

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๗

วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงได้ความว่า พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และคณะ รวม ๕๕ คน ในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อได้ยื่นคำร้องขอ พร้อมทั้งรายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาลย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง และแบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอ จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

ประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า คำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงได้มีหนังสือส่งคำร้องขอไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ เพื่อดำเนินการได้สวนต่อไป ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้คัดค้านว่าประธานวุฒิสภายังไม่ได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนตลอดจนรายชื่อและคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนว่ามีความถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่า คำร้องขอถูกต้องและครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ ประกอบมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนแล้วเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการต่อไป แต่ในระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้มีหนังสือโต้แย้งหรือคัดค้านเกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนมาโดยตลอด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นว่าแม้ต้องถือว่า คำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป

โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าวได้ก็ตาม แต่เพื่อความชัดเจนและเพื่อความเป็นธรรมแก่ฝ่ายผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหนังสือสอบถามไปยังประธานวุฒิสภาถึงเรื่องความถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑ ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งว่า คำร้องขอให้ถอดถอนได้ดำเนินการครบถ้วนตามบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า คำตอบยังไม่ชัดเจนพอ จึงได้สอบถามไปอีกครั้งหนึ่งว่า ประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบว่าผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา ๒๓ (๗) หรือไม่ คราวนี้ประธานวุฒิสภาตอบว่าได้ตรวจสอบผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนแล้วพบว่า เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ส่วนการตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนของประชาชน นั้น พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แล้ว เห็นว่า ประธานวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบอย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดชัดเจนในประเด็นดังกล่าวได้ให้สำนักทะเบียนกลางตรวจสอบรายการบุคคลดังกล่าว โดยใช้เลขประจำตัวประชาชนจากรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนฯ กับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรแล้ว ผลการตรวจสอบปรากฏว่า พบรายการบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านจำนวน ๕๕,๓๕๒ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งว่า จำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาจำนวน ๕๕,๓๕๒ คน นั้น มีผู้เสียสิทธิ จำนวน ๕,๒๘๘ คน จึงเหลือจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อที่มีสิทธิเสนอคำร้องเพียง ๕๐,๐๖๔ คน ซึ่งไม่ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ อันมีผลทำให้คำร้องขอของผู้เข้าชื่อที่ประธานวุฒิสภาส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อได้สวนนั้น เป็นคำร้องขอที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ เรื่องดังกล่าวสำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือแจ้งประธานกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างมาก จำนวน ๕ คน เห็นว่า เนื่องจากผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้แย้งเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนว่า มีจำนวนไม่ถึง ๕๐,๐๐๐ คน ปัญหาเรื่องการตรวจสอบคำร้องขอถอดถอนของประธานวุฒิสภาว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓ หรือไม่ ซึ่งข้อนี้ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือชี้แจงยืนยันว่า ได้ตรวจสอบผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ และผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนแล้ว พบว่า เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แต่ประธานวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนของประชาชน กรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างมาก จึงเห็นว่า กรณีมีปัญหาว่า การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๒๓ (๗) เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยการถอดถอน จากตำแหน่ง ไม่ปรากฏว่า มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ เพียงแต่ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วเท่านั้น กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างน้อย จำนวน ๒ คน เห็นว่า ส่วนงานการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีร้องขอให้ถอดถอนดังกล่าว ตามที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอ การโต้แย้งคัดค้านของฝ่ายผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน และการชี้แจงข้อเท็จจริงของประธานวุฒิสภา สามารถฟังเป็นยุติและพิจารณา วินิจฉัยได้แล้ว โดยไม่ต้องดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมอีก

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติโดยเสียงข้างมาก ๕ เสียง ว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

(๑) คำร้องขอให้ถอดถอนฯ ที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคำร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ หรือจะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อ

ร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ (๗) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ก่อน

(๒) การตรวจสอบว่า ประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามข้อ (๑) เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภา หรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๓) หากผลการตรวจสอบประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามีประชาชนผู้เสียสิทธิฯ รวมอยู่ด้วย อันเป็นผลให้มีประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และไม่เป็นผู้เสียสิทธิฯ มีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ (๗) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. คำร้องขอให้ถอดถอนฯ ที่ประธานวุฒิสภายื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ไต่สวนข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงไปได้ โดยไม่ต้องตรวจสอบหรือตรวจสอบว่า ประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ (๗) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เสียก่อน

๓. หากผลการตรวจสอบพบว่า มีผู้เสียสิทธิฯ รวมอยู่ด้วย อันเป็นผลให้มีผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และไม่เป็นผู้เสียสิทธิฯ มีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่า ประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสื่อก่อนจากตำแหน่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่
กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่
กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๐๔ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตาม
มาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่ง
ดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

.....ฯลฯ.....

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไป
ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภา
ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อได้สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใด มีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

“ล๑”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

“ล๑

(๗) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

-----”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ ออกจากตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ”

มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า “การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๖๐ ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา”

มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ ผู้ที่จะเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ บัญญัติบุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถ้าไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันควรที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ อาจเสียสิทธิได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเห็นได้ว่า ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ นั้น อาจเสียสิทธิได้หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ไม่มีเหตุผลอันสมควร การเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิ

เลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

.....๑๓๑.....

(๗) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

-----”

ดังนั้น การที่จะพิจารณาผู้มีสิทธิที่จะเข้าชื่อร้องขอถอดถอนตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ จะต้องพิจารณาว่า เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๐๔ และผู้มีสิทธิเช่นว่านั้น ได้เสียสิทธิไป ตามมาตรา ๖๘ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ (๗) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ด้วย สำหรับปัญหาที่ว่า ประธานวุฒิสภาจะตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนฯ อย่างไร นั้น ตามพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๐ กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนฯ ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการ จัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ผู้ริเริ่มรวบรวม รายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๖๑ การร้องขอให้ถอดถอนฯ ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน ฯลฯ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอและต้องระบุพฤติการณ์ ที่กล่าวหาด้วย มาตรา ๖๓ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการ ตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่า ประธานวุฒิสภาจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งสองฉบับว่าถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะ ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า คำร้องขอให้ถอดถอนฯ ที่ประธานวุฒิสภายื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ไต่สวนข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงไปได้ โดยไม่ต้องตรวจสอบหรือตรวจสอบว่า ประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ เสียก่อน

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องแล้วจะต้องดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา สำหรับวิธีการไต่สวนนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องตรวจสอบตามคำร้องว่า ผู้ที่เข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนฯ เป็นบุคคลที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนได้ตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนไต่สวนว่ามีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายด้วย กรณีตามคำร้องผู้ที่ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้โต้แย้งในชั้นการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า บุคคลผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนฯ จำนวนหนึ่ง เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ประกอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ บุคคลผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนฯ จึงมีจำนวนน้อยกว่าห้าหมื่นคนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงให้ปรากฏว่าเป็นความจริงตามข้อโต้แย้งหรือไม่ ก่อนที่จะสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป

ตามปัญหาข้อสุดท้ายที่ว่า หากผลการตรวจสอบพบว่า มีผู้เสียสิทธิฯ รวมอยู่ด้วยอันเป็นผลให้มีผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และไม่เป็นผู้เสียสิทธิฯ มีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้วจะถือว่า คำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏตามข้อหาหรือดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะทำการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่พิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่า ประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสื่อกนออกจากตำแหน่ง เป็นผู้มิสิทธิเลือกตั้ง โดยไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติ ถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนก่อนที่จะส่งคำร้องขอให้ถอดถอนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป แต่เมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ถอดถอนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้โต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอคำร้องขอให้ถอดถอนในชั้น การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตาม ข้อโต้แย้งดังกล่าวก่อนที่จะดำเนินการต่อไป

นายอูระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ