

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๗

วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

(๑) คำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริง เป็นคำร้องขอที่ถูกต้องครบถ้วนชอบด้วยกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ หรือจะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ก่อน

(๒) การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามข้อ (๑) เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาหรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๓) หากผลการตรวจสอบประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามีประชาชนผู้เสียสิทธิฯ รวมอยู่ด้วย อันเป็นผลให้จำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ และไม่เป็นผู้เสียสิทธิฯ มีไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องขอของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องขอและเอกสารประกอบคำร้องขอสรุปความ ได้ดังนี้

เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และคณะ รวม ๕๕ คน ในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อได้ยื่นคำร้องขอพร้อมทั้งรายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสี่คนออกจากตำแหน่ง และแบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนต่อประธานวุฒิสภา

หลังจากที่ประธานวุฒิสภาอ้างว่าได้ตรวจสอบแล้วพบว่า คำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงได้มีหนังสือส่งคำร้องขอไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

แต่ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้คัดค้านว่าประธานวุฒิสภายังไม่ได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนตลอดจนรายชื่อและคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนว่ามีความถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อประธานวุฒิสภารับคำร้องขอแล้วให้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ มาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หรือไม่ ถ้าเห็นว่า ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ดังนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือส่งคำร้องขอถอดถอนฯ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ พร้อมทั้งระบุด้วยว่าได้ตรวจสอบแล้วพบว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามมาตรา ๖๓ แล้ว และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอดังกล่าว

ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้มีหนังสือโต้แย้งคัดค้านว่าจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนนั้นไม่ถูกต้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นว่าแม้ต้องถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนมีความถูกต้องครบถ้วนแล้วและตนมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป แต่เพื่อความชัดเจนและเพื่อความเป็นธรรมแก่ฝ่ายผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหนังสือสอบถามไปยังประธานวุฒิสภาว่าได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนว่า ถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑ แล้วหรือไม่ ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ในการร้องขอให้ดำเนินการถอดถอนนั้นได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทุกประการแล้ว คือ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังเห็นว่าหนังสือของประธานวุฒิสภาดังกล่าวยังมีความ ไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงมีหนังสือสอบถามไปยังประธานวุฒิสภาอีกว่า ได้ตรวจสอบรายชื่อผู้ริเริ่มและผู้เข้าชื่อ ร้องขอให้ถอดถอนว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ วรรคสอง แล้วหรือไม่ และได้ตรวจสอบความมีตัวตน และการเป็นผู้เสียสิทธิของผู้ที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา ๒๓ (๗) แล้วหรือไม่

ประธานวุฒิสภายืนยันเป็นหนังสือว่าได้ตรวจสอบผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ ถอดถอนแล้วและพบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย ส่วนการตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็น ผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลต่างๆ ตามกฎหมายนั้นไม่ได้ตรวจสอบเพราะรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มิได้มีเจตนารมณ์ ให้ประธานวุฒิสภาคต้องตรวจสอบ แต่ก็ได้ให้สำนักทะเบียนกลางตรวจสอบรายการบุคคลดังกล่าวโดยใช้ เลขบัตรประจำตัวประชาชนปรากฏว่ามีรายชื่อบุคคลที่ร้องขอให้ถอดถอนอยู่ในทะเบียนบ้านจริง จำนวน ๕๔,๓๕๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน อันเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว

ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. ว่าตนได้มอบหมายให้ ทนายความติดต่อกับสำนักทะเบียนกลางเพื่อตรวจสอบรายชื่อบุคคลในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรพบว่า จำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภาจำนวน ๕๔,๓๕๒ คน นั้น เป็นผู้เสียสิทธิ ๕,๒๘๘ คน จึงมีผู้ที่มีสิทธิเสนอคำร้องเพียง ๔๙,๐๖๔ คน ซึ่งไม่ครบจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน และไม่มีสิทธิ ดำเนินการตามคำร้องขอ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายข้างมาก จำนวน ๕ คน เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เนื่องจากมีข้อโต้แย้งเรื่องจำนวนบุคคลที่เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภามีจำนวนถึง ๕๐,๐๐๐ คนหรือไม่ ซึ่งมีปัญหาต่อไปว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องตรวจสอบจำนวนบุคคลดังกล่าว คือ ประธานวุฒิสภาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายข้างน้อย จำนวน ๒ คน เห็นว่าสำนักงานการไต่สวนกรณีการถอดถอนดังกล่าวตามที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอ การโต้แย้งคัดค้านของฝ่ายผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน และการชี้แจงของประธานวุฒิสภาสามารถฟังเป็นยุติและพิจารณาได้แล้ว จึงไม่มีปัญหาใดๆ และไม่จำเป็นต้องดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมอีก

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยเสียงข้างมากจำนวน ๕ เสียง ว่ามีปัญหาคอกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีคำร้องลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

(๑) คำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นคำร้องขอที่ถูกต้องครบถ้วนชอบด้วยกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ หรือจะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายติดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียหายเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ก่อน

(๒) การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายตามข้อ (๑) เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาหรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๓) หากผลการตรวจสอบประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามีประชาชนผู้เสียหาย รวมอยู่ด้วย อันเป็นผลให้จำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ และไม่เป็นผู้เสียหาย มีไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติให้รับคำร้องขอไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ และให้รับคำร้องขอไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ด้วยคะแนนเสียง ๖ เสียงต่อ ๔ เสียง

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้องขอของผู้ร้องแล้วมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) คำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นคำร้องขอที่ถูกต้องครบถ้วนชอบด้วยกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ หรือจะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ก่อน

(๒) การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามข้อ (๑) เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาหรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๓) หากผลการตรวจสอบประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามีประชาชนผู้เสียสิทธิฯ รวมอยู่ด้วย อันเป็นผลให้จำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ และไม่เป็นผู้เสียสิทธิฯ มีไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

จากประเด็นต่างๆ ดังกล่าว มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๓๐๔ บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า

“เมื่อได้รับการร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า

“กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ ออกจากตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ”

มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า

“การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐ ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภากายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา”

มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า

“เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา”

พิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ มาตรา ๓๐๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๓ แล้ว เห็นว่าการที่ประชาชนจะยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๗ นั้นคำร้องขอจะต้องมีความสมบูรณ์ ถูกต้อง ครบถ้วน เช่น ประชาชนผู้ยื่นคำร้องต้องไม่ใช่ผู้เสียสิทธิ เพราะไม่ใช่สิทธิเลือกตั้ง และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอดังกล่าวแล้วก็ต้องดำเนินการตรวจสอบว่าคำร้องขอดังกล่าวถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนได้และมีอำนาจดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นและโดยเฉพาะเมื่อมีการโต้แย้งในเรื่องต่างๆ เช่น ในกรณีนี้มีการโต้แย้งว่าจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนซึ่งไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ดำเนินการถอดถอนบุคคลดังกล่าว และหากพบว่าถูกต้องก็ให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้ดำเนินการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานต่างๆ เข้าสืบ และหลังจากดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องมีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ หากไม่มีมูลก็ให้ข้อกล่าวหานั้นตกไป แต่ถ้ามีมูลก็ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาต่อไป

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่อง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นเรื่อง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของ องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น

พิเคราะห์แล้ว ในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ไม่มีปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไร เนื่องจากเมื่อประธานวุฒิสภาส่งเรื่องตามคำร้องของพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ กับพวก ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ แล้วจึงอยู่ในชั้นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต้องได้สวน ข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาดำเนินการ ได้สวนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากมีการคัดค้านว่าคำร้องใดไม่ถูกต้อง ซึ่งในกรณีนี้ผู้ถูกร้องขอให้ ถอดถอนโต้แย้งว่า จำนวนประชาชนที่ร้องขอให้ถอดถอนตนมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน คำร้องขอ จึงไม่ถูกต้องและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการตามคำร้องขอดังกล่าว ก็เป็นอำนาจ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในประเด็นข้อโต้แย้ง ให้กระจ่างในเรื่องดังกล่าว และในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ในการเรียกเอกสาร หรือพยานหลักฐานใดๆ จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง และสามารถตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงและ ดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตฯ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๐ - ๕๗ ตามแต่กรณี

การที่บุคคลในคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำงาน กล่าวคือ ฝ่ายข้างมากเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน แต่ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่าข้อเท็จจริงต่างๆ มีครบถ้วนแล้วจนสามารถฟังเป็นยุติและพิจารณาได้แล้ว จึงไม่มีปัญหาใดๆ และไม่จำเป็นต้องดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมอีก นั่นก็ไม่ใช่การมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้ มีบรรทัดฐานแล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๒

นอกจากนั้นคำถามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามคำร้องขอก็มีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือขอความเห็นในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในเรื่องนี้มีบรรทัดฐานแล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๕๒ และที่ ๖๓/๒๕๕๓

ดังนั้น กรณีตามปัญหานี้จึงไม่ใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด และมีลักษณะเป็นเพียงการหารือของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ด้วยเหตุต่างๆ ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ