

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๖/๒๕๕๗

วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. และประธานวุฒิสภา)

สรุปข้อเท็จจริง

สรุปข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

(๑) คำร้องขอให้ถอดถอนฯ ที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงเป็นคำร้องขอที่ถูกต้องครบถ้วนชอบด้วยกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ หรือจะต้องตรวจสอบว่าประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ซึ่งเสียสิทธิเข้าชื่อเรื่องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ (๓) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่ก่อน

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

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

ข้อวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะดำเนินการไต่สวนคำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

๒. ประเด็นตามคำร้องที่ ๑ และ ๒ พิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๔ ได้บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ... หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ ...” และในวรรคสุดท้ายบัญญัติว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ฯ รองรับไว้ด้วยแล้ว พิจารณาแล้ววินิจฉัยดังนี้

๒.๑ คำว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ และต้องไม่ใช่ผู้เสียสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง อันเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ต้องเสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๗) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมทั้งไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งในวันลงชื่อถอดถอน (โดยอนุโลม) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๖ ด้วย

จากข้อเท็จจริง ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือวุฒิสภา ลับ ค่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๒๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ ตอบหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ค่วนมาก ที่ ปช ๐๐๐๘/๐๗๑๒ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ ว่าได้ตรวจสอบผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนแล้ว พบว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๐ วรรคสอง ส่วนการตรวจสอบความมีตัวตนและเป็นผู้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนของประชาชนนั้น เห็นว่าประธานวุฒิสภาไม่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบ อยากรก็ตาม เพื่อให้

เกิดชัดเจนในประเด็นดังกล่าวได้ให้สำนักงานทะเบียนกลางตรวจสอบรายการบุคคลดังกล่าว โดยใช้เลขประจำตัวประชาชนจากรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนฯ กับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรแล้วผลการตรวจสอบปรากฏว่าบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านจำนวน ๕๔,๓๕๒ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หมวด ๔ มาตรา ๖๓ เห็นได้ว่าประธานวุฒิสภาเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ รับคำร้องของประชาชน ตามมาตรา ๕๕ และมาตรา ๖๐ จึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาคำร้อง ให้ถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากยังบกพร่องก็ต้องแจ้งให้ผู้ร้องดำเนินการให้ครบถ้วน ถูกต้องก่อน เมื่อถูกต้องครบถ้วนแล้วจึงส่งคำร้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว หรืออาจไม่ส่งคำร้องดังกล่าวไปดำเนินการ หากผู้ร้องไม่จัดการแก้ไขคำร้องให้ครบถ้วนหรือถูกต้องตามที่ประธานวุฒิสภาแจ้ง หรือพิจารณาแล้วคำร้องดังกล่าวไม่มีมูล หรือไม่เข้าข่ายการกระทำผิดที่ต้องถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยว่าประธานวุฒิสภาในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับคำร้องของประชาชนเพื่อพิจารณาส่งหรือไม่ส่งคำร้องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องตรวจสอบพิจารณาคำร้องให้ครบถ้วนถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบว่าด้วยเรื่องการถอดถอนดังกล่าวทุกประการ ก่อนที่จะส่งหรือไม่ส่งคำร้องตามหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง

๒.๒ สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ หมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา ๔๓ (๑) บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๕๕ แล้วพิจารณาวินิจฉัยดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๖ (๑)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๔๕ วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๔๓ มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ด้วย โดยชัดเจน

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องขอถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ มาตรา ๓๐๕ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว

การไต่สวนดังกล่าวเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อชี้มูลความผิดตามคำร้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องใช้ดุลยพินิจในเบื้องต้นก่อนว่าคำร้องที่ได้รับมาจะเข้าสู่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จะต้องครบถ้วนตามองค์ประกอบและเงื่อนไข หรือไม่ ซึ่งเปรียบเทียบกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือกระบวนการยุติธรรมของศาลยุติธรรมได้ดังนี้

การสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือการไต่สวนหรือพิจารณาของศาลจะต้องตรวจสอบหรือไต่สวนคำร้องทุกข์หรือคำฟ้องว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ ผู้ร้องหรือผู้ฟ้องมีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องหรือไม่ หากผู้ร้องทุกข์มิใช่ผู้มีอำนาจร้องทุกข์ (โดยเฉพาะกรณีความผิดต่อส่วนตัว) หรือผู้ฟ้องไม่มีอำนาจฟ้องแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้ หรือศาลยุติธรรมย่อมไม่มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาพิพากษาได้ หากกระทำไป การสอบสวนหรือการพิจารณาพิพากษาก็จะเป็นการกระทำที่มีขอบ หากกระทบสิทธิบุคคลอื่นจนเกิดความเสียหายก็จะเข้าข่ายความผิดตามกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญา ซึ่งผู้ถูกระทบสิทธิสามารถป้องกันสิทธิของตนได้

กรณีตามคำร้องดังกล่าว เมื่อประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยชัดแจ้งที่ต้องตรวจสอบพิจารณาคำร้องด้วย แม้ผู้ร้องหรือผู้รับคำร้องอ้างว่าได้ตรวจสอบถูกต้องแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบว่าคำร้องนั้นถูกต้องครบถ้วนจริงหรือไม่ เพื่อการที่ตนจะได้เข้าสู่อำนาจหน้าที่ หรือทราบว่ามีอำนาจหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ มิใช่อาศัยหลักฐานแต่เพียงผู้ร้องหรือผู้รับคำร้องยืนยันว่าถูกต้องแล้วพิจารณาเข้าสู่อำนาจหน้าที่ หรือถือว่าตนมีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะเมื่อปรากฏว่ามีข้อทักท้วงหรือเกิดข้อเท็จจริงหรือได้รู้แล้วว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำร้องที่ไม่ถูกต้อง ถ้ามิใช่ดุลยพินิจพิจารณาในประเด็นนี้ก่อน ต่อมาหากเกิดความเสียหายย่อมไม่สามารถปิดความรับผิดชอบได้ เพราะในการเข้าสู่อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงฯ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตามปกติโดยตรงที่จะต้องตรวจสอบพิจารณาคำร้อง ที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้ดำเนินการ แม้ว่าประธานวุฒิสภาจะยืนยันความถูกต้องมาแล้วก็ตาม เพราะการพิจารณาตรวจสอบของประธานวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในหน้าที่ของประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาส่งหรือไม่ส่งคำร้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปตามกฎหมายเท่านั้น ประธานวุฒิสภามิใช่เป็นเจ้าพนักงานร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

แต่อย่างไร ก็เป็นเรื่องการพิจารณาคนละขั้นตอนกัน เทียบได้กับการที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ในคดีอาญา ต่อพนักงานอื่น (ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวน) ที่กฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่รับคำร้องทุกข์แทน พนักงานสอบสวนได้ เมื่อเจ้าพนักงานนั้นรับคำร้องทุกข์และตรวจสอบพิจารณาแล้วเห็นว่าถูกต้อง ก็ส่งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไป เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์มาแล้ว ก็จะต้องสอบสวนในรายละเอียดของความถูกต้องของคำร้องทุกข์นั้นให้ถูกต้องชัดเจนก่อน เพื่อจะได้ ทราบว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีนั้นหรือไม่ เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการใช้อำนาจ หน้าที่ของตน ที่จะไปกระทบสิทธิของผู้อื่น การยึดถือหรืออ้างว่าผู้มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ได้ดำเนินการ ตรวจสอบมาก่อนแล้ว ไม่สามารถใช้เป็นข้ออ้างที่จะทำให้ตนพ้นความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อเกิดความบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงที่จะต้องตรวจสอบความมีอำนาจหน้าที่ ของตนเองด้วยตนเอง การโยนความรับผิดชอบการตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของตนให้ผู้อื่นดำเนินการ ตรวจสอบให้จึงเป็นการผิดวิสัยของผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั่วไป ดังนั้นหากตนไม่มีอำนาจหน้าที่ แต่ยังใช้อำนาจหน้าที่ จะเป็นไปโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ย่อมเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางอาญา

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการพิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยึดถือโดยเชื่อข้อมูลตามที่ ประธานวุฒิสภายืนยันมาแล้วดำเนินการไต่สวนต่อไปก็เท่ากับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคน ได้ใช้ดุลยพินิจของตนเพื่อเข้าสู่อำนาจแล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช ๐๐๘/๐๕๖๒ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ของประธานกรรมการ ป.ป.ช. (นายโอภาส อรุณินท์) มีถึงประธานวุฒิสภา เรื่องขอทราบข้อเท็จจริงกรณีร้องขอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสี่คนนั้น มีข้อความที่แสดงให้เห็นชัดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้ดุลยพินิจไปแล้วจากข้อความในย่อหน้าที่สองที่ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นดำเนินการแล้ว ...” จึงถือว่าการวินิจฉัยเบื้องต้นในการเข้าสู่ อำนาจของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนได้สิ้นสุดลงและได้ใช้อำนาจไต่สวนของตนไปแล้วโดยไม่สนใจ ตรวจสอบความมีอำนาจของตน การที่จะนำเรื่องที่ตนได้กระทำลงไปแล้วกลับมาทบทวนว่าการกระทำ ของตนนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ไม่มีผลทำให้การใช้ดุลยพินิจเบื้องต้นเปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไร

หากจะมีก็เป็นเรื่องของการพิจารณาบรรเทาผลร้ายจากการกระทำไปแล้วเท่านั้น ซึ่งก็จะเป็น ขั้นตอนในการดำเนินการต่อไปตามกฎหมายอีกเรื่องหนึ่ง ว่ามีเจตนาหรือไม่มีเจตนาจะลดหย่อน ผ่อนโทษกันได้ แค่นั้น เพียงใด

สรุปแล้ว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ประธานวุฒิสภายืนยันว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง ครบถ้วนถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว จึงต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.๙ ต่อไป ส่วนการใช้อำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาทำได้ละเอียดรอบคอบแค่ไหนเพียงใดนั้นเป็นคนละเรื่อง หรือคนละขั้นตอนกันกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง๙ ซึ่งแต่ละฝ่ายย่อมต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเอง

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องจากประธานวุฒิสภา จึงมีหน้าที่ใช้ดุลยพินิจพิจารณา แสวงหารวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานว่า เรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมานั้นตนจะเข้าสู่อำนาจหน้าที่ ได้สวนข้อเท็จจริงของตนได้หรือไม่ เป็นประการแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้สวนข้อเท็จจริงจะต้องทำการตรวจสอบคำร้องที่ประธานวุฒิสภาส่งมา (แม้ว่าจะมีผู้ร้องคัดค้านหรือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคำร้องไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ก็ตาม) หากไม่ถูกต้อง ครบถ้วนก็มีหน้าที่ส่งคำร้องดังกล่าวคืนประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนต่อไป หากพ้น กำหนดการยื่นคำร้องตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็ถือว่าคำร้องนั้นตกไปไม่มีมูลหรือมีผลที่จะต้องดำเนินการ ได้สวนฯ ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคสี่ และแจ้งประธานวุฒิสภาทราบ มิใช่พิจารณาต่อไป ได้ว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่หรือไม่ตามคำร้องที่ส่งมา หรือเพียงแค่สอบถามความถูกต้องครบถ้วนโดยให้ ประธานวุฒิสภายืนยันกลับมา เป็นการใช้ดุลยพินิจที่ยังไม่ครบถ้วนไม่แสวงหารวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง ให้ปรากฏ หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏประกอบกับคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ผู้ที่อยู่ในแวดวงนักปฏิบัติด้านกฎหมายย่อมเข้าใจหรือตีความไปในทางที่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจสูงสุดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรองจากศาล) ใช้ดุลยพินิจ อย่างหละหลวมขาดความรอบคอบ ขาดความรับผิดชอบ หรือจงใจที่จะหลีกเลี่ยงการแสวงหาและการรวบรวม หลักฐานข้อเท็จจริงให้กระจ่างชัดเจตนาของรัฐธรรมนูญ ควรจะได้ได้สวนให้ได้ความจริงในขั้นตอนนี้ก่อน

วินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงต้องตรวจสอบพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของคำร้องที่ประธานวุฒิสภาส่งให้ได้สวนข้อเท็จจริง (กรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนร่วมกันลงชื่อเพื่อถอดถอนกรณีกล่าวหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ คน ปฏิบัติหน้าที่มิชอบ) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ มาตรา ๓๐๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๖๓ ด้วย เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของตนเองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๔๓ (๑)

ประเด็นที่ ๓ กรณีคำร้องที่ว่า หากผลการตรวจสอบประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่ามีประชาชนผู้เสียสิทธิฯ รวมอยู่ด้วย อันเป็นผลให้มีประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอ ให้ถอดถอนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และไม่เป็นผู้เสียสิทธิฯ มีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคนแล้ว จะถือว่าคำร้องให้ขอถอดถอน เป็นคำร้องขอที่ถูกต้องและครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง ต่อไป หรือไม่

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ ระบุไว้ชัดเจนว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” เท่านั้น และต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน จึงจะมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเข้าสู่อำนาจหรือก่อให้เกิดอำนาจหรือสามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องได้

ตามหลักทั่วไป ผู้ใดใช้กฎหมาย ผู้นั้นมีหน้าที่ตีความกฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องใช้ดุลยพินิจวินิจฉัย เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน จะให้ผู้อื่นพิจารณาอำนาจหน้าที่ให้ ผิดวิสัยขององค์กรอิสระที่มีอำนาจสูงสุดองค์กรหนึ่งในการใช้กฎหมายเพื่อตรวจสอบอำนาจรัฐ การมีความเห็นเพียงว่าการจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตน (ซึ่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง) ได้หรือไม่เพียงใด โดยหลีกเลี่ยงหรือไม่ใช้ดุลยพินิจหรือใช้การตัดสินใจด้วยตนเองถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ความคาดหวังว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่มีคุณภาพเป็นที่พึงของประชาชนและประเทศชาติได้ย่อมหมดไป

เห็นว่าคำร้องขอให้วินิจฉัยตามประเด็นนี้เป็นเพียงข้อหาหรือ หรือหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่ได้ทำลงไปแล้วมากกว่า ถือว่ายังไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใดไม่เข้าข่ายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ