

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๗

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗

เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๗ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓ ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้ได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่าย โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

๒. ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าออกระเบียบดังกล่าวตามข้อ ๑ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายและได้รวบรวมชื่อสมาชิกเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๑๗ ให้ดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๓. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

๓. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผยมีการนำลงประกาศราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๔. การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖)

และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา 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. หรือไม่อย่างไร

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณามีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

เนื่องจากคำร้องดังกล่าวมีข้อความและสาระสำคัญครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๖ ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงมีมติโดยเสียงข้างมากให้รับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง

เมื่อศาลมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ๗ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือไม่ และมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่นั้นหรือไม่ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในอนุมาตรา (๑) - (๕) โดยอนุมาตรา (๖) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขานุการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และวรรคสาม บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๕ บัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๓๓๑ บัญญัติสาระสำคัญที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องมีบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยความเห็นชอบของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ๑๑ เรื่อง เช่น (๑) การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช. และขอบเขตอำนาจของส่วนราชการดังกล่าว และ (๒) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๓๒๕ และมาตรา ๓๓๑ แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้เร่งรัดให้มีการตราขึ้นภายในสองปีนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและบัญญัติถึงสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องมีไว้ ซึ่งสาระสำคัญเหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เป็นรายละเอียดของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ทั้งนั้น เช่น การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ผิดปกติ การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เป็นต้น สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนที่เป็นการบังคับบัญชาและบริหารงานภายในหน่วยราชการ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแต่งตั้งเลขาธิการ เท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นในการบริหารงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการบริหารงานภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ โดยให้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศต่าง ๆ รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ดังนั้น พิจารณาแล้ว แม้ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนในการที่ต้องปฏิบัติ

หน้าที่อื่นเกี่ยวกับการบริหารสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยธุรการ จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พิจารณาแล้ว คำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖ นั้น ไม่ได้หมายถึงอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่หมายรวมถึงอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

พิจารณาแล้วการที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๑๒ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐสภา อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ถ้าบุคคล จำนวน ๒๑๒ คน นั้นเป็นบุคคลธรรมดาไม่ใช่สมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ได้

ดังนั้น พิจารณาแล้ว ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วจริง ถึงขั้นจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาจึงเห็นว่ากรณีตามคำร้องอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ