

ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในวุฒิสภา
Problems Concerning the Impeachment of Persons Holding Political Position in
the House of Senator

ภูมิ มุลสิลป์¹
Poom Moolsilpa¹

บทนำ

ในระบบประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั้น นอกจากประชาชนจะสามารถใช้สิทธิในการเลือกบุคคลเข้าไปเป็นผู้แทนของตนในการออกกฎหมายหรือปกครองบ้านเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมในระบบประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิที่จะเรียกร้องผู้แทนของตนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยประชาชนสามารถเรียกคืนการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้แทนได้ด้วยการถอดถอนผู้แทน (Impeachment) ออกจากตำแหน่งตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดหากผู้แทนเหล่านั้นมิได้กระทำการให้สมกับความเป็นผู้แทนของประชาชน ซึ่งในทฤษฎีของ รูสโซ (Jean-Jaques Rousseau) นั้น ผู้แทนเป็นเพียงกรรมกรที่ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547: 68-69) เมื่อผู้แทนเป็นเพียงกรรมกรที่ประชาชนตั้งขึ้น ประชาชนจึงมีอำนาจในการเรียกอำนาจอธิปไตยของตนคืนได้

สำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงอย่างชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้อยู่ ได้มีความพยายามในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลายครั้ง แต่ยังไม่มีการใดเลยที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกยื่นถอดถอนจะถูกถอดถอนได้สำเร็จดังที่จะได้กล่าวต่อไปในบทความนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงโดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้ลดจำนวนรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิริเริ่มถอดถอนเหลือเพียงไม่น้อยกว่า 20,000 รายชื่อ และเพิ่มเหตุแห่งการถอดถอนคือ การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเข้ามา

อย่างไรก็ตาม กระบวนการ ขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงนั้นยังคงปฏิบัติได้ยาก

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้การถอดถอนของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบังคับใช้ให้เกิดผลสำเร็จ

บทความนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ผ่านมา โดยจะกล่าวถึงเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต่อประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องขอถอดถอนในวุฒิสภาต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบควบคุมสมาชิกรัฐสภาด้วยวิธีการควบคุมกันเอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544: 3-5) ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 21 ได้กำหนดไว้ว่าสมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 92 ยังคงมาตรการตรวจสอบควบคุมสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวไว้โดยบัญญัติให้ใช้คะแนนเสียงในการลงมติถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้ถูกแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 โดยบัญญัติหลักการทำนองเดียวกันไว้ ดังนี้

มาตรา 98 ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้

มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ซึ่งในระหว่างที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่เคยมีการดำเนินการแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากนักการเมืองในรัฐสภามีลักษณะประนีประนอม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเพิ่มคะแนนเสียงในการลงมติถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ทำให้การถอดถอนนั้นเป็นไปได้ยาก อันจะเห็นได้ว่าวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็น

การทั่วไปเพื่อตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่อาจนำมาใช้ตรวจสอบการทุจริตของ
ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแท้จริง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.
2538: 22-24)

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 จึงได้เกิดขึ้นโดยมีการทบทวนผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ
ที่ผ่านมา รวมทั้งทบทวนการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ
ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเมื่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับปราบปรามการทุจริต
ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ไพโรจน์ โพธิ์ไสย.
2546: 14-15) และได้ปฏิรูปการเมืองไทยให้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย โดย
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ให้มีลักษณะของการตรวจสอบโดยองค์กรที่มีกลไกที่น่าเชื่อถือ
ไม่หวั่นเกรงต่ออิทธิพลหรืออำนาจของผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จึงนำแนวคิดและ
รูปแบบการควบคุมด้วยการถอดถอน ออกจากตำแหน่งโดยองค์กรทางการเมืองมาปรับใช้กับ
ระบบการตรวจสอบของไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2551: 13-16) โดยบัญญัติ
ไว้ในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 303
ถึงมาตรา 307

2. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำหรับแนวคิดในการบัญญัติกระบวนการถอดถอนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 นั้น ยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540 แต่ได้เพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ กล่าวคือ

1) เพิ่มข้อกล่าวหากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่าง
ร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกลไก ระบบการบังคับใช้ และการลงโทษเพื่อเป็นแนวทางให้สถาบัน
ทางการเมือง และสถาบันภาครัฐเป็นที่ยอมรับของประชาชน

2) มีการลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเสนอถอดถอนจากเดิม จำนวน 50,000
คน เหลือจำนวน 20,000 คน

3) กำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
จัดทำรายงานสรุปพยานหลักฐานและทำความเข้าใจก่อนส่งไปยังวุฒิสภา และกำหนดให้การลง
มติชี้มูลว่ามีความผิดนั้นต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวมีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้พิพากษา ตุลาการ กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งในกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง (คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2550: 260-261) โดยได้บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 270-มาตรา 274 โดยหัวข้อต่อไปจะได้กล่าวในรายละเอียดของความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ความแตกต่างของกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังได้กล่าวแล้วว่า หลักการเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นการนำเอาแนวคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาบัญญัติไว้เป็นหลักสำคัญๆ แต่จะมีความแตกต่างในรายละเอียดบางประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1) **ตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน** หลักการในเรื่องนี้ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย กล่าวคือ แก้ไขชื่อตำแหน่ง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ให้สอดคล้องกับที่มีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2) **เหตุแห่งการถอดถอน** หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่เพิ่มกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2550: 260-261)

3) **ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอน** หลักการในเรื่องนี้ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถร้องขอให้ถอดถอนได้ แต่ลดจำนวนประชาชนที่จะ

เข้าชื่อเสนอถอดถอนจากเดิมจำนวน 50,000 คน เหลือจำนวน 20,000 คน (คณะกรรมการ
วิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ.
2550: 260-261)

4) วิธีการในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต่อประเด็นนี้ หลักการยังคงเดิม
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว
ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ
ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว แต่ประเด็นที่แตกต่างออกไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 คือ
การกำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ จัดทำ
รายงานสรุปพยานหลักฐานและทำความเข้าใจก่อนส่งไปยังวุฒิสภา และกำหนดให้การลงมติชี้
มูลว่ามีความผิดนั้นต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ (คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงาน
การประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2550: 260-261) ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบของการ
ตรวจสอบ เนื่องจากการลงมตินั้นอาจจะเป็นการให้คุณให้โทษแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาได้

กล่าวโดยสรุป นับแต่มีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรง
ตำแหน่งระดับสูงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และต่อมามี
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการ สำคัญ
ของกระบวนการถอดถอนมิได้มีความแตกต่างกันมากนัก หากจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างก็
เป็นในส่วนของการรายละเอียด ซึ่งเป็นหลักการที่มาช่วยอุดช่องว่างและเสริมความเข้มแข็งของ
กระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ผลการดำเนินการตามกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ผ่านมา

นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้
จนกระทั่งมีการยกเลิก และมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550 นั้น มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาในการไต่
สวนถอดถอนและมีมติ ดังนี้

1) การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีจำนวน 31 เรื่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 ผู้ริเริ่มฯ ไม่ยอมรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า
50,000 คน จำนวน 1 เรื่อง

1.2 เมื่อครบ 180 วันแล้ว ผู้ริเริ่มฯ มิได้นำคำร้องขอพร้อมรายชื่อประชาชน
จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนมายื่นต่อประธานวุฒิสภา จำนวน 8 เรื่อง

1.3 ผู้ริเริ่มฯ นำคำร้องขอพร้อมรายชื่อประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มายื่นต่อประธานวุฒิสภาแล้ว แต่ไม่ครบจำนวน 50,000 คน จำนวน 1 เรื่อง

1.4 ผู้ริเริ่มฯ มิได้แสดงหลักฐานใดที่จะสามารถตรวจสอบ หรือยืนยันได้ว่าตน เป็นผู้มิสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 1 เรื่อง

1.5 ผู้ที่ถูกยื่นถอดถอนพ้นจากตำแหน่งก่อนที่ผู้ริเริ่มฯ จะนำรายชื่อประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนมายื่นต่อประธานวุฒิสภา จำนวน 5 เรื่อง

1.6 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอไม่มีมูล ให้ข้อ กล่าวหาตกไป จำนวน 14 เรื่อง

1.7 อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 1 เรื่อง

2) การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2550 มีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ วุฒิสภาและสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนถอดถอนและมีมติ มีจำนวน 23 เรื่อง (ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2553) ดังนี้

1.1 ผู้ที่ถูกยื่นถอดถอนพ้นจากตำแหน่งก่อนที่ผู้ริเริ่มฯ จะนำรายชื่อประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คนจำนวน 1 เรื่อง

1.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอไม่มีมูล ให้ข้อ กล่าวหาตกไป จำนวน 1 เรื่อง

1.3 อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 10 เรื่อง

1.4 อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 8 เรื่อง

1.5 อยู่ระหว่างผู้ริเริ่มฯ รวบรวมรายชื่อประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คนมายื่นต่อประธานวุฒิสภา ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้นำมาแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา จำนวน 2 เรื่อง

ทั้งนี้ การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้การดำเนินการถอดถอนนายจรัส ดิษฐาภิรักษ์ กรรมการ สิทธิมนุษยชนออกจากตำแหน่งเป็นผลสำเร็จได้นั้น ในความเห็นของผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าการถอดถอนดังกล่าวมิใช่การถอดถอนตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงมีอาจกล่าว ได้ว่าเป็นการถอดถอนตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญที่ประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปว่า นับแต่มีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจนถึงปัจจุบัน การดำเนินการตามกระบวนการถอดถอน

บุคคลออกจากตำแหน่งไม่เคยมีการถอดถอนบุคคลสำเร็จเลยแม้แต่เรื่องเดียวอย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการถอดถอนดังกล่าวจะไม่ประสบผลสำเร็จในเชิงรูปธรรมเท่าใดนัก แต่ก็สามารถเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำมาใช้เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงได้เป็นอย่างดียิ่ง

สรุปบทเรียนเกี่ยวกับการตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องขอของประธานวุฒิสภา

ต่อกระบวนการตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องขอของประธานวุฒิสภานั้น พบว่ามีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ ดังนี้

1) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 274

ในกรณีหากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกยื่นคำร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนั้น ได้พ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะได้ถูกยื่นถอดถอน ไปก่อนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) จะมีมติว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอให้ถอดถอนดังกล่าวมีมูล และก่อนที่วุฒิสภาจะดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น วุฒิสภาจะสามารถดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด

สำหรับปัญหานี้ เกิดขึ้นเนื่องจากได้มีกรณีการเข้าชื่อเพื่อให้อถอดถอน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2551 ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2551 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ที่ได้วินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 237 วรรคสอง ประกอบมาตรา 68 วรรคสี่ เนื่องจาก นายยงยุทธ ดิยะไพรัช รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550 อันมีผลทำให้ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อยู่ในขณะนั้นและในฐานะหัวหน้าพรรคพลังประชาชน ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลาห้าปี อันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 182 (5) ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย อีกกรณีหนึ่งได้แก่ กรณีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอน นายนพดล ปัทมะ ซึ่งได้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยการลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2552 โดยต่อมาได้มีการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งเรื่องมายังวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 13 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันจันทร์ที่ 26 ตุลาคม 2552 ที่ประชุมได้รับทราบรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีถอดถอน

นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง โดยวุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยเหตุที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2552 เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน ซึ่งมีผลทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะหัวหน้าพรรค ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 (5) ดังนั้น วุฒิสภาจึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อมีมติถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 274 ต่อไปได้ ซึ่งต่อมาที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณากรณีดังกล่าวอีกครั้ง ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 25 มกราคม 2553 และในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้ดำเนินการกระบวนการถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรีต่อไปได้

2) ปัญหาอำนาจของประธานวุฒิสภาในการวินิจฉัยคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง

สำหรับประเด็นปัญหานี้ บางฝ่ายมีความเห็นว่า ประธานวุฒิสภาควรจะมีบทบาทในการตัดสินใจก่อนที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น หากมีผู้ที่ถูกยื่นถอดถอนได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ประธานวุฒิสภาก็ควรจะมีอำนาจในการวินิจฉัยที่จะไม่ส่งเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ มิเช่นนั้นอาจจะทำให้เห็นได้ว่าประธานวุฒิสภาเป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์ กล่าวคือ มีหน้าที่เพียงรับและส่งหนังสือเท่านั้น และประธานวุฒิสภาควรจะต้องตรวจสอบความถูกต้องขององค์ประกอบในการยื่นคำร้องขอถอดถอนบุคคลว่าครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ก่อนที่จะส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย แต่ก็มีบางฝ่ายมีความเห็นแย้งว่า เมื่อมีการยื่นเรื่องถอดถอนมา ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 112 ประธานวุฒิสภาต้องแจ้งให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบโดยเร็ว จากนั้น จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการต่อไป ซึ่งถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า มีมูลก็จะส่งมายังวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามกระบวนการถอดถอนต่อไป วุฒิสภาก็มีหน้าที่เพียงตรวจสอบกระบวนการและความถูกต้องของรายชื่อซึ่งประธานวุฒิสภาก็จะต้องดำเนินการกระบวนการรับคำร้องขอ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้วินิจฉัยต่อไป

3) ปัญหาการตรวจสอบรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเพื่อให้มีการถอดถอน

ปัจจุบันแม้ว่าปัญหาในเรื่องการตรวจสอบรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อจะได้รับการแก้ไขไปแล้ว โดยการออกระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรง

ตำแหน่งตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง การส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน และการแจ้งผลการตรวจสอบกรณีคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ ครบถ้วนไปยังผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มเป็นไปด้วยความเรียบร้อยแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาบางประการ เช่น ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเป็นผู้เสียสิทธิเลือกตั้งอันต้องห้ามเข้าชื่อถอดถอนไม่ทันสมัย (update) เป็นต้น ทำให้ต้องมีขั้นตอนในการดำเนินการที่ค่อนข้างยุ่งยากเพราะต้องประสานขอ ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน

4) ปัญหาจำนวนของรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเพื่อให้มีการถอดถอน

ปัญหานี้เกิดจากการที่รายชื่อของผู้ที่เข้าชื่อถอดถอนนั้นมีไม่ครบจำนวนตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด อันเนื่องมาจากการถอนชื่อออกจากการเข้าชื่อ ผู้เข้าชื่อร้องขอเป็นผู้ขาด คุณสมบัติในเข้าชื่อถอดถอน ผู้ริเริ่มไม่ไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา เป็นต้น ซึ่งในบางกรณี ผู้เข้าชื่อร้องขอถอดถอนมุ่งหวังในเรื่องผลทางการเมืองแต่ไม่ได้มุ่งหวังที่จะเข้าชื่อเพื่อให้เกิด กระบวนการถอดถอนอย่างแท้จริง ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดำเนินการ ตรวจสอบคำร้องขอโดยไม่จำเป็น ซึ่งในเรื่องการเข้าชื่อถอดถอนนั้น แม้กฎหมายจะบัญญัติว่า “มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ” แต่หากจะพิจารณาตามหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพแล้ว ก็ย่อมอาศัย หลักทั่วไปในการพิจารณา กล่าวคือ ในการใช้สิทธิแห่งตนบุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต และการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ถือว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย (เสวนากลุ่มย่อย “โครงการศึกษาแนวทางการสร้างเสริมสุขภาวะในกระบวนการนิติบัญญัติ: กรณีศึกษาปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง” วันศุกร์ ที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2553 ณ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ)

สรุป

ถึงแม้ว่าระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทย ยังไม่มีประสิทธิภาพอันนำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายเพื่อลงโทษผู้ประพฤติผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือฝ่าฝืนมาตรฐานทาง จริยธรรมได้อย่างแท้จริง รวมถึงในบางครั้ง กลับถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในทางการเมือง อย่างไรก็ดีตาม กระบวนการดังกล่าวถือเป็นก้าวสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตยของไทย ที่ จะใช้ในการควบคุม ตรวจสอบบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งกระบวนการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงนี้สมควรจะได้รับการพัฒนา และแก้ไขอุปสรรค เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการวิสามัญธนบัตรที่กเจตนากรณี จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาว่าง
รัฐธรรมนูญ. (2550). **เจตนากรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550**,
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการ
ตรวจสอบเรื่องที่ 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2547). **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ
กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง**. รายงานการวิจัย
เพื่อการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย.
————— **รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
(Impeachment)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. (2546). **“การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”**. กรุงเทพฯ : สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). **การถอดถอนจากตำแหน่ง**, กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). **ส่วนรวมที่มีใช้: ความหมายของประชาสังคม. ในขบวนการ
ประชาสังคมไทย: ความเคลื่อนไหวภาคพลเมือง**. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยและการพัฒนา
ประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.