

## คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๗

วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา  
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๑. พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และคณะ รวม ๕๕ คน ในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อได้ยื่นคำร้องขอ พร้อมทั้งรายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสี่คนออกจากตำแหน่ง และแบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอ จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

๒. ประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบแล้วพบว่า คำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงได้มีหนังสือส่งคำร้องขอไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ เพื่อดำเนินการไต่สวนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๓. ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้คัดค้านว่าประธานวุฒิสภายังไม่ได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนตลอดจนรายชื่อและคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนว่ามีความถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าโดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติว่า เมื่อประธานวุฒิสภารับคำร้องขอแล้วให้ดำเนินการตรวจสอบ และพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ดังนั้นเมื่อประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือส่งคำร้องขอถอดถอนฯ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ พร้อมทั้งระบุด้วยว่า ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๓ แล้ว และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการต่อไป จึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอดังกล่าว

๔. ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้มีหนังสือโต้แย้งหรือคัดค้านเกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนมาโดยตลอด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นว่าแม้ต้องถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าวได้ก็ตาม แต่เพื่อความชัดเจนและเพื่อความเป็นธรรมแก่ฝ่ายผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหนังสือสอบถามไปยังประธานวุฒิสภาว่าได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนว่าถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑ แล้วหรือไม่

๕. ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งว่า คำร้องขอให้ถอดถอน ได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติทุกประการ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑

๖. คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือของประธานวุฒิสภาดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงมีหนังสือสอบถามประธานวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งว่า ประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบว่าผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ วรรคสอง แล้วหรือไม่ และได้ตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็นผู้เสียสิทธิของประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา ๒๓ (๓) หรือไม่

๗. ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งว่าได้ตรวจสอบผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนแล้ว พบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ส่วนการตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนของประชาชน นั้น พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แล้ว เห็นว่า

ประธานวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดชัดเจนในประเด็นดังกล่าว ได้ให้สำนักทะเบียนกลางตรวจสอบรายการบุคคลดังกล่าว โดยใช้เลขประจำตัวประชาชนจากรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนฯ กับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรแล้ว ผลการตรวจสอบปรากฏว่ารายการบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านจำนวน ๕๔,๓๕๒ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

๘. ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งว่าได้มอบหมายให้ นายณกฤษ เสวตนนันท์ ทนายความผู้รับมอบอำนาจ ติดต่อกับสำนักทะเบียนกลางเพื่อตรวจสอบรายการบุคคลในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร และได้รับแจ้งว่าในจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ๕๔,๓๕๒ คน นั้น พบข้อมูลผู้เสียสิทธิ จำนวน ๕,๒๘๘ คน จึงเหลือจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อที่มีสิทธิเสนอคำร้องเพียง ๔๙,๐๖๔ คน ซึ่งไม่ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ บัญญัติไว้ อันมีผลทำให้คำร้องขอของผู้เข้าชื่อที่ประธานวุฒิสภาส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนนั้นเป็นคำร้องขอที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และสำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งเรื่องการตรวจสอบรายการบุคคลผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนแล้ว

๙. คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการ ป.ป.ช. เสียข้างมาก จำนวน ๕ คน เห็นว่า ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนโต้แย้งคัดค้านว่าประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนมีจำนวนไม่ถึง ๕๐,๐๐๐ คน ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ กำหนดไว้ อันเป็นประเด็นว่า ประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอน ถูกต้องและครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๓ ได้กำหนดไว้แล้ว หรือไม่ ซึ่งประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือชี้แจงยืนยันว่า ได้ตรวจสอบผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนแล้ว พบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๐ วรรคสอง แต่ประธานวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนของประชาชน กรรมการ ป.ป.ช. เสียข้างมาก จึงเห็นว่า กรณีนี้นำไปสู่ปัญหาข้อกฎหมายว่า การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติ

ถอดถอนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา ๒๓ (๗) เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องตรวจสอบ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ไม่ปรากฏว่ากฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แต่ประการใด คงบัญญัติเพียงว่าเมื่อประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วเท่านั้น กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๑๐. กรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างน้อย จำนวน ๒ คน เห็นว่า ส่วนงานการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร้องขอให้ถอดถอนดังกล่าว ตามที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอ การโต้แย้งคัดค้านของฝ่ายผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน และการชี้แจงข้อเท็จจริงของประธานวุฒิสภา สามารถฟังเป็นยุติและพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว โดยไม่ต้องดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมอีก

๑๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติโดยเสียงข้างมาก ๕ เสียง ว่ามีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

(๑) คำร้องขอให้ถอดถอน ฯ ที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นคำร้องขอที่ถูกต้องครบถ้วนชอบด้วยกฎหมาย ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ หรือจะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ก่อน

(๒) การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามข้อ (๑) เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภา หรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

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

### ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

#### “มาตรา ๖๘ บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๓๐๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

“มาตรา ๓๐๕ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ก็ได้”

**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒**

“มาตรา ๔๗ ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้”

“มาตรา ๖๐ กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ ออกจากตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ”

“มาตรา ๖๑ การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๖๐ ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังกล่าวในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดและต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา”

มาตรา ๖๒ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ ออกจากตำแหน่ง หรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

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

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา”

**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑**

“มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๒) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(๓) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(๔) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(๕) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๖) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๗) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๘) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาดังแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง”

**ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย**

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน โดยมาตรา ๓๐๔ วรรคสามบัญญัติว่า



หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้**เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว ดังนั้น เงื่อนไขสำคัญที่จะต้องพิจารณาก่อนคือ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน และมีการระบุพฤติการณ์กระทำ ความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

คำว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ แสดงความหมายว่าเป็นบุคคล ฐานะพิเศษ หาใช่ประชาชนชาวไทยทั่วไปไม่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไว้ในมาตรา ๑๐๕ ว่า ต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดหรือได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ มีบทบัญญัติบังคับว่าบุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ บุคคลนั้นย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมีได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ให้ผู้นั้น เสียสิทธิต่างๆ รวมทั้ง “สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” โดยมาตรา ๒๓ ดังกล่าว ในวรรคท้ายได้กำหนดเวลาเสียสิทธิไว้ตั้งแต่วันเลือกตั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง ครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๐ วรรคสองบัญญัติไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ว่าผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ประชาชนห้าหมื่นคนที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง จึงต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่จริงในวันที่เข้าชื่อขอให้ถอดถอน บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่ง บุคคลผู้ร่วมเข้าชื่อกันเพื่อการดังกล่าว จึงไม่นับรวมผู้อยู่ระหว่างการเป็นผู้เสียสิทธิเลือกตั้งด้วย ดังนั้น คำร้องขอที่ถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ จะมีผู้เข้าชื่อครบห้าหมื่นคนหรือไม่ ต้องนับเฉพาะรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมบูรณ์อยู่ใน เวลาที่ร่วมลงชื่อเท่านั้น

ข้อพิจารณาต่อไปคือหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของคำร้องขอ พิจารณาแล้วเห็นว่าถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว โดยมีได้ระบุให้ทำการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของคำร้องขอเสียก่อน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ว่า “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา” ประธานวุฒิสภาก็มีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบเพื่อจะได้ทราบว่า คำร้องขอที่ตนได้รับเป็นคำร้องขอเรื่องอะไร ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขของคำร้องขอประเภทนั้นๆ หรือไม่ ทั้งในเรื่องจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอและการระบุพฤติการณ์การกระทำความผิดเป็นข้อๆ อย่างชัดเจน เพื่อจะดำเนินการกับคำร้องนั้นได้ถูกต้องตามช่องทางและขั้นตอนของกฎหมาย การปฏิเสธว่าตนไม่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงนามเข้าชื่อคำร้องขอย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ พิจารณาแล้วเห็นว่าประธานวุฒิสภาผู้รับคำร้องขอมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบคำร้องที่รับไว้ว่ามีลักษณะถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดก่อนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนและดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ โดยต้องแสดงหรือยืนยันว่าได้ทำการตรวจสอบเงื่อนไขต่างๆ ของคำร้องขอแล้วว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า คำร้องขอที่ส่งถึงประธานวุฒิสภาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโดยไม่รับรองหรือยืนยันว่าเป็นคำร้องขอที่ประชาชนเข้าชื่อกันถูกต้องสมบูรณ์ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ หรือที่ประธานวุฒิสภาแจ้งว่ายังมีได้ตรวจสอบจึงเป็นคำร้องขอที่ไม่ชอบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณา ในชั้นการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เช่นเดียวกันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า ให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง การแจ้งข้อกล่าวหาย่อมจะต้องระบุว่า มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันกล่าวหา การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้คดีเป็นหลักธรรมดาของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสามารถยกข้อต่อสู้ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายรวมทั้งประเด็นสิทธิในการกล่าวหาของผู้ตั้งตัวเป็นผู้กล่าวหาหรืออำนาจของผู้ดำเนินคดีแก่ตนหรือกระบวนการพิจารณาคดี ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้ว่าผู้เข้าชื่อร้องเรียนตนไม่มีคุณสมบัติครบถ้วน หรือมิใช่ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง หรือมิได้ดำเนินขั้นตอนให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ส่วนก็ต้องตรวจสอบ พิจารณาและวินิจฉัยเสียก่อนที่จะได้สวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามเนื้อหาของคำร้องต่อไป

ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบคำร้องขอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ที่ตนได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ ว่าถูกต้องสมบูรณ์ครบองค์ประกอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อนส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ และหากผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาได้แย้งความถูกต้องสมบูรณ์ของคำร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งแก่ตน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำการพิจารณาตรวจสอบและวินิจฉัยเช่นเดียวกัน

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ