

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ผู้ร้อง) ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปความได้ดังนี้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๓๕ ก วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๓ กำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่ายให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท และให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากการออกระเบียบดังกล่าว ได้อ้างอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะออกระเบียบให้ค่าตอบแทนแก่ตนเองได้

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการรวบรวมรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่า ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมาย แต่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเสนอคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ ที่จะออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ และได้มีการพิจารณาว่าจะรับคำร้องไว้พิจารณาหรือไม่ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗

มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ พร้อมทั้งแจ้งผู้ร้องทราบ

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕

(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทบความผิฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ใ้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบกับแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๑๐๗ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. และขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(๒) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ

การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและ การลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน

(๓) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(๔) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(๕) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(๖) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย

(๗) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย

(๘) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ป.ป.ช.

(๙) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(๑๐) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(๑๑) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งการกำหนด เครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการ ประจำปี การลาหยุดราชการและการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช.

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามและเมื่อได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการวินิจฉัยบทบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือองค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมีอำนาจในการเสนอเรื่องดังกล่าว

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น แต่ในกรณีนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นมีปัญหาลักษณะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่

พิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติหรือความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ จึงไม่ใช่การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีตามคำร้องจึงมิใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีข้อสงสัยในเรื่องอำนาจหน้าที่ของตนว่าจะออกระเบียบได้หรือไม่ เนื่องจากมั่นใจว่าตนทำได้ นอกจากนั้น การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.

และกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นเป็นการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ไม่ใช่เป็นการขัดหรือแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด นอกจากนั้นคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมายังศาลรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเป็นการขอ คำปรึกษาจากศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น คำร้องดังกล่าวนี้จึงไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย เนื่องจากมิใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ