

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๗

วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ยื่นคำร้อง
ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
ดังนี้

๑. คำร้องขอให้ถอดถอนฯ ที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงข้อเท็จจริง
เป็นคำร้องขอที่ถูกต้องครบถ้วนชอบด้วยกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการใต้วงข้อเท็จจริง
หรือไม่ หรือจะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๗) แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ก่อน

๒. การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามข้อ ๑ เป็นหน้าที่
ของประธานวุฒิสภา หรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๓. หากผลการตรวจสอบประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามี
ประชาชนผู้เสียสิทธิฯ รวมอยู่ด้วย อันเป็นผลให้มีประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้ง
ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และ
ไม่เป็นผู้เสียสิทธิฯ มีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอที่ถูกต้อง
และครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการใต้วงข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และคณะ รวม ๕๕ คน ในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อได้ยื่นคำร้องขอ พร้อมทั้งรายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสี่คน ได้แก่ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายพันธ์ จันทรปาน และนายศักดิ์ เตชาชาญ ออกจากตำแหน่ง และแบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอ จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕

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

ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้คัดค้านว่าประธานวุฒิสภายังไม่ได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนตลอดจนรายชื่อและคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนว่ามีความถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๓ แล้ว และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการต่อไป จึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอดังกล่าว

ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้มีหนังสือโต้แย้งหรือคัดค้านเกี่ยวกับจำนวนประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนมาโดยตลอด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหนังสือสอบถามไปยังประธานวุฒิสภาว่าได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนว่าถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑ แล้วหรือไม่

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งว่า คำร้องขอถอดถอน ได้ดำเนินการครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติทุกประการ ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๑

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือของประธานวุฒิสภาดังกล่าวยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงมีหนังสือสอบถามประธานวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งว่า ประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบว่าผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อขอถอดถอน เป็นผู้มิสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ วรรคสอง แล้วหรือไม่ และได้ตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็นผู้เสียสิทธิของประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา ๒๓ (๗) หรือไม่

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งว่าได้ตรวจสอบผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนแล้ว พบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ส่วนการตรวจสอบความมีตัวตนและการเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนของประชาชน นั้น พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แล้ว เห็นว่าประธานวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นดังกล่าว ได้ให้สำนักงานทะเบียนกลางตรวจสอบรายการบุคคลดังกล่าว โดยใช้เลขประจำตัวประชาชนจากรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อถอดถอนฯ กับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรแล้ว ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีรายการบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน จำนวน ๕๔,๓๕๒ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งว่า ได้มอบหมายให้นายณกฤษ 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 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และสำนักทะเบียนกลางได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งเรื่องการตรวจสอบรายการบุคคลผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างมาก จำนวน ๕ คน เห็นว่าผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้แย้งคัดค้านว่าประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ กำหนดไว้ อันเป็นประเด็นว่า ประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอน ถูกต้องและครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๓ ได้กำหนดไว้แล้วหรือไม่ กรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างมากจึงเห็นว่า กรณีนี้นำไปสู่ปัญหาข้อกฎหมายว่า การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา ๒๓ (๗) เป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องตรวจสอบ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ไม่ปรากฏว่ากฎหมายได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ แต่ประการใด คงบัญญัติเพียงว่าเมื่อประธานวุฒิสภาได้ตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วเท่านั้น กรณีจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ กรณีประธานวุฒิสภาส่งเรื่องที่ประชาชนเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสี่คนออกจากตำแหน่ง และประธานวุฒิสภาชี้แจงว่าได้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๖๑ หรือ มาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และเห็นว่าประธานวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบผู้เสียหายเข้าชื่อขอให้ถอดถอนด้วย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คำร้องขอให้ถอดถอนถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๓ แล้ว เมื่อมีการคัดค้านในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ในการตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อ ร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ (๗) เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภา หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ

ประเด็นที่หนึ่ง คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ จะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ (๗) หรือไม่

ประเด็นที่สอง การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ เป็นผู้เสียหายเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตามประเด็นที่หนึ่งเป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาหรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๖๘ วรรคสอง “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๐๔ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๓ (๑) มาตรา ๕๐ (๑) มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔๓ (๑) “ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕”

มาตรา ๕๐ (๑) “ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา”

มาตรา ๕๕ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ ออกจากตำแหน่งได้

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้”

มาตรา ๖๐ “กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ ออกจากตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ”

มาตรา ๖๑ “การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๐ ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจนและต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา”

มาตรา ๖๒ “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕๘ ออกจากตำแหน่ง หรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

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

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ (๗) บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๓ “ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

(๗) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง ระบุว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ วรรคสาม ระบุว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ หรือไม่ การตรวจสอบของประธานวุฒิสภาในเรื่องประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นสาระสำคัญของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หากประชาชนที่เข้าชื่อขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งเป็นผู้เสียสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนและทำให้รายชื่อถอดถอนมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน คำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งย่อมไม่สมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ (๗) บัญญัติให้ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วยเหตุนี้คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ จะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง หรือไม่ด้วย

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ เป็นมาตรการรุนแรงที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่า คำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ วรรคสาม ต้องถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๓ กำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๖๑ หรือมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมาตรา ๖๑ ระบุว่า การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๖๐ ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ ฯลฯ และตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา” จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญคือ จำนวนประชาชนที่เข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนจะต้องเป็นประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนด้วย เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ วรรคสอง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ (๗) กำหนดให้บุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเสียสิทธิในการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น การตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อถอดถอน จึงเป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ มาตรา ๖๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๓ (๗)

ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๔ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ และตามมาตรา ๖๐ กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน และผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากการเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่งเป็นสาระสำคัญของการถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ การตรวจสอบเรื่องประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน จึงเป็นประเด็นสำคัญและเป็นที่มาของการใช้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคสี่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ การใช้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อถอดถอนบุคคลจากตำแหน่ง จึงต้องชอบธรรมและมีที่มาของการใช้อำนาจครบถ้วนตามกฎหมาย เพื่อให้การไต่สวนชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลตามกฎหมายและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ จึงเห็นว่าในชั้นการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้คัดค้านว่าจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานวุฒิสภามีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน เพราะมีผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งรวมอยู่ด้วย เหลือประชาชนผู้เข้าชื่อที่มีสิทธิเพียง ๔๕,๐๖๔ คน ซึ่งไม่ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหน้าที่ตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อถอดถอนหรือไม่ด้วย เพราะประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นสาระสำคัญในการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลจากตำแหน่ง หากมีประชาชนที่ไม่มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนรวมอยู่ใน

รายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อ ทำให้รายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อถอดถอนไม่ครบจำนวนห้าหมื่นคน คำร้องขอให้ถอดถอนย่อมไม่สมบูรณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๖๘ วรรคสอง การตรวจสอบรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อถอดถอนให้ครบจำนวนห้าหมื่นคนตามที่ผู้ถูกร้องได้คัดค้าน จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบตามที่มีผู้คัดค้านด้วย

สำหรับคำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในข้อ ๓ หากผลการตรวจสอบประชาชนผู้เข้าชื่อ ร้องขอให้ถอดถอนฯ มีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องขอให้ถอดถอนเป็นคำร้องขอ ที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้ว ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้องข้อ ๓ นี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า คำร้องของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคนเพื่อขอให้ถอดถอนบุคคลจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ ประธานวุฒิสภา มีหน้าที่ตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติ ถอดถอน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (๗) และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่อง จากประธานวุฒิสภาแล้วเมื่อผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนได้โต้แย้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขั้นตอน การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนไม่ครบจำนวนห้าหมื่นคน เพราะมีผู้เสียสิทธิเข้าชื่อรวมอยู่ด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบรายชื่อของประชาชน ที่เข้าชื่อว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนที่ไม่เป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อถอดถอนบุคคลจากตำแหน่ง เพื่อให้คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลจากตำแหน่งถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ และพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ