

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอ้างว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญความว่า มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ได้กล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และได้รวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๑๗ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมายกรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอเสนอความเห็น ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามปกติในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอื่น อันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างไร เพราะ “ประโยชน์ตอบแทนอื่น” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หมายความว่าเฉพาะการประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๗ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน มิใช่เฉพาะเรื่องใน (๑) ถึง (๑๑) เท่านั้น หากจะตีความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบ ค่าตอบแทนเฉพาะข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เลย เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดอีกที่จะออกระเบียบในทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนให้กับคณะอนุกรรมการไต่สวน บุคคลหรือคณะบุคคลภายนอก ที่มาปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นฯ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดให้นำบทบัญญัติหรือข้อกำหนด

แห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ของข้าราชการและลูกจ้างที่เคยใช้บังคับ กับสำนักงาน ป.ป.ป. มาใช้บังคับกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอนุโลม บทบัญญัติหรือข้อกำหนด ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ที่นำมาใช้บังคับนั้น คำว่า “คณะรัฐมนตรี” หรือ “คณะกรรมการ” ให้หมายถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับ ข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็น องค์การกลางบริหารงานบุคคล ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับ สำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงมีเหตุอันสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกระเบียบค่าตอบแทนให้ประธานกรรมการและกรรมการ ได้ตามความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับการออกระเบียบ ค่าตอบแทนให้กับอนุกรรมการได้ส่วน บุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับ สำนักงาน ป.ป.ช. ดังกล่าว และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธาน กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นระเบียบที่เกี่ยวกับ การเงินและการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตามความเหมาะสมกับ ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ

โดยที่ในขณะนี้ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธาน กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจ ตามกฎหมาย และได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ และตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประชุมแล้วมีมติว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐ ต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และมาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใ้สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๑๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผล ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น การออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธาน กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๐๑ (๖) มาตรา ๑๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำ โดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน การที่สมาชิกวุฒิสภาและ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว การที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การที่มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ตามความละเอียดที่ปรากฏตามคำร้อง เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมลงชื่อเสนอคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการใช้สิทธิของคณะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ไม่ใช่กระทำในนามขององค์กรวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองดังกล่าว นอกจากนี้ภายในองค์กร ป.ป.ช. ก็ไม่มีความขัดแย้งในปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด

ส่วนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมและมีมติในภายหลังให้เสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ อย่างไร มีลักษณะเป็นการหาหรือหรือขอความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น จึงไม่เข้าเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ในกรณีทำนองนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วหลายเรื่อง เช่นคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๒ คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๕ เป็นต้น

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ