

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕

## เรื่อง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภา/ผู้ร้อง เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า นายอมร อมรรัตนานนท์ มีหนังสือร้องเรียนต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการ ป.ป.ช. สามคน คือ นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา มีชื่อเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัทเป็นการกระทำอันฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง

ผู้ร้อง จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ศึกษาข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมลงมติเลือก นายเกริกเกียรติ พลโท สวัสดิ์ และคุณหญิงปรีญา บุคคลทั้งสามตามหนังสือร้องเรียน ให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีนายเกริกเกียรติ ปรากฏตามหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรุงเทพมหานคร กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ว่า นายเกริกเกียรติ มีชื่อเป็นหุ้นส่วนประเภทจำกัดความรับผิดชอบของห้างหุ้นส่วนจำกัด พิษณุการโยธา ไม่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ กรณีไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓)

กรณีพลโท สวัสดิ์ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ปรากฏตามหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครว่า มีชื่อเป็นกรรมการบริษัท เดอะ เบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด ในการชี้แจงต่อคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ แสดงสำเนาหนังสือลาออก

จากการเป็นกรรมการบริษัท ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ ว่า มีการดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรุงเทพมหานคร ซึ่งเกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา

กรณีคุณหญิงปรีญา ผู้ถูกร้องที่ ๒ ปรากฏตามหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครว่า มีชื่อเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด ในการชี้แจงต่อคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด มีแต่หนังสือของคุณหญิงวนิดา พุนศิริวงศ์ น้องสาวของผู้ถูกร้องที่ ๒ ซึ่งเป็นกรรมการคนหนึ่งของบริษัทดังกล่าวรับรองว่า ผู้ถูกร้องที่ ๒ แสดงเจตนาลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๔ มีการดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการออกจากการเป็นกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา

ผู้ร้องเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว กรณีของนายเกริกเกียรติไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) คงมีปัญหาที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. กรณีผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ดำเนินการจดทะเบียนการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท เดอะเบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด ต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา จะถือว่าเป็นการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ วรรคสอง หรือไม่

๒. หากฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง จะถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. มาก่อน หรือไม่

๓. กรณีผู้ถูกร้องที่ ๒ ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา และไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนการลาออกจากการเป็นกรรมการดังกล่าว ต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร ภายในกำหนดเวลาข้างต้น จะถือว่าผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. มาก่อน หรือไม่

๕. หากฟังได้ว่า กรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสองคน คือ พลโท สวัสดิ์ และคุณหญิงปรีญา หรือคนใดคนหนึ่งในสองคนนี้ กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง มาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖ หรือไม่ และหากฟังได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตั้งแต่ต้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ประธานวุฒิสภามีอำนาจทำหน้าที่ประธานรัฐสภาในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ได้หรือไม่ เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ

ประธานรัฐสภาและผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ รองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย”

เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวดว่าด้วยรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายถึงในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้เกิดขึ้นแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๑๒๑ และเมื่อพิจารณาข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ทุววรรคประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมรัฐสภาหรือการประชุมร่วมกัน ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาทั้งสิ้น โดยมีการกำหนดผู้ที่จะต้องทำหน้าที่ประธานและรอง ประธานของที่ประชุมไว้ในวรรคหนึ่งของบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนข้อความในวรรคสองเป็นการกำหนด ผู้ที่จะต้องทำการแทนในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประชุมรัฐสภา ได้ก็ให้ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นรองประธานรัฐสภาและเป็นรองประธานในที่ประชุมขึ้นทำหน้าที่ประธาน รัฐสภาแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายถึงอาจเป็นกรณี ประธานสภาผู้แทนราษฎรตายระหว่างสมัยประชุมรัฐสภาหรือลาออกจากตำแหน่งและยังไม่มีแต่งตั้งใหม่ ส่วนข้อความในตอนต่อมาของวรรคเดียวกัน ที่ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้ ก็มีความหมายชัดเจนอยู่แล้ว เช่น ไปราชการต่างประเทศ หรือป่วย เป็นต้น ในตอนท้ายของ วรรคสองจึงระบุให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน สรุปได้ว่า ข้อความตามวรรคสอง ทั้งหมดย่อมมีความหมายแต่เพียงว่าหากมีเหตุการณ์ตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง กรณีใดกรณีหนึ่งเกิดขึ้น ในระหว่างการประชุมรัฐสภาก็ให้ประธานวุฒิสภาขึ้นทำหน้าที่ประธานรัฐสภาหรือประธานในที่ประชุม รัฐสภาแทน เพื่อให้การประชุมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมเท่านั้น ข้อความที่ว่า “ในกรณีไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร” ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้หมายถึงให้อำนาจ ประธานวุฒิสภาในการทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาในกรณีอื่นๆ ซึ่งรวมทั้งในกรณีที่ยังไม่มี สภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งข้อความในวรรคต่อๆ มาของบทบัญญัติดังกล่าว ก็สนับสนุนให้เห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของประธานและรองประธานรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา โดยเฉพาะทั้งสิ้น นอกจากนั้นขณะที่ยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรก็ยังมีได้เกิดขึ้น เป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ก็ย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้ และเห็นว่ากรณีใดหากรัฐธรรมนูญประสงค์ให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจกระทำการแทนประธานรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญก็ต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ ที่ให้อำนาจวุฒิสภาไว้ชัดเจนว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎร สิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ รับการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ หรือรับทราบกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ หรือให้ ความเห็นชอบพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามที่คณะองคมนตรีเสนอ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดใน

รัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานวุฒิสภาไว้โดยชัดแจ้งที่จะกระทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาได้ในกรณี  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนั้นจากเหตุผลดังกล่าวมาประธานวุฒิสภาจึงไม่อาจอ้างรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๕๑ วรรคสอง ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖๖ นอกจากนั้นปัญหาตามคำร้องก็มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
แต่อย่างใด เป็นเพียงปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลในองค์กรเท่านั้น ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ  
ศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เช่นกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานวุฒิสภา

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ