

Impeachment (ระบบอิมพีชเมนต์) : กระบวนการถอดถอนของไทยกับบริบทที่ เปลี่ยนไปในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

Impeachment: removal from offices in the modern Thai constitutions

ศรัณย์พัทธ์ ธีรเมธาวงษ์
Sarunphat Thiramethawong

ศุจิภา เทียมทินกฤต
Suchika Tiamthinkrit

นิสิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชอย จุฬา ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
Student of Faculty of Law, Chulalongkorn University
Soi Chula 42 Phayathai Road Pathumwan, Bangkok 10330

บทคัดย่อ

นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น เรื่อยมาจนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หลักการเช่นว่าสะท้อนความมุ่งหมายในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กลับไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวอีกต่อไป ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง บทความชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาเหตุผลเบื้องหลังและมาตรการเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อนำมาวิพากษ์กลไกการตรวจสอบอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และโครงสร้างทางการเมืองไทยปัจจุบัน และในท้ายที่สุดจะได้เสนอแนวทางที่ผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจรัฐด้วยกระบวนการถอดถอนของประเทศไทย

คำสำคัญ : ระบบอิมพีชเมนต์

Abstract

The 1997 Constitution introduced the impeachment mechanism for the first time in Thai legal history. This legal concept also had been found in the 2007 Constitution until the 2017 Constitution framers deliberately cut its life short. Hence, a question as to how the dismissal would affect the legislative and public control over the executive branch arises. This article explores the doctrine of impeachment, its interaction with liberal democratic principles, and the Thai impeachment mechanism. Ultimately, it suggests how Thailand's political environment under the existing constitution may worsen democratic accountability, especially with the absence of an impeachment mechanism.

Keyword : Impeachment

บทนำ

หลักการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจอรัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่ทำให้การใช้อำนาจและการปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรมและคุ้มกันประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนั้นได้ร่างขึ้นโดยตอบสนองต่อหลักการดังกล่าว โดยมีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงได้มีการวางรากฐานและกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐไว้อย่างที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด กลไกประการหนึ่งที่ปรากฏขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คือ กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (Impeachment) เป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้ควบคุมฝ่ายบริหารเป็นหลักเพื่อให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่น่าสนใจของการถอดถอนดังกล่าว คือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เองก็ยังคงหลักการดังกล่าวไว้ ทั้งยังส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการเข้าชื่อถอดถอนได้ง่ายขึ้น กล่าวได้ว่า พื้นที่ในการให้ภาคพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตยได้เปิดกว้างขึ้น เป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ประชาชนสามารถริเริ่มตัดสินใจทางการเมืองโดยไม่ต้องกระทำผ่านฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้แทนของตน แม้สิทธิดังกล่าวจะไม่ครอบคลุมตลอดกระบวนการถอดถอนก็ตาม

ทว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจดังกล่าวอย่างที่เคยเป็นมา และหากพิจารณาประกอบกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ประชาชนต่างออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองมากขึ้นในรูปแบบต่างๆ เช่น กรณีประชาชนร่วมลงชื่อถอดถอนนางสาวปาริณา ไกรคุปต์¹ ผ่านเว็บไซต์ Change.org การลงชื่อถอดถอนพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีผ่านแคมเปญ “ขอคนละชื่อรื้อระบอบประยุทธ์” และกรณีที่พรรคเพื่อไทยจัดแคมเปญ “ลงมติประชาชนรวมพลไล่

¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดราชบุรี สังกัดพรรคพลังประชาชนรัฐ

ประยุทธ์” ผ่านเว็บไซต์ vote.ptp.or.th ทั้งหมดต่างสะท้อนนัยที่ว่าประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การตัดทอนบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการเข้าชื่อถอดถอนของประชาชนออกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจเป็นการกระทำที่กำลังสวนทางกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและอาจเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการพัฒนาประเทศไทยให้ไปสู่การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

บทความนี้ต้องการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความสำคัญ และหลักการของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) รวมทั้งต้องการศึกษากระบวนการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยที่มีความเปลี่ยนแปลงไปในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เพื่อทำความเข้าใจกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกอบกับปัจจัยทางการเมืองของประเทศไทย

ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ Impeachment (หลักการทางสากล)

1. ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของ Impeachment

ความคิดเกี่ยวกับการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปรากฏนับแต่กฎหมาย Eisangelia ในเอเธนส์ ศตวรรษที่ 4 โดย Eisangelia เป็นกระบวนการไต่สวนพิจารณาทางการเมืองเพื่อลงโทษผู้ใดก็ตามที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทรยศประชาชนหรือกองทัพ เช่น กบฏ ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดิดลิบบน รวมถึงการบริหารผิดพลาดในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเช่นกัน และในแรกเริ่มสภาเป็นผู้ตั้งอัยการแผ่นดินและร้องไปยังศาลเพื่อให้พิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา²

อย่างไรก็ตาม “อิมพีชเมนต์” ปรากฏเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐสภาอังกฤษปี ค.ศ. 1376 เพื่อต่อต้านนโยบายของรัฐบาลกษัตริย์และรัฐมนตรีในรัฐบาลนั้นไม่ให้เป็นไปในทางเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยใช้กลไกการถอดถอนรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ เนื่องจากการประพฤติดีมิชอบบางอย่าง ความไม่เหมาะสมต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือความไม่ซื่อสัตย์ที่ควรเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรับหรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้กลับไม่มีกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นลงโทษได้ อิมพีชเมนต์จึงเป็นกระบวนการพิจารณาไต่สวนทางอาญาของรัฐสภาโดยสภาสามัญเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหาต่อองค์คณะที่มีอำนาจพิพากษาของสภาขุนนาง เมื่อสภาขุนนางพิจารณาแล้วมีการพิพากษา ผลคือรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาเหล่านั้นอาจถูกลงโทษปรับ จำคุก หรือถอดถอนออกจากตำแหน่งหน้าที่และตัดผลประโยชน์ที่จะได้รับ และการกระทำที่อาจนำไปสู่อิมพีชเมนต์ของอังกฤษมีทั้งด้านที่ไม่เป็นการเมือง เช่น การก่อกบฏติดอาวุธ หรือการกระทำผิดอาญาตามธรรมดา เป็นต้น และมีด้านที่เป็นการเมืองที่รัฐสภากล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การทุจริต ความไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ การละเลยต่อหน้าที่ หรือบริหารงานผิดพลาด การใช้อำนาจโดยไม่ชอบ หรือการทรยศต่อนโยบายการต่างประเทศของชาติ เป็นต้น³

² Edward Harris, ‘How Strictly Did the Athenian Courts Apply the Law? The Role of Epieikeia’ (2013). 56(1) Bulletin of the Institute of Classical Studies, 27.

³ Frank O. Bowman III, *High Crimes and Misdemeanors: A History of Impeachment for the Age of Trump* (Cambridge University Press 2019).

อิมพีชเมนต์ครั้งสุดท้ายของอังกฤษเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1806 และปัจจุบันถือว่าเป็นกระบวนการที่ล้าสมัยแล้ว เนื่องจากอิมพีชเมนต์แต่เดิมใช้ในยุคราชอาณาจักรและรัฐสภาที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลน้อยยิ่ง และในปัจจุบัน อังกฤษมีการสร้างระบบความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถามโดยสภา การตั้งคณะกรรมการการ องค์กรไต่สวนที่เป็นอิสระ และการใช้การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทำให้ไม่มีการใช้อิมพีชเมนต์อีกต่อไปและยังไม่มีมีการปรับปรุงให้เข้ากับระบบรัฐสภาและตุลาการสมัยของอังกฤษแต่อย่างใด

4

สหรัฐอเมริกาปรับหลักการเกี่ยวกับอิมพีชเมนต์ในอนุสัญญารัฐธรรมนูญปีลาเตเพีย ค.ศ. 1787 โดยปรับปรุงให้แตกต่างจากระบบที่ใช้ในจักรวรรดิอังกฤษเนื่องจากเห็นข้อบกพร่องของระบบรัฐสภาและการใช้อำนาจตามอำเภอใจของกษัตริย์ หลักคิดพื้นฐานของระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี หลักการแบ่งแยกอำนาจ การแบ่งเป็นสองสภา และการเลือกตั้งทางอ้อม (Electoral College) การเลือกตั้งทางอ้อมนี้เพื่อให้ประธานาธิบดีมีความรับผิดชอบต่อคณะผู้เลือกตั้ง (electoral voters) ที่เลือกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ไม่ใช่ต่อฝ่ายนิติบัญญัติแห่งชาติหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐต่าง ๆ เนื่องจากจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดที่ไม่ประสงค์ให้มองว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารมีที่มาจากรัฐสภา และมองว่าคณะผู้เลือกตั้งเป็นกลุ่มที่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งระดับชาติที่เป็นไปได้ที่จะเลือกผู้ชนะการเลือกตั้งในรัฐของตนเป็นประธานาธิบดี⁵ ณ จุดนี้เองที่มีการใช้อิมพีชเมนต์เข้ามาเป็นกลไกตรวจสอบ เพราะการที่มีคณะผู้เลือกตั้งเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีซึ่งประกันความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความยึดโยงต่อกัน อิมพีชเมนต์จึงเป็นสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยให้สภาสูงเป็นผู้ไต่สวน⁶

แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะเลือกเดินตามอย่างอังกฤษในส่วนที่ว่าสภาสამัญเป็นผู้อภิปรายโดยสภาขุนนางเป็นผู้พิจารณาไต่สวน แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ออกแบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาให้ต่างออกไปในส่วนที่ว่ามีการกำหนดข้อหาให้แคบลง เหลือเพียงการกบฏ การติดสินบน และอาชญากรรมร้ายแรงและการประพฤติมิชอบเท่านั้น โดยผู้ที่อาจถูกกล่าวหาได้ คือ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนทุกคนเท่านั้น⁷ นับแต่นั้นมา การใช้อิมพีชเมนต์ในสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบันมีมากกว่า 60 ครั้ง แต่ไม่ได้ประสบความสำเร็จทุกครั้ง โดยผู้ที่ถูกถอดถอนประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลระดับสหพันธรัฐ ประธานาธิบดีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา โดยครั้งล่าสุดคือการถอดถอนประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ในปี ค.ศ. 2019 และปี ค.ศ. 2021⁸

⁴ Jack Simson Caird, 'Impeachment' (Commons Library Briefing) <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7612/>> accessed 14 April 2022.

⁵ Frank O. Bowman III (n 4) 86.

⁶ Ibid 87.

⁷ United State Constitution: Article II Section 4

⁸ 'Impeachment' (U.S. House of Representatives, n.d.) <<https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Impeachment/>> accessed 15 April 2022.

นอกจากนี้แล้วมีอีกหลายประเทศที่ใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ โดยการออกแบบและกลไกอาจแตกต่างกันไป เช่น บราซิล อินเดีย และไอร์แลนด์ใช้วิธีการตรวจสอบและถอดถอนโดยวิธีการทางรัฐสภา ในขณะที่เยอรมนี ออสเตรีย อิตาลี และสาธารณรัฐเกาหลีใช้การตรวจสอบและการถอดถอนโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น⁹

2. ความสำคัญของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) กับรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้กำหนดรูปแบบของรัฐและก่อตั้งสถาบันการเมือง¹⁰ แต่รัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องมาพร้อมกับคำว่าประชาธิปไตย เนื่องจากที่มาของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศนั้นล้วนมีความแตกต่างกัน ตามแต่ความเชื่อ ค่านิยม และอุดมการณ์ทางการเมือง จึงทำให้สาระัตถะในรัฐธรรมนูญในแต่ละชาติไม่จำเป็นต้องคู่ขนานไปกับระบอบประชาธิปไตยเสมอไป¹¹ อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การจะบัญญัติเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในเรื่องใดที่ย่อมต้องมีเนื้อหาสาระสัมพันธ์กับหลักการประชาธิปไตย และหลักใหญ่ใจความสำคัญที่ถือได้ว่าเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตย คือ หลักนิติรัฐ (Legal State)¹² กล่าวคือ รัฐต้องปกครองด้วยกฎหมายจากประชาชน และรัฐในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายก็ต้องยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่ประชาชนเป็นผู้ตราขึ้นเพื่อประกันว่ารัฐจะไม่ดำเนินการใด ๆ ไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน เว้นแต่กฎหมายที่มาจากประชาชนอนุญาตให้ทำได้ ดังนั้น หากรัฐจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนแล้ว ย่อมสามารถกระทำได้เพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น¹³

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของนิติรัฐได้ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายจากเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนต้องวางกลไกในการตรวจสอบและควบคุมอำนาจรัฐด้วย กลไกดังกล่าวจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกหนึ่งประการของหลักนิติรัฐ เนื่องจากในบางครั้ง แม้รัฐจะเป็นองค์กรที่ตกอยู่ภายใต้การกำกับขอบเขตการใช้อำนาจโดยกฎหมาย แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้ว องค์กรของรัฐไม่ได้เป็นโปรแกรมสำเร็จรูปที่ถูกรวบรวมให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน เพราะการดำเนินการใด ๆ ขององค์กรของรัฐกระทำโดยบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น¹⁴ จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เรื่องของดุลยพินิจในการใช้อำนาจบางอย่าง บ่อยครั้งเป็นการใช้ดุลยพินิจที่เป็นไปโดยอำเภอใจจนกระทบกระเทือนต่อสิทธิ

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ‘ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง’ ใน นาพล อิวสกุล (บรรณาธิการ), *การปฏิรูปการเมืองไทย : ฐานคิดและข้อเสนอว่าด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนปี 2540* (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2560).

¹⁰ Ellen Frankel Paul, et al. ‘What Should Constitutions Do?’ (Cambridge, Cambridge University Press) , 2011. P.4

¹¹ González, Isaac de Paz. ‘Dieter Grimm, Constitutionalism. Past, Present and Future’ (New York, Oxford University Press) , 2016.

¹² ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคนะติ ‘ความสัมพันธ์ระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติธรรม (นิติรัฐ)’ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559).

¹³ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน : แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม*, (พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน), หน้า 155.

¹⁴ ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคนะติ, ‘การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ’, (2547), < <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241> > เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน 2565.

เสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องมีหลักการว่าด้วยการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ อำนาจที่สืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เพื่อไม่ให้อำนาจถูกผูกขาดไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งและไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง (Impeachment) จึงเป็นหนึ่งในกลไกการตรวจสอบและควบคุมอำนาจรัฐที่สำคัญ โดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง เพราะเหตุที่ผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ กระทำความผิดอย่างร้ายแรง และหากปล่อยให้บุคคลเช่นนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือ ภัยอันตรายต่อประเทศชาติและประชาชนได้ มาตรการดังกล่าวจึงให้องค์กรทางการเมืองสามารถตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐว่ามีความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่ ด้วยฐานความคิดที่ว่าเพื่อให้อำนาจมีการ ถ่วงดุลกันและเพื่อให้แต่ละอำนาจอยู่ภายในกรอบของกฎหมายที่ได้มีการตราไว้ ฉะนั้นหากบุคคลใดใช้อำนาจรัฐไป ในทางมิชอบธรรมหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์การทางการเมืองย่อมมีสิทธิถอดถอนบุคคล ดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงสะท้อนทฤษฎีพื้นฐานของกฎหมาย มหาชน ไม่ว่าจะเป็นหลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักการจำกัดตนเองของรัฐ เป็น ต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่สัมพันธ์กับหลักหลักนิติรัฐที่ทำให้รากฐานของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง

15

3. นิยามของอิมพีชเมนต์และความแตกต่างระหว่างอิมพีชเมนต์กับบริคอล¹⁶

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติในการใช้ ควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยใช้วิธีการกล่าวหาเพื่อให้มีการไต่สวน และท้ายที่สุด อาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ด้วยเหตุที่ว่าหากให้บุคคลนั้นดำรง ตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน¹⁷

นิยามข้างต้นเป็นนิยามอย่างบางที่สุดเพื่อให้อธิบายอิมพีชเมนต์ในระบบกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยไม่ละทิ้ง สารสำคัญดั้งเดิมของอิมพีชเมนต์ และโดยฐานของความเข้าใจสากลนี้ รัฐทั้งหลายต่างรับเอาอิมพีชเมนต์เข้าไปใช้ โดยมีการออกแบบกลไกใหม่ ๆ หลายประการ เช่น เกาหลีใต้กำหนดให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัยถอดถอน ในกรณีของ โคลอมเบีย ประชาชนสามารถร้องเรียนประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต่อสภาผู้แทนประชาชนได้ หรือใน ออสเตรเลีย ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเสนอให้มีการทำประชามติเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จุด

¹⁵ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 13.

¹⁶ บทความนี้มุ่งเน้นในการพูดถึงระบบการถอดถอนแบบอิมพีชเมนต์เป็นหลัก เพียงแต่หยิบยกในส่วนของคำอธิบายระบบการถอดถอนแบบบริคอลขึ้นมาเพื่อให้เห็นความแตกต่างในเชิงลักษณะของกระบวนการของทั้งสองกระบวนการ เนื่องจากปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันมีลักษณะเป็นการถอดถอนในทำนองเดียวกับการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งหรือรีคอลอยู่แล้ว เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับบทบัญญัติของทั้งสองกลไก

¹⁷ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2552). *การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

ร่วมกันของระบบกฎหมายจำนวนมากคือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งดำเนินการโดยกระบวนการทางรัฐสภาเป็นหลัก¹⁸

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอิมพีชเมนต์ คือ เป็นกระบวนการกึ่งอาญา อิมพีชเมนต์เป็นการตัดสินใจทางการเมืองว่าบุคคลใดสมควรดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ แต่การดำเนินการเพื่อถอดถอนนั้นมีลักษณะคล้ายการดำเนินคดีทั่วไปที่เริ่มต้นจากการกล่าวหา แล้วจึงมีการไต่สวน และให้ทางเลือกไว้ว่าจะดำเนินคดีอาญาหรือลงโทษต่อหรือไม่หลังพบว่าเหตุถอดถอนมีมูล อีกทั้งถ้อยคำของการกล่าวหา มักจะใกล้เคียงกับความผิดอาญา เช่น กบฏ การให้สินบน การก่ออาชญากรรม หรือการทุจริต เป็นต้น¹⁹

ในอีกด้านหนึ่ง การถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง (Recall) คือ สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ในการถอดถอนผู้แทนของตนออกจากตำแหน่งในรัฐสภาโดยใช้การรวบรวมรายชื่อตามจำนวนที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ กำหนดเพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้แทนใหม่ก่อนครบกำหนดเลือกตั้ง²⁰

หลักการเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งเกิดขึ้นในยุคก้าวหน้าของสหรัฐอเมริกา มลรัฐต่าง ๆ ได้ออกกฎหมายหรือบัญญัติกลไกการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งเอง โดยรายละเอียดอาจมีความแตกต่างกันไปในเรื่องของเหตุแห่งการกล่าวหาและจำนวนผู้ลงชื่อ การที่มลรัฐทั้งหลายเริ่มตรากฎหมายให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นเพื่อให้เป็นวิธีการพิเศษสำหรับควบคุมวินัยและความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้แทน ซึ่งไม่ใช่การรอให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามหนทางปกติ²¹ และในปัจจุบันมีเพียง 13 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบการถอดถอนนี้

กล่าวโดยสรุป การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นกลไกที่เน้นการตรวจสอบฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นในบางกรณีโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก วัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งหรือถูกลงโทษทางอาญา ลักษณะของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีทั้งด้านการเมืองและการกล่าวหาทางอาญา ทำให้มีกระบวนการของการไต่สวนและพิจารณาวิญญูเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะมีการดำเนินคดีอาญาในท้ายที่สุดหรือไม่ ต่างจากการถอดถอนบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งอันเป็นเรื่องของความรับผิดชอบของผู้แทนต่อประชาชนที่รับเลือกตนมาโดยตรง ไม่ใช่การตรวจสอบภายในสาขาของอำนาจรัฐด้วยตนเอง อีกทั้งยังไม่ใช่กระบวนการกึ่งอาญาอีกด้วย

¹⁸ Aziz Huq, David Landau and Tom Ginsburg, 'The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment' (2021) University of Chicago Law Review 81.

¹⁹ J. Richard Broughton, 'Conviction, Nullification, and the Limits of Impeachment as Politics' (2017) *Case Western Reserve Law Review* 275.

²⁰ Jack Maskell, 'Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office. Congressional Research Service' (CSR Report for Congress, 26 March 2010) <<https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc501738/>> accessed 15 April 2022.

²¹ Timothy Zick, 'The Consent of the Governed: Recall of United States Senators' (1999) *Dickinson Law Review* 567.

กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญไทย

ประเทศไทยซึ่งใช้ระบบรัฐสภามีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือการควบคุมทางการเมืองโดยนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นารอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการสอบสวน และการพิจารณาผ่านหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ฝ่ายรัฐบาลริเริ่ม อย่างไรก็ตาม นอกจากการควบคุมทางการเมืองดังกล่าว ในประวัติศาสตร์กฎหมายของไทยปรากฏแนวคิดถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475²² สืบเนื่องไปจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 จนกระทั่งมีการกล่าวถึงอิมพีชเมนต์อย่างชัดเจนเมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²³ และระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในความหมายของอิมพีชเมนต์ยังคงอยู่จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ด้วยเช่นกัน

ในที่นี้จึงขอลำถึงหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เท่านั้น ดังนี้

1. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สภาพการเมืองไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นเพิ่งผ่านการรัฐประหารครั้งที่ 16 ของประเทศไทยโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ประชาชนออกมาชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลทหารคืนอำนาจให้ประชาชนและเรียกร้องนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้ง ตามมาด้วยการปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรงของกองทัพ การรัฐประหารดังกล่าวเป็นการซ้ำรอยประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่เต็มไปด้วยการแย่งชิงอำนาจการบริหารประเทศระหว่างระบบราชการและฝ่ายการเมือง และแม้ประเทศไทยจะอยู่ในสภาวะที่มีการเลือกตั้งตามปกติก็ตาม ก็พบว่าการเลือกตั้งมีแต่การใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้เข้าสู่อำนาจ ประกอบกับโครงสร้างของรัฐบาลผสมที่มีระบบโควตาและกลุ่มในพรรค รัฐบาลจึงขาดเสถียรภาพจนต้องเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้งจนประชาชนจึงสิ้นศรัทธาในระบบการเมือง นอกจากนี้แล้ว อำนาจอธิปไตยที่มีเหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางยิ่งไม่ว่าฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำจะเป็นรัฐบาลเนื่องจากขาดการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ วงจรอุบาทว์นี้จึงเป็นโจทย์สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อปฏิรูปการเมือง และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ การขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมือง การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนเพื่อให้เกิดความสุจริตและความโปร่งใสในการเมือง และการทำให้ระบอบการเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ เพื่อปรับให้การเมืองจากที่แต่เดิมเป็นการเมืองของนักการเมือง (representative democracy) ให้เป็นการเมืองของพลเมือง (participatory democracy) ใน

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 21 (5) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางจะนำความเสื่อมเสียแก่สภา...”

²³ ปองภพ นิลนพรัตน์. (2563). การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี. *จุลนิติ*, 49, หน้า 49-58.

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ* (สถาบันพระปกเกล้า 2544).

การเมืองทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น โดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็น “สิทธิในการร่วมตรวจสอบ” ซึ่งเป็นหนึ่งในสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน²⁵

ประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภา (parliamentary system) ในรูปแบบของบริติชเวสต์มินสเตอร์ (British Westminster system) ซึ่งกลไกการควบคุมทางการเมืองของระบบดังกล่าวอยู่บนฐานของหลักความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภา (parliamentary accountability) กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อเสียงส่วนใหญ่ในสภาสมาชิก และอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจที่ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งได้²⁶ และหลักความรับผิดชอบดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ประเทศอังกฤษไม่ได้ใช้อิมพีชเมนต์อีกต่อไป แต่เหตุที่ประเทศไทยรับเอาความคิดเกี่ยวกับอิมพีชเมนต์มานั้นเป็นเพราะคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจมักเน้นประเด็นข้อเท็จจริงมากกว่าประเด็นนโยบาย และ “คนดีถูกกล่าวหาบ่อยแล้วไม่มีข้อพิสูจน์ว่าเขาดีจริงหรือเขาเลว ส่วนคนเลวหลุดรอดเพราะไม่มีกระบวนการพิสูจน์” จึงต้องนำอิมพีชเมนต์มาเพื่อให้มีการไต่สวนและแสวงหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้ชัดเจนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและให้วุฒิสภาที่สะท้อนความรู้สึกของประชาชนมาร่วมกระบวนการด้วย เช่นนี้จะเป็นการสร้างวินัยทางการเมืองอย่างหนึ่ง คือ หากต้องการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก็ให้อภิปรายในเรื่องการเมืองเท่านั้น แต่หากเป็นเรื่องการทุจริต ต้องไปพิสูจน์ถูกผิดกันโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ที่ไม่ใช่เรื่องการเมืองอย่างเดียว²⁷

จากที่มาของอิมพีชเมนต์ในระบบกฎหมายไทยข้างต้น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีดังนี้

ผู้ที่อาจถูกกล่าวหา

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁶ Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman, 'Parliamentary Democracy: Promise and Problems' in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford University Press, 2003).

²⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 'รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ครั้งที่ 7' (รัฐสภา, 6 กุมภาพันธ์ 2540) <https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content_cons40-50/cons2540/NALT-yi400206.pdf> เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2565; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 'รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8' (รัฐสภา, 10 กุมภาพันธ์ 2540) <https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content_cons40-50/cons2540/NALT-yi400210.pdf> เข้าถึงเมื่อ 15 เมษายน 2565.

เหตุแห่งการถอดถอน

ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย²⁸

ผู้กล่าวหา

การริเริ่มกระบวนการถอดถอน สามารถทำได้ 3 วิธี²⁹ ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอน
2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
3. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้มามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเท่านั้น

ผู้มีอำนาจไต่สวน

เมื่อมีการร้องขอต่อประธานวุฒิสภาข้างต้นแล้ว ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อไต่สวนต่อไป ผลท้ายที่สุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลหรือไม่มีมูล หากข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันนั้นตกไป

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยถอดถอน

เมื่อมีการไต่สวนเสร็จสิ้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีการลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนต่อไป และผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

การดำเนินคดีอาญา

เมื่อมีการไต่สวนเสร็จสิ้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งต่อไป³⁰

2. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภายหลังจากการรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 มีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สิ้นผลบังคับใช้ไป และมีการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ร่างขึ้นบนความมุ่งหมายแก้ไขสิ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผิดพลาดไป กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยมีมา แต่พบว่ากลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นไปตามกฎหมายและ

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 ถึงมาตรา 307

ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เนื่องจากมีโครงสร้างที่ทำให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากเกินไป การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงล้มเหลวเนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นพวกเดียวกันและศาลรัฐธรรมนูญถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอัมพาตเช่นนี้จึงเป็น “วิกฤตที่สุดในโลก” ของการเมืองไทย

31

เมื่อเป็นดังที่ได้กล่าวไป คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ โดยหลักคือ การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม การทำให้ระบบการตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ขยายการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น³²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมใน 2 ประการ³³ คือ

1. เพิ่มการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เป็นเหตุแห่งการถอดถอนประการหนึ่ง
2. การลดจำนวนรายชื่อขึ้นตำแหน่งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอน

ในส่วนนี้มีข้อสังเกตบางประการ คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้บรรจุการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในมาตรา 164 ซึ่งอยู่ในหมวด 7 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

3. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมีผลบังคับใช้อยู่ เกิดการรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ถูกยกเลิกไป โดยต่อมาในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว มีการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งสรรหามาจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตาม สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการชุดนี้ จึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกคณะหนึ่ง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จไป จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นและผ่านการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในท้ายที่สุด

ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ปรากฏหลักการ “ผู้นำการเมืองที่ดีและระบบผู้แทนที่ดี” จึงมีการบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้นำการเมือง และหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามและเป็นการกระทำผิดอย่างร้ายแรงอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยมติถอดถอนของรัฐสภาหรือการเข้าชื่อร่วมกันของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นชื่อ หรือการตัดสิทธิทางการเมือง

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550’ (2550) 5(3) วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1.

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 270 มาตรา 271 และมาตรา 272

ได้ และการดำเนินการถอดถอนทั้งหมดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง³⁴

แม้ร่างรัฐธรรมนูญข้างต้นเคยปรากฏความคิดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งในนัยของอิมพีชเมนต์ก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่ปรากฏหมวดเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด เนื่องจากในท้ายที่สุดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า “กลไกในการถอดถอนเป็นกลไกทางการเมืองซึ่งยากที่จะเป็นไปตามเหตุและปัจจัยต่างๆ”³⁵ กลับกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนเกี่ยวกับข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะเป็นกลไกที่เข้ามาแทนที่³⁶

รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีสาระสำคัญคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและมีความเห็นในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน จำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป³⁷ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย³⁸ และหากศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แล้วแต่กรณี ประทับรับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา และในกรณีที่มีการพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ หรือการกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาจริง ผู้ต้องคำพิพากษานั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติ

³⁴ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 74 มาตรา 100 มาตรา 253 มาตรา 254 และมาตรา 255

³⁵ ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร, 2562).

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 234 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28(1)

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 235 (2) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 76

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 235 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87

หน้าที่ และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

39

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นี้ไม่ได้
 นิยามหรือบัญญัติว่าการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะเป็นอย่างไร หรือต้อง
 ดำเนินการอย่างไร แต่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดมาตรการและ
 กลไกส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมชี้เบาะแสหรือพยานหลักฐานซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการต่อต้าน
 การทุจริตและประพฤติมิชอบในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะอยู่แล้ว⁴⁰

วิเคราะห์และตั้งข้อสังเกต ถึงข้อจำกัดของการถอดถอน (Impeachment) : บริบทที่เปลี่ยนไปใน รัฐธรรมนูญ 2560

1. ลักษณะของอิมพีชเมนต์แบบไทย

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหรืออิมพีชเมนต์ในระบบกฎหมายไทย
 มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากรูปแบบกระแสหลัก กล่าวคือ ประชาชนเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของ
 กระบวนการถอดถอนโดยเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา ซึ่งการริเริ่มในลักษณะนี้สะท้อนว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้มีความ
 พยายามที่จะวางกลไกให้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อัน
 เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)⁴¹ ซึ่งสอดคล้องกับระบอบการเมืองการปกครองของ
 ไทยที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นภาพสะท้อนว่ากระบวนการนี้
 เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับภาคพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างแท้จริง⁴² และใน
 อีกแง่หนึ่งก็ถือเป็นเครื่องมือที่ยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชน ตามคำกล่าวของ ฌอง ฌาก รูสโซ
 (Jean-Jacques Rousseau) ที่ว่า “ผู้แทนเป็นเพียงกรรมการที่ประชาชนตั้งขึ้นเท่านั้น”⁴³ ดังนั้น ประชาชนย่อม
 สามารถดำเนินการถอดถอนผู้แทนของตนได้ เมื่อผู้แทนมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วน
 ร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ก็อาจมองได้ว่าเป็นเพียงหนึ่งในเงื่อนไขที่ทำให้
 กระบวนการสามารถที่จะดำเนินต่อไปได้ในเชิงรูปแบบเท่านั้น เนื่องจากในขั้นตอนของการพิจารณาและการลงมติ

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 235 มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33

⁴¹ ประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct democracy) หรือที่รู้จักกันในชื่อ ประชาธิปไตยแบบบริสุทธิ์ (pure democracy) เป็นการเปิดโอกาส
 ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้แทน

⁴² นิพนธ์ ใจสำคัญ, ‘การควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย’ (รายงานการอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อ
 ประชาธิปไตย รุ่นที่ 3, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ).

⁴³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ กฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (พิมพ์ครั้งที่ 7,
 กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) อ้างถึงใน ภูมิ มูลศิลป์, ‘ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในวุฒิสภา’ (2554),
 หน้า 1.

ทั้งหมดเป็นการพิจารณาระหว่างสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งอาจจะเข้าลักษณะของการตรวจสอบถ่วงดุลกันเองภายในองค์กรของรัฐมากกว่า เลยทำให้อาจพิจารณาได้ว่าประชาชนเป็นเพียงองค์ประกอบในการริเริ่มกระบวนการ แต่ในทางเนื้อหาแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนรวมในทางการเมืองในเรื่องของการถอดถอนได้อย่างเต็มที่

แม้การให้ประชาชนมีบทบาทในการริเริ่มดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นมีลักษณะเหมือนการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งหรือรีคอล อีกทั้งการบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้ในทำนองของรีคอล แต่อิมพีชเมนต์ที่มีสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนก็ไม่ใช่รีคอล และประเทศไทยมีรีคอลโดยเฉพาะอยู่แล้ว เห็นได้จากสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งหากเห็นว่าบุคคลเหล่านั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการออกแบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในแบบของประเทศไทยถือว่าเป็นผลดีต่อการขยายสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมและเป็นการเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนที่มีความก้าวหน้ามากประการหนึ่ง

2. โครงสร้างทางการเมืองไทยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของอิมพีชเมนต์

ประการแรก ข้อจำกัดในแง่ประสิทธิภาพของกระบวนการการเข้าชื่อถอดถอนของประชาชน โดยพิจารณาจากอัตราความสำเร็จในการดำเนินกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ผ่านมาแล้วพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303 ถึงมาตรา 307 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 270 ถึงมาตรา 284 จะวางกฎเกณฑ์ไว้อย่างครอบคลุม ทั้งมิติของบุคคลที่อาจถูกถอดถอนได้ ซึ่งมีการกำหนดไว้ในหลายตำแหน่งหน้าที่และในหลายองค์กร อาทิ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลุ่มตุลาการ ผู้บริหารระดับสูง และองค์กรอิสระ รวมไปถึงทั้งมิติในด้านของการกำหนดเหตุแห่งการถอดถอนที่ครอบคลุมในหลายเรื่องเช่นกัน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้มีการปรับลดจำนวนของรายชื่อประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จากห้าหมื่นคนเป็นจำนวนสองหมื่นคน สะท้อนว่ารัฐธรรมนูญพยายามจะวางกลไกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมได้โดยง่าย ถือว่ามินัยที่ต้องการจะทำให้ระบบการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2550 มีการร่วมกันเข้าชื่อถอดถอนโดยประชาชนถึง 64 เรื่องด้วยกัน⁴⁴ แต่กลับไม่ปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยคนใดเลยที่ถูกถอดถอนได้สำเร็จ⁴⁵ เปรียบเทียบกับการใช้อิมพีชเมนต์ในสหรัฐอเมริกา นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่มีมากกว่า 60 ครั้ง แม้ไม่ได้ประสบความสำเร็จทุกครั้ง แต่ก็ยังสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาศาลระดับสหพันธรัฐ ประธานาธิบดี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ

⁴⁴ ภูมิ มูลศิลป์, 'ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในวุฒิสภา' (2554), หน้า 6.

⁴⁵ รัชราภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, 'การถอดถอนออกจากตำแหน่ง แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่' (2558), <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=31870> เข้าถึงเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2564.

สมาชิกวุฒิสภา⁴⁶ ซึ่งหากวิเคราะห์ในส่วนนี้แล้ว อาจวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดของกระบวนการการเข้าชื่อถอดถอนของประเทศไทยได้ว่า แม้ตัวกฎหมายสารบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดีเพียงใดแต่ก็อาจพบปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการพิจารณาและการตัดสินใจของกระบวนการการเข้าชื่อถอดถอนที่โดยปกติแล้ว เมื่อประชาชนเข้าชื่อถอดถอนครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด กระบวนการถัดไปคือการตรวจสอบคำร้องโดยประธานวุฒิสภา หากคำร้องนั้นถูกต้องครบถ้วน แล้วจึงจะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนข้อกล่าวหาตามคำร้องว่ามีมูลจริงหรือไม่ หากมีมูลก็ให้ดำเนินการจัดทำรายงานการไต่สวนส่งกลับมาเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาทำการออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ และให้ถือเอาคะแนนสามในห้าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด โดยมติของวุฒิสภานั้นถือเป็นที่สุด

การวางกระบวนการการตรวจสอบที่รอบคอบเช่นนี้ ก็เพื่อประกันให้ผลการตัดสินใจมีความผิดพลาดน้อยที่สุด เพราะเรื่องถอดถอนบุคคลใดบุคคลหนึ่งออกจากตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิทางการเมืองและสถานภาพของบุคคลนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับข้อกล่าวหาที่มีระดับรุนแรง จึงต้องมีการวางกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้โดยละเอียด แต่ผู้เขียนเห็นว่า หากมีกรณีที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารโดยการยกข้อกล่าวหาอันปรากฏข้อเท็จจริงชัดแล้วว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นกระทำการเข้าข่ายที่สามารถเป็นมูลเหตุให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ แต่ก็ยังต้องนำรายงานการไต่สวนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยและลงมติผ่านสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้ง เพื่อให้วุฒิสภาชี้ว่าบุคคลนั้นควรที่จะดำรงอยู่ในตำแหน่งหรือไม่ แต่ปรากฏว่าที่มาของวุฒิสภากลับมีความใกล้ชิดและคุ้นเคยกับฝ่ายบริหารผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากในขั้นตอนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาเกิดขึ้นจากการคัดเลือกของคสช. จากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่ คสช. แต่งตั้ง และจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)⁴⁷ ทำให้โอกาสที่ผลลัพธ์ของการลงมติของสมาชิกวุฒิสภามีแนวโน้มที่จะออกมาเป็นคุณแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหลักฐานน่าเชื่อถือว่าจะไม่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งนั้นอีกต่อไป โอกาสที่วุฒิสภาจากการแต่งตั้งโดย คสช. เป็นส่วนใหญ่จะตรวจสอบนายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้า คสช. หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความซิดใกล้กับ คสช. นั้นจึงมีต่ำมาก

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดที่ว่า โดยหลักผู้ที่เข้าไปเป็นผู้แทนของประชาชนในรัฐสภานั้น การจะใช้สิทธิ ออกเสียง หรือกระทำการใดแล้ว จะต้องมีความเชื่อมโยงที่สำคัญคือ ต้องเป็นการกระทำที่สะท้อนความต้องการของ “ประชาชน” ดังนั้น หากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งแล้ว ไม่ควรที่จะให้สมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งได้รับมอบอำนาจมาโดยตรง ตามหลักรับมอบอำนาจ (Chain of Delegation)⁴⁸ อันมีผลให้ในทางข้อเท็จจริง สภาผู้แทนราษฎรมีความยึดโยงกับประชาชนมากกว่าสมาชิกวุฒิสภา กล่าวในอีกทางหนึ่งได้ว่า วุฒิสภาที่ไม่มีความชอบ

⁴⁶ U.S. House of Representatives (n 9).

⁴⁷ ‘รวมข้อมูล 250 ส.ว. แต่งตั้ง : กลไกหลักสืบทอดอำนาจจากยุค คสช.’ (iLaw, 20 สิงหาคม 2562) <<https://ilaw.or.th/node/5366>> เข้าถึงเมื่อ 18 เมษายน 2565.

⁴⁸ Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman, ‘Introduction: Parliamentary democracy and the chain of delegation’ (2003), P. 255-260.

ธรรมในทางประชาธิปไตยก็ย่อมไม่มีความชอบธรรมในการลงมติเสมือนว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่สามารถตัดสินใจแทนประชาชนหรือสะท้อนความต้องการของประชาชนได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับอิมพีชเมนต์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่มีหลักการเกี่ยวกับอิมพีชเมนต์อย่างที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้งสองฉบับ ในส่วนนี้อาจโต้แย้งได้ว่า แม้ไม่มีอิมพีชเมนต์ แต่ก็ยังมีกลไกการตรวจสอบทางการเมืองดั้งเดิมของระบบรัฐสภาอยู่ เช่น การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม หรือการตั้งคณะกรรมการการสอบสวน เป็นต้น แต่การตรวจสอบทางการเมืองดังกล่าวไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเชื่อมโยงกัน อาจจะได้โดยโครงสร้างรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวที่รัฐบาลก่อตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากและไม่มี การแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดก็จริงอยู่ กล่าวคือ การที่ฝ่ายบริหารถูกตั้งโดยเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมทำให้บ่อยครั้งเมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจและมีการหยิบยกหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่าฝ่ายบริหารไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป แต่มติที่ออกมานั้นกลับเป็นไปในทางที่เป็นคุณต่อฝ่ายบริหารเสียส่วนใหญ่แม้จะค้านกับหลักฐานหรือสายตาของประชาชนจำนวนมากก็ตาม⁴⁹ เพราะอย่างไรเสียในความเป็นจริงย่อมเป็นการยากที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีเสียงน้อยจะลงมติไว้วางใจได้สำเร็จ

ที่มาของข้อจำกัดนี้เกี่ยวกับการลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีของฝ่ายเสียงข้างมากนั้น ส่วนหนึ่งอาจอนุมานได้จากหลักการในทางประเพณีปฏิบัติที่สมาชิกของพรรคอาจต้องตัดสินใจบนอุดมการณ์และประโยชน์ของพรรคเป็นสำคัญ ทำให้การลงมติในเรื่องใด ๆ มักเป็นไปตามมติของพรรคการเมืองนั้นๆ อยู่เสมอ อีกทั้งกฎหมายยังเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีมติให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งพ้นจากสมาชิกภาพของพรรคได้⁵⁰ เช่นนี้ จึงทำให้ในทางปฏิบัติ คงเป็นไปได้ยากที่สมาชิกพรรคจะตัดสินใจลงคะแนนขัดกับมติของพรรคของตน เพราะเกรงว่าจะต้องถูกขับออกจากพรรคและอาจสิ้นสมาชิกภาพความเป็นสภาผู้แทนราษฎรได้หากไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยที่ซ้ำเติมความเสี่ยงของโครงสร้างรัฐสภาแบบนี้มากที่สุดคือความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันยังมีข้อกังขาในเรื่องของความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง เพราะในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 คสช. ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกือบทั้งองค์คณะ⁵¹ อีก

⁴⁹ โปรดดู BBC News. ‘อภิปรายไม่ไว้วางใจ : 6 รมต. รอดซักฟอก ประยุทธ์คะแนนไว้วางใจประยุทธ์เกือบโหล’ (Thailand, 4 กันยายน 2564), <<https://www.bbc.com/thai/thailand-58430580>> เข้าถึงเมื่อ 17 เมษายน 2565.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 101(9) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 27 วรรคท้าย

⁵¹ โปรดดู ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 12/2558 ฉบับที่ 13/2558 ฉบับที่ 28/2558 และฉบับที่ 45/2558 ซึ่งมีการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ตอวาระของผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบางส่วน และมีการออกคำสั่งให้มีการสรรหาคณะกรรมการ รวมถึงได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้ง พลตำรวจเอก ดร.วัชรพล ประสารราชกิจ เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ซึ่งเคยเป็นอดีตสมาชิกสนช. (องค์กรที่เคยถูกแต่งตั้งโดยคสช.) และเคยดำรงตำแหน่งเป็นอดีตเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายกันเมือง ของพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ (รองนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน) ที่อาจพิจารณาได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชุดปัจจุบันนั้นค่อนข้างมีความใกล้ชิดกับฝ่ายบริหารอยู่พอสมควร

ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ถูกสรรหามา ก็ได้รับอนุมัติเห็นชอบ จากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในจำนวน 194 คนนั้นแต่งตั้งโดยหัวหน้า คสช.⁵² ซึ่งปัจจุบันคือผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยอยู่ในฝ่ายบริหารนั่นเอง เช่นนี้ ย่อมอาจถูกตั้งคำถามถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีการเชื่อมโยงการอย่างมีนัยสำคัญนั้น จะทำให้การไต่สวนดำเนินไปอย่างเหมาะสม โปร่งใส และมีผลลัพธ์ที่เป็นธรรมหรือไม่ ดังที่ปรากฏในกรณี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ชี้มูลในคดีนาฬิกาหรูของ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ⁵³ และคดีแจ้งทรัพย์สินเท็จของ พลเอก ปรีชา จันทร์โอชา ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

เมื่อเป็นดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น การกล่าวว่า “แม้ไม่มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งก็มีการตรวจสอบอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทางการเมืองหรือการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ” อาจไม่ใช่สิ่งที่ตอบเจตนาที่นัก เพราะการตรวจสอบในวิถีของรัฐสภาและการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระของประเทศไทยมีข้อบกพร่องอยู่มาก ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองที่อาจมีการใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบอย่างร้ายแรง การเฝ้ารอให้วาระการเลือกตั้งหมุนกลับมาในทุก 4 ปี ก็อาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุดเสมอไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยรับความคิดเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเพิ่มช่องทางการกล่าวหาเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม จากที่แต่เดิมกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นเป็นกระบวนการกึ่งอาญาที่ริเริ่มจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหาร และโครงสร้างนี้ยังคงอยู่ต่อไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตัดหลักการเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งออกไปเพื่อให้เป็นเรื่องของการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแท้ จริงอยู่แม้ว่าการตรวจสอบทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอยู่ ทั้งประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในทุก ๆ สี่ปีได้หากการเมืองไทยดำเนินไปอย่างปกติ แต่การตรวจสอบทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติและการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นเป็นที่น่าสนใจว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่าง ที่พึงจะเป็นหรือไม่ สภาวะเช่นนี้ย่อมเป็นสิ่งที่น่ากังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงในการใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบของฝ่ายบริหาร

จากข้อกังวลที่ผู้เขียนได้กล่าวไปข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในสองประการ คือ (1) สมควรนำการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกลับมาใช้ เนื่องจากเป็นช่องทางสำคัญที่ประชาชนสามารถริเริ่มตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง และ (2) หากนำกลับมาใช้แล้ว สมควรต้องแก้ไขเรื่องอำนาจของวุฒิสภาในการลงมติถอดถอนไม่ว่าจะโดยตั้งอำนาจวินิจฉัยของวุฒิสภาออก⁵⁴ หรือโดยแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากประชาชนทั้งหมด

⁵² สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 250 คนนั้นประกอบไปด้วยการสรรหาจำนวน 50 คน, การแต่งตั้งโดยตำแหน่งจำนวน 6 คน และถูกแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำนวน 194 คน โปรดดู แดนชัย ไชวิเศษ, ‘สมาชิกวุฒิสภา 250 คนมาอย่างไรและทำอะไร’, <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=43108> เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564.

⁵³ ปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ยังไม่ได้มีการเปิดเผยถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการไต่สวน ไม่ชี้มูลคดีนี้ แม้ได้รับคำสั่งจากศาลปกครองกลาง ให้เปิดเผยข้อมูลของคดีเพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรก็ตาม โปรดดูเพิ่มเติมที่ : คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ 2557/2562 และคดีหมายเลขแดงที่ 1327/2564

⁵⁴ โดยหลักแล้วในระบบสองสภา วุฒิสภาหรือสภาสูง ไม่ควรที่จะมีอำนาจมากไปกว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง โปรดดู Scott Brenton, ‘Bicameral Representation – Parliament of Australia’ <www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/APF/monographs/What_lies_beneath/Bicameral> accessed 17 April 2022

ผู้เขียนเห็นว่าอาจจะเป็นแนวทางหนึ่งในการปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล อันจะมีส่วนช่วยเป็นกลไกส่งเสริมให้ระบอบการเมืองการปกครองอันเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยสมบูรณ์และพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นต่อไปในอนาคตได้