



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใต้วานข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๓๐๒ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระมีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงาน บุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. และมาตรา ๑๑๐ บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ สำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน สามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ คำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงสำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการ อื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ จึงมีเหตุอันสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตามความ เหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับการจ่ายค่าตอบแทนให้กับ อนุกรรมการไต่สวน บุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกำหนด ค่าตอบแทนตามปกติในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอื่น อันจะต้องอยู่

ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ของประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างไร เพราะ “ประโยชน์ตอบแทนอื่น” ตามพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้หมายความว่าความเฉพาะการประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๗ (๑) ถึง (๑๑) จะให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. แต่ก็มีข้อยกเว้นเรื่องใน (๑) ถึง (๑๑) เท่านั้น หากตีความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบค่าตอบแทนได้เฉพาะข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เลย เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดอีก ที่จะออกระเบียบในทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนให้คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคลภายนอก ที่มาปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินและการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบนี้ได้

ขณะนี้ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และได้เข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ แล้ว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประชุมและมีมติว่า การออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และได้กระทำโดยเปิดเผยมีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในการออกระเบียบฯ ดังกล่าว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ และมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ คำร้องแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้มีการประกาศใช้โดยเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แสดงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน หรือมีความขัดแย้งกันระหว่างกรรมการ ป.ป.ช. ในปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด การที่สมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อยื่นคำร้อง ต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกระเบียบ ฯ ดังกล่าว เป็นเรื่องที่สมาชิกรัฐสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ แต่กลุ่ม สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้เป็นการ โต้แย้งกันในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และ มาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงิน ค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ โดยที่กรณียังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการออกระเบียบ ฯ ดังกล่าว และไม่ได้มีปัญหาอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงมีลักษณะ เป็นการหารือ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้เพราะไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๘ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ และนางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ เห็นว่า กรณีตามคำร้องดังกล่าวยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีลักษณะเป็นการหาหรือ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๗ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีตามคำร้องดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้นำเสนอคำร้อง จึงต้องรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชช์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๗ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓ ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้ได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่าย โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

๒. ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าออกระเบียบดังกล่าวตามข้อ ๑ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายและได้รวบรวมชื่อสมาชิกเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๑๗ ให้ดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๓. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

๓. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผยมีการนำลงประกาศราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๔. การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖)

และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่อย่างไร

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณามีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

เนื่องจากคำร้องดังกล่าวมีข้อความและสาระสำคัญครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๖ ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงมีมติโดยเสียงข้างมากให้รับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง

เมื่อศาลมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ๗ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๗ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือไม่ และมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่นั้นหรือไม่ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในอนุมาตรา (๑) - (๕) โดยอนุมาตรา (๖) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขานุการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และวรรคสาม บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๕ บัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๓๓๑ บัญญัติสาระสำคัญที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องมีบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยความเห็นชอบของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ๑๑ เรื่อง เช่น (๑) การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช. และขอบเขตอำนาจของส่วนราชการดังกล่าว และ (๒) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๖) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) มาตรา ๓๒๕ และมาตรา ๓๓๑ แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้เร่งรัดให้มีการตราขึ้นภายในสองปีนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับและบัญญัติถึงสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องมีไว้ ซึ่งสาระสำคัญเหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เป็นรายละเอียดของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ทั้งหมด เช่น การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว่ผิดปกติ การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ เป็นต้น สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนที่เป็นการบังคับบัญชาและบริหารงานภายในหน่วยราชการ คือ สำนักงาน ป.ป.ช. นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแต่งตั้งเลขาธิการ เท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นในการบริหารงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการบริหารงานภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ โดยให้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศต่าง ๆ รวมทั้งแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ดังนั้น พิจารณาแล้ว แม้ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนในการที่ต้องปฏิบัติ

หน้าที่อื่นเกี่ยวกับการบริหารสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยธุรการ จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พิจารณาแล้ว คำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖ นั้น ไม่ได้หมายถึงอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่หมายรวมถึงอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

พิจารณาแล้วการที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒๑๒ คน อันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐสภา อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แย่งการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ถ้าบุคคล จำนวน ๒๑๒ คน นั้นเป็นบุคคลธรรมดาไม่ใช่สมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถใช้สิทธิได้แย่งหรือตรวจสอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ได้

ดังนั้น พิจารณาแล้ว ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วจริง ถึงขั้นจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาจึงเห็นว่ากรณีตามคำร้องอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอ้างว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญความว่า มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ได้กล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และได้รวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๑๗ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมายกรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอเสนอความเห็น ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามปกติในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอื่น อันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างไร เพราะ “ประโยชน์ตอบแทนอื่น” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หมายความว่าเฉพาะการประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๗ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน มิใช่เฉพาะเรื่องใน (๑) ถึง (๑๑) เท่านั้น หากจะตีความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบ ค่าตอบแทนเฉพาะข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เลย เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดอีกที่จะออกระเบียบในทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนให้กับคณะอนุกรรมการไต่สวน บุคคลหรือคณะบุคคลภายนอก ที่มาปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นฯ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดให้นำบทบัญญัติหรือข้อกำหนด

แห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ของข้าราชการและลูกจ้างที่เคยใช้บังคับ กับสำนักงาน ป.ป.ป. มาใช้บังคับกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอนุโลม บทบัญญัติหรือข้อกำหนด ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ที่นำมาใช้บังคับนั้น คำว่า “คณะรัฐมนตรี” หรือ “คณะกรรมการ” ให้หมายถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับ ข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็น องค์การกลางบริหารงานบุคคล ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับ สำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงมีเหตุอันสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกระเบียบค่าตอบแทนให้ประธานกรรมการและกรรมการ ได้ตามความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับการออกระเบียบ ค่าตอบแทนให้กับอนุกรรมการได้ส่วน บุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับ สำนักงาน ป.ป.ช. ดังกล่าว และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธาน กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นระเบียบที่เกี่ยวกับ การเงินและการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตามความเหมาะสมกับ ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ

โดยที่ในขณะนี้ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธาน กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจ ตามกฎหมาย และได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐ และตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประชุมแล้วมีมติว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐ ต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และมาตรา ๑๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใ้สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๑๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผล ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น การออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธาน กรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๐๑ (๖) มาตรา ๑๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำ โดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน การที่สมาชิกวุฒิสภาและ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว การที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การที่มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ตามความละเอียดที่ปรากฏตามคำร้อง เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมลงชื่อเสนอคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการใช้สิทธิของคณะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ไม่ใช่กระทำในนามขององค์กรวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองดังกล่าว นอกจากนี้ภายในองค์กร ป.ป.ช. ก็ไม่มีความขัดแย้งในปัญหา ดังกล่าวแต่อย่างใด

ส่วนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมและมีมติในภายหลังให้เสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการ จ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ อย่างไร มีลักษณะเป็นการหาหรือหรือขอความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น จึงไม่เข้าเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ในกรณีทำนองนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้วหลายเรื่อง เช่นคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๒ คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๕ เป็นต้น

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้องมิได้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองครั้งนี้ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ที่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งที่จะกล่าวโทษคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เท่านั้น มิใช่เป็นการกระทำในฐานะองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรวุฒิสภา จึงไม่อาจถือว่ามีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ปัญหาตามคำร้องมีลักษณะเป็นเพียงการหารือต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงไม่ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ได้ความว่า

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใ้ส่วนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๓๐๒ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. และมาตรา ๑๑๐ บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของ

ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงสำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ จึงมีเหตุอันสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอกระเบียดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตามความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับการจ่ายค่าตอบแทนให้กับอนุกรรมการไต่สวนบุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามปกติในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์ตอบแทนอื่น อันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด เพราะ “ประโยชน์ตอบแทนอื่น” ตามพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับนี้หมายความว่าเฉพาะการประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๗ (๑) ถึง (๑๑) จะให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. แต่ก็มีข้อยกเว้นเรื่องใน (๑) ถึง (๑๑) เท่านั้น หากตีความว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบค่าตอบแทนได้เฉพาะข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เลย เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดอีก ที่จะออกระเบียบในทางงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนให้คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคลภายนอก ที่มาปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินและการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวออกระเบียบนี้ได้

แต่ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และได้เข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ แล้ว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประชุมและมีมติว่า การออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อกันว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และได้กระทำโดยเปิดเผยมีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกกระเบียบฯ ดังกล่าว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ ออกกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ และมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ

คำร้องแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างว่าได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้มีการประกาศใช้โดยเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษาแล้วเป็นการแสดงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยืนยันว่าได้ออกระเบียบดังกล่าวโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนหรือมีความขัดแย้งกันระหว่างกรรมการ ป.ป.ช. ในปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาโดยกล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกระเบียบ ฯ ดังกล่าว เป็นเรื่องที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ที่บัญญัติว่า

มาตรา ๓๐๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดรัวรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมีได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว”

บทมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขอให้พิจารณาวินิจฉัยการกระทำของกรรมการหรือคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ว่าได้กระทำการตามที่กล่าวหาหรือไม่ อันเป็นบทบัญญัติที่ถือว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญให้ศาลฎีกาฯ เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าวของกรรมการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือไม่ได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้อำนาจดังกล่าว ได้โต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร จึงไม่ใช่การโต้แย้งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการออกระเบียบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว และไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างไร ตามคำร้องจึงเป็นการปรึกษาหารือ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้เพราะ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๘ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมาฉิมชัย นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ และนางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ เห็นว่า กรณีตามคำร้องดังกล่าว ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่มีลักษณะเป็นการหารือ จึงไม่รับคำร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๗ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีตามคำร้องดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้นำเสนอคำร้อง จึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายปรีชา เถลิมาฉิมชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สรุปว่า

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในข้อ ๓ ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้ได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่าย โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

๒. ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าออกระเบียบดังกล่าวตามข้อ ๑ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และได้รวบรวมข้อ

สมาชิกเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ให้ดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๓. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๓.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยราชการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๒ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

๓.๓ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๓.๔ การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗

๓.๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

การรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ฯ

พิจารณาแล้ว แม้ว่าคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ได้ใช้แบบคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องดังกล่าวก็มีข้อความและสาระสำคัญครบถ้วนตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๖ จึงมีมติเสียงข้างมากสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

เมื่อศาลมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มีองค์ประกอบต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ

๑. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ให้องค์กรนั้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานรัฐสภา เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทำได้ จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

จึงคงเหลือประเด็นเดียวว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ในคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกันทีเดียว แต่มีมติเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นปัญหาระหว่างองค์กร หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ภายในองค์กรเดียว ก็ถือว่าเข้าลักษณะต้องรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ถือว่าเข้าตามหลักเกณฑ์ มาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว

สำหรับผู้วินิจฉัย ถือบรรทัดฐานค่อนข้างกว้างกว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหลายท่าน เพราะเห็นว่าคณะตุลาการเป็นผู้ตัดสินปัญหาขององค์กร ปัญหาของสังคม และปัญหาของประเทศชาติ เมื่อองค์กรใดส่งปัญหามาให้วินิจฉัย จะรับไว้เสมอ เพื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของคำร้องว่าควรวินิจฉัยต่อไปก็ดำเนินการเมื่อเห็นว่าสาระของคำร้องไม่ต้องวินิจฉัย ก็ขอทำความเห็นให้ยกคำร้องในตอนสุดท้าย ซึ่งได้ใช้บรรทัดฐานนี้มาโดยตลอด

เฉพาะคำร้องนี้ ข้อเท็จจริงเชื่อได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยอาศัยฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมาสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกกระเปียบดังกล่าว ผู้ทำการวินิจฉัยเห็นว่าสมาชิกรัฐสภา อันหมายถึง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสถานะพิเศษกว่าบุคคลทั่วไป เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ให้อำนาจแก่สมาชิกรัฐสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก สามารถ ดำเนินการเรื่องนี้ ทำให้เข้าใจได้ว่าสมาชิกรัฐสภาในจำนวนหนึ่งในสี่ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิก รัฐสภา ไม่ใช่ฐานะส่วนตัวแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ การกล่าวหาของสมาชิกรัฐสภาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการกล่าวหาในนามขององค์กรของรัฐสภา แม้ว่าลักษณะไม่ได้เป็นฐานะองค์กรโดยชัดแจ้ง ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวหา จึงเห็นว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรแล้ว

จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการ บริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓ ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับการบริหารงาน ทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ฯลฯ และการดำเนินการอื่น ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และ ข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้องให้ได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะ

เหมาจ่าย โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับเดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับเดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

๒. สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๑๗ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๕ คน รวม ๒๑๒ คน ได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใ้สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ดังนั้น การออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผยมีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๔. การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ได้พิเคราะห์คำร้องแล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่า มาตรา ๒๖๖ บัญญัติขึ้นโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจหน้าที่กระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรใดใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำองค์กรอื่นหรือไม่ หรือทุกองค์กรต่างปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน กรณีนี้เป็นเรื่องสืบเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานกระทำ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ กรณีออกกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการ จ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำนองเดียวกับระเบียบว่าด้วยค่าตอบแทนให้กับคณะอนุกรรมการไต่สวน บุคคลหรือคณะบุคคล รวมทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้ใช้ปฏิบัติตลอดมาและสำนักงานประมาณ กับกระทรวงการคลังไม่ได้โต้แย้งว่า ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ประเด็นตามคำร้องจึงไม่ใช่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ามี อำนาจหน้าที่กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ และมาตรา ๓๐๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ หรือไม่ กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายมงคล สระฐาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ร้อง ได้มีคำร้อง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ร้องได้กระทำโดยสุจริต เปิดเผย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ร้องมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใต้วานข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของผู้ร้องเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานทั่วไป บริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว 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 ตามบัญชีและเอกสารประกอบตามที่ไต่สวนไว้ (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 ซึ่งในบางกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญหรือแปลความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้เอง

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 เมื่อกระเบียบนั้นได้ออกไปแล้ว และมีผู้ได้แย้งการใช้อำนาจของผู้ร้อง และผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้ใช้อำนาจนั้นเห็นว่า มีการขัดหรือแย้งในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในการออกกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน ฯ ซึ่งผู้ร้องเชื่อโดยสุจริตว่ามีอำนาจกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งได้กล่าวหาโดยเข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า ผู้ร้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกกระเบียบดังกล่าวได้ ดังนี้ กรณีจึงมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

และผู้ร้องเป็นผู้เสนอคำร้อง ทั้งในชั้นนี้ยังไม่ถึงขั้นที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของประเด็นตามคำร้อง เห็นสมควรรับไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

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

นายศักดิ์ เตชชาชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สรุปว่า

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓ ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้ได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่าย โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

๒. ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าออกระเบียบดังกล่าวตามข้อ ๑ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และได้รวบรวม

ชื่อสมาชิกเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ให้ดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๓. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า

๓.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๒ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

๓.๓ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๓.๔ การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗

๓.๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ประเด็นที่จะวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามความเหมาะสมแก่หน้าที่และความรับผิดชอบ โดยได้พิจารณาตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยชอบแล้ว การที่มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังไม่ปรากฏว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องดังกล่าวหาเห็นว่ามีประเด็นที่จะวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำผิดหรือขัดหรือแย้งกับอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และยังมีได้แจ้งข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไร พิจารณาได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอันจะพึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ แต่อย่างไร

จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗)

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีคำร้อง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และดำเนินการอื่นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือว่าการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงาน โดยอิสระของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน

ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงได้กระทำโดยสุจริต และเชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายและถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นกรณีของการมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรเดียวหรือระหว่างสององค์กรขึ้นไป และจะต้องเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงและจะต้องไม่ใช่เป็นคำร้องที่มีลักษณะปรึกษาหารือหรือขอความเห็น และคำร้องเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวต้องเป็นคำร้องที่เสนอโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหานั้นหรือโดยประธานรัฐสภา ทั้งนี้ เทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยส่วนตนก่อนหน้าของผู้ทำคำวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

กรณีตามคำร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ในการออกระเบียบตามคำร้องไม่ปรากฏมีความขัดแย้งภายในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า มีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าวหรือไม่ และในคำร้องฯ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังได้ยืนยันว่า ตนมีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว จึงถือได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่เห็นว่ามีปัญหาขัดแย้งภายในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใดเกี่ยวกับอำนาจของตนในการออกระเบียบนั้น ส่วนการเข้าชื่อของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งที่ร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ เนื่องจากไม่มีอำนาจออกระเบียบการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถือได้ว่าเป็นเพียงความเห็นขัดแย้งของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งที่มีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการออกระเบียบดังกล่าวเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นการขัดแย้งในด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีมติในเรื่องนี้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบ

ดังกล่าว คำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือ กรณีจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงตามคำร้องโดยสรุป คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ระบุว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน ฯลฯ และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ รวมทั้ง กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ได้รับ
ค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่ายในอัตรา ดังนี้

๑) ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท

๒) กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่าคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ
และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย
และได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้พิจารณาและมีความเห็นว่า การออกระเบียบคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และถูกต้อง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) และ
มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖)

และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ แต่มีการโต้แย้งการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยระบุว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกกระเบียบบังคับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ การกระทำดังกล่าวมีมูลความผิดทางอาญาเป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ วรรคสาม กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว จึงเห็นว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

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

กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพื่อดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคแรก เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗

๒. วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาว่าจะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามข้อกำหนด ฯ ข้อ ๑๒ วรรคสอง และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำร้อง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของประธานและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ

ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าออกกระเบียบดังกล่าว โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และได้รวบรวมชื่อสมาชิกเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๑๗ ให้ดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๓๕ คน ซึ่งได้ร่วมลงชื่อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยได้ยื่นหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ต่อศาลรัฐธรรมนูญขอคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการพิจารณาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ สรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ได้ออกกระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการและค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เป็นการกระทำที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๕ คน จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในเรื่องที่ขอให้วินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๘ (๑)

คำวินิจฉัย

พิจารณาได้ว่า การออกกระเบียบกำหนดค่าตอบแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนหนึ่งได้ใช้วิธีตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายอันเป็นความเห็นของตนเองแล้วสรุปว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิดอาญา มาตรา ๑๕๗ จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ ร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิในการตรวจสอบองค์กรอิสระของตนตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ยื่นเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำนวน ๓๕ คน ได้ยื่นคำร้องคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน

ว่ามีส่วนได้เสีย คำร้องดังกล่าวจึงมีเจตนาห้ามไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัย การกระทำดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการห้ามศาลรัฐธรรมนูญไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ จึงมิใช่เป็นการตรวจสอบองค์กรอิสระตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามรัฐธรรมนูญที่อ้างไว้

อนึ่ง ในการไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากเห็นว่าคดีมีมูลและพิจารณาฟ้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องหยุดการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน จนกว่าศาลฎีกาฯ จะพิจารณาคำร้อง หรือหากพิพากษาว่ามีความผิดก็ต้องเข้าสู่กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่ ซึ่งโดยข้อเท็จจริง จะต้องใช้เวลาดำเนินการไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือหนึ่งปี ดังนั้นคดีทุจริต ๖,๐๐๐ คดี โดยประมาณ ที่อยู่ระหว่างการไต่สวนของ ป.ป.ช. จะไม่มีผู้ใดหรือองค์กรใดไต่สวนแทน ได้ส่งผลให้คดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ ซึ่งมีคดีสำคัญ ๆ ใกล้เคียงหมดอายุความแล้วจะขาดอายุความ ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ทุจริตได้ การยื่นคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นกรณีใดมีผลให้เกิดการยับยั้งการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิให้ไต่สวนคดีทุจริตในวงราชการและจะเป็นสาเหตุให้คดีขาดอายุความเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม จึงถือได้ว่าผลของการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาภายในองค์กรขึ้นแล้ว และเป็นปัญหาซ้อนกับปัญหาการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของชาติ เข้าองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดำเนินการและวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยปรากฏว่า มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย และได้รวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ และตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการได้ตามกฎหมาย กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอเสนอความเห็น ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย มาเพื่อโปรดพิจารณาและวินิจฉัยตามนัยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร่วมกันพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นการกำหนดค่าตอบแทนตามปกติในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นการกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือประโยชน์

ตอบแทนอื่น อันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการ และกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างไร เพราะ “ประโยชน์ตอบแทนอื่น” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้หมายความว่าเฉพาะการประกัน สุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๗ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน มิใช่เฉพาะเรื่องใน (๑) ถึง (๑๑) เท่านั้น หากจะตีความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ออกระเบียบคำตอบแทนเฉพาะข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะไม่สามารถบริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้เลย เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดอีกที่จะออกระเบียบในทางการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่าย หรือคำตอบแทนให้กับคณะอนุกรรมการไต่สวน บุคคลหรือคณะบุคคลภายนอก ที่มาปฏิบัติงาน ให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขานุการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ

เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นๆ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดให้นำบทบัญญัติ หรือข้อกำหนดแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ของข้าราชการและลูกจ้างที่เคยใช้บังคับกับสำนักงาน ป.ป.ช. มาใช้บังคับกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอนุโลม บทบัญญัติหรือข้อกำหนดในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่นำมาใช้บังคับนั้น คำว่า “คณะรัฐมนตรี” หรือ “คณะกรรมการ” ให้หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบกับ มาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงมีเหตุอันสมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกระเบียบค่าตอบแทนให้ประธานกรรมการและกรรมการได้ตามความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และเป็นกรณีเช่นเดียวกันกับการออกระเบียบค่าตอบแทนให้กับอนุกรรมการไต่สวน บุคคลหรือคณะบุคคลรวมทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ดังกล่าวในข้อ ๒ แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว และโดยที่ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินและการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๐๗

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ตามความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ

โดยที่ในขณะนี้ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ แล้ว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประชุมแล้วมีมติว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียง กับการบริหารงานโดยอิสระของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใ้สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน่วยธุรการของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และ

การดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น การออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๖ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ มาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่

พิเคราะห์แล้วข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายและได้รวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ คือ คำร้องดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เพราะมาตรา ๒๖๖ กำหนดเงื่อนไขไว้ ๒ ประการ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาคือ

๑. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. องค์กรที่มีปัญหาหรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอปัญหาตามข้อ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะเห็นได้ว่าขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ อยู่

ก็ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่าจะออกระเบียบดังกล่าวได้หรือไม่ คือไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดคัดค้านว่าทำไม่ได้ จนกระทั่งออกเป็นระเบียบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้และมีการปฏิบัติตามระเบียบนี้แล้ว ก็ไม่มีปัญหาประการใด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ไม่มีปัญหาในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกลุ่มบุคคลเท่านั้น และบุคคลดังกล่าวได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ซึ่งบัญญัติให้ทำได้ในกรณีกรรมการ ป.ป.ช. นั้น “ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” เมื่อสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มดังกล่าวไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่ “กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เมื่อไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุวิทย์ ชีระพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕

(๒) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทบความผิฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทบความผิต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ใ้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ 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 แต่ในกรณีนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นมีปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ 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

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สรุปว่า

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ข้อ ๓ ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือประกาศ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยให้ได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนในลักษณะเหมาจ่าย โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๕,๕๐๐ บาท กรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท

๒. ต่อมาสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้กล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าออกระเบียบดังกล่าวตามข้อ ๑ โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายและได้รวบรวม

รายชื่อสมาชิกเพื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ให้ดำเนินคดีต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. จ्ञานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

๓. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๓.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา ๓๐๑ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯ และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓.๒ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

๓.๓ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กระทำโดยสุจริต เชื่อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และได้กระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

๓.๔ การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบ

คณะกรรมการ ฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย

๓.๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่ อย่างไร

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง ต่อไป มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๓๐๑ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕

(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบ ที่ได้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหาร งานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ “ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบกับแต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๑๐๗ “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 การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน

(๓) การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(๔) การกำหนด วัน เวลาทำงาน 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. รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการและการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช.

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

พิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้องเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการ ฯ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือไม่ และมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่นั้นหรือไม่ นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในอนุมาตรา (๑) - (๕) โดยอนุมาตรา (๖) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และวรรคสาม บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๕ บัญญัติให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา ๓๓๑ บัญญัติสาระสำคัญที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องมีบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกประกาศหรือระเบียบกับแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) - (๑๑)

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อกำหนดค่าตอบแทนในการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการบริหารสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยราชการ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยราชการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. และวรรคสาม บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การออกระเบียบดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีผลบังคับใช้แล้ว แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งได้โต้แย้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบดังกล่าว โดยไม่มีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมาย โดยยื่นเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อมีปัญหาเช่นนี้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริง และเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายอภัย จันทนจุลกะ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กรณีสืบเนื่องจาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ การออกระเบียบดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ในการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียง กับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กระทำโดยสุจริต และเชื่อว่ามีอำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการกระทำโดยเปิดเผย มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน การที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อประธาน

กรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. จะทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ นั้น เป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติ หน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า กรณีด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา วินิจฉัย หรือไม่

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ และมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น ข้อเท็จจริงได้ความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๖) และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทน ของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ต่อมาได้มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาอ้างว่า การออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทน ฯ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบ และขอให้ส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองให้พิจารณาพิพากษาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ กรณีจึงถือ ได้ว่า เป็นเรื่องที่มีการขัดแย้งในเรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่เพียงแต่เป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งว่า การออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทน ฯ เป็นการกระทำ
ที่ถือว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่เท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอาศัย
อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา
วินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงให้รับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาวินิจฉัย
แจ้งประธานวุฒิสภาเพื่อทราบ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ