

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ และการกระทำตามที่มีผู้ร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายทองก้อน วงศ์สมุทร กับพวก จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน เข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่า นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีพฤติการณ์ล่วงละเมิดอำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

๑. ททรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของรัชกาลที่ ๕ ที่พระราชทาน และทรงโปรดเกล้าฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบเพื่อเป็นทุนสำรองเงินตรา ตามพระราช บัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ ต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๔๗๑ ระบุให้กันทุนสำรองไว้ ต่างหากจากเงินของแผ่นดินประเภทอื่นและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้ เว้นแต่จะได้รับคำสั่งที่มีลายเซ็นลงนาม โดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่นซึ่งพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ททรัพย์สินในบัญชีทุน สำรองเงินตราเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ เป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนไม่ใช่ทรัพย์สินของธนาคาร แห่งประเทศไทย หรือของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด การที่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการณ์ ของประเทศ โดยเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยและพระราชบัญญัติเงินตรา โดยมี วัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจากสามบัญชีเป็นบัญชีเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตรามาชำระหนี้ของ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบบสถาบันการเงิน การกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๘

๒. คณะรัฐมนตรีที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. พระราชบัญญัติดังกล่าวมีมาตรฐานการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว กล่าวคือ คนต่างด้าวขออนุญาตประกอบธุรกิจ กำหนดให้คณะรัฐมนตรี

หรืออธิบดีพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากว่าพิจารณาไม่เสร็จภายใน กำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าอนุญาตให้ประกอบธุรกิจได้ การอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือ คำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราวมีผลเท่ากับทุเลาการบังคับตามคำสั่ง สามารถ ประกอบธุรกิจได้ตามปกติ ในขณะที่การอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครองหรือของศาลไม่มีผล เป็นการทุเลาหรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ร่างพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไข แต่ก็ยังขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ นายทองก้อน กับพวก เห็นว่าการกระทำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีพฤติการณ์ส่อว่า จงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ จึงยื่นคำร้องต่อ ประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาถอดถอนบุคคลทั้งสองดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ เมื่อประธาน วุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นการกล่าวหา นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังว่า เสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติตามคำร้องมีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย หรือไม่ และการกระทำของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ จึงได้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคาร แห่งประเทศไทย ฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ อันเป็นเหตุแห่งการขอให้ถอดถอน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่าง พระราชบัญญัติตามข้อ ๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕”

มาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

มาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๓ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน”

มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า

“เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น”

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา ๓๐๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีมติถอดถอนตามมาตรา ๓๐๓ ได้ ตามมาตรา ๓๐๕ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอถอดถอนแล้วจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับคำร้องจากประธานวุฒิสภาแล้วมีหน้าที่จะต้องดำเนินการไต่สวน ในการดำเนินการนี้เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ (๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการตามมาตรา ๓๐๕” และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนวิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และรายละเอียดในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นเป็นไปตามมาตรา ๑๕ (๑) และหมวด ๕ และหมวด ๖ เมื่อไต่สวนเสร็จแล้วให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคสอง ไม่ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้ และประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ กับการกระทำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ว่ามีอยู่อย่างไร หรือไม่ เป็นเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน และขอหารือเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่ใช่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่อาจยื่นคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ