

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการ
วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลัง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ
คำร้อง สรุปได้ดังนี้

สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๐๕ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗
ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗
มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒ โดยนายชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี
ทั้งปวง และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการ
กระทรวงการคลัง ได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
โดยจงใจทำหนังสือแสดงเจตจำนง ที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไข
พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑
โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามบัญชี เป็นบัญชีเดียว
เพื่อนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ชำระหนี้ของกองทุนเพื่อ
การฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู) ที่เกิดจากกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินฝาก
และหนี้ของสถาบันการเงิน แต่เนื่องจากทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทาน และโปรดเกล้า ฯ ให้นำกำไรจากการทำ
เหรียญกษาปณ์มาสมทบ เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗

และต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช ๒๔๗๑ ระบุให้เงินทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลายและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้ เว้นแต่ได้รับคำสั่งที่ลงนามโดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่นซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ดังนั้น ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราจึงมิใช่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งประเทศ การที่นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการคลังของรัฐ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อนำทรัพย์สินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมไปชำระหนี้กองทุนฟื้นฟู จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และการกระทำได้กล่าวยังขัดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ทั้งยังขัดต่อการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๐๕ และเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดต่อมาตรา ๒๑๒ อีกด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติของทางราชการต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้แตกต่างกัน คือ ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่า เป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ขอมายังอีกทั้งยังได้กำหนดว่า ในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทำให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติ แม้ว่าอาจสร้างความเสียหายได้ ในขณะที่ตามปกติการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครองหรือคำสั่งของศาลย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลา หรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ทั้งนี้ แม้ว่าขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการแก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติ และประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจงใจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมดไป เพราะเป็นความจงใจที่แสดงออกด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ อันเป็นความผิดสำเร็จแล้ว นับแต่นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่วาระการประชุมพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้คณะกรรมาการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นการกล่าวหานายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ว่า เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติตามคำร้องดังกล่าวข้างต้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องดำเนินการในขณะนี้ คือ ไต่สวนเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง คือ เรื่องที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (นายทองก้อน วงศ์สมุทร กับคณะ) จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตาม มาตรา ๓๐๗ ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นบุคคลตาม มาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการนี้เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ (๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการตาม มาตรา ๓๐๕” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ไว้ใน

มาตรา ๑๕ (๑) รวมทั้งบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ไว้ในหมวด ๔ ว่าด้วยการได้ส่วนข้อเท็จจริง และหมวด ๕ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องได้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ โดยดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ รวมทั้งการกระทำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการได้ส่วนข้อเท็จจริง ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ