



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาสตราจารย์ธรรมนุญ

คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย
ร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฯ

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

นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๐๔ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓
ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลัง ออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒
โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินรับผิดชอบการบริหารราชการ
แผ่นดินของรัฐมนตรีทั้งปวง และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจาก
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจงใจทำหนังสือแสดงเจตจำนง ที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราช
บัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคาร
แห่งประเทศไทยสามบัญชี เป็นบัญชีเดียว เพื่อนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรอง

เงินตราออกมาใช้ชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู) ที่เกิดจากกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินฝากและหนี้ของสถาบันการเงิน แต่เนื่องจากทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานและโปรดเกล้าฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบ เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ และต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช ๒๔๗๑ ระบุให้กันทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลายและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้ เว้นแต่ได้รับคำสั่งที่ลงนามโดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่นซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ดังนั้น ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จึงมิใช่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย 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 เป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ขอมา อีกทั้งยังได้กำหนดว่าในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทำให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติแม้ว่าอาจสร้างความเสียหายได้ ในขณะที่ตามปกติการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครอง หรือคำสั่งของศาลย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลา หรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ทั้งนี้ แม้ว่าขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการแก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติ และประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจงใจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมดไป เพราะเป็นความจงใจที่แสดงออกด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นความผิดสำเร็จแล้ว นับแต่นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การประชุมพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นการกล่าวหานายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติตามคำร้องดังกล่าวข้างต้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องดำเนินการในขณะนี้ คือ ไต่สวนเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง คือ เรื่องที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (นายทองก้อน วงศ์สมุทร กับคณะ) จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๓ ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการดำเนินการนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ (๑) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ไว้ในมาตรา ๑๕ (๑) รวมทั้งบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ไว้ใน หมวด ๔ ว่าด้วยการใต้สวนข้อเท็จจริง และหมวด ๕ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ โดยดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ รวมทั้งการกระทำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริง 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

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายโกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุต อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ