



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๓

วันที่ ๒ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ร้อง

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) และมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) และมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่ ขอให้จริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะ รวม ๕๕ คน ยื่นคำร้องต่อผู้ร้องว่า ความเป็นรัฐมนตรีของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (ผู้ถูกร้อง) สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) โดยกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องใช้บ้านพักในกรมทหารราบที่ ๑ รักษาพระองค์ ซึ่งเป็นบ้านพักของทางราชการทหาร เป็นที่พักอาศัยของผู้ถูกร้องและครอบครัวตั้งแต่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ และเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ จนถึงเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ครั้งที่สองตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ และดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ จนถึงปัจจุบัน บ้านพักของทางราชการซึ่งผู้ถูกร้องและครอบครัวพักอาศัย ถูกจัดไว้ให้เฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำในสังกัดกองทัพบกพักอาศัยตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในอาคาร บ้านพักของข้าราชการและลูกจ้างประจำในสังกัดกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๑ เท่านั้น เมื่อผู้ถูกร้องเกษียณอายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ แล้ว ย่อมหมดสิทธิเข้าพักอาศัยตามข้อ ๑๔.๒ ของระเบียบเดียวกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการอำนวยการสวัสดิการกองบัญชาการกองทัพไทย ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในอาคารสวัสดิการ กองบัญชาการกองทัพไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการใช้กระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ที่เบิกจ่ายจากงบประมาณงบงานบริหารหน่วย พ.ศ. ๒๕๕๖ และหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการ เข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่าบุคคลที่เข้าพักอาศัย และใช้ไฟฟ้าและน้ำประปาของทางราชการนั้น ต้องเป็นบุคคลที่รับราชการอยู่เท่านั้น การที่ผู้ถูกร้อง ยังคงใช้บ้านพักของทางราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยไม่เสียค่าเช่า ค่ากระแสไฟฟ้า และค่าน้ำประปาให้แก่ทางราชการทหาร จึงเป็นการอยู่อาศัย โดยไม่มีสิทธิอันชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นการรับประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

อันเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗ ประกอบข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) อีกด้วย

ผู้ร้องตรวจสอบลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องแล้วเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ผู้ร้องจึงส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อผู้ร้อง ขอให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) และมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) และผู้ร้องยื่นคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม และมาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๙) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้วินิจฉัย และให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา สำหรับการพิจารณากรณีให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง หรือไม่ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องยังไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกร้อง มีกรณีตามที่ถูกร้อง ในชั้นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงยังไม่สั่งให้ผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ วรรคสอง

ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการทหารบกตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ เกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ และเคยดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบกในตำแหน่งผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ ๒ รักษาพระองค์ แม่ทัพภาคที่ ๑ เสนาธิการทหารบก และรองผู้บัญชาการทหารบก มีภูมิลำเนาอยู่ที่ กรุงเทพมหานคร แต่โดยที่ผู้ถูกร้องรับราชการในกองทัพบกและดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาที่สำคัญ ประกอบกับสถานการณ์ของประเทศไม่สงบเรียบร้อย ผู้ถูกร้องซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ในขณะนั้นจำเป็นต้องใช้บ้านพักรับรองกองทัพบกภายในกรมทหารราบที่ ๑ รักษาพระองค์ เป็นที่พัก และเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการสั่งการและปฏิบัติราชการ เมื่อเกษียณอายุราชการและพ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกแล้ว ผู้ถูกร้องยังคงเป็นหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ซึ่งขณะนั้น มีการประกาศใช้ กฎอัยการศึก ความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยชั้นสูงสุดยังคงมีอยู่ อีกทั้งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังใช้บ้านพักรับรองของผู้ถูกร้องหรืออาคารต่าง ๆ ในบริเวณกรมทหารราบที่ ๑ เป็นที่หารือหรือประชุม ทางราชการเป็นครั้งคราว ผู้บัญชาการทหารบกคนต่อ ๆ มาเห็นว่าผู้ถูกร้องเคยดำรงตำแหน่งสำคัญ และมีคุณสมบัติตามแบบธรรมเนียมที่กองทัพบกเคยปฏิบัติต่อดีผู้บังคับบัญชา และเป็นไปตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔ ข้อ ๕ ข้อ ๘ และข้อ ๑๑ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ สถานะของความเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และความจำเป็นอื่น ๆ ประกอบกัน จึงพิจารณาให้ผู้ถูกร้องมีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองดังกล่าวต่อไป ภายหลังจากเกษียณอายุราชการ เช่นเดียวกับกรณีของผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกคนอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นตามควรแก่สถานภาพและสถานการณ์โดยไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ แม้สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีได้จัดบ้านพักรับรองไว้ให้นายกรัฐมนตรีทุกคน คือ บ้านพิษณุโลก แต่ในขณะที่ผู้ถูกร้อง เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ๒๕๕๗ นั้น บ้านพิษณุโลกทรุดโทรมเพราะถูกใช้เป็นที่ทำงาน ของหน่วยราชการแทนที่จะเป็นบ้านพักรับรองตามวัตถุประสงค์และยังได้รับความเสียหายจากการชุมนุมทางการเมือง ตลอดจนฝ่ายรักษาความปลอดภัยของกองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตรวจสอบแล้วเกรงว่าอาจไม่สะดวกต่อการสัญจรและไม่ปลอดภัยสำหรับสถานการณ์ที่มีการชุมนุมในขณะนั้น ผู้ถูกร้องมิได้กระทำการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๔

วรรคหนึ่ง (๓) เพราะระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับตั้งแต่ผู้ถูกร้องยังมีได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และก่อนที่ผู้ถูกร้องจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยกองทัพบกให้ประโยชน์เช่นเดียวกันนี้แก่อดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบกที่ทำคุณประโยชน์ให้กับกองทัพบกและประเทศชาติทุกคน การที่ผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์ใด ๆ จากกองทัพบกก็เป็นไปตามที่กองทัพบกได้ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นที่มีสถานภาพและคุณสมบัติเดียวกันซึ่งมีลักษณะเป็นไปในธุรกิจ การงานปกติของกองทัพบก ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนดนั้น เป็นการจัดระเบียบที่พักของทางราชการแก่ผู้มีสถานภาพ เป็นข้าราชการโดยออกตามความในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่เกี่ยวกับ กรณีที่กองทัพบกกำหนดระเบียบให้สิทธิแก่ผู้มีได้เป็นข้าราชการทหาร ซึ่งเป็นระเบียบแยกต่างหาก นอกจากนี้ ผู้ถูกร้องมิได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗ ประกอบข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ อีกทั้งการพักอาศัยในบ้านพักรับรองดังกล่าวยังเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องและสามารถใช้บ้านพักรับรองดังกล่าวเป็นที่ประชุม ต้อนรับผู้นำรัฐบาลและผู้นำทางทหารจากต่างประเทศ เป็นสถานที่เก็บรวบรวมหนังสือและเอกสารของทางราชการ เป็นสถานที่ถ่ายเทออกอากาศเผยแพร่คำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี และเป็นสถานที่จัดงานเลี้ยงรับรองในโอกาสต่าง ๆ

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ผู้บัญชาการทหารบกจัดทำคำชี้แจงเป็นหนังสือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้ผู้ถูกร้องใช้บ้านพักในกรมทหารราบที่ ๑ รักษาพระองค์ เป็นที่พักอาศัยตั้งแต่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งข้อมูลอื่น และสรรพเอกสารที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้บัญชาการทหารบกยื่นคำชี้แจง คำชี้แจงเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า กองทัพบกเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง มีหน้าที่ปกป้องรักษาอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ของชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นองค์กรหลักในการจัดกำลังพลและยุทโธปกรณ์สนับสนุนรัฐบาล

ในการรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งการต่อต้านภัยคุกคาม ความมั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ ผลจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ที่เสียผลประโยชน์ ซึ่งอาจส่งผลให้อดีตผู้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่แก้ไขปัญหามั่นคงในช่วงที่ผ่านมา ตกเป็นเป้าหมายในการก่อเหตุหรือถูกปองร้าย ประกอบกับอดีตผู้บังคับบัญชาของกองทัพบกหลายท่าน หลังจากเกษียณอายุราชการแล้วได้ปฏิบัติหน้าที่ในงานด้านความมั่นคง การรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ และการดำเนินงานทางด้านการเมือง กองทัพบกตระหนักถึงความสำคัญในการดูแลอดีตผู้บังคับบัญชา ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ จึงจัดให้มีบ้านพักรับรองในพื้นที่ของกองทัพบกเพื่อดูแลรักษาความปลอดภัย และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในยามปกติและในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องการความรวดเร็ว ในการแก้ไขปัญหาและเพื่อให้สามารถดำรงสถานะทางสังคมได้อย่างสมเกียรติและมีศักดิ์ศรี โดยกองทัพบกออกกระเปียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยบ้านพักรับรองกองทัพบกจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรืออดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบกที่ยังคงทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศชาติและกองทัพบก และเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกมาแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กองทัพบกจึงอนุมัติให้ผู้ถูกร้อง เข้าพักอาศัยในอาคารหมายเลข ๒๕๓/๕๔ ซึ่งเป็นบ้านพักรับรองกองทัพบกที่กำหนดขึ้นภายหลัง ตามข้อ ๗.๒ และกองทัพบกอาศัยข้อ ๑๑ แห่งระเบียบเดียวกันพิจารณาความเหมาะสมในการสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพักอาศัยตามความจำเป็น และเหมาะสมในการใช้งานแก่ผู้ถูกร้อง รวมถึงให้การรักษาความปลอดภัยและการสนับสนุนอื่น ๆ ปัจจุบันบ้านพักรับรองกองทัพบกที่ผู้ถูกร้องพักอาศัยไม่ได้อยู่ในเขตกรมทหารราบที่ ๑ มหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์ แต่เป็นพื้นที่ในความครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์ในราชการของกองทัพบก

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสาร ประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๑๖๐ (๕) และมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่ นับแต่เมื่อใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖๐ และ (๕) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘๖ หรือมาตรา ๑๘๗ ... โดยมาตรา ๑๖๐ บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้อง ... (๕) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ปัจจุบันมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๑๙ วรรคสอง บัญญัติให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย โดยข้อ ๒๗ กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๑ ให้ถือว่ามีลักษณะร้ายแรง และการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด ๒ และหมวด ๓ จะถือว่ามีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ ให้พิจารณาถึงพฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ นั้น ซึ่งหมวด ๑ ข้อ ๗ กำหนดให้ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ ๘ กำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ข้อ ๙ กำหนดให้ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ ข้อ ๑๐ กำหนดให้ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้ และหมวด ๒ ข้อ ๑๑ กำหนดให้ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

สำหรับรัฐธรรมนูญ หมวด ๙ ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้นำความในมาตรา ๑๘๔ มาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้ (๑) การดำรงตำแหน่งหรือการดำเนินการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หรืออำนาจของรัฐมนตรี (๒) การกระทำตามหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ... และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต้อง ... (๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ ...

ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ เกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกพักอาศัยที่บ้านพักอาคารหมายเลข ๒๕๓/๕๔ ตั้งอยู่ที่กรมทหารราบที่ ๑ ซึ่งบ้านพักหลังนี้มีการปรับโอนให้มีสถานะเป็นบ้านพักรับรองกองทัพบกในปี ๒๕๕๕ ปัจจุบันเป็นพื้นที่ในความครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์ในราชการของกองทัพบก

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบมาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

เห็นว่า ระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ กำหนดว่าผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบกต้องมีคุณสมบัติ ตามข้อใดข้อหนึ่ง 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 กำหนดว่า สำหรับผู้ที่มีสิทธิเข้าพักอาศัย ตามข้อ ๕.๒ ถ้าหมดสิทธิเข้าพักอาศัยตามข้อ ๘.๑ หรือ ๘.๒ แล้ว กองทัพบกอาจพิจารณาให้มีสิทธิพักอาศัยเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้ และข้อ ๑๑ กำหนดว่า บ้านพักรับรองที่กองทัพบกกำหนด ให้กองทัพบกพิจารณาความเหมาะสมในการสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพักอาศัยตามความจำเป็นและเหมาะสมในการใช้งาน ประกอบคำชี้แจงของผู้บัญชาการทหารบกว่าขณะผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกร้องยังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอยู่ ผู้ถูกร้องจึงเป็นผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพกโดยอาศัยระเบียบกองทัพก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพก พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ เมื่อผู้ถูกร้องเกษียณอายุราชการในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ แต่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ก็ยังคงเป็นผู้มีสิทธิพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพกดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกร้องมีคุณสมบัติตามข้อ ๕.๒ ของระเบียบดังกล่าวคือ เคยเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพกซึ่งทำคุณประโยชน์ให้แก่กองทัพกและประเทศชาติและเคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกมาแล้ว หากใช้อาศัยในบ้านพักรับรองในฐานะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงสถานะเดียวไม่ หากผู้ถูกร้องเป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพก ย่อมไม่มีสิทธิพักอาศัยในบ้านพักรับรองตามระเบียบของกองทัพกนี้ได้ นอกจากนี้ ข้อ ๘ กำหนดให้อำนาจกองทัพกพิจารณาให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพกที่หมดสิทธิเข้าพักอาศัยด้วยเหตุย้ายออกนอกกองทัพกหรือออกจากราชการไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้มีสิทธิเข้าพักอาศัยเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้ การที่กองทัพกกำหนดให้อาคารหมายเลข ๒๕๓/๕๔ เป็นบ้านพักรับรอง แม้จะเป็นการกำหนดขึ้นภายหลังปรากฏตามหนังสือ กบ.ทบ. ด่วนมาก ที่ต่อ กท ๐๔๐๔/๑๕๖๐ ลง ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยอนุมัติให้ปรับโอนอาคารเรือนรับรองดังกล่าวเป็นบ้านพักรับรองกองทัพกซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพกก็ตาม แต่เป็นการกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๗.๒ ให้กระทำได้ ส่วนการที่กองทัพกสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปาในการใช้งานในบ้านพักรับรองดังกล่าว กองทัพกพิจารณาความเหมาะสมในการสนับสนุนงบประมาณค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการพักอาศัยตามความจำเป็นและเหมาะสมในการใช้งานตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๑ แล้ว นอกจากนี้ การให้สิทธิดังกล่าวข้างต้นตามธรรมเนียมปฏิบัติกองทัพกได้พิจารณาให้สิทธิแก่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงผู้เข้าเงื่อนไขมีคุณสมบัติในการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพก มิใช่ให้สิทธิเฉพาะกรณีผู้ถูกร้องเท่านั้น เห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกร้องพักอาศัยในบ้านพักรับรองที่กองทัพกจัดให้และได้รับการสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเป็นไปตามดุลพินิจของกองทัพกที่มีอำนาจพิจารณาตามระเบียบกองทัพก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพก พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ก่อนที่ผู้ถูกร้องจะดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารบกและนายกรัฐมนตรี โดยที่นายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญของประเทศ นอกจากเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้นำของประเทศ

ความปลอดภัยของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งครอบครัวมีส่วนสำคัญ รัฐมีหน้าที่จัดการดูแลให้ความปลอดภัยแก่นายกรัฐมนตรีและครอบครัวตามความเหมาะสมแก่สภาพการณ์ การจัดบ้านพักรับรองที่ปลอดภัยมีความเป็นส่วนตัว สร้างความพร้อมทั้งสุขภาพกายและจิตใจในการปฏิบัติภารกิจในการบริหารประเทศล้วนเป็นประโยชน์ส่วนรวม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐพึงจัดให้มีที่พำนักแก่ผู้นำของประเทศในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง กรณีประเทศไทยแม้ในอดีตรัฐเคยกำหนดให้สถานที่บางแห่งเป็นที่พำนักของนายกรัฐมนตรีในขณะที่ดำรงตำแหน่ง เช่น บ้านพิษณุโลก แต่ปัจจุบันการบำรุงรักษายังไม่พร้อมใช้หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ ดังนั้น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของผู้นำของประเทศได้อย่างสมเกียรติ รัฐพึงจัดให้มีที่พำนักประจำตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การที่กองทัพบกอนุมัติให้ใช้บ้านพักรับรองกองทัพบกและสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปา ซึ่งผู้ถูกร้องเคยได้รับสิทธิดังกล่าวตั้งแต่ครั้งดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการทหารบกต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกฎที่ยังคงใช้บังคับอยู่โดยยังไม่ได้ถูกยกเลิกหรือเพิกถอน กองทัพบกให้สิทธิดังกล่าวแก่อดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงคนอื่นผู้มีคุณสมบัติตามระเบียบเช่นเดียวกันกับกรณีผู้ถูกร้อง ถือเป็นสิทธิของบุคคลเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งอดีตผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกองทัพบก อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติในธุรกิจการงานปกติของกองทัพบก มิได้เป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ถูกร้องได้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากกองทัพบกซึ่งเป็นหน่วยราชการเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่กองทัพบกปฏิบัติต่อบุคคลอื่นในธุรกิจการงานปกติ จึงไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง (๓) ดังนั้น ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องจึงไม่สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๕)

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า ผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) อันจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔) หรือไม่

เห็นว่า เมื่อวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกร้องเข้าพักอาศัยบ้านพักรับรองกองทัพบก ซึ่งกองทัพบกพิจารณาจัดบ้านพักรับรองกองทัพบกและสนับสนุนค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปาใช้งานในบ้านพักรับรองเป็นไปตามระเบียบกองทัพบก ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักรับรองกองทัพบก พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว จึงเป็นกรณีการรับที่มีระเบียบให้รับได้ ไม่เป็นกรณีการถือประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของประเทศ ไม่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเอง ไม่เป็นการขอ เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจจะทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เป็นการกระทำการ

อันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้ ดังนั้น ผู้ถูกร้องไม่มีพฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗ ประกอบข้อ ๗ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ไม่มีการกระทำความผิดห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๐ (๕) อันจะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง (๔)

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

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ