

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติและการกระทำตามที่ผู้ร้อง ขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง)

จากคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่งเพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒ ดังนี้

๑) นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยจงใจทำหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ (Letter of Intent) ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตราซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จากสามบัญชีเป็นบัญชีเดียว เพื่อให้สามารถนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของรัชกาลที่ ๕ ที่โปรดเกล้า ฯ พระราชทานให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบ เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตรา ดังนั้น ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จึงมิใช่ทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ การที่นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการคลังของรัฐ ใช้วิธีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขกฎหมายดังกล่าว นำทรัพย์สินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมไปชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน จึงเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ขัดต่อสิทธิเสรีภาพ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ และขัดต่อการถวายสัตย์ปฏิญาณ ต่อพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ ทั้งยังไม่เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ อีกด้วย

๒) คณะรัฐมนตรีภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ โดยสร้างมาตรฐานการปฏิบัติราชการต่อคนไทย และคนต่างด้าวให้แตกต่างกัน คือ ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จ ให้ถือว่าเป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าว ประกอบธุรกิจที่ขอมา อีกทั้งได้กำหนดในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งระงับ การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทำให้สามารถ ประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติ แม้ว่าอาจสร้างความเสียหายในขณะที่ยกการอุทธรณ์คัดค้าน คำสั่งในทางปกครองหรือคำสั่งของศาลยอมไม่มีผลเป็นการทุเลาหรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการ แก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจงใจที่ขัดต่อ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมดไป

ต่อมาประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบมาตรา ๖๓ ของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการให้ ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นการกล่าวหา นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ว่าเสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ผู้ร้องขอให้ถอดถอนข้างต้น มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ การกระทำของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจเสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่ง เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ประเด็นปัญหาที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ไม่ใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประเด็นที่นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ ได้ร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเรื่องของการใช้สิทธิ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ เพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และประธานวุฒิสภา ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สวนตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ในเรื่องนี้ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ให้ดำเนินการได้สวน ส่วนในประเด็นการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยและผู้เสนอคำร้องให้วินิจฉัยคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามที่กำหนด เสนอความเห็นต่อประธานสภา ฯ เพื่อส่งความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรี และจะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบ ของรัฐสภาก่อนซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในเรื่องข้างต้น เป็นเรื่องการได้สวนที่มีความชัดเจนอยู่แล้ว หาได้เป็นปัญหาแต่อย่างใดไม่ และเมื่อผลการได้สวน เป็นอย่างไรต้องทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป จึงไม่ใช่กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติไว้พิจารณา

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ