

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ร้อง ได้มีคำร้อง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้กระทำโดยสุจริต เปิดเผย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ร้องมีอำนาจกระทำ ได้ตามกฎหมายและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ฐานกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใต้วาน ข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการ อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของผู้ร้อง เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานทั่วไป บริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับ การดำเนินการดังกล่าว โดยสามารถนำบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว นั้น ที่เคยใช้บังคับกับ

สำนักงาน ป.ป.ป. มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย การออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามปกติในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ร้อง โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งกระทำการโดยสุจริตและเชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน การกำหนดค่าตอบแทนดังกล่าว มิใช่เป็นการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอื่น จึงไม่ตกอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภากล่าวหาว่า ผู้ร้องออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจ และให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องดังกล่าว

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของผู้ร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา” และมาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” และวรรคสาม บัญญัติว่า “สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นอกจากนี้ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติให้ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่อีกว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕ (๒) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ (๓) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบตามที่ได้ยื่นไว้ (๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป และ (๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง จึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ปัญหาจึงมีว่า กรณีการใช้อำนาจของผู้ร้อง ในการออกกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามคำร้องนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อันจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า คำร้องที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยปกติต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะปัญหาที่องค์กรหนึ่งองค์กรใดได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือผู้ได้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่นั้นโดยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงแล้ว ซึ่งในบางกรณี องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญหรือแปลความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้เอง

กรณีตามคำร้อง ผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ดังกล่าวข้างต้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว โดยการออกกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คำร้องมิใช่มีลักษณะเป็นเพียงการหาหรือเพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ เพื่อจะออกกระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ เมื่อระเบียบนั้นได้ออกไปแล้ว และมีผู้ได้แย้งการใช้อำนาจของผู้ร้อง และผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้ใช้อำนาจนั้นเห็นว่า มีการขัดหรือแย้งในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในการออกกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน ฯ ซึ่งผู้ร้องเชื่อโดยสุจริตว่ามีอำนาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งได้กล่าวหาโดยเข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกกระเบียบดังกล่าวได้ ดังนี้ กรณีจึงมีปัญหาลักษณะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

และผู้ร้องเป็นผู้เสนอคำร้อง ทั้งในชั้นนี้ยังไม่ถึงขั้นที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของประเด็นตามคำร้อง เห็นสมควรรับไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายศักดิ์ เตชชาชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ