

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี  
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ ...” โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้อง ... (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ...” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) บัญญัติเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยปัจจุบันมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ โดยข้อ ๓ วรรคสอง กำหนดให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง ส่วนข้อ ๒๗ กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๑ ให้ถือว่า มีลักษณะร้ายแรง และการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๒ และหมวด ๓ จะถือว่า มีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงพฤติกรรม

(๒๐)

ของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ซึ่งหมวด ๑ ข้อ ๗ กำหนดให้ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ ๘ กำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ข้อ ๙ กำหนดให้ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจ ทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ ข้อ ๑๐ กำหนดให้ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้ และหมวด ๒ ข้อ ๑๑ กำหนดให้ไม่กระทำการอันเป็น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับ รัฐธรรมนูญ หมวด ๙ ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้นำ ความในมาตรา ๑๘๔ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม ...” และมาตรา ๑๘๔ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง ... (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ ...” มีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำ ที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยบัญญัติสาระสำคัญในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ส่วน บุคคลในการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจของบุคคลซึ่งอยู่ในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งนำไปใช้บังคับกับรัฐมนตรี และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อป้องกัน มิให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อจริยธรรมและกฎหมาย อันจะสร้างความเสียหายให้แก่รัฐและผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) กำหนดให้การกระทำที่ไม่ถือเป็นการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ คือ กรณีตามมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง (๑) ที่ยกเว้นเรื่องการดำรงตำแหน่งหรือ การดำเนินการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจของรัฐมนตรี และ (๒) ที่ยกเว้นเรื่อง การกระทำตามหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) ที่จะต้องเป็นการรับเงินหรือ ประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ และเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ในขณะที่เวลานั้นผู้ถูกร้องได้ดำรงตำแหน่ง

๒๖

นายกรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยพักอาศัยที่บ้านพักของกองทัพบก อาคารหมายเลข ๒๕๓/๕๔ ตั้งอยู่ที่กรมทหารราบที่ ๑ ซึ่งบ้านพักดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ของกองทัพบก โดยกรมสวัสดิการทหารบกเป็นผู้ดูแล การที่ผู้ถูกร้องชี้แจงว่าผู้ถูกร้องรับราชการในกองทัพบกและดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาที่สำคัญ ประกอบกับสถานการณ์ของประเทศไม่สงบเรียบร้อย ผู้ถูกร้องซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในขณะนั้นจำเป็นต้องใช้บ้านพักรับรองดังกล่าวเป็นที่พักและเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติหน้าที่ แม้เมื่อเกษียณอายุราชการและพ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกแล้ว ผู้ถูกร้องยังคงเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งขณะนั้นได้มีการประกาศกฎอัยการศึก ความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยขั้นสูงสุดยังคงมีอยู่ ปัจจุบันผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่สองและดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอีกตำแหน่งหนึ่งด้วยก็ยังคงพักอยู่ในบ้านพักรับรองกองทัพบกดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาจึงมีว่า การที่ผู้ถูกร้องพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกและได้รับประโยชน์จากค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา เป็นการกระทำอันมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) และมีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) อันจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) และ (๕) หรือไม่

เมื่อพิจารณาระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ ที่กำหนดว่าผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกต้องมีคุณสมบัติตามข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ ๕.๑ เป็นข้าราชการประจำการสังกัดกองทัพบกที่มีชั้นยศพลเอก ๕.๒ เป็นอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบกซึ่งทำคุณประโยชน์ให้กับกองทัพบกและประเทศชาติและเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกมาแล้ว ข้อ ๗ กำหนดให้แบ่งประเภทของบ้านพักรับรองกองทัพบกสำหรับผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยตามข้อ 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 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก หมดสิทธิการเข้าพักอาศัยในกรณีดังต่อไปนี้ ๘.๑ ย้ายออกนอกกองทัพบก ๘.๒ ออกจากราชการไม่ว่ากรณีใด ๘.๓ ถึงแก่กรรม ๘.๔ เมื่อกองทัพบกพิจารณาให้หมดสิทธิการเข้าพักอาศัย ข้อ ๘ วรรคสอง กำหนดว่าสำหรับผู้มีสิทธิ

๒๖๘

เข้าพักอาศัย ตามข้อ ๕.๒ ถ้าหมดสิทธิเข้าพักอาศัย ตามข้อ ๘.๑ หรือ ๘.๒ แล้ว กองทัพบก อาจพิจารณาให้มีสิทธิพักอาศัยเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้ และข้อ ๑๑ กำหนดว่าบ้านพักรับรอง ที่กองทัพบกกำหนดให้ กองทัพบกพิจารณาความเหมาะสมในการสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้า และน้ำประปา ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพักอาศัยตามความจำเป็นและเหมาะสมในการ ใช้งาน ประกอบกับกรณีผู้ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงสรุปได้ว่า กองทัพบกเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง มีหน้าที่ปกป้องรักษาอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ ของชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นองค์กรหลัก ในการจัดกำลังพลและยุทธโธปกรณ์สนับสนุนรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบ เรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งการต่อต้านภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ ผลจากการปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าว ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่เสียผลประโยชน์ ประกอบกับผู้สูญเสียผลประโยชน์ นิยมใช้การก่อการร้าย หรือการใช้กำลังโจมตีจุดศูนย์ตุลสำคัญ อาทิเช่น สถานที่สำคัญ บุคคลสำคัญ เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลให้อดีตผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาที่มีบทบาทหน้าที่ในการการแก้ไขปัญหา ความมั่นคงในช่วงที่ผ่านมาตกเป็นเป้าหมายในการก่อเหตุหรือปองร้ายได้ ผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรื และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นบุคคลสำคัญระดับประเทศ และเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ของกองทัพบก ซึ่งทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติและกองทัพบก หากพักอาศัยอยู่นอกเขตทหาร จะทำให้เกิดความยากลำบากในการรักษาความปลอดภัย ด้วยเหตุผลดังกล่าวกองทัพบกจึงอนุมัติ ให้ผู้ถูกร้องเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก รวมถึงให้การรักษาความปลอดภัย และ การสนับสนุนอื่น ๆ ในฐานะบุคคลสำคัญของประเทศ และเมื่อพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ และเหตุผลดังกล่าวประกอบกันแล้วเห็นว่า การให้สิทธิดังกล่าวข้างต้น กองทัพบกได้พิจารณาให้แก่ ผู้มีคุณสมบัติในการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกทุกคนที่ผ่านมา มิใช่กรณีผู้ถูกร้องเท่านั้น การที่ผู้ถูกร้องพักอาศัยในบ้านพักรับรองที่กองทัพบกจัดให้และได้รับการสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและ น้ำประปา ก็เป็นไปตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ก่อนที่ผู้ถูกร้องจะดำรงตำแหน่ง เป็นผู้บัญชาการทหารบกและนายกรัฐมนตรี จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกร้อง เป็นกรณีพิเศษ อันจะถือได้ว่าเป็นการรับผลประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือไปจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจ การงานปกติ



อนึ่ง มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานตามจริยธรรมและในการจัดทำมาตรฐานในจริยธรรม ให้รับฟังความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนั้น ถึงแม้ว่ามาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ ให้ใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม แต่มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ข้อ ๑๐ บัญญัติว่า ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทrophyสินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับให้รับได้ จึงเห็นได้ว่ากรณีนี้เข้ากรณียกเว้น ที่ได้รับประโยชน์อื่นใดได้ เพราะมีระเบียบของ กองทัพบกให้อธิบดีผู้บัญชาการทหารบกให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกดังกล่าวทุกคนที่ผ่านมา

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



(นายนงกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ