

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



นางสาวมณีนรรัตน์ เฟ็งไชโย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2559

Removal of a Person Holding a Political Position from Office



Miss Maneerat Pengchaiyo

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2016

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ชื่อและนามสกุล นางสาวมณีนรัตน์ เพ็งไชโย
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมหมาย จันทรเรือง)

(รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว่ำอิสระ** การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ผู้ศึกษา นางสาวฉวีรัตน์ เฟื่องไชโย รหัสนักศึกษา 2574000754 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม
ปีการศึกษา 2559

บทคัดย่อ

การคั่นคว่ำอิสระ เรื่อง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และสภาพปัญหาองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงข้อสรุปที่เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสาร โดยเป็นการศึกษาจากตำราทางวิชาการในทางกฎหมายมหาชน การเมืองการปกครองเป็นหลัก โดยวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ข้อมูลจากเว็บไซต์ ทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ประกอบกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากประสบการณ์ตรงในการทำงานมาประกอบเป็นหลักฐานในการอ้างอิงมาวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศเพื่อให้ทราบถึงผลสรุปของการวิจัยและแนวทางการปรับปรุงปัญหาเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษามั่นใจว่าข้อมูลที่ได้จากการคั่นคว่ำเป็นข้อมูลที่แท้จริงและถูกต้องน่าเชื่อถือได้

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ไม่สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ระหว่างด้วยกันเองได้ รวมถึงไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือขับออกจากตำแหน่งได้ โดยมาจากปัญหาหลัก คือ “การกำหนดองค์กรและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังนั้น เพื่อให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทยสามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีรูปแบบและกระบวนการที่ชัดเจน ผู้ศึกษาเสนอแนะแนวทางให้มีการปรับปรุงองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่โดยใช้รูปแบบ “ศาลพิเศษ” เรียกว่า “ศาลอาญาแห่งรัฐสภา” และการลงมติในการถอดถอนบุคคลให้ใช้คะแนนเสียงกึ่งหนึ่งขึ้นไปขององค์กรคณะตุลาการ หรือให้มีการรวมอำนาจถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นมาตรการที่สำคัญที่ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตระหนักทุกครั้งที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

คำสำคัญ การถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Independent Study title: Removal of a Person Holding a Political Position from Office.
Author: Miss Maneerat Pengchaiyo; **ID:** 2574000754; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Dr. Panumas Kudngaongarm, Associate Professor;
Academic year: 2016

Abstract

The objective of this independent research was to study concepts and theories about the removal of a person holding political position. The study includes a comparison of the removal procedural of a person holding political position and the procedural of removing a high-level person holding position in the independent constitutional organization from office. It also includes to study the problems of the organizations, which is use a power to removal of a person from office in other countries, especially in the USA and France. The aim of this independent research is to be known and understand of the conclusion to be a direction for customize a format of an organization, which is use a power to removal of a person from office of Thailand, so that such cases can be appropriately and efficiently.

This independent research was a documentary research, using qualitative research methods from document, which is textbooks on public law and administration, analyzing both Thai document sources and other language document sources. In addition, data were searched on the Internet and taken from the life experience of the researcher to be an evidence to refer. The researcher analyzed and compared the other country concepts to bring to a conclusion of this research and the guidelines to solve problems, including to improved the guidelines for the efficiency. The researcher is certain that the data analyzed were accurate and credible.

The study found that there has been a failure to control and in the examination of the exercise of a person holding political position who is use a power to removal a person from office, whom is unable counterbalance between the legislative, the executive and the judiciary, and also in case the process is unable bring offenders to punish in judicial process or removing a person from office. The main problem is 'The expropriation of organization and the removal procedural of a person holding political position' For the efficient system of the procedural of removing a person from office in Thailand an examine of a person who is in the legislative, the executive and the judiciary, and also a clear of working process. The researcher has a recommendation to improved the guidelines to be better by establish a "special court" created called the "Parliamentary Criminal Court" and a resolution on remove a person from office should require the approval of at least a simple majority of the justices on the court Or a combination of the power to remove such persons. The political position on the Supreme Court's Criminal Division for Holders of Political Positions According to that reason, the procedural of removing a person from office is an important measure to a person holding political position who is use a power to removal of a person from office must be aware of using a powers of state in the performance of duties.

Keywords: Removal from offices, The political positions

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์ ความเมตตาและความกรุณาของท่านอาจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม เป็นอย่างสูง ที่ได้ให้ความกรุณาเวลาอันมีค่ายิ่ง ในการเป็นที่ปรึกษารายงานฉบับนี้ โดยได้แนะนำถึงประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษาและชี้แนวทางในการแก้ไขปัญหา การค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติม อันเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และสรุปผล การศึกษา รวมทั้งการแก้ไขรายงานให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ในสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งได้ให้ความกรุณาในคำแนะนำ และคำปรึกษาประกอบเอกสารต่าง ๆ จนทำให้การจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่สนับสนุนทุนการศึกษาให้ตลอดหลักสูตร และนางสาวจินดา กองแก้ว ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ กลุ่มงานถอดถอน และตรวจสอบ สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ช่วยให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ตลอดจนขอขอบคุณผู้สนับสนุน และกำลังใจจากทุกท่านและเพื่อน ๆ จนทำให้รายงานฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ลงได้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณครอบครัวที่ให้การสนับสนุนทั้งเวลาและกำลังใจที่สำคัญ ซึ่งช่วยผลักดันจนผู้ศึกษาสามารถสำเร็จการศึกษาในระดับมหาบัณฑิตได้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้จะเป็นประโยชน์ทางการศึกษาและผู้สนใจโดยทั่วไป ตลอดจนจะเป็นประโยชน์ในการสร้างองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายต่อไป

มนิรัตน์ เฟ็งไชโย

มีนาคม 2560

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
3. กรอบแนวคิดทางทฤษฎี.....	8
4. ขอบเขตการศึกษา.....	8
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
6. ระเบียบวิธีวิจัย.....	9
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง ในทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	11
1. ทฤษฎีประชาธิปไตย.....	11
1.1 ความหมาย และความสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตย.....	12
1.2 วิวัฒนาการของพัฒนาการทฤษฎีประชาธิปไตยในแต่ละยุคสมัย.....	14
1.3 รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	23
1.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	25
2. หลักกฎหมายมหาชน.....	31
2.1 ความเป็นมาและการพัฒนากฎหมายมหาชน.....	31
2.2 ความหมายกฎหมายมหาชน.....	34
2.3 หลักการที่สำคัญของกฎหมายมหาชนมีผลต่อแนวคิดการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่ง.....	35
3. ประวัติความเป็นมา และความสำคัญของระบบ Impeachment.....	40
3.1 ประวัติของระบบ Impeachment.....	40
3.2 ความหมายของระบบ Impeachment.....	41
3.3 รูปแบบของระบบ Impeachment.....	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย.....	47
1. กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศไทย.....	48
1.1 ความสำคัญของวิธีการ Impeachment ตามหลักถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance).....	48
1.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment.....	51
1.3 สภาพปัญหากระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment.....	55
2. กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศไทย.....	56
2.1 ความสำคัญวิธีการ Impeachment ตามหลักความรับผิดชอบของประมุขของรัฐและสมาชิกรัฐบาล.....	57
2.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลในระบบ Impeachment.....	60
2.3 สภาพปัญหากระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment.....	66
3. กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศไทย.....	67
3.1 ประวัติความเป็นมาและความสำคัญของระบบ Impeachment.....	67
3.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment.....	69
4. สรุป.....	97
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาองค์กรผู้ทำหน้าที่ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทย.....	99
1. ปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในระบบ Impeachment ในช่วงยุคแรก (ยุคก่อนการปฏิรูปการเมืองปี 2540).....	99
2. ปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ในช่วงยุคที่สอง หรือยุคปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นไป จนถึงปัจจุบัน.....	100

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1 ปัญหาของการกำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	100
2.2 ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ว่าสามารถทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ได้หรือไม่.....	105
2.3 ปัญหาของการกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	107
2.4 ปัญหาของการกำหนดให้ “ศาล (ที่ไม่ใช่ศาลพิเศษ)” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	110
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	114
1. บทสรุป.....	114
1.1 สภาพปัญหาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส.....	115
1.2 ปัญหาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศไทย.....	116
2. ข้อเสนอแนะ.....	118
2.1 เหตุผลสนับสนุนแนวคิด.....	118
บรรณานุกรม.....	125
ประวัติผู้ศึกษา.....	130

สารบัญญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แผนผังจำลองหลักการถ่วงดุลอำนาจของสหรัฐอเมริกา.....	50
ภาพที่ 3.2 แผนผังจำลองรูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	76
ภาพที่ 3.3 แผนผังจำลองรูปแบบ และกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	82
ภาพที่ 3.4 เปรียบเทียบแผนผังจำลองรูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในวิธีการ Impeachment ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.....	94
ภาพที่ 3.5 กรณีอำนาจถอดถอนเป็นของศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235 ประกอบกับมาตรา 254 (1) และ (3) แผนผังที่ 1.....	95
ภาพที่ 3.6 กรณีอำนาจถอดถอนเป็นของศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235 ประกอบกับมาตรา 254 (1) และ (3) แผนผังที่ 2.....	96



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ยึดถือหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอุดมในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน โดยประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจนั้นผ่านทางผู้แทนที่ตนมอบอำนาจเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ เพื่อปกครองและบริหารประเทศ ดังนั้น ในทุกการกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐจะต้องทำเพื่อประชาชน กล่าวคือ รัฐต้องใช้อำนาจการปกครองประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย และตรงตามเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “รัฐ” เป็นนิติบุคคล¹ รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ ดังนั้น การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐจึงต้องกระทำโดยผ่านบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชน โดยผ่านบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้เอง ในบางครั้งบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐอาจใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบหรือไม่เป็นไปตามเจตนาหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่หรือมีมูลเหตุจงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือความต้องการของประชาชน หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจ ดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสม กฎหมายมหาชน จึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวหรือที่เรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ซึ่งหนึ่งในกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการบริหารและปกครองประเทศที่สำคัญ คือ กระบวนการที่เรียกว่า “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือวิธีการ Impeachment”

¹ โภคิน พลกุล, *เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525,

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือวิธีการ Impeachment มีมาตั้งแต่ในสมัยกรีซโบราณ เรียกว่า “eisangelig”² โดยเป็นวิธีการที่สำคัญที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการควบคุม “การกระทำ” และควบคุม “ตำแหน่ง” ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองไม่ให้ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างร้ายแรง รวมทั้งเป็นมาตรการที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยใช้วิธีการขับออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่

การนำกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงยุคแรก ได้แก่ ยุคก่อนการปฏิรูประบบการเมือง (ก่อน พ.ศ. 2540) โดยในยุคนี้การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของระบบ Impeachment ในประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 9 ที่บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้” และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ได้ดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาบัญญัติไว้ในมาตรา 92³ โดยบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกสภาได้มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา”

ในช่วงยุคที่สอง คือ ยุคปฏิรูประบบการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นไปจนถึงปัจจุบัน โดยในช่วงยุคนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองไทยในด้านสถาบันทางการเมือง ด้าน

² นาชนวัฒน์ ศรีปัดดา, *ความเป็นไปได้ในการนำระบบของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 32

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สืบค้นเมื่อวันที่ วันที่ 6 มกราคม 2560 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law1/06-10-2534-a0002.pdf>

กระบวนการควบคุมทางการเมือง และการเกิดสถาบันการเมืองใหม่จากผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการสร้างระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก

ทั้งนี้ การนำกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองมาใช้ในประเทศไทยตั้งแต่ในช่วงยุคแรกจนถึงยุคปัจจุบัน ในทางปฏิบัติพบว่ายังมีปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ยังขาดความเข้มแข็งในการตรวจสอบและนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังจะเห็นได้จากในช่วงยุคแรกของการบังคับใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในขณะนั้นจะมีลักษณะเป็นเพียงการให้สมาชิกของสภาควบคุมกันเองเท่านั้น ยังไม่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองตลอดจนปัญหาของนักการเมืองในรัฐสภาที่มักจะมีลักษณะประนีประนอมกัน และมีความสัมพันธ์กันในรูปของการแลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด

และต่อมาในช่วงยุคที่สอง พบว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น⁴ ปรากฏว่ายังไม่สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดออกจากตำแหน่งได้เลย จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ยังคงกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง⁵ ผลปรากฏว่ามีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น 73 เรื่อง แต่มีเรื่องที่เสนอให้วุฒิสภาลงมติเพื่อถอดถอนบุคคลออกจาก

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

ตำแหน่ง จำนวนทั้งสิ้น 6 เรื่องเท่านั้น และวุฒิสภาก็ไม่สามารถมีมติถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย เพราะมีคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา⁶ ซึ่งเป็นกรยากที่จะทำให้คะแนนเสียงมีถึงจำนวนที่กำหนดไว้

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีผลบังคับใช้แล้วนั้น⁷ ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายคนออกมาแสดงความเห็นและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ได้หรือไม่ เช่น

1. อาจารย์เสรี สุวรรณภานนท์ ได้แสดงความเห็นว่า ตามที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 6 ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาด้วยนั้น ทำให้ สนช. มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมีอำนาจในการตราข้อบังคับในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ โดยถือว่าเป็นกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ สนช. ในฐานะที่ทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา⁸

2. นายสมชาย ปรีชาศิลป์กุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แสดงความเห็นว่า การพิจารณาว่า สนช. มีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาโครงสร้างของระบบทั้งสถาบันการเมืองทั้งหมด เช่น รัฐธรรมนูญ 2550 ให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอน เพราะวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากประชาชนโดยตรง แต่ สนช. เห็นได้ชัดเจนว่ามีที่มาที่ไปไม่ได้เกี่ยวข้องกับประชาชนเลย ฉะนั้น สนช. จึงไม่สามารถใช้อำนาจนี้ไปถอดถอนผู้ใดโดยที่ตนเองไม่ได้มีความสัมพันธ์อะไรกับอำนาจอริปไตยได้เลย⁹

3. นายสมลักษณ์ จักรกระบวนพล อดีตคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ได้แสดงความเห็นว่า โดยหลักการเมื่อรัฐธรรมนูญปี 2550 ถูกยกเลิกไปแล้ว บทบัญญัติแห่งการถอดถอนก็ถูกยกเลิกตามไปด้วย ดังนั้น สนช. ก็จะไม่มีความอำนาจพิจารณาถอดถอน

⁶ ผลงานของวุฒิสภาในด้านการถอดถอนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2559 จาก: <http://click.senate.go.th>

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก

⁸ เสรี สุวรรณภานนท์, สนช. กับอำนาจถอดถอน, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.serilaw.com>

⁹ บทสัมภาษณ์พิเศษของนายสมชาย ปรีชาศิลป์กุล: จุดเสียง "สนช." เดินเครื่องถอดถอน สัมภาษณ์โดยกองบรรณาธิการ, หนังสือมติชน, 06 ตุลาคม พ.ศ. 2557 สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1412587818

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกต่อไป แม้จะมีการอ้างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 6 กำหนดให้ สนช. ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ก็ตาม แต่ก็มองว่าสามารถทำหน้าที่แทนได้ในเรื่องทั่วไปเท่านั้น แต่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นเป็นอำนาจพิเศษของสภาผู้แทนราษฎร ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี หาก สนช. มีความเห็นว่าอำนาจตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญนั้นก็จะกลายเป็นการตีความเพิ่มอำนาจของตัวเองทันที การตีความลักษณะเช่นนี้จะเป็นผลร้ายกับนักการเมืองที่ถูก ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 ถูกยกเลิกไปแล้ว เท่ากับว่าโทษที่จะไม่มีแล้ว ส่วนที่อ้างว่าจะใช้ข้อบังคับ สนช. มาพิจารณานั้นมองว่าไม่ควรนำมาใช้บังคับย้อนหลังกับผู้ที่ถูกถอดถอนตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเพราะทำไม่ได้ แต่หากจะนำข้อบังคับมาใช้กับคณะรัฐมนตรี (ครม.) หรือ สนช. ชุดปัจจุบันนั้นสามารถทำได้¹⁰

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นถึงความล้มเหลวในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ไม่สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการระหว่างด้วยกันเองได้ รวมถึงไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือขับออกจากตำแหน่งได้ โดยมาจากปัญหาหลักคือ “การกำหนดองค์กรและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในขณะที่กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่มีกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แตกต่างกัน และมีการบัญญัติองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน สามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยใช้รูปแบบของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือวิธีการ Impeachment ได้อย่างทรงประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาควรมีแนวคิดที่จะกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยมีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ในลำดับต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

¹⁰ บทสัมภาษณ์พิเศษของนายสมศักดิ์ จักรวรรพ : จุดเสียง "สนช." เดินเครื่องถอดถอน, วันที่ 06 ตุลาคม พ.ศ. 2557, สัมภาษณ์โดยกองบรรณาธิการ, หนังสือมติชน สืบค้นเมื่อวันที่ วันที่ 6 ตุลาคม 2559 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1412587818

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ (ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558) ได้มีการกำหนดให้องค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของรัฐสภา (ตามมาตรา 253)¹¹

อนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้ลงมติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ (เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558) ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ถูกตีตกไปและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้หมดอำนาจหน้าที่ลง และหลังจากนั้นได้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่แทน ได้แก่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ

5. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติที่ได้รับความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นฉบับที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ในช่วงแรกของการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการปรับปรุงอำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแทน¹² แต่แนวคิดดังกล่าวได้มีนักการเมือง นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่ายได้ออกมาแสดงความคิดเห็นว่าทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยหลายประการ จนทำให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเปลี่ยนแนวคิดใหม่อีกครั้ง และในที่สุดได้กำหนดให้อำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของ 3 ศาล ได้แก่

¹¹ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ (ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558) มาตรา 253 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 74 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐสภา มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษา ตุลาการ ข้าราชการอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

¹² สรุปผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33 สืบค้นเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2559

ศาลรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา 144)¹³ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ตามมาตรา 235)¹⁴

จากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะถ้าหากสามารถกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมแล้ว ก็จะทำให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือวิธีการ Impeachment กลายเป็นระบบที่มีกลไกหรือมาตรการที่สำคัญที่นำไปสู่การควบคุมและตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ รวมถึงมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐระหว่าง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการระหว่างด้วยกันเองได้อย่างมีประสิทธิภาพที่แท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่าควรที่จะทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย โดยการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับวิธีการ Impeachment ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงข้อสรุปที่เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ทำหน้าที่

¹³ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติที่ได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559)

มาตรา 144 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ...

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น...”

¹⁴ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติที่ได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559)

มาตรา 235 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงและหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไดสวน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการได้สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...”

ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

3. กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

เป็นการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีประชาธิปไตยและหลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment

4. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับระบบ Impeachment ของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส มีสภาพบังคับใช้ทางกฎหมาย มีความเหมือนความแตกต่าง หรือมีปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้ประการใดบ้าง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5.2 ได้ทราบถึงความแตกต่างและสภาพปัญหาของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

5.3 ได้ทราบถึงปัญหาขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

5.4 ได้รับแนวทางการเป็นไปได้ในการกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

6. นิยามศัพท์

6.1 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment หมายถึง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

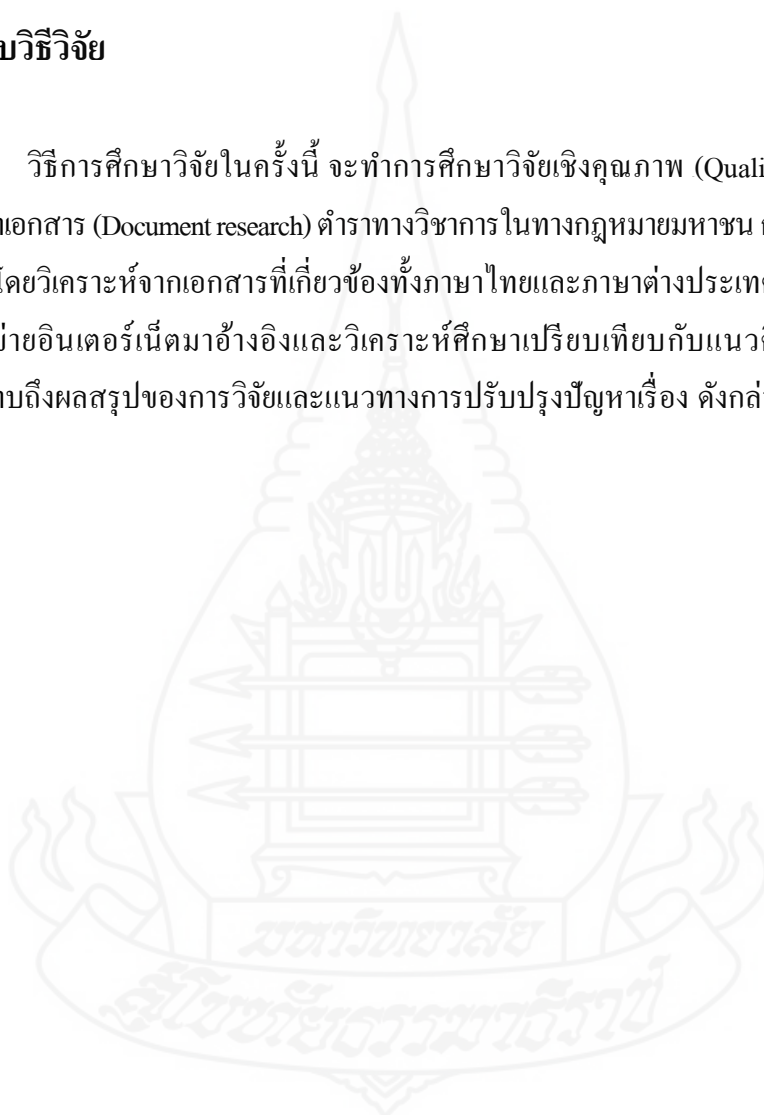
6.2 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง การถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ให้ออกจากตำแหน่ง หรือไม่ให้ดำรงตำแหน่งต่อไป (ซึ่งไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองท้องถิ่น)

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ประธานศาลฎีกา
- (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (8) อัยการสูงสุด
- (9) กรรมการการเลือกตั้ง
- (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา
- (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

- (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ
- (14) พนักงานอัยการ
- (15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

7. ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) จากการค้นคว้าเอกสาร (Document research) ตำราทางวิชาการในทางกฎหมายมหาชน การเมืองการปกครองเป็นหลัก โดยวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ข้อมูลจากเว็บไซต์ทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมาอ้างอิงและวิเคราะห์ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดของต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงผลสรุปของการวิจัยและแนวทางการปรับปรุงปัญหาเรื่อง ดังกล่าว



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เกิดจากความจำเป็นในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต่างจากการพิจารณาคดีอาญาธรรมดาทั่วไป โดยเป็นหนึ่งในนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการควบคุม “การกระทำ” และควบคุม “ตำแหน่ง” ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างร้ายแรง โดยใช้วิธีการขับออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นแนวคิดที่เกิดจากความพยายามในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำการที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจนส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศชาติ รวมทั้งเป็นมาตรการที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน¹² ทั้งนี้ โดยมีที่มาจากทฤษฎีประชาธิปไตยและหลักกฎหมายมหาชนโดยตรง ดังนี้

1. ทฤษฎีประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หรือ democracy คือ ระบบการปกครองที่ยึดถือหลักที่ว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในประเทศทุกคน ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดไว้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนจะใช้อำนาจผ่านระบบผู้แทนตามกระบวนการการเลือกตั้งเป็นสำคัญ “การใช้อำนาจการปกครองของรัฐ” ในความหมายของระบอบประชาธิปไตยจึงมีลักษณะเป็น “การปกครองโดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชน (Government of the people by the people, for the

¹² ยุติกา ยูวนะ เตมีย์, การถอดถอนข้าราชการประจำตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 4

people)”¹³ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การศึกษาทฤษฎีประชาธิปไตยในบทนี้เป็นไปอย่างรอบคอบ ผู้วิจัย จึงได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น ดังนี้

1. ความหมาย และความสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตย
2. วิวัฒนาการของพัฒนาการทฤษฎีประชาธิปไตยในแต่ละยุคสมัย
3. รูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย
4. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

1.1 ความหมาย และความสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ถึงแม้จะเป็นถ้อยคำที่มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ แต่ก็ยังเป็นถ้อยคำที่ไม่มีความหมายแน่นอนเฉพาะเจาะจง อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้หลายประการ อาทิ

1. นายเอ็ดเวิร์ด ซี สมิธ และนายอาร์โนลด์ ซูร์เซอร์ (Edward C. Smith and Arnold Zurcher) ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า “ประชาธิปไตย” คือ การปกครองโดยประชาชน ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ อำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาคำคัญของนโยบายสาธารณะ ต้องมาจากการออกเสียงของประชาชนใน ส่วนมาก โดยหนึ่งคนย่อมมีแค่หนึ่งเสียงซึ่งกรณีดังกล่าว อาจอธิบายได้ว่า “ประชาธิปไตย” ได้แก่ รัฐบาล โดยความยินยอมและความเสมอภาคทางการเมืองของประชาชน และประชาชนใช้อำนาจในการตัดสินใจผ่านสถาบันตัวแทนของตนตัวแทนของประชาชนจึงมาจากการเลือกตั้งและต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง¹⁴

2. นายวิลเลียม ริเคอร์ (William Riker) ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชน โดยส่วนมากต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งโดยทางตรง และโดยทางอ้อม ทั้งนี้ ประชาธิปไตยโดยทางตรงคือ ระบบที่ประชาชนทุกคนสามารถออกเสียงลงมติในที่ประชุมใหญ่ได้ด้วยตนเองส่วนประชาธิปไตยโดยทางอ้อมคือ ระบบที่ประชาชนเลือกบุคคลมาเป็นตัวแทนเพื่อใช้อำนาจการปกครองรัฐแทนตน ซึ่งรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะแตกต่างกับการปกครองที่รัฐปกครองโดยบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง¹⁵

¹³ คำว่า “การปกครองโดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชน (Government of the people by the people, for the people)” เป็นวาทะของอับราฮัม ลิงคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 16 ผู้ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประธานาธิบดีที่ยิ่งใหญ่ที่สุดคนหนึ่ง ซึ่งท่านได้เป็นต้นแบบของแนวคิดการเลิกทาสของโลกอันนำไปสู่การสร้างเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในมนุษยชาติทั่วโลกในเวลาต่อมา (อ่านเพิ่มเติมได้ที่ : <http://www.hosttrengy.com/> วาทะของอับราฮัม-ลิงคอล์น)

¹⁴ Edward C. Smith and Arnold Zurcher, Dictionary of American Politics, New York : Barnes and Noble. 1968, อ้างถึงในอมร รักษาศักดิ์ และคณะ, “ประชาธิปไตยแบบสหรัฐอเมริกา”, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 28.

¹⁵ William A. Riker, “Democracy” in Academic American Encyclopedia (Princeton, N) : Arere Publishing. 1981, pp. 97-98, อ้างถึงในอมร รักษาศักดิ์ และคณะ, ประชาธิปไตยแบบสหรัฐอเมริกา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 29

3. นายออสติน แรนนี่ (Austin Ranney) ได้กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นรูปการปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักการของการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) การศึกษากับประชาชน (Popular Consultation) และการปกครองโดยกฎหมายเสียงข้างมาก¹⁶

4. รศ.ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ได้อธิบายว่า หลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยก็คือการยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินชีวิต

จากความหมายของคำว่าประชาธิปไตยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตย จะมีความหมายทั้งในรูปแบบการปกครองและปรัชญาในการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยมีลักษณะที่สำคัญ เช่น

1) มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเป็นอิสระและเสรีภาพในการกระทำต่างๆ ที่เท่าเทียมกัน เช่น เสรีภาพในชีวิตและในร่างกาย การนับถือศาสนา การชุมนุมทางการเมือง การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

2) ประชาชนมีความเสมอภาคกันในทุกด้าน โดยเฉพาะความเสมอภาคด้านกฎหมาย ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายจะยึดถือความเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

3) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน

4) การใช้อำนาจของประชาชนจะผ่านผู้แทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกให้เข้ามาทำหน้าที่โดยใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นหลัก ทั้งนี้ การเลือกตั้งของประชาชนจะต้องเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ

5) การใช้อำนาจรัฐต้องไม่ตกอยู่ในบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว และต้องมีการแบ่งการใช้อำนาจและการกระจายอำนาจ รวมถึงต้องมีการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

6) การตัดสินใจในเรื่องใดๆ ต้องเป็นไปตามเสียงส่วนมาก โดยเคารพสิทธิของคนที่เสียงส่วนน้อยเสมอ

7) การปกครองประเทศจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และตามหลักนิติธรรม รวมถึงการได้รับการตัดสินใจที่รวดเร็วและเป็นธรรม

¹⁶ จิตร โชค วีระสย, ขอบเขตและวิธีการศึกษา, ใน เอกสารประกอบการบรรยาย, เล่มที่ 1, หน่วยที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555, หน้า 11

8) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่างๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่างๆ ได้โดยตรง

9) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่างๆ ต่อรัฐบาลตลอดเวลา รวมถึงมีสิทธิ์เปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

10) ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ให้หลักประกัน ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ

1.2 วิวัฒนาการของพัฒนาการทฤษฎีประชาธิปไตยในแต่ละยุคสมัย

วิวัฒนาการของพัฒนาการทฤษฎีประชาธิปไตย (Theory of Democracy) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคสมัย ดังนี้

1.2.1 พัฒนาการประชาธิปไตยในยุคเริ่มต้นหรือยุคโบราณ และยุคกลาง

ประชาธิปไตยในยุคเริ่มต้นหรือยุคโบราณ กำเนิดขึ้นครั้งแรกที่นครรัฐเอเธนส์ ในช่วงศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล โดยมีชาวกรีกโบราณเป็นผู้ให้ความหมาย “ประชาธิปไตย” ขึ้นเป็นครั้งแรกว่า ประชาธิปไตยตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Democracy” มาจากศัพท์ในภาษากรีกสองคำรวมเข้ากัน ได้แก่ Demos หมายถึง ประชาชน กับ Kratein หมายถึง การปกครอง¹⁷ ดังนั้น ประชาธิปไตยหรือ democracy จึงหมายถึง การปกครองโดยประชาชน โดยอำนาจสูงสุดมาจากประชาชน ประชาธิปไตยจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานในความสำเร็จและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรี

ประชาธิปไตยในยุคแรกนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือพลเมืองในนครรัฐเอเธนส์ มีส่วนรวมในทางการปกครอง โดยสามารถเข้าร่วมประชุมในสภาประชาชน (ecclesia) ด้วยตนเองเพื่อพิจารณาภารกิจหรือกิจการในการบริหารบ้านเมืองหรือกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ โดยไม่ต้องผ่านตัวแทน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพลเมืองในนครรัฐเอเธนส์จะมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุมในสภาประชาชนก็ตาม แต่ก็ยังถือได้ว่าประชาธิปไตยในยุคนี้ยังไม่ใช่ประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ ทั้งนี้เพราะความเสมอภาคของผู้ที่จะเข้าร่วมประชุมยังถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะบุคคลที่เป็นเพศชาย มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และมีบิดาเป็นพลเมืองเอเธนส์เท่านั้น ซึ่งโดยส่วนมากมักจะเป็นกลุ่มบุคคลและเจ้าหน้าที่ระดับสูง

¹⁷ อัญชลี พลูเต็ม, *หลักประชาธิปไตยตัวแทนประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณี ของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร*, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 9

จากความไม่เสมอภาคในกรณีดังกล่าว ได้มีนักปราชญ์หลายคนออกมาแสดงความคิดเห็นในลักษณะโจมตีการปกครองประชาธิปไตยโดยตรง อาทิ อริสโตเติล นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณ ผู้มีผลงานชิ้นสำคัญได้แก่ “Politics” มีความเห็นว่าลักษณะประชาธิปไตยที่ดีนั้นจะต้องมีลักษณะการปกครองที่ยึดถือหลักผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากการปกครองในลักษณะประชาธิปไตยโดยตรง พลเมืองเอเธนส์เท่านั้นที่มีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการลงมติตัดสินใจกระทำการกิจกรรมทางปกครองประเทศเท่านั้น ซึ่งการลงมติของพลเมืองเอเธนส์ในเรื่องใดมักจะตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ จึงถือได้ว่าเป็นการปกครองที่ไม่ดี ไม่มีคุณภาพ

สำหรับประชาธิปไตยในยุคกลางก็ยังมีลักษณะเหมือนประชาธิปไตยในยุคเริ่มต้น กล่าวคือ มีการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปอย่างล่าช้าและยังคงเป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ โดยผู้ที่มีอำนาจในการปกครองจริงจะถูกจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นพวกขุนนาง ข้าราชการระดับสูง นักบวช หรือกลุ่มเศรษฐี โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองเพียงส่วนน้อย

1.2.2 พัฒนาการประชาธิปไตยในยุคกลางคริสต์ศตวรรษที่ 16 – 19

ประชาธิปไตยตั้งแต่ในยุคกลางคริสต์ศตวรรษที่ 16 – 19 เป็นต้นมา ถือได้ว่าการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเริ่มตั้งแต่การเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญในประเทศอังกฤษของขบวนการทางการเมืองสมัยใหม่ที่รู้จักในนามของ “ขบวนการต่อสู้เพื่อความเสมอภาค” หรือ The Levellers ภายใต้การนำของนายพลแฟร์แฟกซ์และนายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ ในช่วงยุคกลางคริสต์ศตวรรษที่ 16 ที่มีแนวคิดต่อต้านการปกครองตัวเองของประชาชนและสนับสนุนการปกครองที่มีรัฐบาลแบบตัวแทนของประชาชน โดยการต่อสู้ของขบวนการ The Levellers เป็นการต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้มีสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิในการมีเสรีภาพในด้านความคิด สิทธิในการลงคะแนนเสียงในเรื่องต่าง ๆ สิทธิในเสมอภาคกันทางกฎหมาย เป็นต้น

การต่อสู้ของขบวนการ The Levellers จึงเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิต่าง ๆ ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีลักษณะเป็นสิทธิที่ไม่อาจพรากไปจากประชาชนได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าขบวนการ The Levellers เป็นบิดาแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยและเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representation Democracy) นั่นเอง

ส่วนการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะต่อมา มักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการต่อสู้ของประชาชนหรือชนชั้นขุนนางเพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการเรียกร้องให้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการปกครองจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งมักจะออกมาในรูปแบบของการปฏิวัติหรือการปลดปล่อย อาณานิคม โดยมีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การปฏิวัติในประเทศ

ฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษและการปลดปล่อยอาณานิคมในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถอธิบายโดยสรุปได้ ดังนี้

1) *ประเทศฝรั่งเศสกับการพัฒนาประชาธิปไตย*

การปกครองประเทศฝรั่งเศสในสมัยแรกเป็นการปกครองแบบระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ของประเทศฝรั่งเศสในแต่ละสมัย (ยกเว้นสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14) มักจะมีความอ่อนแอในด้านการเป็นผู้นำเป็นอย่างมาก กรณีดังกล่าวเป็นผลให้ชนชั้นขุนนางมีอิทธิพลในการตัดสินใจใช้อำนาจทางปกครอง จนทำให้เกิดระบบอภิสิทธิ์ต่างๆ ตามมามากมาย เช่น การรีดภาษีและส่วยจากประชาชน การกดขี่ข่มเหงประชาชน การทุจริตของบรรดาขุนนาง ภาวะสงครามทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาสะสมที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและการคลังของประเทศมาโดยตลอด

จากปัญหาการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังกล่าว ทำให้ประชาชนเริ่มมีความตื่นตัวทางด้านความคิดในการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของตนและการพัฒนาระบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจของประเทศ จนนำไปสู่การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 ทั้งนี้ ผลของการปฏิวัตินี้ได้มีการนำแนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนผ่านระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มาใช้ในสภาสูงหรือเซเนต (Senat) และยังมีกรให้หลักประกันสิทธิแก่ประชาชนในประเทศ โดยการประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองออกมาใช้บังคับ (เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1789) แต่ก็ยังไม่มีการประกาศยกเลิกการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่อย่างใด

ต่อมาในปี ค.ศ. 1792 – 1799 (หรือ ยุคสาธารณรัฐที่ 1) ถือว่าเป็นยุคเริ่มต้นที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ โดยมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองเป็นสิทธิพื้นฐานธรรมชาติของปัจเจกชนและสิทธิมวลชนเป็นสิทธิสากลที่มีติดตัวอยู่ตลอด และได้มีการประกาศยกเลิกการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และประกาศใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงประกาศจัดตั้งประเทศเป็นรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 1 ค.ศ. 1792 – 1799) ขึ้นมาใช้แทน

ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่เลือกตั้งบุคคลเพื่อเข้าทำหน้าที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้เองเป็นสภาแรกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่ยุคสาธารณรัฐที่ 1 เป็นต้นมา จะได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แต่การแก้ไขในแต่ละครั้งก็ยังคงหลักการสำคัญของ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 แห่งยุคสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958)

การปกครองประเทศในยุคสาธารณรัฐที่ 5 (ค.ศ. 1958 – ปัจจุบัน) เป็น ยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากเดิมที่เป็นระบบรัฐสภามาใช้การปกครองในระบบ แบบผสม (Hybrid) โดยประธานาธิบดีได้เลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงแทน ซึ่งถือได้ว่าเป็นยุคที่มี การพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายในประเทศเป็นอย่างมาก

การปกครองในรูปแบบผสม (Hybrid) เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจาก วิฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่สะสมมาตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่ปี ค.ศ. 1789 ไม่ ว่าจะเป็นการต่อสู้ทางด้านความคิดระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ รวมถึงปัญหาด้านความไม่มี เสถียรภาพของรัฐบาล จนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมากถึง 13 ชุด (ในช่วง ค.ศ. 1946 – 1958) และมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมากถึง 19 ฉบับ กรณีดังกล่าวนี้เองทำให้ นายพลชาร์ล เดอโกลล์¹⁸ และ กลุ่มนักการเมืองฝ่ายขวาได้เข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศโดยการ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ปี ค.ศ. 1958) ขึ้นมาใช้บังคับ

สำหรับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นายพลชาร์ล เดอโกลล์ ได้มี การเปรียบเทียบข้อมูลแห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ปี ค.ศ. 1958) กับรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 (ที่ร่าง โดยพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) รวมถึง ได้มีการเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองรูปแบบ รัฐสภาและรูปแบบการปกครองประธานาธิบดี โดยมีการนำเอาข้อดีของทั้ง 2 ระบบมาผสมผสานในการ กำหนดรูปแบบที่ใช้ในการปกครองประเทศ จนนำไปสู่การปกครองในรูปแบบผสม หรือที่เรียกว่า การปกครองกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภาขึ้น และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของ ประเทศฝรั่งเศสขึ้น (เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958) โดยมีนายพลชาร์ล เดอโกลล์ เป็นประธานาธิบดี ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสที่วางกฎเกณฑ์สำหรับ การปกครองในระบบประชาธิปไตยในรูปแบบผสม (Hybrid)

¹⁸ นายพลชาร์ล เดอโกลล์ หรือ ชาร์ล อ็องเดร โฌเซฟ มารี เดอ โกลล์ (Charles André Joseph Marie de Gaulle) ผู้นำที่เป็นแนวร่วม ในการปลดปล่อยประเทศฝรั่งเศสในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง และผู้นำรัฐบาลชั่วคราวในช่วงปี พ.ศ. 2487 (ค.ศ. 1944) ถึง พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) รวมถึงเป็นผู้นำในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเป็นประธานาธิบดีฝรั่งเศสคนแรกในยุคสาธารณรัฐที่ 5 ระหว่างปี พ.ศ. 2501 (ค.ศ. 1958) ถึงปี พ.ศ. 2512 (ค.ศ. 1969) ทั้งนี้ แนวคิดทางการเมืองของนายพลชาร์ล เดอโกลล์ เป็นที่รู้จักในนามของลัทธินิยมโกล และมี อิทธิพลอย่างมากต่อการเมืองฝรั่งเศสในยุคต่อมา

2) ประเทศอังกฤษกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองของประเทศอังกฤษในยุคแรกเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ด้วยปัญหาการปกครองในระบอบดังกล่าวทำให้มีการตรากฎบัตรใหญ่แห่งอิสรภาพหรือที่เรียกว่า "Magna Carta Libertatum" ขึ้นในปี ค.ศ. 1215 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษ

กฎบัตร Magna Carta เป็นข้อตกลงระหว่างกลุ่มขุนนางและกษัตริย์ในการปกครองประเทศและการให้สิทธิหรืออิสรภาพบางประการแก่ราษฎร ดังเนื้อความส่วนหนึ่งของมหากฎบัตรที่กล่าวว่า "จะไม่มีบุคคลที่ถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวโดยปราศจากอิสรภาพหรือถูกยึด ชูกรร โขกทรัพย์โดยปราศจากคำตัดสินของศาล" นอกจากนี้ ในมหากฎบัตรยังได้กล่าวถึงการเรียกเก็บภาษีของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินจะทรงเรียกเก็บภาษีตามพระราชหฤทัย โดยไม่ผ่านการเห็นชอบจากสภาบริหารราชการแผ่นดิน (The Great Council of the Nation) มิได้

ทั้งนี้ กฎบัตร Magna Carta ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอด ตั้งแต่ในยุคมีดและต่อมาในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 จนถึงช่วงแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 19 มาตราต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมในกฎหมายอังกฤษถูกยกเลิกหรือได้รับการปรับปรุงไปเกือบหมด แต่ยังคงสาระสำคัญในการกำเนิดหลักประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษ คือ¹⁹

1) มีการสร้างหลักนิติธรรมขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ จากกรณีที่กฎบัตร Magna Carta ได้กำหนดห้ามมิให้พระมหากษัตริย์และขุนนางกระทำการใดๆ อันเป็นที่เดือดร้อนแก่ราษฎรตามอำเภอใจได้อีกต่อไป และการกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

2) เป็นจุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการการปกครองในระบอบรัฐสภา

3) การสร้างหลักสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ค.ศ. 1689 อันเป็นการย้ำถึงสิทธิและเสรีภาพที่นำไปสู่การบัญญัติปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในช่วงแรกกฎบัตร Magna Carta จะยังไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรากฐานของกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับในประเทศอังกฤษ และเป็นพื้นฐานทางวัฒนธรรมการเมืองและกฎหมายของหลายๆ ประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

¹⁹ มาร์ค แอนดรูว์ เจฟฟรีย์ เคนท์, กฎบัตรเมกนา คาร์ตา กับวิวัฒนาการ วัฒนธรรมรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.thairath.co.th/content/504696>

ทั้งนี้ อังกฤษได้มีการพัฒนามาสู่ระบอบของประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยปฏิรูป (Reform Bill) ในปี ค.ศ. 1832 และปี ค.ศ. 1867 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการวางรากฐานการปกครองที่สำคัญไว้ 3 ประการ ได้แก่

- 1) การมีรัฐบาล โดยได้รับตามยินยอมจากประชาชน
- 2) การมีผู้แทนของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ และการปกครองประเทศในนามประชาชน
- 3) การวางกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

3) ประเทศสหรัฐอเมริกากับการพัฒนาประชาธิปไตย

การกำเนิดในสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากการทำสงครามของรัฐอาณานิคม 13²⁰ แห่งกับประเทศอังกฤษ เพื่อปลดแอกความไม่เป็นธรรมและการเอารัดเอาเปรียบในการปกครองของประเทศอังกฤษที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมายของอังกฤษในการบังคับให้ประชาชนทุกคนที่อยู่ในอาณานิคมต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงมาก รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ทางการค้าขายต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้การค้าส่งสินค้าไปขายที่ต่างประเทศต้องใช้เรือขนส่งสินค้าของประเทศอังกฤษเท่านั้น ซึ่งต้องยอมจ่ายอัตราค่าระวางในจำนวนสูงกว่าเรือขนส่งสินค้าประเทศอื่น ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ ผลของการทำสงครามดังกล่าว อังกฤษเป็นฝ่ายแพ้สงครามจึงต้องยอมเจรจาสงบศึก และปลดปล่อยรัฐอาณานิคมทั้ง 13 แห่ง ให้เป็นอิสระเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1782 และต่อมารัฐอาณานิคม ทั้ง 13 แห่งนำโดยนายทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) (ซึ่งต่อมาได้เป็นประธานาธิบดีคนที่ 3 ของประเทศสหรัฐอเมริกา) ได้ร่างเอกสารขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า "คำประกาศอิสรภาพ" หรือ "คำประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักร (Declaration of Independence)" ส่งให้แก่อังกฤษ เพื่อใช้ประกาศอิสรภาพขึ้นในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 โดยวันดังกล่าวจึงถือว่าเป็นวันกำเนิดสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการนับแต่นั้นเป็นต้นมา

สำหรับเนื้อความสำคัญของคำประกาศอิสรภาพในตอนหนึ่งมีว่า "...เรารู้ว่าความจริงต่อไปนี้มีความหมายชัดเจนในตัวเอง คือความจริงที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน ได้รับสิทธิจากพระเจ้าผู้ให้กำเนิดที่จะเปลี่ยน โอน ไม่ได้ สิทธิเหล่านั้น ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข

²⁰ อาณานิคมทั้ง 13 แห่ง ได้แก่ 1. รัฐนิวยอร์ก 2. รัฐเพนซิลวาเนีย 3. รัฐจอร์เจีย 4. รัฐนิวเจอร์ซีย์ 5. รัฐนอร์ทแคโรไลนา 6. รัฐเวอร์จิเนีย 7. รัฐแมสซาชูเซตส์ 8. รัฐแมริแลนด์ 9. รัฐเซาท์แคโรไลนา 10. รัฐคอนเนกติกัต 11. รัฐนิวแฮมป์เชียร์ 12. รัฐเดลาแวร์ 13. รัฐโรดไอส์แลนด์

เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเหล่านั้นให้มั่นคง รัฐบาลจึงถูกสถาปนาขึ้นในหมู่ มวลมนุษย์ โดยได้อำนาจที่ยุติธรรม อันเนื่องมาจากความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง

เมื่อใดก็ตามที่รูปแบบของรัฐบาลใดเป็นสิ่งที่ทำลายเป้าหมายเหล่านี้ เมื่อนั้นย่อมเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐบาลแบบนั้นเสีย และสถาปนารัฐบาลขึ้นใหม่ โดยให้มีรากฐานอยู่บนหลักการดังกล่าว และโดยการกำหนดอำนาจของรัฐบาลนั้น ให้เป็นไปในแบบที่พวกเขาเห็นว่าน่าจะมีผลต่อความปลอดภัยและความผาสุกของพวกเขามากที่สุด ...”²¹

ผลของคำประกาศอิสรภาพดังกล่าว ได้กลายเป็นหลักพื้นฐานสำคัญ ที่สหรัฐอเมริกาได้นำมาเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ จนได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศอย่างเป็นทางการ (เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787) โดยมีหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- 1) ทุกคนย่อมมีสิทธิ เสรีภาพและมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน
- 2) ผู้ที่จะใช้อำนาจการปกครองต้องมาจากความเห็นชอบของประชาชนส่วนใหญ่เท่านั้น
- 3) การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ
- 4) ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองโดยต้องสามารถควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองดังกล่าวได้

สำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกานั้น กล่าวได้ว่าเริ่มต้นในช่วงศตวรรษที่ 20 จากปัญหาการปกครองประเทศภายใต้แนวคิด “การแบ่งแยกแต่เท่าเทียม” (Separate but Equal) ของคนที่มีสีผิวแตกต่างกันในสังคมอเมริกัน จนนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันของพลเมืองอเมริกันขึ้น โดยมีการประกาศใช้กฎหมาย “Sundown Ordinance” กีดกัน (segregation) คนผิวดำเป็นอย่างมาก เช่น ห้ามไม่ให้คนผิวดำใช้ของหรือทำกิจกรรมร่วมกับคนผิวขาว กรณีดังกล่าวได้กลายเป็นชนวนเหตุสำคัญที่ทำให้ขบวนการที่ชื่อว่า “ขบวนการเรียกร้องสิทธิพลเมือง” (civil rights movement) ออกมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิพลเมืองที่เท่าเทียมกัน จนกระทั่งท้ายที่สุดรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ได้มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act of) ขึ้นในปี ค.ศ. 1875 ซึ่ง

²¹ คำประกาศอิสรภาพแห่งสหรัฐอเมริกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2559, จาก http://freedomthing.blogspot.com/2011/05/blog-post_8178.html

ทำให้พลเมืองสหรัฐอเมริกาทุกๆ คนมีสิทธิที่เท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมายหลักการให้ความคุ้มครองอย่างเสมอภาค (equal protection of the laws) ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มีมาแต่เดิม²²

ทั้งนี้ การประกาศใช้รัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act of) ทำให้เกิดขึ้นสิทธิพื้นฐาน แก่พลเมืองสหรัฐอเมริกาในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ดังนี้²³

1. รัฐสภาจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการพูด เสรีภาพของสื่อ เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อรัฐบาล และเสรีภาพทางศาสนา
2. สิทธิของประชาชนที่จะมีและถืออาวุธจะถูกขัดขวางไม่ได้
3. รัฐบาลไม่อาจส่งทหารเข้าไปอาศัยอยู่ในบ้านของบุคคลใดโดยเจ้าของไม่ยินยอมไม่ได้
4. รัฐบาลจะออกหมายเพื่อจับกุมหรือค้นเคหสถานของบุคคลไม่ได้ เว้นแต่จะมี “เหตุอันควรเชื่อถือ” ว่าได้มีการก่ออาชญากรรม
5. รัฐบาลไม่อาจพิจารณาตัดสินบุคคลในคดีที่มีโทษถึงประหารชีวิตได้ นอกจากคณะลูกขุนใหญ่จะได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว บุคคลใดจะถูกพิพากษาในความผิดอันเดียวกันซ้ำอีกไม่ได้ รัฐบาลไม่อาจลงโทษหรือยึดทรัพย์สินบุคคลโดยไม่ผ่านวิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมายก่อนไม่ได้ บุคคลจะถูกบังคับให้ให้การเป็นภัยแก่ตนเองในคดีอาญาใดๆ ไม่ได้
6. บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าก่ออาชญากรรมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วโดยคณะลูกขุนมีสิทธิที่จะมีทนายความต่างคดีให้ต้องได้รับแจ้งให้ทราบถึงเหตุที่กล่าวหา ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีการสืบพยาน โจทก์ต่อหน้า และมีสิทธิที่จะมีวิธีการบังคับพยานฝ่ายตนมาเบิกความ
7. ในคดีแพ่งต้องมีการพิจารณาคดีโดยใช้คณะลูกขุน
8. รัฐบาลไม่อาจกำหนดค่าประกันหรือค่าปรับเกินควร หรือการลงโทษที่ทารุณหรือผิดปรกติวิสัย
9. บรรดาสิทธิที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายสิทธิพลเมืองจะตีความให้เป็นการปฏิเสธหรือลดทอนสิทธิของผู้อื่นไม่ได้

1.2.3 การพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่คริสต์ทศวรรษที่ 20 ถึงปัจจุบัน

การพัฒนาประชาธิปไตยในยุคนี้เกิดจากการเรียกร้องให้มีการเคารพสิทธิของบุคคลที่อยู่ฝ่ายเสียงข้างน้อยในหลายรัฐชาติโดยมีสาเหตุที่สำคัญมาจากการแข่งขันทางด้าน

²² Wasserman, David, The basics of American politics. New York: Long man.,2000, pp. 123-127

²³ สถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทย, ประวัติศาสตร์การเลือกตั้งสหรัฐอเมริกา, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2559, จาก <https://th.usembassy.gov/th/presidential-history-december-th/>

เศรษฐกิจ รวมถึงความขัดแย้งของอุดมการณ์ทางการเมืองและด้านศาสนา จนทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่เน้นการให้ความเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยมากขึ้น ซึ่งมักจะปรากฏออกมาในรูปแบบของสงคราม เช่น สงครามโลกครั้งที่ 1 สงครามโลกครั้งที่ 2 และสงครามเย็น

ทั้งนี้ ผลของการเรียกร้องให้มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่เน้นการให้ความเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยในรูปแบบสงคราม นอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายทางด้านชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมากแล้ว ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศต่างๆ จนท้ายที่สุดได้นำไปสู่จุดเริ่มต้นในการสร้างสันติภาพและสถานผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ตามหลักประชาธิปไตยรวมกัน เช่น

1) ผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 มีการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติขึ้นในปี ค.ศ. 1919 มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ตามแนวคิดของประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) แห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อรักษาสันติภาพในการประชุมสันติภาพหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่พระราชวังแวร์ซายส์ (Versailles) โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติที่สำคัญ คือ การรักษาสันติภาพโดยวิธีป้องกันไม่ให้เกิดสงคราม และความขัดแย้งในอนาคตรวมทั้งการพัฒนาความเป็นอยู่ของมนุษย์ เช่น สิทธิแรงงาน ทาส ยาเสพติด การค้าอาวุธ อย่างไรก็ตามเนื่องจากองค์การสันนิบาตไม่มีกองกำลังของตัวเอง อีกทั้งสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแกนหลักในการก่อตั้งองค์การไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก จึงทำให้องค์การสันนิบาตชาติไม่มีอำนาจบีบบังคับสมาชิกในกรณีที่มีสมาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์การได้ ทำให้องค์การสันนิบาตชาติประสบความล้มเหลวในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพจนเกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้น

2) ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (UN: United Nations)²⁴ แทนองค์การสันนิบาตชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ เพื่อรักษาสันติภาพของโลกและให้กลุ่มสมาชิกร่วมมือช่วยเหลือกันและสนับสนุนสันติภาพของโลก รวมทั้งการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ทั้งนี้ สหประชาชาติได้รับการสถาปนาอย่างเป็นทางการเมื่อประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติให้สัตยาบันในกฎบัตรสหประชาชาติของ เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 1945

3) องค์การระหว่างประเทศ (international organisation) เกิดจากแนวคิดในการธำรงรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยความร่วมมือของประเทศที่เป็น

²⁴ ผลของการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติทำให้เกิดองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ 1. สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ 2. คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ 3. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ 4. เลขาธิการสหประชาชาติ 5. สำนักงานเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ 5. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ และ 6. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

สมาชิกตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป ที่พยายามจะยับยั้งการใช้กำลังรุนแรงในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมทั้ง สนับสนุนความร่วมมือและพัฒนากิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐสมาชิก และมวลมนุษยชาติ โดยจะมีลักษณะเป็นองค์กรระดับภูมิภาค เช่น องค์กรสหประชาชาติ องค์กร สนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ หรือนาโต้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นต้น

1.3 รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง เป็นรูปแบบการปกครอง โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการปกครองโดยสามารถตัดสินใจในการ ดำเนินกิจกรรมทางสาธารณรัฐได้ด้วยตนเองโดยตรงไม่ต้องผ่านผู้แทนของประชาชน ซึ่งมักจะใช้กับรัฐ ที่มีประชากรในจำนวนที่น้อย

2) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน เป็นรูปแบบการปกครอง โดย ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจการปกครองผ่าน “ผู้แทน” ในลักษณะเป็นการมอบ อำนาจการปกครองของตนไปยังผู้แทนตามกระบวนการเลือกตั้ง โดยผู้แทนมีสิทธิและเสรีภาพในการ บริหารประเทศได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจดังกล่าวไม่ใช่เป็นการมอบอำนาจอแบบถาวร ดังนั้น ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจการปกครองของผู้แทนตนได้เสมอ

3) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โครงสร้างการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีที่มาจากประเทศอังกฤษ โดยมีการแยกองค์กรที่มีส่วน ในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) คือ องค์กรที่มีอำนาจและทำหน้าที่ ในการตรากฎหมายและการอนุมัตินโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ อำนาจในการควบคุม และ ตรวจสอบการบริหารประเทศ รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหาร (Executive Power) คือ องค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดิน และอำนาจในการปกครองประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

(3) ฝ่ายตุลาการ (Power of judging) คือ องค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในฐานะ เป็นผู้ใช้กฎหมายในการพิจารณาคัดสินคดีความต่างๆ ได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ของประเทศ

ทั้งนี้ การใช้อำนาจขององค์กรทั้ง 3 ฝ่าย จะมีลักษณะควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุล อำนาจซึ่งกันและกันตาม “หลักการควบคุมและถ่วงดุล (Checks and Balances)” ที่กำหนดให้ฝ่ายที่มี อำนาจในการออกกฎหมายจะต้องไม่มีอำนาจในการใช้กฎหมายในขณะเดียวกันฝ่ายที่มีอำนาจในการใช้ กฎหมายต้องไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายเช่นเดียวกัน

4) ระบบประธานาธิบดี โครงสร้างการปกครองในระบบประธานาธิบดีที่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีการแบ่งองค์กรในทางปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Power) ฝ่ายบริหาร (Executive Power) และฝ่ายตุลาการ (Power of judging) ซึ่งมีความอำนาจและหน้าที่เหมือนกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือ ระบบประธานาธิบดีจะมีการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ออกจากกันอย่างชัดเจนและเด็ดขาด โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การสร้างความเข้มแข็งในการปกครองให้กับฝ่ายบริหารตามหลัก “การแบ่งแยกอำนาจการปกครอง (Separation of Powers)”

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ก็ยังมีระบบการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่าง 3 ฝ่ายด้วยกัน เช่น ศาลมีอำนาจในการพิพากษาให้คำสั่งที่ออกโดยฝ่ายบริหารไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้มีการทบทวนการออกคำสั่งและป้องกันการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย เป็นต้น²⁵

5) ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา โครงสร้างการปกครองในระบบนี้ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของการกำเนิดระบบการปกครองประชาธิปไตยกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา โดยการบูรณาการการปกครองในระบบรัฐสภาเข้ากับระบบประธานาธิบดี ซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเหมือนกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษและระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาแต่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้ง 3 ฝ่าย ที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่า เช่น การมีหัวหน้าฝ่ายบริหารคู่ คือ มีทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

จากลักษณะความสำคัญและรูปแบบของประชาธิปไตยดังกล่าว รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการช่วยให้ประชาชนได้บรรลุจุดหมายปลายทางของสังคม นั่นคือความผาสุกของประชาชนทั้งปวง ซึ่งหมายถึง²⁶

1) เสรีภาพที่บุคคลมีและใช้ได้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสอดคล้องกับหลักการเรื่องความมั่นคง ความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสวัสดิการของส่วนรวม

2) โอกาสที่บุคคลจะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามความต้องการ ทุกคนจะได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะพัฒนาศักยภาพต่าง ๆ ตามความสามารถของตนเอง

²⁵ Susan Welch and others, *Understanding America Government*, 2001, p. 35 - 36

²⁶ ชำนาญ จันทร์เรือง, *ประชาธิปไตยกับอภิชนาธิปไตย*, สืบค้นเมื่อวันที่ วันที่ 11 สิงหาคม 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx=1238>

3) ความเจริญที่บุคคลมีโอกาสพัฒนาตัวเอง มีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านสติปัญญา ความสามารถและบุคลิกภาพของแต่ละคน ศักดิ์และสิทธิ์ในการปกครองประเทศ หรือการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปกครองตนเอง

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก “รัฐ” เป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ ดังนั้น การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐจึงต้องกระทำโดยผ่านบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้เองในบางครั้งบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐอาจใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง

1.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ลอร์ด แอกตัน (Lord Acton) นักการเมืองและนักเขียนชาวอังกฤษ ได้เคยกล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มในการที่จะเกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบและนำมาซึ่งการคอร์รัปชัน อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดยิ่งทำให้คอร์รัปชันได้อย่างไม่มีข้อจำกัด คนที่มีอำนาจเกือบทั้งหมด มักจะกลายเป็นคนเลว” (Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men.)²⁷

จากคำกล่าวดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงผลของการมีอำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครองมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่กดขี่ข่มเหงหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ ดังนั้นหากไม่มีการแบ่งแยกอำนาจตลอดจนควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวแล้ว ผู้ปกครองก็จะใช้อำนาจในลักษณะที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดจนทำให้ระบอบการปกครองเป็นระบอบเผด็จการในที่สุด

จากคำกล่าวของลอร์ด แอกตัน ส่งผลให้นักปราชญ์หลายคนพยายามที่จะหาแนวทางแก้ไขและป้องกันปัญหาการใช้อำนาจผู้ปกครอง โดยการคิดค้นทฤษฎีและแนวคิดในทางปกครองต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ

1.4.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)

ทฤษฎีประชาคมที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ ทฤษฎีประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke) เจ้าของผลงานหนังสือชื่อ Two treatises of Government ทั้งนี้ ตามแนวคิดของจอห์น ล็อก อธิบายว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วยังมีเหตุผล และจิตสำนึกในการแยกระหว่างความถูกต้องได้ ดังนั้น มนุษย์ย่อมมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ในการที่จะจัดการ

²⁷ Lord Acton, *Historical Essays and Studies (Appendix)*, J.N. Figgis and R.V. Lawrence (eds) Macmillan, 1907, pp 25-26

กับชีวิตของตนเองโดยบุคคลอื่นจะแทรกแซงไม่ได้ และยังมีอิสระหรือความเท่าเทียมกันในทุกชีวิต ไม่มีใครมีอำนาจหรือขอบเขตอำนาจมากกว่ากัน แต่ในขณะที่เดียวกันถึงแม้มนุษย์จะมีเสรีภาพและความเท่าเทียมกันแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพหรืออิสระเต็มที่ในการที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ ดังนั้น มนุษย์จะต้องไม่ทำอันตรายต่อชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งเป็นข้อห้ามตามกฎหมายธรรมชาติ

ทั้งนี้ กฎหมายธรรมชาติในทัศนะของจอห์น ล็อก คือ เป็นภาวะที่มีเสรีภาพและสันติภาพเสมอ แต่อย่างไรก็ตาม หากมนุษย์ทำร้ายผู้อื่นก็อาจจะนำไปสู่ภาวะสงครามได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะสงครามมนุษย์จึงมีการรวมตัวกัน โดยทุกคนยอมที่จะสละภาวะธรรมชาติส่วนตัวของตนมาทำสัญญาประชาคมในการอยู่ร่วมกันและสร้างสังคมการเมืองขึ้น และสร้างรัฐบาลของชาวประชา (Civil government) ขึ้นจากเจตจำนงร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องชีวิต และทรัพย์สินของมนุษย์โดยมีฐานะเป็นรัฐองค์อธิปัตย์

อย่างไรก็ตาม การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในการทำสัญญาประชาคม มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐาน ในการอยู่ร่วมกันของปัจเจกชนในสังคม ดังนี้

- 1) สิทธิในตัวเอง เช่น สิทธิในการรักษาชีวิตของตน
- 2) สิทธิในทรัพย์สิน มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิในการเข้าครอบครองใช้สอยทรัพย์สินได้อย่างอิสระ และในบางกรณีได้มีการยอมให้รัฐเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินของตนเอง
- 3) สิทธิในทางการเมือง เช่น สิทธิในการเข้าร่วมเพื่อจัดทำกฎหมาย สิทธิในการเข้าร่วมกลุ่ม เพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

สำหรับผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของจอห์น ล็อก คือ “รัฐ” โดยประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจอธิปไตยให้รัฐ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐจะมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ซึ่งอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายดังกล่าวถือว่าเป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐด้วย ได้แก่

- 1) อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (Legislative Power)
- 2) อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (Executive power) 3) อำนาจในกิจการต่างประเทศ (Federative power)²⁸

ทั้งนี้ อธิบายอำนาจดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

- 1) อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (Legislative Power) อำนาจในข้อนี้จอห์น ล็อก อธิบายว่าเป็นอำนาจของประชาชนฝ่ายข้างมากในการกำหนดว่ารัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อกิจการใดและใช้ในลักษณะอย่างไร โดยเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะกิจไม่ถาวรถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

²⁸ เดือน บุญนาค, “การแบ่งแยกอำนาจ”, *วารสารนิติศาสตร์*, 9,3, ธันวาคม 2524, หน้า 19

โดยประชาชนในรัฐนั้นเป็นผู้เลือกจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในหลายด้านให้เป็น “ผู้แทน” ของประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเมื่อภายหลังที่สิ้นสุดการทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กลุ่มบุคคลดังกล่าวย่อมผูกพันต่อกฎหมายที่ตนได้ร่วมตราขึ้นงานด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย คือ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินภารกิจของรัฐ ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจึงย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นไว้

2) อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (Executive Power)

อำนาจในข้อนี้จอห์น ล็อก อธิบายว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นคนละองค์กรที่ใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องและเพื่อป้องกันการล่มสลายของรัฐ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายสามารถที่จะทำได้ในระยะเวลาสั้นๆ แต่ผลของการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีอยู่อย่างต่อเนื่องและถาวร (จนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น) ดังนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีลักษณะที่ดำรงอยู่อย่างถาวรและมีอำนาจหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้แก่องค์กรที่เรียกว่า “รัฐ”²⁹

3) อำนาจในกิจการต่างประเทศ (Federative Power)

อำนาจในข้อนี้จอห์น ล็อก อธิบายว่า “รัฐ” มีสถานะเป็นองค์กรหนึ่ง ที่ก่อตั้งขึ้นโดยมนุษย์ทุกคนที่ยอมมาทำสัญญาประชาคมในการอยู่ร่วมกัน และด้วยสถานะในความเป็นรัฐดังกล่าวจึงมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หน้าที่ในการติดต่อกับรัฐอื่น ๆ หรือภารกิจในกิจการต่างประเทศ ทั้งในการทำสงครามและการสร้างสันติภาพ นอกเหนือจากอำนาจในการใช้กฎหมายเพื่อดำเนินกิจการของรัฐ

จากการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ดังกล่าว อำนาจของ “รัฐ” ในความหมายของจอห์น ล็อก จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจในกิจการต่างประเทศ ส่วนอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน และเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐตามหลักที่ว่า “ผู้ใดที่สามารถวางกฎเกณฑ์ให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้ สถานะของผู้นั้นย่อมเหนือกว่าผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ดังกล่าว”³⁰

ทั้งนี้ ตามทัศนะของจอห์น ล็อก ยังได้อธิบายต่อว่า เมื่อรัฐเกิดจากสัญญาประชาคมที่มาจากข้อตกลงหรือความยินยอมของมนุษย์ทุกคนเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการอยู่ร่วมกัน

²⁹ John Locke, *supra* note 20, *Chapter XII. of the Power of the Commonwealth*, New York : Cambridge University Press, 1994, P. 364

³⁰ John Locke, *Supra* note *Chapter XII. of the Power of the Commonwealth*, New York : Cambridge University Press, 1994, 20 P. 150

เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ และเสรีภาพต่างๆ แล้วองค์กรใช้อำนาจ ทั้ง 3 ฝ่ายดังกล่าวจะใช้อำนาจไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับความวางใจไว้วางใจของประชาชน หรือเป็นอันตรายหรือละเมิดต่อชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ หรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้เด็ดขาด และถ้าหากมีการกระทำเช่นนั้นประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะเอาบุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้ โดยถือว่าเป็นอำนาจของประชาชนในการปกป้องตนเอง ซึ่งจอห์น ล็อกถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดอีกประการหนึ่ง

1.4.2 ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ที่มีอิทธิพลโดยตรง ต่อแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจของบารอน เดอ มงเตสกีเอร์ (Baron de Montesquieu) เจ้าของผลงานเขียนหนังสือชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (the Spirit of the Laws)³¹

ทั้งนี้ ตามแนวคิดของมงเตสกีเอร์ได้ให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพของมนุษย์เป็นอย่างมาก โดยได้อธิบายไว้ว่า ตามประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาได้สอนให้มนุษย์รู้จักการใช้อำนาจ ในลักษณะที่ว่าหากใครก็ตามที่มีอำนาจย่อมสามารถที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบธรรมได้เสมอ โดยเป็นการใช้อำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ จนถึงที่สุดของอำนาจ และท้ายที่สุดผลของการใช้อำนาจ ดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าอยู่ซึ่งเสรีภาพของมนุษย์และทำให้เสรีภาพของมนุษย์ถูกทำลายในที่สุด

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจที่เกินกว่าขอบเขตแห่งเสรีภาพของมนุษย์มงเตสกีเอร์จึงได้แยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย และให้การใช้อำนาจในแต่ละฝ่าย มีลักษณะที่สามารถยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ดังนี้³² 1) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) 2) อำนาจบริหาร (Executive Power) และ 3) อำนาจในการพิพากษาหรืออำนาจตุลาการ (Power of judging)

ทั้งนี้ อธิบายอำนาจดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) คือ อำนาจของผู้ครองรัฐหรือผู้บริหาร ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในรัฐ

2) อำนาจบริหาร (Executive Power) คือ อำนาจของผู้ครองรัฐหรือผู้บริหาร ในการบริหารกิจการทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ อาทิ การจัดทำประโยชน์สาธารณะต่างๆ การประกาศสงครามการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การรับและส่งคณะทูตานุทูต เป็นต้น

³¹ มงเตสกีเอร์, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, แปลและเรียบเรียงโดย วิจารณ์ คุวานนท์, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2528, หน้า 5

³² Montesquieu, *the spirit of the laws*, eds. and trans. A.M. Cohler, B.C. Miller and H.S. Stone, New Lork: Cambridge University Press, 1989, P.156

3) อำนาจในการพิพากษาหรืออำนาจตุลาการ (Power of judging) อำนาจของคณะตุลาการ หรือผู้พิพากษา (tribunal) ที่มาจากกลุ่มบุคคลที่ประชาชนเป็นผู้เลือกขึ้นมาเพื่อหน้าที่ในการนำกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีหรือข้อพิพาทของราษฎรเท่านั้น เพื่อป้องกัน ไม่ให้มีการล่วงละเมิดเสรีภาพของราษฎร โดยไม่มีอำนาจระบุมความคิดเห็นใดๆ ไว้ในคำพิพากษาและต้องทำหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น³³

สำหรับการใช้อำนาจทั้ง 3 ประเภท มองเตสกีเอร์ได้อธิบายว่า การใช้อำนาจจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะเดียว เพราะถ้าหากมีการรวมอำนาจทั้งหมดแล้ว เสรีภาพของประชาชนย่อมถูกทำลายลงได้และอาจนำไปสู่การปฏิบัติและการล่มสลายของรัฐได้ในที่สุด อีกทั้งการใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่ายจะต้องสามารถควบคุม และตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันได้ตามหลักที่ว่า “การให้อำนาจยับยั้งการใช้อำนาจ” และต้องมีลักษณะกึ่งแบ่งแยกอำนาจ (moderate) โดยให้ผู้ครองรัฐหรือผู้บริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารส่วนประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

ทั้งนี้ แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์ดังกล่าว ทำให้เกิดหลักความมีอิสระในการทำงานในรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งในหลายๆ ประเทศได้มีการยอมรับและนำมาปรับใช้กับการปกครองของประเทศจนถึงปัจจุบัน เช่น การตั้งกระทู้ถามของฝ่ายนิติบัญญัติการยุบสภาของฝ่ายบริหาร และการถอดถอนบุคคลหรือคณะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

1.4.3 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ต้องการให้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศ การแต่งตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituent) รวมทั้งเป็นกลไกที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ทั้งนี้ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศตะวันตก ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต้องการต่อต้านและคัดค้านรูปแบบการเมืองการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolutism) ของประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปขณะนั้น โดยการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ไม่ให้มีการใช้อำนาจมากจนเกินไป จนทำให้เกิดความเสียหายและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในช่วงยุคแรกนั้นจะยังไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

³³ Montesquieu, *the spirit of the laws*, eds. and trans. A.M.Cohler, B.C. Miller and H.S.Stone, New Lork: Cambridge University Press, 1989, p.157

ก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งการกำเนิดแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งได้มีการพัฒนาแนวคิดมาโดยตลอด และปรากฏชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787 ซึ่งทำให้แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นได้มีการยอมรับ และนำมาปรับใช้กับการปกครองของแต่ละประเทศมาจนถึงยุคปัจจุบัน

สำหรับความหมายของรัฐธรรมนูญนิยม ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ อาทิ

1. เดวิด เฟลล์แมน (David Fellman) ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ และรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความหมายว่ารัฐธรรมนูญนิยม หมายถึง แนวคิดที่ต้องการให้มีกฎหมายที่สูงกว่าอำนาจ เพื่อควบคุมข้าราชการในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม จึงได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมและต่อต้านการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยหรือดุลพินิจตัดสินใจ (judgment of mere fiat) ตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางปกครอง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ามาตรฐานในการทดสอบความเป็นรัฐธรรมนูญนิมนั้นก็คือแนวคิดของการจำกัดการใช้อำนาจรัฐไว้ด้วยกฎหมายที่อำนาจสูงกว่านั่นเองไม่ว่าจะมีรัฐบาล ในรูปแบบใดก็ตาม³⁴

2. ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อธิบายความหมายรัฐธรรมนูญนิยมไว้ว่า หมายถึง การที่ผู้ปกครองประเทศและประชาชนในประเทศต่างมีข้อผูกพันในแบบสัญญาประชาคมและมีกติกาสูงสุดเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ กติกาสูงสุดนี้จะเป็นตัวกำหนดที่มาของอำนาจ ขอบเขตของอำนาจ และการใช้อำนาจของผู้ปกครอง หากผู้ปกครองผู้ใดกระทำการผิดหลักข้อตกลงของสัญญาประชาคม เช่นละเมิดสิทธิของประชาชนหรือทรัพย์สินของประชาชนก็จะต้องได้รับการลงโทษ กติกาสูงสุดนี้ได้แก่รัฐธรรมนูญนั่นเอง³⁵

3. ดร. โชติสา ขาวสนิท อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้อธิบายความหมายรัฐธรรมนูญนิยมไว้ว่า รัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดในการที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้มีฐานะเป็นเครื่องมือกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้ง มีวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปได้โดยเรียบร้อยและต่อเนื่อง³⁶

³⁴ Philip P.Wiener,ed "Dictionary of the History of Ideas : Studies of Selected Pivotal Ideas" (David Fellman Constitutionalism), 1974, pp. 485

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รัฐธรรมนูญนิยม, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.Pub-law.net/view.asp.Publaw IDS=589>,

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รัฐธรรมนูญนิยม, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2559, จาก www.polsi-law.buu.ac.th/download.php?document_id=2231

จากความหมายรัฐธรรมนูญนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เกิดจากทฤษฎีประชาธิปไตยตามความหมายของทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเพื่อประโยชน์ในการกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศ และการจำกัดการใช้อำนาจปกครองของรัฐ โดยมีมาตรการการถอนถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นหนึ่งในมาตรการที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองกับประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครอง ในบริบทที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย

ทั้งนี้ ผลของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมทำให้เกิดหลักการสำคัญในทางกฎหมาย คือ “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution)” เพื่อเป็นการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีค่าบังคับสูงสุด ดังนั้น กฎหมายใดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจไว้ย่อมมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ผลคือการออกกฎหมาย ดังกล่าว จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ รวมทั้งกระบวนการตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องแตกต่างจากกระบวนการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาด้วย

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้กล่าวว่า เป็นลักษณะของการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งในทางตะวันตกจะเรียกอำนาจดังกล่าวว่า “Judicial Review Power” โดยเป็นอำนาจที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญมีอำนาจในการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นหลักประกันสูงสุด³⁷

2. หลักกฎหมายมหาชน

2.1 ความเป็นมาและการพัฒนากฎหมายมหาชน

สาขากฎหมายมหาชนเป็นสาขากฎหมายที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในยุคโรมันโบราณ (Archaic Period) ซึ่งในยุคโรมันโบราณ ได้แบ่งกฎหมายออกเป็น 3 สาขา ได้แก่ กฎหมายเอกชน (Jus privatum) กฎหมายมหาชน (Jus publicum) และกฎหมายศาสนา (Jus sacrum) ทั้งนี้ ตามคำอธิบายของอัลเปียน (Ulpian) นักกฎหมายคนสำคัญของโรมันที่อธิบายไว้ในประมวลกฎหมายจัสติเนียน

³⁷ วิษณุ เครืองาม, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สู่สิทธิมนุษยชน หรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาฯ, 2535, หน้า 42

(Corpus Juris Civilis) ว่า “กฎหมายมหาชนคือกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐโรมัน ส่วนกฎหมายเอกชน คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเอกชนแต่ละคน” (Publicum jus est quod ad statum rei Romanae spectat, Privatum quod ad singulorum utilitatem) แสดงให้เห็นได้ว่ากฎหมายมหาชนในยุคโรมันจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองของรัฐโรมันระหว่างรัฐกับราษฎร ส่วนกฎหมายเอกชนจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

เมื่อกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง การศึกษาเรียนรู้กฎหมายมหาชนจึงถูกจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ในชนชั้นสูงหรือชนชั้นการปกครองเท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงทำให้นักกฎหมายนิติศาสตร์ในยุคโรมันทำการศึกษาแต่เฉพาะกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น โดยเฉพาะกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นสาขากฎหมายเอกชนจะได้รับความนิยมนในการศึกษาเป็นอย่างมาก จนในที่สุดในยุคขุนนางนักปกครองประมาณ ค.ศ. 300 – ค.ศ. 534 ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งที่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ที่สุดและเป็นต้นแบบของประมวลกฎหมายแพ่งในยุคปัจจุบัน คือประมวลกฎหมายจัสติเนียน (Corpus Juris Civilis) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประมวลกฎหมายจัสติเนียนจะเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนากฎหมายในสาขากฎหมายเอกชน แต่เมื่อพิจารณาจากคำกล่าวของอัลเบียนแล้วจะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายจัสติเนียนเป็นต้น กำเนิดของระบบกฎหมายมหาชนด้วยเหมือนกัน

สำหรับการพัฒนากฎหมายมหาชน เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองของรัฐจึงทำให้ในช่วงแรกของการพัฒนากฎหมายมหาชนมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปจนถึงในยุคศตวรรษที่ 13 – 14 การศึกษากฎหมายในทางทฤษฎีหรือปรัชญานิยมแพร่หลายในยุโรปอย่างมากสอดคล้องกับมีความเคลื่อนไหวของสำนักกฎหมายธรรมชาติ จึงทำให้ในยุคสมัยนี้ได้มีความคิดที่ถือกันว่าเป็นความคิดในการปรับปรุงกฎหมายมหาชน ดังนี้³⁸

- 1) ควรมีการออกกฎหมายจำกัดอำนาจอันไม่มีขอบเขตของรัฐ ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจในการปฏิบัติต่อราษฎร
- 2) ราษฎรคนใดไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐ ก็ควรร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐได้
- 3) การลงโทษในทางอาญาควรเป็นธรรมมากขึ้น
- 4) กฎหมายวิธีพิจารณาและกฎหมายพยานหลักฐานควรมีการแก้ไขปรับปรุงให้อยู่บนพื้นฐานของศีลธรรมและศาสนา

³⁸ สุนทร มณีสวัสดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: ฝ่ายการพิมพ์, 2552, หน้า 17

ทั้งนี้ ประเทศในภาคพื้นยุโรปที่มีการพัฒนากฎหมายมหาชนมาอย่างต่อเนื่อง คือ ประเทศฝรั่งเศส โดยเริ่มจากปี ค.ศ. 1800 จักรพรรดินโปเลียนที่ 1 หรือ นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte)³⁹ ได้มีการจัดตั้งสภาด้านกฎหมายมหาชนขึ้นมา ได้แก่ สภาแห่งรัฐ หรือกองเซยเดตาร์ (Conseil d'Etat) เพื่อทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายให้แก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร ในการวินิจฉัยคดีปกครอง และสภาที่ปรึกษาหรือกองเซยเดอเฟสเฟกต์ร์ (Conseil de Prefecture) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการท้องถิ่นปกครองและทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับราษฎรและต่อมาในปี ค.ศ. 1872 ฝรั่งเศสได้มีการแยกระบบศาลออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบศาลเอกชนกับระบบศาลปกครองอย่างชัดเจน โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 กำหนดให้สภาแห่งรัฐหรือกองเซยเดตาร์ (Conseil d'Etat) เป็นศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เองโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารอีกต่อไป และกำหนดให้ศาลยุติธรรมหรือกูร์ เดอ กาสซาซียง (Cour de Cassation) เป็นศาลสูงสุดในทางกฎหมาย เอกชน สำหรับการพัฒนากฎหมายมหาชนในยุคปัจจุบัน เกิดจากแนวคิดของนักปรัชญาหลายๆ ท่าน ในการที่จะพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองของหลายประเทศที่ได้รับการรับสืบทอดกันมาหลายพันปี โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ อำนาจในการบริหารรัฐและอำนาจในการตัดสินใจขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ในลักษณะของการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ผลของการใช้อำนาจดังกล่าวจึงทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นในสังคมขึ้นอย่างชัดเจน มีการใช้อำนาจในการออกคำสั่งบังคับข่มขู่ให้ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองต้องยอมมีการเอารัดเอาเปรียบระหว่างชนชั้นขุนนางและราษฎร มีการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องและเกิดนอราชฎ์บังหลวง อีกทั้งการใช้อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าว ประชาชนไม่สามารถควบคุมหรือคัดค้านหรือตรวจสอบการใช้อำนาจได้⁴⁰

กรณีดังกล่าว กฎหมายมหาชนจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาของการใช้อำนาจในทางปกครองระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน โดยมีหลักการที่สำคัญของกฎหมายมหาชน เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่

- 1) กฎหมายมหาชนใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ขาดการควบคุม
- 2) กฎหมายมหาชนใช้เพื่อเป็นหลักป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

โดยการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง

³⁹ จักรพรรดินโปเลียนที่ 1 หรือ นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) จักรพรรดิของชาวฝรั่งเศสระหว่าง ปี (ค.ศ. 1804) ถึง (ค.ศ. 1814) เป็นมหาบุรุษในประวัติศาสตร์โลก ในฐานะกรบผู้ยิ่งใหญ่ ผู้ที่สร้างความเกรียงไกรให้กับประเทศฝรั่งเศส และสร้างรากฐานการปกครองทางรัฐศาสตร์มากมายให้กับโลกยุคใหม่

⁴⁰ สุนทร มณีสวัสดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: ฝ่ายการพิมพ์, 2552, หน้า 11-12

3) กฎหมายมหาชนทำให้เกิดหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง

4) กฎหมายมหาชนทำให้เกิดหลักนิติรัฐ

จากหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนทำให้สามารถแยกประโยชน์ของกฎหมายมหาชนได้ดังนี้

1) ประโยชน์มหาชนทั่วไป เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่เอกชน เป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อคนส่วนใหญ่ในสังคม เช่น ประโยชน์จากการการป้องกันภัยของประเทศโดยกำลังทหาร การรักษาความปลอดภัยของตำรวจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ทั่วไปในประโยชน์ทางอ้อม เช่น การคุ้มครองทางภาษีพ่อค้าหรือนักธุรกิจได้ประโยชน์จำนวนมาก โดยไม่ใช้การให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งและไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

2) ประโยชน์มหาชนเฉพาะ เป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแบบเฉพาะเจาะจง มีลักษณะเป็นประโยชน์โดยตรงแก่รายตัวบุคคลๆ ไป เช่น การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษา นักเรียนนักศึกษาที่ศึกษาอยู่ในระบบของรัฐ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนสะดวกสบาย นับว่าเป็นประโยชน์ของสาธารณะชน

ทั้งนี้ ประเทศที่ใช้ศาลในระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศอังกฤษ จะไม่เห็นความสำคัญของการแบ่งกฎหมายเอกชนแยกจากกฎหมายมหาชน เพราะศาลในระบบกฎหมาย Common Law สามารถตัดสินได้ในทุกคดี อย่างไรก็ตาม ประเทศซึ่งให้การยอมรับระบบกฎหมายมหาชนก็ยังจำแนกประเภทของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนแตกต่างกัน ส่วนสาขากฎหมายที่นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันแล้วว่าเป็นกฎหมายมหาชนก็คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายการคลัง

2.2 ความหมายกฎหมายมหาชน

สำหรับความหมายของกฎหมายมหาชนได้มีนักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้อธิบายความหมายของกฎหมายมหาชนไว้ อาทิ⁴¹

2.2.1 ศาสตราจารย์ มอริส ดูแวร์เซ่ (Maurich Duverger) มหาวิทยาลัยปารีส ได้อธิบายว่ากฎหมายมหาชน ได้แก่กฎหมายที่กล่าวถึง “กฎเกณฑ์” ทั้งหลายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ “สถานะ” และ “อำนาจของปกครอง” รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้ปกครอง” กับผู้อยู่ใต้ปกครองส่วนกฎหมายเอกชน ได้แก่กฎเกณฑ์ทั้งหลายของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยกัน

⁴¹ ชนิ นทร์ ดิชาวัน, *ข้อเขียนเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน*, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2551, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1177> (วันที่ 2 มกราคม 260)

2.2.2 ศาสตราจารย์แบร์นาร์ บราเช่ (Bernard Brachet) มหาวิทยาลัยปารีส ได้อธิบายว่า กฎหมายมหาชน ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของอำนาจสาธารณะ และฝ่ายปกครองกับเอกชน ส่วนกฎหมายเอกชน ได้แก่กฎหมายที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

2.2.3 ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า กฎหมายมหาชน ได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือกว่าราษฎร ส่วนกฎหมายเอกชน ได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน

2.2.4 ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ ได้อธิบายว่า กฎหมายมหาชน คือกฎหมายที่กำหนดสถานะ (Statut) และนิติสัมพันธ์ (Relation juridique) ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ในฐานะที่รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปกครอง ส่วนกฎหมายเอกชนคือ กฎหมายที่กำหนดสถานะ (Statut) และนิติสัมพันธ์ (Relation juridique) ระหว่างเอกชนต่อกัน ในฐานะผู้อยู่ใต้ปกครองที่ต่างฝ่ายต่างก็เท่าเทียมกัน⁴²

2.2.5 รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายว่า กฎหมายมหาชน คือกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองหรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่า เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ส่วนกฎหมายเอกชน คือกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกัน เพื่อรักษาประโยชน์ของเอกชน⁴³

ทั้งนี้ จากคำอธิบายความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า กฎหมายมหาชนคือหลักเกณฑ์ของกฎหมายทั้งหลายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ และการกำหนดภารกิจและหน้าที่รัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะ รวมถึงการกำหนดให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้ และขณะเดียวกันรัฐก็ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนกฎหมายเอกชน คือหลักเกณฑ์ของกฎหมายทั้งหลายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ในฐานะที่เท่าเทียมกัน

2.3 หลักการที่สำคัญของกฎหมายมหาชนมีผลต่อแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550, หน้า 5.

⁴³ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556, หน้า 31.

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำเนิดมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตลอดจน ความคุ้มครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบด้วย หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยอธิบายสรุปได้ ดังนี้

2.3.1 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” แปลมาจากคำในภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” โดยเกิดจากการ นำคำสองคำรวมเข้ากัน ได้แก่ คำว่า “Recht” ที่แปลว่ากฎหมาย กับคำว่า “Staat” ที่แปลว่ารัฐ ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่โดยมนุษย์ (government of law and not of men) ทั้งนี้ การปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ หมายถึง กฎหมาย จะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ โดยภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนจะต้อง เท่าเทียมกัน รัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดในขณะที่เดียวกัน กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ทั้งนี้ ผลของหลักนิติรัฐทำให้เกิดหลักการต่างๆ ในทางกฎหมายตามมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (No crime, no punishment without a previous penal law) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล และ หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นต้น⁴⁴ รวมทั้งยังเป็นหลักการที่สำคัญที่กำหนดให้การใช้อำนาจรัฐ ต้องถูกจำกัดพร้อมทั้งถูกควบคุมและตรวจสอบโดยนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน โดยมีกระบวนการ ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นหนึ่งในนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญ อีกทั้งยังเป็น หลักประกันให้กับประชาชนว่ารัฐจะต้องทำการปกครองประเทศโดยยึดถือความผาสุกของ ประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และถ้าหากว่ารัฐ ดำเนินการไม่เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่เป็น ไปตามขั้นตอนที่สำคัญหรือมีการทุจริตคอร์รัปชัน ก็เป็นสาเหตุแห่งการฟ้องเพื่อนำไปสู่การถอด ถอนออกจากตำแหน่งได้

2.3.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ ออกเป็น 3 ฝ่าย ของมองเตสกีเอร์นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการที่วัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน และ หลีกเลี่ยงไม่ให้มีการผูกขาดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ในขณะที่เดียวกันการใช้อำนาจของ

⁴⁴ K. Doehring, Allgemeine Staatslehre, Heidelberg : Mueller, 2004., p. 172.

ผู้ปกครองก็ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ผลอย่างเต็มที่

ทั้งนี้ แนวคิดการถ่วงดุลอนบุคคลออกจากตำแหน่งเกิดจากหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของทั้ง 3 ฝ่ายระหว่างกัน โดยถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการใด ๆ ไม่เป็นไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้ องค์กรอีกฝ่ายหนึ่งย่อมสามารถฟ้องร้องเพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

2.3.3 หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)

หลักการถ่วงดุลอำนาจเป็นหลักการที่อธิบายถึงลักษณะความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างสามฝ่าย กล่าวคือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยมีการกำหนดกลไกของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรไว้ตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงความชอบธรรมอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม รูปแบบความสัมพันธ์ของการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ ซึ่งกันและกันนั้นอาจมีความแตกต่างในแต่รัฐได้ เนื่องจากการมีรูปแบบการปกครองประเทศที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองเป็นระบบเผด็จการ ผู้ปกครองประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพียงผู้เดียว จึงทำให้ไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐแต่อย่างใด ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีรูปแบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น

1) การแบ่งแยกอำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาด จะมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจของตนเท่านั้น ไม่สามารถที่จะแทรกแซงการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งได้

2) การแบ่งแยกอำนาจที่มีลักษณะไม่เด็ดขาด จะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร และอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการในลักษณะที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานระหว่างองค์กรกันและกันได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลของการใช้อำนาจทั้งสามฝ่าย

หลักการถ่วงดุลอำนาจจึงเกิดขึ้นบนพื้นฐานที่มาของแนวคิดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยและหลักนิติรัฐ และได้นำไปสู่การแนวคิดเรื่องของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในที่สุด

2.3.4 หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

โดยที่การกระทำของผู้ปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของราษฎรทุกคน ดังนั้น ผู้ปกครองจึงต้องกระทำทำให้เป็นไปตามขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้

อำนาจไว้เท่านั้น และด้วยเหตุที่ว่าผู้ปกครองก็คือมนุษย์ธรรมดาคนหนึ่งการใช้อำนาจของผู้ปกครองจึงอาจมีข้อบกพร่อง ซึ่งอาจไม่ได้อยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไข และวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือมีการบิดเบือนการใช้อำนาจของตน เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจที่เกิดขอบเขต ไม่เป็นธรรม และเพื่อคุ้มครองการสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด ทั้งนี้ โดยสามารถแบ่งลักษณะการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ดังนี้

1) การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่มากจนเกินไป โดยเป็นการควบคุมองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก ได้แก่ รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ซึ่งมีวิธีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังนี้

(1) การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยองค์กรฝ่ายบริหาร

เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น

ก. อำนาจยุบสภา ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถประกาศยุบสภาได้ โดยการขอพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดวาระลงก่อนครบกำหนด และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

ข. อำนาจการนำกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วไปให้ประชาชนออกเสียง

ลงประชามติ เพื่อให้ประชาชนยืนยันหรือปฏิเสธ ไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าว โดยถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่ ประชาชนในการแสดงเจตจำนงของตนต่อกฎหมายที่จะบังคับใช้

ค. อำนาจการเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจการตรากฎหมาย ลำดับรอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ง. อำนาจในการขออภิปรายในที่ประชุมสภา กล่าวคือ ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลสามารถขออภิปรายในที่ประชุมสภาร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงข้อคิดเห็นได้ทุกโอกาส

กรณีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยตนเอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะต้องส่งต่อไปยังสภาสูง คือ วุฒิสภา เพื่อพิจารณาอีกครั้ง ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

(2) การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร หรือ รัฐบาลสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น

ก. อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ บุคคลที่จะดำรง ตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ข. คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบาย ต่อรัฐสภาเป็นสัญญาว่าจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ เพื่อเป็นการ ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัตีก่อนทำหน้าที่บริหารประเทศ

ค. การตั้งกระทู้ถาม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตั้งกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี อันเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ใน ความสนใจของประชาชนหรือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล

ง. เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีมีพฤติกรรม ไปในทางทุจริตสามารถขอการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้

จ. อำนาจในการอนุมัติเงินงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อ ป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินงบประมาณตามใจชอบ

ฉ. ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจัดตั้งคณะกรรมการการเพื่อดำเนินการ พิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา รวมทั้ง กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ช. การควบคุมโดยองค์กรอิสระ เช่น องค์กรศาล และองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ โดยที่องค์กรศาลเป็นการควบคุมและตรวจสอบการกระทำว่าเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ ส่วนองค์กรรัฐธรรมนูญนอกจากจะควบคุมการกระทำของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่าย บริหารว่ามีความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญในการกระทำต่างๆ หรือไม่ ยังสามารถตรวจสอบการใช้ อำนาจของรัฐว่าเป็นไป ตามเงื่อนไขอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่เช่นกัน

ซ. การควบคุมโดยประชาชน เนื่องจากประชาชนคือเจ้าของอำนาจ อธิปไตย จึงย่อมที่จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และผู้แทน ของตนได้เสมอ ทั้งนี้ ตามรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทั้งนี้ จากรูปแบบลักษณะการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดความสัมพันธ์ของการ ใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการปกครองประเทศให้สอดคล้องตามหลักทฤษฎีประชาธิปไตย

ที่กำหนดไว้เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของประชาชนอันเป็นที่ตั้ง

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญในหลายประเทศได้กำหนดให้มีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยใช้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือวิธีการ Impeachment เพิ่มขึ้นอีกช่องทางหนึ่ง โดยการบัญญัติไว้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้น หากผู้ปกครองคนใดกระทำการล่วงละเมิดซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือทำการปกครองประเทศไปในทางที่เกิดความเสียหายต่อกิจการแห่งประโยชน์สาธารณะและสร้างความเสียหายให้แก่รัฐ “รัฐสภา” (ในฐานะผู้แทนของประชาชน) “ศาล” และ “องค์กรอิสระ” (ตามที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ) รวมทั้ง “ประชาชน” สามารถถอดถอนผู้ปกครองคนนั้นออกจากตำแหน่งตามแนวทางที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือวิธีการ Impeachment มีประวัติความเป็นมาและความสำคัญ ดังนี้

3. ประวัติความเป็นมาและความสำคัญของวิธีการ Impeachment

3.1 ประวัติของวิธีการ Impeachment

แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ เรียกว่า “eisangelig”⁴⁵ โดยมีประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการ Impeachment มาใช้อย่างแพร่หลาย

การใช้วิธีการ Impeachment ในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงยุคกลาง โดยในยุคสมัยดังกล่าวพระมหากษัตริย์ของอังกฤษเป็นผู้มีพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการปกครองประเทศ และได้ใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลต่างๆ เป็นรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษา ส่วนพระองค์ตามอำเภอใจ จนทำสมาชิกรัฐสภาเกิดความไม่พอใจในการกระทำของพระมหากษัตริย์ และมีแนวคิดในการที่จำกัดและลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ จนนำไปสู่การต่อสู้ระหว่าง

⁴⁵ นายณวัฒน์ ศรีบิดดา, “ความเป็นไปได้ในการนำ การในระบบของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 32.

พระมหากษัตริย์และรัฐสภาโดยตลอด และนำไปสู่เหตุการณ์สำเร็จโทษของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 และก่อตั้งเครือจักรภพแห่งอังกฤษโดยรัฐสภารัมพ์ (Rump Parliament) ในปี ค.ศ. 1649⁴⁶

ทั้งนี้ ตามประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษได้มีการใช้วิธีการ Impeachment อยู่บ่อยครั้ง เช่น ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ระหว่างปี ค.ศ. 1628 – 1648 มีการกล่าวหาบุคคลเพื่อถอดถอนตามวิธีการ Impeachment จำนวนมากกว่า 100 ครั้ง เป็นต้น จนมีผู้กล่าวว่าวิธีการ Impeachment ในอังกฤษ เป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาโดยตลอด จนกระทั่งในช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ได้มีการสร้างหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรี และการแบ่งแยกรัฐสภาโดยกำหนดให้มีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จนทำให้เกิดหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐสภาขึ้น กรณีดังกล่าวจึงทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์หมดลงไปและทำให้รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการวิธีการ Impeachment ที่ผ่านมาจึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้บังคับในประเทศอีกต่อไป⁴⁷ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้วิธีการ Impeachment ในประเทศอังกฤษ จะไม่ได้รับความนิยมใช้ในปัจจุบันแล้ว แต่แนวคิดในเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment ได้รับการแพร่หลายไปยังหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาวิธีการ Impeachment ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนในที่สุดกลายเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบในการนำรูปแบบของกระบวนการ Impeachment มาปรับใช้ในอีกหลายประเทศ⁴⁸

3.2 ความหมายของวิธีการ Impeachment

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายไว้ อาทิ

⁴⁶ เครือจักรภพแห่งอังกฤษ (อังกฤษ : Commonwealth of England) คือ รัฐบาลสาธารณรัฐที่ปกครองอังกฤษ รวมทั้งเวลส์ ไอร์แลนด์ และสกอตแลนด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1649 ถึง ค.ศ. 1660 หลังจากการสำเร็จโทษของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1649 เครือจักรภพอังกฤษกำเนิดขึ้นจากราชบัญญัติประกาศอังกฤษเป็นเครือจักรภพโดยรัฐสภารัมพ์ (Rump Parliament) เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1649 รัฐบาลระหว่างช่วงเวลานี้เรียกว่า รัฐผู้พิทักษ์ (The Protectorate) ปกครองโดยตรงโดยโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ และริชาร์ด ครอมเวลล์ ลูกชายของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ หลังจากที่ครอมเวลล์เสียชีวิตในฐานะ “เจ้าผู้พิทักษ์” (Lord Protector)

⁴⁷ Roger B.M., Cotterrell. *The Lessons of impeachment in New Law Journal*, 22. August. 1974, pp. 793: อ้างในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สรุปผลการศึกษาและประเด็นปัญหาหัวข้อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง. หน้า 103-107

⁴⁸ อ่านเพิ่มเติมได้ในบทที่ 3

1) รองศาสตราจารย์ ดร. นิยม รัฐอมฤต คณบดีวิทยาลัยนานาชาติปริดี พนมยงค์ ได้ให้ความหมายของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment ว่าหมายถึง การฟ้องร้องและการกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นสูงของรัฐบาล โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยสภาสูง⁴⁹

2) นายกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย ได้อธิบายว่า การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment คือ กลไกและมาตรการสำคัญที่ใช้สำหรับลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิด โดยจะใช้วิธีการขับออกจากตำแหน่งผ่าน “องค์กรทางการเมือง” กล่าวคือ องค์กรทางการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจในการขับบุคคลเช่นว่านั้นออกจากตำแหน่งหากมีเหตุอันควร⁵⁰

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment หมายถึง ระบบการควบคุมและตรวจสอบทั้งทางการเมืองและทางตุลาการ⁵¹ เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เนื่องจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐจะอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ดังนั้น การกระทำของบุคคลดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งการกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐจะมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

2) ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และ

3) ต้องเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ รวมทั้งต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment จึงเป็นวิธีการการควบคุมทั้ง “การกระทำ” และควบคุม “ตำแหน่ง” ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ

⁴⁹ นิยม รัฐอมฤต, กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง: ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟดีไซน์และการพิมพ์, 2549, หน้า 49

⁵⁰ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 41.

⁵¹ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะถูกจำกัดไว้เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการกล่าวหาหรือฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิด เพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น แต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการขยายแนวความคิดในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมากขึ้น โดยการเพิ่มให้ประชาชนและฝ่ายบริหาร รวมทั้งองค์กรอื่นๆ มีอำนาจในการฟ้องร้องหรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อนำไปสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้

ของรัฐ โดยใช้วิธีการขับออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพราะถ้าหากให้ยังคงดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไปอาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้ ซึ่งในบางประเทศนอกจากจะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแล้วยังมีการกำหนดโทษทางกฎหมายควบคู่กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย เช่น การริบทรัพย์สิน การตัดสิทธิทางการเมือง เป็นต้น

3.3 รูปแบบของวิธีการ Impeachment

วิธีการ Impeachment ในทางกฎหมายเป็นกระบวนการ “กล่าวหา” หรือ “ฟ้องร้อง” เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ เท่านั้น ส่วน “รูปแบบ” ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหาในแต่ละประเทศมีรูปแบบที่มีความแตกต่างกัน ดังนี้⁵²

1) กระบวนการพิจารณาความผิดเพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยองค์กรรัฐสภาเพียงองค์กรเดียว โดยมีประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบกระบวนการพิจารณาในระบบดังกล่าว

2) กระบวนการพิจารณาความผิดเพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นระบบที่กำหนดให้องค์กรศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกามีอำนาจในการพิจารณาข้อกล่าวหาและตัดสินชี้ขาดคดีการถอดถอนประเทศที่ใช้ระบบ ดังกล่าว อาทิ ประเทศเบลเยียม ประเทศกรีซ ประเทศเยอรมัน และประเทศไทย (ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับลงประชามติที่ได้รับความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มาตรา 144 และมาตรา 235⁵³)

3) กระบวนการพิจารณาความผิดเพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยศาลพิเศษ ทั้งนี้ คำว่า “ศาลพิเศษ” คือ ศาลที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อกล่าวหาการถอดถอนโดยเฉพาะซึ่งแตกต่างกับศาลยุติธรรม และศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์ประกอบของคณะตุลาการ ประกอบด้วย สักส่วนของผู้พิพากษาและสมาชิกรัฐสภา (สส./สว.) ทั้งนี้ โดยมีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของระบบดังกล่าว

4) กระบวนการพิจารณาความผิดเพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยสภาพิเศษ ซึ่งเป็นสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบเท่านั้น ได้แก่ สภาควบคุม (The Control Yuan) ที่สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

⁵² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*, กรุงเทพฯ ๑: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 61-62.

⁵³ คู่มือบัญญัติมาตรา 144 และมาตรา 235 ได้ที่บทที่ 1 หน้า 6

5) กระบวนการพิจารณาความผิดเพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยศาลปกติ คือ ระบบการพิจารณาโดยศาลยุติธรรมทั่วไปและดำเนินคดีเหมือนบุคคลธรรมดาทั่วไป เช่น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้วิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ นั้น พบว่าโดยส่วนมากจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในรูปแบบ “วิธีการพิเศษ” เป็นการเฉพาะ โดยจะไม่นำกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติมาใช้บังคับ โดยจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่สำคัญของวิธีการ Impeachment ดังนี้⁵⁴

- 1) เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้มีอำนาจในทางบริหาร
- 2) เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในทางการเมือง และ
- 3) เพื่อประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดีในอันที่จะได้รับการพิจารณาและพิพากษา จากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน

นอกจากนี้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งวิธีการ Impeachment ของหลายประเทศ ถึงแม้จะมีรูปแบบและกระบวนการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะพิเศษที่เหมือนกัน คือ⁵⁵

- 1) เป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร เป็นหลัก
- 2) เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่ง
- 3) เป็นกระบวนการควบคุมทางการเมือง แยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาลยุติธรรม
- 4) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
- 5) เป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนด “วิธีพิจารณา” และ “กลไก” ไว้โดยชัดเจนเพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็วและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม
- 6) องค์กรตรวจสอบจะต้องมีหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

⁵⁴ อมร จันทรมานูรณ์, “กฎหมายปกครอง”, กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์, 2520, หน้า 97.

⁵⁵ กานดา สิริฤทธิศักดิ์, การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 190-191.

4. บทสรุป

เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคลรัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเองได้ ดังนั้นการกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐจึงต้องกระทำโดยผ่านบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชน โดยผ่านบุคคลธรรมดา ในบางครั้งการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจของบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐอาจใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ ในบางครั้งบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐอาจใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือวิธีการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเองจนอาจลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกอำนาจตลอดจนควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว จากแนวคิดดังกล่าว การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงถือกำเนิดขึ้นโดยมีที่มาจากทฤษฎีประชาธิปไตย และหลักกฎหมายมหาชน โดยตรงซึ่งกำหนดให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหนึ่งในนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประกันความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการควบคุม “การกระทำ” และควบคุม “ตำแหน่ง” ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ให้ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างร้ายแรง โดยใช้วิธีการขับออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นแนวคิดที่เกิดจากความพยายามในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบหรือกระทำการที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจนส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศชาติ รวมทั้งเป็นมาตรการที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

จากกรณี ดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment เป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองตามหลักความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Responsibility) และตามหลักความรับผิดชอบในทางกฎหมายของผู้ปกครอง (Legal Responsibility) โดยหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่สำคัญเพื่อต้องการควบคุมการใช้อำนาจทั้งในแง่ของการกระทำ และการตัดสินใจ เนื่องจากการทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายการ

ดำเนินนโยบายย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความเป็นอยู่ของราษฎรในรัฐทุกคน

ทั้งนี้ หลักความรับผิดชอบทางกฎหมาย และหลักความผิดตามรัฐธรรมนูญ เป็นหลักที่เป็นข้อยกเว้นของหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง⁵⁶ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าบุคคลที่เป็นประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้ปกครองรัฐ มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดำเนินนโยบายตลอดจนบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม แต่บุคคลดังกล่าว ก็ย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจของตนในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง และเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย

ดังนั้น ทุกการกระทำและการตัดสินใจของผู้ปกครองและผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน และถูกขั่นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างระบบการตรวจสอบควบคุมกับการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างกัน จึงไม่มีการตัดสินใจและการกระทำใดที่ปราศจากความรับผิดชอบได้



⁵⁶ หลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้มีการร้องเรียนหรือดำเนินคดีมาจนเกินไป เพราะประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมักจะเป็นเป้าหมายในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สมเหตุผล และเพื่อป้องกันไม่ให้การดำเนินกิจกรรมประโยชน์สาธารณะต้องหยุดชะงักขาดความต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องมีหลักการดังกล่าว

บทที่ 3

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment เกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงยุคกลางของประเทศอังกฤษ โดยในยุคสมัยดังกล่าวพระมหากษัตริย์ของอังกฤษ เป็นผู้มีพระราชอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการปกครองประเทศได้ใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแต่งตั้ง และถอดถอนบุคคลต่างๆ เป็นรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาส่วนพระองค์ตามอำเภอใจ จนทำสมาชิกรัฐสภาเกิดความไม่พอใจในการกระทำของพระมหากษัตริย์และมีแนวคิดในการที่จำกัดและลดอำนาจของพระมหากษัตริย์จนนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาโดยตลอด จนนำไปสู่เหตุการณ์สำเร็จโทษของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 และก่อตั้งเครือจักรภพแห่งอังกฤษโดยรัฐสภารัมพ์ (Rump Parliament) ในปี ค.ศ. 1649⁵⁷

ทั้งนี้ ตามประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษได้มีการใช้วิธีการ Impeachment อยู่บ่อยครั้ง เช่น ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ระหว่างปี ค.ศ. 1628 – 1648 มีการกล่าวหาบุคคลเพื่อถอดถอนตามวิธีการ Impeachment จำนวนมากกว่า 100 ครั้ง เป็นต้น จนมีผู้กล่าวว่าวิธีการ Impeachment ในประเทศอังกฤษเป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาโดยตลอด จนกระทั่งในช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ได้มีการสร้างหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและมีการแบ่งแยกรัฐสภาโดยกำหนดให้มีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จนทำให้เกิดหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐสภาขึ้น กรณีดังกล่าวจึงทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์หมดลงไปและทำให้รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ที่ผ่านมายังไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้บังคับในประเทศอีกต่อไป⁵⁸

⁵⁷ เครือจักรภพแห่งอังกฤษ (อังกฤษ: Commonwealth of England) คือ รัฐบาลสาธารณรัฐที่ปกครองอังกฤษรวมทั้งเวลส์ ไอร์แลนด์ และสกอตแลนด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1649 ถึง ค.ศ. 1660 หลังจากการสำเร็จโทษของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1649 เครือจักรภพอังกฤษกำเนิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกาศอังกฤษเป็นเครือจักรภพโดยรัฐสภารัมพ์ (Rump Parliament) เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1649 รัฐบาลระหว่างช่วงเวลานี้เรียกว่า รัฐผู้พิทักษ์ (The Protectorate) ปกครองโดยตรงโดยโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ และริชาร์ด ครอมเวลล์ ลูกชายของโอลิเวอร์ ครอมเวลล์หลังจากที่ครอมเวลล์เสียชีวิตในฐานะ “เจ้าผู้พิทักษ์” (Lord Protector)

⁵⁸ Roger B.M., Cotterrell. The Lessons of impeachment, in *New Law Journal*, 22, August. 1974, pp. 793: อ้างในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลการศึกษาและประเด็นปัญหาหัวข้อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง, หน้า 103-107

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิธีการ Impeachment ในประเทศอังกฤษไม่ได้รับความนิยมนำใช้ในปัจจุบันแล้ว การศึกษาเปรียบเทียบวิธีการ Impeachment ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นทำการศึกษาเปรียบเทียบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาวิธีการ Impeachment ที่ถือได้ว่ามีรูปแบบและกระบวนการวิธีการที่ดี ตลอดจนมีวิธีการดำเนินงานที่ทรงประสิทธิภาพในการบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

1. กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกา

1.1 ความสำคัญของวิธีการ Impeachment ตามหลักถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance)

ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) แบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย (The Separation of Powers) โดยให้แต่ละฝ่ายเป็นอิสระต่อกัน ดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี (President) ดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะเป็นประมุขของรัฐ เป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief of Executive) และเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดรวมถึงมีอำนาจในการเป็นผู้ร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภาและทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ตลอดจนแต่งตั้งผู้พิพากษา เอกอัครราชทูตและตำแหน่งต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วยรัฐมนตรี (Deputy Assistant Secretary) ขึ้นไป

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาสูง (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายสำหรับบริหารประเทศ อำนาจเกี่ยวกับบริหารและการปกครอง (Executive and Administration Power) ในการควบคุมฝ่ายบริหารหลายประการ เช่น มีอำนาจจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน มีอำนาจเกี่ยวกับฝ่ายบริหารในการรองรับการแต่งตั้งข้าราชการและมีอำนาจในการให้หรือไม่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาที่ประธานาธิบดีกระทำต่อรัฐบาลต่างประเทศ รวมถึงการมีอำนาจตุลาการ (Judicial power) ในการพิจารณาและการตัดสินคดีถอดถอน (Impeachment) ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

3) ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาลชั้นต้น (Circuit Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลฎีกา (Supreme Court) ศาลฎีกามีอำนาจที่จะล้มเลิกกฎหมายใด ๆ และการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกานั้น ประธานาธิบดีเป็น

ผู้เสนอชื่อและวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรอง โดยศาลสูงของสหพันธ์มีผู้พิพากษาทั้งหมด 9 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดวาระ ทั้งนี้ ผู้พิพากษาทั้งศาลสูงและศาลรองลงมาสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีความประพฤติดีซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าฝ่ายบริหารนำโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งผู้พิพากษาจากความยินยอมของสภาสูงแต่ผู้พิพากษาก็มีฐานะเสมือนข้าราชการ คือ อาจจะถูกฟ้องร้องจากการกระทำความผิดได้ วิธีการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งนี้ เป็นเพียงวิธีเดียวที่จะบังคับให้ผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งได้ จากหลักประกันในการที่ผู้พิพากษาศาลสูงมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิตนี้เอง มีผลทำให้ผู้พิพากษาศาลสูงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งนี้ ยังกำหนดให้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย มีความเชื่อมโยงในลักษณะที่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ ตามหลักถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) โดยมีการใช้กระบวนการ Impeachment เป็นระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนี้

- 1) ฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลฝ่ายบริหาร (congressional Checks on the Executive Branch)
อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ Impeachment คืออำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการการกล่าวหาและพิจารณาพิพากษาคดีกรณีประธานาธิบดีและข้าราชการฝ่ายบริหารถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ทั้งนี้ หากมีการกระทำความผิดดังกล่าวจริงก็จะนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
- 2) ฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลฝ่ายตุลาการ (Congressional checks on the Judicial Branch)
อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลฝ่ายตุลาการที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ Impeachment คือ สภาสูงเป็นผู้ให้คำแนะนำ และยินยอมต่อการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่ประธานาธิบดีเป็นผู้นำเสนอ ในขณะที่เดียวกันสภาสูงก็เป็นผู้พิพากษาคดีที่ผู้พิพากษากระทำความผิดทางอาญา โดยใช้กระบวนการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- 3) ฝ่ายบริหารถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ (Presidential Checks an Congress)
อำนาจฝ่ายบริหารถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ Impeachment ได้แก่ กรณีที่ประธานาธิบดีไม่ยอมลงนามในกฎหมายที่ผ่านจากสภาองเกรสเพื่อประกาศใช้บังคับ โดยระบุเหตุผลว่ากฎหมายที่สภาองเกรสออกนั้นขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาองเกรสไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะบังคับให้ประธานาธิบดีลงนามเพื่อประกาศใช้กฎหมายได้ ดังนั้น หากประธานาธิบดีใช้อำนาจดังกล่าวสภาองเกรสสามารถลงโทษประธานาธิบดีได้เพียงประการเดียว คือการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง เพราะถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญาและประพฤติน่าไม่เหมาะสม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับ “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” เป็นอย่างมาก ดังนั้น วิธีการ Impeachment จึงเป็นนิติวิธีที่สำคัญในการที่จะมุ่งควบคุมการใช้อำนาจรัฐและการนำระบบดังกล่าวมาใช้อยู่บนพื้นฐานความเห็นว่า การได้สวมฟ็องร้องเพื่อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นสิ่งที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิธีการ Impeachment จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องใน “ทางการเมือง” ไม่ใช่ “ในทางตุลาการ” และผลของการตัดสินจำกัดเพียงแต่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเท่านั้น โดยไม่มีการกำหนดโทษทางกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งด้วย

1.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment

รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment สามารถแยกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1) กระบวนการเริ่มต้นพิจารณาคดี ขั้นตอนที่ 2) กระบวนการพิจารณา และขั้นตอนที่ 3) ผลของการตัดสิน สรุปได้ดังนี้

1.2.1 กระบวนการเริ่มต้นพิจารณาคดี

1) ผู้กล่าวหา

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 2 วรรคสุดท้าย⁶⁰ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาบุคคลตามวิธีการ Impeachment เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น ส่วนวุฒิสภารัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคัดสินคดี⁶¹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรเดียวกันทำหน้าที่เป็นทั้งผู้กล่าวหาและตัดสินคดี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้

2) ผู้ถูกกล่าวหา

ตามรัฐธรรมนูญของอเมริกาปี 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ถูกฟ้องร้องออกจากตำแหน่งได้ ได้แก่⁶²

⁶⁰ Section. 2. “... The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.”

มาตรา 2 “... ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ระดับสูงทางอาญาได้

⁶¹ Section. 3. “... The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. ...”

มาตรา 3 “... ให้วุฒิสภาท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ระดับสูงทางอาญา...”

⁶² Section. 4. “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.”

มาตรา 4 “การถอดถอนประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของสหรัฐฯ ออกจากตำแหน่งได้

- (1) ประธานาธิบดี
- (2) รองประธานาธิบดี
- (3) ข้าราชการพลเรือนของรัฐทุกคน

อนึ่ง ข้าราชการพลเรือนของรัฐทุกคนในทางปฏิบัติได้มีการตีความว่า หมายถึง “ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร” ดังนั้น ข้าราชการในตำแหน่งผู้พิพากษา (judge) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นข้าราชการพลเรือนของรัฐด้วย ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และทหารไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารจึงไม่อยู่ในขอบเขตของการ ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด⁶³

สำหรับกรณีที่ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งไปก่อนที่จะถูกกล่าวหา ตามวิธีการ Impeachment นั้น วุฒิสภาสามารถพิจารณาคำกล่าวหาที่ได้ออกก่อน หากปรากฏว่า ผู้กล่าวหาบุคคลนั้นมีความผิดจริง โดยมีคำสั่งให้ถอดถอนและตัดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้รับ หรือยึดทรัพย์ได้ เพราะถือว่าเป็นการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในขณะที่ดำรงตำแหน่ง

3) ฐานความผิด

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 ได้กำหนด ความผิดที่เป็นสาเหตุของการกล่าวหาฟ้องร้อง 3 ฐาน ได้แก่

- (1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ ได้แก่ การก่อสงครามกับ สหรัฐอเมริกา และให้ความช่วยเหลือฝ่ายที่เป็นศัตรูในสงคราม
- (2) ความผิดฐานรับสินบน
- (3) ความผิดอาญาชั้นสูง ได้แก่ การกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. การใช้อำนาจในตำแหน่งเกินกว่าขอบเขตที่มี เช่น คดี ที่ประธานาธิบดี Andrew Johnson ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขต โดยไม่ให้ความเคารพเอกสิทธิ์ ของสภาองเกรสในปี ค.ศ. 1974

โดยถูกขับออกจากตำแหน่งในความผิดของการขายชาติ การรับสินบน หรือความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง รวมทั้งความผิดทางอาญาใน ระดับลหุโทษ”

⁶³ กรณีดังกล่าวได้มีแนวคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณา ได้แก่ คดีของวุฒิสภาสมาชิกวิลเลียม เบลานท์ (William Blount) ปี ค.ศ. 1797 ซึ่งเป็นคดี Impeachment คดีแรกในประวัติศาสตร์สหรัฐ โดยนายวิลเลียม สมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกกล่าวหา ได้แย้งว่าตนไม่ได้เป็น ข้าราชการพลเรือนจึงไม่อยู่ในขอบเขตของวิธีการ Impeachment วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณา ซึ่งในกรณีดังกล่าววุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อ ได้แย้งและให้ยกข้อกล่าวหาทั้งหมด, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/print Publaw.1684>

ข. มีพฤติกรรมไม่ถูกต้องหรือกระทำการขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของตำแหน่ง เช่น คดีที่กล่าวหาผู้พิพากษา John Pickering ว่ามีพฤติกรรมใช้อำนาจในการพิจารณาคดีโดยไม่ถูกต้องในการตัดสินลงโทษผู้กล่าวหาในปี ค.ศ. 1803

ค. การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีที่กล่าวหาผู้พิพากษา James H. Peck เกี่ยวกับการใช้อำนาจพิจารณาคดีในการตัดสินจำคุกนักกฎหมายที่วิจารณ์คำพิพากษาของตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในปี ค.ศ. 1826

1.2.2 กระบวนการพิจารณา 64

กระบวนการพิจารณาในคดีถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีขั้นตอนที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

1) การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา เริ่มต้นจากกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง กล่าวหาบุคคลที่มีตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2) เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว จะมีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) ขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่

3) ในการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการยุติธรรม กฎหมายไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น พยานหลักฐานต่าง ๆ โดยส่วนมากจึงได้มาจากการให้ข้อมูลของผู้ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องและจากการค้นหาของคณะกรรมการหรือลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการมีอำนาจในการเรียกพยานเอกสารจากบุคคลที่เกี่ยวข้องได้และหากบุคคลใดฝ่าฝืนก็ย่อมมีโทษตามกฎหมาย และโดยปกติการไต่สวนต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่การเปิดเผยนั้นจะเป็นอันตรายต่อประเทศชาติ หรือเสื่อมเสียชื่อเสียงของบุคคล หรือขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจะไต่สวนโดยลับก็ได้

4) เมื่อคณะกรรมการยุติธรรมดำเนินการไต่สวนพร้อมกับเสนอความเห็นว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่เสร็จเรียบร้อยแล้วนั้น คณะกรรมการจะทำความเห็นเช่นนั้นเสนอเป็นคำฟ้องรายข้อ เรียกว่า The Article of Impeachment พร้อมคำแนะนำ (Recommendations) ไปยังที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาลงมติเห็นชอบคำฟ้องดังกล่าว

ทั้งนี้ คำแนะนำของคณะกรรมการยุติธรรมไม่ผูกพันต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าจะต้องพิจารณาและมีมติตามคำแนะนำของคณะกรรมการ⁶⁵ และการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁶⁴ ณวัฒน์ ศิริปลิดดา, ความเป็นไปได้ในการนำ การในระบบของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 118-121.

แต่แต่ละคนจะมีความเป็นอิสระ โดยจะลงมติร่วมกันทุกข้อกล่าวหาหรือแยกแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ แต่ห้ามลงมติเพิ่มเติมบทความคิดในแต่ละข้อกล่าวหา และให้ใช้มติเสียงข้างมากในการให้ความเห็นชอบ

อนึ่ง การลงมติของคณะกรรมการยุติธรรมและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะต้องหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการลงมติของพรรค เพราะอาจนำไปสู่ข้อสงสัยของที่ประชุมวุฒิสภาได้หรืออาจทำให้ราษฎรเห็นว่าเป็นการลงมติโดยมีผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย จึงเกิดความไม่พอใจ ดังนั้น คุณพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงมีความสำคัญมากที่สุด⁶⁵

5) เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้วจะต้องส่งคำฟ้องที่เรียกว่า The Bill of Impeachment ไปยังวุฒิสภาเพื่อทำการพิจารณาและตัดสินคำฟ้องต่อไป

อนึ่ง ถ้ากรณี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติตามคำแนะนำของคณะกรรมการยุติธรรมจะต้องอ้างความเห็นที่เป็นข้อแนะนำนั้นไว้ในร่างคำฟ้องที่กล่าวหา (Articles of Impeachment) พร้อมกับส่งคำฟ้องดังกล่าวไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

6) ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อสมาชิกวุฒิสภาได้สาบานตนแล้ว⁶⁷ ให้เริ่มกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหาโดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณาและการพิจารณาต้องกระทำอย่างเปิดเผย ทั้งนี้ โดยกระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภามีลักษณะคล้ายกับกระบวนการพิจารณาเหมือนศาลยุติธรรมทั่วไป กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างเปิดเผย ผู้กล่าวหาโดย Managers⁶⁸ และผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิต่อสู้คดีโดยอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน และมีสิทธิในการแต่งตั้งทนายความ ทั้งนี้ ในการพิจารณาในชั้นวุฒิสภามีการแต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยอาศัยข้อบังคับการประชุมเพื่อกำหนดการพิจารณาคดีถอดถอน หรือ Rules of Procedure and Practice in the Senate when sitting on impeachment trials ข้อที่ 11 เพื่อทำหน้าที่ในการรับฟังพยานหลักฐาน และคำให้การของพยานแทนวุฒิสภาทั้งหมด พร้อมกับทำสรุปสำนวนการไต่สวนพยานดังกล่าว และรายงานให้วุฒิสภารับทราบเพื่อพิจารณาคัดสินข้อกล่าวหาต่อไป

⁶⁵ T.J. Halstead "An Overview of the Impeachment Process", Congressional Research Service : The Library of Congress, April 20, 2005, P.3

⁶⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment), กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 111.

⁶⁷ ก่อนเริ่มพิจารณาคดี รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

Section. 3. "... When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. ..."

มาตรา 3 "... ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภาต้องกล่าวคำสาบานหรือคำยืนยันว่าจะพิจารณาคดีโดยสุจริต..."

⁶⁸ Managers คือ คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่เสมือนพนักงานอัยการในนามของสภาผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติหน้าที่กล่าวหาและฟ้องร้องตามข้อกล่าวหา พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานต่อวุฒิสภา ทั้งนี้ Managers จะมีผู้ช่วยประจำคือ The Articles of Impeachment

เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานจากคณะกรรมการวุฒิสภาแล้ว จะเริ่มกระบวนการพิจารณาข้อกล่าวหา โดยในการพิจารณาข้อกล่าวหาวุฒิสภาจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นผู้พิพากษามีสิทธิในการเรียกคู่ความและซักถามพยาน

ทั้งนี้ เมื่อวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการลงมติ เพื่อตัดสินคดี โดยการลงมติของวุฒิสภาต้องเป็นความลับและลงมติในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมกันในแต่ละข้อกล่าวหา และถ้าเป็นมติที่เห็นชอบในการถอดถอนบุคคลจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมในขณะนั้น

1 2.3 ผลของการตัดสิน

ผลของการลงมติตัดสินของวุฒิสภา หากวุฒิสภาลงมติว่าข้อกล่าวหาที่มีความผิดจริงแม้เพียงข้อเดียว ผู้ถูกกล่าวหาที่ย่อมถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายทันที โดยไม่ต้องมีการลงมติออกเสียงอย่างเป็นทางการว่าให้ถอดถอนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งอีก

13 สภาพปัญหากระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในสหรัฐอเมริกาถือเป็นมาตรการการลงโทษที่รุนแรงที่สุด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมารัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้เสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งมาแล้ว จำนวนทั้งสิ้น 16 ราย โดยวุฒิสภาตัดสินว่ามีความผิดทั้งหมด 7 ราย (มีผู้ถูกกล่าวหา 1 ราย ลาออกจากตำแหน่ง ก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติตัดสิน) ดังนั้น ถึงแม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ที่มีประสิทธิภาพและมีหลายประเทศได้นำกระบวนการ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ (รวมถึงประเทศไทย) ด้วยนั้น แต่จากการศึกษา พบว่าในอดีตที่ผ่านมาระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งยังไม่สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนได้อย่างทรงประสิทธิภาพมากนัก ดังจะเห็นได้จากกรณีการถอดถอนประธานาธิบดี คือ ประธานาธิบดี Andrew Jackson ในปี ค.ศ. 1868 และประธานาธิบดี Bill Clinton ในปี ค.ศ. 1999 วุฒิสภาไม่สามารถลงมติถอดถอนประธานาธิบดีทั้งสองคนได้ ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุหลักมาจากการลงมติของวุฒิสภามีเสียงสนับสนุนไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

2. กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศส

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 มาตรา 1 ได้กำหนดให้ประเทศฝรั่งเศสปกครองในระบอบประชาธิปไตยถึงประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภาในรูปแบบสาธารณรัฐแบบรัฐเดี่ยว⁶⁹ ซึ่งดำรงอยู่อย่างถาวรไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ผลของการกำหนดให้การบริหารอยู่ในรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองทำให้รัฐเท่านั้นที่มีและใช้อำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสไม่ว่าจะเป็นแคว้นจังหวัดหรือคอมมูนไม่มีอำนาจทางการเมือง และการใช้อำนาจจะต้องอยู่ภายในกรอบตามที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น ภายใต้หลักการที่สำคัญของชาติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน⁷⁰ ทั้งนี้ โดยมีสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 สถาบันได้แก่ 1) สถาบันนิติบัญญัติ 2) สถาบันบริหาร และ 3) สถาบันตุลาการ ดังนี้

1) สถาบันนิติบัญญัติ หรือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) คือ อำนาจของรัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในประเทศ รวมถึงอำนาจในการตรวจสอบควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เช่น อำนาจในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อำนาจในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐบาล เป็นต้น

2) สถาบันบริหาร หรือ อำนาจบริหาร (Executive Power) คือ อำนาจของฝ่ายบริหาร แบ่งออกเป็น อำนาจของประธานาธิบดีที่เป็นประมุขของรัฐและมีฐานะเป็นหัวหน้าอำนาจบริหาร มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ เช่น เป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ลงนามประกาศใช้กฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ ประธานาธิบดีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามหลักระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

อำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลและคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศและรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา

3) สถาบันตุลาการ หรือ อำนาจตุลาการ (Power of judging) คือ อำนาจของตุลาการในการพิจารณาและพิพากษาคดีในศาลต่างๆ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากทุกองค์กร เช่น อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

⁶⁹ มาตรา 1 “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่เป็นประชาธิปไตยเป็นกลางทางศาสนา และเป็นสังคมอันแบ่งแยกมิได้ สาธารณรัฐรับรองความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมือง โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติหรือศาสนา รวมทั้งเคารพต่อความเชื่อของทุกศาสนา และให้ประเทศฝรั่งเศส การบริหารโดยใช้หลักการการกระจายอำนาจการปกครอง” (รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ฉบับแก้ไขล่าสุด อ้างอิงข้อมูลจาก http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution006.pdf)

⁷⁰ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ, บทความ เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย, 3 พฤศจิกายน 2557, หน้า 1.

ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Court) ในการวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของประธานาธิบดีแห่งรัฐในกรณีทรมานต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงเพื่อ ถอดถอนออกจากตำแหน่ง⁷¹ และศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ มีอำนาจในการวินิจฉัย ชี้ขาดการกระทำของสมาชิกคณะรัฐมนตรี⁷²

2.1 ความสำคัญวิธีการ Impeachment ตามหลักความรับผิดชอบของประมุขของรัฐ และ สมาชิกรัฐบาล

จุดเริ่มต้นของวิธีการ Impeachment ในฝรั่งเศสเกิดจากแนวคิดการหาความสมดุล ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองกับการมีอำนาจในการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจ ในทางการเมือง⁷³ โดยการวิเคราะห์ว่าถึงแม้ผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองจะมีที่ความเป็นอิสระในการทำ หน้าที่และอยู่ภายใต้ตามหลักระบบความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่รวมถึง การมีอำนาจในการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองย่อมมีผลผูกพันต่อประเทศชาติและมีผลกระทบต่อราษฎรทุกคน ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำที่จะเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติจึงควรมีการ กำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองด้วย ภายใต้แนวคิดที่ว่า "ไม่มีการตัดสินใจใดหรือการ ปฏิบัติหน้าที่ใดปราศจากความรับผิดชอบ" ทั้งนี้ สามารถแบ่งแยกหลักความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจทาง การเมืองได้ ดังนี้

⁷¹ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดี ไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วย "ศาลอาญาชั้นสูง" มาตรา 67 วรรค 1 และมาตรา 68 ดังนี้

มาตรา 67 "ให้มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง"

มาตรา 68 "ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีการทรมานต่อ ประเทศชาติอย่างร้ายแรง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะถูกกล่าวหาว่ากระทำการดังกล่าวได้ก็แต่โดยมติของสภาทั้งสองที่ได้ออกเสียง ลงคะแนนอย่างเปิดเผยและโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภา ในกรณีดังกล่าวให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็น ผู้วินิจฉัยชี้ ขาดการกระทำของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ฉบับแปล จาก http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution006.pdf

⁷² รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรี ไว้ใน หมวดที่ 10 มาตรา 68-1 "รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางอาญาต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งเป็นความคิดที่ได้รับการกำหนดให้เป็น ความผิดอุกฤษ โทษหรือมัจฉิมโทษในเวลาที่ได้กระทำการดังกล่าว รัฐมนตรีจะถูกพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ในการ พิจารณาพิพากษาคดีศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐถูกผูกพัน โดยองค์ประกอบของความคิดและอัตราโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย" รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ฉบับแปล จาก http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution006.pdf

⁷³ ผู้มีอำนาจในทางการเมืองในที่นี้ หมายถึง ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

2.1.1 หลักความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แบ่งได้เป็น 2 กรณีดังนี้

- 1) หลักความรับผิดชอบทางการเมือง : ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 มาตรา 49 และมาตรา 50⁷⁴
- 2) หลักความรับผิดชอบทางอาญา : ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 หมวด 10 ตั้งแต่มาตรา 68-1 ถึง 68-3

2.1.2 หลักความรับผิดชอบของประธานาธิบดี

โดยปรกติตำแหน่งประธานาธิบดี คือ ตำแหน่งที่อยู่ในฐานะเป็นประมุขของประเทศ เปรียบเสมือนเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้ประกันความเป็นเอกราชของชาติ จึงได้รับสิทธิพิเศษในทางกฎหมายมหาชนตามหลักว่าด้วยความไม่ต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน รวมถึงทุกการกระทำของประธานาธิบดีไม่ว่าจะเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่หรือส่วนตัวก็ตาม จะไม่สามารถนำมาเป็นเหตุฟ้องร้องเป็นคดีความได้ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้การบริหารปกครองประเทศเป็นไปด้วยดีตาม “หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง” รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมาตรา 67 วรรค 2⁷⁵ จึงให้สิทธิความคุ้มกันทางศาล แก่ประธานาธิบดีที่จะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ต่อการกระทำของตนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดี ทั้งระหว่างการดำรงตำแหน่งและหลังระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง รวมถึงกำหนดให้รัฐบาล

⁷⁴ มาตรา 49 “ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับแผนการดำเนินงานหรือคำแถลงนโยบาย ทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาลได้

สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบ โดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล...

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไม่อาจเข้าชื่อเสนอญัตติเกินกว่าสามครั้งในสมัยการประชุมสามัญสมัยหนึ่ง หรือเกินกว่าหนึ่งครั้งในระหว่างสมัยประชุมวิสามัญสมัยหนึ่ง ... เว้นแต่จะมีญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในวรรคก่อนภายในสี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากนั้น

นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อการแถลงนโยบายทั่วไปได้”

มาตรา 50 “ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติเห็นชอบในญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือไม่เห็นชอบแผนการดำเนินงานหรือคำแถลงนโยบายทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องเสนอการลาออกของรัฐบาลต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ”

⁷⁵ มาตรา 67 วรรค 2 “ตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง ไม่ให้เรียกร้องให้ประธานาธิบดีเป็นพยานในการให้การ และไม่ให้คัดค้านกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งหรือคดีอาญาใด ๆ หรือคัดค้านมาตรการในการยื่นฟ้องต่อศาลหรือการสืบสวน ทั้งนี้ ให้ระงับเวลาในช่วงที่มีการจำกัดไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างวาระการดำรงตำแหน่ง” (รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ฉบับแปลจาก http://www.thailaws.com /law/thaiacts/e_constitution006.pdf)

ต้องอยู่ในฐานะเป็น "ผู้ลงนามร่วม" (contreseign)⁷⁶ โดยเป็นผู้รับผิดชอบแทนประธานาธิบดี ทั้งนี้ ตาม มาตรา 19 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการสร้างระบบการตรวจสอบการทำงานของ ประธานาธิบดี ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีข้อยกเว้นของหลักว่าด้วยความไม่ต้องรับผิดชอบกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 67 และมาตรา 68 ซึ่งเป็นมาตราที่ได้รับอิทธิพลมาจากวิธีการ Impeachment ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาและเป็นจุดกำเนิดหลักความรับผิดชอบของประธานาธิบดี

ทั้งนี้ การบัญญัติมาตรา 67 และมาตรา 68 มีที่มาจากกรณีที่ประธานาธิบดี Jacques Chirac ออกรัฐกฤษฎีกาที่ 2002 - 961 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.2002 แต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ศึกษาความรับผิดชอบของประธานาธิบดี จำนวน 12 คน เพื่อทำหน้าที่ศึกษาความรับผิดชอบของ ประธานาธิบดีและจัดทำข้อเสนอแนะไปยังประธานาธิบดีต่อไป ทั้งนี้ กรรมการชุดดังกล่าว ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ Pierre Avril จากมหาวิทยาลัยปารีสจำนวน 2 คน เป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอีกจำนวน 10 คน แบ่งเป็น อาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนจำนวน 4 คน อาจารย์ด้านกฎหมายเอกชน จำนวน 1 คน อัยการประจำศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des comptes) จำนวน 1 คน อดีตรองประธานสภาแห่งรัฐ จำนวน 1 คน อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยปารีส จำนวน 1 คน และผู้แทนจากสมาชิกรัฐสภาแห่งรัฐจำนวน 1 คน ทั้งนี้ สรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการได้ ดังนี้⁷⁷

1) การพิจารณาศึกษาในกรณีดังกล่าวได้มีการศึกษาโดยเปรียบเทียบกับความ รับผิดชอบของผู้นำประเทศในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ซึ่งจากการศึกษาดังกล่าวสามารถแยกความรับผิดชอบของผู้นำประเทศได้ 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่ 1 กรณีที่ประเทศใดมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จะมีการ กำหนดความคุ้มกันอย่างถาวร โดยทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้อง หรือ กล่าวหาทั้งในทางแพ่งทางอาญาและในทางปกครองไม่ได้โดยเด็ดขาด อีกทั้งบุคคลใดก็ตามจะล่วง ละเมิดพระราชอำนาจของกษัตริย์ไม่ได้เช่นเดียวกัน

(2) กรณีที่ 2 กรณีที่ประเทศใดมีประมุขของรัฐที่ไม่ได้มีตำแหน่ง เป็นกษัตริย์ เช่น เป็นประธานาธิบดีเป็นต้น จะมีการกำหนดมาตรการ ดังนี้

ก. ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี: ตามปกติ ประธานาธิบดีจะได้รับความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับกษัตริย์ แต่เป็นความคุ้มกัน

⁷⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการทางตุลาการในการควบคุมการกระทำของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตอนแรก, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=133>.

⁷⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=569#s3>.

ในลักษณะไม่เด็ดขาดและไม่ถาวร กล่าวคือรัฐธรรมนูญจะกำหนดกรอบความรับผิดชอบอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ

อนึ่ง สำหรับกระบวนการทางกฎหมายอาญาปกติสามารถนำมาใช้ได้ในการดำเนินการกับผู้นำประเทศที่ทำความผิดได้ในภายหลังที่ได้มีการถอดถอนผู้นำประเทศออกจากตำแหน่งไปแล้ว ส่วนความรับผิดทางแพ่งหากรัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดถึงความคุ้มกันชั่วคราวไว้ประธานาธิบดีก็อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลในการกระทำที่เป็นส่วนตัวได้ในระหว่างดำรงตำแหน่ง

ข. ความคุ้มครองการดำเนินงานของประธานาธิบดี: เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นผู้นำประเทศจึงมีหน้าที่ที่สำคัญในฐานะเป็นประมุขของรัฐและในการบริหารราชการของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การทำงานดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การคุ้มครองการดำเนินงานของประธานาธิบดีจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักที่ว่าด้วย “ความต่อเนื่อง” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของทฤษฎีว่าด้วยการดำรงอยู่ของรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสร้างระบบคุ้มครองการดำเนินงานของประธานาธิบดีขึ้น ซึ่งมีแนวทางในการให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของประธานาธิบดี 3 กรณี ได้แก่

ก) เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นตัวแทนของชาติ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดีจะต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษจะใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติไม่ได้

ข) การคุ้มครองเป็นพิเศษนั้นจะมีได้เฉพาะในการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น

ค) การพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีต้องใช้รูปแบบพิเศษที่กำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment

รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment ของฝรั่งเศสเป็นระบบที่ใช้ในรูปแบบศาลพิเศษ ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี 1993) มาตรา 67 มาตรา 68 มาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ Impeachment ในการถอดถอนประธานาธิบดีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยแยกออกเป็น 2 ศาล ได้แก่

2.2.1 ศาลอาญาชั้นสูง (*Haute Cour De Justice*) ตามมาตรา 67 และมาตรา 68 โดยเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีกรณีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าทรยศต่อประเทศชาติ (*Haute trahison*) ดังนี้⁷⁸

⁷⁸รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 5 ฉบับแก้ไข, จาก http://www.thailex.com/law/thailexacts/e_constitution006.pdf

มาตรา 67 ให้มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง

ศาลอาญาชั้นสูงประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งสภาแต่ละสภาเลือกจากสมาชิกของตนในจำนวนที่เท่ากัน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของแต่ละสภา และให้ผู้พิพากษาศาลดังกล่าวเลือกประธานจากบรรดาผู้พิพากษาศาลด้วยตนเอง

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประกอบหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานและวิธีพิจารณาของศาลอาญาชั้นสูง

มาตรา 68 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะถูกกล่าวหาว่ากระทำการดังกล่าวได้ ก็แต่โดยมติของสภาทั้งสองที่ได้ออกเสียงลงคะแนนเช่นเดียวกันอย่างเปิดเผยและโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภาในกรณีดังกล่าวให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

2.2.2 ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ตามมาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 โดยเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ดังนี้

มาตรา 68-1 รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งเป็นความผิดที่ได้รับการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาโทษหรือมฆมิโทษในเวลาที่ได้กระทำการดังกล่าว รัฐมนตรีจะถูกพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐถูกผูกพันโดย

องค์ประกอบของความผิดและอัตราโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย

มาตรา 68-2 ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนสิบห้าคน ผู้พิพากษาสิบสองคนได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาทั้งสองในที่ประชุมของแต่ละสภาเป็นจำนวนเท่าๆ กัน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของสภาดังกล่าว และผู้พิพากษาอีกสามคนซึ่งมาจากผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกา และให้ผู้พิพากษาคณะหนึ่งจากสามคนนี้ทำหน้าที่เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ทั้งนี้ กระบวนการในวิธีการ Impeachment ในฝรั่งเศสสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1) การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา ขั้นตอนที่ 2) กระบวนการพิจารณาคดี และขั้นตอนที่ 3) ผลของคำพิพากษา โดยสรุปได้ดังนี้

1) กระบวนการเริ่มต้นพิจารณา

(1) ผู้กล่าวหา สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทของศาล ดังนี้

ก. ศาลอาญาชั้นสูง

เนื่องจากศาลอาญาชั้นสูงเป็นศาลที่พิจารณาตัดสินคดีของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจกล่าวหา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการกล่าวหาจะผ่านการลงมติในญัตติการถอดถอน (Vote Identique)⁷⁹ ของทั้งสองสภาโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา

ข. ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

ผู้ที่มีอำนาจในการกล่าวหา คือ ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยต้องยื่นคำฟ้องไปยังคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าววินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่ และถ้าคดีมีมูลคณะกรรมการจะส่งคำฟ้อง เช่นว่าไปยังอัยการประจำ ศาลฎีกาเพื่อพิจารณายื่นฟ้องต่อศาลอาญาสาธารณรัฐต่อไป

อนึ่ง อัยการประจำศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสามารถยื่นฟ้องต่อศาลอาญาสาธารณรัฐได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาแต่อย่างใด สำหรับองค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องและอัยการประจำศาลฎีกา แบ่งได้ดังนี้

1) องค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง จำนวน 8 คน ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งกันเองระหว่างผู้พิพากษาฎีกาชั้นพิเศษ จำนวน 1 คน ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ จำนวน 3 คน ผู้พิพากษาที่มาจากสภาแห่งรัฐ จำนวน 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชี จำนวน 2 คน โดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้เลือก

2) องค์ประกอบอัยการประจำศาลฎีกา จำนวน 18 คน ประกอบด้วย อธิบดีอัยการศาลฎีกาเป็นหัวหน้า จำนวน 1 คน โดยมีผู้ช่วย คือ รองอธิบดี อัยการศาลฎีกาจำนวน 1 คน และพนักงานอัยการศาลฎีกาจำนวน 16 คน

อนึ่ง ในการพิจารณาคดีอาญาของศาลจะต้องมีอัยการเข้าร่วมเป็นองค์คณะด้วยเสมอ ซึ่งถ้าไม่มีอัยการเข้าร่วมคำพิพากษาอาจเป็นโมฆะได้

1) ผู้ถูกกล่าวหา สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทของศาล

ดังนี้

(1) ประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการฟ้องกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง รวมถึงตัวการผู้ใช้และผู้สนับสนุนด้วย

(2) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการฟ้องกล่าวหาต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

⁷⁹ กานดา สิริฤทธิภักดี, การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 51.

2) ความผิดที่กล่าวหา สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทของศาล ดังนี้

(1) ความผิดที่กล่าวหาในศาลอาญาชั้นสูง ได้แก่ การกระทำการทรยศต่อชาติ (haute trahison) ทั้งนี้ ความผิดฐานนี้ไม่มีองค์ประกอบที่แน่นอน แต่อย่างไรก็ตามน่าจะหมายความรวมถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งในตอนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1993 ที่ประชุมวุฒิสภาได้เคยเสนอให้มีการนิยามคำว่า "ทรยศต่อชาติ" ว่าหมายถึง ทรยศต่อผลประโยชน์ของประเทศฝรั่งเศสเพื่อประโยชน์ของประเทศอื่น โดยจงใจ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จำต้องทำตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือกระทำการ โดยปราศจากอำนาจโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ อย่งไรก็ตามที่ผ่านมาจึงยังไม่มีกรณียกฟ้องประธานาธิบดีในกรณีดังกล่าวออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด⁸⁰

(2) ความผิดที่กล่าวหาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ ความผิดอุกฉวยโทษ และความผิดฉ้อฉลโทษ คือ ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี

(2) วิธีการกล่าวหา สามารถแยกพิจารณาได้ตามประเภทของศาล ดังนี้

ก. กรณีการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูง ต้องกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดร่วมกันลงชื่อกล่าวหา โดยข้อกล่าวหาต้องระบุชื่อประธานาธิบดีข้อเท็จจริงโดยย่อและเลขมาตราของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่วมกันลงมติเห็นชอบในข้อกล่าวหา นั้น โดยเปิดเผย โดยมติความเห็นชอบดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่เกินกึ่งหนึ่งของแต่ละสภา ทั้งนี้ สมาชิกสภาที่จะเป็นผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงจะลงมติในข้อกล่าวหา นั้น ไม่ได้ และเมื่อได้ลงมติเห็นชอบแล้วให้ส่งไปยังอัยการประจำศาลฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป

ข. กรณี การกล่าวหา รัฐมนตรี ว่ากระทำผิดต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ต้องกระทำโดยอัยการประจำศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง เป็นผู้กล่าวหา หรือประชาชนชาวฝรั่งเศสที่ เป็นผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดของรัฐมนตรี โดยเป็นการร้องทุกข์กล่าวโทษไปยังคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ทั้งนี้ การร้องทุกข์ดังกล่าวต้องระบุชื่อรัฐมนตรีผู้กระทำผิด พร้อมข้อเท็จจริงที่เป็นความผิด และลงนามผู้ร้องกล่าวโทษด้วย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้รับคำร้องทุกข์ดังกล่าวแล้ว จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อพิจารณาว่าคำร้องทุกข์ ดังกล่าวนั้นมีมูลหรือไม่ โดยให้ถือว่ากรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจทางอาญาเหมือนกับพนักงานอัยการ

⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, บทความวิชาการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง: กรณีการถอดถอน "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง", 4,5, หน้า 1-5.

ทั้งนี้ ผลการพิจารณาคณะกรรมการอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีได้ และถ้ากรณีให้มีมติดำเนินคดีต่อไปมติดังกล่าวต้องระบุข้อเท็จจริงพร้อมทั้งปรับข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดฐานใด แล้วส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินการพิจารณาคดีต่อไป ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้

2) กระบวนการพิจารณาคดี

ในชั้นการพิจารณาคดีตามวิธีการพิจารณาคดีของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะฝรั่งเศส จะมีการแยกกระบวนการพิจารณาคดีออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและขั้นตอนกระบวนการตัดสินคดี ดังนี้

(1) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง: เป็นกระบวนการในขั้นตอนแรกก่อนที่จะตัดสินคดี โดยเป็นขั้นตอนในการไต่สวนมูลฟ้องเพื่อพิจารณาว่าข้อกล่าวหาที่ฟ้องมีมูลหรือไม่ พร้อมกับสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อนำส่งให้ศาลพิจารณาคัดสินคดีต่อไป

(2) กระบวนการตัดสินคดี: เป็นกระบวนการพิจารณาขั้นตอนสุดท้ายในชั้นศาลเพื่อตัดสินคดี โดยมีองค์คณะผู้รับผิดชอบแยกจากองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อประโยชน์ของการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจซึ่งกันและกัน

สำหรับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและกระบวนการตัดสินคดีในวิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศส สรุปขั้นตอนที่สำคัญได้ ดังนี้

(1) องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงในวิธีการ Impeachment สามารถแยกพิจารณาได้ตามประเภทของศาล ดังนี้

ก. ศาลอาญาชั้นสูง: มีองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 5 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ในศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือก พร้อมทั้งผู้ทำการแทนอีกจำนวน 2 คน ทั้งนี้ องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ในองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาการถอดถอนบุคคล โดยในระหว่างการไต่สวนนั้นถ้าหากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งไปยังอัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่อดำเนินการขอมติจากสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองในข้อเท็จจริงใหม่ก็ต้องยกฟ้องในข้อกล่าวหาที่ฟ้องนั้น ทั้งนี้ ผลของการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของข้อกล่าวหาทุกข้อเพื่อให้องค์คณะตัดสินพิจารณาคัดสินคดีต่อไป⁸¹

ข. ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ: มีองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาชั้นพิเศษเลือกจำนวน 3 คน พร้อมทั้ง

⁸¹ Raymond Lindon, La haute Cour, 1789 – 1987 , p 168

ผู้พิพากษาสำรองอีกจำนวน 3 คน ทั้งนี้ องค์กรคณะผู้พิพากษาดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้ โดยทำการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมกับปรับบทกฎหมายเพื่อชี้มูลว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิดหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งผลการไต่สวนไปยังอัยการ รัฐมนตรี และผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทั้งนี้ ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ทำสรุปสำนวนไปยังองค์กรตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐเพื่อตัดสินคดี และหากในการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้พบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์กรคณะไต่สวนจะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อให้อัยการและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง⁸²

(2) องค์กรตัดสินคดีสามารถแยกพิจารณาได้ตามประเภทของศาล ดังนี้

ก. ศาลอาญาชั้นสูง: มีองค์กรตัดสินคดี ประกอบด้วย ผู้พิพากษาจำนวน 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีกจำนวน 12 คน โดยมาจากการคัดเลือกของสภาทั้งสองในจำนวนที่เท่ากัน กล่าวคือ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกผู้พิพากษาจำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีกจำนวน 6 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง ซึ่งต้องทำการเลือกภายใน 1 เดือนนับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งเข้ามา และให้วุฒิสภาคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาคด้วยตนเองให้เป็นผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงจำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองจำนวน 6 คน โดยต้องทำการเลือกภายใน 1 เดือนนับจากวันประชุมสภาครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่

ข. ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ : มีองค์กรตัดสิน ประกอบด้วย ผู้พิพากษาจำนวน 15 คน ซึ่งมาจาก สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คน แบ่งเป็น สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองจำนวน 6 คน และสมาชิกวุฒิสภาคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองจำนวน 6 คน และมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษจำนวน 3 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาชั้นพิเศษเป็นผู้คัดเลือก

ทั้งนี้ องค์กรตัดสินคดีของศาลทั้งสองจะเป็นผู้วินิจฉัยความผิดของประธานาธิบดี หรือของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3) ผลของคำพิพากษา

เนื่องจากคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงเป็นคำตัดสินลงโทษทางอาญาแก่ประธานาธิบดี ดังนั้น คำพิพากษาดังกล่าวจึงถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ โดยมีฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ส่วนคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐสามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน คำวินิจฉัยดังกล่าวถึงที่สุด ทั้งนี้

⁸² Patrick Malaize, *De la Haute Cour de justice a la Cour de la République, dictionnaire à usage du citoyen*, Pans: Juris – Serice 1995, p. 123-124.

ถ้าหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยรับอุทธรณ์ต้องมีการคัดเลือกองค์คณะตัดสินใหม่ เพื่อดำเนินการพิจารณาคดีอีกครั้ง

อนึ่ง การอุทธรณ์คำพิพากษาในประเทศฝรั่งเศสมีสาระสำคัญ ดังนี้⁸³

1) การฎีกาคำพิพากษาในประเทศฝรั่งเศส สามารถฎีกาได้แต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น และในเฉพาะ 4 กรณี คือ

- (1) กรณีที่ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น
- (2) กรณีที่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นได้กระทำการเกินอำนาจ
- (3) กรณีที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา

- (4) กรณีที่มีการตีความกฎหมายผิด

2) ผลการรับคำอุทธรณ์คำพิพากษา

(1) ลบล้างผลแห่งคำพิพากษาพร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหาย แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลที่ 3

- (2) มีการชดใช้ความเสียหายโดยการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษา และ

ชดใช้ค่าเสียหายจากงบประมาณของรัฐ

2.3 สภาพปัญหากระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment⁸⁴

จากการศึกษาวิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศสพบว่ามีปัญหาในการบังคับใช้ ดังนี้

2.3.1 การควบคุมของศาลอาญานักการเมืองจะถูกจำกัดเฉพาะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดีและรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลอาญานักการเมืองแต่ประการใด

2.3.2 วิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศสแยกศาลที่พิจารณาคดีของประธานาธิบดีกับรัฐมนตรีออกจากกัน กรณีดังกล่าวจึงอาจทำให้เกิดความลักลั่นในคำพิพากษาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีทั้งประธานาธิบดีและรัฐมนตรีที่กระทำความผิดร่วมกัน

⁸³ โทเมน ภักธริรมย์, การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยคณะผู้จัดทำ, กรุงเทพมหานคร: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536, หน้า 102-104

⁸⁴ วินัย รุ่งรักสกุล, การถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2552, หน้า 65-66.

2.3.3 เนื่องจากองค์ประกอบของผู้พิพากษาทั้งสองศาลมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่สังกัดพรรคการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งการให้สมาชิกสภาที่อยู่ในฐานะเป็นนักการเมืองเป็นผู้พิจารณาประธานาธิบดีซึ่งเป็นนักการเมืองด้วยกัน อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลางในการตัดสินชี้ขาดคดีถอดถอนได้

3. กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศคือ รัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจธิปไตยทั้งปวงเป็นของประชาชนและมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายบริหาร: มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองและบริหารประเทศภายใต้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจคือ รัฐบาล ทั้งนี้ รูปแบบรัฐบาลของประเทศไทยจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและมีความรับผิดชอบร่วมกัน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี (ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล) และรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ: มีอำนาจและหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ รวมถึงอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยมีองค์กรที่ใช้อำนาจคือ รัฐสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

3. ฝ่ายตุลาการ: หรือผู้พิพากษา มีอำนาจและหน้าที่ในการนำกฎหมายมาปรับใช้ เพื่อพิจารณาและพิพากษาคดีต่างๆ โดยจะมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ผูกพันกับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ องค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวคือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทย จะเป็นไปตามหลักถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) ซึ่งจะต้องสามารถถ่วงดุลในลักษณะของการควบคุมและตรวจสอบระหว่างกันได้ โดยมีการนำกระบวนการ Impeachment มาปรับใช้เป็นระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย

3.1 ประวัติความเป็นมาและความสำคัญของระบบ Impeachment

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงยุคแรกคือ ยุคก่อนการปฏิรูประบบการเมือง (ก่อน พ.ศ. 2540) และช่วงยุคที่สองคือ ยุคปฏิรูประบบการเมืองปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นไปจนถึงปัจจุบัน โดยสรุปได้ดังนี้

3.1.1 ช่วงยุคแรก คือ ยุคก่อนการปฏิรูประบบการเมือง (ก่อน พ.ศ. 2540)

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในยุคแรกซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวิธีการ Impeachment ในประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 9 ที่บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้” ซึ่งการบังคับใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในขณะนั้นจะมีลักษณะเป็นเพียงการให้สมาชิกของสภาควบคุมกันเอง และจำกัดเฉพาะการถอดถอนโดยการปลดกรรมการราษฎร (ฝ่ายบริหาร) และข้าราชการได้เท่านั้น โดยสภาผู้แทนราษฎรจะยังไม่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนไว้ในมาตรา 98ว่า “ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่ เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ ต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกสภาได้

มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา”

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จะได้กำหนดให้มีกระบวนการถอดถอนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงจำกัดการถอดถอนให้เป็นการควบคุมระหว่างสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองเท่านั้น โดยยังไม่ครอบคลุมการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในทางการเมืองอื่นๆ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

3.1.2 ช่วงยุคที่สอง คือ ยุคหลังปฏิรูประบบการเมือง (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา)

ในช่วงยุคนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการเมืองไทย ทั้งทางด้านสถาบันทางการเมือง กระบวนการควบคุมทางการเมือง และการเกิดสถาบันการเมืองใหม่จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ

ของประชาชนโดยแท้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการสร้างระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment อย่างเป็นทางการไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกดำรงตำแหน่ง (รวมถึงมีอำนาจในการสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่ง) ใหม่นั้น เพราะต้องการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการมีวุฒิสภา ซึ่งแต่เดิมนั้นวุฒิสภาเกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นเพียง “สภาที่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎรคอยถ่วงดุลอำนาจที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ให้ทำหน้าที่เป็น “สภาเติมเต็มหรือสภาพลเมือง” โดยการเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบให้กับวุฒิสภาเพิ่มขึ้น

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ในช่วงยุคที่สอง คือยุคปัจจุบันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีรูปแบบและกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้

3.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment

การศึกษาในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับที่มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงประชามติ วันที่ 7 สิงหาคม 2559) สรุปได้ดังนี้

3.2.1 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ในช่วงยุคแรกดังกล่าวมาแล้วในข้างต้นนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการจัดวางระบบการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมกรรมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขึ้น โดยมีการเพิ่มกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐคือ “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง” บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก

ทั้งนี้ กระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment ได้กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ตั้งแต่มาตรา 303 - 307 โดยมีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้⁸⁵

1. ผู้ที่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (ผู้ถูกกล่าวหา)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303⁸⁶ ได้กำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ประธานศาลฎีกา
- (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (8) อัยการสูงสุด
- (9) กรรมการการเลือกตั้ง
- (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา
- (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ
- (14) พนักงานอัยการ
- (15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง⁸⁷

⁸⁵ คู่มือหาแห่งมาตรากฎหมายได้ที่ www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF

⁸⁶ มาตรา 303 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

⁸⁷ คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” เป็นไปตามที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ หมายความว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมทบวงหรือกระทรวงสำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดสำหรับข้าราชการทหาร...”

ทั้งนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วสามารถแยก "กลุ่มบุคคล" ที่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังนี้

(1) กลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

(2) กลุ่มบุคคลที่เป็นตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหารและรองอัยการสูงสุด

(3) กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้

2. ฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 303 นอกจากจะบัญญัติกำหนดตำแหน่งที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ยังกำหนดฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังนี้

- (1) มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ
- (2) ส่อทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

3. ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (ผู้กล่าวหา)

ตามมาตรา 304⁸⁸ ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ประกอบด้วย

⁸⁸ มาตรา 304 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งด้วยตนเองได้

ทั้งนี้ โดยต้องเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307⁸⁹ ซึ่งคำร้องขอดังกล่าวนั้นต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนด้วย

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบพิจารณาว่าคำร้องขอดังกล่าวถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป แต่ถ้ากรณีเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

สำหรับวิธีการเข้าชื่อร้องขอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดไว้ สรุปได้ว่า ในการดำเนินการต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกิน 100 คน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน โดยผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาเป็นลำดับแรก และคำร้องขอดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ ระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวบัตรประชาชน หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอให้ชัดเจนทุกครั้ง พร้อมทั้งคำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนด้วย

⁸⁹ มาตรา 307 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ทั้งนี้ การยื่นคำร้องขอดังกล่าวต้องเสนอไปยังคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาว่าคำร้องขอนั้นมีมูลหรือไม่ และให้ส่งผลการไต่สวนพร้อมคำร้องขอไปยังประธานวุฒิสภา ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา⁹⁰

4. กระบวนการพิจารณาและตัดสิน

ตามมาตรา 305 – 306⁹¹ ได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและตัดสิน สามารถแบ่งเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้ ดังนี้

(1) เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องขอและดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วต่อไป

⁹⁰ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พิมพ์ครั้งที่ 6, นิติธรรม: กรุงเทพฯ 2548, หน้า 588.

⁹¹ มาตรา 305 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 306 และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ก็ได้”

มาตรา 306 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 305 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณารณคดีดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

อนึ่ง "การไต่สวนข้อเท็จจริง" ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกระบวนการสอบหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อวินิจฉัยว่าคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวนี้มีมูลความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่⁹²

(2) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุเหตุผลให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด

ทั้งนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกได้เป็น 3 กรณี คือ

1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย

3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับสำนวนรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุมให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลให้มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาอันเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

⁹² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, วิญญูชน: กรุงเทพมหานคร, 2545, หน้า 30.

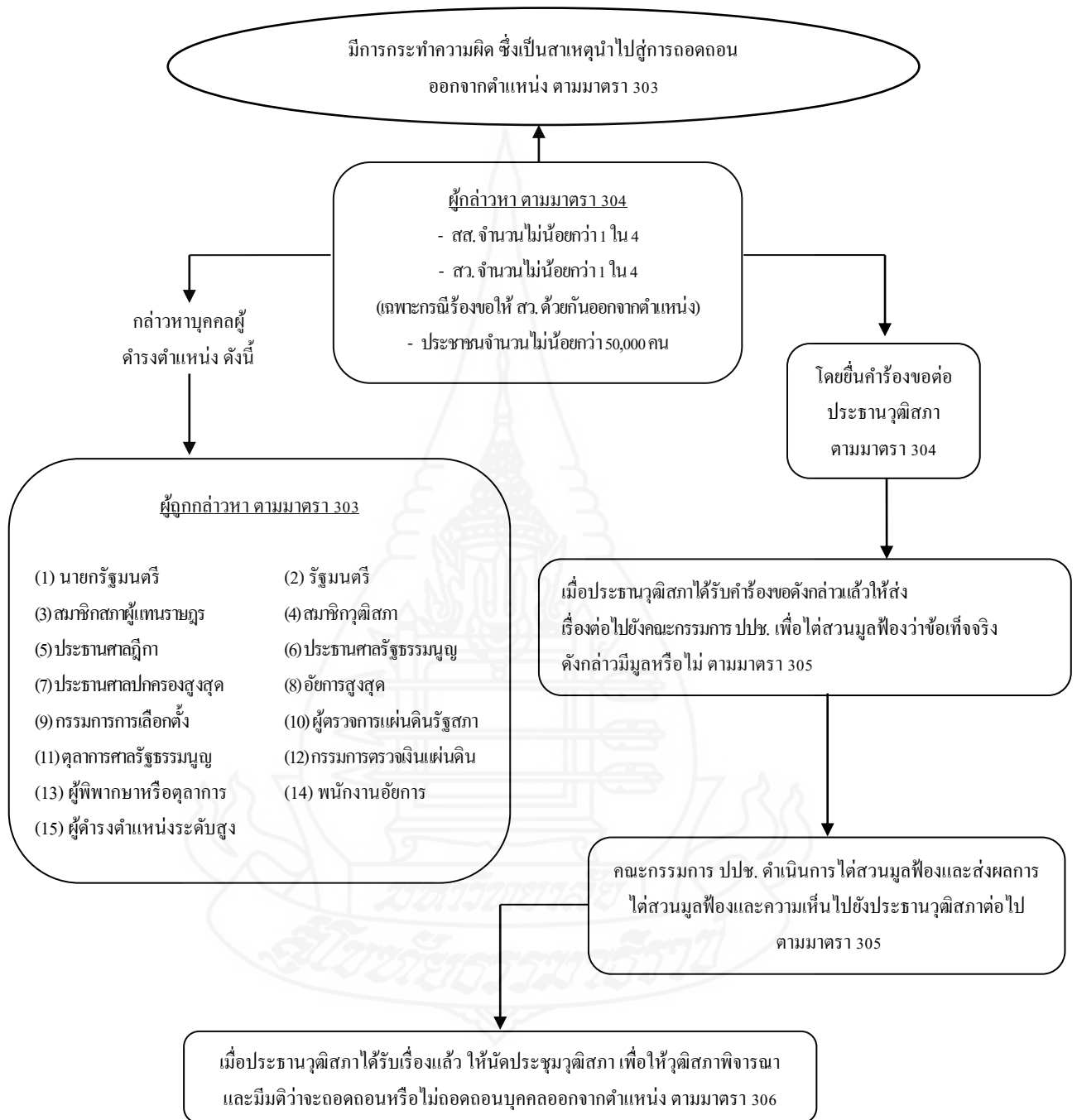
5. องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสิน วิธีการออกเสียงลงคะแนน และผลของการลงมติ

องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสิน : มาตรา 303 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้

วิธีการออกเสียงลงคะแนน: ตามมาตรา 307 สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้ใดให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผลของการลงมติ: ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้ มติของวุฒิสภาดังกล่าวนี้ให้เป็นที่สุด (กล่าวคือจะอุทธรณ์ไม่ได้) และจะมีการร้องขอให้ขับบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการพิจารณาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง





ภาพที่ 3.2 แผนผังจำลองรูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ
Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.2.2 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เนื่องจากการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการคงหลักการที่สำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มากเท่าใด

ทั้งนี้ กระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในส่วนที่ 3 “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ตั้งแต่มาตรา 270 - 274 โดยมีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้⁹³

1. ผู้ที่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270⁹⁴ ได้กำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ประธานศาลฎีกา
- (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด

⁹³ ดูเนื้อหาแห่งมาตรากฎหมายได้ที่ <http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/law/Constitution2550.pdf>

⁹⁴ มาตรา 270 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

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

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- (8) อัยการสูงสุด
- (9) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (10) กรรมการการเลือกตั้ง
- (11) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ
- (14) พนักงานอัยการ
- (15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ข้อสังเกต: การกำหนดตำแหน่งที่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทุกประการ

2. ฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 270 นอกจากจะบัญญัติกำหนดตำแหน่งที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ยังกำหนดฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังนี้

- (1) มีพฤติการณ์ร้ายชัดประจักษ์
- (2) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (4) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (5) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ข้อสังเกต: ฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทุกประการ แต่มีการกำหนดฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งเพิ่มเติม ได้แก่ ฐานความผิดกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ เหตุผลที่มีการเพิ่มฐานความผิดดังกล่าวนี้ เนื่องจากที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนพวกพ้อง โดยไม่คำนึงถึงมาตรฐานด้านจริยธรรมของการเป็นผู้นำและขาดสำนึกที่ดีต่อตำแหน่งหน้าที่ จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มฐานความผิดในเรื่องดังกล่าวเอาไว้

3. ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 271⁹⁵ ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งด้วยตนเองได้

ทั้งนี้ โดยผู้ที่มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะต้องเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274⁹⁶

ข้อสังเกต: การกำหนดผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทุกประการ แต่มีการปรับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 50,000 คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่าจำนวน 50,000 คน เป็นจำนวนที่สูงจนเกินไป จนอาจทำให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในภาคประชาชนเป็นไปได้โดยยาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจรัฐในภาคประชาชนเกิดประสิทธิภาพสูงสุดที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นจึงได้มีมติให้ปรับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวน 20,000 คน⁹⁷

⁹⁵ มาตรา 271 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ ถ้าร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164”

⁹⁶ มาตรา 274 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรา 274 นี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

⁹⁷ รายงานการประชุมสภาฯ รวบรวมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32 / 2550 วันที่ 25 มิถุนายน 2550

4. กระบวนการพิจารณาและตัดสิน

กระบวนการพิจารณาและตัดสินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นไปตามมาตรา 272 – 273 (ซึ่งมีขั้นตอนที่ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อย่างใด) ดังนี้

มาตรา 272 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรด้วย

ในกรณี ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้ประธานวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้พิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 273 และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้

ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้ง
ทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้”

มาตรา 273 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 272 แล้ว ให้ประธาน
วุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน
ให้ออกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูล
เพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภา
ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

5. องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสิน วิธีการออกเสียงลงคะแนน และผลของการลงมติ

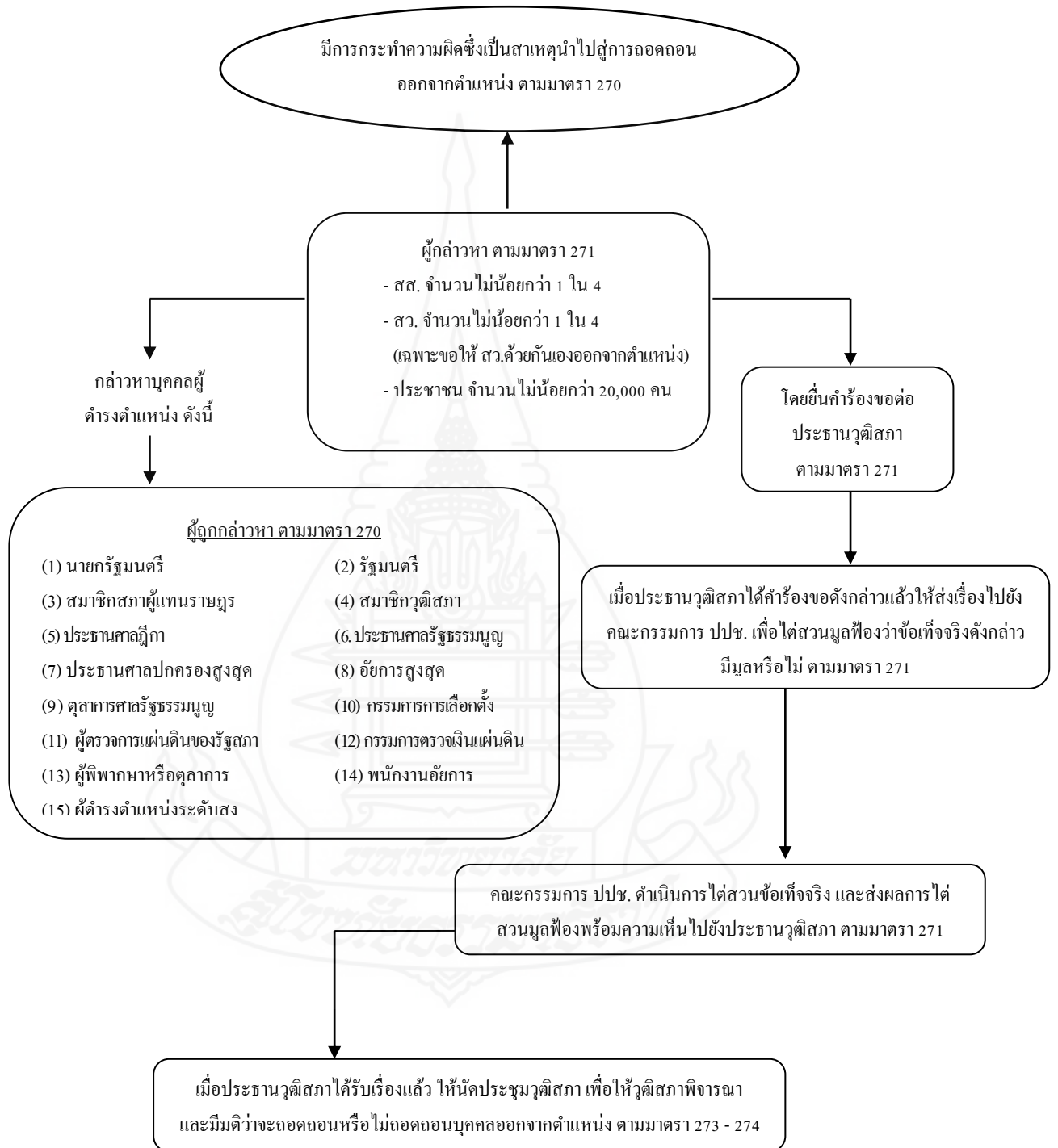
องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสิน : มาตรา 270 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอน
บุคคลออกจากตำแหน่งได้

วิธีการออกเสียงลงคะแนน และผลของการลงมติ : เป็นไปตามมาตรา 274 (ซึ่งมี
รายละเอียดที่ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธราช 2540 แต่อย่างใด) ดังนี้

มาตรา 274 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้อง
กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า
สามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจาก
ราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทาง
การเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สิ้นสุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคล
ดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”



ภาพที่ 3.3 แผนผังจำลองรูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ

Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.2.3 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ

Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีผลบังคับใช้แล้วนั้น ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายคนออกมาแสดงความคิดเห็น และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ในการเป็นองค์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ได้หรือไม่ เช่น

1) อาจารย์เสรี สุวรรณภานนท์ ได้แสดงความคิดเห็นว่าตามที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 6 ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาด้วยนั้น ทำให้ สนช. มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมีอำนาจในการตราข้อบังคับในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ โดยถือว่าเป็นกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ สนช. ในฐานะที่ทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

2) นายสมชาย ปรึกษาศิลปกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แสดงความคิดเห็นว่าการพิจารณาว่า สนช. มีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาโครงสร้างของระบบทั้งสถาบันการเมืองทั้งหมด เช่น รัฐธรรมนูญ 2550 ให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอน เพราะวุฒิสภาส่วนหนึ่งมาจากประชาชนโดยตรง แต่ สนช. เห็นได้ชัดเจนว่ามีที่มาที่ไปไม่ได้เกี่ยวข้องกับประชาชนเลย ฉะนั้น สนช. จึงไม่สามารถใช้อำนาจนี้ไปถอดถอนผู้ใดโดยที่ตนเองไม่ได้มีความสัมพันธ์อะไรกับอำนาจอธิปไตยได้เลย

3) นายสมลักษณ์ จัดกระบวนการพล อดีตคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้แสดงความคิดเห็นว่า โดยหลักการเมื่อรัฐธรรมนูญปี 2550 ถูกยกเลิกไปแล้ว บทบัญญัติแห่งการถอดถอนก็ถูกยกเลิกตามไปด้วย ดังนั้น สนช. ก็จะไม่มีความสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกต่อไป แม้จะมีการอ้างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 6 กำหนดให้ สนช. ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ก็ตาม แต่ก็มองว่าสามารถทำหน้าที่แทนได้ในเรื่องทั่วไปเท่านั้น แต่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นเป็นอำนาจพิเศษลงโทษนักการเมือง ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี หาก สนช. ตีความว่าอำนาจตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญนั้นก็จะกลายเป็นการตีความเพิ่มอำนาจของตัวเองทันที การตีความลักษณะเช่นนี้จะเป็นผลร้ายกับนักการเมืองที่ถูก ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ดังนั้น เมื่อ

รัฐธรรมนูญ 2550 ถูกยกเลิกไปแล้ว เท่ากับว่าโทษก็จะไม่มีแล้ว ส่วนที่อ้างว่าจะใช้ข้อบังคับ

สนช.มาพิจารณานั้นมองว่าไม่ควรนำมาใช้บังคับย้อนหลังกับผู้ที่ถูกลงโทษตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเพราะทำไม่ได้ แต่หากจะนำข้อบังคับมาใช้กับคณะรัฐมนตรี (ครม.) หรือ สนช. ชุดปัจจุบันนั้นสามารถทำได้

ทั้งนี้ โดยมีข้อคัดค้านที่เกิดขึ้นจริง ได้แก่ ข้อคัดค้านของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานมีพฤติการณ์ต่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และต่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ใน 2 กรณี คือ

1. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตรวจสอบสำนวนการถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หรือไม่ โดยมีประเด็นสำคัญว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการถอดถอนและเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

2. การตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติหมวด 10 ว่าด้วย เรื่อง การถอดถอนและการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตเป็นไปโดยปราศจากอำนาจตามรัฐธรรมนูญและขัดต่อมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราวพุทธศักราช 2557 หรือไม่

ทั้งนี้ ข้อคัดค้านดังกล่าว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีคำวินิจฉัยในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 28/2557 วันศุกร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน 2557 ณ ตึกรัฐสภา สรุปได้ว่า

กรณีข้อคัดค้านข้อที่ 1. พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่วุฒิสภา จึงมีอำนาจดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และกระบวนการถอดถอนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะนำขึ้นตอนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาบังคับใช้

กรณีข้อคัดค้านข้อที่ 2. พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อกำหนดรายละเอียดของกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๓ วรรคสอง ได้ให้อำนาจไว้ โดยบัญญัติว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การรักษา ระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ได้ผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบของสภาแห่งนี้แล้ว จึงเป็นการตราข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๓ วรรคสอง โดยถือเป็นการตราข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นถึงความล้มเหลวในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ไม่สามารถวางดุลการใช้อำนาจรัฐทั้ง ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ระหว่างด้วยกันเองได้ รวมถึงไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือขับออกจากตำแหน่งได้ โดยมาจากปัญหาหลักคือ “การกำหนดองค์กรและกระบวนการถอดถอนบุคคลในระบบ Impeachment” ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ผู้ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้มีแนวคิดที่จะกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยมีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ในลำดับต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗) ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.4 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ เมื่อวันที่ 6 กันยายน ๒๕๕๘)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ได้รับการร่างเป็นกฎหมายขึ้น เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะได้ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และยกเลิกรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเดือนกรกฎาคม 2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในเนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนดให้ต้องทำการสรรหาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 คน ซึ่งมาจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งต่อมาในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2557 นายเทียนฉาย กีระนันทน์ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติได้ลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน⁹⁸

ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ได้มีการกำหนด เรื่อง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ในส่วนที่ 3 “การถอดถอนจากตำแหน่งและการตัดสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น” โดยมีมาตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา 72 มาตรา 74 และมาตรา 253 - 255 สรุปได้ดังนี้⁹⁹

1. ผู้ที่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ตามมาตรา 253¹⁰⁰ ได้กำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ประธานศาลฎีกา

⁹⁸ประกาศสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อ้างอิงจาก

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/E/222/1.PDF>

⁹⁹อ่านบทบัญญัติมาตรากฎหมายเพิ่มเติมได้ที่ http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=502

¹⁰⁰ มาตรา 253 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 74 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใด มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อย่างร้ายแรง รัฐสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษา ตุลาการ ข้าราชการอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (8) อัยการสูงสุด
- (9) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (10) กรรมการการเลือกตั้ง
- (11) ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน
- (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (14) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ
- (15) ข้าราชการอัยการ
- (16) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ข้อสังเกต: การกำหนดตำแหน่งที่สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับที่มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ยังคงสาระสำคัญเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพียงแต่ได้มีการเพิ่มตำแหน่งที่จะถูกถอดถอนอีกหนึ่งตำแหน่ง คือ ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2. ฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 253 นอกจากจะบัญญัติกำหนดตำแหน่งที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วยังกำหนดฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังนี้

- (1) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา 74¹⁰¹
- (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (6) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

¹⁰¹ มาตรา 74 บัญญัติว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้นำการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่สภาคุณธรรมแห่งชาติกำหนดขึ้นหรือให้ความเห็นชอบ ...”

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ย่อมเป็นเหตุแห่งการถอดถอนหรือการตัดสิทธิทางการเมือง ตามมาตรา 253 ...”

ข้อสังเกต: ฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับที่มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ยังคงสาระสำคัญเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทุกประการ เพียงแต่ได้มีการย้ายฐานความผิดกรณีถูกกล่าวหาว่าร้ายวียดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

3. ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 254¹⁰² ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ประกอบด้วย

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน

¹⁰² มาตรา 254 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 253 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 253 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 72

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม แล้ว ให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อ ประธานรัฐสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้น เป็นอันตกไป

เมื่อได้รับรายงานตามวรรคห้าแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาคดี ดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัย วิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอน ผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงลงคะแนนเสียง และผลของการลงคะแนนเสียงตาม มาตรา 74 วรรคห้าและวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งด้วยตนเองได้

ทั้งนี้ โดยผู้ที่มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะต้องเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ข้อสังเกต: การกำหนดผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณเป็นประธานกรรมการ) ยังคงสาระสำคัญเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทุกประการ

4. กระบวนการพิจารณาและตัดสิน

กระบวนการพิจารณาและตัดสินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ เป็นไปตามมาตรา 254 วรรค 3 - วรรค 7 ซึ่งมีขั้นตอน สรุปดังนี้

(1) เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสามแล้วให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(2) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนเสร็จแล้วให้ทำรายงานเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

(3) เมื่อประธานรัฐสภาได้รับรายงานแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

5. องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสิน วิธีการออกเสียงลงคะแนน และผลของการลงมติ

องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสิน: ตามมาตรา 253 กำหนดให้ รัฐสภา (สมาชิกรัฐสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมกัน) มีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้

วิธีการออกเสียงลงคะแนน: ตามมาตรา 254 วรรค 8 กำหนดให้ สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา

ผลของการลงมติ: ตามมาตรา 74 วรรค 5 กำหนดให้การลงคะแนนเสียงตามกรณีนี้ให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน หรือให้ตัดสิทธิผู้นั้นทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.5 รูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติที่ได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นฉบับที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ)

สืบเนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้ลงมติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ (เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558) ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกตีตกไปและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้หมดอำนาจหน้าที่ลง และหลังจากนั้นคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นแทน โดยแต่งตั้งให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น¹⁰³

ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ได้มีการกำหนดเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment โดยกำหนดให้อำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของ 3 ศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา 144) ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ตามมาตรา 235 ประกอบ 254 (1) และ (3)) สรุปได้ดังนี้

1) กรณีอำนาจการถอดถอนเป็นของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144

“มาตรา 144 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม

¹⁰³ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จาก

รายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินกุ
- (2) ดอกเบี้ยเงินกุ
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา วินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำ ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิ สัมกรรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือ รู้ว่ามีการกระทำได้แล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาล รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสัมกรรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบ ใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึก ข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่ วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้ง ตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับ โดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม

และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

2) กรณีอำนาจการถอดถอนเป็นของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 235 ประกอบกับมาตรา 254 (1) และ (3)

“มาตรา 235 ภายใต้อำนาจมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1)¹⁰⁴ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการได้สวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดคดี หรือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้น พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติ

¹⁰⁴ มาตรา 234 (1) บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ได้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดกติกา ทุจริตคอห่านที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

หน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

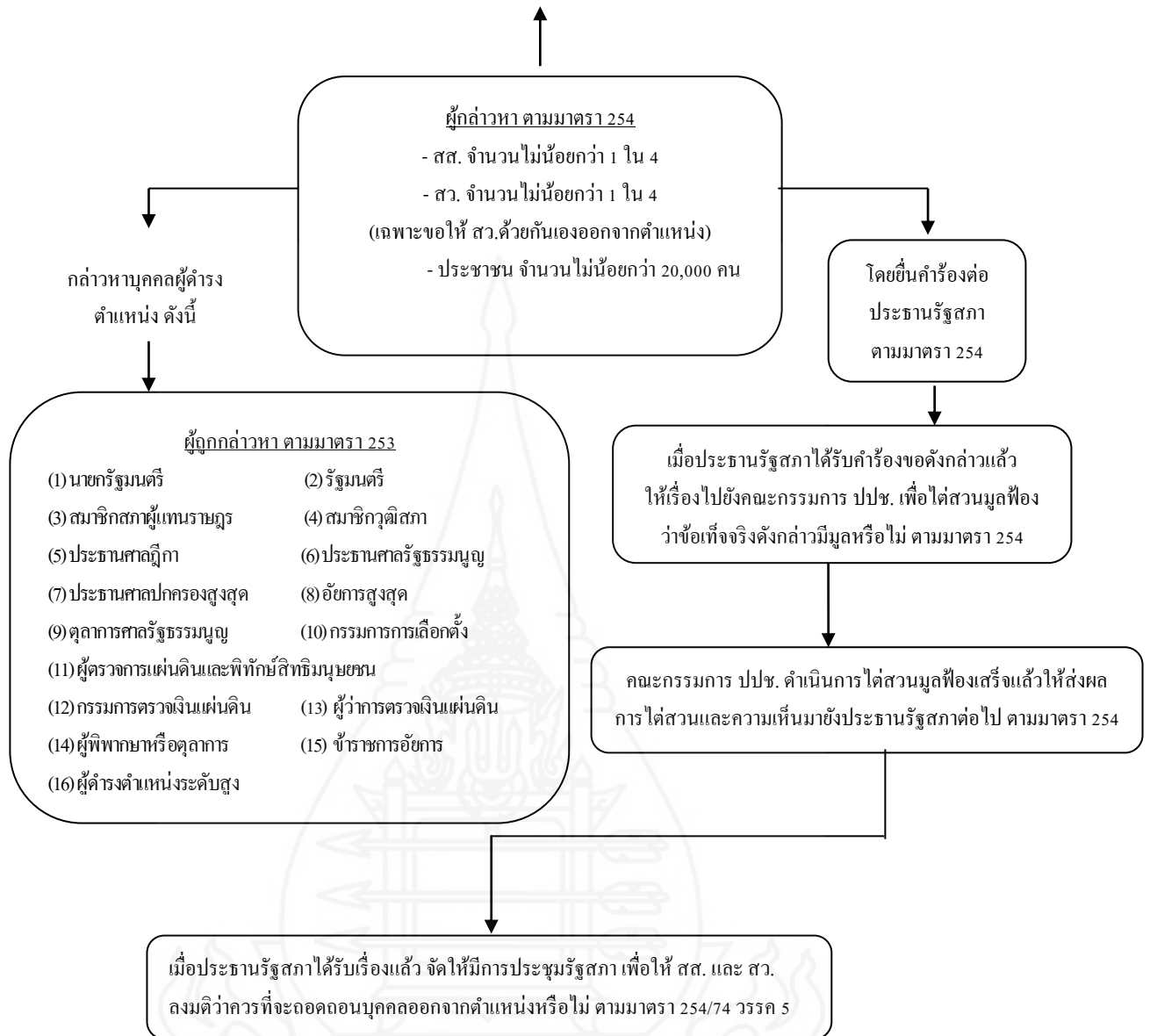
ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้รับทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา 234 (3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม”

มีการกระทำความผิดซึ่งเป็นสาเหตุนำไปสู่การ
ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 253



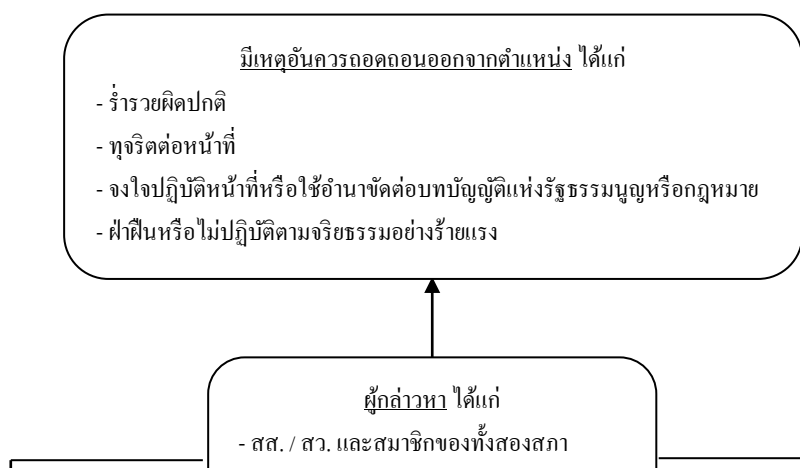
ภาพที่ 3.4 เปรียบเทียบแผนผังจำลองรูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในวิธีการ Impeachment ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....

ที่มา: ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช(ฉบับที่มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายบรรณรักษ์ อูวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ)

มีการกระทำที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณา การเสนอ การแปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

ผู้กล่าวหา ได้แก่ สส. / สว.

ภาพที่ 3.5 กรณีอำนาจถอดถอนเป็นของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองตามมาตรา 235 ประกอบกับมาตรา 254 (1) และ (3) แผนผังที่ 1





ภาพที่ 3.6 กรณีอำนาจถอดถอนเป็นของศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ตามมาตรา 235 ประกอบกับมาตรา 254 (1) และ (3) แผนผังที่ 2

ที่มา: ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... (ฉบับลงประชามติที่ได้รับความเห็นชอบ
เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559) กรณีอำนาจถอดถอนเป็นของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144

4. บทสรุป

จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส และของประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่ามีความแตกต่างและมีสภาพปัญหาในการบังคับใช้ คือ

4.1 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดจากหลักการถ่วงดุลอำนาจ หรือ Checks and Balance โดยใช้รูปแบบของวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในรูปแบบขององค์กรรัฐสภาที่กำหนดให้วุฒิสภา (สภาสูง) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของรัฐทุกคนออกจากตำแหน่ง โดยมีสภาพปัญหาในการบังคับใช้ คือ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าถอดถอนบุคคลจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมในขณะนั้น ซึ่งที่ผ่านมามีการลงมติของวุฒิสภามีเสียงสนับสนุนไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมทำให้วุฒิสภาไม่สามารถลงมติถอดถอนประธานาธิบดีได้เลย

4.2 กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศส เกิดจากหลักความรับผิดชอบของประมุขของรัฐและสมาชิกวุฒิสภา โดยใช้รูปแบบของวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในรูปแบบศาลพิเศษ ซึ่งแบ่งออกเป็นศาลอาญาชั้นสูง ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีถอดถอนกรณีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าทรยศต่อประเทศชาติ และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีถอดถอนกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา โดยมีสภาพปัญหาในการบังคับใช้ คือ

1) การควบคุมของศาลอาญานักการเมือง จะถูกจำกัด เฉพาะบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเท่านั้นซึ่งได้แก่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลอาญานักการเมืองแต่ประการใด

2) วิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศสแยกศาลที่พิจารณาคดีของประธานาธิบดีกับรัฐมนตรีออกจากกัน กรณีดังกล่าวจึงอาจทำให้เกิดความลักลั่นในคำพิพากษาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีทั้งประธานาธิบดีและรัฐมนตรีที่กระทำความผิดร่วมกัน

3) เนื่องจากองค์ประกอบของผู้พิพากษาทั้งสองศาลมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่สังกัดพรรคการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งการให้สมาชิกสภาที่อยู่ในฐานะเป็นนักการเมืองเป็นผู้พิจารณาประธานาธิบดีซึ่งเป็นนักการเมืองด้วยกัน อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลางในการตัดสินชี้ขาดคดีถอดถอนได้

4.3 กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศไทย ได้นำรูปแบบของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นหลักโดยเกิดขึ้นเป็นรูปประธรรมครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และนำมาบังคับใช้อย่างต่อเนื่องจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง มีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ยังขาดความเข้มแข็งในการตรวจสอบ โดยไม่สามารถจากตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการถอดถอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาองค์กรผู้ทำหน้าที่ถอดถอนบุคคลออก จากตำแหน่งของประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ประเทศไทยได้นำกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment มาใช้ตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนถึงในรัฐธรรมนูญสมัยปัจจุบัน โดยตลอดระยะเวลาของการนำกระบวนการ Impeachment มาใช้ภายในประเทศนั้น พบว่ายังคงมีปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ยังขาดความเข้มแข็งในการตรวจสอบ จนนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนั้น การศึกษาในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้มุ่งทำการศึกษาโดยการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ว่าเหตุใดจึงไม่สามารถที่จะตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ โดยวิธีการถอดถอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1. ปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ในช่วงยุคแรก (ยุคก่อนการปฏิรูปการเมืองปี 2540) คือ ปัญหาจากระบบการควบคุมระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่บัญญัติไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้” และตามมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่บัญญัติว่า “ในกรณี ที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่ เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกสภาได้มติของวุฒิสภา

หรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา" นั้น

พิจารณาแล้ว พบว่า กระบวนการถอดถอนยังคงถูกจำกัดการถอดถอนให้เป็นการควบคุมระหว่างสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองเท่านั้น โดยยังไม่ครอบคลุมไปถึงการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในทางการเมืองอื่นๆ ประกอบกับในทางปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏว่าถึงแม้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณีเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้วินิจฉัยสมาชิกผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะถอดถอนสมาชิกคนใดออกจากตำแหน่งได้เลย ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาของนักการเมืองในรัฐสภาที่จะมีลักษณะประนีประนอมกัน และมีความสัมพันธ์กันในรูปของการแลกเปลี่ยนประสานผลประโยชน์ซึ่งกัน และกันอย่างใกล้ชิด

2. ปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ในช่วงยุคที่สอง หรือยุคปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นไป จนถึงปัจจุบัน

2.1 ปัญหาของการกำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่ง

ยุคปฏิรูปการเมืองนี้เริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเป็นยุคที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจากในอดีตที่ได้ประสบปัญหา มาตลอดจน อีกทั้งยังเป็นยุคที่มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่ามีเป้าหมายที่สำคัญในการ "ปฏิรูปการเมือง" โดยการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในการควบคุมและ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งยังให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้น¹⁰⁶

จากเจตนารมณ์ของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นที่มาของการนำเรื่องการถอดถอนบุคคลออก

¹⁰⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, สำนักพิมพ์ สถาบันพระปกเกล้า, 2556, หน้า 3

จากตำแหน่งมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยปรากฏอยู่ในหมวดที่ 10 ส่วนที่ 3 ตั้งแต่มาตรา 303 ถึงมาตรา 307 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติกระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment ไว้ในส่วนที่ 3 “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ตั้งแต่มาตรา 270 – 274 อย่างไรก็ตาม กระบวนการถอดถอนบุคคล Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการเดิมของที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทุกประการ ดังนั้น กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มากเท่าใด¹⁰⁷

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยตลอดระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับพบว่าวุฒิสภาไม่สามารถถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่งได้เลย ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 ผลการดำเนินงานตามกระบวนการถอดถอนของประเทศไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มีการยื่นเรื่องคำร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จำนวน 32 เรื่อง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอไม่มีมูลและให้ข้อกล่าวหาตกไปจำนวน 24 เรื่อง ส่วนเรื่องที่เหลือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้ส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงเนื่องจากคำร้องขอไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อาทิ รวบรวมรายชื่อประชาชนไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ดังนั้น การถอดถอนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงปรากฏว่ายังไม่มีข้อกล่าวหาในเรื่องใดถูกส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติกรณีดังกล่าวจึงทำให้วุฒิสภายังไม่สามารถ ถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย

¹⁰⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550, หน้า 260.

2.1.2 ผลการดำเนินงานตามกระบวนการถอดถอนของประเทศไทยตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำหรับผลงานของวุฒิสภาในด้านการถอดถอนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จำนวน 73 เรื่อง แต่มีเรื่อง que เข้าสู่ขั้นตอนให้วุฒิสภาพิจารณามีมติในการถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง จำนวน 6 เรื่อง เท่านั้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้¹⁰⁸

1) รองศาสตราจารย์จิราพร ลิ้มปานานนท์ และคณะร้องขอให้ถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง กรณีสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2552 และกรณีพฤติกรรมทางจริยธรรม โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดและวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 49 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสมชายฯ ออกจากตำแหน่ง

2) นายพิภพ ชงไชย และคณะร้องขอให้ถอดถอนรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช ที่เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศร่วมลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ออกจากตำแหน่ง กรณีร่วมกันสนับสนุนและรับรองการลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ ของนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาร่วมกับกรณีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 242 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออกจากตำแหน่งในกรณีเดียวกันนี้) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี และนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่วุฒิสภามีมติให้ยุติการดำเนินการถอดถอนนายสมัครฯ ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากนายสมัครฯ ถึงแก่สัญกรรม คงเหลือการดำเนินการถอดถอนนายนพดลฯ ออกจากตำแหน่ง โดยวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 57 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายนพดลฯ ออกจากตำแหน่ง

3) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 242 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ออกจากตำแหน่ง กรณีลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา โดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน (คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาร่วมกับกรณีนายพิภพ ชงไชย และคณะ ร้องขอให้ถอดถอนรัฐมนตรีในรัฐบาลของ นายสมัคร สุนทรเวช ที่เห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศร่วมลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา

¹⁰⁸ สรุปผลงานของวุฒิสภาด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเดียวกันนี้) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 57 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายพลฯ ออกจากตำแหน่ง

4) นายสุรชัย เบ้าจรรยาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 229 คน ร้องขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง กรณีนายอภิสิทธิ์ฯ มอบอำนาจให้นายสุเทพฯ เป็นประธาน กรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ และนายสุเทพฯ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการข้าราชการตำรวจโดยไม่มีอำนาจ และส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ และบุคคลอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดเฉพาะกรณีนายสุเทพฯ ส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และบุคคลอื่นเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม และวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 40 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสุเทพฯ ออกจากตำแหน่ง

5) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ดี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกับพวกกระทำความผิดกรณีอนุมัติแก้ไขสัญญาดำเนินกิจการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศ (ฉบับที่ 5) เพื่อลดสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัท จีนคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ต้องถือหุ้นในบริษัท จีนแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท ไทยคม จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบันโดยมิชอบ และขอให้วุฒิสภาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กับนายสุรพงษ์ฯ และนายไกรสร พรสุธี ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนนายสุรพงษ์ฯ ด้วยคะแนนเสียง 72 คะแนน และลงมติให้ถอดถอน นายไกรสรฯ ด้วยคะแนนเสียง 66 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนบุคคลทั้งสองดังกล่าวออกจากตำแหน่ง

6) นาวาอากาศเอก อนุศิษฐ์ นาคกรทรรพ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 230 คน ยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้นายภักดี โพธิศิริ กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง กรณีจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 มาตรา 22 (3) โดยเป็นกรรมการของบริษัทไทยวัฒนาพาร์มาซูติคัล เด็คซ์ โทรส จำกัด (PHARDEX) รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรมและจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง โดยวุฒิสภาลงมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียง 56 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง

3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ให้นายกักตึกฯ พ้นจากตำแหน่ง

2.1.3 วิเคราะห์สภาพปัญหา

จากกรณี ดังกล่าวข้างต้นพิจารณาแล้วพบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย ได้แก่

1) ปัญหาด้านการลงมติในชั้นวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307¹⁰⁹ ได้กำหนดไว้ว่า การพิจารณาวินิจฉัยว่าจะถอดถอนหรือไม่ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งให้เป็นมติของวุฒิสภาเท่านั้น ดังนั้น การลงมติของวุฒิสภาจึงเปรียบได้กับเป็นคำพิพากษาในรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อผู้ถูกถอดถอนที่ต้องออกจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

โดยปกติตามหลักทั่วไปของการออกคำพิพากษาในคดีใดจะผู้ที่ทำคำพิพากษา (ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้พิพากษา) จะต้องทำพิพากษานั้นให้มีความชัดเจนทั้งในส่วนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงและในส่วนของผลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับระบุเหตุผลของการออกคำวินิจฉัยในคำพิพากษานั้นไว้เสมอ เพื่อประโยชน์ในการที่จะนำคำพิพากษานั้นไปอ้างอิงต่อไป แต่การลงมติในชั้นของวุฒิสภามีลักษณะเพียงแต่เป็นการยกมือหรือโหวตในเรื่องที่จะให้ลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนเท่านั้น โดยที่ผลของการลงมติดังกล่าวไม่มีการระบุเหตุผลหรือระบุข้อกฎหมายประกอบท้ายการลงมติแต่อย่างใด

2) ปัญหาด้านการตีความกฎหมาย

เนื่องจากการถอดถอนบุคคลในช่วงที่ผ่านมามีการตีความกฎหมายของวุฒิสภามักจะเป็นประเด็นการถดถอยในทางสังคมเกี่ยวกับความเหมาะสมในการตีความกฎหมายของวุฒิสภาที่มักจะสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น โดยไม่พิจารณาถึงหลักการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและตามหลักทฤษฎีประชาธิปไตย ทั้งนี้ โดยมีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง ได้แก่ การตีความกฎหมายของวุฒิสภาในกรณี การถอดถอนของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว

¹⁰⁹ มาตรา 307 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับมิตีให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการ เป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด...”

3) ปัญหาเรื่องจำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ในการลงมติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภาต้องลงคะแนนเสียงในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงจะถือว่าวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งที่ผ่านมาในทางปฏิบัติพบว่าถึงแม้จะมีเรื่องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่สามารถดำเนินการเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภาได้แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าในการพิจารณาของวุฒิสภาไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย ทั้งนี้เพราะการลงมติถอดถอนบุคคลในทุกครั้งจะมีคะแนนเสียงไม่ถึงจำนวน 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภานั้นเอง

2.2 ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ว่าสามารถทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ได้หรือไม่

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีผลบังคับใช้แล้วนั้น ได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายคนออกมาแสดงความเห็นและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ได้หรือไม่ เช่น

2.2.1 อาจารย์เสรี สุวรรณภานนท์ ได้แสดงความเห็นว่า ตามที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 6 ใ้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาด้วยนั้น ทำให้ สนช. มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมีอำนาจในการตราข้อบังคับในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ โดยถือว่าเป็นกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ สนช. ในฐานะที่ทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา¹¹⁰

2.2.2 นายสมศักดิ์ จัตุระบวณพล อดีตคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้แสดงความเห็นว่า โดยหลักการเมื่อรัฐธรรมนูญปี 2550 ถูกยกเลิกไปแล้ว บทบัญญัติแห่งการถอดถอนก็ถูกยกเลิกตามไปด้วย ดังนั้น สนช. ก็จะไม่มีความอำนาจพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีกต่อไป แม้จะมีการอ้างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 6 กำหนดให้ สนช. ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ก็ตาม แต่ก็มองว่าสามารถทำหน้าที่แทนได้ในเรื่องทั่วไปเท่านั้น แต่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นเป็นอำนาจพิเศษลงโทษนักการเมือง

¹¹⁰ นายเสรี สุวรรณภานนท์, อำนาจถอดถอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559,

ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี หาก สนช. ตีความว่าอำนาจตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญนั้นก็จะกลายเป็นการตีความเพิ่มอำนาจของตัวเองทันที การตีความลักษณะเช่นนี้จะเป็นผลร้ายกับนักการเมืองที่ถูก ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่ถูกยกเลิกไปแล้ว ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 ถูกยกเลิกไปแล้ว เท่ากับว่าโทษก็จะไม่มีแล้ว ส่วนที่อ้างว่าจะใช้ข้อบังคับ สนช. มาพิจารณานั้นมองว่าไม่ควรนำมาใช้บังคับย้อนหลังกับผู้ที่ถูกลงโทษตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเพราะทำไม่ได้ แต่หากจะนำข้อบังคับมาใช้กับคณะรัฐมนตรี (ครม.) หรือ สนช. ชุดปัจจุบันนั้นสามารถทำได้¹¹¹

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีคำวินิจฉัยในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 28/2557 วันศุกร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน 2557 ณ ตึกรัฐสภา สรุปได้ว่า

1. โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่วุฒิสภา จึงมีอำนาจดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และกระบวนการถอดถอนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะนำขึ้นตอนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาบังคับใช้

2. ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อกำหนดรายละเอียดของกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 13 วรรคสอง ได้ให้อำนาจไว้ โดยบัญญัติว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภารองประธานสภาและกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ได้ผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบของสภาแห่งนี้แล้ว จึงเป็นการตราข้อบังคับโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 13 วรรคสอง โดยถือเป็นการตราข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

¹¹¹ นายสมศักดิ์ จัดกระบวนพล, มองต่างมุมอำนาจ สนช. ถอดถอน สส. สว. บทสัมภาษณ์พิเศษ เมื่อวันที่ 06 ตุลาคม พ.ศ. 2557, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559 จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1412587818 .

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นถึงความล้มเหลวในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ไม่สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ระหว่างด้วยกันเองได้ รวมถึงไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือขับออกจากตำแหน่งได้ โดยมาจากปัญหาหลักคือ “การกำหนดองค์กรและกระบวนการถอดถอนบุคคลในวิธีการ Impeachment”

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ผู้ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้มีแนวคิดที่จะกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยมีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ในลำดับต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557) ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.3 ปัญหาของการกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ (ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอสภาพิรูปรุปร่างชาติเพื่อลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558) ได้มีการกำหนดให้องค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของ “รัฐสภา” (ตามมาตรา 253 ประกอบกับ 254 วรรค 8) ดังนี้

มาตรา 253 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 74 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐสภาที่มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้...”

มาตรา 254 วรรค 8 บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา...”

สำหรับเหตุผลในการกำหนดให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของรัฐสภา เนื่องจากการให้วุฒิสภา (เพียงองค์กรเดียว) เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งพบว่าที่ผ่านมายังไม่สามารถที่จะถอดถอนนักการเมืองหรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่งแม้เพียงคนเดียวได้เลย แสดงให้เห็นว่ามาตรการนี้เมื่อนำมาใช้กับระบบ

การเมืองไทยที่โดยส่วนมากจะเป็นระบบอุปถัมภ์โดยให้วุฒิสภาเป็นผู้ลงมติถอดถอนจึงใช้ไม่ได้ผล นายบรรศักดิ์ อูวรรณ โฉ ในฐานะประธานกรรมการจึงได้เสนอให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้พิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงร่วมกัน โดยใช้มติที่จะให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสในการถอดถอนบุคคลมีความสำเร็จมากยิ่งขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการถอดถอน คือ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกัน และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะ¹¹²

2.3.1 วิเคราะห์สภาพปัญหา

การกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... (ฉบับที่มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนายบรรศักดิ์ อูวรรณ โฉ เป็นประธานกรรมการ) องค์กรกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้ เพราะเนื่องจากรัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง ดังนั้น การกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงอาจมีปัญหาในการทำหน้าที่ถอดถอนที่ไม่แตกต่างกับองค์กรวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

2.3.2 ปัญหาของระบบพรรคการเมือง

พรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากในสภาจะเป็นพรรคการเมืองที่กุมอำนาจทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ดังนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของระบบรัฐสภา และคุณภาพรัฐบาล ส่วนหนึ่งขึ้นกับพรรคการเมืองที่เข้มแข็งด้วย แต่จากวิกฤตการณ์ที่ผ่านมาพรรคการเมืองไทยบางพรรค ถูกมองว่าเป็นพรรคของกลุ่มธุรกิจการเมืองหรือมีนายทุนอยู่เบื้องหลังบางพรรคการเมืองขาดอุดมการณ์และแนวนโยบายที่ชัดเจน ไม่มีการจัดโครงสร้างภายในที่เป็นประชาธิปไตย และการดำเนินงานของพรรคขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3.3 ปัญหาด้านโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประกอบด้วย

1) ปัญหาที่มาจากระบบการเลือกตั้งโดยตรง

ระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่ามีระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติ หรือระบบความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบอื่นที่นำไปสู่การซื้อสิทธิขายเสียงและ โกงการเลือกตั้ง จึงทำ

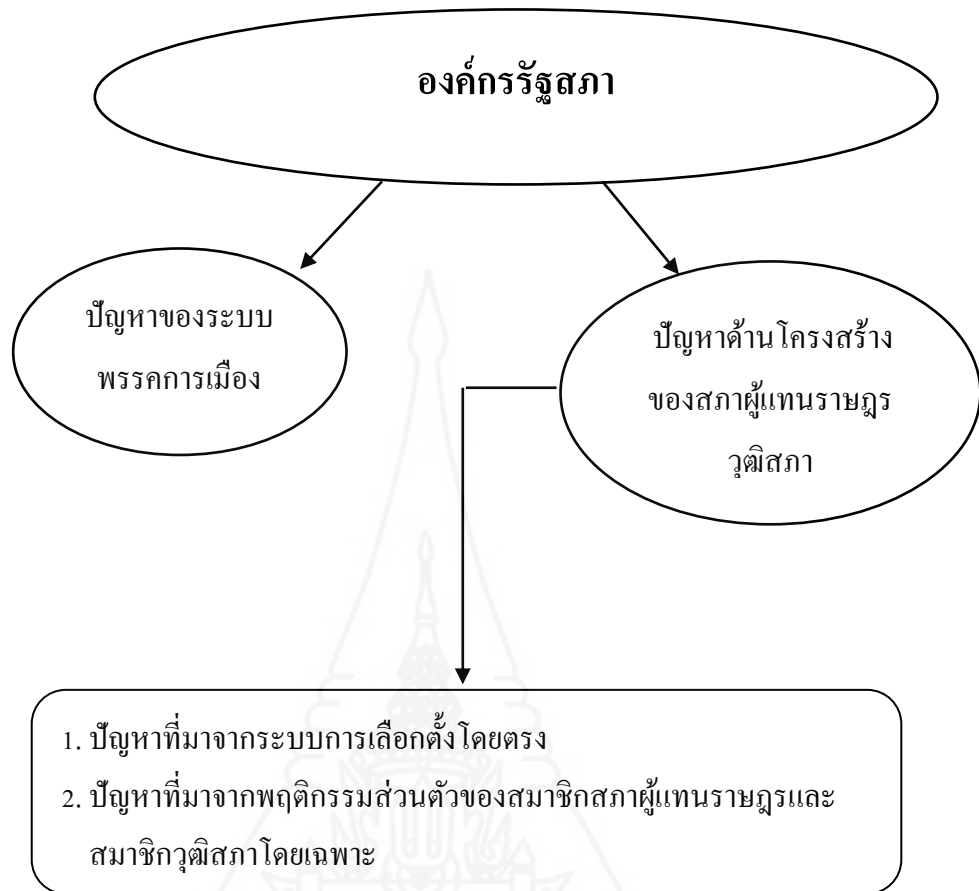
¹¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร*, 1,6, มีนาคม 2558, หน้า 17 – 18

ให้ที่ผ่านมายังไม่สามารถคัดสรรคนดีมีความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร และไม่สามารถสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้โดยตรง

2.3.4 ปัญหาที่มาจากพฤติกรรมส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

โดยเฉพาะ ในบางสถานการณ์ฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา) กับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกัน มีความอุปถัมภ์ มีนิติสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกัน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่สำคัญของหลักถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) ขาดความเป็นอิสระ มีการแสวงหาประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ตลอดจนขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการทำหน้าที่ จนทำให้ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงการตรวจสอบได้ง่าย และนำไปสู่การขาดเสถียรภาพของการทำหน้าที่ ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ





ภาพที่ 4.1 แสดงปัญหาความสัมพันธ์ขององค์การรัฐสภา

2.4 ปัญหาของการกำหนดให้ “ศาล (ที่ไม่ใช่ศาลพิเศษ)” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่มีคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการการสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้ลงมติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ (เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558) ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกตีตกไปและคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้หมดอำนาจหน้าที่ลง และหลังจากนั้นได้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่แทน ได้แก่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานกรรมการ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานกรรมการ ได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นฉบับที่ให้มีการ

ลงประชามติและได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 โดยในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีการปรับปรุงอำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งให้เป็นอำนาจของ 3 ศาล ได้แก่

2.4.1 ศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 244 ดังนี้

มาตรา 244 บัญญัติว่า

“... ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมาธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการ ดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยและให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติและให้ผู้กระทำความดังกล่าว ต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย...”

2.4.2 ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 235 ดังนี้

มาตรา 235 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการ กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ...”

สำหรับเหตุผลในการกำหนดให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาที่ผ่านมาพบว่าไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เลย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกัน มีนิติสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันจึงทำให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปได้โดยยาก ดังนั้น ในคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29 วันจันทร์ที่ 16 พฤศจิกายน 2558 และครั้งที่ 33 วันศุกร์ที่ 20 พฤศจิกายน 2558 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีแนวคิดปรับเปลี่ยนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดให้อำนาจการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบุคคลดำรงตำแหน่งระดับสูงตามที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การถอดถอนเป็นกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.3 วิเคราะห์สภาพปัญหา

การกำหนดองค์กรให้ “ศาล” เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติที่ได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นฉบับที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้โดยตรง โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

กรณี การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้วิจัยเห็นว่าอาจเกิดปัญหาในด้านการทำหน้าที่ของทั้งสามศาล เช่น ปัญหาที่ยังขาดความชัดเจนในแนวคิด รูปแบบ และกระบวนการของการตรวจสอบ ปัญหาในด้านการทำคำพิพากษากรณีที่ว่าวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันกับศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่

รวมถึงปัญหาด้านการทำหน้าที่ของศาลอาจขาดเสถียรภาพหากฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำหน้าที่ของศาลได้จูงนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ในการตัดสินใจคดี ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของศาล ตลอดจนอาจเกิดปัญหาความสับสนในการถ่วงดุลอำนาจธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีแนวโน้มทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจอื่น ๆ หรือศาลอาจกลายเป็นเครื่องมือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจนนำไปสู่ยุคของตุลาการภิวัตน์ได้ในที่สุด

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดในการกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่ซึ่งจะได้นำเสนอในบทที่ 5 ต่อไป



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่สำคัญของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ไม่ว่าจะ เป็นระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือระบอบประชาธิปไตยในระบอบประธานาธิบดี (Presidential System) ก็ตาม คือความพยายามในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองและบุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักการที่สำคัญในทางนิติวิธีของกฎหมายมหาชน ภายใต้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่สำคัญ ที่ต้องการควบคุมการใช้อำนาจทั้งในแง่ของ “การกระทำ” และการควบคุม “ตำแหน่ง” ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และประชาชนอย่างร้ายแรง รวมทั้งเป็นมาตรการที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยใช้วิธีการขับออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพราะถ้าหากให้ยังคงดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไปอาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากเอกสารและการศึกษาเปรียบเทียบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส (ในบทที่ 3) พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสแม้จะมีการบัญญัติองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และสามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยใช้รูปแบบของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือระบบ Impeachment ได้อย่างทรงประสิทธิภาพนั้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาการบังคับใช้กระบวนการ Impeachment อยู่เช่นเดียวกัน

สำหรับผลการศึกษาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศไทย (ในบทที่ 3 และในบทที่ 4) ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่นำไปสู่ความล้มเหลวในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่ไม่สามารถจะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือขับออกจากตำแหน่งได้ โดยมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอน

บุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ที่ยังขาดความเข้มแข็งในการตรวจสอบ และปัญหา ระบบการเมืองไทยที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ ทั้งนี้ สรุปสภาพปัญหาดังกล่าว ได้ดังนี้

1.1 สภาพปัญหากระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

1.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ถึงแม้ประเทศสหรัฐอเมริกามีกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในวิธีการ Impeachment ที่มีประสิทธิภาพและมีหลายประเทศได้นำกระบวนการ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ (รวมถึงประเทศไทย) ด้วยนั้น แต่จากการศึกษาพบว่าในอดีต ที่ผ่านมามีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่งยังไม่สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนได้อย่างตรงประสิทธิภาพมากนัก ดังจะเห็นได้จากกรณีการถอดถอนประธานาธิบดี คือ ประธานาธิบดี Andrew Jackson ในปี ค.ศ. 1868 และประธานาธิบดี Bill Clinton ในปี ค.ศ. 1999 วุฒิสภาไม่สามารถลงมติถอดถอนประธานาธิบดี ทั้งสองคนได้ ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุหลักมาจากการลงมติของวุฒิสภามีเสียงสนับสนุนไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

1.1.2 ประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษาวิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศสพบว่ามีปัญหา ในการ บังคับใช้ ดังนี้

1) การควบคุมของศาลอาญานักการเมืองจะถูกจำกัดเฉพาะบุคคลผู้ดำรง ตำแหน่งในฝ่ายบริหาร เท่านั้นซึ่งได้แก่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่น ๆ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลอาญานักการเมือง แต่ประการใด

2) วิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศสแยกศาลที่พิจารณาคดีของ ประธานาธิบดีกับรัฐมนตรีออกจากกัน กรณีดังกล่าวจึงอาจทำให้เกิดความลักลั่นในคำพิพากษา ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่มีทั้งประธานาธิบดีและรัฐมนตรีที่กระทำความผิดร่วมกัน

3) เนื่องจากองค์ประกอบของผู้พิพากษาทั้งสองศาลมาจากการเลือกกันเอง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาที่สังกัดพรรคการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งการให้สมาชิกสภาที่อยู่ ในฐานะเป็นนักการเมืองเป็นผู้พิจารณาประธานาธิบดีซึ่งเป็นนักการเมืองด้วยกัน อาจทำให้เกิดความ ไม่เป็นกลางในการตัดสินชี้ขาดคดีถอดถอนได้

1.2 ปัญหาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศไทย

1.2.1 กรณีการกำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

สาเหตุหลักที่ทำให้วุฒิสภาในฐานะองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งยังไม่สามารถที่จะถอดถอนนักการเมืองหรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่งแม้เพียงคนเดียวได้เลย ได้แก่

1) ปัญหาด้านการลงมติในชั้นวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307¹⁰² ได้กำหนดไว้ว่า การพิจารณาวินิจฉัยว่าจะถอดถอนหรือไม่ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งให้เป็นมติของวุฒิสภาเท่านั้น ดังนั้น การลงมติของวุฒิสภา จึงเปรียบได้กับเป็นคำพิพากษาในรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อผู้ถูกถอดถอนที่ต้องออกจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือรับราชการเป็นเวลา 5 ปี โดยปกติตามหลักทั่วไปของการออกคำพิพากษาในคดีใดจะผู้ที่ทำคำพิพากษา (ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้พิพากษา) จะต้องทำพิพากษานั้นให้มีความชัดเจนทั้งในส่วนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงและในส่วนของผลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับระบุเหตุผลของการออกคำวินิจฉัยในคำพิพากษานั้นไว้เสมอ เพื่อประโยชน์ในการที่จะนำคำพิพากษานั้นไปอ้างอิงต่อไป แต่การลงมติในชั้นของวุฒิสภามีลักษณะเพียงแต่เป็นการยกมือหรือโหวตในเรื่องที่จะให้ลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนเท่านั้น โดยที่ผลของการลงมติดังกล่าวไม่มีการระบุเหตุผลหรือระบุข้อกฎหมายประกอบท้ายการลงมติแต่อย่างใด

2) ปัญหาด้านการตีความกฎหมาย

เนื่องจากการถอดถอนบุคคลในช่วงที่ผ่านมามีการตีความกฎหมายของวุฒิสภามักจะเป็น ประเด็นการถดถอยในทางสังคมเกี่ยวกับความเหมาะสมในการตีความกฎหมายของวุฒิสภาที่มักจะสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น โดยไม่พิเคราะห์ถึงหลักการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและตามหลักทฤษฎีประชาธิปไตย ทั้งนี้ โดยมีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง ได้แก่ การตีความกฎหมายของวุฒิสภาในกรณีการถอดถอนของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว

¹⁰² มาตรา 307 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับมติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี มติของวุฒิสภาดังกล่าวนี้ให้เป็นที่สุด...”

3) ปัญหาเรื่องจำนวนคะแนนเสียงที่ใช้ในการลงมติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงจะถือว่าวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งที่ผ่านมาในทางปฏิบัติพบว่าถึงแม้จะมีเรื่องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่สามารถดำเนินการเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภาได้แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าในการพิจารณาของวุฒิสภาไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย ทั้งนี้ เพราะการลงมติถอดถอนบุคคลในทุครั้งจะมีคะแนนเสียงไม่ถึงจำนวน 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภานั้นเอง

2.2.2 กรณีการกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ประกอบด้วย

1) ปัญหาของระบบพรรคการเมือง

ความเข้มแข็งของระบบรัฐสภาส่วนหนึ่งขึ้นกับพรรคการเมืองที่เข้มแข็งด้วย แต่ที่ผ่านมาพบว่า ระบบพรรคการเมืองของไทยมักจะเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มธุรกิจที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์ในทางการเมืองหรือมีนายทุนอยู่เบื้องหลังบางพรรคการเมืองรวมทั้ง กรณีที่พรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาผลคือการทำหน้าที่ของพรรคการเมืองนั้นย่อมสามารถกุมอำนาจทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้

2) ปัญหาด้านโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภา ประกอบด้วย

(1) ปัญหาที่มาจากระบบการเลือกตั้งโดยตรง : ระบบการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า มีระบบอุปถัมภ์ ระบบเครือญาติหรือระบบความสัมพันธ์ทางสังคมในรูปแบบอื่นที่นำไปสู่การซื้อสิทธิขายเสียงและโกงการเลือกตั้ง จึงทำให้ที่ผ่านมายังไม่สามารถคัดสรรคนดีมีความสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรและไม่สามารถสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้โดยตรง

(2) ปัญหาที่มาจากพฤติกรรมส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะ ในบางสถานการณ์ฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา) กับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกัน มีความอุปถัมภ์ มีนิติสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการลงมติเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่สำคัญของหลักถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) ขาดความเป็นอิสระ มีการแสวงหาประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ตลอดจนขาดคุณธรรมและจริยธรรม

ในการทำหน้าที่ จนทำให้ฝ่ายบริหารสามารถแทรกแซงการตรวจสอบได้ง่าย และนำไปสู่การขาดเสถียรภาพของการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ

2.2.3 กรณีกำหนดให้ “ศาล” (ซึ่งเป็นศาลในระบบปกติ)

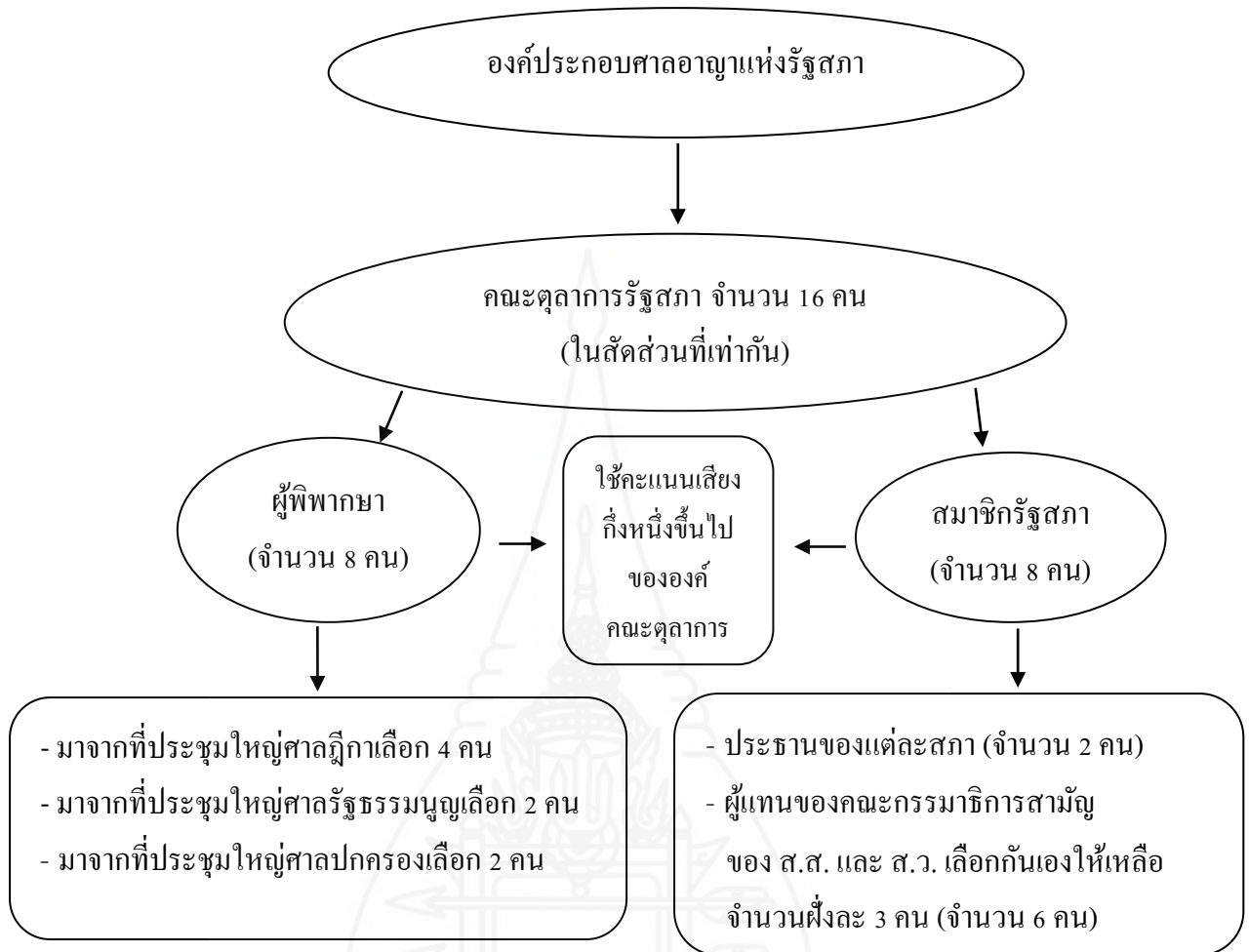
เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาด้านการทำหน้าที่ของศาลที่อาจขาดเสถียรภาพหากฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำหน้าที่ของศาล ปัญหาความถักถักในการถ่วงดุลอำนาจอริปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีแนวโน้มทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจอื่น ๆ จนนำไปสู่ยุคของตุลาการภิวัตน์ รวมถึงปัญหาในด้านรูปแบบและกระบวนการของการตรวจสอบที่ยังขาดความชัดเจนในทางกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงมีแนวคิดในการปรับปรุงองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่ ตามข้อเสนอแนะ ดังนี้

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทยมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ กล่าวคือสามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีรูปแบบ และกระบวนการที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการปรับปรุงองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นใหม่ โดยแยกออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

2.1 ปรับปรุงองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยให้ใช้รูปแบบ “ศาลพิเศษ” เรียกว่า “ศาลอาญาแห่งรัฐสภา” โดยกำหนดให้คณะตุลาการรัฐสภา มีจำนวน 16 คน ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากองค์กรศาลและผู้แทนที่มาจากองค์กรรัฐสภาในสัดส่วนที่เท่ากัน และการลงมติในการถอดถอนบุคคลให้ใช้คะแนนเสียงกึ่งหนึ่งขึ้นไปขององค์คณะตุลาการ ตามตาราง ดังนี้



ภาพที่ 5.1 องค์ประกอบศาลอาญาแห่งรัฐสภา

2.1.1 เหตุผลสนับสนุนแนวคิด

เนื่องจากประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทั้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้เหมาะสม ฉะนั้นการกำหนดให้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทยใช้รูปแบบ “ศาลพิเศษ” เรียกว่า “ศาลอาญาแห่งรัฐสภา” โดยกำหนดให้คณะตุลาการรัฐสภามีที่มาจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในสัดส่วนที่เท่ากันเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีถอดถอนดังกล่าว และการลงมติในการถอดถอนบุคคลให้ใช้คะแนนเสียง กึ่งหนึ่งขึ้นไปขององค์คณะตุลาการนั้น ย่อมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี ดังนี้

1) สามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งสามฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) เนื่องจากที่ผ่านมา การที่ประเทศไทยได้ใช้รูปแบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยกันเองนั้นพบว่ายังไม่สามารถที่จะดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้ยังมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในกรณีนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ของประเทศไทย ใช้รูปแบบ “ศาลพิเศษ” เรียกว่า “ศาลอาญาแห่งรัฐสภา” โดยการนำรูปแบบศาลพิเศษในวิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ แต่การปรับใช้ดังกล่าว ต้องให้เหมาะสมกับการปกครองของประเทศไทยด้วย กล่าวคือ ศาลพิเศษในวิธีการ Impeachment ของประเทศฝรั่งเศสจะแยกออกเป็น 2 ศาล ได้แก่ 1) ศาลอาญาชั้นสูง โดยเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดี และ 2) ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐผลจากการแบ่งแยกออกเป็น 2 ศาล ดังกล่าวย่อมทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสไม่ให้เกิดขึ้นในประเทศไทย ผู้วิจัยได้เสนอให้วิธีการ Impeachment ของประเทศไทยใช้รูปแบบ “ศาลพิเศษ” เพียงศาลเดียว คือ “ศาลอาญาแห่งรัฐสภา”

(2) การเสนอให้มี “คณะตุลาการรัฐสภา” มีที่มาจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในสัดส่วนที่เท่ากันเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีถอดถอนนั้นย่อมสามารถที่จะแก้ไขปัญหาในด้านองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ การทำงานในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของคณะตุลาการรัฐสภาย่อมมีความเป็นกลางในทางการเมืองมากกว่าการให้องค์กรวุฒิสภา องค์กรรัฐสภา และศาล (ในรูปแบบปกติ) ทำหน้าที่ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และปัญหาในระบบการเมืองไทยที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ปัญหาในเรื่องของระบบพรรคการเมือง ปัญหาด้านโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงปัญหาในเรื่องของความลึกลับในการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังกล่าวข้างต้น ย่อมเกิดขึ้นได้โดยยาก กรณีดังกล่าวจึงส่งผลให้การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยใช้รูปแบบของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) มีรูปแบบและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment ที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(1) เนื่องจากการลงมติเพื่อทำคำพิพากษาในศาลอาญาแห่งรัฐสภาจะมีการระบุเหตุผลในการลงมติไว้ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการเสมอ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหา เรื่อง การยกมือ หรือ โหวดเพื่อลงมติของวุฒิสภาที่ไม่มีการระบุเหตุผลในการลงมตินั้นได้เป็นอย่างดี

(2) เนื่องจากการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment อยู่ในรูปแบบศาลพิเศษดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment จึงต้องมีความชัดเจน ซึ่งกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการบังคับทางอ้อมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและฝ่ายนิติบัญญัติจักต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหในเรื่องความไม่แน่นอนชัดเจนของกฎหมายและปัญหาในเรื่องการตีความกฎหมายในชั้นวุฒิสภาได้เป็นอย่างดี

3) มีการถ่วงดุลอำนาจในการลงมติ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในวิธีการ Impeachment คือปัญหาคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภานั้น ในทางปฏิบัติย่อมเป็นการยากในการลงมติด้วยคะแนนเสียงดังกล่าวได้ แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบในเรื่องนี้ก็ยังไม่เคยประสบความสำเร็จในการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้เลย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรณีที่ว่าองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นจะสามารถถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จำนวนมากน้อยเท่าใด แต่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งว่าสามารถนำกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งดังกล่าว มาใช้บังคับในทางปฏิบัติเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ซึ่งที่ผ่านมาปัญหาในเรื่องจำนวนคะแนนเสียงที่กำหนดไว้เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถถอดถอนบุคคลที่สมควรถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ในกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอให้การลงมติในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต้องใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรตุลาการทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการลงมติในการถอดถอนบุคคลเป็นการกระทำที่ง่ายหรือยากจนเกินไป อีกทั้ง เป็นการแก้ไขปัญหาในอดีตที่ผ่านมาและเป็นการถ่วงดุลอำนาจการลงมติระหว่างองค์กรตุลาการระหว่างกัน เพื่อให้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นมาตรการที่สำคัญที่ทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ตระหนักทุกครั้งที่ใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

2.2 ปรับปรุงการทำงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง โดยการขยายขอบเขตอำนาจให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

2.2.1 เหตุผลสนับสนุนแนวคิด

ตามที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เสนอให้มี “ตุลาการอาญาธร”¹⁰³ ซึ่งเป็นศาลอาญาชั้นสูงพิจารณาความผิดทางอาญาของนักการเมืองนั้น การปฏิรูปการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีแนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้มี “ศาลพิเศษ” เพื่อพิจารณาคดีของนักการเมืองโดยเฉพาะอันเป็นการนำหลัก “ศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1993 ของประเทศฝรั่งเศสมาใช้¹⁰⁴ ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ขึ้น

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ว่า “ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (1) หรือบุคคลอื่นเป็น

ตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุนในการกระทบความผิดทางอาญาตาม (1) ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้ง

¹⁰³ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 39 – 42.

¹⁰⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 190.

บุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำผิดทางอาญาดังกล่าวด้วย ซึ่งผลของคำพิพากษาจะเป็นลักษณะของคำตัดสินในการลงโทษทางอาญาและคำตัดสินในการให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติดอกเป็นของแผ่นดิน โดยไม่มีอำนาจ ในการตัดสินลงโทษถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด

รวมทั้ง การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ เรื่อง ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา โดยที่ พระธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 278 วรรค 3 กำหนดให้ผู้ต้องคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา ดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ทำให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเป็นผู้ที่ถูกละเมิดหรือร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นจำเลย ผู้คัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหาที่ตาม ด้วยเหตุนี้ โจทก์หรือผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ที่ฟ้องหรือร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ไม่ว่าในกรณีใด¹⁰⁵

จากกรณีดังกล่าวจะเห็น ได้ว่า กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นจะแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยเป็นอำนาจของวุฒิสภา ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนต่อประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะใช้มาตรการดังกล่าวตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะอาจจะไม่เข้าใจถึงกระบวนการของการทำงาน อีกทั้งที่ผ่านมามีการใช้มาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยส่วนมากจะฟ้องควบคู่กับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการลดขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการ และเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และมีความชอบธรรมทั้งก่อน และหลังเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีนี้ ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งบรรจุไว้ในอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งสามารถดำเนินการในชั้นเดียวได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการบรรจุอำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งดังกล่าวไว้ด้วยกันแล้ว ปัญหาในการดำเนินคดีอาญาในเรื่องผู้มีสิทธิอุทธรณ์

¹⁰⁵ นายวรชัย รัชฎูรังสี , ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้นรุ่นที่ 13, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมสำนักงานยุติธรรม, 2557, หน้า 14.

คำพิพากษาในชั้นของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ควรได้รับการแก้ไข ปัญหา โดยการเปิดโอกาสให้โจทก์หรือผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยเฉพาะการอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมายและในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายกฟ้องหรือยกคำร้องโดยควรกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และความเสมอภาคในการต่อสู้คดีของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย

อนึ่ง จากการการศึกษาค้นคว้าอิสระในเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาทั้งหมดนั้น ทำให้ผู้วิจัยได้รับทราบข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระ ดังนี้

1) ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดหรือทฤษฎีในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ทฤษฎีประชาธิปไตยและหลักกฎหมายมหาชน (ตามที่รายงานไว้ในบทที่ 2)

2) ข้อมูลเปรียบเทียบกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้กระบวนการพิจารณาความผิด เพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยองค์กรรัฐสภาเพียงองค์กรเดียว และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งใช้กระบวนการพิจารณาความผิดเพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยศาลพิเศษ ซึ่งเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อกล่าวหาการถอดถอน โดยเฉพาะและแตกต่างกับศาลยุติธรรม และศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์ประกอบของคณะตุลาการ ประกอบด้วย สักส่วนของผู้พิพากษา และสมาชิกรัฐสภา (สส./สว.) (ตามที่รายงานไว้ในบทที่ 3)

3) ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย (ตามที่รายงานไว้ในบทที่ 4)

4) การเสนอแนวทางในการกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย โดยแยกออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

(1) ปรับปรุงองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยให้ใช้รูปแบบ “ศาลพิเศษ” เรียกว่า “ศาลอาญาแห่งรัฐสภา” โดยกำหนดให้คณะตุลาการรัฐสภา มีจำนวน 16 คน ประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากองค์กรศาลและผู้แทนที่มาจากองค์กรรัฐสภา ในสัดส่วนที่เท่ากัน และการลงมติในการถอดถอนบุคคลให้ใช้คะแนนเสียงกึ่งหนึ่งขึ้นไปขององค์กรคณะตุลาการ

(2) ปรับปรุงการทำงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง โดยการขยายขอบเขตอำนาจให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง



มหาวิทยาลัยราชภัฏ

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

บรรณานุกรม

- โกคิน พลกุล. (2525). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. ใน เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2520). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์.
- จิรโชค วีระสย. (2555). ขอบเขตและวิธีการศึกษา. ใน เอกสารประกอบการบรรยายวิชาขอบเขตและวิธีการศึกษา. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วิษณุ เครืองาม. (2535). สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ผู้สิทธิมนุษยชน หรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาฯ.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. (2552) พัฒนาการของกฎหมายมหาชน. ใน แนวการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญขั้นสูง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพฯ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย: กฎหมายมหาชน เล่ม 2 .พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). การฟ้องคดีอาญาในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2549). กระบวนการได้สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง: ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. (รายงานวิจัย ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นายณวัฒน์ ศรีปัดดา. (2544). ความเป็นไปได้ในการนำระบบของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

- ยุติกา ยูวนะ เตมีย์. (2540). *การถอดถอนข้าราชการประจำตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- อัญชลี พลุเต็ม. (2553). *หลักประชาธิปไตยตัวแทนประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2552). *การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน* (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กานดา สิริฤทธิภักดี. (2538). *การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- วินัย รุ่งรักสกุล. (2552). *การถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตร์ มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- Edward C. Smith and Arnold Zurcher, (1968). *Dictionary of American Politics*. New York: Bames and Noble. อ้างถึงในอมร รักษาศักดิ์ และคณะ. (2543). *ประชาธิปไตยแบบ สหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- William A. Riker. (1981). *Democracy” in Academic American Encyclopedia (Princeton, N): Arete Publishing*. อ้างถึงในอมร รักษาศักดิ์ และคณะ. (2543). *ประชาธิปไตยแบบ สหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Roger B.M.(1974). Cotterrell. The Lessons of impeachment. in *New Law Journal*. 22. August. 1974. อ้างถึงในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สรุปผลการศึกษาและประเด็นปัญหา หัวข้อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.(2557). *บทความวิชาการของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง: กรณีการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*, 4(5), หน้า 1-5.
- สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2559. เดือน บุญนาค. (2523). *การแบ่งแยกอำนาจ*. *วารสารนิติศาสตร์* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่ม 3 มองเตสกีเออร์. (2528). *เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย*. โดย ภิภาวรรณ ตูยานนท์ (2528). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง เจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *จุดสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร*. 1(6), มีนาคม 2558.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). (2538). *ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นายวรชัย ธีญะรังสี. (2557). *ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้นรุ่นที่ 13*. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมสำนักงานยุติธรรม, กรุงเทพฯ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2560. จาก http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution006.pdf.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ผลงานของวุฒิสภาในด้านการถอดถอนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2560 จาก <http://click.senate.go.th>
- เสรี สุวรรณภานนท์. สนช. กับอำนาจถอดถอน. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2559 จาก <http://www.serilaw.com>
- มาร์ค แอนดรูว์ เจฟฟรีย์ เคนท์. (2558). *กฎบัตรแมกนาคาร์ตากับวิวัฒนาการวัฒนธรรมรัฐธรรมนูญ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.thairath.co.th/content/504696>.
- สถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทย. (2559). *ประวัติศาสตร์การเลือกตั้งสหรัฐอเมริกา*. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2559. จาก <https://th.usembassy.gov/th/presidential-history-december-th>.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2551). *ประชาธิปไตยกับอภิชนาธิปไตย*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560. จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx=1238>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *รัฐธรรมนูญนิยม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2559. จาก www.polsci-law.buu.ac.th/download.php?document_id=2231,
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *กระบวนการทางตุลาการในการควบคุมการกระทำของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตอนแรก*. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=133>
- นายชนินทร์ ติชวาน. (2551). *ข้อเขียนเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2559. จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1177>

นายปกรณ์ นิลประพันธ์. (2557). *การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย*.

สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2557. จาก <http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/>
สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. สัมภาษณ์ จุดเสียง "สนช." เดินเครื่องถอดถอน, 06 ตุลาคม 2557

เผยแพร่โดยหนังสือพิมพ์ สืบค้นจาก

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1412587818

สมลักษณ์ จัดกระบวนพล. สัมภาษณ์ จุดเสียง "สนช." เดินเครื่องถอดถอน, 06 ตุลาคม 2557

เผยแพร่โดยหนังสือพิมพ์ สืบค้นจาก

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1412587818

Wasserman, David. (2000). *The basics of American politics*. New York: Long man.

Susan Welch and others. (2001). *Understanding America Government*.

Lord Acton. (1907). *Historical Essays and Studies (Appendix)*, J.N. Figgis and R.V. Lawrence
(eds) Macmillan.

John Locke. (1994). *supra note 20, Chapter XII. of the Power of the Commonwealth*. New York:
Cambridge University Press.

A.M.Cohler, B.C. Miller and H.S.Stone. (1989). *Montesquieu, the spirit of the laws, eds. and
trans.* New York: Cambridge University Press.

Philip P.Wiener,ed. (1973). *Dictionary of the History of Ideas: Studies of Selected Pivotal Ideas*.
Editor in Chief.

K. Doehring. (2004). *Allgemeine Staatslehre*. Heidelberg: Mueller.

T.J. Halstead. (2005). *An Overview of the Impeachment Process*. Congressional Research Service:
The Library of Congress

Patrick Malaize. (1995). *De la Haute Cour de justice a la Cour de la République, dictionnaire à
usage du citoyen*: Paris.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวมณีรัตน์ เฟื่องไชโย
วัน เดือน ปีเกิด	13 เมษายน 2531
สถานที่เกิด	จังหวัดนนทบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ตำแหน่ง	นิติกร

