเทศนั้นมีเพียงแค่รัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง รวมทั้งโครงสร้างที่เป็นสถาบันทางการเมืองเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่สุดก็คือสังคมประเทศนั้นจะต้องมีวัฒนธรรมที่เป็นประชาธิปไตยของประชาชนทุกคน และวัฒนธรรมของประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดก็คือ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา มีความรับผิดชอบต่อสังคม รับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งพาตนเอง (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2557) การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนหรือประชาชนปกครองตนเอง ในฐานะที่ผู้นำประเทศก็เป็นพลเมืองของรัฐจึงต้องคำนึงถึงลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ กล่าวคือ มีความรับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งพาตนเองได้ เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพความแตกต่าง

เคารพหลักความเสมอภาค เคารพกติกา และรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555)

หลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย

รัฐเสรีประชาธิปไตยย่อมมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ หลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ซึ่งหลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ มีความเกี่ยวพันและสัมพันธ์กัน มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนหลักประชาธิปไตย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561) รวมไปถึงหลักการถ่วงดุลอำนาจ แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง และการเปรียบเทียบการจำกัดวาระผู้นำในระบอบประชาธิปไตย

(1) **หลักประชาธิปไตย** เป็นการปกครองที่มาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การปกครองตนเองของประชาชนดำเนินการโดยผ่านผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทนตนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หลักการประชาธิปไตยมีเป็นหลักการที่จะต้องมีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้ (พรชัย เลื่อนฉวี, 2554)

1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินปัญหาและกำหนดความเป็นไปของพวกเขาเอง ถือเป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบอบนี้เมื่อประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ เป็นเจ้าของการปกครอง ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงมาจากความเห็นชอบของราษฎรทั่วไป มิได้มาจากอำนาจแบบเทวสิทธิ์หรือจากบุคคลหนึ่งบุคคลใด หลักนี้ถือตามทัศนะของอริสโตเติล (Aristotle) หรือลินคอล์น (Abraham Lincoln) ที่ว่า “ประชาชนเป็นที่มาหรือเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง ผู้ปกครองประเทศเป็นเพียงตัวแทนของปวงชน ที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความยินยอมไปทำหน้าที่บริหารแทนตนเท่านั้น” การให้ความยินยอมของประชาชนแก่ผู้ที่จะไปทำหน้าที่ปกครองประเทศนั้น อาจเป็นการให้ความยินยอมโดยการออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนทางตรง คือ การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

2) ประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้นำได้โดยเสรี หลักการเลือกตั้งเสรีและเป็นธรรม (Free and Fair Elections) มีการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้นำและเปลี่ยนแปลงอำนาจได้ตามกำหนด ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้นการเลือกผู้นำได้โดยเสรีหมายความว่า ประชาชนทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีสิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ปกครองประเทศได้ไม่มีการกีดกันในเรื่องอุดมการณ์ แนวความคิดหรือเรื่องอื่นใดทั้งสิ้น สำหรับขั้นตอนการได้มาซึ่งผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับการมีผู้สนใจการเมืองมารวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคขึ้นไป เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่งเข้าไปเป็นรัฐบาล การยอมให้มีพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรคย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิของตนในการเลือกผู้แทนราษฎรได้อย่างเสรี ซึ่งผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเป็นผู้บริหารประเทศต่อไป

หากให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ทำให้สิทธิในการเลือกผู้นำโดยเสรีเป็นไปได้ยาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

3) ผู้ปกครองจะต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เมื่อผู้ปกครองได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายมาใช้อำนาจปกครองมาเป็นการชั่วคราว หรือเป็นระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยปกติรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ปกครอง เช่น อาจมอบให้ประธานาธิบดีอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีหรือมอบให้ผู้แทนราษฎรมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เป็นต้น เมื่อวาระดังกล่าว ผู้ปกครองจะต้องออกจากตำแหน่งต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่ หากผู้อยู่ใต้การปกครองไม่ยินยอม ผู้ปกครองนั้นก็ต้องออกจากตำแหน่งไป วิธีการนี้ นอกจากเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอันมิโดยไม่สิ้นสุดของปวงชนแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครองที่สิ้นสุดได้อีกด้วย

4) สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชนจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือกผู้ปกครองโดยมีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกโดยเสรีอีกทั้งผู้ปกครองมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้ปกครองยังละเมิดสิทธิมนุษยชนอันสำคัญของประชาชนแล้ว การปกครองนั้นก็ไม่น่าจะถือว่าเป็นประชาธิปไตย แต่อาจเป็นเผด็จการชั่วคราวไป ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการระบอบการป้องกันมิให้ผู้ปกครองประเทศเข้าไปใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น อำนาจของรัฐต้องถูกจำกัดโดยหลักสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชน รัฐไม่สามารถออกกฎหมายหรือนโยบายที่ละเมิดสิทธิพื้นฐานโดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งแนวคิดนี้สะท้อนอยู่ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)

(2) หลักนิติรัฐ (Rule of Law)

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เป็นแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่ใช้ในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ผู้นำต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่สามารถตีความกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง และเป็นหลักประกันว่าการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ (Dicey, A. V., 1885) แนวคิดนี้เป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและหลักการปกครองที่โปร่งใส โดยมุ่งเน้นให้ผู้ปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายและเคารพสิทธิของประชาชนเป็นสำคัญ

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม หลักการสำคัญของนิติรัฐ ก็คือ อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดรวมถึงผู้ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เหนือกฎหมาย หลักนี้ตามความเห็นของ Theodor Maunz ประกอบด้วย 7 หลักการสำคัญ ได้แก่ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา 6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” 7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐจึงเป็นกลไกสำคัญในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและป้องกันการใช้อำนาจ

โดยมิชอบ สะท้อนถึงความเป็นธรรมในระบบกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การคุ้มครองสิทธิและการตรวจสอบอำนาจรัฐผ่านกระบวนการยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า ทั้งสองหลักการดังกล่าวข้างต้นนั้นมีรากฐานร่วมกัน กล่าวคือ หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยมุ่งเน้นที่จะเปลี่ยนตัวผู้ปกครองโดยให้ผู้ปกครองมีความเชื่อมโยงกับประชาชน ในขณะที่หลักนิติรัฐมุ่งที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ (บรรเจิด สิงคะเนติ 2561)

(3) หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)

หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญในกฎหมายมหาชนที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจโดยมิชอบ แนวคิดนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งได้รับการพัฒนาจากมกตสจเคอ มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจของรัฐและลดความเสี่ยงของการปกครองแบบเผด็จการ โดยการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จ การแบ่งแยกอำนาจเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกัน

ส่วนการตรวจสอบทางตุลาการ (Judicial Review) ศาลเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ โดยสามารถวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือนโยบายของฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (Marbury v. Madison, 1803) หลักการนี้ช่วยให้ฝ่ายตุลาการสามารถปกป้องสิทธิของประชาชนและป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการ ประชาชนเองก็มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบอำนาจของรัฐ มีสิทธิในการตรวจสอบถ่วงการใช้อำนาจขององค์กรการตุลาการได้ ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าการใช้อำนาจ ตุลาการ ไม่ว่าจะในแง่ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือกรณีที่เนื้อหาของคำพิพากษาขัดหรือแย้งต่อกฎหมายประชาชนโดยเฉพาะนักวิชาการทั้งหลายย่อมสามารถใช้เสรีภาพในการและลงความคิดเห็นเพื่อวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาดังกล่าวตามสมควร การกระทำเช่นนี้อาจมิได้มีผลในทางกฎหมาย แต่หากความคิดเห็นของประชาชนที่วิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายตุลาการนั้นมีเหตุผลหนักแน่นและเที่ยงตรง ความคิดเห็นเช่นนี้น่าจะส่งผลต่อความรู้สึกที่ประชาชนมีต่อศาล และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาลในที่สุด สถานะขององค์กรตุลาการนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อฝ่ายตุลาการอีกด้วย หากมีประชาชนจำนวนมากวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาลอย่างมีเหตุมีผลอยู่บ่อยครั้ง ความน่าเชื่อถือของศาลย่อมสั่นคลอน กรณีเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาล (ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา, 2564) โดยคำตัดสินของ ตุลาการต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนน่าเชื่อถือ มีหลักทฤษฎีการตีความที่ยอมรับได้ ดังนั้น หลักการถ่วงดุลอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญอันช่วยในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและสร้างความสมดุลในการบริหารประเทศ ผ่านกลไกของรัฐสภา ศาล และประชาชน

(4) แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy)

แนวคิดเรื่องความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเน้นว่าความชอบธรรมทางการเมืองแตกต่างจากความถูกต้องทางกฎหมาย (Legality) แม้ว่าการกระทำจะถูกต้องตามกฎหมาย แต่หากขาดความ

ยอมรับจากประชาชน ก็อาจถือว่าขาดความชอบธรรมทางการเมือง ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1. การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ (Acquiring Power) ในระบบการเมืองจะมีกฎกติกาของการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ ในยุกระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การลงคะแนนเสียงของประชาชนจึงเป็นที่มาของความชอบธรรมทางการเมือง (source of legitimacy) อย่างไรก็ตาม ในยุคปัจจุบันที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่หากผู้นำเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจโดยใช้กองกำลังก็ขาดความชอบธรรมทางการเมือง หรือนำเข้าสู่ตำแหน่งด้วยกระบวนการเลือกตั้งไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม อาจทำให้ขาดความชอบธรรมทางการเมืองได้

2. ผลสัมฤทธิ์ผลในการปกครองบริหาร (Performance) ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การเข้าสู่ตำแหน่งตามกติกาทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหาร และแก้ไขปัญหาของประเทศด้วย กรณีเกิดสถานการณ์วิกฤตรุนแรง ประชาชนมักให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารมากกว่าที่มาของอำนาจ ทำให้แม้แต่ผู้นำที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีที่ไม่ชอบธรรม เช่น การใช้กำลังก็สามารถสร้างความชอบธรรมผ่านผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้ ในทางกลับกันผู้นำที่ได้รับเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ขาดความสามารถในการแก้ปัญหา ก็อาจสูญเสียความชอบธรรมจากผลงานของตน

3. พฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรมและประเพณี ความชอบธรรมทางการเมืองไม่ได้มีเพียงแค่การเข้าสู่ตำแหน่งและผลงานในการบริหารประเทศเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมืองและบุคลิกภาพที่สอดคล้องกับกฎหมาย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีด้วย การละเมิดกฎหมาย เช่น การตีความกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือการออกกฎหมายที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้ความชอบธรรมทางการเมืองลดลงได้ และการมีพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่โปร่งใส ไม่เคารพหลักนิติรัฐ หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เช่น การฉ้อฉลหรือผลประโยชน์ทับซ้อน ก็สามารถลดความชอบธรรมทางการเมืองได้เช่นกัน

ดังนั้น ความชอบธรรมทางการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบเชิงพลวัตที่ต้องพิจารณาทั้งสามด้าน ได้แก่ ที่มาของอำนาจ ความสามารถในการบริหาร และพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเสถียรภาพของระบอบการเมืองในระยะยาว การใช้อำนาจ (Exercise of Power) แม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยชอบธรรม แต่หากการใช้อำนาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือขาดความโปร่งใสก็อาจทำให้ความชอบธรรมลดลง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2549)

(5) การเปรียบเทียบการจำกัดวาระผู้นำในระบอบประชาธิปไตย

การจำกัดวาระผู้นำประเทศสะท้อนปรัชญาการป้องกันการผูกขาดอำนาจที่แตกต่างกันไปตามระบบรัฐบาล โดยในระบบประธานาธิบดี ประเทศต่างๆ มักบัญญัติข้อจำกัดวาระไว้อย่างชัดเจน สหรัฐอเมริกาจำกัด 2 วาระ (รวม 8 ปี) ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขครั้งที่ 22 (ค.ศ.1951) เกิดจากบรรทัดฐานของ George Washington และประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ที่ดำรงตำแหน่ง 4 วาระ (Carey, 2003) ของฝรั่งเศสกำหนด 2 วาระติดต่อกัน (วาระละ 5 ปี) เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจแบบยุค de Gaulle ขณะที่

ประเทศเม็กซิโกที่กำหนดห้ามผู้นำดำรงตำแหน่งซ้ำโดยเด็ดขาด (วาระเดียว 6 ปี) จากบทเรียนของเผด็จการของปอร์ฟิรีโอ ดิแอซ (Porfirio Díaz) ส่วนในระบบรัฐสภาแบบคลาสสิกก็ไม่จำกัดวาระ แต่พึ่งกลไกความไว้วางใจของรัฐสภา เยอรมนีตามกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) (1949) หมวด 6 รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐมาตรา 62-69 ใช้กลไกการลงมติไม่ไว้วางใจอย่างสร้างสรรค์ (constructive vote of no-confidence) แทนการจำกัดวาระ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551) กรณีนางอังเกลา แมร์เคิล อดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 16 ปีอันแสดงความยืดหยุ่นของกลไกในระบบรัฐสภา ส่วนในสหราชอาณาจักรไม่มีการจำกัดวาระนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญไม่ลายลักษณ์อักษร ตามหลักอำนาจอิสระสูงสุดในรัฐสภา (parliamentary sovereignty) รัฐสภาสามารถถอดถอนนายกฯ ได้ตลอดเวลาผ่านกลไกการลงมติไม่ไว้วางใจ (Bogdanor, 2009) การดำรงตำแหน่งขึ้นกับความไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และการเลือกตั้งทั่วไปที่ต้องจัดภายใน 5 กรณีงมาร์กาเรต แทตเชอร์ ที่เคยดำรงตำแหน่ง 11 ปี (ค.ศ.1979-1990) และนายโทนี แบลร์ 10 ปี (ค.ศ.1997-2007) จะเห็นได้ระบบนี้อนุญาตให้ผู้นำที่ได้รับความไว้วางใจสามารถบริหารประเทศได้ยาวนาน สำหรับประเทศไทยมีลักษณะพิเศษบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ที่ได้จำกัดวาระนายกรัฐมนตรีไว้ 8 ปี เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย สะท้อนการผสมผสานระบบรัฐสภากับการจำกัดวาระโดยตรง เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจในบริบทที่มีประวัติรัฐประหาร

วิเคราะห์การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไทยและผลกระทบต่อหลักประชาธิปไตย

กรณีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าสู่อำนาจตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ภายหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ในช่วงแรกดำรงตำแหน่งภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดวาระนายกรัฐมนตรี เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับในวันที่ 6 เมษายน 2560 มาตรา 158 วรรคสาม ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 8 ปี ประเด็นสำคัญคือการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งว่าควรเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใดปรากฏว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็น ความเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา สิ้นสุดลงหรือไม่ เนื่องจากดำรงตำแหน่งมาครบกำหนด 8 ปีแล้ว เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2565 ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญมาตรา 170 วรรคสอง ประกอบมาตรา 158 วรรคสี่ (มติ 6 ต่อ 3) โดยตีความว่า การนับระยะเวลา 8 ปี ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ คือวันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นไป ไม่ใช่ตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกในปี 2557 ดังนั้นจึงยังไม่ครบกำหนด 8 ปี (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2565) ดังนั้น พลเอกประยุทธ์จึงต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 8 ปี นับจากวันดังกล่าว ซึ่งศาลให้เหตุผลว่าการนับระยะเวลาย้อนหลังไปก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมาย จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยนี้สะท้อนการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในประเด็นการจำกัดวาระที่มีความซับซ้อนจากบริบทการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับเรื่องการจำกัดระยะเวลาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแตกต่างกันตามบริบทป้องกันการรวมศูนย์อำนาจ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ไม่บัญญัติจำกัดระยะเวลา รัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 171 วรรคสี่ ห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี เพื่อป้องกันการครองอำนาจยาวนานโดยไม่สะท้อนเจตจำนงประชาชน รัฐธรรมนูญ ปี 2560 มาตรา 158 วรรคท้าย เข้มงวดยิ่งขึ้น โดยห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 8 ปีไม่ว่าจะติดต่อกันหรือไม่ โดยไม่นับเวลาปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวหลังพ้นตำแหน่งสะท้อนหลักการป้องกันการผูกขาดอำนาจในระยะยาว

บทบัญญัติจำกัดวาระนายกรัฐมนตรีสะท้อนวิวัฒนาการทางกฎหมายไทย จากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่ไม่จำกัดสู่การจำกัดต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญปี 2550 (มาตรา 171 วรรคสี่) และจำกัดสะสมในรัฐธรรมนูญ ปี 2560 (มาตรา 158 วรรคท้าย) เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและส่งเสริมการหมุนเวียนผู้นำ เจตนารมณ์มาตรา 158 วรรคสาม (รัฐธรรมนูญ ปี 2560) เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่กำหนดจำกัดวาระโดยตรง เกิดจากบทเรียนรัฐบาลยาวนาน เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม และพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยรัฐธรรมนูญ ปี 2560 กำหนดว่าวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มีจำกัดวาระเพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจท่ามกลางประวัติศาสตร์รัฐประหาร

จากกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ กำหนดว่า “นายกรัฐมนตรี จะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินแปดปีมิได้ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม...” หลักการนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้หนึ่งสามารถครองอำนาจต่อเนื่องจนเกิดการผูกขาดทางการเมือง ในกรณีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาเกิดข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับวิธีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งว่าเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด มีนักวิชาการให้ความเห็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สามารถแบ่งออกได้สามแนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี หลังการเลือกตั้งในปี 2562 หรือวันที่ 9 มิถุนายน 2562 โดยเห็นว่า การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วจะเกิน 8 ปีไม่ได้ นั่น เห็นว่า ควรนับตั้งแต่ 9 มิถุนายน 2562 ซึ่งเป็นวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แนวทางนี้ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการตีความแบบขยายอำนาจมากที่สุดโดยยึดการเลือกตั้งที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ให้นับวาระหลังจากที่นายกรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ครั้งแรก ไม่ต้องนับวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี 9 เดือน การตีความเช่นนี้ส่งผลให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันได้ยาวนานถึง 12 ปี 9 เดือน (9 มิ.ย.62 ถึง 6 มิ.ย.70) ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี อันนำไปสู่พฤติกรรมการผูกขาดอำนาจได้นั่นเอง

แนวทางที่ 2 นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตรงกับวันที่ 6 เมษายน 2560 โดยเป็นการตามหลักการในกฎหมายอาญาที่ว่า “กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

(Ex post facto law)” หมายความว่า “กฎหมายจะใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นในอนาคต นับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายเป็นต้นไปเท่านั้น และกฎหมายจะไม่ใช้บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าวันใช้บังคับแห่งกฎหมาย” ฉะนั้น กรณีการนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีจะต้องเริ่มนับตอนที่กฎหมายมาบังคับใช้หรือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2560 มีผลบังคับใช้ คือ วันที่ 6 เมษายน 2560 (6 เม.ย. 60 ถึง 6 เม.ย. 68) ทั้งนี้ การตีความในแนวทางนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นตีความตามแนวทางหลักการในกฎหมายอาญาอันส่งผลทำให้นายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 คือ 24 สิงหาคม 2557 สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันได้ยาวนานถึง 10 ปี 7 เดือน (24 ส.ค.57 ถึง 6 เม.ย. 68) อันเป็นการที่ทำให้ผู้นำในฐานะหัวหน้ารัฐบาลดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 8 ปี อันนำไปสู่การผูกขาดอำนาจได้เช่นเดียวกัน

แนวทางที่ 3 นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 (24 ส.ค. 57) เมื่อหลักการของรัฐธรรมนูญกำหนดให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรวมกันแล้วจะเกิน 8 ปีไม่ได้นั้น ฉะนั้น จึงควรนับตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 ซึ่งเป็นวันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปี 2557 (ฉบับชั่วคราว) เป็นการตีความตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีย่อมเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ต้องตีความในทางจำกัดอำนาจรัฐให้มากที่สุด ซึ่งการตีความตามหลักดังกล่าวจะทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ถึงวันที่ 24 สิงหาคม 2565 เท่านั้น ทั้งนี้ การตีความในลักษณะที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 158 วรรคสี่แล้ว เพราะการกำหนดวาระดำรงตำแหน่งของผู้นำไว้ไม่เกิน 8 ปี เป็นไปเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และลดความขัดแย้งในสังคม

จะเห็นได้ว่า การตีความตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นแนวทางที่เน้นการค้นหาคำความหมายแท้จริงของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ การตีความรัฐธรรมนูญวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ จะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่แต่มีให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หลังพ้นจากตำแหน่ง เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ต้องการป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้นำคนใดครองอำนาจเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 วินิจฉัยว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชายังไม่ครบ 8 ปีตามที่รัฐธรรมนูญปี 2560 กำหนดโดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ คือวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ก็ตามแต่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย 3 ท่านได้แสดงความเห็นแย้ง โดยให้เหตุผลสำคัญ 3 ประการที่ชี้ว่าการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาควรสิ้นสุดลงแล้ว (ศาลรัฐธรรมนูญ, 2565)

ประการแรก ผู้นำควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน แม้การกระทำบางอย่างอาจไม่ผิดกฎหมาย แต่หากขัดต่อศีลธรรมหรือจริยธรรม ก็ไม่ควรกระทำ โดยเน้นย้ำเรื่องจริยธรรมในการบริหารประเทศ เพราะการที่บ้านเมืองอยู่ได้โดยปกติสุขมีความสงบเรียบร้อย มิใช่เป็นเพราะการบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่าง

เดียวซึ่งมีผลต่อการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หากต้องอาศัยสำนึกที่ดี (good conscience) จริยธรรม (moral) และสิ่งที่พึงประพฤติปฏิบัติ (tradition) ซึ่งมีผลควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ด้วย หลายเรื่องที่แม้ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดศีลธรรมก็ไม่ควรทำ แม้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่ความผิดตามกฎหมาย แต่ผู้ที่มีจริยธรรมหรือมีจิตสำนึกที่ดีแม้รู้ว่าไม่ผิดกฎหมายก็จะไม่ทำ ยิ่งหากเป็นผู้นำหรือผู้ที่มีตำแหน่งระดับสูงเป็นที่เชื่อถือของประชาชนยิ่งต้องประพฤติปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่คนทั่วไป ทั้งเป็นเหตุให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมและอาจประพฤติตนตามอย่าง ผู้นำจึงควรประพฤติปฏิบัติตนอย่างเคร่งครัดให้เป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้ “จริยธรรมนำกฎหมาย หรือเคร่งครัดตน ผ่อนปรนคนอื่น” มิใช่เคร่งครัดคนอื่น ผ่อนปรนตนเองเพื่อจะได้บรรเทาหรือระงับวิกฤตศรัทธาของประชาชนที่มีต่อจริยธรรม กฎหมายและผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในบ้านเมืองลงได้บ้าง อนึ่ง การไม่อดทนที่จะเคารพกติกา เปลี่ยนแปลง “สัญญาประชาคม” อยู่เรื่อยๆ ทำให้คนทั้งหลายขาดศรัทธาในการเคารพสัญญานั้นๆ (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2565)

ประการที่สอง การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปี ควรเริ่มตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2557 หลังจากรัฐประหาร การตีความกฎหมายนี้ย่อมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่เป็นไปเพื่อการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการบริหารอำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นกลไกสำคัญในการรักษาสมดุลของอำนาจและเสถียรภาพทางการเมือง อีกทั้งเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ และตามหลักประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวผู้นำ มิฉะนั้นอันอาจกลายเป็นการนำพาประเทศชาติไปสู่ระบอบอำนาจนิยมอันเป็นต้นเหตุให้เกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นได้ การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาควรเริ่มตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 เมื่อครบกำหนด 8 ปี ในวันที่ 24 สิงหาคม 2565 สถานะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาจึงสิ้นสุดลง ดังนั้น การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จะเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับยุคปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น

ประการที่สาม การเคารพเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เห็นว่า การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรมุ่งเน้นการควบคุมอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นการรักษาคุณค่าของรัฐธรรมนูญและหลักการประชาธิปไตย และการเคารพกติกาและสัญญาประชาคมย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ปฏิบัติตามกติกาที่กำหนดไว้ จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและกฎหมายของประเทศ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลานานอาจนำไปสู่การผูกขาดอำนาจ ซึ่งสามารถก่อให้เกิดปัญหาหรือวิกฤตทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ นอกจากนี้ การจำกัดวาระนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญในการรักษาสมดุลของอำนาจ และป้องกันไม่ให้เกิดการสะสมอำนาจที่อาจส่งผลกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (นรินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2565)

สำหรับตุลาการเสียงข้างน้อยมีความเห็นในทางเดียวกันว่า กรณีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครบ 8 ปีแล้ว โดยการนับระยะเวลาควรเริ่มตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันการผูกขาดอำนาจ รักษาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการเมือง และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำทางการเมืองให้บุคคลอื่นเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศ และเพื่อสร้างเสถียรภาพและความเป็นธรรมในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับตุลาการเสียงข้างน้อย และมีความเห็นไปแนวทางที่ 3 เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ที่มีการบันทึกไว้ในรายงานการประชุมครั้งที่ 500 เป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติ เพื่อป้องกันการครองอำนาจเกินขอบเขต (Pongsapan, M. ,2022, P 279-280) อันเป็นบทบัญญัติจำกัดวาระในรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสามารถครอบงำอำนาจในระยะยาวได้ซึ่งการนับวาระย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องของการบริหารที่แท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองหรือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ในภายหลัง การตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์จึงสนับสนุนการนับวาระตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก

การคงไว้ซึ่งความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติมาตรา 158 วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญปี 2560 ล้วนแต่เป็นการตีความที่พยายาม “รีเซ็ต” หรือตั้งต้นนับวาระการดำรงตำแหน่งใหม่ ซึ่งจะเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งโดยอ้างอิงกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่นนี้ อาจทำให้ความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติมาตราดังกล่าวถูกเบี่ยงเบนประเด็นไป ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญปี 2560 ในประเด็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ควรพิจารณาแยกเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ แต่ต้องพิจารณานับรวมต่อเนื่องกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและรักษาหลักการประชาธิปไตย การที่รัฐธรรมนูญกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 8 ปี ย่อมเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกันการสั่งสมอำนาจของตัวผู้นำที่ส่งผลกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 158 ได้เปลี่ยนหลักการใหม่โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้จากแต่เดิมย้อนกลับไปของรัฐธรรมนูญปี 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่าต้องไม่เกิน 8 ปี ซึ่งปรากฏในมาตรา 171 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้” มีเจตนารมณ์ว่าต้องการที่จะห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งยาวนานเกินกว่าแปดปี เพื่อมิให้อยู่ในอำนาจนานเกินไปจนเกิดการผูกขาดอำนาจในทางการเมืองได้ แต่การบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็ทำให้เกิดช่องว่างว่าหากไม่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีติดต่อกันหรือมีการเว้นวรรคการดำรงตำแหน่งจะทำให้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ใหม่ อีกเป็นระยะเวลา 8 ปี จึงต้องตีความในลักษณะการในทางควบคุมอำนาจอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 8 ปี และไม่มีบทยกเว้นเอาไว้ จึงต้องนำระยะเวลาดำรงตำแหน่งก่อนรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ประกาศใช้มานับรวมเข้าไปด้วย กล่าวคือ ต้องนับรวมระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งแรกตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 รวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองเข้าไปด้วย ฉะนั้นระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 8 ปี จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 2557

อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เขียนขยายความมาตราดังกล่าวไว้ในเอกสารความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ด้วยว่า “..การนับระยะเวลาแปดปีนั้น แม้บุคคลดังกล่าวจะมีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันก็ตาม แต่หากรวมระยะเวลาทั้งหมดที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของบุคคลดังกล่าวแล้วเกินแปดปี ก็ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี” แต่อย่างไรก็ตาม ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีในระหว่างรักษาการภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง จะไม่นำมานับรวมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว” อีกทั้ง ในเอกสารดังกล่าวยังระบุด้วยว่า “การกำหนดระยะเวลาแปดปีไว้ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในการเมืองยาวเกินไปอันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤติทางการเมืองได้”

จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ที่กำหนดให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ เป็นหลักการใหม่ที่ว่า “เมื่อบุคคลใดดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีแล้วหนึ่งครั้งจะมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่งไม่ว่าจะช่วงเวลา ห่างกันนานเท่าใดก็ตาม ถ้าเป็นการดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันถือว่าต้องห้าม” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลอื่นเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อบริหารประเทศ เพราะถ้านายกรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบายและคำมั่นสัญญาที่ได้แถลงไว้กับประชาชนก่อนเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งประชาชนได้มอบความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินในฐานะรัฐบาลแล้ว ก็ยากที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจึงเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการครองอำนาจของบุคคลในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญข้างต้นย่อมเป็นไปเพื่อป้องกันการครองอำนาจของผู้นำไว้สูงสุดเพียงไม่เกิน 8 ปีเท่านั้น เจตนารมณ์ย่อมสอดคล้องกับหลักพื้นฐานประชาธิปไตยนั่นเอง

ผลกระทบที่ตามมากรณีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 8 ปีโดยเริ่มนับเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 มีผลใช้บังคับ ย่อมมีกระทบตามมา 3 ประเด็นได้แก่

1 ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรฝ่ายตุลาการ เมื่อปรากฏว่าฝ่ายตุลาการตีความรัฐธรรมนูญโดยเลือกที่จะตีความโดยนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งที่เริ่มขึ้นมาตั้งแต่ วันที่ 24 สิงหาคม 2557 แล้ว โดยตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่า ในกรณีของนายกรัฐมนตรีนั้น แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ปี 2557 ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2557 แต่กลับเริ่มมีการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 แทน กลับให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ให้ความสำคัญกับการคำนวณระยะเวลามากกว่าการที่นายกรัฐมนตรีปฏิบัติภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ปี 2557 เมื่อฝ่ายตุลาการโดยมติเสียงข้างมากตีความว่า ให้เริ่มนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญปี 2560 มีผลบังคับใช้ การคำนวณระยะเวลา 8 ปีจึงการนับวาระตามบริบทของรัฐธรรมนูญใหม่ อันส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนระหว่างเจตนารมณ์ที่วางไว้กับการปฏิบัติจริงในภาคการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อผู้ครองอำนาจอันขัดกับหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาล

2. ทำให้การสะสมอำนาจและความเสี่ยงต่อระบบเผด็จการ เพราะเมื่อบุคคลใดดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน ย่อมมีโอกาสสะสมอำนาจและสร้างเครือข่ายทางการเมืองที่แข็งแกร่งจนยากที่ใครจะโค่นล้มได้ สิ่งนี้นำไปสู่การลดทอนกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพราะผู้นำที่อยู่ในตำแหน่งนานอาจแต่งตั้งบุคคลที่ภักดีต่อเขาให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรของรัฐ เช่น ศาล รัฐสภา หรือหน่วยงานตรวจสอบต่างๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือบางประเทศที่ผู้นำอยู่ในอำนาจเกินกว่า 8 ปี มักใช้วิธีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อลดข้อจำกัดทางกฎหมายที่เคยมี เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หรือการแทรกแซงองค์กรอิสระให้ทำหน้าที่สนับสนุนอำนาจของตน

3 การลดลงของการแข่งขันทางการเมืองลง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นต้องอาศัยการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเลือกตั้ง หากผู้นำอยู่ในอำนาจนานเกินไปมักทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ และส่งผลให้พรรคการเมืองอื่นหรือผู้นำทางการเมืองรุ่นใหม่ขาดโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียม ในบางประเทศผู้นำที่อยู่ในอำนาจนานอาจใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อสนับสนุนตนเองและพรรคพวก เช่น การใช้งบประมาณของรัฐบาลในการหาเสียง สิ่งนี้ทำให้การเลือกตั้งขาดความเป็นธรรมและลดความสามารถของประชาชนในการเลือกผู้นำที่แท้จริง

4 การบริหารประเทศที่ขาดประสิทธิภาพ เมื่อผู้นำที่ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานานมักมีแนวโน้มยึดติดกับแนวทางบริหารเดิมๆ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก การมีผู้นำคนเดิมเป็นเวลานานอาจทำให้เกิดความล้าหลังทางนโยบาย โดยการเปลี่ยนผู้นำเป็นระยะๆ จะช่วยให้เกิดนโยบายใหม่ๆ และเปิดโอกาสให้ผู้นำที่มีแนวคิดที่แตกต่างเข้ามาแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลเดิมอาจละเลย

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย หรือ 8 ปี ส่วนฝรั่งเศส กำหนดวาระของประธานาธิบดีไว้ที่ 5 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย ส่วนในบางประเทศที่ผู้นำอยู่ในตำแหน่งนาน เช่น รัสเซีย ผู้นำมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อย้ายอำนาจของตน ทำให้เกิดการสืบทอดอำนาจและผูกขาดอำนาจได้ ฉะนั้น การจำกัดวาระของนายกรัฐมนตรีไม่ใช่เพียงแค่กฎหมาย แต่เป็นหลักการที่ช่วยรักษาความเป็นประชาธิปไตย ลดความเสี่ยงของการผูกขาดอำนาจ และส่งเสริมการบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีกับหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

ในระบอบประชาธิปไตย การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีถือเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันการสืบทอดอำนาจ การผูกขาดทางการเมือง และการเกิดเผด็จการผ่านกลไกรัฐสภา (Ginsburg, Melton, & Elkins, 2011) หลายประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเม็กซิโก กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่านอำนาจอย่างสันติ แม้ว่าในบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร และในเยอรมนีนั้นไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสำหรับนายกรัฐมนตรีโดยตรง แต่ใช้กลไกทางรัฐสภาและกลไกการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจ

โดยพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ผ่านการลงมติไม่ไว้วางใจ (Russell, 2016)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ กำหนดให้ นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 8 ปี ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งแนวคิดนี้มีรากฐานมาจากหลักการจำกัดอำนาจในประชาธิปไตยเพื่อลดความเสี่ยงของการครองอำนาจยาวนานจนเกิดระบบอุปถัมภ์และการทุจริตได้โดยเฉพาะประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การตีความระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 8 ปีของนายกรัฐมนตรีกรณีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในเชิงหลักนิติรัฐและประชาธิปไตย โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของการนับ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่านับตั้งแต่ปี 2557 ซึ่งเป็นปีที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งแรก อีกฝ่ายเห็นว่าควรนับจากปี 2560 หรือ 2562 ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายที่หนึ่งว่าการนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 8 ปีของนายกรัฐมนตรีต้องเริ่มนับเมื่อผู้นำดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจทางการเมืองนั้นเอง และยังสอดคล้องกับหลักนิติศาสตร์เป็นการตีความจุดมุ่งหมายของกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวทางการตีความให้เกิดความชัดเจนและแน่นอนทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Pongsapan, M., 2022) การกำหนดวาระนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปีถือเป็นมาตรการป้องกันการสืบทอดอำนาจที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในหลายประเทศ แต่การนำไปใช้ต้องอยู่บนหลักนิติรัฐและความชัดเจนของกฎหมาย การตีความที่ไม่ชัดเจนหรือการเลือกใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ทางการเมือง อาจทำให้หลักการประชาธิปไตยถูกบิดเบือนและกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศได้

เมื่อพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีตามหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย มีการตรวจสอบถ่วงดุลและป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยพลการ แนวทางสำคัญของหลักนิติรัฐก็คือ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำประเทศซึ่งเป็นกลไกที่ใช้ในการป้องกันการสืบทอดอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป และการกำหนดวาระนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 8 ปีตามรัฐธรรมนูญฯ ปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ไว้เช่นนี้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐในหลายประการ ดังนี้

1) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมีส่วนช่วยลดโอกาสที่ผู้นำจะใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หากไม่มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี อาจนำไปสู่การใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงกติกาการเมืองให้เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงตำแหน่งของตนเอง

2) เพื่อส่งเสริมการหมุนเวียนการเปลี่ยนแปลงผู้นำ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำมีกำหนดเป็นระยะย่อมส่งผลให้ระบบการเมืองมีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสามารถเข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

3) เพื่อป้องกันระบอบเผด็จการ การที่บุคคลใดดำรงตำแหน่งผู้นำในฐานะผู้ปกครองเป็นระยะเวลานาน อาจนำไปสู่การสะสมอำนาจและลดทอนบทบาทของฝ่ายค้านและภาคประชาสังคม ทำให้กลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลอ่อนแอลง

4) เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งผู้นำให้มีความชัดเจนทำให้เกิดความแน่นอนในกระบวนการเปลี่ยนผ่านอำนาจ ลดความขัดแย้งทางการเมืองและข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมืองของผู้นำ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งมีเป้าหมายเพื่อกำหนดระยะเวลาการทำงานที่ชัดเจน ป้องกันการครอบงำทางการเมืองและการผูกขาดอำนาจของผู้ปกครองที่อาจนำไปสู่การใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงกติกาการเมืองให้เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงตำแหน่งของตนเอง และเป็นการบั่นทอนและทำลายกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการแข่งขันทางการเมืองที่ยึดโยงกับนโยบายมากกว่าตัวบุคคล ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนผู้นำได้หากไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ และทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งตระหนักถึงความสำคัญของเสียงสนับสนุนจากประชาชนตามหลักประชาธิปไตย

การตีความรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยรักษาความชอบธรรมของกฎหมายและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย การตีความรัฐธรรมนูญต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐที่เป็นสำคัญยิ่ง โดยเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ ต้องการจำกัดการครองอำนาจของผู้นำไม่ให้เกิน 8 ปี อันจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระยะยาวอีกด้วย ดังนั้น การนับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประชาธิปไตยยุคปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น ทั้งยังเป็นหลักประกันสำคัญของประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐที่ต้องรักษาไว้ และยังช่วยให้ประเทศไทยสามารถดำรงไว้ซึ่งหลักประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน แต่การตีความรัฐธรรมนูญในกรณีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานั้นมีการให้เหตุผลที่อ่อนมากและกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน เมื่อคำตัดสินของตุลาการต้องให้เหตุผลที่ค่อนข้างอ่อนเช่นนี้แล้วและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของศาล

ข้อเสนอแนะ

1. องค์การตุลาการในฐานะผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญต้องยึดมั่นหลักการพื้นฐานดังกล่าว รวมถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 158 อย่างเคร่งครัด โดยการนับวาระสูงสุด 8 ปีนั้น ต้องตีความว่าเป็นระยะเวลาตั้งแต่บุคคลนั้นได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2557 มิใช่เริ่มนับใหม่จากวันที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ (6 เมษายน 60) แม้ว่าการนับระยะเวลาย้อนหลังไปก่อนที่รัฐธรรมนูญจะมีผลบังคับใช้ ก็ย่อมไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐ เนื่องจากสอดคล้องกับเจตนารมณ์ป้องกันการผูกขาดอำนาจอันเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย

2. การส่งเสริมหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยต้องอาศัยกลไกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนย่อมป้องกันการสืบทอดอำนาจและเสริมความมั่นคงให้สถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะองค์กรตุลาการจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยึดมั่นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คำวินิจฉัยของตุลาการจึงต้องให้เหตุผลที่ชัดเจน น่าเชื่อถือ และอ้างอิงทฤษฎีการตีความที่ยอมรับได้ มิเช่นนั้นจะกระทบความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรตุลาการได้

3. การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่เคารพต่อหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากยังคงมีการเอื้อต่อการสืบทอดอำนาจหรือการควบคุมกลไกรัฐโดยกลุ่มผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำก็อาจไม่บรรลุผลได้ ฉะนั้น ต้องมีการส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกทางประชาธิปไตยให้แก่ผู้นำและนักการเมือง รวมทั้งพรรคการเมือง โดยให้ความสำคัญและเคารพของหลักการจำกัดวาระของผู้นำว่าเป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงอำนาจของผู้ปกครองที่สิ้นสุดลง มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลอื่นเข้ามาเป็นผู้นำเพื่อบริหารประเทศ รวมทั้งต้องพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้สังคมไทยเห็นความสำคัญของหลักประชาธิปไตย

4. ประเทศไทยสามารถนำประสบการณ์จากประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยที่มั่นคง เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี โดยเฉพาะแนวคิดของประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเยอรมนีที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของรัฐบาลมาปรับใช้ให้เหมาะสม

5. ส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำเป็นหลักประกันสำคัญของประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐที่ต้องรักษาไว้

เอกสารอ้างอิง

กมล สมวิเชียร. (2520). *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ฉอาน อิศรศักดิ์. (2558). *ชีวิตต่อสู้ ของ วินสตัน เชอร์ชิล*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : ศรีปัญญา.

ลิขิต อีระเวทิน. (2549). *ความชอบธรรมทางการเมืองของผู้ใช้อำนาจรัฐ*. ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้น 26

มีนาคม 2564, เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9490000028434>

ฐากูร ศิริยุพวัฒนา. (2564). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบ*

ประชาธิปไตย. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2565). *ความคิดเห็นส่วนตัวเกี่ยวกับการวินิจฉัยวาระ 8 ปีของนายกรัฐมนตรี*.

ในรายงานการประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14/2565. กรุงเทพฯ: ศาลรัฐธรรมนูญ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2565). *ความเห็นส่วนตัวของนายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการ*

ศาลรัฐธรรมนูญ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568, เข้าถึงได้จาก

https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20221028213247.pdf

-
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2557). *ความหมาย คุณค่า และความสวยงามของประชาธิปไตย*. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568, เข้าถึงได้จาก <http://libertyschool.in.th/lecturer-profile/prajak-kongkirati/>
- ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊ค.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2554). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. ตอน 134 เล่มที่ 40 ก. 1-90.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2565). *คำวินิจฉัยกลางที่ 14/2565 (30 กันยายน 2565)*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. สืบค้นเมื่อ 26 มีนาคม 2568, เข้าถึงได้จาก https://constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=15205
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2551). *กฎหมายพื้นฐาน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic law)*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. Basic law. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. น. 39-42.
- ไอลอว์. (2565, 11 สิงหาคม). *วาระนายกฯ 8 ปี ของ พล.อ.ประยุทธ์ บทพิสูจน์รัฐธรรมนูญปราบโกง* สืบค้น 26 มีนาคม 2568 จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/5350>
- Barendt, E. (1998). *Separation of powers and constitutional government*. Public Law, 1998 (Spring), p. 599-618.
- Bogdanor, V. (2009). *The new British constitution* (pp. 143-145). Hart Publishing.
- Carey, J. M. (2003). *The reelection debate in Latin America*. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 121. Retrieved March 26, 2025, from <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2003.tb00235.x>
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Macmillan.
- Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (2011). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press.
- Pongsapan, M. (2022). *Open to interpretation? Allowing the Prime Minister to serve for more than eight years*. *Thai Legal Studies*, 2(2), p. 275–281.
- Russell, M. (2016). *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*. Oxford University Press.
- U.S. Supreme Court. (1803). *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch).
-