

## คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ตามคำร้องของ นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะจำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน หรือไม่

ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องเป็นหนังสือ ลับ ที่ ปช. ๐๐๐๖/๗๕๒ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ตามคำร้องของ นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน ซึ่งเข้าชื่อกันกล่าวหาว่า บุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรม ส่อว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการ ขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นการกล่าวหาบุคคลดังกล่าวว่า เสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ถูกร้องเสนอ มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ และการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

## ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

## ๑. รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

มาตรา ๒๑๒ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๐๓ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด

ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

๑๑๑

มาตรา ๓๐๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕

๑๑๑

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

๑๑๑

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๓๐๕ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

๑๑๑

๒. นายทองก้อน วงศ์สมุทร กับคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน/ผู้ร้อง เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ ถอดถอนตามมาตรา ๓๐๓ โดยระบุพฤติกรรรมกล่าวหาผู้ถูกร้อง คือ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีทั้งปวง และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการกระทรวงการคลัง รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านสินทรัพย์ การเงิน การคลังของประเทศ มีพฤติการณ์ส่อว่า จงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ คือ

๒.๑ การแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของชาติ นับแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ร้องขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งปรากฏตามหนังสือขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุน ที่เรียกว่า หนังสือแสดงเจตจำนง หรือเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า (Letter of Intent) จนถึงปัจจุบันมีการจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง รวม ๘ ฉบับ มีขั้นตอน กระบวนการจัดทำ และองค์ประกอบสำคัญของหนังสือแสดงเจตจำนง แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนแรก เป็นการประมวลภาพรวมทางเศรษฐกิจ

ส่วนที่สอง เป็นนโยบาย และเป็นเงื่อนไข หรือข้อที่ต้องปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นนโยบายมาตรการด้านการเงิน นโยบายมาตรการด้านการคลัง นโยบายมาตรการด้านการปรับโครงสร้างระบบสถาบันการเงิน นโยบายมาตรการด้านต่างประเทศ นโยบายมาตรการด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ

ส่วนที่สาม เป็นตารางกำหนดเกณฑ์ปฏิบัติ และเงื่อนไขที่จะปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงนั้นๆ

ขั้นตอนของการร่าง และการปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตจำนง เริ่มต้นจากการประเมินสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ กำหนดเป้าหมายและเกณฑ์การปฏิบัติ แล้วออกเป็นหนังสือแสดงเจตจำนง และนำไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อขออนุมัติ หลังจากนั้น เงินกู้ตามโครงการในแต่ละงวดที่ตกลงกันก็จะโอนเข้าสู่บัญชีทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศของไทย

หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับแรก ลงนามในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่สอง มีการเจรจาบททวนร่วมกันระหว่างวันที่ ๒๗ ตุลาคม - ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และลงนามในหนังสือแสดงเจตจำนงนี้ ในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดย นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า ... รวมทั้งจะได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตรา เพื่อให้การออกกฎหมายสำหรับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยทันสมัยขึ้น ...

หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่สาม มีการเจรจาร่วมกันระหว่างวันที่ ๒ - ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และลงนามในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี

หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่สี่ มีการเจรจาร่วมกันระหว่างวันที่ ๔ - ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และลงนามในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ โดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า ...

นโยบายด้านต่างประเทศ จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินตราซึ่งจะเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารเงินสำรองระหว่างประเทศ สารสำคัญอยู่ใน Box A การจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนห้าสิบหกแห่งที่ถูกปิดกิจการ (รัฐบาลไทยตั้งใจจะแก้ปัญหาอุปสรรคในการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่ได้จากการประมูลทรัพย์สิน โดยองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ด้วยการออกพระราชกำหนดภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๑) สารสำคัญอยู่ใน Box B การเสริมสร้างความแข็งแกร่ง ในการตรวจสอบและการกำกับดูแล (รัฐบาลกำลังทบทวนกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายด้านการเงินอื่นๆ เพื่อให้ทราบถึงประเด็นที่ต้องปรับปรุงและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย และระเบียบหลักเกณฑ์ภายในปี ๒๕๕๑) สารสำคัญอยู่ใน Box A ...

หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ห้า - แแปด มีการดำเนินการเช่นเดียวกัน สรุปได้ว่า ... กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อผ่อนปรนข้อจำกัดในการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง) การดำเนินการที่ผ่านมาต้องในระยะเวลาที่นานกว่าที่ได้คาดหมายไว้ ...

หนังสือแสดงเจตจำนงเหล่านี้เป็นหลักฐานแสดงว่า ผู้ถูกร้อง ใช้อำนาจหน้าที่ทำหนังสือแสดงเจตจำนง ส่อเจตนาว่า กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งพยายามให้ปรากฏผลขึ้นตามเจตนาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย คือ กำหนดว่า จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติเงินตรา (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่สอง ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑) กล่าวคือ

เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ กระทรวงการคลัง โดยนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย มีสาระสำคัญ คือ

“๑.๑๐ กำหนดให้รวมบัญชีการดำเนินงานของฝ่ายการธนาคาร และฝ่ายออกบัตรเข้าด้วยกัน และรับโอนสินทรัพย์ และหนี้สินที่มีอยู่ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา มาเป็นสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย”

“๑.๑๑ ให้ยกเลิกทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. ๒๕๕๘”

และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ให้โอนบรรดาสินทรัพย์ และหนี้สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีทุนสำรองพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา (พระราชบัญญัติเงินตรา

พ.ศ. ๒๕๐๑) ไปรวมเข้ากับสินทรัพย์และหนี้สินอื่นๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญ ส่วนหนึ่ง คือ

“๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

๒.๒ ให้ยกเลิกหมวด ๓ ทูน่าสำรองเงินตรา โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำรงสินทรัพย์เพื่อการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของธนบัตรแทน

๒.๓ ให้โอนบรรดาสินทรัพย์และหนี้สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ประจำปีและบัญชีสำรองพิเศษ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับไปเป็นสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทย”

ครั้นวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๓ การประชุมคณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ได้อนุมัติรับทราบร่างแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติเงินตรา และพระราชบัญญัติประกอบอีก ๒ ฉบับ เพื่อวัตถุประสงค์ในการรวมบัญชีทุนสำรองทางการซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจาก ๓ บัญชี เป็นบัญชีเดียว

ก่อนหน้าที่ร่างแก้ไขพระราชบัญญัตินี้จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย มีความคิดขัดแย้งกัน โดยเฉพาะเรื่องการนำเงินทุนสำรองทางการส่วนหนึ่งหลังจากรวมบัญชีออกมาใช้หนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู) เพื่อชำระหนี้ของรัฐบาล กระทรวงการคลังยืนยันว่า จะต้องดำเนินการ และกำหนดไว้ในร่างแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เสนอขอให้มีการระบุตัวเลขทุนสำรองทางการที่มีอยู่ในแต่ละบัญชีว่า ก่อนรวมบัญชีมีเท่าใด และหลังการรวมบัญชีมีเท่าใด และจะโอนออกไปใช้หนี้กองทุนฟื้นฟูเป็นจำนวนเท่าใดให้ชัดเจน แต่กระทรวงการคลังไม่ยอม โดยชี้แจงว่า การระบุตัวเลขจะทำให้การดำเนินการไม่ยืดหยุ่น หากสถานการณ์เปลี่ยนไปในอนาคต เท่ากับว่า กระทรวงการคลังจะนำเงินทุนสำรองทางการออกมาใช้เท่าใดก็ได้ ซึ่งปรากฏรายละเอียดดังนี้

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ ธปท. ขบ. ๑๒๕๕/๒๕๕๑ เสนอบทคัด บัญชีกำไรขาดทุน และรายงานผลการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๕๐ และเสนอแนวทางการรวมบัญชีของฝ่ายธนาคาร และฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าด้วยกัน เพื่อนำกำไรจากฝ่ายออกบัตรธนาคารมาชดเชยผลขาดทุนของฝ่ายการธนาคารแทนการให้รัฐบาลชดเชยผลขาดทุนดังกล่าว และเพื่อช่วยให้การบริหารสินทรัพย์ต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความคล่องตัวเพิ่มขึ้น

๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ราชอาณาจักรแห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ รพท. นต. ๒๗๗๑/๒๕๕๑ เพื่อเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ เพื่อรองรับการรวมบัญชีของฝ่ายธนาคาร และฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าด้วยกัน

๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ กระทรวงการคลังมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ กค ๐๓๐๓/๒๕๕๐๗ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรวมบัญชีของฝ่ายออกบัตรธนาคารกับฝ่ายกิจการธนาคารเข้าด้วยกัน ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอ

๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว

๒๒ มีนาคม ๒๕๕๒ กระทรวงการคลังมีหนังสือ ที่ กค. ๐๓๐๓/๕๖๗๘ ส่งเรื่อง การรวมบัญชีกลับคืนไปให้ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาทบทวน โดยเห็นว่า ในเรื่องการรวมบัญชีนั้นควรให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากวันที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนั้นจะมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งพ้นกำหนดเวลาไปแล้ว ประกอบกับกระทรวงการคลังทราบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังดำเนินการปรับโครงสร้างภายในอยู่ และจะมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยเพิ่มเติม อันเป็นโอกาสที่จะได้รวมเรื่องการรวมบัญชี และการปรับโครงสร้างธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าด้วยกันในการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เสร็จสิ้นในคราวเดียวกัน

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ราชอาณาจักรแห่งประเทศไทยมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ รพท.ม. ๒๓๗๗/๒๕๕๒ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการรวมบัญชีและการปรับโครงสร้างไปพร้อมกัน มาเพื่อพิจารณำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อตราเป็นกฎหมายต่อไป

๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ กระทรวงการคลังมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ กค ๐๓๑๕/๓๐๒๗ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอีกสามฉบับ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ

๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ กระทรวงการคลังมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ กค ๐๓๑๕/๓๐๖๖ เสนอเพิ่มหลักการของร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จากเดิมที่รับโอนสินทรัพย์ และหนี้สินของบัญชีฝ่ายออกบัตรธนาคารเข้าเป็นสินทรัพย์และหนี้สินของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น เป็นให้แบ่งสินทรัพย์ส่วนหนึ่งให้แก่กองทุนฟื้นฟูด้วย เพื่อลดความเสียหายของกองทุนฟื้นฟู ที่รัฐบาลจะต้องรับภาระอันจะเป็นการช่วยบรรเทาภาระในงบประมาณรายจ่ายประจำปีในอนาคต

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการให้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของบัญชีในฝ่ายออกบัตรธนาคาร มาให้ธนาคารแห่งประเทศไทย และกองทุนฟื้นฟู และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ในการประชุมคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลังขอแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ในเรื่องการโอนสินทรัพย์ให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินที่มีอยู่ในฝ่ายออกบัตรธนาคารมาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนเพื่อให้แก้ไขปัญหาการขาดทุนของธนาคารแห่งประเทศไทย และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีทุนประกอบการณ์ที่มั่นคง หากยังคงมีสินทรัพย์เหลือจึงให้เพิ่มทุนให้กองทุนฟื้นฟู โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติม คือ ห้ามกองทุนฟื้นฟูขายสินทรัพย์เงินตราต่างประเทศ และการดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย

๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกร้อง จงใจแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ เพื่อรวมบัญชีระหว่างฝ่ายออกบัตรธนาคาร (บัญชีทุนสำรองเงินตรา) และบัญชีฝ่ายกิจการธนาคารเข้าด้วยกัน ให้เป็นไปตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่สี่ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่ได้ทำความตกลงไว้กับกองทุนเพื่อให้สามารถนำผลกำไร และผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ในการชำระหนี้ของรัฐนั้นเป็นการกระทำผิดต่อรัฐธรรมนูญ คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานสินทรัพย์เป็นทุนสำรอง

เงินตรา เพราะพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะจัดพระราชทรัพย์สำหรับใช้จ่ายส่วนพระองค์ในอัตราที่แน่นอน และแยกเป็นอิสระจากแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๓๓ จึงมีพระบรมราชโองการ ฯ ตั้งกรมพระคลังข้างที่ขึ้น ทำหน้าที่จัดหาผลประโยชน์จากพระราชทรัพย์ของพระมหากษัตริย์ ในช่วงแรก กำหนดให้กรมพระคลังข้างที่มีรายรับในอัตราที่แน่นอนจากการแบ่งส่วนเงินผลประโยชน์แผ่นดินในอัตราร้อยละสิบห้าของรายได้แผ่นดินในแต่ละปี ให้การดำเนินงานจัดหาผลประโยชน์ของกรมพระคลังข้างที่อยู่ภายใต้การจัดการดูแลของอธิบดีกรมพระคลังข้างที่ในพระบรมราชวินิจฉัยโดยตรงของพระมหากษัตริย์

การที่เงินตราหรือธนบัตรจะมีค่านับคงตามที่กำหนดไว้ หรือการที่เงินตราไทยจะแตกต่างกับเงินตราต่างประเทศได้ตามอัตราแลกเปลี่ยนที่กำหนด จะต้องมีทุนก้อนหนึ่งเพื่อรักษาค่าของเงินตราไทยตามพระราชบัญญัติธนบัตร ร.ศ. ๑๒๑ ซึ่งได้เริ่มให้มีการใช้ธนบัตรอย่างแพร่หลายนั้น จำเป็นต้องมีทุนไว้ก้อนหนึ่งเพื่อรักษาราคาของธนบัตรไว้เป็นเงินสำรอง ครั้นเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ ก็ให้มีการตั้งเงินทุนสำรองขึ้น สำหรับรักษาอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราไทยและเงินตราต่างประเทศให้คงที่โดยมีทุนประเดิมสิบสองล้านบาท ซึ่งเป็นสินทรัพย์พระราชทานมาจากกรมพระคลังข้างที่

สำหรับเงินทุนสำรองตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ นั้น ได้รับพระราชทานทุนประเดิมสิบสองล้านบาท แล้วโปรดเกล้า ฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบในเงินทุนสำรองด้วย เงินทุนสำรองนี้กำหนดให้แบ่งเก็บไว้ที่ธนาคารต่างประเทศที่เสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติเห็นเหมาะสมได้ ส่วนที่เก็บในประเทศไทยให้เก็บเป็นเหรียญกษาปณ์ทองและเหรียญบาทหรือเนื้อทอง จนถึงสิ้น พ.ศ. ๒๔๗๐ มีเงินทุนสำรองมีมูลค่าทั้งหมดเทียบเท่ากับ ๑.๘๕ ล้านปอนด์สเตอร์ลิง มากกว่าเงินทุนสำรองเมื่อเริ่มแรกเกือบเท่าตัว

ต่อมา พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้า ฯ ให้ตราขึ้นใช้เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๗๑ นั้น ยกเลิกพระราชบัญญัติธนบัตร ร.ศ. ๑๒๑ และกำหนดให้ธนบัตรเป็นเงินตราชนิดหนึ่งด้วย กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของธนบัตรจากที่เป็นตัวสัญญาใช้เงินมาเป็นเงินตรา ทรงกำหนดให้ทุนสำรองธนบัตร ที่มีไว้สำหรับจ่ายในการรับธนบัตรแลกเปลี่ยนเงินตรา โอนมาเป็นทุนสำรองเงินตราด้วย และให้โอนสินทรัพย์ในบัญชี ทุนสำรองพิเศษมาเป็นทุนสำรองเงินตราอีกด้วย และเพื่อรักษาทุนสำรองไว้ให้มั่นคง พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๔๗๑ มาตรา ๑๕ ได้ระบุให้ทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลาย และห้ามใช้จ่ายทุนสำรองนี้เว้นแต่ได้รับคำสั่งที่มีลายเซ็นลงนามโดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่นซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้



การรักษาค่าของเงินตราให้คงที่โดยมีทุนสำรองเงินตรา เป็นการจัดการเพื่อให้การค้าขายได้  
อาศัยหลักที่มั่นคงและสามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกและปลอดภัยยิ่งการค้าขายกับต่างประเทศ  
มีเพิ่มมากขึ้นเท่าไร บ้านเมืองก็จะยิ่งมั่นคงสมบูรณ์ขึ้นด้วย ในช่วงก่อนมีธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น  
ประเทศไทยสามารถรักษาค่าของเงินบาทให้มีความที่มั่นคงได้ตลอดมา เพราะมีทุนสำรองเงินตราที่มีค่าแท้จริง  
ที่พอเหมาะกับธนบัตรที่ออกใช้ และกฎหมายยังมีการควบคุมการจ่ายทุนสำรอง และธนบัตรออกใช้ให้อยู่ใน  
ขอบเขตอย่างรัดกุมตลอดมา

ดังนี้ ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จึงมิได้เป็นของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กร  
ของรัฐ หรือเป็นของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด หากเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ของประชาชนทั้งประเทศ  
ทรัพย์สินนี้มีการสะสมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลง  
การปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ และก่อนที่จะมีการจัดองค์กรของรัฐใหม่ รวมทั้งการจัดตั้งธนาคาร  
แห่งประเทศไทยด้วย ทรัพย์สินนี้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของประชาชนชาวไทย เป็นสมบัติของชาติที่อยู่เหนือ  
นโยบายเฉพาะหน้าของรัฐบาล เพราะมีการอยู่ของทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราตั้งอยู่บนหลักการ  
สำคัญตามเจตนารมณ์ของบรรพบุรุษ หลักการนี้ได้มีการสืบทอดมาอย่างต่อเนื่องและเคร่งครัด ก่อนที่  
จะมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ถือได้ว่า เป็นหลักกรรมนุญทางเศรษฐกิจของชาติ ทั้งนี้ ในเวลาต่อมา  
ได้มีการยอมรับในความสูงสุดของหลักการนี้ โดยมีพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕  
และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ กำหนดให้แยกบัญชีของฝ่ายออกบัตรไว้ต่างหากจากทรัพย์สิน  
ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่อยู่ในฝ่ายกิจการธนาคาร (พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๒๘)  
และบัญชีของฝ่ายออกบัตรธนาคารประกอบด้วยบัญชีสำคัญ ๓ บัญชี คือ บัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชี  
ผลประโยชน์ประจำปี และบัญชีสำรองพิเศษ กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติวิธีการนำทรัพย์สินเข้า หรือ  
ออกจากบัญชีทุนสำรองเงินตรา บัญชีผลประโยชน์ และบัญชีสำรองพิเศษไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิด  
ความมั่นคงของสินทรัพย์ของฝ่ายออกบัตรธนาคาร ซึ่งทรัพย์สินส่วนนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินสำรอง  
ระหว่างประเทศ (International Reserves) จึงไม่สามารถนำสินทรัพย์ที่อยู่ในบัญชีของฝ่ายออกบัตร  
ธนาคารไปใช้เพื่อการอื่น

การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันโดยผู้ถูกร้องถือโอกาสอ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติภาวะการคลัง  
ของรัฐ กิดสั้น พยายามใช้วิธีการอ้างเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และอาศัยกระบวนการนิติบัญญัติ  
ทำลายหลักการ และเจตนารมณ์ของบรรพชน โดยมีได้คำนึงถึงทางเลือกอื่น แต่อาศัยอำนาจหน้าที่  
พยายามเสนอมาตรการทางกฎหมายแปรเปลี่ยนสินทรัพย์ที่มีการสะสมไว้ อันเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ  
โดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเพียงผู้ดูแลรักษา ไปเป็นสินทรัพย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นฝ่าย

ที่มีกรรมสิทธิ์ สามารถดำเนินการจำหน่ายโอนได้อย่างเต็มที่ โดยแบ่งปันสินทรัพย์บางส่วนให้แก่กระทรวงการคลัง นำไปล้างหนี้กองทุนฟื้นฟูที่เกิดจากกระทรวงการคลังเข้าไปค้ำประกันเงินฝาก และหนี้ของสถาบันการเงิน ซึ่งมีผลขาดทุนจำนวนมหาศาล

ความคิด และความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการที่ผู้ถูกร้อง บริหารและจัดการเศรษฐกิจการคลังที่ผิดพลาดด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ แก่ไขกฎหมายเพื่อล้มล้างเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ได้มีการวางรากฐานไว้ตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ จึงเป็นการผิดประเพณีธรรม ในการปกครองประเทศ และขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เพราะแม้แต่สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญมาตรานี้ยังคุ้มครองไว้โดยที่ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้มาตรา ๔๘ นี้ ยังได้คุ้มครองสิทธิของบุคคล และสินมรดกของบุคคลว่าย่อมเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติด้วย

สินทรัพย์ของชาติ และประชาชนที่แยกไว้เป็นพิเศษ ในสามบัญชีของฝ่ายออกบัตรธนาคารย่อมมีความสำคัญยิ่งไปกว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และจัดว่าเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของบุคคลทุกคนในชาติ กฎหมายที่ออกมารองรับกรรมสิทธิ์ร่วมนี้ เป็นการสอดคล้องกับหลักทางเศรษฐกิจเพื่อความอยู่รอดของชาติ เงื่อนไขเดียวที่จะแตะต้องกรรมสิทธิ์ร่วมของแผ่นดินนี้ได้ คือ การถูกบีบคั้นจนถึงขั้นจะต้องเสียอธิปไตยของรัฐ อันเป็นเงื่อนไขที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินพระทัยนำเงินกูยแดง (เงินคลังหลวง) ออกมาใช้ในอดีตกาล เป็นการสละอวัยวะเพื่อรักษาชีวิตของชาติ

หากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ยังให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล และการสืบทอดมรดกไว้ได้ เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติแล้ว เหตุใดกฎหมายสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลทั้งหมดในชาติ และการสืบทอดรักษาทรัพย์สินของชาติจะต้องถูกแก้ไขด้วยร่างพระราชบัญญัติ ที่ผู้ถูกร้องอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่พยายามผลักดันให้มีการล้มล้างหลักการอันเป็นปรากฏการณ์สุดท้ายของการรักษาชาติ รักษาแผ่นดิน หลักการที่บรรพชนวางและรักษาไว้เพื่อรักษาแผ่นดินนั้น เป็นหลักการที่อยู่เหนือกาลเวลา และอยู่เหนือนโยบายของรัฐบาลใดๆ เป็นหลักการที่รัฐบาลทุกรัฐบาลพึงรักษาไว้ยิ่งชีวิต มิใช่เพื่อทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงเพียงเพื่อจะรักษาภาพพจน์ และแก้ไขปัญหาการบริหารงานที่ผิดพลาดของผู้ถูกร้อง โดยความชอบธรรมแล้วการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกร้อง ไม่ว่าจะใช้อำนาจหน้าที่นั้นผ่านองค์กรใดของรัฐ จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชน

การอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่จัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง ชี้แจงนโยบายและการดำเนินการแล้วเสนอร่างกฎหมาย โดยกระบวนการนิติบัญญัตินั้น ผู้เสนอ คือ ผู้ถูกร้อง จักต้องยึดมั่นในหลักการของการรักษามรดกอันดีงามของชาติ โดยที่หลักการการเก็บรักษา และสะสมสินทรัพย์ในบัญชีต่างๆ

เพื่อสำรองไว้ใช้ในยามคับขันถึงขั้นจะสูญเสียดอกและอชิปไตย เป็นหลักการที่ได้รับการยึดมั่นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน การแสดงเจตจำนงและพยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อสละละทิ้งหลักการนี้ ถือได้ว่าเป็นจุดพลิกผันสำคัญในการที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะทางด้านจิตสำนึกของการสืบทอดมรดก ในการดำรงชีพ ดำรงชาติ และเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่กระทำการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จากหลักฐานหนังสือแสดงเจตจำนงดังกล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับการกระทำของผู้ถูกร้อง แสดงว่าผู้ถูกร้อง มีพฤติการณ์ถือว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พยายามที่จะนำสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ถูกร้องทราบดีว่า สินทรัพย์ดังกล่าวมิได้เป็นขององค์กรของรัฐ หรือเป็นของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ของประชาชนทั้งประเทศ ออกมารักษาภาพพจน์ของผู้ถูกร้องและแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าของผู้ถูกร้อง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๔๘ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... อีกทั้งเป็นการแสดงความจงใจ ในการที่จะนำสินทรัพย์ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ได้หนี้สินให้กับ กองทุนฟื้นฟู อันเกิดจากการบริหารงานด้านเศรษฐกิจที่ผู้ถูกร้องแก้ไขปัญหาเฉพาะกองทุนฟื้นฟู เป็นกรณี แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า อันจะมีผลทำให้ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราต้องสูญสิ้นไปนั้นขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ และเป็นการขัดต่อคำถวายสัตย์ปฏิญาณที่ว่า จะปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญ และเป็นการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ถูกร้องต้องดำเนินการบริหาร ราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

การกระทำของผู้ถูกร้อง เป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย และการดำเนินงานของ กระทรวงการคลัง และนโยบายของรัฐบาล โดยปรากฏตามความในหนังสือแสดงเจตจำนงและพฤติการณ์ ดังกล่าวแล้ว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒

๒.๒ คณะรัฐมนตรีภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของผู้ถูกร้องได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ ร่างมาตรา ๑๕ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี หรืออธิบดีพิจารณาคำขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว แล้วแต่กรณี ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ไต่ถามคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จตามกำหนด ให้ถือว่า เป็นการ อนุญาต หรืออนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นประกอบธุรกิจที่ขอมาได้โดยอัตโนมัติ และเมื่ออนุญาตแล้ว ต้องรีบออกใบอนุญาตให้ภายในสามสิบวันนับแต่วันอนุญาต ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ เป็นการ สร้างมาตรฐานการปฏิบัติของทางราชการต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้มีความแตกต่างกัน โดยให้สิทธิ

คนต่างด้าวดีกว่าคนไทย เพราะการขออนุญาตต่างๆ ของคนไทยนั้นไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขออนุญาตเอาไว้ และไม่มีกฎหมายที่ให้สิทธิคนไทยได้รับอนุญาตโดยอัตโนมัติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถพิจารณาคำขอนั้นให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

นอกจากการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติของคนต่างด้าวให้ดีกว่าคนไทยตามมาตรา ๑๕ แล้ว ยังมีกรณีมาตรา ๒๒ อีก โดยกำหนดให้การอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตชั่วคราว หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือหนังสือรับรองสิทธิในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้น ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว หมายความว่า ถ้าคนต่างด้าวอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งต่างๆ ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แล้ว คนต่างด้าวนั้นสามารถที่จะประกอบธุรกิจของตนต่อไปได้ตามปกติ แม้ว่าอาจจะสร้างความเสียหายขึ้นก็ตาม โดยไม่ต้องร้องขอให้มีการชะลอการบังคับตามคำสั่ง และไม่ต้องวางเงินประกันเพื่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อภาครัฐเลย ในขณะที่โดยปกติการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครอง หรือคำสั่งของศาลย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลาหรือชะลอการบังคับตามคำสั่งนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือจะได้มีการวางหลักประกัน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นตามมา

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. .... เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว สาระสำคัญตามที่ได้กล่าวไว้ในวรรคก่อนได้ถูกแก้ไขแล้ว ประกาศบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒

การเสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. .... โดยคณะรัฐมนตรี หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว ทั้งๆ ที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

ถึงแม้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้จะถูกรื้อแก้ไขในสาระสำคัญตามที่กล่าว โดยกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว ก็ไม่อาจทำให้การแสดงความจงใจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหมดสิ้นไป เพราะเป็นความจงใจที่แสดงออกด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นความผิดสำเร็จแล้ว นับแต่การนำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่วาระการประชุมพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แล้วดำเนินการไปตามกระบวนการนิติบัญญัติ

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า โดยความชอบธรรม การใช้อำนาจหน้าที่และการบริหารราชการแผ่นดินของผู้ถูกร้อง ไม่ว่าจะใช้อำนาจหน้าที่และการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ผ่านองค์กรใดของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชาติและประชาชน โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติใดๆ ของกฎหมาย

การกระทำของผู้ถูกร้อง ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีทั้งปวง ใช้อำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและการตรากฎหมายของรัฐบาล ด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามร่าง ฯ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้อง มีพฤติการณ์ต่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

๓. ตามคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นการกล่าวหา นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายชรินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า เสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติตามที่ผู้ร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนกล่าวอ้าง มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะวินิจฉัยคำร้องนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นได้อีก

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๓๐๑ มาตรา ๓๐๓ มาตรา ๓๐๔ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๗

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๖๔

๓. พระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗

๔. พระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช ๒๔๗๑

๕. พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

๖. พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

๗. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒

๘. Letter of Intent ของรัฐบาลไทย ที่มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รวม ๘ ฉบับ คือ

ฉบับที่หนึ่ง ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

ฉบับที่สอง ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

ฉบับที่สาม ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ฉบับที่สี่ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ฉบับที่ห้า ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑

ฉบับที่หก ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑

ฉบับที่เจ็ด ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๒

ฉบับที่แปด ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒

### ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคำร้องนี้หรือไม่

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ และการกระทำของผู้ถูกร้องขัดต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของผู้ร้องหรือไม่

### คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยปัญหานี้ได้

ปัญหาที่สอง เห็นว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน (นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะจำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน) เป็นผู้ร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ร้องต่อประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีทั้งปวง และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านสินทรัพย์ การเงิน การคลังของประเทศ ซึ่งมีพฤติการณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่ง ส่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกร้องเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. .... ซึ่งต่อมารัฐสภาได้พิจารณาแก้ไขและประกาศบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ และประธานวุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่งแล้ว สำหรับปัญหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ

ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกร้องขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีลักษณะเป็นการหาหรือขอความเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมิได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนโดยเร็วว่า ผู้ถูกร้อง “... ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย...” หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) มาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐๕

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนคำร้องของผู้ร้องโดยเร็วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้องนี้

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ