

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ตามคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ความว่า นายทองก้อน วงศ์สมุทร กับพวก จำนวน ๑๖๐,๐๐๐ คนเศษ ได้เข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๗ ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒ โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีทั้งปวง และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจงใจทำหนังสือแสดงเจตจำนง ที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามบัญชีเป็นบัญชีเดียว เพื่อนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา ออกมาใช้ชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู) ที่เกิดจากกระทรวงการคลังค้าประกันเงินฝากและหนี้ของสถาบันการเงิน แต่เนื่องจากทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทาน และโปรดเกล้า ฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์สมทบ เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ และต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช ๒๔๗๑ ระบุให้กันทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลายและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้ เว้นแต่ได้รับคำสั่งที่ลงนามโดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่น

ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ดังนั้น ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราจึงมิใช่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งประเทศ การที่นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการณ์คลังของรัฐ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อนำทรัพย์สินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมไปชำระหนี้กองทุนฟื้นฟู จึงขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และการกระทำได้กล่าวอ้างขัดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ทั้งยังขัดต่อการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๐๕ และเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดต่อมาตรา ๒๑๒ อีกด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติของทางราชการต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้แตกต่างกัน คือในการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าเป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ขอมา อีกทั้งยังได้กำหนดว่าในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทำให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติแม้ว่าอาจสร้างความเสียหายได้ ในขณะที่ตามปกติการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครอง หรือคำสั่งของศาลย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลา หรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ทั้งนี้ แม้ว่าขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการแก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติ และการประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจงใจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมดไป เพราะเป็นความจงใจที่แสดงออกด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นความผิดสำเร็จแล้วนับแต่นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่วาระการประชุมพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ

ได้สวนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๕ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นการกล่าวหา นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติตามคำร้องดังกล่าวข้างต้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่าตามคำร้องดังกล่าวเป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรงอยู่แล้ว และยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ด้วยคะแนนเสียง ๑๔ ต่อ ๑ ผู้ทำคำวินิจฉัยเป็นผู้ออกเสียงฝ่ายข้างมาก จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนดังต่อไปนี้

คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่ากรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องดำเนินการตามคำร้องของประธานวุฒิสภากรณีนี้ คือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ มาตรา ๓๐๔ มาตรา ๓๐๕ สรุปสาระสำคัญได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง โดยเร็ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการได้สวนกรณีเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอ

ต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ไว้ในมาตรา ๑๕ (๑) รวมทั้งบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ไว้ในหมวด ๕ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๔๓ (๑) และหมวด ๕ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๕ โดยดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวข้างต้น

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ๑ ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ๑ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ๑ รวมทั้งการกระทำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว กรณียังถือไม่ได้ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มิได้

จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ