

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย
ร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร
ประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ
นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์
สื่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘
มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒ โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์
นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจาก
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจงใจทำหนังสือแสดงเจตจำนง ที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราช
บัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคาร
แห่งประเทศไทยสามบัญชีเป็นบัญชีเดียว เพื่อนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรอง
เงินตราออกมาใช้ชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู)
ที่เกิดจากกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินฝากและหนี้ของสถาบันการเงิน แต่เนื่องจากทรัพย์สินใน
บัญชีทุนสำรองเงินตรา เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ที่พระราชทาน และโปรดเกล้า ฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบ เพื่อเป็นทุนสำรอง
เงินตราตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ และต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช
๒๕๗๑ ระบุให้กันทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลายและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้
เว้นแต่ได้รับคำสั่งที่ลงนามโดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่นซึ่งโปรดเกล้า ฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ดังนั้น
ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราจึงมิใช่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาลหนึ่ง

รัฐบาลใด แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งประเทศ การที่นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการณ์คลังของรัฐ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อนำทรัพย์สินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมไปชำระหนี้กองทุนฟื้นฟู จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และการกระทำความผิดก่อกวนยังขัดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ ทั้งยังขัดต่อการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๐๕ และเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดต่อมาตรา ๒๑๒ อีกด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติของทางราชการต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้แตกต่างกัน คือ ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่า เป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ขอมา อีกทั้งยังได้กำหนดว่าในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทำให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติแม้ว่าอาจสร้างความเสียหายได้ ในขณะที่ตามปกติการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครองหรือคำสั่งของศาลย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลา หรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ทั้งนี้ แม้ว่าจะขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการแก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติ และประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจงใจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมดไป เพราะเป็นความจงใจที่แสดงออกด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นความผิดสำเร็จแล้ว นับแต่นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่วาระการประชุมพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นการกล่าวหานายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

การคลังว่า เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติตามคำร้องดังกล่าวข้างต้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” แต่ปัญหาตามคำร้องที่ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (ขณะนี้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว) รวมทั้งการกระทำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเหล่านั้นได้หรือไม่ มิใช่กรณีมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นายชุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ