

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) และมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๐ และมาตรา ๑๗๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี และมาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๙ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้อง (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ และมาตรา ๑๘๖ บัญญัติว่า ให้นำความในมาตรา ๑๘๔ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ด้วย หมวด ๑ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ข้อ ๗ กำหนดว่า ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ ๘ กำหนดว่า ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ข้อ ๙ กำหนดว่า ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ ข้อ ๑๐ กำหนดว่า ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้ หมวด ๒ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ข้อ ๑๑ กำหนดว่า ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หมวด ๔ การฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๑ ให้ถือว่ามีลักษณะร้ายแรง วรรคสอง กำหนดว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๒ และหมวด ๓ จะถือว่ามีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงพฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ นั้น

เห็นว่า เมื่อพิจารณาระเบียบกณฑ์พัก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกอล์ฟพัก พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ ที่กำหนดว่าผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกอล์ฟพักต้องมีคุณสมบัติตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ ๕.๑ เป็นข้าราชการประจำการสังกัดกอล์ฟพักที่มีชั้นยศพลเอก ๕.๒ เป็นอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกอล์ฟพักซึ่งทำคุณประโยชน์ให้กับกอล์ฟพักและประเทศชาติและเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกมาแล้ว ข้อ ๗ กำหนดให้แบ่งประเภทของบ้านพักรับรองกอล์ฟพักสำหรับผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยตามข้อ ๕ ดังนี้ ๗.๑ บ้านพักรับรองกอล์ฟพัก อาคารหมายเลข ๗๐/๒๕ เป็นบ้านพักรับรองของผู้บัญชาการทหารบก ๗.๒ บ้านพักรับรองกอล์ฟพัก อาคารหมายเลข ๑, ๔, ๓๑, ๑๐๗/๑๐, ๒๔๖/๑๖, ๒๖/๑๘, ๓๘๕/๒๓, ๒๔๙/๒๕, ๔๓๗/๓๗, ๔๙๒/๔๕, ๔๙๓/๔๕ และที่กอล์ฟพักกำหนดขึ้นในภายหลังเป็นบ้านพักรับรองของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกอล์ฟพัก และอดีตผู้บังคับบัญชาในข้อ ๕.๒ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกอล์ฟพักหมดสิทธิการเข้าพักอาศัยในกรณีดังต่อไปนี้ ๘.๑ ย้ายออกนอกกอล์ฟพัก ๘.๒ ออกจากราชการไม่ว่ากรณีใด ๘.๓ ถึงแก่กรรม ๘.๔ เมื่อกอล์ฟพักพิจารณาให้หมดสิทธิการเข้าพักอาศัยตามข้อ ๘.๑ หรือ

๘.๒ แล้ว กองทัพบกอาจพิจารณาให้มีสิทธิเข้าพักอาศัยเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้ และข้อ ๑๑ กำหนดว่า บ้านพักรับรองที่กองทัพบกกำหนด ให้กองทัพบกพิจารณาความเหมาะสมในการสนับสนุนงบประมาณ ค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพักอาศัยตามความจำเป็นและเหมาะสมในการใช้งาน ประกอบคำชี้แจงของผู้บัญชาการทหารบกที่ชี้แจงว่า ขณะผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องยังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอยู่ ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกโดยอาศัยระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการ เข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ และเมื่อผู้ถูกร้องเกษียณอายุราชการ ในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ นั้น ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ จึงยังคงเป็นผู้มีสิทธิพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกร้องเคยเป็นอดีต ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบกซึ่งทำคุณประโยชน์ให้กับกองทัพบกและประเทศชาติและเคยดำรง ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกมาแล้ว ตามข้อ ๕.๒ หาใช่อาศัยในบ้านพักรับรองในฐานะดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีเพียงสถานะเดียวไม่ ซึ่งหากผู้ถูกร้องมิได้เคยเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบก แม้เป็นนายกรัฐมนตรีเช่นนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนก็ย่อมไม่มีสิทธิพักอาศัยในบ้านพักรับรองตาม ระเบียบกองทัพบกนี้ได้ ทั้งตามข้อ ๘ ให้อำนาจกองทัพบกพิจารณาให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพัก รับรองกองทัพบกที่หมดสิทธิเข้าพักอาศัยด้วยเหตุย้ายออกนอกกองทัพบกหรือออกจากราชการไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้มีสิทธิเข้าพักอาศัยเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้ การที่กองทัพบกกำหนดให้อาคารหมายเลข ๒๕๓/๕๔ เป็นบ้านพักรับรอง แม้จะเป็นการกำหนดขึ้นภายหลังก็เป็นการกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๗.๒ ให้กองทัพบกกำหนดขึ้นในภายหลังได้ ส่วนการที่กองทัพบกสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้า และน้ำประปาในการใช้งานในบ้านพักรับรอง เป็นกรณีที่กองทัพบกพิจารณาเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ ในข้อ ๑๑ นอกจากนี้การให้สิทธิดังกล่าวข้างต้น กองทัพบกได้พิจารณาให้แก่ผู้มีคุณสมบัติในการเข้าพัก อาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกทุกคนที่ผ่านมา มิใช่เฉพาะกรณีผู้ถูกร้องเท่านั้น เห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกร้อง พักอาศัยในบ้านพักรับรองที่กองทัพบกจัดให้และได้รับการสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา เป็นไปตามดุลพินิจของกองทัพบกที่มีอำนาจพิจารณาตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัย ในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว โดยระเบียบดังกล่าวใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ก่อนที่ผู้ถูกร้องจะดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกและนายกรัฐมนตรี ซึ่งระบียบนั้น ที่ให้กองทัพบกสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปาจะเหมาะสมหรือไม่อย่างไร ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบวินิจฉัยระเบียบกองทัพบกนั้นถึงความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่ผู้มีหน้าที่ในกระทรวงการคลังจะพิจารณาว่ากล่าวกับกองทัพบกไม่เกี่ยวกับผู้ถูกร้อง

เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญของประเทศ นอกจากเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้นำของประเทศในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย โดยเฉพาะในเชิงสัญลักษณ์ของตำแหน่งผู้นำประเทศ ซึ่งในหลายประเทศ รัฐจัดให้มีที่พำนักแก่ผู้นำของประเทศในขณะที่ดำรงตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี กรณีของประเทศไทยแม้ในอดีตรัฐเคยกำหนดให้สถานที่บางแห่งเป็นที่พำนักของนายกรัฐมนตรีในขณะที่ดำรงตำแหน่ง เช่น บ้านพิษณุโลก ก็ตาม แต่ในปัจจุบันไม่มีการบำรุงรักษาดูแลให้มีความพร้อมใช้หรือจัดให้มีขึ้นใหม่เพื่อความสะดวกแก่นายกรัฐมนตรีและครอบครัว ดังนั้น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของผู้นำของประเทศได้อย่างสมเกียรติของตำแหน่งหน้าที่ รัฐสมควรจัดให้มีที่พำนักประจำตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อในขณะปัจจุบันรัฐมิได้ดำเนินการจัดให้มีที่พำนักเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยของนายกรัฐมนตรีในขณะดำรงตำแหน่ง การที่กองทัพกจัดหาให้โดยใช้บ้านพักรับรองกองทัพและสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ซึ่งผู้ถูกร้องเคยได้รับตั้งแต่คราวดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบกองทัพก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพก พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับการให้สิทธิดังกล่าวข้างต้นมิได้ให้เฉพาะแก่ผู้ถูกร้องเท่านั้น ในทางปฏิบัติกองทัพกให้สิทธิดังกล่าวแก่ผู้มีคุณสมบัติในการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพกเท่าเทียมกันทุกคน เช่นนี้ จึงมิได้เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ถูกร้องได้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากกองทัพกซึ่งเป็นหน่วยราชการเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ส่วนประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) อันจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) หรือไม่ เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกร้องพักอาศัยบ้านพักรับรองกองทัพก ซึ่งกองทัพกพิจารณาจัดบ้านพักรับรองกองทัพกและสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปาใช้งานในบ้านพักรับรองเป็นไปตามระเบียบกองทัพก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพก พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว จึงไม่เป็นกรณีการถือประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของประเทศ ไม่เป็นการแสวงหาประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจจะทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่และไม่เป็นการกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นกรณีการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้ ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗ ประกอบข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) ซึ่งเป็นเหตุให้ความเป็น รัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔)

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

9/พ 11/11พ ✓

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ