

บทที่ 5

วิเคราะห์กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการ ขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment)และกระบวนการ ปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)ในประเทศไทย

จากการศึกษาเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ผู้เขียนได้ศึกษารายละเอียดจากบทความและกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาในข้อกฎหมาย เกี่ยวกับกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่สำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางวิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่าด้วยเรื่องดังกล่าว ว่ามีวิธีการถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ โดยการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนใคร่ขอสรุปผลจากการศึกษาและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 การขับออกจากตำแหน่งหรือวิธีการอิมพีชเมนต์(Impeachment)¹ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่น ๆที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยได้มีการนำระบบการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment)มาใช้ในประเทศไทยนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาและถือเป็นฉบับแรกของประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ต้องการปฏิรูประบบการตรวจสอบทางการเมือง นอกจากนี้ยังพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ยังได้รับอิทธิพลของแนวคิดดังกล่าวมาด้วย ทำให้มีบทบัญญัติที่ว่าในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment)ให้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช

¹ ในบทนี้ผู้เขียนได้ใช้คำว่า “การขับออกจากตำแหน่ง” แทนคำว่า “การถอดถอน” ในเนื้อหาและเอกสารที่ผู้เขียนอ้างอิงมาทั้งหมด ยกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อแยกการวิเคราะห์ระหว่างกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง กับกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ออกจากกัน

2540ในบางประการเพื่อสะดวกต่อการนำไปใช้ ทั้งนี้ผู้เขียนจะขอสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับดังต่อไปนี้

5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

1) ที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

เนื่องจากในอดีตประเทศไทยได้ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาอย่างยาวนานจนยากต่อการแก้ไข ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบและควบคุมการทุจริตในระบบรัฐธรรมนูญไทยในอดีต มี 2 วิธีการ ได้แก่วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปล่วงหน้า อันประกอบด้วย การตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. และการตรวจสอบโดยสมาชิกรัฐสภานอกจากนี้ยังรวมถึงวิธีการพิเศษที่ใช้ตรวจสอบโดยการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่กระบวนการการขับออกจากตำแหน่งตามมาด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวก็ล้วนประสบปัญหาและขาดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

ส่วนกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาก็มีความไม่ชัดเจนทั้งด้านกระบวนการ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สามารถใช้กับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในบางกรณีได้ จนนำมาสู่การประท้วงและเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองเป็นผลตามมา จนทำให้เกิดกระแสแนวคิดที่จะปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะความพยายามปรับปรุงระบบการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดเพื่อให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ กีดกันคนไม่ดีให้อยู่วงนอก แต่แน่นอนว่าย่อมมีนักการเมืองที่ไม่ดีหลุดรอดเข้ามาในระบบได้ เช่นเดียวกับนักการเมืองที่เป็นคนดีมีความสามารถ แต่เมื่อนักการเมืองผู้นั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นักการเมืองผู้นั้นอาจเปลี่ยนไปในทิศทางที่ใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องสร้างระบบที่สามารถผลักดันคนเหล่านั้นออกนอกระบบได้เพื่อให้ระบบคนเป็นระบบที่ดีและคนดีอยู่ได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบพัฒนาไปมากไม่ได้มีลักษณะโจ่งแจ้ง หรือมี “ใบเสร็จ” ให้จับได้ง่าย ๆ รัฐธรรมนูญจึงสร้างระบบที่ “จับได้ไล่ทัน” นักการเมืองขึ้น โดยนำระบบการขับออกจากตำแหน่งในต่างประเทศที่เรียกว่า “การอิมพีชเมนต์”(Impeachment) มาใช้กับประเทศไทย ซึ่งระบบการขับออกจาก

ตำแหน่งนี้มีจุดเน้นอยู่ที่การมีพฤติกรรมหรือส่อให้เห็นว่านักการเมืองทุจริตก็เพียงพอกับการขับออกจากตำแหน่งแล้ว² ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องการขับออกจากตำแหน่ง มิได้มีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งเพียงแต่การขับ“นักการเมือง” ออกจากตำแหน่ง เพียงแต่กลุ่มเดียว แต่ใช้คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”ซึ่งในที่นี้รวมถึงข้าราชการประจำระดับสูงในบางตำแหน่งด้วย เพราะถือเป็นบุคคลที่มีอำนาจในทางการเมือง นอกจากนี้ยังรวมถึงตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรมบางตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการบางท่านให้แนวคิดเกี่ยวกับการนำระบบการขับออกจากตำแหน่งหรืออิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย ก่อนที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 ตามมา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ดร.อมร จันทรมานูญณ์ ให้ความเห็นว่า “ควรที่จะบัญญัติกลไกขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการทุจริตคอร์รัปชั่น เรียกว่า “อิมพีชเมนต์” ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาส การใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยปรับให้เข้ากับสถาบันในประเทศไทย”³

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของท่านศาสตราจารย์ดร.อมร รักษาสัตย์ ที่มีความเห็นว่า สภาพปัญหาสังคมไทยมีการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมือง และด้วยกระบวนการที่ใช้บังคับต่างมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถบังคับได้ผลจริงจัง จึงเสนอให้มีมาตรการที่จะนำนักการเมืองที่ทุจริตมาลงโทษ โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีศาลสูงเพื่อพิจารณานักการเมืองเป็นกรณีพิเศษ ดังเช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส 1958 เรียกว่า “Haute Cour de Justice”⁴

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าประเทศไทยควรใช้มาตรการใดหรือกระบวนการใดเพื่อตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาสตราจารย์ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความเห็นว่า การใช้องค์กรทางการเมืองพิจารณาคดีล้วนๆอย่างที่ปรากฏในระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา ก็คงไม่ได้ผลในประเทศไทยเพราะเป็นกระบวนการให้สมาชิก

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2548), น.30

³ ออมร จันทรมานูญณ์, “รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรมานูญณ์,” (กรุงเทพมหานคร:สถาบันนโยบายศึกษา), น. 19-21

⁴ ออมร รักษาสัตย์, “การยึดทรัพย์นักการเมืองจากทัศนะการเมืองและรัฐศาสตร์,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ (23 มิถุนายน 2536)

รัฐสภาควบคุมกันเองโดยการขับจากสมาชิกภาพที่มีมาตลอดในรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับเองก็ไม่เคยได้ใช้เลย ซึ่งหากใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกระบวนการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยระบบอิมพีชเมนต์นี้อีก นอกจากนั้นระบบที่ว่านี้ก็ได้ให้ความสำคัญกับความผิดทางอาญาที่ถูกกระทำเองเลย แต่เป็นระบบการพิจารณาความผิดการเมืองอย่างเดียว ซึ่งท่านได้เสนอการใช้ ระบบศาลพิเศษและควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ป เป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵

จากแนวคิดข้างต้นรวมถึงแนวคิดการใช้ระบบการขับออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ เป็นผลให้ประเทศไทยได้นำระบบการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment) มาใช้ใน ประเทศไทย ซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปีพุทธศักราช 2540 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ระบบการขับออกจากตำแหน่งนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถามการตรวจสอบทรัพย์สิน หรือการลงโทษทางอาญามีความเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิมโดยระบบการตรวจสอบใหม่ที่สร้างขึ้นนี้เป็นทั้งการผสมผสานของเดิม (ป.ป.ป.) ที่มีอยู่ กับของใหม่ (วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง) ให้เข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืน อาจกล่าวได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ที่ประเทศไทยเรามีได้ลอกเลียนมาจากอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบศาลพิเศษแบบฝรั่งเศส ยิ่งเมื่อรวมกับการให้ประชาชนจำนวน 50,000 คน (ซึ่งนำต้นแบบมาจาก สวิตเซอร์แลนด์) สามารถเข้าชื่อเพื่อขับผู้แทนออกจากตำแหน่งได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้น ซึ่งถือเป็นพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยอีกก้าวหนึ่ง

ทั้งนี้เมื่อพิจารณากระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ว่าด้วยการถอดถอนหรือขับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งปรากฏได้ว่า เมื่อครั้งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ช่วงก่อนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ ได้มีแนวคิดที่จะเสนอให้เพิ่มจำนวนประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” (รายงานการวิจัยเพื่อการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), น.31-34

จำนวนมากกว่าห้าหมื่นคน แต่มีผู้แย้งว่าไม่จำเป็นเนื่องจากการเข้าชื่อดังกล่าว เป็นเพียงการร้องขอให้พิจารณาเท่านั้น ไม่ใช่การให้ถอดถอน⁶

ในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีสมาชิกแปรญัตติให้ตัดข้อความที่ว่า “หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน” และความในวรรคสองออก ให้เหตุผลว่าประชาชนโดยเฉพาะผู้อยู่ในชนบทไม่อาจทราบพฤติการณ์ต่าง ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงอาจมีผู้ชี้ไปในทางมิชอบ และอาจจะต้องรับผิดชอบทางอาญา หากข้อความดังกล่าวเป็นเท็จ และการนำความเท็จไปกล่าวหาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้ดำรงตำแหน่งในการยุติธรรมนั้น ก็อาจทำให้มัวหมองแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งในกรณีนี้ ควรให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนั้น ในทางปฏิบัติที่ลงชื่อร่วมมักถูกปิดบังชื่อเท็จจริง

ในประเด็นนี้ กรรมการชี้แจงว่าหลักการใหญ่ของรัฐธรรมนูญก็เพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองไม่ใช่เฉพาะในวันเลือกตั้งเท่านั้นการกล่าวหาเลือนลอยคงทำไม่ได้ เนื่องจากจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเข้าชื่อร้องขอ เป็นการกลั่นกรองไม่ให้มีการเข้าชื่อโดยไม่ทราบถึงสาระต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในคำกล่าวหา และมีกระบวนการตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิชอบแห่งชาติ⁷

2) บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการขับออกจากตำแหน่ง

ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกแปรญัตติเสนอว่า การขับออกจากตำแหน่งออกจากตำแหน่งเป็นส่วนที่สำคัญมาก จึงควรจัดลำดับข้อความและมาตราเสียใหม่ให้เข้าใจง่าย โดยตั้งชื่อส่วนที่ 3 นี้ใหม่ว่า “การสรรหาการแต่งตั้ง และการถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ” และจัดเรื่องเดียวกันไว้ใหม่ในมาตราเดียวกัน เช่น เรื่องคุณสมบัติและข้อห้ามต่าง ๆ กระบวนการสรรหาและเลือกประธานเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทน พฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และควรกำหนดความหมายของเจ้าหน้าที่ระดับสูงโดยเรียกชื่อของตำแหน่งมาให้ชัดเจน ไม่ต้องแบ่งเป็นสองวรรค นอกจากนั้น ยังมีสมาชิกแปรญัตติเสนอให้ตัดคำว่า “ต่อไป

⁶ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) น. 482

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 483

ในทาง” หรือ “ส่อว่า” ออกทั้งหมด หรือเสนอให้ตัดคำว่า “อัยการสูงสุด” ออกจากผู้ที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามวรรคแรก

ที่ประชุมพิจารณาแล้ว เห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการการเสนอ แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคแรก โดยเพิ่มคำว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญ” ต่อจากคำว่า “ประธานศาลฎีกา” และแก้ไขคำว่า “รัฐสภา” เป็นวุฒิสภา⁸

ตามบทบัญญัติมาตรา^๙นี้จึงหมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการขับออกจากตำแหน่งได้แก่

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา
- 5) ประธานศาลฎีกา
- 6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 8) อัยการสูงสุด
- 9) กรรมการการเลือกตั้ง
- 10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 13) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ
- 14) พนักงานอัยการ
- 15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 จำกัดคำนิยาม หมายความว่า “ผู้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรง

⁸ เฟื่องอ้าง, น.481

ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วสามารถจำแนกกลุ่มบุคคลซึ่งมีตำแหน่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอน ซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองเพียง 4 กลุ่ม เท่านั้นที่อยู่ภายใต้ระบบการถอดถอนนี้ นั่นก็คือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติมาตรา 303⁹ แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สำคัญและเป็นหลักของการขับออกจากตำแหน่งส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบการถอดถอนนี้

ดังนั้นหากจะสรุปถึงกลุ่มบุคคลที่สามารถถูกขับออกจากตำแหน่งตาม มาตรา 303 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงสามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

(2) กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหารและรองอัยการสูงสุด

⁹ มาตรา 303 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดซึ่งกฎหมาย ป.ป.ช. ขยายความว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการ พลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกาศรัฐธรรมนูญว่าด้วย ป.ป.ช. บัญญัติให้มีคนถึง 4 กลุ่ม ที่จะถูกขับออกจากตำแหน่งได้ นับว่าเป็นการบัญญัติบุคคลที่จะถูกขับออกจากตำแหน่งค่อนข้างกว้างขวางมาก กว้างกว่าประเทศเยอรมนี ที่ให้ขับออกจากตำแหน่งได้เฉพาะประธานาธิบดีและผู้พิพากษา รวมทั้งยังกว้างกว่าประเทศฝรั่งเศสที่ให้ขับออกจากตำแหน่งได้เฉพาะประธานาธิบดีและรัฐมนตรีเท่านั้น

หากพิจารณาในแง่นี้จะพบว่าการบัญญัติกลุ่มที่ 1-3 ไว้ในระบบกฎหมายไทยน่าจะเป็นสิ่งที่รับได้และสอดคล้องกับแนวทางของนานาชาติรอบประเทศ แต่ส่วนกลุ่มที่ 4 ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ถือว่ามีความแตกต่างและไม่ปรากฏให้เห็นในต่างประเทศ

3) เหตุแห่งการขับออกจากตำแหน่งที่เป็นฐานความผิด

การขับออกจากตำแหน่งที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ในต่างประเทศ เรียกว่า “อิมพีชเมนต์” (Impeachment) ซึ่งการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่งนั้น จะต้องเป็นเหตุใดเหตุหนึ่งใน 5 สาเหตุดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ

1. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
2. ส่อทุจริตต่อหน้าที่
3. ส่อกระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อกระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากเหตุแห่งการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่งข้างต้น พออธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

(1) พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จำกัดคำนิยามของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

คำว่า “ผิดปกติ” ไม่มีการบัญญัติไว้ว่ามีความหมายอย่างไร แต่น่าจะหมายความว่า ไม่ตรงกับความจริงหรือต่างไปจากธรรมดาที่ควรจะเป็น

ดังนั้น จึงมีความหมายว่า มีพฤติการณ์หรือการกระทำที่มีทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นเงินทอง หรือสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์จำนวนมากต่างไปจากธรรมดาที่ควรจะเป็นสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงที่รับราชการได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งหน้าที่ หรือผู้ที่มีหนี้สินจำนวนมากเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งระดับสูงหนี้สินได้ลดลงมากผิดปกติ

(2) การกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามคำนิยามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ทำให้ตนเองมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

คำว่า “โดยทุจริต” ตามมาตรา 1 (1) บทนิยามประมวลกฎหมายอาญา หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

โดยคำว่า “ทุจริต” มีความหมายที่เรียกกันทั่วไปว่า “การคอร์รัปชัน” (corruption) ซึ่งหมายถึง การกระทำลักษณะทุกอย่างที่มีขอบ หรือเป็นการกระทำที่เป็นประโยชน์ส่วนตน โดยใช้อำนาจรวมทั้งอิทธิพลตามตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่มีอยู่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ และหมายความรวมถึงการรับสินบนด้วย

พจนานุกรมแบล็ค ลอว์ (Black Law Dictionary) ให้ความหมายคำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่เลวและฉ้อโกง มีเจตนาหลักเล็งกฎหมาย รวมทั้งกระทำการขัดต่อหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น รวมถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่

ประชาชนเชื่อใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยรับหรือยอมรับประโยชน์เพื่อตนเองและผู้อื่น¹⁰

(3) การกระทำที่ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำว่า “กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ไม่ได้บัญญัติคำนิยามไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แต่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดไว้ใน หมวด 2 ซึ่งเป็นความผิดดังต่อไปนี้

(3.1) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (มาตรา 147)

(3.2) ความผิดฐานเจ้าพนักงานกรโชกทรัพย์ (มาตรา 148)

(3.3) ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับหรือยอมจะรับสินบน (มาตรา 149)

(3.4) ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการ โดยเห็นแก่สินบนที่เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ก่อน(มาตรา 150)

(3.5) ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (มาตรา 151)

(3.6) ความผิดฐานเจ้าพนักงานหาประโยชน์จากกิจการในหน้าที่ (มาตรา 152)

(3.7) ความผิดฐานเจ้าพนักงานจ่ายทรัพย์เกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์ตน (มาตรา 153)

(3.8) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตในการเรียกเก็บรายได้ (มาตรา 154)

(3.9) ความผิดฐานเจ้าพนักงานช่วยเหลือบุคคลเสียภาษี (มาตรา 154 ความผิดที่ 2)

(3.10) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตในการกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้า (มาตรา 155)

(3.11) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตช่วยเหลือเกี่ยวกับการบัญชี (มาตรา 156)

(3.12) ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา 157)

(3.13) ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา 157 ความผิดที่ 2)

(3.14) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำอันตรายทรัพย์หรือเอกสารในปกครอง (มาตรา 158)

¹⁰ Black Law Dictionary, 4 ed ,S.V.”Corruption”

(3.15) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำอันตราตราหรือเครื่องหมายที่ประทับที่ทรัพย์สินหรือเอกสาร (มาตรา 159)

(3.16) ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้ดวงตราหรือรอยตราโดยมิชอบ (มาตรา 160)

(3.17) ความผิดฐานเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร (มาตรา 161)

(3.18) ความผิดฐานเจ้าพนักงานรับรองเอกสารเป็นเท็จ (มาตรา 162)

(3.19) ความผิดฐานเจ้าพนักงานเปิดจดหมายหรือโทรเลขของผู้อื่น (มาตรา 163 (1))

(3.20) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำอันตราตราจดหมายหรือโทรเลข (มาตรา 163 (2))

(3.21) ความผิดฐานเจ้าพนักงานกักจดหมายหรือโทรเลขของผู้อื่น (มาตรา 163 (3))

(3.22) ความผิดฐานเจ้าพนักงานเปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ โทรเลขหรือโทรศัพท (มาตรา 163 (4))

(3.23) ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับในราชการ (มาตรา 164)

(3.24) ความผิดฐานเจ้าพนักงานป้องกันหรือขัดขวางการปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 165)

(3.25) ความผิดฐานเจ้าพนักงานละทิ้งงานกรณีธรรมดา (มาตรา 166 วรรคแรก) และความผิดฐานเจ้าพนักงานละทิ้งงานกรณีพิเศษ (มาตรา 166 วรรคสอง)

(4) การกระทำที่ถือว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีบัญญัติความผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 3 หมวด 2 ตั้งแต่ มาตรา 200 ถึงมาตรา 206 รวม 6 มาตรา ดังนี้

(4.1) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมช่วยผู้อื่นไม่ให้ต้องโทษ (มาตรา 200 วรรคแรก)

(4.2) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมแก้งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ (มาตรา 200 วรรคสอง)

(4.3) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมเรียกรับหรือยอมจะรับสินบน (มาตรา 201)

(4.4) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ก่อน (มาตรา 202)

(4.5) ความผิดฐานป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (มาตรา 203)

(4.6) ความผิดฐานทำให้ผู้ถูกคุมขังหลบหนี (มาตรา 204)

(4.7) ความผิดฐานทำให้ผู้ถูกคุมขังหลบหนีโดยประมาท (มาตรา 205)

(5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ใช้คำว่า “ส่อว่าจงใจ” ซึ่งหมายถึงความพยายามหรือตั้งใจที่จะใช้อำนาจที่ได้จากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ กระทำความผิดหรือปฏิบัติหน้าที่ อันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยเจตนา ทั้งนี้เพื่อลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่เคารพกฎหมายและใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งถือบทยบัญญัตินี้ได้ใช้องค์ประกอบของการกระทำความผิดของกฎหมายอาญาและหลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญผสมผสานเข้าด้วยกันในการออกบทบัญญัติการกระทำความผิดฐานนี้ไว้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นประการสำคัญ

4) ผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติมาตรา 304¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงกำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง ไว้อยู่ 3 กลุ่ม ได้แก่

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด กล่าวคือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 125 คน หรือ
- (2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

¹¹ มาตรา 304 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ขับบุคคลออกจากตำแหน่งได้ โดยคำร้องขอต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

(3) สมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอขับสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งด้วยตนเอง

ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอให้ขับสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา คือจำนวน 50 คน จากจำนวนเต็ม 200 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ขับสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

5) วิธีการเข้าชื่อร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการเข้าชื่อร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่งในขั้นตอนแรกต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 105¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และต้องไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 106 แห่งรัฐธรรมนูญด้วย

ซึ่งเมื่อนำพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 60 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การเข้าชื่อร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่งโดยประชาชนจะต้องดำเนินการ ได้ดังนี้

(1) การเข้าชื่อร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง ประชาชนผู้ร้องหากประสงค์ขอให้มีการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกิน 100 คน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

¹² มาตรา 105 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง

มาตรา 23 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 จำกัดสิทธิผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทำให้เสียสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติขับบุคคลออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ โดยวิธีการที่กฎหมายกำหนด ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อ¹³

(2) คำร้องขอต้องทำเป็นหนังสือ

การร้องขอและการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้การร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจนและต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้อ ๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร และเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายใน 180 วันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

(3) การตรวจสอบคำร้องขอ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามคำร้องขอและการยื่นคำร้องขอหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

¹³ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา ก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ

ให้ผู้ร้องขอและผู้ริเริ่มดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กรณีหากพบว่าการเข้าชื่อร้องขอโดยไม่มีเหตุที่จะขับออกจากตำแหน่งมาตรา 124 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติ ว่า “ผู้ใดเป็นผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามมาตรา 60 หรือยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 66 หรือยื่นคำกล่าวหาตามมาตรา 84 รู้ว่าไม่มีเหตุที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือรู้ว่าไม่มีพฤติการณ์ว่าบุคคลร่ำรวยผิดปกติ หรือรู้ว่าไม่มีการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น การกระทำการกล่าวหาเท็จ หรือแสดงพยานหลักฐานเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ถือว่าบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดด้วย”

(4) การส่งคำร้องขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอ และดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงหากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

คำว่า “การไต่สวน” คือ กระบวนการเสาะหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ที่ถูกกล่าวหา นั้น มีมูลความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ การไต่สวนนี้ก็เพื่อจะไปดำเนินคดีทางอาญาในกรณีพบว่ามีมูลความผิด ซึ่งจะดำเนินการทางอาญา ดำเนินการวินัย ดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวน

(5) การรายงานผลการสอบสวนต่อวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้ง

ระบุเหตุแห่งการนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติและให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการพิจารณาลงมติและอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป

6) การพิจารณาและผลตัดสิน

กระบวนการพิจารณาและการตัดสินความผิดสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

(1) การประชุมพิจารณาเพื่อลงมติให้มีการขับออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณากรณิดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(2) การออกเสียงลงคะแนนและผลการลงมติ

สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติให้ถอดถอน(ขับ)ผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ใดถูกถอดถอน(ขับ)ออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

มติของวุฒิสภานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ขับบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน(ขับ)ผู้ใดแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งมติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ถูกถอดถอนรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี เมื่อประมวลภาพตามข้อบังคับของมาตรา 303, 304, 305, 306 และ 185, 186 แล้ว อาจเขียนเป็นแผนผังกระบวนการดังนี้

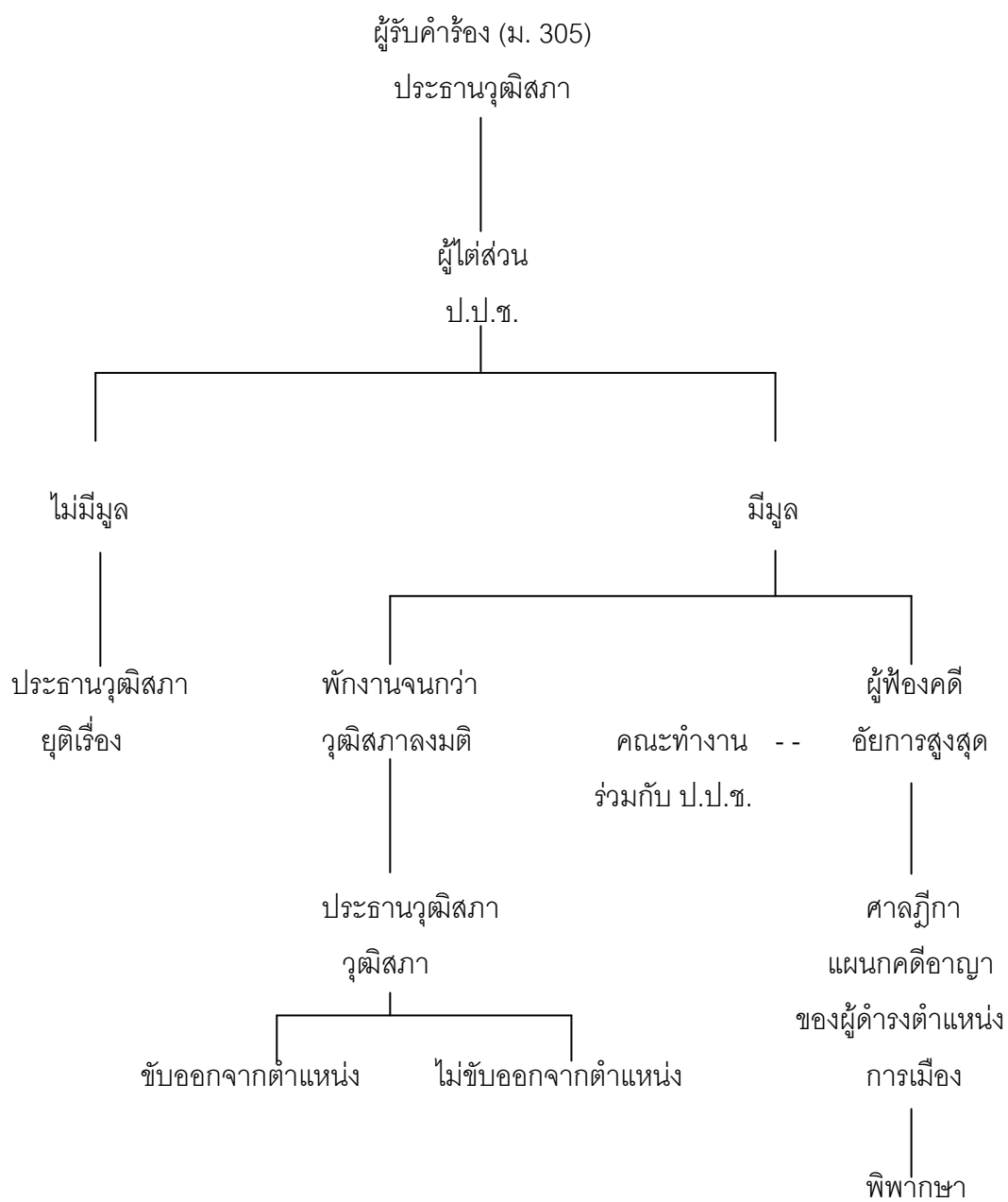
ตารางที่ 6

กระบวนการขับออกจากตำแหน่งตาม มาตรา 303 – 306 และมาตรา 185 – 186
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540¹⁴

ผู้ร้องตาม (ม. 304 ว.1)	ผู้ถูกร้อง (ม. 303)	ฐานความผิด (ม. 303)
-ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน -สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งในสี่	-นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี -สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร -สมาชิกวุฒิสภา -ประธานศาลฎีกา -ประธานศาลรัฐธรรมนูญ -ประธานศาลปกครองสูงสุด -อัยการสูงสุด -กรรมการการเลือกตั้ง -ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา -ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ -กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน -ผู้พิพากษาหรือตุลาการ -พนักงานอัยการ -ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง	- มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ - ส่อทุจริตต่อหน้าที่ - ส่อกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการ - ส่อกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม - ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

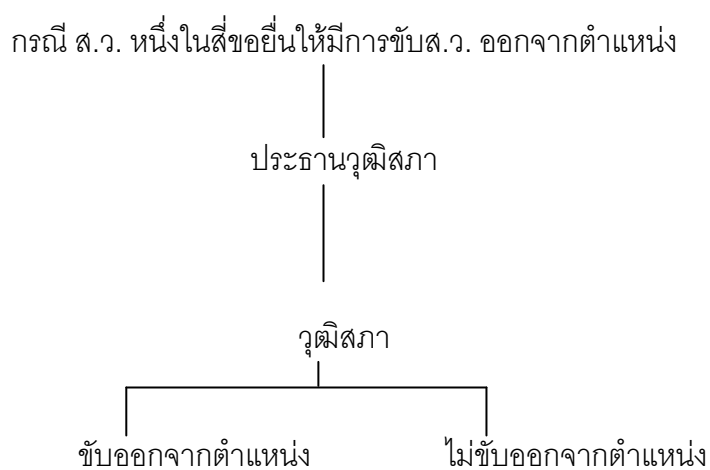
¹⁴ อมร รักษาสัตย์ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) น.210

ภาพที่2
แผนผังกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง



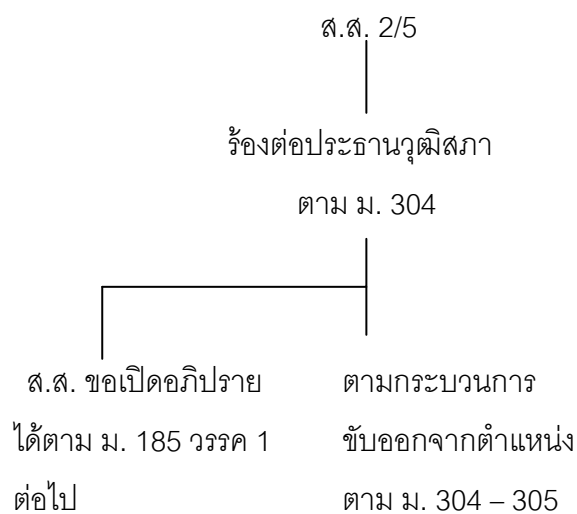
ภาพที่ 3

แผนผังกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง กรณีมีผู้ร้องตาม
ม. 304 ว.2 ฐานความผิดตาม ม. 303



ภาพที่ 4

แผนผังกระบวนการขับออกจากตำแหน่งผู้ร้องตาม
ม.185 ฐานความผิดตาม ม. 303



5.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) กลุ่มนายทหารที่ทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 แทนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านการแปรรูป (การเสนอความคิดเห็นและขอแก้ไขเพิ่มเติม) จากนั้นจึงแจกจ่ายเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วประเทศ เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและต่อต้านจากหลายฝ่ายในเรื่องของขั้นตอนการร่างและเนื้อหา ประเด็นการวิจารณ์หลักอยู่ที่การขาดความมีส่วนร่วมจากประชาชนในการร่าง การที่ คมช. ผูกขาดการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การแก้ไขสมาชิกวุฒิสภาเกือบครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง การลดความมั่นคงของฝ่ายบริหารและระบบพรรคการเมือง การลดขนาดของสภาผู้แทนราษฎร การเพิ่มอำนาจของฝ่ายทหารและฝ่ายข้าราชการ และการนิรโทษกรรมผู้ที่เกี่ยวข้องรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ ดังนั้นจากข้อถกเถียงและข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม จึงส่งผลให้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2550 จะต้องขอเสียงประชาชนเพื่อลงประชามติรับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงถือว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ผ่านการลงประชามติจากประชาชน”

หลังจากที่การออกเสียงประชามติรับรองกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ามีผู้เห็นชอบ 57.81% จากผู้ไปใช้สิทธิ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือได้ว่ามีบทบัญญัติและประเด็นที่สำคัญหลายประการที่น่าสนใจและมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะเหตุที่สามารถใช้ร้องขอให้มีการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ได้แก่ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เมื่อพิจารณาเหตุที่สามารถใช้ร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่งแล้วรัฐธรรมนูญ 2550 ก็มีได้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเหตุในการขับออกจากตำแหน่งคล้ายคลึงกันเกือบทุกประการเว้นแต่ ในกรณีที่มีการเพิ่มเหตุไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไปอีกหนึ่งข้อซึ่งอาจเป็นผลจากช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 สังคมไทยมีการกล่าวถึงเรื่องจริยธรรมทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถสรุปประเด็นที่เหมือนกันและแตกต่างกันได้ดังต่อไปนี้

1)บุคคลซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการขับออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270¹⁵ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นถอดถอนหรือสามารถขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งข้าราชการทางการเมืองและข้าราชการประจำบางตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งมีต่อไปนี้

- 1.นายกรัฐมนตรี
- 2.รัฐมนตรี
- 3.สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹⁵ มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภา มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- 4.สมาชิกวุฒิสภา
- 5.ประธานศาลฎีกา
- 6.ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 7.ประธานศาลปกครองสูงสุด
- 8.อัยการสูงสุด
- 9.ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 10.กรรมการการเลือกตั้ง
- 11.ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- 12.กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 13.ผู้พิพากษาหรือตุลาการ
- 14.พนักงานอัยการ
- 15.ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ซึ่งหากกล่าวโดยสรุปก็คือรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 สามารถใช้กระบวนการการขับออกจากตำแหน่งผู้ใช้อำนาจหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ 6 สาขา¹⁶

- 1.สาขานิติบัญญัติ
- 2.สาขาบริหาร
- 3.สาขาตุลาการ
- 4.ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- 5.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6.ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการหรือกรรมการผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2) เหตุแห่งการขับออกจากตำแหน่งที่เป็นฐานความผิด

จากการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 มาก

¹⁶ คณิน บุญสุวรรณ, การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “20,000 คน 20,000 รายชื่อ ถอดถอนนักการเมืองได้จริงหรือ?” เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2550 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

นัก ซึ่งเหตุที่สามารถใช้ร้องขอให้การขับออกจากตำแหน่งจากตำแหน่ง ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมความผิดบางประการ ได้แก่

1. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่า

ฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

สังเกตได้ว่าการเพิ่มเหตุแห่งการขับออกจากตำแหน่งไปอีกหนึ่งประเด็นคือ “ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” เนื่องจากสภาร่างฯ เห็นว่า ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่สามารถดำเนินการและเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้ช่องว่างของกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวกโดยไม่คำนึงถึงจริยธรรมของการเป็นผู้นำและความสำนึกที่ดีต่อตำแหน่งหน้าที่จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเอาไว้

3) ผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง

ผู้ที่มีสิทธิร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 171¹⁷ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในสภา

¹⁷ มาตรา 271 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติ ตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอ ดังกล่าวต้อง ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนทั้งหมดในวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร่วมขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดผู้หนึ่งออกจากตำแหน่งได้

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้มีการขับผู้ใดออกจากตำแหน่ง ประธานวุฒิสภาต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไต่สวน หลังการไต่สวนแล้วเสร็จ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใด มีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรด้วย ตามมาตรา 172

ในกรณีถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาโดยเร็วเพื่อมีมติถอดถอนผู้นั้นจากตำแหน่ง¹⁸

สำหรับกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด ผู้ที่มีสิทธิร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 171 ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน นั้นเห็นได้ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีการปรับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จาก 50,000 คนเป็น จำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน โดยคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นเห็นว่าจำนวน 50,000 เป็นจำนวนสูงเกินไป ซึ่งคณะกรรมการบางท่านเห็นว่าควรปรับเหลือ 10,000 และที่น้อยที่สุดเสนอให้ปรับเหลือแค่ 5,000 ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้ปรับเป็น 20,000 คน เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อบุคคลอื่น¹⁹

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน บุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164

¹⁸ มาตรา 273 เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 272 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว

¹⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2550 วันที่ 25 มิถุนายน 2550

4) การพิจารณาและผลของการขับออกจากตำแหน่ง

การออกเสียงลงคะแนนของวุฒิสภากะทำโดยลงคะแนนลับ สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียง มติให้ถอดถอนถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ตามบทบัญญัติมาตรา 174²⁰ ซึ่งผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับ ราชการเป็นเวลาห้าปี มติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²¹

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

ส่วนประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการขับออกจากตำแหน่งเช่นกระบวนการขับออกจากตำแหน่งกับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำก็ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อย่างใด

²⁰ มาตรา 274 สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

²¹ มาตรา 274 วรรคสอง “ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี”

5.1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ พุทธศักราช 2542

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาตราขึ้นเพื่อรองรับกระบวนการการขับออกจากตำแหน่ง ซึ่งจากบทแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีช่องว่างและอุปสรรคบางประการที่ขัดขวางมิให้การใช้อำนาจของประชาชนตามกระบวนการดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นกระบวนการเข้าชื่อร้องขอของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การจัดทำคำร้อง การอำนวยความสะดวกของฝ่ายรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเข้าชื่อร้องขอ รวมทั้งขั้นตอนของวุฒิสภาในการพิจารณาคำร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ยื่นมาเพื่อให้มีการขับออกจากตำแหน่ง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ หากยังคงปล่อยให้เป็นตามสภาพการณ์ของสังคมและบทกฎหมายที่มีอยู่ อาจนำมาซึ่งความล้มเหลวของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรประชาชนได้

เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงตามกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะมีความเกี่ยวข้องกับการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) บางส่วน เช่น หลักเกณฑ์การเข้าชื่อ และรูปแบบการยื่นคำร้อง เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีลักษณะการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) แต่เพียงอย่างเดียว โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) หลักเกณฑ์การเข้าชื่อขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง

ในกรณีประชาชนร้องขอให้มีการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน (ปัจจุบันลดจำนวนเหลือสองหมื่นคน) ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ”

2) รูปแบบของหนังสือของการเข้าชื่อเพื่อยื่นขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติมาตรา 61 บัญญัติว่า “การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59 และมาตรา 60 ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐาน

อื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เป็นข้อ ๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐาน หรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา”

3) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แท้จริงแล้วอำนาจของการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งยังเป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่ง ป.ป.ช. จะเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะพนักงานสอบสวนกล่าวคือตรวจสอบ ว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลหรือไม่หากไม่มีมูลเรื่องก็ตกไป แต่ถ้าหากข้อกล่าวหาที่มีมูลก็ต้องส่งเรื่องไปยังวุฒิสภาและยังเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ นอกจากนี้จะต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปด้วย²²

ดังนั้นหากกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.)ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังวุฒิสภา
- (2) ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด
- (3) ดำเนินการฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานที่ ป.ป.ช. ยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้

เห็นว่ารายงานที่ ป.ป.ช. ยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยเฉพาะบทบัญญัติใน

²² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.)กับการตรวจสอบอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ.(กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา ,2547)น.58

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall) ในการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าว อยู่หลายประการ ทั้งในแง่ของการตีความเพื่อผลในทางปฏิบัติและนิติวิธีในการบัญญัติความของกฎหมาย อาทิ

(1) การเข้าชื่อของประชาชนเพื่อร้องขอให้ขับบุคคลออกจากตำแหน่งมีความจำเป็น อย่างไรจึงต้องกำหนดให้มี “ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ” และเหตุใดจึงกำหนดจำนวนขั้นสูงของผู้ริเริ่ม รวบรวมรายชื่อไว้โดยมิได้จำกัดจำนวนขั้นต่ำไว้

(2) “ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ” กับ “ผู้ร้องขอ” ดังที่บัญญัติในมาตรา 61 และมาตรา 63 วรรคสองนั้น มีนัยสำคัญอย่างไร ซึ่งควรมีการอธิบายหรือนิยามให้เข้าใจมากกว่านี้

5.1.4 กรณีศึกษาการใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่งกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทย

จากการศึกษากระบวนการขับออกจากตำแหน่งกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเฉพาะส่วนภาคประชาชนเป็นผู้ริเริ่มในกระบวนการขับออกจากตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 303-307 การเข้าชื่อเพื่อขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงออกจากตำแหน่ง นับตั้งแต่ปี 2541-2551 ยังไม่มีกรณีใดประสบความสำเร็จ รายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

(1) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับนายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข ออกจากตำแหน่ง ในปี 2542 กรณีทุจริตยา โดยเครือข่าย 30 องค์การพัฒนาเอกชน ดำเนินการยื่นถอดถอนเป็นกรณีแรกก่อนมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542

ถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์แรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่ประชาชนเข้าชื่อเพื่อขับผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การขับออกจาก ตำแหน่งครั้งนี้เกิดจากการที่นางรสนา โตสิตระกูล และคณะ ได้รวบรวมรายชื่อประชาชนได้ถึง 52,554 คน เพื่อยื่นขับนายรักเกียรติ สุขธนะ อดีต รมต.กระทรวงสาธารณสุข และพวกรวม 3 คน ออกจากตำแหน่ง ในข้อหาทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ แต่นายรักเกียรติ ยังไม่ทันถูกวุฒิสภา ลงมติขับออกจากตำแหน่งกลับไปถูกคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองเสียก่อน ซึ่งส่งผลให้นายรักเกียรติถูกลงโทษด้วยการจำคุก และถูกตามยึดทรัพย์²³ เป็นผลตามมา

(2) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 4 คน ออกจากตำแหน่งโดย พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ แต่ก็ไม่สำเร็จเพราะจากการตรวจสอบจำนวนรายชื่อดังกล่าวที่เข้าชื่อยื่นถอดถอนกลับมีรายชื่อคนที่เสียชีวิตไปแล้วปะปนกัน

(3) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับนายชวน หลีกภัย นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ ออกจากตำแหน่งกรรณีกองทุนผ้าป่าช่วยชาติ โดยนายทองก้อน วงศ์สมุทร ศิษย์หลวงตามหาบัว

(4) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลีออกจากตำแหน่ง กรณียัดแม่ข่ายเกมแร็กนาร์็อค โดยผู้เล่นเกมออนไลน์

(5) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับคณะกรรมการการศึกษาพื้นฐาน(สพฐ)ออกจากตำแหน่ง กรณียกโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยสมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยม

(6) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับอธิบดีกรมวิชาการเกษตรออกจากตำแหน่ง กรณียุจริตกล้วยาง โดยสมาคมสหพันธ์ชาวสวนยาง

(7) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง กรณียุจริตการเลือกตั้งโดยเครือข่ายพันธมิตรอารยะขัดขืนจังหวัดสงขลา

(8) การเข้าชื่อเพื่อให้มีการขับนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งโดยองค์การนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรณียุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรี ในการขายหุ้นบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด ซึ่งเป็นกิจการที่ได้สัมปทานจากรัฐให้กับกองทุนเทมาเส็กของประเทศสิงคโปร์

(9)การเข้าชื่อเพื่อยื่นให้มีการขับนายไชยา สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกจากตำแหน่ง กรณียกเกี่ยวกับการทำข้อตกลงCLYA ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับผู้ป่วยและแพทย์ส่วนใหญ่เป็นอย่างมากจนนำไปสู่การรวบรวมรายชื่อเพื่อให้มีการขับออกจากตำแหน่งตามมา

²³เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 782 วันที่ วันศุกร์ที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2549

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีนักการเมืองระดับรัฐมนตรี มีเพียงกรณีเดียว คือนายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ โดยเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชัน หลังจากที่ไม่สามารถใช้กลไก 50,000 รายชื่อ ในการตรวจสอบเพื่อถอดถอนนายรักเกียรติ จึงได้ใช้ช่องทางการกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542เป็นผลตามมา

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนผ่านคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่เป็นการความผิดทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช.2542(พ.ร.บ.ปปช.) มาตรา59²⁴ เพื่อให้พิจารณานำข้อกล่าวหาดังกล่าวส่งต่อไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง หากพบว่ามีความผิดจริงตามข้อกล่าวหา จะนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา และนำไปสู่การพิจารณาเพื่อลงโทษโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีที่เป็นการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ประชาชนสามารถเป็นผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพุทธศักราช 2542 มาตรา 75,76²⁵

²⁴มาตรา 59 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้า ชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา58 ออกจากตำแหน่งได้ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

²⁵มาตรา 75 ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องที่กล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สอบสวนข้อเท็จจริงและมีมติเป็นเอกฉันท์ว่านายรักเกียรติ สุขธนะ ร่ำรวยผิดปกติ เป็นเงิน 233.8 ล้านบาท และได้ส่งคดีไปยังอัยการสูงสุดเพื่อส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อศาลฎีกาพิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินของนายรักเกียรติ 233.8 ล้านบาท ให้ตกเป็นของแผ่นดินเมื่อ 19 กันยายน 2546 ซึ่งในการสืบสวนคดีร่ำรวยผิดปกติของนายรักเกียรติในครั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังได้พบข้อเท็จจริงเพิ่มอีกว่า นายรักเกียรติได้รับสินบนจำนวน 5 ล้านบาท จากบริษัทไทยนครพัฒนา จำกัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีทุจริตยาในกระทรวงสาธารณสุข จึงมีมติสั่งฟ้องไปอัยการสูงสุดไปอีกหนึ่งคดี และอัยการสูงสุดได้ส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนกระทั่งศาลฎีกา ได้มีคำสั่งจำคุกนายรักเกียรติ สุขธนะ เป็นเวลา 15 ปี เมื่อ 28 ตุลาคม 2546

นอกจากนายรักเกียรติ สุขธนะแล้ว นายจิรายุ จรัสเสถียร ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข ก็ถูกศาลฎีกา ตัดสินจำคุก 6 ปี ในข้อหาการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการดำรงตำแหน่งกรณีทุจริตยาเช่นกัน²⁶

วหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี

มาตรา 76 คำกล่าวหาตามมาตรา 75 อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ

²⁶ สำนักงานข่าว INN. สืบค้นเมื่อ วันที่ 23 ธันวาคม 2551 จาก http://www.innnews.co.th/innexc/t/dec49_v20/p16.php

5.2 การปลดออกจากตำแหน่งหรือวิธีการรีคอล(Recall)ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

5.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

การปลดออกจากตำแหน่งหรือระบบรีคอล(Recall)ถือกำเนิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 286²⁷ โดยบทบัญญัติในมาตรา 286 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ให้โอกาสแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงในระดับท้องถิ่น โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ๆ จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ หากเห็นว่าผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติต่อไป

ซึ่งมุมมองนักวิชาการเห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา 286 มีไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถปลดผู้แทนของตนออกจากตำแหน่ง ได้ ซึ่งไม่ใช่วิธีการขับออกจากตำแหน่งโดยการฟ้องร้องเพื่อให้วุฒิสภาตัดสิน หรือ ที่เรียกว่า “ระบบการถอดถอนแบบอิมพีชเมนต์” แต่อย่างใด ซึ่งการปลดออกจากตำแหน่งเป็นลักษณะการลงคะแนนเสียงให้หมดวาระซึ่งนิยมกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศในแถบยุโรปในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะการปลดออกจากตำแหน่งมีลักษณะคล้ายกับการเลือกตั้งแต่มีเป้าหมายเพื่อจะเอาตัวแทนออก แต่ปัญหาก็คือประชาชนยังขาดความเข้มแข็งประกอบกับขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว เพราะบทบัญญัตินี้รัฐธรรมนูญอยากให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

²⁷ มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลง คะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

ตรวจสอบแต่กลับตั้งเกณฑ์ไว้สูงมาก อีกทั้งในทางปฏิบัติจริงแทบไม่มีความเป็นไปได้เลย เพราะต้องใช้จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปเข้าชื่อกัน แล้วส่งตามกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้นหากจะปฏิบัติจริงก็เป็นเรื่องที่ยากมาก

รัฐธรรมนูญให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนเมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286)

5.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

เมื่อพิจารณาเหตุที่ประชาชนสามารถใช้ร้องขอให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง กับ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญ 2550 ก็มีได้แตกต่างกับ รัฐธรรมนูญ 2540 แต่อย่างใด โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 285²⁸ ประชาชนสามารถใช้เหตุเพื่อขอให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ได้ในกรณี ที่เห็นว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” โดยประชาชนสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งถือว่าเป็นการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการรีคอล (Recall) ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับ มาตรา 286 ใน รัฐธรรมนูญ 2540 ที่ได้วางหลักการในเรื่องนี้

นอกจากนี้ยังรวมถึงจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ก็อาศัยบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

²⁸ มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ได้กำหนดไว้ทุกประการ ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

5.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติที่ถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

จากการศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) เหตุในการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

เหตุในการที่จะมีการร้องขอให้มีการปลดสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป²⁹ ซึ่งต่างจากการร้องขอให้วุฒิสภาขับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีการระบุเหตุในการขับออกจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน เช่น มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

เหตุที่ว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” ซึ่งสามารถอาศัยเป็นเหตุในการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่งได้ โดยเป็นการอาศัยความพอใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพราะผู้ที่ลงคะแนนเสียงเพื่อชี้ชะตาสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นๆ ถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

²⁹ มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง

ดังนั้นการอาศัยเหตุที่ว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” จึงอาจเป็นข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใด อย่างหนึ่งก็ได้ หรือแม้แต่ในกรณีที่ในท้องถิ่นนั้นปรากฏการณ์การเมืองหน้าที่ใหม่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหากประชาชนในท้องถิ่นไม่อาจทนรอให้ถึงคราวสิ้นวาระของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ ประชาชนย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะเร่งให้ผู้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งก็ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้คนใหม่เข้ามาบริหารท้องถิ่น

การที่กฎหมายกำหนดเหตุในการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งไว้กว้างเช่นนี้ ย่อมทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ของตนโดยตระหนักถึงการตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นให้มากที่สุด มิฉะนั้นคนในท้องถิ่นอาจดำเนินการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งได้

2) เกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ตามบทบัญญัติมาตรา 5 วรรคแรก ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งดังนี้

2.1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2.4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

3) การร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง(มาตรา 6)

3.1) การยื่นคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

3.1.2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใด จนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

3.1.3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.1.4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

3.2) เมื่อคำร้องมีรายละเอียดครบถ้วนแล้วให้ยื่นคำร้องดังกล่าวเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย(เฉพาะ กทม.)

4)การดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย(เฉพาะ กทม.)ได้รับคำร้องขอต้องดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย(เฉพาะ กทม.)จะส่งคำร้องนั้นไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจะต้องจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งคำร้อง(มาตรา 7วรรค แรก)

และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย(เฉพาะ กทม.)ได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว หรือเมื่อครบกำหนด 30 วัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายใน 4 วัน เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป (มาตรา 7วรรค สอง)

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยจะประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกิน 90 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจะมีกระบวนการในการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งคล้ายคลึงกับการลงคะแนน

เสียงเลือกตั้ง เพียงแต่ในการออกเสียงลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งจะลงคะแนนเสียงในช่องที่ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” กับการปลดสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ที่ถูกร้องขอให้ปลดออกจากตำแหน่ง(มาตรา 8 ประกอบกับมาตรา13)

5) ผลของการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง(มาตรา 23)

การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือว่าการเข้าชื่อปลดบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเพื่อปลดบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้

ในกรณีที่มิได้มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

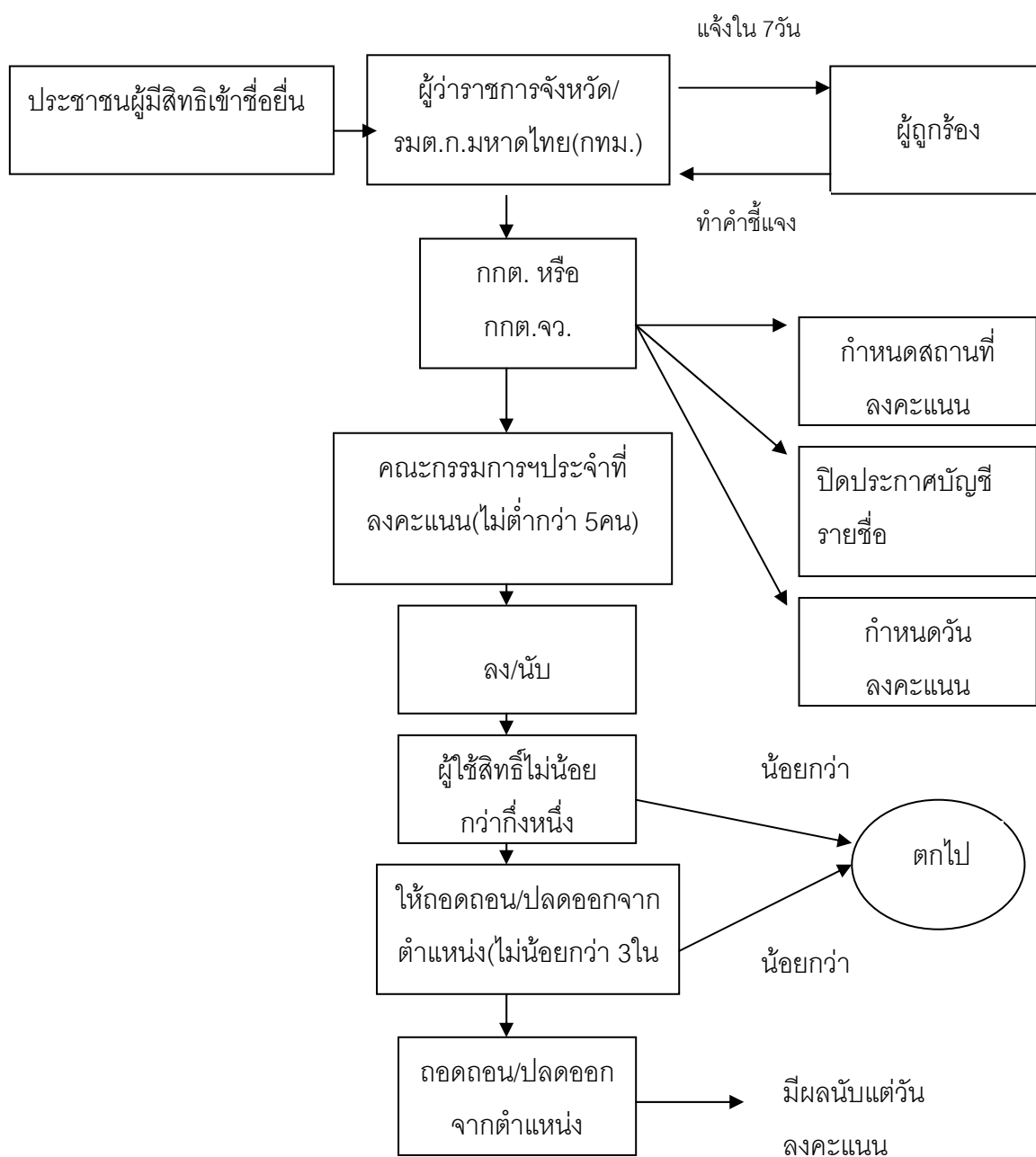
ข้อสังเกต

(1) การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้นกระทำการโดยการเสนอของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเองและประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็เป็นผู้มีสิทธิมีเสียงอย่างเต็มที่ในการปลดออกจากตำแหน่งนั่นเองด้วย ส่วนการขับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชาตินั้น แม้ประชาชนจำนวน 5 หมื่นคน หรือ 2 หมื่นคน ตามรัฐธรรมนูญฉบับ2540และ 2550 มีสิทธิเพียงร้องขอให้มีการขับออกจากตำแหน่งได้เท่านั้น เพราะผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหาจะต้องออกจากตำแหน่งหรือไม่ คือ วุฒิสภา

(2) ผลในการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งอาจทำให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งไม่มีการเลือกตั้งผู้ที่สมควรเข้าดำรงตำแหน่งแทน โดย พรบ.ฉบับนี้ประชาชนจะต้องเข้าคูหาสองครั้ง ทำให้ต้องเสียเวลาและงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก ซึ่งหากพิจารณาในการปลดออกจากตำแหน่งในต่างประเทศจะมีการปลดออกจากตำแหน่งและการเลือกตั้งไปในคราวเดียวกัน

ภาพที่ 5

กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542³⁰



5.2.4 กรณีศึกษาการใช้กระบวนการปลดออกจากตำแหน่งกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 จนถึง ฉบับที่ 18 รวมถึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพุทธศักราช 2542 ได้มีลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่สำเร็จและไม่สำเร็จ พอสรุปได้ดังนี้

กรณีแรก องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น อําเภอลือเมืงพระเกียรติ จังหวัดน่าน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น จังหวัดน่าน ได้ร่วมกันเข้าชื่อ³¹ เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น³² ออกจากตำแหน่ง โดยประชาชนอาศัยเหตุในการปลดออกจากตำแหน่งเนื่องจากบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเดือดร้อน และทุจริต

³¹ วันที่ 13 กันยายน 2549 ประชาชนผู้มีสิทธิจำนวน 766 คน (1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายคือ 352 คน) ได้เข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดน่านได้พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนตอนกฎหมายโดยส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดน่านดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งได้ประกาศวันลงคะแนนเสียง ในวันที่ 28 มกราคม 2550

³² องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น เพิ่งได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2547 มีผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนรวม 1,759 คนมาใช้สิทธิ 1,306 คน คิดเป็นร้อยละ 74.25 โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ ได้ 423 คะแนน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการรับรองผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 เป็นผลให้ นายเฉลียว กลิ่นจันทร์ ได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และถือว่าเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนแรกของตำบลห้วยโก้น

เรียกรับผลประโยชน์จากประชาชน โดยเขาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

ซึ่งผลของคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)มีคะแนนเสียงคิดเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 85 และมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงในครั้งนี้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดใน อบต. และมีคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับการปลดออกจากตำแหน่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง³³ ต่อมาวันที่ 13 กันยายน 2549 ประชาชนผู้มีสิทธิจำนวน 766 คน(1ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายคือ 352 คน)ได้เข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดน่านได้พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนตอนกฎหมาย โดยส่งเรื่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดน่านดำเนินการจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งได้ประกาศวันลงคะแนนเสียง ในวันที่ 28 มกราคม 2550 เป็นผลตาม

จากผลการลงคะแนนเสียงดังกล่าว ผอ.กกต.ประจำจังหวัดน่าน ได้ประกาศนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ พ้นจากตำแหน่งนายก อบต.ห้วยโก้น ตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม 2550 ตามมาตรา 23 วรรคสอง ตามพรบ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 รวมทั้งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปี และถูกดำเนินคดีกรณีแจกเงินระหว่างการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง นำของหลวงไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว โดย กกต.ประจำจังหวัดจะจัดการเลือกตั้งซ่อมภายใน 60 วัน

จึงเป็นผลทำให้ นายก อบต. ห้วยโก้น ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นรายแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2550 รวมถึงยังเป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่นรายแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 23 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

³³ อบต.ห้วยโก้น มีทั้งหมด 7 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านห้วยโก้น 651 คน /บ้านสบปิ่น 308 คน/บ้านห้วยดง169 คน /บ้านปิ่น105 คน /บ้านปางหก 261 คน / บ้านใหม่ไชยธงรัตน์ 136 คน / บ้านห้วยทรายขาว 319 คน ผลการลงคะแนนเสียงพบว่า มีจำนวนผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงครั้งนี้ทั้งหมด 1,949 คน มีผู้มาใช้สิทธิ 1,313 คน คิดเป็นร้อยละ 67.37 โดยมีจำนวนผู้เห็นด้วยกับการปลดออกจากตำแหน่งมีจำนวนสูงถึง 1,116 คน คิดเป็นร้อยละ 85.00 ซึ่งมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการปลดออกจากตำแหน่ง156 คน คิดเป็นร้อยละ 11.88 บัตรเสีย 41 ใบ คิดเป็นร้อยละ 3.12

เป็นเวลา 5 ปี ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และถูกดำเนินคดีกรณีแจกเงินระหว่างการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง นำของหลวงไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว โดย กกต.ประจำจังหวัดจะจัดการเลือกตั้งซ่อมภายใน 60 วัน

กรณีที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ได้เข้าชื่อเพื่อให้มีการปลดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาลออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุนำเงินบริหารกองทุนหมู่บ้านไปใช้ส่วนตัว มีพฤติกรรมทางทุจริต ยักยอก และไม่อยู่ร่วมพัฒนาหมู่บ้าน แต่ไม่มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีผู้เข้าชื่อในครั้งนั้น มีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต³⁴

กรณีที่สาม องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ได้เข้าชื่อเพื่อให้มีการปลดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝกออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุมีพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและมีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ในวันที่ 17 มีนาคม 2550 เป็นผลตามมา³⁵

กรณีที่สี่ องค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ได้เข้าชื่อเพื่อให้มีการปลดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูงออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุไม่พยายามแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างจริงจัง ขาดความเป็นธรรมในการบริหารงาน ขาดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริตและเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง มีผู้เข้าชื่อในครั้งนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต อบต.³⁶

กรณีที่ห้า องค์การบริหารส่วนตำบลนาเลี้ยว อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่ได้เข้าชื่อเพื่อให้มีการปลดนายสฤณี ดันวิเศษ³⁷ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเลี้ยว ออกจากตำแหน่ง เหตุเพราะมีพฤติกรรมการบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่มีความรับผิดชอบ ยักยอกหรือฉ้อโกงเงินฉาบฉวย

³⁴ ชรินทร์ สัจจามัน, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2551 จาก www.pub-law.net

³⁵ เฟื่องอ้าง,

³⁶ เฟื่องอ้าง,

³⁷ นายสฤณี ดันวิเศษ ได้รับเลือกตั้งเป็น นายก อบต.นาเลี้ยว เมื่อวันที่ 1 ส.ค.48

สงครามที่ตำบลนาเลี้ยว สร้างความแตกแยก ขาดภาวะผู้นำ และไม่มีคุณธรรม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราษฎร ต่อรัฐ ซึ่งสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตำบลนาเลี้ยว โดยมีชาวบ้านตำบลนาเลี้ยว 2,083 คน ซึ่งมากกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบล ได้เข้าชื่อยื่นต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ เพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายก อบต.ตำบลนาเลี้ยวออกจากตำแหน่ง ต่อมา กกต.ชัยภูมิ จึงได้กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งในวันที่ 27 ม.ค.2551

ปรากฏว่า ประชาชนทั้ง 12 หมู่บ้านของ ต.นาเลี้ยว ต่างให้ความสนใจมาลงคะแนน “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” เป็นจำนวนมาก รวมผู้มาใช้สิทธิในครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 3,134 คน คิดเป็นจำนวนเกินครึ่งจากจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด 5,999 คน โดยมีผู้ลงคะแนนเห็นด้วยจำนวน 3,134 คะแนนไม่เห็นด้วยจำนวน 250 คะแนน ซึ่งถือว่ามีคะแนน มากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิในครั้งนี้ ดังนั้นผลการลงคะแนนดังกล่าวจึงมีผลทำให้ นายสุชาติ ตันวิเศษ นายกอบต.นาเลี้ยว ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งหลังจากนี้หาก กกต.ชัยภูมิ ได้มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเสร็จสิ้นและไม่มีการคัดค้านก็จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกอบต.นาเลี้ยวใหม่ ภายใน 60 วัน³⁸ ซึ่งการลงคะแนนถอดถอนหรือปลดผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งในครั้งนี้ ถือเป็นครั้งแรก ในประวัติศาสตร์ของจังหวัดชัยภูมิ

จากกรณีศึกษาทั้งหมดตามที่ได้กล่าวมาเห็นได้ว่าในแต่ละท้องถิ่นมีความตื่นตัวและตระหนักถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่น้อย ซึ่งจากกรณีศึกษาการปลดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น จ.น่าน ออกจากตำแหน่ง มีความน่าสนใจไม่น้อย เนื่องจากจะเป็นกรณีแรกของประเทศไทยแล้ว นอกจากนี้ยังมีประเด็นอื่นๆที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับ อบต. แห่งอื่นๆ โดยผู้เขียนมีประเด็นที่จะวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

(1) คะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งกับคะแนนเสียงที่ปลดออกจากตำแหน่ง จากเหตุการณ์ข้างต้นที่ได้กล่าวมา พบว่า การปลดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น จ.น่าน ออกจากตำแหน่ง ซึ่งการลงคะแนนเสียงปลดออกมีจำนวนสูงถึง 1,116 คน และเป็นจำนวนที่สูงกว่าที่เขาเคยได้รับการเลือกตั้งเป็นนายก อบต.ที่ผ่านมาซึ่งได้คะแนนเสียงเพียง 423 คะแนนเท่านั้น แม้ว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯจะไม่ได้คิดผลการถอดถอนในหลักเกณฑ์คะแนนเสียงที่ผู้ถูกปลดออกเคยได้รับ ซึ่งในบางประเทศใช้วิธีการปลดออกโดยคำนวณ

³⁸ องค์การบริหารส่วนตำบลบางกล้า. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2552 จาก <http://www.bangklam.go.th/modules/news/index.php?mode=detail1&id=11813>

จากตัวเลขดังกล่าว โดย พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนฯจะพิจารณาในเฉพาะผล การลงคะแนนเสียงที่มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มี สิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ซึ่งการใช้เงื่อนไขเมื่อพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงถือว่า กระทำได้ยากมาก เพราะต้องเข้าเงื่อนไขทั้ง 2 เกณฑ์ คือ

- 1.ต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และ
- 2.ต้องมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เสียง

ดังนั้นเมื่อพิจารณากรณีศึกษานี้แล้ว ทำให้ทราบว่าการปลดนายก อบต.ห้วยโก้น ใน ครั้งนี้ประชาชนต้องใช้ความพยายามและความร่วมมือเป็นอย่างมาก จนสามารถทำให้ กระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในครั้งดังกล่าวประสบความสำเร็จ

(2) การปลดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น มีผลต่อองค์การบริหารส่วน ตำบลแห่งอื่นๆ ในการนำกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้กันมากในช่วงรัฐธรรมนูญ 2540 สิ้นสุดลง

เนื่องจากมีผู้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ว่า เหตุการณ์ปลดนายก อบต.ห้วยโก้น เพิ่งเกิดขึ้น ภายหลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549³⁹ จากการศึกษา พบว่า เหตุการณ์ดังกล่าวมี การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้นออกจากตำแหน่ง ภายหลัง จากเหตุการณ์ 19 กันยายน 2549 อาจเป็นจริงส่วนหนึ่งแต่ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะ อบต.ห้วยโก้น มี การลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งในวันที่ 28 มกราคม 2550

แต่เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว คงไม่สามารถสรุปได้ว่าเป็นการใช้กระบวนการ ปลดออกจากตำแหน่งภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 เพราะประชาชน อบต. ห้วยโก้น ได้เข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดนายเฉลียว กลิ่นจันทร์ออกจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2549 แล้ว(ก่อนเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร 6 วัน)

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall) แม้จะมีการนำระบบ ดังกล่าวบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น

³⁹ ชรินทร์ สัจจามัน, อ้างแล้ว เติงอรรถที่ 34

หรือผู้บริหารท้องถิ่นพุทธศักราช 2542 เป็นต้นมา โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 286 แต่ปรากฏว่ายังไม่เคยมีพื้นที่ใดหรือท้องถิ่นใดเลยที่นำกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้ ในเวลาเกือบ 10 ปี จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 ต้องสิ้นสุดลงเพราะเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2549 ฉบับชั่วคราวมาใช้แทน ในระหว่างรอร่างรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2550

ที่สำคัญก็คือ หลังเหตุการณ์รัฐประหาร ไม่นาน ก็มีการนำกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง มาใช้กันหลายพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น จ.น่าน และสามารถปลดนายก อบต.ออกจากตำแหน่งจนเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2550 นอกจากนี้ยังมีประชาชนในพื้นที่อื่นๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแฝก อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย และองค์การบริหารส่วนตำบลหาดสูง อำเภอโคกพระ จังหวัดนครสวรรค์ ที่ใช้กระบวนการดังกล่าวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ในช่วงระยะเวลาที่ไล่เลี่ยกันด้วย

ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนอาจรู้สึกหวั่นวิตก ว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียง ถอดถอนฯ อาจถูกยกเลิกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 ก็เป็นไปได้ จึงริบนำกระบวนการนี้มาใช้ หรืออาจจะเป็นเรื่องบังเอิญที่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นและไปประกอบเหมาะๆกับช่วงหลังเหตุการณ์รัฐประหารในขณะนั้นพอดี

ส่วนประเด็นสุดท้ายที่เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับกรณีศึกษาในครั้งนี้ก็คือ อบต.ห้วยโก้น และอบต.อื่นๆ มักใช้ข้อกล่าวหาในการเข้าชื่อเพื่อยื่นให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ในแต่ละพื้นที่มักอาศัยเหตุเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานที่ไม่โปร่งใส และไม่ใส่ใจในความเดือดร้อนของประชาชน เช่น ข้อกล่าวหาทุจริตคอร์รัปชันเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

จากกรณีศึกษาที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน และเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการตระหนักถึงใช้สิทธิและอำนาจที่พึงมีตามรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปใช้ป้องกันมิให้นักการเมืองซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้าไป บริหารงานหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน

5.3 บทสรุป

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้มีบทสรุปเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยแยกบทสรุปออกเป็นประเด็นๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

5.3.1 ปัญหาการนำกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้นำกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) จากต่างประเทศ มาใช้เป็นกลไกในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ที่สำคัญมีการดัดแปลงขั้นตอนในบางประเด็นเพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย เช่น นำขั้นตอนของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้กับกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในบางขั้นตอน กล่าวคือ นำขั้นตอนในการเข้าชื่อเพื่อยื่นปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ในกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กล่าวคือ

1) ปัญหาในเชิงทฤษฎี

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในประเทศไทย เห็นได้ว่าประเทศไทยน่าจะได้รับอิทธิพลแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจากต่างประเทศ ใน 2 ลักษณะ คือ แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กับแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

โดยแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่าผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้นผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat représentatif) ดังนั้นประชาชนจึงไม่อาจที่จะปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ได้โดยตรง จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) แทน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับ ต่างก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขับออกจากตำแหน่ง แต่ยังเป็นเรื่องที่เป็นข้อถกเถียงอยู่พอสมควร เพราะรัฐธรรมนูญ

ทั้งสองฉบับเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ด้วย

ส่วนแนวคิดแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน กลับเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือแนวปฏิบัติของประชาชน มิเช่นนั้นอาจถูกประชาชนปลดออกจากตำแหน่งได้ สมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทน(les mandataires)ที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้นและต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของปวงชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่อง”สัญญาประชาคม” ของจอห์น ล็อก (John Locke) ซึ่งท่านได้ให้ความเห็นว่า “อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลได้มาจากความไว้วางใจ หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายตามที่ได้รับความไว้วางใจแล้ว รัฐบาลก็จะหมดอำนาจและการเป็นรัฐบาลก็สิ้นสุดลงทันที” จากมุมมองดังกล่าวรัฐบาลของล็อกจึงเป็นรัฐบาลที่ถอดถอนได้⁴⁰ ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall) ซึ่งประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ยังปัญหาอยู่พอสมควรเพราะรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้เท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงที่มาจากการเลือกตั้งได้โดยตรง ดังนั้นก็ไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับใช้ในแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนไว้ทั้งหมด เพราะแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งได้ทั้งหมด

2) ปัญหาในข้อกฎหมาย

2.1) ตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์จำนวนลายชื่อของประชาชนที่แท้จริง เช่น การเข้าชื่อประชาชนจำนวน 50,000 รายชื่อตามรัฐธรรมนูญฉบับปี2540 เพื่อยื่นเรื่องให้มีการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากเพราะเกณฑ์ 50,000 รายชื่อ ไม่มีสูตรใดๆที่จะมาอธิบายว่า 50,000 รายชื่อคิดมาจากสัดส่วนของประชากรหรือวิธีการใด ซึ่งมีนักวิชาการบางท่านอธิบายว่านำความคิดของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศสวิตเซอร์แลนด์มาใช้ ทั้งๆที่จำนวนประชากร ระหว่างประเทศไทยและประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก

⁴⁰ Parry Geraint. John Lock. London: George Allen & Unwin, 1978 pp124

ประกอบกับเจตนารมณ์ของการเข้าชื่อในประเทศสวิตเซอร์แลนด์จำนวน 50,000 รายชื่อมีไว้เพื่อเสนอกฎหมายเท่านั้น

แต่ประเทศไทยใช้เกณฑ์ดังกล่าวกับเพื่อเข้าชื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งนักการเมืองบางท่านที่ได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งเข้าไปในสภามีจำนวนไม่ค่อนมาก แต่ต้องใช้จำนวนลายมือชื่อประชาชนถึง 50,000 รายชื่อ ดังนั้นที่ผ่านมานับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 มาจึงมีเพียงไม่กี่ครั้งที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อครบจำนวนเพื่อยื่นเรื่องไปยังประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางคนให้ความเห็นว่าการขับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในระดับสูงออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องสำคัญมากเพราะเป็นผู้แทนของปวงชน ดังนั้นจำเป็นต้องการลายมือชื่อประชาชนจำนวนมากพอด้วยเช่นกัน

ซึ่งเมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริง พบว่า นักการเมืองระดับชาติหลายท่านได้คะแนนการเลือกตั้งน้อยกว่านักการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น รัฐมนตรีบางท่านได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งเพียง 2-3 หมื่นคน แต่นักการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น ผู้ว่ากรุงเทพฯ ได้คะแนนเกือบล้านเสียง หรือ ส.ก. ส่วนใหญ่ก็ยังได้รับคะแนนเสียงมากกว่า ส.ส. จำนวนหลายท่าน ด้วยเหตุนี้เกณฑ์ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ยากต่อการปฏิบัติและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เพราะนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่กี่รายที่ถูกประชาชนยื่น เพื่อขอให้มีการขับออกจากตำแหน่ง

ส่วนกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 แม้จะได้ลดจำนวนรายชื่อเพื่อยื่นถอดถอนลงเหลือ 20,000 รายชื่อ ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีชัดเจนในเรื่องที่มาของเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งเหตุหนึ่งทีคณะร่างฯ ให้เหตุผลไว้คือสามารถกระทำได้ง่ายขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบภาคประชาชนให้ดีขึ้น แต่ในทางกลับกัน ก็ส่งผลต่อการนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อต่อสู้ทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งสื่อมวลชนเรียกเหตุการณ์นี้ว่า “สงครามการถอดถอน” เพราะนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ไม่กี่เดือน ก็มีการเข้าชื่อเพื่อการขับออกจากตำแหน่งอยู่หลายครั้ง เช่น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ได้รวบรวมรายชื่อประชาชน 20,000 คน ยื่นถอดถอน ส.ส. และ ส.ว. รวม 164 คน ที่เข้าชื่อยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามด้วยการยื่นชื่อเพื่อขับนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่สนับสนุนการลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชาออกจากตำแหน่ง

ต่อมาไม่นานนางประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ แกนนำสมาพันธ์ประชาธิปไตย และแกนนำกลุ่มแนว นปช. แสดงตนเป็นผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชน 20,000 คน เพื่อยื่นให้มีการขับ ป.ป.ช. ออกจากตำแหน่ง ต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า

ไม่สามารถทำหน้าที่ได้เนื่องจากไม่ได้รับการโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ทำให้การทำหน้าที่นั้นเป็นการจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงอย่างร้ายแรง และถือเป็นการก้าวล่วงต่อพระราชอำนาจ⁴¹ นอกจากนี้ยังมีความพยายามอีกหลายครั้งที่รวบรวมลายมือชื่อประชาชนเพื่อยื่นขับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ตนเห็นว่าอยู่ฝ่ายตรงข้ามให้ออกจากตำแหน่ง

ดังนั้นการขับออกจากตำแหน่ง และการปลดออกจากตำแหน่ง อาจจะก่อให้เกิดสองมาตรฐานในบทกฎหมายเดียวกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้มีการแบ่งแยกวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นออกจากกัน โดยระดับชาติประชาชนมีสิทธิเป็นเพียงแค่ผู้ริเริ่มให้มีการขับออกจากตำแหน่งได้เท่านั้น ส่วนการเมืองในระดับท้องถิ่นประชาชนสามารถเข้าไปค้นหาเพื่อออกเสียงปลดออกจากตำแหน่งได้โดยตรง แม้ว่าจะมีผู้อธิบายถึงเหตุผลในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า การเมืองในระดับท้องถิ่นถือว่าการเมืองขนาดเล็กและใกล้ชิดประชาชน ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงสามารถมีส่วนร่วมได้โดยตรง ส่วนการเมืองระดับชาติเป็นเรื่องสำคัญและเป็นเรื่องที่ประชาชนห่างไกลมากกว่าท้องถิ่น อีกทั้งเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ดังนั้นการขับออกจากตำแหน่งควรใช้กระบวนการทางรัฐสภาหรือองค์กรทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมมากกว่าวิธีการที่ประชาชนจะเข้าไปค้นหาเพื่อปลดออกจากตำแหน่งโดยตรง ซึ่งความเห็นดังกล่าวแม้จะถูกต้องในข้อเท็จจริง แต่ก็ถูกต้องในบางส่วนเท่านั้น เพราะเมื่อพิจารณาถึงที่มาของตัวแทนทั้งสองระดับก็ได้แตกต่างกันอย่างใด ซึ่งทุกตำแหน่งที่เป็นตัวแทนของประชาชนและมาจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา(บางส่วน) สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเขตการปกครองพิเศษ เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร นายกและสมาชิกเมืองพัทยา เป็นต้น ทั้งหมดล้วนมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบแทบทั้งสิ้น แต่วิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งกลับใช้วิธีการและมาตรฐานที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก

2.2) ปัญหาในตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยเหตุแห่งการขับออกจากตำแหน่งและการปลดออกจากตำแหน่ง

(1) เหตุแห่งการขับออกจากตำแหน่ง จากการศึกษาพบว่าเหตุที่สามารถใช้ร้องขอให้ขับออกจากตำแหน่ง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ

⁴¹ มติชน วัน พุธ ที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2551

ฉบับปีพุทธศักราช 2550 มีความคล้ายคลึงกันมาก ซึ่งได้แก่ 1. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ 2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ 3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม 5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเหตุแห่งการขับออกจากตำแหน่งเข้าไปอีกหนึ่งประเด็นคือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ในประเด็นนี้มีบางฝ่ายเห็นว่าเหตุดังกล่าวยังไม่ค่อยชัดเจนและมีความคลุมเครือ ซึ่งอาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติตามมา เพราะที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการกำหนดในเรื่องมาตรฐานของจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับนักการเมือง มีแต่เพียงองค์ความรู้วิชาชีพบางแห่งเท่านั้นที่ได้กำหนดจรรยาบรรณวิชาชีพขึ้นมา เช่น แพทย์ วิศวกร ทนายความ ฯลฯ แต่สำหรับนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ผ่านมามีประเทศไทยยังไม่เคยมีการเขียนบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องจรรยาบรรณในวิชาชีพนักการเมือง ดังนั้นหากนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แล้วยกเรื่องมาตรฐานทางด้านจริยธรรมเป็นข้อต่อสู้ ประกอบกับผู้ตัดสินก็ไม่มีประมวลจริยธรรมเพื่อใช้ประกอบในการตัดสินความผิด ย่อมยากที่จะเอาผิดได้ เพราะหากผู้ตัดสินใช้ความรู้สึกหรือความคิดเห็นส่วนบุคคลมาตีความในเรื่องจริยธรรมว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด ซึ่งอาจมีความไม่แน่นอน และอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมาได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเมืองดิสทริกออฟ โคโลัมเบีย ในสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรม (Board of Elections and Ethics) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความผิดเกี่ยวกับคดีจริยธรรมไว้โดยเฉพาะ

(2) เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่ง จากการศึกษพบว่า เหตุในการที่จะมีการร้องขอให้มีการปลดสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป⁴² ต่างจากการร้องขอให้วุฒิสภาขับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีการระบุเหตุในการขับออกจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

⁴² มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง

เหตุที่ว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” ซึ่งสามารถอาศัยเป็นเหตุในการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่งได้ โดยเป็นการอาศัยความพอใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพราะผู้ที่ลงคะแนนเสียงเพื่อชี้ชะตาสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นๆ ถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

ดังนั้นการอาศัยเหตุที่ว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” จึงอาจเป็นข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใด อย่างหนึ่งก็ได้ หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้กระทำความผิด แต่หากประชาชนในท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพหรือสงสัยได้ว่าเป็นบุคคลที่น่าจะได้กระทำความผิด ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิที่จะอ้างเป็นเหตุ ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป และขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งก็ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้คนใหม่ที่มีความสามารถมากกว่าเข้ามาบริหารท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงอยากเสนอให้มีการนิยามความหมายของคำว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” ในตัวบทกฎหมาย และมีการกำหนดความผิดเป็นข้อๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นธรรมแก่ผู้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้แม้ว่ากฎหมายไทยจะอนุญาตให้ผู้ถูกปลดออกสามารถชี้แจงข้อกล่าวหาได้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีกระบวนการไต่สวนถึงเหตุที่อ้างว่าได้มีส่วนในการกระทำความผิด ซึ่งระบบการปลดออกจากตำแหน่งจะมอบให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินและชี้ขาดในเรื่องนี้ โดยการลงคะแนนเสียงปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งหากเทียบเคียงระบบการปลดออกจากตำแหน่งในต่างประเทศเช่น บางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดถึงความผิดอันเป็นเหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะกำหนดการกระทำที่ฝ่าฝืนคำปฏิญาณก่อนเข้ารับตำแหน่ง หรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง เป็นต้น

5.3.2 การนำกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment)มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงรวมถึงข้าราชการประจำ

1) แนวคิดของการนำกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง(Impeachment)มาใช้กับข้าราชการประจำ

จากการพิจารณาถึงสาเหตุที่รัฐธรรมนูญไทยได้มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการขับข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งได้ ยังไม่สามารถหาเหตุผลที่ดีและเพียงพอที่จะนำไปสนับสนุนให้มีการขับคนกลุ่มออกจากตำแหน่งนี้ได้ เข้าใจว่า

ในขณะร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มีลักษณะ “กลอนพาไป” เมื่อมีการบัญญัติให้มีการขับ “ตุลาการ” ออกจากตำแหน่งได้ โดยเฉพาะตุลาการในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งในระบบกฎหมายไทยเป็น “ข้าราชการ” ก็เลยมีการเสนอให้มีการขับปลัดกระทรวง และอธิบดีทั้งหลายได้เช่นเดียวกัน โดยไม่ได้พิจารณาว่าระบบ “ข้าราชการประจำ” ของไทยนั้นมีระบบวินัยมีระบบให้ออกจากตำแหน่ง ทั้งการไล่ออก ปลดออก และให้ออกอยู่แล้ว กรณีนี้ย่อมแตกต่างกับนักการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งไม่มีระบบวินัยนี้อยู่เหมือนกับข้าราชการประจำ⁴³

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบุคคลที่สามารถถูกขับออกจากตำแหน่งได้หลายตำแหน่ง ซึ่งสามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

(1) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

(2) กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหารและรองอัยการสูงสุด

(3) กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดซึ่งกฎหมาย ป.ป.ช. ขยายความว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการ พลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

เห็นได้ว่าประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ได้เกือบทุกตำแหน่ง กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้อนุญาตให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจาก

⁴³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญพรที่ 2 , น.232

ตำแหน่ง แล้ว ยังรวมไปถึงตำแหน่งของข้าราชการประจำระดับสูงด้วย

ถือว่าเป็นประเด็นหนึ่งที่เกิดความขัดแย้งทางความคิดและในทางทฤษฎี เพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อขับข้าราชการประจำระดับสูงออกจากตำแหน่ง ได้ เช่น ตำแหน่งอธิบดี ข้าราชการตุลาการ ฯลฯ ทั้งๆ ที่ข้าราชการประจำเหล่านี้มิได้มาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด ซึ่งหากเทียบเคียงกับต่างประเทศก็มีความแตกต่างกัน เช่น ในสหรัฐอเมริกาประชาชนสามารถปลดผู้พิพากษาประจำเขตออกจากตำแหน่งได้ แต่ผู้พิพากษาเหล่านั้นล้วนมีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่⁴⁴ แม้แต่ในประเทศเวเนซุเอล่าจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่เว้นตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งเป็นประมุขของประเทศด้วย แต่ก็ยังมีข้อห้ามไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าชื่อเพื่อขับข้าราชการประจำ ออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการขับออกจากตำแหน่งและการปลดออกจากตำแหน่ง แต่ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปลดเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งปกติในต่างประเทศจะใช้กระบวนการรัฐสภาล้วนๆ หรือไม่ก็ใช้วิธีการฟ้องร้องผ่านกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญประเทศไทยจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อจำนวนห้าหมื่นคน หรือสองหมื่นคน ก็ตาม อาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญประเทศเดียวในโลก ที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อขับข้าราชการประจำระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งได้

2) ปัญหาการนำกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงรวมถึงข้าราชการประจำ มีประเด็นที่น่ามาพิจารณาดังนี้

2.1) บุคคล 2 ประเภทนี้แม้จะเป็นข้าราชการเหมือนกันแต่ตั้งอยู่บนหลักการที่แตกต่างกัน ดังนั้น มาตรการลงโทษจึงควรแตกต่างกัน เนื่องจากหากแยกพนักงานฝ่ายการเมืองกับพนักงานฝ่ายประจำออกจากกัน ดังนั้นถ้านำบุคคลในมาตรา 303 (รัฐธรรมนูญ 2540) ไปเปรียบเทียบข้าราชการฝ่ายการเมือง จะได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

⁴⁴ ผู้พิพากษาประจำเขตในแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง ประชาชนจะต้องออกมาลงคะแนนเสียงเพื่อเห็นชอบด้วย ซึ่งมีลักษณะคล้ายๆ กับการลงประชามติรับรองตำแหน่ง

ส่วนข้าราชการประจำ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูง จะได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้มีการนำกระบวนการขับออกจากตำแหน่งมาใช้กับข้าราชการประจำระดับสูงด้วย ทั้งที่ทั้งสองฝ่ายอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างกัน

2.2) พนักงานสองฝ่ายย่อมมีความผิดต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการการเมือง กับข้าราชการประจำมีที่มาที่แตกต่างกัน อีกทั้งข้าราชการประจำมีระบบวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับที่ไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับโอกาสที่จะกระทำผิดก็แตกต่างกับข้าราชการทางการเมือง ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) ข้าราชการการเมือง จะมีโอกาสทำผิดตามลำดับโทษ ดังนี้

(1.1) ผิดมรรยาททางการเมือง

(1.2) ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

(1.3) ประพฤติปฏิบัติตนไม่น่าไว้วางใจหรือหย่อนความสามารถ

(1.4) ร่ำรวยผิดปกติ

(1.5) ทำความผิดต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) ข้าราชการประจำมีโอกาสทำผิดตามลำดับโทษ ดังนี้

(2.1) ทำผิดวินัยอย่างเบาถึงอย่างร้ายแรง

(2.2) ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 114 (6)

(2.3) หย่อนความสามารถ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ม. 115

(2.4) ร่ำรวยผิดปกติ

(2.5) ทำความผิดต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นๆ

(3) วิธีการพิจารณาโทษและระดับโทษของพนักงานสองฝ่ายโดยทั่วไปจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแสดงเป็นตารางได้ดังนี้⁴⁵

(3.1) ข้าราชการการเมือง

ตารางที่ 7
วิธีการพิจารณาโทษและระดับโทษของข้าราชการการเมือง

ฐานความผิด	ผู้ร้อง	ระดับโทษ
(1) ผิดมรรยาท	-ประชาชน, นักการเมือง	-ขอลาออก, ขอรับโทษอื่น
(2) ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่	-นักการเมืองในสภาเดียวกัน ร้องขอ	ให้ออกหรือโทษอื่น
(3) ประพฤติตนไม่น่าไว้วางใจหรือหย่อนความสามารถว่าจะทำงานไม่ได้ดีเท่าที่ควร	-นักการเมืองขอเปิดอภิปราย	-ให้ออกเพื่อตั้งคนใหม่ ชุดใหม่มาทำงานแทน
(4) ร่ำรวยผิดปกติ ไม่สามารถอธิบายที่มาของทรัพย์สินได้	-นักการเมือง -ประชาชน -พนักงานสอบสวน	-ไต่สวนฟ้องร้องให้ยึดทรัพย์ ไม่มีโทษจำ โทษปรับ บางประเทศมีกฎหมาย ยึดทรัพย์สินที่ไม่สามารถอธิบาย ที่มาได้
(5) ทำความผิดต่อหน้าที่ในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น	-นักการเมือง ประชาชน พนักงานสอบสวน ป.ป.ช. อัยการ	-ไต่สวนฟ้องร้องให้ลงโทษ ทางอาญาต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง

⁴⁵ อมร รัชาสัตย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่34 น.213-216

(3.2) ข้าราชการประจำ

ตารางที่ 8

วิธีการพิจารณาโทษและระดับโทษของข้าราชการประจำ⁴⁶

ฐานความผิด	ผู้ร้อง	ระดับโทษ
(1) ทำผิดวินัย	ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ร้องเรียน	สอบสวนแล้วลงโทษ ตั้งแต่ภาคทัณฑ์ถึงไล่ออก
(2) ไร้ประสิทธิภาพ	ผู้บังคับบัญชา	สั่งให้ออก
(3) หย่อนความสามารถ บกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติดนินทา เหมาะสม	ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ร้องเรียน	สอบสวนแล้วพิจารณา ไล่ออกหรือโทษอื่น
(4) ร่ำรวยผิดปกติ	นักการเมือง ประชาชน, ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน อัยการ	ไต่สวน – ฟ้องร้อง ให้ยึดทรัพย์
(5) ทำความผิดต่อหน้าที่ ราชการตามประมวล กฎหมายอาญาและ กฎหมายอื่น	นักการเมือง ประชาชน ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน อัยการ	ไต่สวน – ฟ้องร้อง ต่อศาลยุติธรรมชั้นต้น (ศาลอาญา)

⁴⁶ เพิ่งอ้าง. น.213-216

จากที่กล่าวมา เห็นได้ว่าวิธีการพิจารณาโทษและระดับโทษ รวมถึงผู้ร้องขอให้มีการลงโทษข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำมีความแตกต่างกัน ดังนั้นข้าราชการทั้งสองประเภทย่อมมีความผิดต่างกัน กล่าวคือข้าราชการการเมือง กับข้าราชการประจำที่มาที่แตกต่างกัน อีกทั้งข้าราชการประจำมีระบบวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับที่ว่าไว้ อย่างชัดเจน ประกอบกับโอกาสที่จะกระทำผิดก็แตกต่างกับข้าราชการทางการเมือง ดังนั้นกระบวนการขับออกจากตำแหน่งของประเทศไทย ที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อยื่นขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งจึงมีความแปลกใหม่และไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆที่เคยมีมา ที่สำคัญยังมีความแตกต่างกับบรรดาประเทศที่เป็นต้นแบบของกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง ซึ่งในเรื่องนี้เป็นประเด็นที่มีข้อถกเถียงในทางวิชาการอยู่พอสมควร

นอกจากนี้ยังพบว่า การใช้ระบบการปลดออกจากตำแหน่งยังมีความไม่เหมาะสมสำหรับข้าราชการทางการเมืองด้วยตนเองอีกด้วย เพราะสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนมาจากการสรรหาบางส่วน⁴⁷ แต่ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรรมการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ย่อมไม่ยึดโยงกับอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนั้นหากจะคงอำนาจในการเข้าชื่อเพื่อยื่นขับออกจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภาจำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง⁴⁸

ในประเด็นนี้มีบางฝ่ายเห็นว่าไม่ชอบธรรม เพราะข้าราชการทางการเมืองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ประชาชนก็ยังคงมีอำนาจในการเข้าชื่อเพื่อยื่นขับออกจากตำแหน่งดังเช่นข้าราชการประจำ

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 261-265

⁴⁸ "คอลัมน์ โฟกัส รธน.ร้อน" มติชน (วัน พุธ ที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2550)

5.3.3)การนำกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงการนำกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในประเทศไทย เห็นได้ว่าประเทศไทยน่าจะได้รับอิทธิพลแนวคิดแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และประชาธิปไตยทางตรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะรูปแบบของการปลดออกจากตำแหน่ง(Recall) ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับบางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ถึงอย่างไรก็มีปัญหาในข้อกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติ แม้ว่ากระบวนการนี้จะถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 ก็ตามแต่ก็ยังถือเป็นเรื่องใหม่ของคนไทยเพราะส่วนใหญ่จะไม่ค่อยทราบรายละเอียดและขั้นตอน เนื่องจากมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

1) ปัญหาในด้านกรอบระยะเวลาในการดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อ

กล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในระดับท้องถิ่นออกจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากพิจารณา รัฐธรรมนูญในต่างประเทศส่วนใหญ่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อยื่นขอให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง เช่น ในสหรัฐอเมริกา มลรัฐในแต่ละแห่งจะมีรัฐธรรมนูญกำหนดกรอบระยะเวลาขั้นต่ำในการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อยื่นปลดออกจากตำแหน่งซึ่งจะมีระยะเวลาไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร ตัวอย่างเช่น ในมลรัฐโอเรกอนใช้เวลารวบรวมไม่เกิน 90 วัน มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ใช้เวลาไม่เกิน 160 วัน มลรัฐเนวาดาและมลรัฐโคโรลาใช้เวลาไม่เกิน 60 วัน เป็นต้น

2) ปัญหาในเงื่อนไขหรือข้อห้ามในการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง

กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีการกำหนดในเรื่องเงื่อนไขหรือข้อห้ามในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนหรือปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้แทน ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพราะทำให้ผู้แทนไม่มีหลักประกันในการทำงาน และหากกฎหมายเปิดโอกาสประชาชน

สามารถใช้อำนาจขอปลดผู้แทนได้ทุกเมื่อ แม้ว่าผู้แทนที่ตนเพิ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งยังไม่ทันได้ปฏิบัติหน้าที่ ก็ถูกปลดออกจากตำแหน่งเสียก่อน ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทนเป็นอย่างมาก เพราะผู้แทนไม่มีอิสระหรือสามารถทำอะไรได้ เนื่องจากตนต้องอยู่ในอาณัติของประชาชนตลอดเวลา แม้จะสอดคล้องกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนก็ตามแต่ก็ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศที่เป็นต้นแบบของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ยังได้คำนึงถึงหลักการในเรื่องนี้ กล่าวคือ เกือบทุกในมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบการปลดออกจากตำแหน่ง จะมีบทบัญญัติว่าด้วยข้อห้ามการเข้าชื่อเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง เช่น กฎหมายแห่งเมืองดิสทริก ออฟ โคโลัมเบีย ห้ามมิให้ประชาชนยื่นหนังสือแจ้งเจตจำนงเพื่อให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ระดับเมือง (Citywide) หรือ ระดับเขต (Ward-Level) ในช่วง 365 วันแรกหรือ 365 วันสุดท้าย ของวาระของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งห้ามมิให้มีการยื่นหนังสือแจ้งเจตจำนงเพื่อให้มีการปลดคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับชุมชน (ANC Recall) ในช่วง 6 เดือนแรกหรือ 6 เดือนสุดท้ายของวาระของกรรมการผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐเอริโซนา ข้อที่ 19-201 การเข้าชื่อเพื่อปลดเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่ง ห้ามมิให้กระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใดๆที่ได้ปฏิบัติงานยังไม่ครบ 6 เดือน⁴⁹ เป็นต้น แม้แต่ประเทศเวเนซุเอลาก็ยังมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการปลดเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งไปแล้วกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง⁵⁰

ทั้งนี้กฎหมายมีข้อกำหนดดังกล่าวเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้ง ตามเอกสิทธิ์ของความเป็นผู้แทน เพราะหากกฎหมายไม่มีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายตามมา ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายในเรื่องค่าใช้จ่ายและความสิ้นเปลือง

⁴⁹ 19-202 "...A recall petition shall not be circulated against any officer until he has held office for six months,

⁵⁰ Article 72: "Once one-half of the term of office to which an official has been elected has elapsed,..."

ด้านงบประมาณที่ใช้ไปกับการเลือกตั้ง รวมถึงการจัดดูหาเพื่อใช้ในการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง ที่สำคัญอาจส่งผลถึงความมั่นคงทางการเมืองและการปกครองได้

3) ปัญหาการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงเพราะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เหตุเพราะผู้แทนของตนปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารงานโดยขาดหลักนิติธรรม ไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขความเดือดร้อนของประชาชน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมสามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติลงคะแนนเสียงปลดผู้นั้นให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่แทนได้ ซึ่งผลเสียในท้ายที่สุดที่ผู้ถูกเข้าชื่อเพื่อถูกปลดให้ออกจากตำแหน่งจะได้รับก็คือ ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุถูกเข้าชื่อปลดออกตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้อาจเห็นได้ว่าประชาชนอาจใช้วิธีการปลดออกจากตำแหน่งเพื่อเลือกบุคคลที่เหมาะสมกว่าเข้าดำรงตำแหน่งเดิมที่ถูกปลดออก แต่ก็ส่งผลให้ตำแหน่งเดิมว่างลง ซึ่งตามกฎหมาย กกต.จะประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 60 วัน ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นผลทำให้ตำแหน่งนั้นว่างลงขณะหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อการบริหารจัดการในท้องถิ่นขาดความต่อเนื่องและต้องรอผู้เข้ามาทำหน้าที่แทนบุคคลเดิมที่ถูกปลดออก เมื่อพิจารณาระบบการปลดออกจากตำแหน่งของประเทศไทยแล้วไม่มีการ เลือกตั้งไปในคราวเดียวกันกับการลงคะแนนเสียงปลดออกจากตำแหน่ง ดังเช่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่บัตรลงคะแนนเสียงปลดออกจากตำแหน่งมีการเลือกตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งแทนไปพร้อมๆกัน ซึ่งเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ อีกทั้งสามารถทำให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ทันทีทำให้การบริหารการจัดการในท้องถิ่น มีความต่อเนื่อง ที่สำคัญเพื่อความสะดวกและไม่เป็นการรบกวนประชาชนผู้มาใช้สิทธิมากเกินไป

4) ปัญหาในด้านอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยได้มีการกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลการเลือกตั้งและการจัดให้มีคะแนนเสียงเพื่อการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีหน่วยงานเลขาธิการแห่งมลรัฐ แต่ก็มีควม

แตกต่างกันในด้านอำนาจหน้าที่และการวินิจฉัยคดี เพราะเลขาธิการแห่งมลรัฐในเกือบทุกมลรัฐจะเป็นศูนย์ข้อมูลและทำหน้าที่คอยให้คำปรึกษาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิของประชาชน ตั้งแต่กระบวนการจนถึงกระบวนการสุดท้ายในการปลดออกจากตำแหน่ง ซึ่งหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพฯ และประจำจังหวัดในประเทศไทย ประชาชนผู้เข้าชื่อเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนหรือให้มีการปลดออกจากตำแหน่ง ในกรุงเทพฯ ต้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากในกรณีต่างจังหวัดให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ไม่สามารถยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ตั้งอยู่ได้โดยตรงเหมือนในประเทศสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากในแต่่มลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จ และเพื่อความสะดวกรวดเร็วจึงมอบหมายให้เลขาธิการแห่งมลรัฐแผนการเลือกตั้งจัดการและดำเนินการเองทั้งหมด ซึ่งหากเทียบเคียงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายไทยคงมีอำนาจแต่เพียงจัดการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่งและจัดการเลือกตั้งผู้มาดำรงตำแหน่งหน้าที่แทนแต่ไม่มีอำนาจรับการยื่นคำร้องของประชาชนได้โดยตรง ในกรณีเช่นอาจส่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการปลดออกอยู่พอสมควร เพราะเป็นการเพิ่มความยุ่งยากและความซับซ้อนให้แก่กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ในอีกทางหนึ่ง

5.4 ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขให้มีประสิทธิภาพในข้อกฎหมายและวิธีการปฏิบัตินี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอในข้อกฎหมายและเชิงปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

5.4.1 ข้อเสนอแนะในข้อกฎหมาย

1) ควรมีการปรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในบางมาตราให้มีความเหมาะสมมากกว่านี้ กล่าวคือแม้ในอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303-307 ที่ได้ให้อำนาจประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่ง ก็ตาม ซึ่งต่อมากจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทน แต่ก็ยังมีบทบัญญัติ ในมาตรา 164 หมวด 7 ที่ยัง

ยินยอมให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ขับบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้

ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้แตกต่างกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303-304 เพียงแต่มีการแก้ไขลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการขอขับออกจากตำแหน่ง จากจำนวน 50,000 รายชื่อ เหลือ 20,000 รายชื่อเท่านั้น ทั้งนี้อาจเห็นว่าเป็นความสะดวกและทำให้ง่ายมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาของกระบวนการขับออกจากตำแหน่งที่ผ่านมา ทั้งนี้มิใช่มีการเข้าชื่อไม่ครบจำนวนหรือเพราะมีจำนวนสูงจนเกินไป เนื่องจากหากเทียบจำนวนผู้มีสิทธิ์ทั้งประเทศก็ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากในทางกลับกันหากมีการเข้าชื่อลดจำนวนให้น้อยลง อาจจะมีการนำวิธีการดังกล่าวไปใช้เป็นเครื่องมือเพื่อต่อสู้และใช้เป็นข้อต่อรองทางการเมืองเสียมากกว่า

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างยินยอมให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นถอดถอนหรือปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ แต่ปัญหาก็คือ หากประชาชนจะขอถอนการเข้าชื่อในภายหลังผลจะเป็นอย่างไร เพราะประชาชนอาจได้รับข้อมูลที่ผิดหรือได้รับการชักชวนให้เข้าชื่อเพื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบุคคลใดบุคคลหนึ่งออกจากตำแหน่งประชาชนจึงยินยอมเข้าชื่อด้วย แต่ต่อมากายหลังได้ทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงมากขึ้น จึงมีความประสงค์จะขอถอนการเข้าชื่อหรือถอนเจตนาเดิม ในทางกฎหมายจะถือว่าการเข้าชื่อดังกล่าวมีผลสมบูรณ์และผูกพันไปถึงอนาคตหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้มีผู้เสนอว่าหากมีการถอนการเข้าชื่อไม่เกินกึ่งหนึ่งให้ถือว่าคำร้องเพื่อให้มีการขับออกจากตำแหน่งยังคงมีผลสมบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าวเนื่องจากหากประชาชนมีการถอนการเข้าชื่อดังกล่าวเกือบกึ่งหนึ่ง แต่ยังมีผลผูกพันให้บุคคลที่ถูกกล่าวหาถูกปลดออกจากตำแหน่งย่อมไม่ชอบธรรม ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการถอนการเข้าชื่อทำให้ไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดก็ย่อมไม่มีผลในทางกฎหมาย แต่ถึงอย่างไรก็ดีก็ควรพิจารณาและคำนึงถึงผลของการเพิกถอนเจตนาตามหลักกฎหมายมหาชนด้วย โดยเฉพาะผลการเพิกถอนเจตนาที่มีผลกระทบต่อมหาชนหรือไม่ และในประการสุดท้ายการรัฐก็ควรมีมาตรการตรวจสอบการถอนการเข้าชื่อด้วยเพราะอาจจะมีการให้ค่าตอบแทนในการถอนรายชื่อ มิเช่นนั้นอาจจะเกิดปัญหาวุ่นวายตามมาได้

ส่วนในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเหตุแห่งการขับออกจากตำแหน่งเข้าไปอีกหนึ่งประเด็นคือ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการกำหนดในเรื่องมาตรฐาน

ของจริยธรรมสำหรับนักการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นหากนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แล้วยกเรื่องมาตรฐานทางด้านจริยธรรมเป็นข้อต่อสู้ ประกอบกับผู้ตัดสินก็ไม่มีประมวลจริยธรรมเพื่อใช้ประกอบในการตัดสินความผิด ย่อมยากที่จะเอาผิดได้ เพราะหากผู้ตัดสินใช้ความรู้สึกหรือความคิดเห็นส่วนบุคคลมาตีความในเรื่องจริยธรรมว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด ซึ่งอาจมีความไม่แน่นอน และอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมาได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญควรมีการกำหนดในเรื่องนี้ไว้ให้มีความชัดเจน ตัวอย่างเช่น เมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบีย ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งและจริยธรรม” (Board of Elections and Ethics หรือ BOEE) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ (Independent Agency) ของรัฐบาลเมืองดิสทริก ออฟ โคลัมเบียมีหน้าที่หลักคือรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งและตรวจสอบความผิดเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยเฉพาะ

ในส่วนปัญหาของตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ก็คือ มีการใช้ คำว่า “ถอดถอน” และนำคำดังกล่าวไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงและระดับท้องถิ่น จนเกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนและสังคมอย่างเป็นวงกว้าง ซึ่งการใช้คำดังกล่าวแม้มีเจตนาเพื่อให้เข้าใจได้ง่ายว่า เป็นการเอาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกหรือถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่ผู้เขียนกลับมองว่าทำให้เกิดความสับสนในข้อกฎหมายมากกว่า

เนื่องจากประชาชนจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับอนุญาตและให้สิทธิประชาชนสามารถขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง เหมือนกับท้องถิ่น โดยการเข้าชื่อเพื่อการถอดถอนในต่างประเทศ มักใช้คำว่า “Recall” ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับกระบวนการ “Impeachment” อย่างชัดเจน ซึ่งในต่างประเทศจะมีการนิยามคำศัพท์เกี่ยวกับกระบวนการดังกล่าวให้มีความแตกต่างกันเพื่อไม่ให้มีความสับสน ในการนำไปใช้

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมาที่มีการเข้าชื่อเพื่อยื่นปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยประชาชนส่วนใหญ่ที่ร่วมเข้าชื่อยังมีความเชื่อที่ว่า การรวบรวมรายชื่อดังกล่าวจะมีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ทราบว่ายังมีกระบวนการอื่นๆอีกตามมาเพราะกระบวนการที่ประชาชนใช้อยู่ นั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ไม่ใช่กระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ทั้งนี้ความไม่เข้าใจดังกล่าวความเข้าใจผิดๆเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดผลเสียใน ความเชื่อมั่นของกระบวนการทั้งสองวิธี ดังนั้นควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและควรมีการนิยามศัพท์ให้มีความชัดเจน เพราะกระบวนการ

ขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) รัฐธรรมนูญไม่ได้แยกอธิบายออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งกระบวนการทั้งสองวิธีรัฐธรรมนูญไทยกลับเรียกว่า “การถอดถอน” ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอย่างยั้งที่รัฐธรรมนูญ ควรนำคำศัพท์ดังกล่าวไปพิจารณาและนิยามคำศัพท์ใหม่ ให้มีความแตกต่างกัน เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจในกระบวนการดังกล่าวมากขึ้น

ซึ่งผู้เขียนจึงเสนอว่า รัฐธรรมนูญควรใช้คำว่า “ขับออกจากตำแหน่ง” ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงหรือระดับชาติ และใช้คำว่า “ปลดออกจากตำแหน่ง” ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (ซึ่งตำราบางเล่มใช้คำว่า “การถอนคืน” หรือไม่ก็ใช้คำว่า “การถอดถอนผู้ได้รับการเลือกตั้ง” ซึ่งพิจารณาแล้วยังไม่ค่อยชัดเจนเท่าที่ควร)

ส่วนข้อเสนอแนะสุดท้ายจากการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรพิจารณาการนำระบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง (โดยเฉพาะผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง) ดังเช่น ประเทศเวเนซุเอลาและกลุ่มประเทศละตินอเมริกาในบางประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาความวุ่นวายของระบบทั้งสองที่มีมาตรฐานที่แตกต่างกัน ส่วนระบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่มีอยู่นั้น ก็ควรจัดให้เป็นกระบวนการทางรัฐสภาหรือองค์กรทางการเมืองไปทั้งกระบวนการ ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ ในยุโรป เพราะการใช้ระบบผสมที่ผ่านมานี้ ได้สร้างความสับสนและส่งผลเสียต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มปัญหามากกว่าแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ให้หมดไป

2) ควรแก้ไข หรือปรับปรุง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้มีความเหมาะสมมากกว่านี้ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) ควรปรับลดสัดส่วนผู้เข้าชื่อร้องขอเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง โดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งตามที่กำหนด และเมื่อมีการยื่นคำร้องแล้ว ผู้มีสิทธิเข้าชื่อไม่สามารถถอนชื่อของตนออกจากบัญชีผู้เข้าชื่อได้

(2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งข้อกล่าวหาและการทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในระยะเวลาที่กำหนด

(3) ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มีชื่อในบัญชีผู้เข้าชื่อแต่ละคนทราบ โดยได้ดำเนินการยื่นคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในกรณีที่เป็นอาชญากรรมได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน และให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยคำร้องและคำคัดค้านด้วย

(4) ควรเพิ่มอำนาจให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถรับคำร้องในการเข้าชื่อเพื่อให้มีการปลดออกจากตำแหน่งได้โดยตรง

(5) ควรให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดออกจากตำแหน่ง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อ

(6) ควรแก้ไขข้อความในบัตรลงคะแนนเสียงให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และปรับลดสัดส่วนจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงที่มีผลต่อการถอดถอนบุคคลให้พ้นจากตำแหน่งลงจากเดิม ตลอดจนห้ามมิให้มีการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวไม่ให้ความสะดวกในการใช้สิทธิเข้าชื่อหรือลงคะแนนเสียง

(7) ควรมีการพิจารณารูปแบบการปลดออกจากตำแหน่งและการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนไปในการลงคะแนนเสียงในคราวเดียวกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายและเพื่อความสะดวกรวดเร็วที่สำคัญไม่เป็นการรบกวนประชาชนผู้มีสิทธิมากจนเกินไป

5.4.2 ข้อเสนอแนะในระดับปฏิบัติ

1) รัฐควรมีความจริงใจ โดยส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองที่ดีให้มากกว่านี้และควรประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกฝังจิตสำนึกถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องแก่ประชาชน โดยไม่พยายามปิดบัง หรือบิดเบือนข้อเท็จจริงให้แก่ประชาชนอย่างที่ผ่านมา เพราะเกรงว่าประชาชนจะรู้มากและจะมีผลร้ายต่อผู้มีอำนาจทางการเมือง

2) รัฐควรเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบโดยภาคประชาชนให้มากขึ้นกว่าเดิม ดังนี้

(1) กฎหมายควรเปิดช่องให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายในกรณีการทุจริตของภาครัฐ โดย ประชาชนสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีได้ ในกรณีที่หน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสียหายมักไม่เป็นผู้ฟ้อง

(2) กลไกข้อมูลข่าวสารทางราชการ ควรเปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการบริหารงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การประมูลต่างๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบได้ จะช่วยลดการทุจริตในหน่วยงานรัฐลงได้ กล่าวคือต้องมีสื่อเสรีอย่างแท้จริง เช่น ทีวีให้ภาคประชาชนในการรณรงค์ความรู้ให้กับประชาชน

(3) ควรมีการบรรจุการเรียนการสอนวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในภาคประชาชน แก่นักเรียนนักศึกษาทุกหลักสูตร ทุกระดับอย่าง

จริงจังมิใช่ศึกษาแต่เพียงภาคทฤษฎี ในห้องเรียนเพียงอย่างเดียว ควรจัดกิจกรรมให้ฝึกปฏิบัติหรือให้โอกาสแก่นักศึกษาได้มีส่วนร่วมในสถาบันการศึกษา เช่น นักเรียน นักศึกษาสามารถตรวจสอบการบริหารการทำงานของครู อาจารย์ และผู้บริหารการศึกษาได้ ซึ่งปัจจุบันมีสถาบันการศึกษบางแห่งเปิดโอกาสให้นักเรียนนักศึกษาเลือกคนบดี อธิการบดีได้ด้วย ทั้งนี้เป็นการปลูกฝังค่านิยมและทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแก่เยาวชนคนรุ่นใหม่

(4) ควรมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับภาคประชาชนในการเคลื่อนไหว และเพื่อกระตุ้นให้ภาคประชาชนมีความตื่นตัว ต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้แทนของตนและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

3) รัฐควรสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่นักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การจัดทำประมวลจริยธรรม หรือการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบดูแลจรรยาบรรณของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้กลไกทางสังคมในการขจัดนักการเมืองที่ขาดจริยธรรมได้