

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ^(๑) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ร้องชี้แจงความเป็นมาของเรื่องนี้ว่า ประธานวุฒิสภามีหนังสือส่งคำร้องขอของ นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน^(๒) ซึ่งได้เข้าชื่อเพื่อร้องขอให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗, ๒๘, ๓๐, ๔๘, ๒๐๑, ๒๐๕ และ ๒๑๒ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องรับผิดชอบการบริหารราชการของ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของชาติ ซึ่งประเทศไทยได้ร้องขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยจะต้องจัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ เริ่มต้นจากการประเมินสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ กำหนดเป้าหมาย และเกณฑ์ปฏิบัติ แล้วนำส่งไปยังคณะกรรมการบริหารกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อขออนุมัติ หลังจากนั้นเงินกู้ตามโครงการในแต่ละงวดก็จะโอนเข้าสู่บัญชีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของไทย ทั้งนี้ หนังสือแสดงเจตจำนง ฯ ฉบับแรก กระทำในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ส่วนฉบับที่ ๒ - ๘ มีการเจรจาบททวนในสมัย นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(๑) เสนอตามหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๖/๗๔๒ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๓

(๒) หนังสือ ที่ สว ๐๐๐๘/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๓

การคลัง มาตรการหรือนโยบายต่างๆ ตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ เป็นความจงใจกำหนดนโยบายที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนด ทั้งการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ผู้ร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อ้างว่าศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ ทุกฉบับแล้วเห็นว่า เป็นการชี้แจงนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาล จึงเห็นว่าหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ ดังกล่าวเป็นหลักฐานแสดงว่า นายชวน หลีกภัย ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จัดทำหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย และพระราชบัญญัติเงินตรา (ตามหนังสือแสดงเจตจำนง ฯ ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑) เพื่อให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตราซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ชปท.) จาก ๓ บัญชีเป็นบัญชีเดียว และสามารถนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ในการชำระหนี้ของกองทุนฟื้นฟู ฯ ที่เกิดจากการที่กระทรวงการคลังเข้าไปค้ำประกันเงินฝากและหนี้ของสถาบันการเงิน ซึ่งมีผลขาดทุนจำนวนมหาศาล โดยที่ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่พระราชทาน และมีพระบรมราชโองการ ฯ ตั้งกรมพระคลังข้างที่ ทำหน้าที่จัดหาผลประโยชน์จากพระราชทรัพย์ของพระมหากษัตริย์ โดยมีทุนประเดิม จำนวน ๑๒ ล้านบาท และทรงโปรดเกล้า ฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบ เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ และต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๔๗๑ ได้ระบุให้กันทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลายและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้ เว้นแต่ได้รับคำสั่งที่มีลายเซ็นลงนามโดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่นซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ดังนั้น ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราจึงมิใช่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งประเทศ แม้ภายหลังได้มีพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ก็กำหนดให้แยกบัญชีของฝ่ายออกบัตรไว้ต่างหากจากทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ในบัญชีของฝ่ายกิจการธนาคาร จึงไม่สามารถนำทรัพย์สินที่อยู่ในบัญชีของฝ่ายออกบัตรไปใช้เพื่อการอื่น ดังนั้น การที่ นายชวน หลีกภัย และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการคลังของรัฐ ใช้วิธีการเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขกฎหมายดังกล่าว นำทรัพย์สินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมไปชำระหนี้กองทุนฟื้นฟู จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและการกระทำดังกล่าวยังขัดต่อสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕

ทั้งยังขัดต่อการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๒๐๕ และไม่บริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๑๒ อีกด้วย

๒. คณะรัฐมนตรี ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว เป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติของทางราชการต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีพิจารณา ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จ ให้ถือว่าเป็นการอนุญาตให้ คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ขอมา อีกทั้งยังได้กำหนดในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทำให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติ แม้ว่าอาจสร้างความเสียหายในขณะที่ยื่นอุทธรณ์ คัดค้านคำสั่งในทางปกครองหรือคำสั่งของศาล ย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลาหรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการแก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจงใจที่ขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมดไป

ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นการกล่าวหา นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ว่าเสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่าผู้ร้องจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราช บัญญัติดังกล่าวมีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ และการกระทำของบุคคล ผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวที่ว่า “มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เป็นข้อความที่มีความหมายไม่แน่ชัด ดังนั้น เพื่อให้ได้ความแน่ชัด จึงต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หมวด ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทำให้ได้ทราบว่า แต่เดิมมาตรา ๒๖๖ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่คณะทำงานยกร่างขึ้น และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วย มีข้อความดังนี้

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่า ข้ำช้อกันให้ องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”^(๓)

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างมาตรา ๒๖๖ และเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้รายงานที่ประชุมว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องขององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า มีอำนาจหน้าที่ข้ำช้อกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้ตัดคำว่า “ข้ำช้อกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อาจจะ ข้ำช้อกันแล้ว ยังอาจมีปัญหว่าองค์กรต่าง ๆ เถียงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย”^(๔)

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๖๖ ของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีการแก้ไข^(๕)

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ข้ำช้อกัน หรือที่เกิดจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรหนึ่งปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้น ๆ

(๓) (๔) และ (๕) ร.ศ. มন্ত্রী รูปสุวรรณ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๕๒ หน้า ๔๑๕

เมื่อได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว จะได้วินิจฉัยว่า การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนุญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ในประเด็นนี้ ผู้ร้องเห็นว่า ในการที่ผู้ร้องจะดำเนินการตามมาตรา ๓๐๕ ของรัฐธรรมนุญ มีปัญหาว่า ผู้ร้องจะมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ หรือไม่

(๑) วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นเหตุแห่งการถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนุญ หรือไม่

(๒) วินิจฉัยว่า การกระทำของบุคคลดังกล่าวใน (๑) ขัดต่อรัฐธรรมนุญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนุญ ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนุญ เพราะมิใช่เป็นกรณีที่มิใช่ปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนุญซ้ำซ้อนกัน หรือเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนุญใดปฏิเสธการมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น การเสนอเรื่องของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนุญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนุญ ศาลรัฐธรรมนุญจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา

ด้วยเหตุนี้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนุญ