

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณี ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

ประธานรัฐสภาได้เสนอคำร้อง เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ของกระบวนการถอดถอนตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๕ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปความว่า

ประธานรัฐสภาได้รับหนังสือจากนายสถิตย์ เล็งไธสง กับคณะ นายสามารถ แก้วมีชัย สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร กับคณะ และพลตรี ศรชัย มนตรีวัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เพื่อขอให้ ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาถอดถอน นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ว่าดำเนินการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ โดยมีสาเหตุมาจากการที่ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ เป็นผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปแสดงตนต่อประธาน วุฒิสภา และได้ยื่นรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งสี่คนออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา ด้วยสาเหตุตามประเด็นคำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาล รัฐธรรมนูญทั้งสี่คนมาจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าข่ายความผิด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนพิจารณาว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งแล้วก่อนครบกำหนด ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินครั้งแรก กรณีเข้ารับตำแหน่งได้ ซึ่งขัดแย้งกับคำร้องตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องมา

ดังนั้นการที่พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ ได้ยื่นรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภานั้น แม้จะ เป็นการร้องขอให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน

ในคำวินิจฉัยส่วนตัว มิใช่เป็นการร้องขอให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยอันเป็นที่ยุติเด็ดขาดก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องก้าวล่วงไปพิจารณาวินิจฉัยในคำวินิจฉัยส่วนตัวของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบ คำวินิจฉัยอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาด ซึ่งไม่น่าจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๒๕ ดังนั้นการที่ ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเพื่อไต่สวน คำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนออกจากตำแหน่งตามข้อกล่าวหาของ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ นั้น จึงเป็นการก้าวล่วงในเนื้อหาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดแล้ว

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการไต่สวนคำร้องขอถอดถอน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนออกจากตำแหน่ง ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากกระบวนการ ถอดถอนดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้ยกคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นที่ยุติเสร็จเด็ดขาดและมีผลผูกพันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาดำเนินการไต่สวนตามข้อกล่าวหาแล้ว กระบวนการไต่สวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันส่งผลต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่อดีตผู้พิพากษา ศาลฎีกาและคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าปฏิบัติ หน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะประธาน รัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา วินิจฉัย รวม ๔ ประเด็น คือ

๑. การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ แล้ว เป็นเหตุให้บุคคลที่ไม่ยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น เป็นผู้ริเริ่มและได้ไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และดำเนินการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคนยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ เพื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การดำเนินการของผู้ริเริ่ม และการเข้าชื่อร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. กรณีตาม ๑. เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอและรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อร้องขอดังกล่าวแล้ว มิได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติว่าประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๓. การที่ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอให้ดำเนินการถอดถอน นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชาชาญ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง มีสาเหตุมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา นายมะฮูเซ็น มะสุยี นายโกศล ศรีสังข์ นายจิรายุ จรัสเสถียร พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ นายสุเมธ อุพลเถียร นายประยुทธ มหากิจศิริ มีความผิด ตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยว่า พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิด ตามมาตรา ๒๕๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงถือได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นคู่ความในคดี เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เมื่อมีการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการไต่สวนตามคำร้องดังกล่าวได้ หรือไม่

๔. การดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ อันมีสาเหตุมาจากการทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ มาตรา ๒๖๘ หรือไม่ และการดำเนินการขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คน ดังกล่าวโดยไม่มีข้อเท็จจริงอย่างอื่นประกอบว่า ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๐๗ หรือไม่

พิจารณาจากคำร้องที่ส่งมาโดยประธานรัฐสภา นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวนี้ส่งมาโดยประธานรัฐสภาอันมีสาเหตุมาจากการที่คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นคำร้องโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ตามคำกล่าวหาของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับคณะ โดยยื่นรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสี่คนออกจากตำแหน่งต่อประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ โดยภายหลังจากรับคำร้องดังกล่าว ประธานวุฒิสภาได้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ และส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ มาตรา ๖๓

พิจารณาจากคำร้องที่ส่งมาโดยประธานรัฐสภา ทั้ง ๔ ประเด็นดังกล่าวเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัย นั้น เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ จึงเป็นกรณีที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้มีส่วนได้เสียจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ อีกทั้งประเด็นตามคำร้องดังกล่าวในเรื่องการดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ อันมีสาเหตุมาจากการทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอันจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ หรือไม่

จากคำร้องของประธานรัฐสภาที่ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นคำร้องทั้ง ๔ ประเด็นดังกล่าว นั้น ปัญหาดังกล่าว

เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่ประธานรัฐสภาได้ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น จึงเป็นการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ ส่วนผลจากการวินิจฉัยตามประเด็นคำร้องดังกล่าวจะเป็นอย่างไร เป็นขั้นตอนต่อไปภายหลังจากพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้องเอกสารประกอบ คำชี้แจงต่างๆ ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ