

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐานิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีการถอดถอน
ออกจากตำแหน่ง

ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ว่า ประธานวุฒิสภาได้ส่ง
คำร้องของนายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน ได้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน
นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ระบุว่า มีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕
มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๒ คณะกรรมการ ป.ป.ช.
เห็นว่าเหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นการกล่าวหาว่าบุคคลทั้งสองเสนอร่างกฎหมาย
ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา และร่าง
พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว จึงมีปัญหว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณา
วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และการกระทำของ
ผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน ๑๖๓,๑๒๖ คน ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๐๔ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗
ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
การคลังออกจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจกระทำการใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๕ และ
มาตรา ๒๑๒ โดย

(๑) นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงการคลัง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุน
การเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยจงใจทำหนังสือแสดงเจตจำนงที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ด้วยการกำหนดให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามบัญชีเป็นบัญชีเดียว เพื่อนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ชำระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูที่เกิดจากกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินฝากและหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา เป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่พระราชทานและโปรดเกล้าฯ ให้นำกำไรจากการทำเหรียญกษาปณ์มาสมทบเพื่อเป็นทุนสำรองเงินตราตามพระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. ๑๒๗ และต่อมาพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๗๑ ระบุให้ทุนสำรองไว้ต่างหากจากเงินแผ่นดินประเภทอื่นทั้งหลายและห้ามมิให้จ่ายทุนสำรองนี้ เว้นแต่ได้รับคำสั่งที่ลงนามโดยเสนาบดี หรือนุคคลอื่นซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้ทำการแทนเสนาบดีได้ ดังนั้น ทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรา จึงมิใช่เป็นทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชาติ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนทั้งประเทศ การที่นายชวน หลีกภัย และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อ้างความจำเป็นในการแก้ไขวิกฤติการคลังของรัฐ เสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อนำทรัพย์สินของประชาชนที่มีกรรมสิทธิ์ร่วมไปชำระหนี้กองทุนฟื้นฟู จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และการกระทำได้กล่าวยังขัดต่อสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ทั้งยังขัดต่อการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๐๕ และเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดต่อมาตรา ๒๑๒ อีกด้วย

(๒) คณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติของทางราชการต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้แตกต่างกันคือ ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรืออธิบดีพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ หากพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าเป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ขอมายังอีกทั้งได้กำหนดในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งระงับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวชั่วคราว มีผลเท่ากับเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทำให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้ตามปกติแม้ว่าอาจสร้างความเสียหาย ในขณะที่ตามปกติการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในการปกครองหรือคำสั่งของศาลย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลาหรือชะลอการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหรือมีการวางหลักประกัน ทั้งนี้ แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติข้างต้นได้มีการแก้ไขในสาระดังกล่าวตามกระบวนการนิติบัญญัติ และประกาศใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว แต่ไม่อาจทำให้การแสดงความจริงใจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหมดไป เพราะเป็นความจริงใจที่แสดงออกด้วยการเสนอผ่านพระราชบัญญัติที่มีสาระขัดรัฐธรรมนูญ อันเป็น ความผิดสำเร็จแล้ว นับแต่นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่วาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังกล่าว เป็นการกล่าวหานายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า เสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติตามที่ผู้ร้องขอให้ถอดถอนกล่าวอ้างมีข้อความที่ขัด ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ และการกระทำของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา

มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕

๗๑

มาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการ สูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

มาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว”

เห็นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้มีขึ้น และมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า นายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ ซึ่งเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน (๑๖๓,๑๒๖ คน) เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ ถอดถอนนายชวณ หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๑) บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๕ การถอดถอนจากตำแหน่ง” และมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูล และได้รายงานไปยังประธานวุฒิสภามาตรา ๕๖ (๑) แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว” ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นมีมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๑) มาตรา ๕๖ (๑) และมาตรา ๖๔

การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และการกระทำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่เป็น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะเสนอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ