

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) และมาตรา ๑๓๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกชนกับผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ให้ความหมายคำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” หมายถึง ความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ต่อสาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจใช้อำนาจปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไม่เหมาะสม ส่วนมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นหลักสากลที่เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและใช้อำนาจโดยมิชอบและควบคุมพฤติกรรมทางจริยธรรมที่ไม่เหมาะสม ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อให้เป็นบุคคลที่มี

ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ไม่มีพฤติกรรมเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๖๐ รัฐมนตรีต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๗๐ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐

(๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘๖ ให้นำความในมาตรา ๑๘๔ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม
เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) การดำรงตำแหน่งหรือการดำเนินการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจ
ของรัฐมนตรี

(๒) การกระทำตามหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามนโยบายที่ได้แถลง
ต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งกระทำการใดไม่ว่า
โดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองโดยมิชอบตามที่กำหนดในมาตรฐาน
ทางจริยธรรม

(๒) ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔ บ้านพักรับรองกองทัพบก หมายความว่าบ้านพักของทางราชการกองทัพบก ที่กำหนดให้เป็นที่พักของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบก หรืออดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบก ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับกองทัพบกและประเทศชาติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของกรมสวัสดิการทหารบก

ข้อ ๕ ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกต้องมีคุณสมบัติ ตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

๕.๑ เป็นข้าราชการประจำการสังกัดกองทัพบกที่มีชั้นยศพลเอก

๕.๒ เป็นอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบกซึ่งทำคุณประโยชน์ให้กับกองทัพบก และประเทศชาติและเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกมาแล้ว

ข้อ ๗ ให้แบ่งประเภทของบ้านพักรับรองกองทัพบกสำหรับผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยตามข้อ ๕ ดังนี้

๗.๑ บ้านพักรับรองกองทัพบก อาคารหมายเลข ๗๐/๒๕ เป็นบ้านพักรับรองของผู้บัญชาการทหารบก

๗.๒ บ้านพักรับรองกองทัพบก อาคารหมายเลข ๑ , ๔ , ๓๑ , ๑๐๗/๑๐ , ๒๔๖/๑๖ , ๒๖/๑๘ , ๓๘๕/๒๓ , ๒๔๙/๒๕ , ๔๓๗/๓๗ , ๔๙๒/๔๕ , ๔๙๓/๔๕ และที่กองทัพบกกำหนดขึ้นในภายหลังเป็นบ้านพักรับรองของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบก และอดีตผู้บังคับบัญชาในข้อ ๕.๒

ข้อ ๘ ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก หมดสิทธิการเข้าพักอาศัยในกรณีดังต่อไปนี้

๘.๑ ย้ายออกนอกกองทัพบก

๘.๒ ออกจากราชการไม่ว่ากรณีใด

๘.๓ ถึงแก่กรรม

๘.๔ เมื่อกองทัพบกพิจารณาให้หมดสิทธิการเข้าพักอาศัย

สำหรับผู้ที่มีสิทธิเข้าพักอาศัย ตามข้อ ๕.๒ ถ้าหมดสิทธิเข้าพักอาศัย ตามข้อ ๘.๑ หรือ ๘.๒ แล้ว กองทัพบกอาจพิจารณาให้มีสิทธิพักอาศัยเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้

ข้อ ๙ ให้ผู้หมดสิทธิพักอาศัย ตามข้อ ๘ ออกจากบ้านพักรับรองกองทัพบกภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง เว้นกรณีผู้หมดสิทธิพักอาศัย ตามข้อ ๘.๑ หากต้องการผ่อนผันการพักอาศัยให้รายงานขออนุมัติผู้บัญชาการทหารบกเป็นราย ๆ โดยผู้หมดสิทธิพักอาศัยจะต้องแจ้งการย้ายออก

ให้กรมสวัสดิการทหารบกทราบล่วงหน้าก่อนย้ายออกไม่น้อยกว่า ๗ วัน เพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของทางราชการและรับคืนบ้านพักรับรองกองทัพบก

ข้อ ๑๑ บ้านพักรับรองที่กองทัพบกกำหนด ให้กองทัพบกพิจารณาความเหมาะสมในการสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพักอาศัยตามความจำเป็นและเหมาะสมในการใช้งาน

ข้อ ๑๒ ให้กรมสวัสดิการทหารบก ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลบ้านพักรับรองกองทัพบก เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักสำคัญของกฎหมายมหาชนประการหนึ่ง คือ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ หรือเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ย่อมกระทำการไม่ได้ (Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) หลักการดังกล่าวกำหนดให้การที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ มีการมอบอำนาจให้กระทำการที่ชอบด้วยกฎหมายและกฎหมายที่มีความชอบธรรมโดยสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (The Rule of Law) มีประเด็นสำคัญที่พิจารณาดังนี้

(๑) ผู้ถูกร้องเคยดำรงตำแหน่งอดีตผู้บัญชาการทหารบก โดยได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงนามโดยพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการทหารบก ระเบียบดังกล่าวข้อ ๕ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก ต้องมีคุณสมบัติตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ ๕.๑ เป็นข้าราชการประจำการสังกัดกองทัพบกที่มีชั้นยศพลเอก ๕.๒ เป็นอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบกซึ่งทำคุณประโยชน์ให้กับกองทัพบกและประเทศชาติ และเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกมาแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องมีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้ถูกร้องเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก อาคารหมายเลข ๒๕๓/๕๔ ซึ่งตามระเบียบกองทัพบก ข้อ ๗ บัญญัติแบ่งประเภทของบ้านพักรับรองกองทัพบกสำหรับผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยตามข้อ ๕ ตามข้อใดข้อหนึ่ง คือ ๗.๑ บ้านพักรับรองกองทัพบก อาคารหมายเลข ๗๐/๒๕ เป็นบ้านพักรับรองของผู้บัญชาการทหารบก ๗.๒ บ้านพักรับรองกองทัพบก อาคารหมายเลข ๑ , ๔ , ๓๑ , ๑๐๗/๑๐ , ๒๔๖/๑๖ , ๒๖/๑๘ , ๓๘๕/๒๓ , ๒๔๙/๒๕ , ๔๓๗/๓๗ , ๔๙๒/๔๕ , ๔๙๓/๔๕ และที่กองทัพบกกำหนดขึ้นในภายหลังเป็นบ้านพักรับรองของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบก และอดีตผู้บังคับบัญชาในข้อ ๕.๒ จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก

อาคารหมายเลข ๒๕๓/๕๔ ซึ่งเป็นบ้านพักรับรองที่กองทัพบกกำหนดขึ้นในภายหลัง ตามบันทึกข้อความ ส่วนมาก กบ.ทบ. ที่ต่อ กท ๐๔๐๔/๑๕๖๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยอนุมัติ ให้ปรับโอนอาคารเรือนรับรอง หมายเลข ๒๕๓/๕๔ (ภายใน ร.๑ รอ.) เป็นบ้านพักรับรอง ทบ. อยู่ในความรับผิดชอบของ สก.ทบ. ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

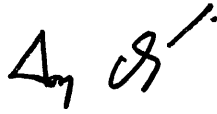
(๓) ผู้มีอำนาจอนุมัติการปรับโอนอาคารเรือนรับรองหมายเลข ๒๕๓/๕๔ (ภายใน ร.๑ รอ.) ตามบันทึกข้อความ ส่วนมาก กบ.ทบ. ที่ต่อ กท ๐๔๐๔/๑๕๖๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ คือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ทั้งนี้ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ดังกล่าวได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ผช.ผบ.ทบ.(๒) รับผิดชอบงานและเอกสารในสายงานส่งกำลังบำรุง ตามคำสั่งกองทัพบก (เฉพาะ) ที่ ๑๒๔๓/๕๔ เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ ผช.ผบ.ทบ. และรองเสธ.ทบ. ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้ลงนามอนุมัติ และรับคำสั่งซึ่งหมายถึงการได้รับมอบอำนาจตามคำสั่ง จึงถือได้ว่าผู้อนุมัติการปรับโอน อาคารเรือนรับรองหมายเลข ๒๕๓/๕๔ (ภายใน ร.๑ รอ.) ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย

(๔) การสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปาตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพักอาศัยตามความจำเป็นและเหมาะสมในการใช้งาน เป็นไปตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๑ และตามบันทึกข้อความ ส่วนมาก กบ.ทบ. ที่ต่อ กท ๐๔๐๔/๑๕๖๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยให้ สบข.ทบ. สนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่าย จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติโดยไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนแต่อย่างใด

ดังนั้น การกระทำและพฤติกรรมของผู้ถูกร้องจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยระเบียบ ซึ่งชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่เป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) และไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการ ของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗ ประกอบข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) ซึ่งเป็นเหตุ

ให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) และ (๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) และมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓)



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ