

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย
ร่างพระราชบัญญัติฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร
ประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๐๕ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗
ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลัง ออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒
โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยจงใจทำหนังสือ
แสดงเจตจำนง ที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคาร
แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการ
รวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามบัญชี เป็นบัญชีเดียว เพื่อนำผลกำไร
และผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ชำระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา
ระบบสถาบันการเงิน ที่เกิดจากกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินฝากและหนี้ของสถาบันการเงิน แต่เนื่องจาก
ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตราเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ที่พระราชทาน และโปรดเกล้าฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบ เพื่อเป็นทุนสำรองเงินตรา
ตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ และต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พุทธศักราช ๒๕๓๑
ระบุให้กันทุนสำรองไว้ต่างหากจากแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลายและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้ เว้นแต่ได้รับ
คำสั่งที่ลงนามโดยเสนาบดี หรือบุคคลอื่นซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ดังนั้น ทรัพย์สิน
ในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จึงมิใช่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด

แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งประเทศ การที่นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการคลังของรัฐ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อนำทรัพย์สินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมไปชำระหนี้กองทุนฟื้นฟู จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และการกระทำความผิดขัดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ทั้งยังขัดต่อการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๐๕ และเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดต่อมาตรา ๒๑๒ อีกด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติของทางราชการต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้แตกต่างกัน คือ ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่า เป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ขอมา อีกทั้งยังได้กำหนดว่าในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทำให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติ แม้ว่าอาจสร้างความเสียหาย ซึ่งตามปกติการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในทางปกครอง หรือคำสั่งของศาลไม่มีผลเป็นการทุเลา หรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ทั้งนี้ แม้ว่าขณะนักร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการแก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติ และประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจริงใจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมดไป เพราะเป็นความจริงใจที่แสดงออกด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นความผิดสำเร็จแล้ว นับแต่นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่วาระการประชุมพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอให้ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นการกล่าวหานายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่าคณะกรรมการ

ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติตามคำร้องดังกล่าวข้างต้นมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเสนอคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ต้องดำเนินการในขณะนี้ คือ ไต่สวนเรื่องที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (นายทองก้อน วงศ์สมุทร กับคณะ) จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่ง ที่ประธานวุฒิสภาส่งให้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ (๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ไว้ในมาตรา ๑๕ (๑) รวมทั้งบัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ไว้ใน หมวด ๔ และหมวด ๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕ มิใช่อำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ร้องขอให้ถอดถอนกล่าวอ้างมีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของบุคคลดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ หรือไม่

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ รวมทั้งการกระทำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น จึงไม่ได้เป็นการขอให้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้นจึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ