



บทความวิชาการ Hot Issue



(ธันวาคม 2558)

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

วิชราภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นกลไกที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

รัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับได้พยายามวางกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน การกระทำของฝ่ายบริหารและการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจกันเอง แต่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงได้วางกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพและครบถ้วนยิ่งขึ้นนั่นคือ กำหนดเรื่อง “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง” ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงกำหนดเรื่อง “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง” ไว้แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมคือลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนและเพิ่มเติมข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอนได้แก่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ยังคงหลักการไว้ตามเดิม โดยมีกระบวนการถอดถอนที่สำคัญคือ ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดเหตุในการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และผู้ที่สามารถร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง สำหรับขั้นตอนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งแล้วก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน เมื่อไต่สวนเสร็จ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งเรื่องกลับไปยังวุฒิสภา ในกรณีนี้ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งรายงานดังกล่าวให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่ต้องมีการถอดถอนเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว จะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว หากวุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้ถือว่ามติของวุฒิสภาเป็นที่สุด ผู้ถูกถอดถอนจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยจะยื่นเหตุเสนอซ้ำอีกมิได้ (วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, 2556)

อย่างไรก็ตาม การถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาที่ผ่านมา พบว่าไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เลย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกันและถึงแม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ส่วนหนึ่งมาจากการสรรหาแต่ก็รู้จักกัน เชื่อมโยงกัน จึงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะระดับสูงได้ยาก ดังนั้น ในคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 29 วันจันทร์ ที่ 16 พฤศจิกายน 2558 และครั้งที่ 33 วันศุกร์ ที่ 20 พฤศจิกายน 2558 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีแนวคิดให้อำนาจการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ควรปรับปรุงให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยแบ่งเป็น 2 กรณี คือ 1) ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องผ่านการไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และ 2) ความผิดเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องผ่านการพิจารณาของผู้ไต่สวนอิสระก่อนเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย สำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อพิจารณาไต่สวนชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีทุจริตถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ส่งสำนวนต่ออัยการสูงสุดส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับบทลงโทษนั้น ให้ตัดสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นตลอดชีวิต จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถเปรียบเทียบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

| ขั้นตอน | รัฐธรรมนูญ ปี 2540 | รัฐธรรมนูญ ปี 2550 | ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ |
|-------------------------|---|---|--|
| 1. การยื่น คำร้องถอดถอน | - ส.ส. หรือ ส.ว. จำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 - ประชาชนผู้มีสิทธิออก เสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อย กว่า 50,000 คน | - ส.ส. หรือ ส.ว. จำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 - ประชาชนผู้มีสิทธิออก เสียงเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า 20,000 คน | - อยู่ระหว่างการพิจารณา |
| 2. การถอดถอน | ใช้เสียงวุฒิสภา จำนวน ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 | ใช้เสียงวุฒิสภา จำนวน ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 | - ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา คุณสมบัติ - คดีทุจริต มีมูลความผิดทาง อาญา ป.ป.ช. ส่งให้อัยการ สูงสุดส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางเมือง |
| 3. บทลงโทษ | ตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปี | ตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปี | กรณีทุจริตตัดสิทธิ ทางการเมืองตลอดชีพ |

จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น ทำให้มีนักการเมือง นักวิชาการ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สามารถสรุปเป็นข้อดีและข้อเสีย ได้ดังนี้

| ข้อดี | ข้อเสีย |
|--|---|
| 1. ทำให้การทำหน้าที่ของวุฒิสภาปราศจากการ แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง | 1. ขาดการถ่วงดุลในอำนาจอธิปไตยทำให้มีแนวโน้ม ที่ฝ่ายตุลาการจะมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจอื่น ๆ ส่วนรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งจะเหลืออำนาจ น้อยลง |
| 2. ลดกระแสจากฝ่ายการเมืองหากจะให้สมาชิก วุฒิสภาที่มาจาก การสรรหามาถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ มาจากการเลือกตั้ง | 2. การให้วุฒิสภาพิจารณาคดีคำร้องให้ถอดถอน จะมีความหลากหลายกว่าศาลรัฐธรรมนูญที่มีจำนวน 9 คน |

| ข้อดี | ข้อเสีย |
|--|--|
| 3. การถอดถอนออกจากตำแหน่งจะมีความเข้มข้นขึ้น สามารถพิจารณาในเชิงพยานหลักฐานให้เกิดความชัดเจน | 3. การเมืองจะขาดเสถียรภาพจะเกิดการถอดถอนที่ง่ายขึ้น |
| | 4. ปัญหาทางการเมืองควรใช้กระบวนการทางการเมืองในการถอดถอนถ้าใช้องค์กรที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการนี้อาจเกิดปัญหาความชอบธรรม |

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็นกลไกที่รุนแรงสำหรับความผิดฐานทุจริต จึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมหรือให้โอกาสได้ชี้แจงต่อสู้ ทั้งนี้ การไม่ให้อำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งกับสมาชิกวุฒิสภา เป็นเพราะที่ผ่านมาไม่เคยประสบความสำเร็จในการถอดถอน เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาบางคนมาจากฐานเสียงเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้มีความเชื่อมโยงกันทำให้ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณา ดังนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีแนวคิดที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จะพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้มีนักการเมือง นักวิชาการแสดงความคิดเห็นถึงข้อดี ข้อเสีย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับความเห็นของผู้เรียบเรียงนั้น เห็นด้วยกับแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแทน เพื่อที่สมาชิกวุฒิสภาจะได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางมากขึ้น ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใดและมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายเป็นเรื่องหลัก แต่มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า หากการลงโทษขั้นสูงสุดอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ก็ควรพิจารณาถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วยและเห็นว่าไม่ว่าจะใช้องค์กรใดในการทำหน้าที่ถอดถอนหากผู้ทำหน้าที่ตัดสินมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีจริยธรรมสูง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใด ตัดสินโดยใช้จริยธรรมที่เที่ยงตรง รอบคอบ ปราศจากอคติที่ทำหน้าที่ถอดถอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้จัดทำรัฐธรรมนูญที่จะต้องพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย เพื่อนำไปพิจารณาทบทวน แก้ไข เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น อาจมีการปรับแก้ประเด็นของการถอดถอนออกจากตำแหน่งอีกหรือไม่ก็นคงต้องติดตามกันต่อไป

บรรณานุกรม

- จัดตุลอำนาจ “องค์กรอิสระ”. (26-29 พฤศจิกายน 2558). ประชาชาติธุรกิจ. น. 40 (บน). สืบค้นจาก
ฐานข้อมูล iQNewsClip
- จับตาประเด็นร้อน รธน. ฉบับ 21 กรธ. วัตถุประสงค์ใจประชาติ. (3 ธันวาคม 2558). มติชน กรอบข่าย. น. 11 (บน).
สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (16 พฤศจิกายน 2558). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29 (น. 1). สืบค้น 2 ธันวาคม 2558 จาก
[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/
article_20151120133004.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article_20151120133004.pdf)
- _____. (20 พฤศจิกายน 2558). สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33 (น. 1).
สืบค้น 2 ธันวาคม 2558 จาก
[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/
article_20151125141434.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article_20151125141434.pdf)
- วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ. (2556). บทความรายการร้อยเรื่อง...เมืองไทย เรื่อง การถอดถอนออกจากตำแหน่ง
[เอกสารอัดสำเนา]. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ.
- ศาลถอดถอนนักการเมือง. (19 พฤศจิกายน 2558). คม ชัด ลึก กรอบข่าย น. 2 (บนขวา). สืบค้นจาก
ฐานข้อมูล iQNewsClip
- อำนาจถอดถอนควรวุฒินี้ใคร. (24 พฤศจิกายน 2558). ข่าวสด. น. 3(บนซ้าย). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล
iQNewsClip
- อำนาจถอดถอน. (23 พฤศจิกายน 2558). เดลินิวส์. น. 3(บนซ้าย). สืบค้นจาก ฐานข้อมูล iQNewsClip