

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ ตูลการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๘/๒๕๕๕

วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ)

คำร้อง

ตามที่ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีต้นเรื่องจากหนังสือร้องเรียนของ นายอมร อมรรัตนานนท์ ว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๓ คน คือ ๑) นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ๒) พลโท สวัสดิ์ ออรุงโรจน์ และ ๓) คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา มีชื่อเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนและบริษัท ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๕๘ (๓) และวรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และฝ่าฝืนมาตรา ๑๑ (๓) และมาตรา ๑๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และประธานวุฒิสภำได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการกบริหารและการยุติธรรมของวุฒิสภำพิจารณาแล้วเห็นควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ๔ ประเด็น คือ

๑. พลโท สวัสดิ์ ออรุงโรจน์ ได้ทำหนังสือขอลาออกจากกรรมการเป็นกรรมการของบริษัท เดอะเบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด แต่ไม่ได้นำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียน จะถือว่ามีผลเป็นการลาออกหรือไม่

๒. ถ้าฟังได้ว่า พลโท สวัสดิ์ ออรุงโรจน์ ได้ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ต่อมาได้ดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัทต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครในภายหลังซึ่งเกินกว่ากำหนด ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภำ จะถือว่า พลโท สวัสดิ์ ออรุงโรจน์ ได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาก่อนหรือไม่

๓. กรณีคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงการลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท วงศ์อมร จำกัด ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา แต่อ้างว่าได้ลาออกแล้ว และต่อมาบริษัทได้ดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัทหลังจากกำหนด ๑๕ วัน จะถือว่าคุณหญิงปรีญา ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมาก่อน หรือไม่

๔. หากกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งสอง หรือคนใดคนหนึ่งกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ประกอบกับมาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาแต่เริ่มแรกแล้ว องค์กรประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ประกอบด้วยมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ และหากองค์กรประกอบของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สมบูรณ์มาแต่ต้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่

สำหรับกรณีนายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ทางผู้ร้องเห็นว่าเป็นเพียงผู้ถือหุ้นของห้างหุ้นส่วน จึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๕๘ (๓) แห่งรัฐธรรมนูญ จึงไม่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีนี้

การพิจารณาข้อกฎหมายในชั้นต้น

เห็นว่าคำร้องของผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภา ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะไม่ใช่ “กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ...” โดยตรง แต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งวุฒิสภามีหน้าที่พิจารณาก่อนกรอกก่อนนำกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทั้งปรากฏว่าสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้แจ้งให้ผู้ได้รับเลือกไปลาออกจากตำแหน่งต่างๆ หรือเลิกประกอบอาชีพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ภายใน ๑๕ วัน มิฉะนั้นจะถือว่าผู้นั้น มิได้เคยรับเลือก และต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๑ อันเป็นการบัญญัติที่อนุমানได้ว่าหลังจากกำหนด ๑๕ วันนั้นแล้วก็ให้วุฒิสภาดำเนินการแต่งตั้งให้เข้ารับหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์ หากมีกรณีปรากฏในภายหลังว่า ผู้ได้รับแต่งตั้ง ไม่ได้ลาออกหรือเลิกประกอบอาชีพจริงก็เท่ากับผู้นั้นเป็นผู้ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ มากกว่า

สำหรับประเด็นคำร้องของผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาในประเด็นที่ ๔ เป็นลักษณะคำปรึกษา หารืออันอยู่นอกอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณา แต่ถ้าพิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๒

มาตรา ๒๕๗ ถึง ๓๐๒ แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะเป็นองค์คณะไว้เลย เพียงแต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อให้นำมาตรา ๒๖๐ มาใช้บังคับกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๐ วรรคสอง เมื่อมีการพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ฯ (สำหรับในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มีบัญญัติไว้ ๒ แห่ง คือ (๑) มาตรา ๑๓ ว่าการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหลายกรณี แต่ “ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่” และ (๒) มาตรา ๒๐ ว่ากรรมการต้องมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม) ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๓๐๐ เองก็อนุমানไว้แล้วว่าในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ อาจมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติบางคน ถูกถอดถอน หรือถูกดำเนินคดีอยู่ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รวมทั้งกรณีที่กรรมการบางท่านลาออกหรือลาป่วย งานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ต้องดำเนินต่อไปได้ ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว) ข้อ ๔ ได้กำหนดว่า “การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงเป็นองค์ประชุม” จึงเห็นได้ชัดเจนว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่จำเป็นต้องมีจำนวนเต็มอยู่ตลอดเวลา ตราบใดที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ก็ต้องถือว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังปฏิบัติหน้าที่ได้

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยกรณีสิทธิรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งใดๆ ในห้างหุ้นส่วนบริษัท (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔) ที่ผู้ทำหน้าที่แทนประธานรัฐสภาในฐานะประธานวุฒิสภาเสนอมาแล้วว่า

๑) กรรมการสามารถขอลาออกจากการเป็นตัวแทนได้ตลอดเวลา และการลาออกนั้นให้ถือหลักแสดงเจตนาด้วยหนังสือหรือวาจา หรือวิธีใดก็ได้

๒) การลาออกให้ลาออกจากบริษัทและเป็นหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการผู้มีอำนาจผูกพันบริษัท จะดำเนินการขอลาออกทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทต่อไป ผู้เป็นกรรมการที่ขอลาออกจะไปจดทะเบียนขอแก้ไขเองไม่ได้

ดังนั้น จะต้องนำสืบทางด้านข้อเท็จจริงประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามหลักการ
ขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงเห็นว่าไม่ควรรับไว้พิจารณา เพราะมิได้เป็นการร้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยตรง

แต่เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากให้รับไว้พิจารณาโดยมีเหตุผลหลักว่าหากมี
องค์ประกอบไม่สมบูรณ์ก็จะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ หรือใช้อำนาจหน้าที่ไม่ได้ จึงต้องร่วมวินิจฉัยประเด็นต่างๆ
แห่งกรณีด้วย ดังนี้

การพิจารณาข้อเท็จจริง

จากการออกนั่งพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งมีผู้แทนของ
ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) และผู้ถูกร้อง (พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และคุณหญิง
ปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา โดยมีนายกล้าณรงค์ จันทิก และคณะ เป็นผู้รับมอบอำนาจกระทำการแทน)
และพลเอก เอี่ยมศักดิ์ จุละจาริตต์ พยานของพลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และพยานของศาลรัฐธรรมนูญ
คือ นางสาวสุภาภรณ์ ใจอ่อนน้อม ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมทะเบียนการค้า มาชี้แจงนั้นได้ความ
โดยสรุปว่า

๑) ตามที่พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ ได้ทำหนังสือขอลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท
เดอะ เบสท์ เจเนอรัล คอมมูนิเคชั่น จำกัด ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ นั้น พลเอก เอี่ยมศักดิ์
ได้รับทราบเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แม้จะได้ดำเนินการจดทะเบียนแก้ไขรายชื่อ
ให้ในภายหลัง (เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔)

๒) ตามที่คุณหญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัท
วงศ์อมร จำกัด ตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน ๒๕๕๒ เมื่อได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต โดยคุณหญิงวนิดา พูนศิริวงศ์ ทำหนังสือรับว่าได้รับทราบการลาออกของคุณหญิงปรียา
เกษมสันต์ ณ อยุธยา แล้ว ต่อมาคุณหญิงวนิดา พูนศิริวงศ์ ยังมีหนังสือยืนยันว่าคุณหญิงปรียา
เกษมสันต์ ณ อยุธยา ได้ทำหนังสือขอลาออกแต่ค้นหาไม่พบไม่ทราบว่าได้มอบให้ใครไปดำเนินการ
ถอนชื่อ เพราะไม่ได้ติดตามเมื่อเห็นว่าคุณหญิงปรียาไม่เคยทำกิจกรรมกับบริษัท และไม่เคยได้รับ
ผลประโยชน์ตอบแทนใดๆ

๓) จากคำให้การของพยานของศาล (นางสาวสุภาภรณ์ ใจอ่อนน้อม) ปรากฏว่าตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๖๗ ถือว่ากรรมการบริษัทเป็นตัวแทนสามารถขอลาออกจาก
ตัวการ (กรรมการผู้มีอำนาจผูกพันบริษัท) ได้ตลอดเวลาโดยวิธีใดก็ได้ (ด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษร)
โดยตัวกรรมการเองไม่ต้องไปดำเนินการขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทเอง เพราะเป็น
หน้าที่ของกรรมการผู้มีอำนาจผูกพัน

จากการพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคลแล้วเห็นว่า

๑) พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ขอลาออกถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงไม่เป็นผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด

๒) คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ไม่มีหลักฐานเอกสารขอลาออกมายืนยัน แต่จากปากคำและเอกสารยืนยันที่ส่งมายังศาลจากคุณหญิงวนิดา พูนศิริวงศ์ ว่าได้รับทราบการลาออกด้วยวาจาและเอกสารแล้ว ประกอบกับบริษัทมิได้กระทำการที่มีผลตอบแทนแก่คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา จึงเชื่อได้ว่าคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ได้ลาออกจริง แม้จะไม่ได้ทำการพิสูจน์ตามหลักวิทยาการพิสูจน์หลักฐาน

คำวินิจฉัย

เมื่อปรากฏจากหลักฐานและข้อเท็จจริงประกอบกับหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ และคุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการของบริษัทภายในกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคท้าย แล้ว จึงไม่ได้ฝ่าฝืนมาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

สำหรับประเด็นที่ว่าผู้ถูกร้องเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยถูกต้องหรือไม่ และองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ จึงไม่ต้องวินิจฉัย

สรุปได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนจึงมีความถูกต้องสมบูรณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ