

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

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

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สรุปว่า

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในข้อ ๓ ความว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน 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 โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และได้รวบรวมข้อ

สมาชิกเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ให้ดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๓. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๓.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

๓.๓ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๓.๔ การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗

๓.๕ 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 ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัย

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

การรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ฯ

พิจารณาแล้ว แม้ว่าคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ได้ใช้แบบคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องดังกล่าวก็มีข้อความและสาระสำคัญครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๖ จึงมีมติเสียงข้างมากสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

เมื่อศาลมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มีองค์ประกอบต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ

๑. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ให้องค์กรนั้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานรัฐสภา เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทำได้ จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

จึงคงเหลือประเด็นเดียวว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ในคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันทีเดียว แต่มีมติเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นปัญหาระหว่างองค์กร หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรเดียว ก็ถือว่าเข้าลักษณะต้องรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ถือว่าเข้าตามหลักเกณฑ์ มาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

สำหรับผู้วินิจฉัย ถือบรรทัดฐานค่อนข้างกว้างกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหลายท่าน เพราะเห็นว่าคณะตุลาการเป็นผู้ตัดสินปัญหาขององค์กร ปัญหาของสังคม และปัญหาของประเทศชาติ เมื่อองค์กรใดส่งปัญหามาให้วินิจฉัย จะรับไว้เสมอ เพื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของคำร้องว่าควรวินิจฉัยต่อไปก็ดำเนินการเมื่อเห็นว่าสาระของคำร้องไม่ต้องวินิจฉัย ก็ขอทำความเห็นให้ยกคำร้องในตอนสุดท้าย ซึ่งได้ใช้บรรทัดฐานนี้มาโดยตลอด

เฉพาะคำร้องนี้ ข้อเท็จจริงเชื่อได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยอาศัยฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมาสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกกระเปียบดังกล่าว ผู้ทำการวินิจฉัยเห็นว่าสมาชิกรัฐสภา อันหมายถึง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสถานะพิเศษกว่าบุคคลทั่วไป เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก สามารถ ดำเนินการเรื่องนี้ ทำให้เข้าใจได้ว่าสมาชิกรัฐสภาในจำนวนหนึ่งในสี่ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิก รัฐสภา ไม่ใช่ฐานะส่วนตัวแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ การกล่าวหาของสมาชิกรัฐสภาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการกล่าวหาในนามขององค์กรของรัฐสภา แม้ว่าลักษณะไม่ได้เป็นฐานะองค์กรโดยชัดแจ้ง ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวหา จึงเห็นว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรแล้ว

จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ