

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ต่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้ทำหนังสือถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินโดยมิได้ขอความเห็นชอบของรัฐสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งคำร้องขอดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๓๒๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการไต่สวนเรื่องนี้ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวมสองประเด็น คือ

๑. นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. หากได้ใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมีพฤติการณ์ต่อว่าจงใจหรือไม่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีความเห็นขัดแย้งแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรี สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา และอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน มีความเห็นว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน

กรณีจึงเป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และผู้มีสิทธิที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ คือ องค์กรที่เกิดปัญหาข้อโต้แย้งหรือประธานรัฐสภาเท่านั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีมติให้ส่งปัญหาดังกล่าวมายังประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการยุติปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยประธานรัฐสภาเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๒๖๖ นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๒ ประการคือ

๑. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา และ

๒. เรื่องที่เสนอนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น

เมื่อประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ข้อ ๑ มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า ตามที่ประธานรัฐสภาแจ้งว่า “เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลฝ่ายหนึ่งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง” นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อที่ ๒ หรือไม่ คือเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาว่า

๑. “รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง” “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง” ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายที่ประธานรัฐสภาอ้างถึงนั้น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. “หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น” เป็นอำนาจหน้าที่ของ “รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง” หรือของ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง” หรือขององค์กรใด และ

๓. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในองค์กรนั้นตามที่ประธานรัฐสภากล่าวอ้างหรือไม่

พิจารณาแล้ว ปัญหาข้อแรกคำว่า “รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง” ตามคำร้องของประธานรัฐสภาหมายถึง คณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ กำหนดให้เป็นองค์กร ส่วน “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง” ซึ่งประธานรัฐสภาหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๒๖ คน ที่ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งนั้น จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าว รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองว่าเป็นองค์กร รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองแต่เพียงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเท่านั้นที่เป็นองค์กรตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๑๒๑ ดังนั้น “สมาชิกสภาผู้แทนอีกฝ่ายหนึ่ง” ตามคำร้องของประธานรัฐสภานั้น จึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเท่านั้น

ปัญหาข้อสองมีว่า “หนังสือที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขอความช่วยเหลือทางการเงินนั้น” เป็นอำนาจหน้าที่ของ “รัฐบาลฝ่ายหนึ่ง” หรือของ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกฝ่ายหนึ่ง” หรือขององค์กรใด การทำหนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๑ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มดังกล่าว

ปัญหาสุดท้ายมีว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่” ดังได้วินิจฉัยแล้วว่า การทำหนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่า เป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของสภา จึงมีมติให้รัฐบาลทำหนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าว เช่นนี้ ฟังได้ว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวจึงไม่มีประเด็นว่า หนังสือขอความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แม้ว่าประธานรัฐสภาจะมีอำนาจที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถ้าไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานรัฐสภาที่ไม่มีอำนาจที่จะส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้
เมื่อไม่มีปัญหาโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่วินิจฉัยให้
ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ