

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประธานวุฒิสภามีหน้าที่ประธานรัฐสภาเสนอคำร้อง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ สรุปความได้ว่า นายอมร อมรัตน์นันท์ ได้ยื่นคำร้องว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๓ คน คือ นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และคุณหญิงปรีดา เกษมสันต์ ณ อยุธยา มีชื่อเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๕๘ (๓) และมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑ (๓) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

จากการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ผู้ร้องมีความเห็นว่ากรณีของนายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ไม่น่าจะต้องด้วยมาตรา ๒๕๘ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ คงมีประเด็นปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

๑. กรณีพลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ ได้แสดงสำเนาหลักฐานหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท เดอะ เบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด โดยไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนเพื่อเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่ได้ไปจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อออกจากทะเบียนของบริษัทดังกล่าว เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ กรณีจะถือว่ามีผลเป็นการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่

๒. ตามประเด็นข้อ ๑ หากฟังได้ว่า พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ ได้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๕๘ (๓) และมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมาตรา ๑๑ (๓) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

และต่อมา พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และหรือบริษัท เดอะ เบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด ได้ไปดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยไม่ปรากฏชื่อ พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ เป็นกรรมการของบริษัททางทะเบียนดังกล่าว แต่ได้กระทำภายหลังซึ่งเกิน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา กรณีจะถือว่า พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาก่อน หรือไม่

๓. กรณีคุณหญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท วงศ์อมร จำกัด ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๒ เพียงแต่ได้อ้างว่าได้ลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าวแล้ว และต่อมาบริษัทดังกล่าวได้ไปดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยไม่ปรากฏชื่อคุณหญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา เป็นกรรมการบริษัท แต่ได้กระทำภายหลังซึ่งเกิน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา กรณีจะถือว่า คุณหญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาก่อน หรือไม่

๔. หากฟังได้ว่ากรรมการทั้งสองคนหรือคนใดคนหนึ่งกระทำการเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๕๘ (๓) และมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมาตรา ๑๑ (๓) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่เพียงใด หากฟังได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตั้งแต่ต้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการและของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย หรือไม่เพียงใด

ประธานวุฒิสภาในฐานะทำหน้าที่ประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประชานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่สืบเนื่องมาจากคำร้องว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๒ คน กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๕๘ (๓) และมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลกระทบต่อประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และทำให้ผลการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้กระทำไปแล้วมีความถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า จากประเด็นที่ ๑ และ ๒ ของผู้ร้องที่ขอให้วินิจฉัยว่า การที่พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ ได้แสดงสำเนาหลักฐานหนังสือลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท เดอะ เบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ โดยไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนเพื่อเปลี่ยนแปลงทะเบียนต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา แต่ได้ไปจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อออกจากทะเบียนเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ นั้น ถือว่ามีผลเป็นการลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัทดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่

เนื่องจากบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าดำรงตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งกรรมการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทไม่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๖๗ ประกอบมาตรา ๘๒๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ สรุปความในประเด็นเดียวกันนี้ได้ว่า การลาออกจากตำแหน่งกรรมการบริษัทนั้นสามารถกระทำได้ตลอดเวลาโดยผู้ประสงค์จะลาออกต้องแสดงเจตนาต่อผู้มีอำนาจของบริษัท โดยอาจทำเป็นหนังสือหรือลาออกด้วยวาจาก็ได้ และกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ผู้ประสงค์จะลาออกต้องนำความไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทเพื่อถอนชื่อตัวเองออกจากทะเบียน และเป็นหน้าที่ของกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทเป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียน ดังนั้น กรณีนี้ พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ ได้แสดงหนังสือลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท เดอะ เบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด ดังกล่าวจึงมีผลเป็นการลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัทโดยถูกต้องแล้ว และเป็นการลาออกภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา

สำหรับประเด็นที่ ๓ ผู้ร้องได้ระบุว่า การที่คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท วงศ์อมร จำกัด ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา เพียงแต่ได้อ้างว่าได้ลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าวแล้ว และต่อมาภายหลังได้ดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการโดยไม่ปรากฏชื่อของคุณหญิงปรีญา ฯ โดยกระทำภายหลังจาก ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา กรณีจะถือว่า คุณหญิงปรีญา ฯ ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาก่อน หรือไม่นั้น

คุณหญิงปรีญา ฯ ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้แจ้งให้คุณหญิงวนิดา พุนศิริวงศ์ เป็นหนังสือพร้อมทั้งบอกกล่าวด้วยวาจาว่า ขอลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด เพื่อให้คุณหญิงวนิดา ฯ ไปดำเนินการถอนชื่อตนออกจากกรรมการและถอนชื่อออกจากทะเบียนด้วย แต่โดยที่บริษัท วงศ์อมร จำกัด เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งเป็นตึกแถวของคุณหญิงวนิดา ฯ ซึ่งเป็นน้องสาวและตนไม่เคยเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือจัดการบริษัทนี้แต่อย่างใด จนกระทั่งมีข่าวทางหนังสือพิมพ์เมื่อปลายเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ ว่าตนยังมีชื่อเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด อยู่ จึงได้สอบถามเรื่องนี้กับคุณหญิงวนิดา ฯ และได้รับคำตอบยืนยันว่าได้รับแจ้งด้วยวาจาและหนังสือขอลาออกของตนแล้วเมื่อประมาณต้นเดือนเมษายน ๒๕๕๒ และคุณหญิงวนิดา ฯ ได้บอกว่าให้ตนไปถอนชื่อออกแล้ว ตนจึงไม่ได้ติดตาม อยากรู้ก็ตาม ตนเป็นเพียงผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการเท่านั้น ส่วนคุณหญิงวนิดา ฯ เป็นเจ้าของบริษัทและมีรายได้จากการให้เช่าตึกแถวเพียงเดือนละประมาณหนึ่งหมื่นบาทเศษเท่านั้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่คุณหญิงวนิดา ฯ รับไว้แต่เพียงผู้เดียว นับตั้งแต่ตนเริ่มเป็นกรรมการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงวันลาออกเมื่อต้นเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ตนไม่เคยร่วมประชุมหรือทำกิจกรรมใดๆ ในนามของบริษัทเลย และไม่เคยได้รับผลประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น พร้อมกันนี้คุณหญิงปรีญา ฯ ได้ส่งมอบเอกสารเป็นหนังสือรับรองการลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด ลงนามโดยคุณหญิงวนิดา ฯ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ว่าคุณหญิงปรีญา ฯ ได้แสดงเจตนาลาออกตั้งแต่วันที่ต้นเดือนเมษายน ๒๕๕๒ แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ กล่าวคือ คุณหญิงปรีญา ฯ ได้แสดงเจตนาลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท วงศ์อมร จำกัด ภายใน ๑๕ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกโดยวุฒิสภาแล้ว

ดังนั้น จึงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องทั้งสองคน ได้แก่ พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา มีได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๕๘ (๓) และมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมาตรา ๑๑ (๓) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตั้งแต่เริ่มแรก องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น กรรมการและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า ทั้งพลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา มิได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๕๘ (๓) และมาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๑๑ (๓) และมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ประการใด กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งสองคนจึงปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ มีความสมบูรณ์แล้ว และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ