

วิกฤตการเมืองไทยกับปรากฏการณ์การถอดถอน“อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”



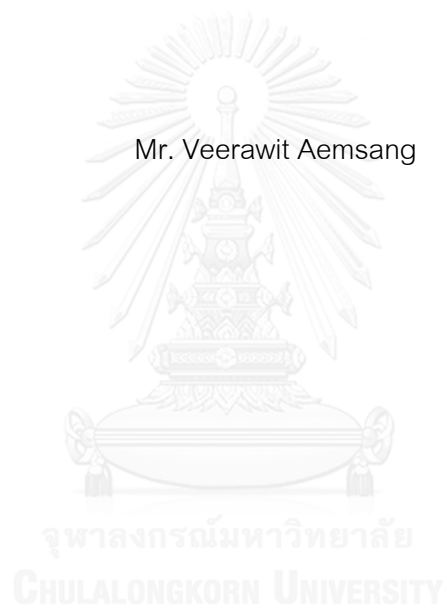
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THAI POLITICAL CRISIS AND RETROACTIVE IMPEACHMENT

Mr. Veerawit Aemsang



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

วิกฤตการเมืองไทยกับปรากฏการณ์การถอดถอน“อดีตผู้
ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

โดย

นายวีรวิชญ์ เอี่ยมแสง

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตังทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ)

วีรวิชัย เอี่ยมแสง : วิกฤตการเมืองไทยกับปรากฏการณ์การถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (THAI POLITICAL CRISIS AND RETROACTIVE IMPEACHMENT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 248 หน้า.

วิทยานิพนธ์เรื่อง วิกฤตการเมืองไทยกับปรากฏการณ์การถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบนพื้นฐานกรอบแนวคิดหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หลักนิติรัฐ เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ผลการศึกษาพบว่า ปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับแนวคิดหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หลักนิติรัฐ เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้การจัดวางโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญในการเปลี่ยนผ่านการเมืองนับเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารในฐานะการแก้ไขความขัดแย้ง และเพื่อใช้อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้การรัฐประหาร คำสั่งหรือประกาศของคณะรัฐประหารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ การทุจริตประพฤติมิชอบ ปัจจัยทางการเมือง และการตัดสินใจทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี เพื่อกีดกันไม่ให้กลุ่มการเมืองเข้ามามีอำนาจในพื้นที่ทางการเมือง นอกจากนี้การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แสดงถึงการปรับตัวของระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยผ่านกลไกทางกฎหมายได้อย่างชอบธรรม การกระทำดังกล่าวถือเป็นปฏิบัติการต่อระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับการรัฐประหารที่มุ่งหวังครองอำนาจและพยายามรักษากลไกทางกฎหมายเพื่อพิทักษ์ไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญและความชอบธรรมทางการเมือง ดังนั้น การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงกลายเป็นบรรทัดฐานของแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย

ภาควิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิติ

สาขาวิชา การปกครอง ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2559

5680620124 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS: IMPEACHMENT / RETROACTIVE IMPEACHMENT

VEERAWIT AEMSANG: THAI POLITICAL CRISIS AND RETROACTIVE IMPEACHMENT. ADVISOR: ASST. PROF.PORNSON LIENGBOONLERTCHAI, Ph.D., 248 pp.

The research of “Thai Political crisis and Retroactive Impeachment” aims to study and analyze Thai political crisis and retroactive impeachment by using the concept and theory of impeachment, rule of law, the constitutional law and liberal democracy.

The study found that retroactive impeachment is not consistent with the concept and theory of Impeachment, the constitutional law and liberal democracy. In non-democratic regimes, the constitution is called for political legitimacy. The coup d’etat council devised a constitutional structure as an instrument for political transition to resolve political conflict and for their political power and benefits of their allies. Such execution of power has led to the violation of people’s rights and/or corruption, as we have witnessed in the history of Thai politics when there was a coup d’etat or the declaration of an interim constitution. The factors affecting retroactive impeachment include corruption, political factors and a person who is removed from office shall be deprived of the right to hold any political positions or to serve in the government service for five years. In addition, Retroactive Impeachment by the National Legislative Assembly shows that political adjustment of a non-democratic regime through legal mechanisms. As mentioned above, are against the democratic regime. The coup d’etat is trying to maintain a legal mechanism to preserve the constitution to claim political legitimacy. Thus, The process of retroactive impeachment has been the norm of impeachment concept, was perceived to as problems the development of Thai democracy.

Department: Government

Student's Signature

Field of Study: Government

Advisor's Signature

Academic Year: 2016

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งกรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ ข้อคิดที่เสริมสร้างพลังใจ และพัฒนาความรู้แก่ผู้วิจัยในด้านรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ ที่เปิดโลกทัศน์ทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ซึ่งทำให้ผู้วิจัยมีมุมมองต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองในแง่มุมที่รอบด้านมากยิ่งขึ้น และกรุณาให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งยังกรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณฤกษ์ ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ในการปรับปรุง แก้ไขวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาและความรู้ต่าง ๆ เพื่อเติมเต็มสิ่งที่ขาดหายและประกอบเป็นองค์ความรู้ที่มีค่าอย่างยิ่งให้แก่ผู้วิจัย

ขอบคุณแหล่งศึกษาหาความรู้ ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และห้องสมุดรัฐสภา ที่สนับสนุนแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าในงานวิจัยฉบับนี้

ขอบคุณกำลังใจจากครอบครัวที่เข้าใจและเฝ้ารอกับสิ่งที่ผู้วิจัยตั้งใจและพยายามทำให้สำเร็จจนถึงวันนี้ ผู้วิจัยเป็นคนโชคดีคนหนึ่งที่ได้เติบโตมาในครอบครัวที่ให้ความสำคัญกับการศึกษามาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอเสนอว่า พลังแรงใจและไฟฝันที่คุกรุ่น ประกอบกับความทุ่มเทและความตั้งใจในการทำงาน ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมาจะมีคุณค่าต่อผู้วิจัยเสมอ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภาพ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญ	1
คำถามในการวิจัย	6
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
สมมติฐานการวิจัย.....	7
ขอบเขตการวิจัย	7
นิยามศัพท์	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	12
2.1 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยระบอบการปกครองประชาธิปไตย	12
2.1.1 หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย	13
2.1.2 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย	18
2.1.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)	18
2.1.2.2 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)	19
2.1.2.3. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy).....	20
2.2 แนวคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐ	28

2.2.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ	28
2.2.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ	30
2.2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ	33
2.3 แนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระบบรัฐสภา	37
2.3.1 การถ่วงดุลและคานอำนาจนิติบัญญัติ	38
2.3.2 การถ่วงดุลและคานอำนาจบริหาร	39
2.3.3 การถ่วงดุลและคานอำนาจฝ่ายตุลาการ	41
2.4 แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	42
2.4.1 ความหมายและความเป็นมาของแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	43
2.4.2 ที่มาและเหตุผลการนำระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ (Impeachment)	46
2.4.3 ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ	50
2.4.4 ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศ สหรัฐอเมริกา	53
2.4.5 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประเทศไทย	67
2.5 แนวคิดว่าด้วยการจำกัดสิทธิ	68
2.5.1 เหตุผลของการจำกัดสิทธิ	69
2.5.2 หลักประกันการจำกัดสิทธิ	71
2.6 แนวคิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (political transition)	73
บทที่ 3 ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกจากตำแหน่ง	78
3.1 ความเป็นมาของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทย	78

3.2 เจตนารมณ์ของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ	86
3.2.1 เจตนารมณ์ในการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรตัดสินในการพิจารณาลงมติ ถอดถอนบุคคลจากตำแหน่ง	86
3.3 หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	89
3.3.1 ผู้มีสิทธิเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง	89
3.3.2 ตำแหน่งบุคคลที่อาจถูกกล่าวหาให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง.....	90
3.3.3 ขั้นตอนในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง	93
3.4 ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ระหว่างปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2557	98
3.4.1 การพิจารณาลงมติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยวุฒิสภา.....	99
3.4.2 กรณีการเสนอชื่อเพื่อถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจาก ตำแหน่งซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของวุฒิสภาแต่ถูกชะลอเพราะการ รัฐประหาร พ.ศ. 2557	101
บทที่ 4 ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยกับความสำเร็จในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองออกจากตำแหน่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-พ.ศ. 2560.....	105
4.1 บริบทการเมืองไทยก่อนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจาก ตำแหน่ง	106
4.1.1 บริบทการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ	106
1) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550	108
2) ความล้มเหลวและผลสืบเนื่องของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540	113
3) ความขัดแย้งทางการเมืองที่สืบเนื่องจากโครงสร้างรัฐธรรมนูญ	115
4.2 กรณีศึกษา: ปราบปรามการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง	119

4.2.1 กรณีถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร: ความสำเร็จในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง.....	119
1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป.....	119
2) การพ้นจากตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	126
4.2.2 กรณีถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์: ความสำเร็จในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง.....	127
1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป.....	127
2) การพ้นตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	134
4.3 บทวิเคราะห์: ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	134
4.3.1 การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	135
1) ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ไม่สอดคล้องกับหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	135
2) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy).....	139
3) ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ.....	143
(1) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality).....	143
ก. อำนาจถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง.....	144
ข. ผู้มีสิทธิเสนอชื่อเพื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง... ..	145
(2) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน.....	147
4.4 กลไกทางรัฐธรรมนูญกับถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ..	150
4.4.1 จากรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. รัฐประหาร 2557.....	150

4.4.2 การรักษาอำนาจทางการเมืองผ่านกลไกทางกฎหมาย	156
4.4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่ง	159
1) พฤติการณ์ในการกระทำความผิด	159
2) ปัจจัยทางการเมือง	165
3) การตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี	168
4.5 การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งกับวิกฤต การเมืองไทย	175
4.5.1 การสร้างบรรทัดฐานถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง	175
4.5.2 นิติรัฐเทียม (pseudo – rule of law) กับการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง	185
4.5.3 การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง	188
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	190
รายการอ้างอิง	203
ภาคผนวก	213
สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	214
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	248

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 แสดงรูปแบบของประชาธิปไตย (models of democracy)	27
ตารางที่ 2 แสดงรายชื่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ลาออกจากตำแหน่งก่อนพิจารณการลงมติ ถอนถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา	65
ตารางที่ 3 แสดงความแตกต่างหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของแต่ละประเทศ	84
ตารางที่ 4 ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งระหว่าง ปี พ.ศ. 2540- 2557	102
ตารางที่ 5 แสดงอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเนื่องมาจากพฤติการณ์ทุจริตประพฤติมิชอบ ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2258-เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2560	160
ตารางที่ 6 แสดงการเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2258-เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560	167
ตารางที่ 7 แสดงสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Umpeachment) ในปี พ.ศ. 2557- พฤษภาคม 2560	178

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	97
แผนภาพที่ 2 การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในประเทศไทย	151
แผนภาพที่ 3 แสดงวิกฤตความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง	174
แผนภาพที่ 4 แสดงการจัดโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญเพื่ออำนวยความสะดวกในการถอดถอน อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	199



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

การปกครองในรัฐสมัยใหม่ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ ซึ่งอำนาจอธิปไตยมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและแบ่งแยกไม่ได้ โดยการปกครองนั้นมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งเป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ กฎเกณฑ์กติกา กระบวนการ รวมทั้งจัดให้มีองค์กรและสถาบันทางการเมือง โดยใช้อำนาจผ่านการแบ่งแยกรูปแบบอำนาจ (Separation of powers) ผ่านองค์กรที่ใช้อำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจ และอำนาจตุลาการซึ่งศาลเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคดีความตามบทบัญญัติของกฎหมาย

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาการออกกฎหมายประกอบกับการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นที่พอใจโดยความชอบธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง รัฐสภาจึงสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับการบริหารราชการต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของทั้งสองสถาบันการเมืองให้มีความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่เกิดความสมดุล เนื่องจากฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินมักจะมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่น ประกอบกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารนำมาสู่การกระทำนอกเหนือขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด เกิดการทุจริต (Corruption) จึงจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยสร้างกลไกให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ¹ โดยเป็นการตรวจสอบบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในการใช้อำนาจที่มีอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง หากบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of powers) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกระทำผิดร้ายแรง ก็สามารถที่จะถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีต้นกำเนิดในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคกลาง (Middle age) ซึ่งเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา และถูกนำไปพัฒนาและนำไปปฏิบัติใช้ในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบประธานาธิบดี (Presidential system) อย่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (The house of representative) มีอำนาจที่จะฟ้องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งและกระบวนการสอบสวนและตัดสินเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate)² ในปี ค.ศ.1974 การพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) จนกลายเป็นการกดดันให้ลาออกจากตำแหน่ง แต่วุฒิสภามีมติให้ยุติคดีข้อกล่าวหาไป

สภาพบริบทปัญหาทางการเมืองไทยในอดีตประสบกับปัญหาการทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในทุกภาคส่วน ประกอบกับโครงสร้างทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติจึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ กล่าวคือ กลไกการควบคุมโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองโดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติได้จริง จนนำมาสู่แนวคิดในการปรับปรุง กระบวนการและวิธีการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มี “คนดี” เข้ามาสู่ระบบการเมืองและสามารถกีดกั “คนไม่ดี” ให้ออกจากระบบการเมืองหรือให้อยู่วงนอกของระบบการเมืองเช่นกัน จึงทำให้การออกแบบรัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องมีระบบผลักดันให้คนเหล่านั้นออกจากระบบได้

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 32

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

ในบริบทการเมืองการปกครองประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ริเริ่มบทบัญญัติการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ในหมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยกำหนดให้ “วุฒิสภา” มีอำนาจที่จะพิจารณาคัดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งบุคคลที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ³

- 1) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
- 2) กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด
- 3) กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 4) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ทั้งนี้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหากมีพฤติกรรมร้ายว่ยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือว่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁴ ประกอบกับให้มอบหน้าที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในฐานะองค์กรอิสระเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการชี้มูลความผิดเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาให้มีมติถอดถอนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งผ่านไปเกือบทศวรรษของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพสังคม และความขัดแย้งทางการเมืองไทย นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยหากพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติในประเด็นการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีเนื้อหาเฉกเช่นเดียวกับบทบัญญัติใน

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการใช้มาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ยังคงเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับสภาพสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตามการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในสภาวะการเมืองไม่ปกติได้นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมี การดำเนินการพิจารณาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Retroactive Impeachment)

จากกรณีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับพิจารณาการถอดถอน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในพฤติการณ์ความผิดฐานปล่อยให้เกิดความเสียหายจากโครงการรับจำนำข้าว นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานวุฒิสภา และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรในพฤติการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เป็นการกระทำที่ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2550 การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) โดยมีนายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ทำหน้าที่ประธานการประชุม ซึ่งในการลงมติที่จะมีผลให้ "ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง" นั้นต้องมีคะแนนเสียงให้ถอดถอนหรือเห็นด้วย ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา กล่าวคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีจำนวนสมาชิก 220 คน โดยต้องมีมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 132 เสียง จึงจะถือว่า บุคคลนั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งผลการพิจารณาการถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ มีมติถอดถอน 100 เสียง ไม่ถอดถอน 115 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง นายนิคม ไวยรัชพานิช มีมติถอดถอน 95 เสียง ไม่ถอดถอน 120 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง ทั้งนี้มีมติดังกล่าวจึงมีผลให้ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ และนายนิคม ไวยรัชพานิช ไม่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในอีกด้านหนึ่งผลการลงมติการถอดถอน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง มีมติถอดถอน 190 เสียง

ไม่ถอดถอน 18 เสียง งดออกเสียง 8 เสียง บัตรเสีย 3 เสียง⁵ ทั้งนี้ มติดังกล่าว มีผลให้ “นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกลดถอนจากตำแหน่ง และถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี” การพิจารณาลงมติถอดถอนตำแหน่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเทศไทยเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งย้อนหลัง (Retroactive impeachment) เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็ตาม นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่รัฐสภาสามารถถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมืองไทย ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในแง่สิทธิทางการเมือง “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าว เพราะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นลักษณะสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานการปกครองโดยยึดหลักนิติรัฐ เพื่อให้ทำให้เกิดดุลยภาพตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง (Political power) ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ประกอบกับผู้ที่ถูกลดถอนออกจากตำแหน่ง ต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และที่สำคัญกรณีการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจุดมุ่งหมายอีกประการหนึ่งคือ “การตัดสิทธิผู้ถูกลดถอนในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี” เพื่อหวังกำจัดศัตรูทางการเมืองโดยกีดกัไม่ให้เข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองในการลงนามการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ซึ่งสภาวะการเมืองในระบบปกติ กระบวนการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะกระทำเมื่อผู้ที่มีชื่อถูกลดถอนในขณะที่ดำรงตำแหน่ง แต่ในบริบทการเมืองไทยเป็นการถอดถอนบุคคล

⁵ มติชนออนไลน์ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1421985667 สืบค้นเมื่อ วันที่ 29 มกราคม 2558

นอกจากตำแหน่งอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งย้อนหลัง (Retroactive Impeachment) ทั้งนี้ประเด็นปัญหาของการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับประเด็นเข้าสู่กระบวนการพิจารณา และการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จนกระทั่งมีมติถอดถอนตำแหน่ง ซึ่งประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ประกอบกับบริบททางการเมืองไทยโดยเฉพาะการเข้ามาใช้อำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งทั้งในหมู่นักวิชาการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชนว่าการดำเนินการถอดถอนย้อนหลังถูกต้องตามหลักเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและแนวคิดของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเพียงใด

คำถามในการวิจัย

การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร และทำไมในสภาวะสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจึงใช้วิธีการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนการใช้วิธีการอื่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หลักนิติรัฐ แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวในระบอบประชาธิปไตย
2. เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เหตุผลทางการเมืองในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยที่ใช้การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สมมติฐานการวิจัย

การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เข้าใจแนวคิดหลักการของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการเพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยและเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางแนวคิดและหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยในช่วงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เฉพาะ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” อันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

นิยามศัพท์

1) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) คือ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อประกันความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมุ่งควบคุม “การกระทำ” ของ “บุคคล” ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งต่าง ๆ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยหากบุคคลนั้น มิได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายไว้ ก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น ๆ ได้ จะต้องเป็นกระทำโดยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ด้วย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า “ตำแหน่งหน้าที่” แต่ละตำแหน่งที่มีการกำหนดให้รับผิดชอบดำเนินการ มีการจัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนาที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบ และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เมื่อมีบุคคลเข้ามารับหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ ก็ย่อมถูกคาดหวังว่าจะดำเนินกิจการของรัฐไปโดยชอบ หากผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งนั้นกระทำการที่ไม่ชอบ ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่บุคคลนั้น กระทำไม่ต้องตรงกับความคาดหวัง

ที่ควรเป็นในตำแหน่งหน้าที่นั้น บุคคลผู้นั้นจึงต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (impeachment) หน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

2) การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment)

เป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ไม่ว่าจะพ้นจากตำแหน่งในลักษณะของการหมดวาระในการดำรงตำแหน่ง การพ้นตำแหน่งโดยการลาออกจากตำแหน่ง การพ้นตำแหน่งโดยคำตัดสินของศาล โดยให้อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากหลักการแนวคิดของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่จะมุ่งถอดถอนบุคคลในขณะที่ดำรงตำแหน่งเท่านั้น

ในบริบทการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (retroactive impeachment) แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากในระหว่างการดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ขอลาออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ องค์กর্তตัดสินจึงได้ยุติดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เช่น ในปี ค.ศ. 1926 ผู้พิพากษา George English ถูกฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยข้อหากระทำผิดหลายประการ English ได้ลาออกก่อนวุฒิสภาจะพิจารณาคดีของเขา 6 วัน วุฒิสภายุติการพิจารณาทันที เช่นเดียวกับคดีของประธานาธิบดี Richard Nixon ซึ่งลาออกก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติในคำฟ้องกล่าวหาถอดถอน ทำให้กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอันยุติ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ 2

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยเน้นการใช้การวิจัยเอกสาร (documentary research) ซึ่งเป็นวิธีหลักในระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) กล่าวคือ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการอธิบายปรากฏการณ์ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มานั้นเป็นการวิเคราะห์ในเชิงเนื้อหาสาระ (substantive analysis) จากเอกสารที่รวบรวมเป็นหลัก

การศึกษาจากเอกสาร

1. เอกสารวิชาการ ได้แก่ หนังสือ และวิทยานิพนธ์ กล่าวคือ เอกสารทางวิชาการที่เป็นแบบรัฐศาสตร์ และ เอกสารทางวิชาการกฎหมายมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยช่วยให้ผู้วิจัยในการเลือกกรอบแนวคิด (frame work) ที่ใช้ในการวิเคราะห์ ดังที่อธิบายข้างต้น โดยทฤษฎีแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุล ในระบบรัฐสภา และแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในฐานะตัวอย่างของการนำทฤษฎีไปวิเคราะห์ในงานวิจัย

2. เอกสารราชการ ในฐานะเอกสารชั้นต้น (primary documents) ข้อมูลเหล่านี้ ได้แก่ บทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อมูลการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่ ระเบียบวาระการประชุม บันทึกการออกคะแนนเสียง และบันทึกการประชุม

3. ข่าว ข้อเท็จจริง ในหนังสือพิมพ์ วารสารรายวันและรายสัปดาห์ ซึ่งข่าวในหนังสือพิมพ์ครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างขวางในประเด็นต่าง ๆ และสำคัญต่อการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมือง การได้ข้อมูลซึ่งเป็น “ข้อเท็จจริง” (fact) เป็นประโยชน์ในแง่ของ “การลำดับเหตุการณ์” (timeline) ของกระบวนการและความพยายามในการถอดถอดคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. บทความ ในหนังสือพิมพ์ วารสาร รายวันและรายสัปดาห์ การศึกษาเอกสารประเภทนี้ต้องอาศัยแนวทางการศึกษาแบบการตีความ (interpretative) บทความมีประโยชน์เพื่อเป็นการมองปรากฏการณ์ในมุมมองกว้าง และเป็นข้อสนับสนุนในการวิเคราะห์ มุมมองประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ประกอบกับเป็นการสะท้อนมุมมองความคิดเห็นที่มีต่อปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยศึกษาอีกด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้สอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ในการวิจัยจึงใช้กระบวนการ “การวิเคราะห์เนื้อหา” (content analysis) กล่าวคือ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร โดยนำข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาตามกรอบของแนวคิดและทฤษฎีที่วางไว้ และจัดลำดับความสัมพันธ์นั้นจะช่วยให้เกิดการประสานข้อมูลจากทั้งสองแหล่งที่มีวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลที่แตกต่างกันเพื่อยืนยันแนวทางการวิเคราะห์ตามสมมติฐานที่วางไว้

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการพรรณนา (descriptive) โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (documentary research) เป็นการศึกษาเอกสารเพื่อสร้างกรอบคิดและทฤษฎี โดยอาศัยเอกสารทางวิชาการประเภทที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีโดยตรง ซึ่งนำไปวิเคราะห์กับกรอบแนวคิด (frame work) ในช่วงต้นเพื่อนำไปสู่การตอบคำถามของการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงและเกิดความเข้าใจในหลักการและแนวคิดของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในแง่กระบวนการและผลของการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ลำดับขั้นตอนการเสนอผลงานวิจัย

บทที่หนึ่ง บทนำ ในบทนี้จะเสนอภาพรวมของการวิจัย โดยกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา คำถามของการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่สอง ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในบทนี้จะนำเสนอกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย อันได้แก่ แนวคิดพื้นฐานและหลักการในระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน หลักนิติรัฐ แนวคิดการคานและถ่วงดุลอำนาจในระบบรัฐสภา แนวคิดการจำกัดสิทธิ แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และแนวคิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา

บทที่สาม ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในประเทศไทย บทนี้นำเสนอสภาพบริบททางการเมือง เจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่นำมาสู่หลักการแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และความพยายามในการถอดถอนตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่มีแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งรัฐสภาไทยไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

บทที่สี่ ระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยกับการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ในบทนี้นำเสนอการวิเคราะห์สภาพสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นำโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) นำมาสู่การเข้ามาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งส่งผลต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งวิเคราะห์ถึงเหตุผลในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยพิจารณาจากกรณีการลงมติถอดถอนถอน นายนิคม ไวยรัชพานิชย์ อดีตประธานวุฒิสภา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เพื่อนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยและการทดสอบของสมมติฐาน

บทที่ห้า บทสรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการนำเสนอการสรุป อภิปรายผลของการศึกษาทั้งหมด รวมถึงการนำเสนอถึงข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้มาจากการวิจัยในครั้งนี้

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในบริบทประเทศไทยการนำแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองต่างรับเอาแนวความคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจากต่างประเทศมาปรับมาใช้ จนก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ในบทนี้ได้ศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) และหลักนิติรัฐ แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของต่างประเทศ เพื่อให้เห็นถึงที่มาและเจตนารมณ์ที่สำคัญของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ยังกล่าวถึง แนวคิดการจำกัดสิทธิทางการเมือง และแนวคิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยระบอบการปกครองประชาธิปไตย

เมื่อศึกษาถึงการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและหลักพื้นฐานว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและ อำนาจบริหารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้น จึงต้องกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานทางประชาธิปไตย รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้เห็นถึงการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรทางการเมืองทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตลอดจนลักษณะการใช้อำนาจผ่านผู้แทนซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

2.1.1 หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” (Democracy) มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Demos (demokratia) แปลว่า พลเมือง ประชาชน และ Kratos แปลว่า การปกครอง รัฐบาล อำนาจปกครอง(rule) จากรากศัพท์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดของรัฐเป็นของประชาชน หรือเป็นการปกครองโดยประชาชนในอีกความหมายหนึ่ง คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึงหมู่คน หรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ ดังนั้น “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”⁶

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช⁷ อธิบายว่า หลักการปกครองโดยความยินยอมของประชาชนถือตามทัศนะของล๊อค (John Locke) นักปรัชญาการเมืองชื่อดังของโลกตะวันตกที่ว่า “โดยธรรมชาตินั้น มนุษย์มีสิทธิสังคมนและรัฐจัดตั้งขึ้นโดยเป้าหมายอย่างเดียว คือ การปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน” หลักการดังกล่าวนี้อาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นหลักการในการกำหนดระเบียบปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจในการตัดสินใจตามแบบประชาธิปไตย เช่น การมีรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งโดยเสรี พรรคการเมืองฝ่ายค้าน และตามหลักการนี้ ผู้ปกครองที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และไม่ได้รับประชามติยินยอมจากประชาชน แม้จะมีความชอบด้วยกฎหมายก็ถือว่าไม่มีความชอบธรรมจากประชาชนในการปกครอง

ในความหมายแรกนี้จะถือว่าประชาธิปไตยเป็นเพียงระบบการเมือง (Political System) หรือรูปของการปกครอง (Form of Government) ดังเช่น เมื่อก้าวถึงประเทศอังกฤษและอเมริกามีระบบการเมืองและการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยก็จะทำให้คำนี้ถึงรัฐสภา รัฐธรรมนูญหรือการเลือกตั้ง ซึ่งความจริงแล้วองค์ประกอบดังกล่าวไม่ได้แสดงถึงการมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยแต่อย่างใด แม้แต่สิ่งที่ถือกันว่าเป็นบรรทัดฐานของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น การมีเสรีภาพในการคิด เขียน พิมพ์ และโฆษณา การได้รับ

⁶ Reymond willams, keyword: A vocabulary of Culture and Society (Glasgow: Fonnata, 1976) pp.93-94
อ้างในสมเกียรติ วันทะนะ, อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย (กรุงเทพฯ: อักษรข้าวสวย, 2551), หน้า 246

⁷ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: พิศมณศ, 2519), หน้า 10

ความคุ้มกันจากกฎหมายโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ หรือการมีเสรีภาพในถิ่นที่อยู่และในร่างกาย เป็นต้น⁸ ความจริงแล้วเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นผลของหลักการประชาธิปไตยที่มองไม่ค่อยเห็นหรือเป็นนามธรรม โดยหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ของการปกครองแบบประชาธิปไตยมีดังนี้

1. หลักที่ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใต้ปกครอง หลักนี้ถือตามทัศนะของอริสโตเติล ประชาชนเป็นที่มาหรือเจ้าของอำนาจในการปกครอง ผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนเท่านั้น นอกจากความเชื่อที่ว่าอำนาจเป็นของปวงชนแล้ว หลักเกณฑ์ข้อนี้ยังมาจากความเชื่อของนักคิด นักทฤษฎีประชาธิปไตยว่า มนุษย์นั้นมี “เจตจำนงอันเป็นอิสระ” (Free Will) มนุษย์จะใช้ความเป็นเสรีชนของตนนั้นเลือกบุคคล นโยบาย วิธีการในการปกครอง ซึ่งเท่ากับว่าแต่ละคนปกครองตนเองนั่นเอง การใช้เจตจำนงอันเป็นเสรีของมนุษย์นี้ แต่ละคนจะมีสิทธิโดยบริบูรณ์ โดยแต่ละคนจะมีเสียง 1 เสียง จึงมีความเท่าเทียมกันในการใช้สิทธินี้ ในทางปฏิบัติวิธีการให้ความยินยอมของปวงชนแสดงออกโดยการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นการเลือกประมุขฝ่ายบริหารไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง อย่างเช่นการเลือกประธานาธิบดีของอเมริกา หรือจะเลือกตัวแทนราษฎรฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก่อน แล้วให้ตัวแทนที่มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาจัดตั้งฝ่ายบริหารแบบอังกฤษ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งแบบทางอ้อมนอกจากวิธีการให้ความยินยอมแบบดังกล่าวแล้ว ผู้ใต้ปกครองยังอาจให้ความยินยอมผู้ปกครองโดยวิธีต่างๆ ได้อีก ตัวอย่างเช่นวิธีการลงประชามติโดยการลงคะแนนเสียงว่าเห็นด้วยกับผู้ปกครอง หรือนโยบายของผู้ปกครองในขณะนั้นหรือไม่

2. หลักที่ว่าผู้ใต้ปกครองจะต้องมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้หลักนี้เป็นที่ยืนยันอำนาจของปวงชน กล่าวคือ ในการที่จะพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนที่ใช้อำนาจแทนปวงชนไม่ใช่เป็นตัวของอำนาจนั้นจะต้องมีกฎเกณฑ์วางไว้ว่า การเป็นตัวแทนหรือเป็นรัฐบาลนั้นเป็นฐานะที่มีอยู่ได้เพียง “ชั่วคราว” เท่านั้น กล่าวคือ ต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างแน่ชัดว่า การอยู่ในตำแหน่งของผู้ปกครอง จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง

⁸ ปรากฏอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 1 บททั่วไป จนถึง ส่วนที่ 13 สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่มาตรา 26 - มาตรา 69

อาจจะระยะเวลา 3 – 5 ปี เมื่อหมดวาระดังกล่าวแล้วผู้ปกครองจะต้องมาเสนอตัวให้ผู้ได้ปกครอง ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าสมควรให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือไม่ หากผู้ได้ปกครองไม่ยินยอม ผู้ปกครองก็ต้องออกจากตำแหน่งไป วิธีการนี้นอกจากจะเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจที่มีโดยไม่สิ้นสุดของปวงชนแล้วยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจอันสิ้นสุดของผู้ปกครองอีกด้วยและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบผลงาน ความสามารถของผู้ปกครองเป็นครั้งคราวด้วย

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อสองประการ คือ ประการแรก ประชาธิปไตยเป็นทฤษฎีที่เชื่อในความสามารถและสติปัญญาของมนุษย์ว่าจะสามารถใช้เหตุผลตัดสินใจเลือกผู้นำและเปลี่ยนตัวผู้นำได้ถูกต้องและประการที่สอง ในขณะเดียวกันนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็ตั้งอยู่บนรากฐานของความไม่ไว้วางใจมนุษย์เช่นกัน กล่าวคือ ไม่ไว้วางใจผู้มีอำนาจว่ามีอำนาจแล้วจะไม่ใช้ไปในทางที่ผิด (Abuse of Power) ไปลดรอนสิทธิเสรีภาพของคนอื่นในภายหลัง การให้อำนาจจึงต้องมีข้อแม้เงื่อนไขมีความพร้อมเสมอที่เจ้าของอำนาจจะถอนคืนอำนาจได้

จึงขอสรุปความได้ว่าประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้นอยู่บนรากฐานของ หลักการที่สำคัญ 4 ประการดังนี้

- 1) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นหลักการหรือประเด็นสำคัญของ ประชาธิปไตยเพื่อแสดงออกถึงอำนาจในการปกครองของประชาชนโดยแท้จริง ได้แก่ ประชาธิปไตยโดยตรงโดยปัจจุบันยังมีปรากฏอยู่ในบาง Canton ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือ ในแถบมลรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา (ที่เรียกกันว่า บริเวณนิวอิงแลนด์) มีการประชุมเมืองที่มีลักษณะเป็นแบบประชาธิปไตยโดยตรง และในปัจจุบันระบอบประชาธิปไตย ได้เปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ของสังคมการเมืองทำให้เป็นแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่ให้ ประชาชนแสดงออกถึงการเป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยใช้อำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระในการกำหนดตัว ผู้ปกครองและตัวแทนของตน โดยอำนาจที่ว่าไม่ได้มีแต่อำนาจในการแต่งตั้งตัวแทนของประชาชน

ไปทำหน้าที่ปกครองเท่านั้น หากแต่ยังรวมไปถึงอำนาจในการถอนถอนตัวแทนที่ประชาชนเห็นว่าไม่ได้ปกครองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมหรือตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของแต่ละประเทศด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติรับรองให้อำนาจของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อกันถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ประชาชนจึงเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงและใช้อำนาจโดยอ้อมผ่านองค์กรต่างๆ ของรัฐ ซึ่งโดยหลักการแล้วการใช้อำนาจของรัฐ ประกอบด้วย 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ⁹

(1) การใช้อำนาจโดยประชาชน ประชาชนสามารถใช้อำนาจรัฐได้โดยตรงในลักษณะที่สำคัญ คือ การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ การเลือกตั้งถือเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยการเลือกตั้งแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาส ให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกผู้แทนที่ตนคิดว่าเหมาะสมให้เข้าสู่ระบบการเมืองส่วนการออกเสียงประชามติ เป็นรูปแบบที่สำคัญของรูปแบบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง ที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมผ่านการใช้อำนาจรัฐโดยตรงโดยไม่มีผู้แทน

(2) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐ โดยทั่วไปการใช้อำนาจรัฐนั้น ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่องค์กรของรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรของรัฐ กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจรัฐผ่านรัฐสภา ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ใช้อำนาจตุลาการผ่านศาล ตามหลักการประชาธิปไตยองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งสะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่สำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตย

2) หลักสิทธิและเสรีภาพ เป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนต้องมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพ และมีการกำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออก ไม่ว่าจะเป็นด้านความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์โฆษณา การรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง และการเลือกตั้งการ

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักคำสอนว่าด้วยกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 22

ใช้สิทธิทางการเมือง ซึ่งความเสมอภาคทางกฎหมายที่บุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และการได้รับการปฏิบัติจากองค์กรแห่งกฎหมายเสมอกัน ในหลักการนี้ศาลจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยหลักสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ นี้ ยังก่อให้เกิดหลักความเสมอภาค (Equality) เป็นการเปิดโอกาสให้มนุษย์สามารถเข้าถึงทรัพยากร ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน บุคคลจะย่อมไม่ถึงถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางสังคมชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และความเป็นอยู่ฐานะทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การที่แต่ละคนมีสิทธิและหน้าที่ร่วมในกิจกรรมทางการเมืองโดยเสมอภาคกัน ในระบอบประชาธิปไตยถือว่าแต่ละคนมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้ปกครองหรือตัวแทนประชาชนเท่ากันตามหลักหนึ่งคนหนึ่งเสียง (one man one vote)

3) หลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ด้วยเหตุที่การปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การตัดสินใจใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวผู้ปกครอง การเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง หรือแม้แต่การตัดสินใจในบรรดาภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางเลือกภายใต้หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประสงค์ให้สอดคล้องหรือเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนส่วนมาก¹⁰ อย่างไรก็ตามหลักการเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) จะต้องได้รับการเคารพ หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยจึงไม่สามารถละเลยได้ในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเสียงข้างน้อยส่งผลต่อการกระทำหรือการบังคับใช้เสียงข้างมากเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่สำคัญคือ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการ

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 19

ชุมนุม และเมื่อฝ่ายเสียงข้างมากตัดสินใจไปในทิศทางใด ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ต้องยอมจะเคารพมติของเสียงข้างมาก¹¹

4) การปกครองในระบบผู้แทน ในระบอบประชาธิปไตยการเลือกตั้งถือเป็นกระบวนการเลือกผู้ที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คะแนนเสียงดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ที่จะได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเลือกตั้งจึงเป็นหลักการที่แสดงออกถึงเสียงข้างมากซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นที่ใช้ในการตัดสินใจในเรื่องราวต่าง ๆ ของสังคมการเมืองกับหลักการเสียงข้างน้อยซึ่งจะต้องได้รับการประกันในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ประกอบกับการเลือกตั้งยังเป็นเครื่องแสดงออกถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนซึ่งเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนด้วย¹²

2.1.2 รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เฮเลนา แคทท์¹³ ได้จำแนกประเภทรูปแบบของประชาธิปไตยผ่านงานวิชาการเรื่อง “Democracy in Practice” เพื่อให้เห็นความแตกต่างของประชาธิปไตยที่ดำรงอยู่ในระบบสากลโลก ซึ่งแบ่งประเภทของรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

2.1.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามากำหนดหรือตัดสินใจในบทบาทต่างๆ ของสังคม เช่น การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ที่ไม่ต้องผ่านตัวแทน เมื่อก้าวถึงรูปแบบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงจึงมีพัฒนาการทางประชาธิปไตยที่มีมา

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักคำสอนว่าด้วยกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 213-214

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักคำสอนว่าด้วยกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 214-215

¹³ Helena Catt, Democracy in Practice (Psychology Press, 1999), pp.13–18

ตั้งแต่สมัยกรุงเอเธนส์ในกรีกโบราณ ในสมัยนั้นกรุงเอเธนส์มีฐานะเป็นนครรัฐ (City State) คือมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง มีพื้นที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตร มีประชาชนประมาณ 40,000 คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเองแต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับฉลากหมุนเวียนกันประชุมโดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้เพียงว่า เป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส นอกจากนครรัฐเอเธนส์ โดยที่ประชุมพลเมืองนั้นจะสุ่มเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพของนครรัฐ การปกครองดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึง 200 ปี สืบเนื่องจากที่นครรัฐเอเธนส์มีประชาชนพลเมืองจำนวนไม่มาก นักรัฐศาสตร์จึงมักแสดงความเห็นกันว่าจำนวนประชากรที่ไม่มากจะช่วยลดปัญหาและความยากลำบากในการจัดการบริหารและกระบวนการในระบบประชาธิปไตยโดยตรงทำให้ประชาธิปไตยทางตรงในลักษณะตัวแบบเช่นนี้มีความเป็นไปได้ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าประชาธิปไตยทางตรงเกิดขึ้นได้ยากในรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่ประชาชนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง¹⁴ หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยทางตรงจึงอยู่ที่การเลือกตั้งที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนเองได้ ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นการที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ ตลอดจนการใช้อำนาจในการตัดสินพิจารณาคดี แทนที่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทนแล้วมอบอำนาจให้ไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย

2.1.2.2 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

เป็นระบอบการปกครองที่เน้นให้ประชาชนปรึกษาหารือกันในทุกแง่มุมในทางเลือกหรือปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ แล้วตกลงหรือตัดสินใจร่วมกันว่าจะเลือกหรือหาทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนั้นอย่างไร แนวคิดรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือความพยายามที่จะหวนกลับไปสู่รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง เนื่องจากเกิดปัญหาในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย การปล่อยให้ประชาธิปไตยที่ผ่านผู้แทนเพียงลำพังจึงไม่เพียงพอให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาจึงมี

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, ใน หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548) หน้า 13

ความจำเป็นให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา กำหนดทิศทางในการพัฒนาร่วมกัน

2.1.2.3. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

หรือประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตนเอง ซึ่งประชาชนได้มอบอำนาจอธิปไตยให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เช่น อาจแบ่งเป็นวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี 4 ปี หรือ 5 ปี เมื่อผู้แทนของประชาชนครบวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อหมุนเวียนเปลี่ยนให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกครั้ง ประชาธิปไตยแบบผู้แทนเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมที่มีพัฒนาการที่สลับซับซ้อนทั้งด้านบริบททางเศรษฐกิจ และสังคม ไม่ว่าจะเป็นจำนวนประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น สภาพเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงไม่สะดวกที่จะนำมาใช้ในการปกครอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาแทนตน จึงเหมาะสมสำหรับชุมชนหรือประเทศขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชากรมาก ปัญหาที่จะแก้ไขหรือเรื่องที่จะตัดสินใจก็มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน จึงจำเป็นต้องเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนทุกคน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า สาระสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยแบบมีผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรง จึงมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนประชาชน ซึ่งลักษณะสำคัญของการปกครองโดยทางผู้แทน คือ¹⁵

- 1) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน
- 2) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition)

¹⁵ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ 21 (กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทรัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543), หน้า 69

3) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น

4) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการหรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกคืนได้

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางผู้แทนกลับพบข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขาดความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายกับการเมือง จุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ ไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน เนื่องจากเห็นว่ามีผู้แทนซึ่งจะทำหน้าที่แทนตนอยู่แล้ว เมื่อขาดการติดตามและตรวจสอบจากประชาชน ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ปกครองและผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีแนวโน้มที่จะปกครองและบริหาร โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน จึงได้มีแนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมขึ้นมา กล่าวคือ ผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางผู้แทนขึ้นมาเพื่อแก้ไขความบกพร่องระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน

สำหรับรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทนการพิจารณาหลักเกณฑ์การใช้อำนาจ สามารถจำแนกออกเป็น

1) ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

เป็นระบบการปกครองที่มีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบ โดยรัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย ซึ่งอาจมีสภาเดียวหรือสองสภา กล่าวคือ สภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ส่วนสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) มาจากการเลือกตั้ง วุฒิสภา (สภาสูง) มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร รัฐสภามีหน้าที่เลือกบุคคลเข้าเป็นคณะรัฐมนตรี ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลต้องบริหารงาน

ภายใต้ความไว้วางใจของรัฐสภา ดังนั้น รัฐบาลจะมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพจึงต้องได้รับเสียงสนับสนุนพอควรจากรัฐสภาการปกครองระบอบรัฐสภาไม่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทั้งสองฝ่ายต่างคานอำนาจกันและกัน (Checks and Balances)¹⁶ กล่าวคือคณะรัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและรัฐสภามีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือหากรัฐบาลไม่ยอมผ่านกฎหมายสำคัญของรัฐบาล อันส่งผลให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดการบริหารงานลง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็สามารถใช้มาตรการควบคุมรัฐสภาได้โดยการยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนทำการเลือกผู้แทนเข้ามาใหม่การปกครอง

(1) ลักษณะสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา

หลักการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary Government)

เป็นกรณีที่ยึดถือหลักการแห่งความเสมอภาคระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารต้องเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีอำนาจมากเกินไปไม่ได้ โดยต้องถูกตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจได้ เมื่อฝ่ายบริหารแต่งตั้งขึ้นจากรัฐสภาเพื่อมาบริหารประเทศอันถือว่าการได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาตำแหน่งประมุขของประเทศแยกออกจากตำแหน่งบริหาร ประมุขของประเทศมีหน้าที่เป็นเพียงประมุขในเชิงสัญลักษณ์เพียงอย่างเดียว ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ โดยประมุขของรัฐจะมาจากการสืบเชื้อสายตามราชวงศ์ของระบอบกษัตริย์ ซึ่งประมุขของรัฐจะทำหน้าที่เป็นประธานในด้านพิธีการ เป็นผู้รับรองทูตต่างประเทศ หรือลงนามในกฎหมาย เพราะฉะนั้นฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภามีอำนาจสูงสุด จากการที่รัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักการนี้แล้วรัฐสภาจึงมีอำนาจสูงสุด¹⁷ จึงมีคำกล่าวกันในประเทศอังกฤษว่า รัฐสภาของอังกฤษเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในประเทศ ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐสภาเป็นสถาบันที่มาจาก

¹⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 15

¹⁷ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 122

ประชาชนอย่างแท้จริง รัฐสภานอกจากจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติแล้ว ยังเป็นผู้ควบคุมองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารคือคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารจะต้องบริหารประเทศโดยความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภาที่มีอำนาจที่จะไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ เพราะรัฐสภาจะเป็นผู้เลือกรัฐบาลขึ้นมาทำหน้าที่บริหาร เมื่อถึงเวลาที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องออกจากตำแหน่ง แต่ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็มีสิทธิที่จะยุบสภาได้ การดำเนินงานของฝ่ายบริหารต้องอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) เพื่อป้องกันมิให้มีการปกครองแบบอำนาจรวมอยู่ที่บุคคลเดียว¹⁸

(2) อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรที่ถูกพัฒนาขึ้นมาจากการเป็นผู้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและถวายคำแนะนำให้กับพระมหากษัตริย์ในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการออกกฎหมายต่าง ๆ ปัจจุบันสภาพของสังคมการเมืองเปลี่ยนแปลงไป รัฐสภาจึงถูกพัฒนาขึ้นมาให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญสองประการใหญ่ คือการทำหน้าที่ออกกฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย และการควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานภายในขอบเขตของกฎหมายและเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐนั้น ถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐสภาอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้¹⁹

1. การตรากฎหมาย รัฐสภาเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมเรียกว่าสมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ดำเนินการประชุมภายในขอบเขตและวิธีการที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติหรือด้านการตรากฎหมายไว้หลายประการ อาทิ การพิจารณาพระราชบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภานอกจากมี

¹⁸ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555), หน้า 28

¹⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 30

บทบาทในการตรากฎหมายแล้วยังมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารได้ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างต้องถูกตรวจสอบควบคุมซึ่งกัน และกันได้

อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบบรัฐสภาไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเทศที่รัฐสภาอ่อนแอ มีการขัดแย้งของชนในชาติอย่างลึกซึ้งและมีพรรค การเมืองมาก แต่ไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภา นอกจากนั้นถ้าพรรคไม่มีวินัยที่เข้มแข็ง สมาชิกพรรคไม่มีความรับผิดชอบ ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของพรรคอย่างเคร่งครัด

2) ระบบประธานาธิบดี (Presidential system)

การปกครองในระบบประธานาธิบดี (presidential system) ซึ่งเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในปีค.ศ. 1789 โดยการจัดทำ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังการประกาศเอกราช เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 แต่ละมลรัฐก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้มีการวางโครงสร้างรัฐธรรมนูญจากประสบการณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างที่อยู่ภายใต้ การปกครองของประเทศอังกฤษ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นด้วยคำว่า “We the People of the United State ... do ordain and establish this Constitution.” โดยที่สมาชิก สภาองเกรส สมาชิกวุฒิสภา ประธานาธิบดี และคณะลูกขุนจะได้รับอำนาจมาจากประชาชน ดังคำประกาศ ปีค.ศ. 1787 ของ James Wilson of Pennsylvania²⁰ ซึ่งมีการแยกอำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการอย่างชัดเจน และมีอิสระในการทำงาน โดยผู้นำประเทศที่ใช้การ

²⁰ in our governments, the supreme, absolute, and uncontrollable power remains in the people. As our constitutions are superior to our legislatures, so the people are superior to our constitution ... In giving a definition of what I meant by a democracy ... I termed it, that government in which the people retain the supreme power. Birch, Anthony H. The Concepts and Theories of Modern Democracy (London: Routledge, 2007), p.75

ปกครองรูปแบบนี้ จะทำหน้าที่เป็นทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงเป็นทั้งประมุขของประเทศและฝ่ายบริหารในคนเดียวกัน โดยทำหน้าที่ยับยั้งถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) กันและกันเพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต แต่ประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาได้ รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ ประเทศที่ใช้การปกครองรูปแบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา อูรุกวัย บราซิล เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญ คือ

(1) หลักการแบ่งแย่งอำนาจ (Separation of Power) แบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจมีองค์กรผู้รับผิดชอบแบ่งแยกออกจากกันอย่างค่อนข้างเคร่งครัด ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่ว่าด้วยการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจสูงสุด เพื่อป้องกันการรวมอำนาจสูงสุดไว้ที่องค์กรๆ เดียวหรือบุคคลเดียว อันจะนำมาซึ่งการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือน และจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(2) ประมุขของประเทศเป็นบุคคลคนเดียวกับกับหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ประธานาธิบดี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งจนครบวาระ รัฐมนตรีถูกตั้งขึ้นตามความประสงค์ของประธานาธิบดี ทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยเหลือหรือเลขานุการของประธานาธิบดีในกิจการต่างๆ ประธานาธิบดีจะไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติคณะรัฐมนตรีและไม่มีความรับผิดชอบร่วมกัน ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ โดยบริหารงานตามวาระและไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา

(3) ฝ่ายบริหารเป็นอิสระต่อการควบคุมต่อรัฐสภา เนื่องจากรูปแบบการปกครองนี้มีลักษณะของการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น รัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลในลักษณะที่เป็น การตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และรัฐสภาบังคับรัฐบาลให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระไม่ได้ และรัฐบาลไม่มีสิทธิยุบสภา

3. ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (semi-parliamentary system /semi-presidential system)

การปกครองระบอบกึ่งประธานาธิบดีมีประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่แบบ โดยเป็นการรวมหลักการสำคัญของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน เพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารมากขึ้นกว่าระบบรัฐสภาซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ

(1) ประมุขของรัฐมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยไม่ผ่านทางรัฐสภา

(2) ประมุขของรัฐมีอำนาจในการยุบสภาตัวแทนราษฎรโดยไม่ต้องมีรัฐมนตรีลงนามกำกับ

(3) ประมุขของรัฐมีอำนาจในการตั้งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี

(4) ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะบริหารงานต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

(5) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งได้ โดยการเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

(6) ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี

ตัวอย่างของประเทศที่ปกครองระบอบดังกล่าวนี้คือ ฝรั่งเศส อียิปต์ เป็นต้น และในรูปแบบการปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐจะมีอำนาจมากกว่าประธานาธิบดี ในระบอบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ได้ช่วยสร้างเสถียรภาพและอำนาจให้แก่รัฐบาลในการที่จะบริหารและปกครองประเทศ

ตารางที่ 1 แสดงรูปแบบของประชาธิปไตย (models of democracy) ²¹

รูปแบบ (model)	ลักษณะ (Description)
<p>ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)</p>	<p>บุคคลจะแสดงความคิดเห็นของตนออกมาได้โดยตรง เช่น สมาชิกของสโมสรสโนว์สโนว์นโยบายอันเป็นประโยชน์แก่ตน การลงประชามติในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ หรือประเทศอิตาลี</p>
<p>ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)</p>	<p>บุคคลต่างมีส่วนร่วมในการถกเถียงแสดงความคิดเห็นแล้วทำความตกลงกันเพื่อนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจแก้ไขปัญหาของคนส่วนใหญ่ เช่น กลุ่มเพื่อนร่วมงานการประชุมของกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ (Green Party)</p>
<p>ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy)</p>	<p>เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาหรือตัดสินใจในกระบวนการทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ หรือโดยส่วนรวม</p>

²¹ Helena Catt, Democracy in Practice (Psychology Press, 1999), pp.13,16

2.2 แนวคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยเพื่อใช้ในการจำกัดอำนาจของรัฐ (Limited Government) มิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบควบคุมให้การใช้อำนาจอยู่ภายใต้ที่กฎหมายกำหนด

2.2.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ

คำว่า "นิติรัฐ" เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า "Rechtsstaat" ซึ่งคำว่า "Rechtsstaat" นี้มาจากคำสองคำที่ประกอบขึ้นคือคำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (โดยคำนี้ในภาษาเยอรมันสามารถหมายถึง สิทธิ ได้ด้วย) ส่วนอีกคำหนึ่งคือ Staat ซึ่งแปลว่า รัฐ แต่เนื่องจากปัญหาของการแปลความหมายของสองคำนี้เมื่อรวมกันแล้วเป็นศัพท์ทางนิติศาสตร์ ในระบบกฎหมายเยอรมันยากที่จะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ได้ตรงกับคำในภาษาเดิม จึงมีความพยายามแปลคำว่า Rechtsstaat เช่นกันแม้ว่าความหมายอาจไม่สมบูรณ์ เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษแปลว่า rule of law หรือ state-under-law ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état de droit หรือแม้แต่สหรัฐอเมริกาก็ได้ใช้คำว่า due-process-of-clause ซึ่งเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนคล้ายคลึงกับ Rechtsstaat อย่างไรก็ตามความหมายที่สำคัญของหลักการนี้คือ กฎหมายต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายและบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับกฎหมาย²²

นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส การ์เรว์ เดอ มาลแบร์ (Carre de Malberg) ได้อธิบายความหมายของหลักนิติรัฐไว้อย่างชัดเจน คือ

²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 144

“นิติรัฐ เป็นหลักการที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน อันหมายถึงการที่รัฐยอมตนเองที่จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมที่จะผูกพันการกระทำใดๆ ของตนเองกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งส่วนหนึ่งได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเอาไว้ อีกส่วนหนึ่งได้บัญญัติเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ เอาไว้เป็นการล่วงหน้า เกี่ยวกับวิธีการที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย”²³

นอกจากนี้ได้มีนักวิชาการในประเทศไทยหลายท่านได้อธิบายหลักนิติรัฐไว้ว่า

1) รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายว่า นิติรัฐเป็นรัฐซึ่งรับรองและให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกของตนได้ตามที่แต่ละคนเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมีค่าสูงสุด²⁴

2) รองศาสตราจารย์ ดร.โกศิน พลกุล ได้อธิบายว่า นิติรัฐเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้อยู่ใต้ปกครองที่จะฟ้องศาลเพื่อขอให้ยกเลิก แก้ไขหรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางการปกครองที่ละเมิดสิทธิของผู้ได้ปกครอง²⁵

3) ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า ทฤษฎีนิติรัฐ เป็นรัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและอยู่ในฐานะที่เห็นว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมควรใจได้ กฎหมายมหาชนให้

²³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, การสร้างกระบวนการเรียนรู้หลักนิติรัฐในระดับองค์กรและระดับบุคคล อ่างใน นิติรัฐและพลเมือง : ทางออกประเทศไทย : รายงานการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2553), หน้า 180

²⁴ สมยศ เชื้อไทย, หลักนิติรัฐ ใน หนังสือรวมบทความนิติรัฐ นิติธรรม (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า133

²⁵ โกศิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 86-87.

อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เห็นว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้²⁶

4) รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า นิติรัฐเป็นคำที่ใช้เรียกรัฐหรือระบบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรมโดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และประการที่สองจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ²⁷

กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐ เป็นแนวคิดพื้นฐานในการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยรัฐจะต้องผูกพันกับตัวบทกฎหมายเพื่อไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจและใช้อำนาจในทางที่มิชอบ (Abuse of Powers) จนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงส่งผลให้รัฐต้องประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.2.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ศึกษาและแบ่งองค์ประกอบของหลักนิติรัฐออกเป็นสองส่วนคือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา²⁸

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 48-55

²⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 144

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 143-181

องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ คือ การที่รัฐนั้นผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดอำนาจของรัฐลง โดยหลักนิติรัฐในทางรูปแบบประกอบด้วยหลักย่อย ๆ ที่สำคัญได้แก่

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการนี้มีความมุ่งหมายที่จะแบ่งแยกการใช้ อำนาจของรัฐโดยกระจายอำนาจของรัฐให้กับองค์กรของรัฐหลายๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อที่จะไม่ให้มีองค์กรใดองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจรัฐและมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งจะส่งผลให้ เกิดการคานและดุลอำนาจระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่างๆ และจะช่วยให้ประกันสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนเป็นไปได้อย่างขึ้น นอกจากนี้การแบ่งแยกอำนาจรัฐยังช่วยส่งเสริมการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้บุคคลต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ อำนาจรัฐผ่านองค์กรต่างๆ และยังช่วยให้เกิดความเชี่ยวชาญในภารกิจแต่ละด้าน

2) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและตุลาการ หลักการนี้ เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครอง (ฝ่ายปกครอง) และฝ่ายตุลาการปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจโดยผูกพันอยู่กับกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้คือ รัฐธรรมนูญ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีลำดับ ต่ำกว่า คือ กฎหมายลำดับรอง และรวมไปถึงกฎหมายจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป

3) หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิในทางศาล เป็นหลักที่ให้สิทธิพลเมือง ในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ในกรณีที่องค์กรของรัฐนั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และ การใช้อำนาจที่มิชอบด้วยกฎหมายนั้นส่งผลกระทบต่อพลเมืองในทางเสียหาย ทั้งนี้พลเมืองจะ ได้รับการประกันและคุ้มครองสิทธิผ่านทางศาลปกครอง ศาลยุติธรรมหรือแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญ

4) หลักความเป็นอิสระของตุลาการ ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องปลอดจาก การแทรกแซงในการพิจารณาคดีไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เช่น องค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็น พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐจะเข้ามาแทรกแซง หรือสั่งการในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการไม่ได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การปลอดจาก การแทรกแซงของผู้พิพากษาและตุลาการจะสามารถทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการพิจารณา

พิพากษาคดีอย่างไรก็ได้ ทั้งนี้ ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องพิจารณาคดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความและจะต้องออกเสียงลงมติวินิจฉัยในทุกประเด็นแห่งคดีด้วย

องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ นอกจากการผูกพันตามกฎหมายต่อการกระทำต่าง ๆ ของรัฐแล้ว หลักนิติรัฐในทางเนื้อหาได้กำหนดให้รัฐธรรมนูญต้องกำหนดถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและถือว่าบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นเป็นกฎหมายโดยตรงด้วย และการใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปอย่างพอสมควรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างชอบธรรม นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นต้องมีความชัดเจนและแน่นอน บุคคลทั่วไปสามารถรับรู้และเข้าใจได้

1) หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานถือเป็นหลักที่มีความสำคัญในหลักของนิติรัฐ การใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิพากษาพิพากษาคดีต่างๆ ทั้งหมดล้วนจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง เช่น สิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยรัฐจะไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ การตรากฎหมายที่เข้ามาล่วงล้ำดินแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งตรากฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุเพื่อที่จะควบคุมไม่ให้ฝ่ายรัฐมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจและกระทำเท่าที่จำเป็น และเมื่อมีการตรากฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องไม่กระทบกับสาระสำคัญในสิทธิและเสรีภาพได้ หลักการดังกล่าวคือ หลักการคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ นอกจากนี้การออกกฎหมายที่กระทบสิทธิและเสรีภาพจะต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปและไม่บังคับใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่ง บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ หลักการนี้เรียกว่า หลักการมีผลบังคับใช้ทั่วไปของกฎหมายและหลักการห้ามตรากฎหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและเฉพาะบุคคล

2) หลักการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ ในการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องยึดหลักความชัดเจนแน่นอน และการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมี

ความชัดเจนและแน่นอน เช่น การตรากฎหมายที่กำหนดโทษในทางอาญา กฎหมายนั้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนว่าหากกระทำแบบใดแล้วจะถูกลงโทษอาญา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า "ไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน" อีกประเด็นที่สำคัญของหลักนิติรัฐคือ ห้ามมีการตรากฎหมายย้อนหลังหรือสั่งการย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล ซึ่งหลักการนี้จะถูกใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นในกฎหมายอาญา คือ "ไม่มีความผิดและไม่มีโทษหากไม่มีกฎหมายบัญญัติความผิดและโทษไว้ล่วงหน้า" เว้นแต่กรณีที่จำเป็นเพื่อความยุติธรรมและเป็นประโยชน์กับสาธารณชนแต่ต้องดำเนินการภายใต้หลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย

2.2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) เป็นหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ กล่าวคือ เป็นการแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้มีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจทั้งสามให้ต่างองค์กรกัน และผู้ใช้ต่างเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นตรวจสอบการใช้อำนาจและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การใช้อำนาจย่อมอาจจะเกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบหรือนำไปสู่การใช้อำนาจในรูปแบบเผด็จการได้ ดังนั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยจึงมีสาระสำคัญของแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือองค์กรเดียวผูกขาดอำนาจไว้ โดยไม่มีองค์กรใดตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ

นักปรัชญาคนสำคัญที่กล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจ คือ มงเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือเรื่อง เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) เล่ม 11 บทที่ 6 ในแง่ของความคิดที่ว่า "ไม่ควรไว้วางใจผู้มีอำนาจเนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ว่า มนุษย์ทุกคนมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ไปในทางที่ผิด และจะใช้มันไปจนสุดขอบเขตที่ตนจะใช้ได้ ด้วยเหตุนี้แม้แต่สิ่งดีงามทั้งหลายก็ยังจำเป็นต้องมีขอบเขตของมันเช่นกัน และการป้องกันที่จะมิให้มีการใช้อำนาจในทางที่ผิดจึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบ โดยให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง วิธีการนี้เป็นการใช้อำนาจต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานและยับยั้งซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสำหรับสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนขึ้นได้จริง²⁹ และในหนังสือตอนที่กล่าวถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ มงเตสกีเยอได้กล่าวไว้ว่า ทุกประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่าง กล่าวคือ 1) อำนาจนิติบัญญัติ 2) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน อันได้แก่ อำนาจที่พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพ หรือประกาศสงคราม ส่งหรือรับทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือป้องกันมิให้มีการรุกราน 3) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นอำนาจที่จะพิพากษาคดี ซึ่งต่อมาแนวความคิดนี้จึงเป็นที่นิยมในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส และปฏิญาณสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสซึ่งสมัชชาแห่งชาติได้ลงมติ ก็ได้พูดถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิและไม่มี การแบ่งแยกอำนาจโดยชัดแจ้ง สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ”³⁰

การที่มงเตสกีเยอเห็นว่า ทุกประเทศจะต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจก็เพราะว่าเป็นธรรมชาติ เมื่อบุคคลมีอำนาจ บุคคลจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ๆ ฉะนั้นจึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจหนึ่ง (Le pouvoir arrete le pouvoir) บุคคลจึงมีเสรีภาพได้ ทั้งนี้เพราะถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน บุคคล จะไม่มีเสรีภาพเพราะเป็นที่น่าหวงเกรงว่าบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียวนั้นจะออกกฎหมายกดขี่ และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและอำนาจบริหารบุคคลจะไม่มีเสรีภาพเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจตุลาการมาร่วมเป็นอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของบุคคล จะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจทั้งสองนี้เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมาร่วมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจในการบังคับราษฎรได้เต็มที่³¹ ดังนั้น มงเตสกีเยอ จึงเห็นว่าจะต้องไม่ให้อำนาจต่าง ๆ ขึ้นอยู่ต่อกัน คือให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้เป็นอิสระจากกัน

²⁹ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 62

³⁰ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาตรา 16

³¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 146-147

โดยหลักการและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มิใช่อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการกลไกหรือมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการใช้อำนาจในแต่ละองค์กร

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถแบ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 2 รูปแบบ³² ได้แก่

การแบ่งแยกอำนาจเชิงรูปแบบ (Formal Separation of Powers) ซึ่งพิจารณาตามองค์กรที่ใช้อำนาจ ได้แก่

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ ใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย
- 2) อำนาจบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล
- 3) อำนาจตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมและตัดสินคดีข้อพิพาท

อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกอำนาจเชิงรูปแบบมักเกิดปัญหาเพราะเกิดการแทรกแซง (Intervention) การใช้อำนาจจากองค์กรอื่น เช่น อำนาจตุลาการเข้าไปมีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานในรัฐสภา หรือแม้แตรัฐสภาเข้าไปมีบทบาทเหนืออำนาจฝ่ายบริหาร การแบ่งแยกอำนาจเชิงรูปแบบนี้จะไม่เคร่งครัดในลักษณะของอำนาจที่ใช้

การแบ่งแยกอำนาจตามเนื้อหา (Substantive Separation of Powers) ซึ่งพิจารณาจากลักษณะอำนาจขององค์กรที่ใช้ ได้แก่

³² พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 47

1) อำนาจทางการเมือง (Political Power) ซึ่งใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ รัฐสภาและฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่ยินยอมให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจแทนตัวเอง

2) อำนาจทางกฎหมาย (Legal Power) ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ โดยเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาคดีหรือตัดสินข้อพิพาท ซึ่งการใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นการใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจ ซึ่งองค์กรตุลาการไม่สามารถใช้อำนาจนอกเหนือจากกฎหมายบัญญัติไว้ได้

การแบ่งแยกอำนาจในเชิงเนื้อหา มีลักษณะการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัดซึ่ง “อำนาจทางการเมือง” ไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยอำนาจทางกฎหมายได้ซึ่งเป็นหลักการแบ่งแยกการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองออกจากการตรวจสอบการใช้อำนาจทางกฎหมาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดพื้นฐานในการวางกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการถดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดเจนว่าการแบ่งแยกอำนาจของรัฐจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันละกันและทำให้เกิดความสมดุลระหว่างไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายในอำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งหลักการสำคัญของนิติรัฐจะปรากฏเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร) และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของกรกระทำองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ (อำนาจตุลาการ) รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน³³ โดยหลักการและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกันเสมอไป อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือจะต้องมี

³³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 22-24

มาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กรที่ใช้ หรือ มีการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) ระหว่างกันและถือว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของ การแบ่งแยกอำนาจ

ถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการใช้อำนาจ บริบททางประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครองมักจะเป็นเครื่องมือเตือนใจเสมอว่า "บุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐนั้นมักจะทำให้อำนาจเกินเลยกว่ากฎหมายกำหนดเสมอ" การใช้อำนาจหนึ่งเพื่อหยุดอีกอำนาจหนึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อการแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนาหลักนิติรัฐ

2.3 แนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระบบรัฐสภา

การปกครองระบบรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่แพร่หลายที่สุดในบรรดาการปกครองตามระบบรัฐธรรนูญที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งพัฒนามาตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ จนเกิดเป็นรูปแบบที่มีลักษณะสำคัญที่เป็นระบบรัฐสภาขึ้น โดยมีโครงสร้างปกครองของฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารอย่างใกล้ชิดและเป็นไปอย่างแน่นแฟ้น³⁴ ประเทศอังกฤษถือเป็นต้นแบบของรูปแบบรัฐบาลระบบรัฐสภาซึ่งมีวิวัฒนาการจากระบบรัฐสภาในสมัยการปกครองที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ซึ่งเป็นผลมาจากการการชั่งชั่งอำนาจระหว่างกษัตริย์กับสภาในประเทศอังกฤษ รัฐสภาในประเทศอังกฤษในสมัยนั้นถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยที่พระมหากษัตริย์ยังคงอำนาจเด็ดขาดอยู่ โดยสภาเป็นที่รวมกันของชนชั้นต่าง ๆ ที่เปิดโอกาสให้คนธรรมดาที่เป็นสามัญชนเข้าไปนั่งในรัฐสภา ดังนั้นรัฐสภาจึงเป็นสถาบันทางการเมืองเพียงแห่งเดียวที่คนธรรมดาจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ รัฐสภาจึงเป็นสถาบันของประชาชนโดยได้มีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจของกษัตริย์รวมทั้งการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

³⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า37-40

แนวคิดหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Checks and Balances) เป็นหลักการที่อธิบายถึงลักษณะความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่าง 3 องค์การ กล่าวคือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร อำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ และอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยกำหนดกลไกของการถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์การไว้ตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงความถูกต้องและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

2.3.1 การถ่วงดุลและคานอำนาจนิติบัญญัติ³⁵ การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติมีขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบไม่ให้องค์กรรัฐสภาซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติสามารถกระทำได้สองวิธี คือ การถ่วงดุลโดยองค์กรฝ่ายบริหาร และการถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยตนเอง

กรณีการถ่วงดุลโดยฝ่ายบริหาร

1) การใช้อำนาจยุบสภาของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี มีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดวาระก่อนกำหนดและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ประกอบกับการใช้อำนาจยุบสภามีผลให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากตำแหน่งในคณะรัฐบาลไปด้วย

2) ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ วิจารณ์นี้เป็นการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายและสามารถแสดงความประสงค์ของฝ่ายบริหารได้ว่าต้องการกฎหมายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะหรือสะท้อนมติมหาชนอย่างแท้จริง

3) อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาดหรือการยับยั้งร่างกฎหมายโดยถ่วงเวลาให้ล่าช้าเพราะเป็นการทำให้องค์กรนิติบัญญัติมีกระบวนการตรากฎหมายที่ช้าลง เพื่อเป็นการควบคุมและตรวจสอบการออกกฎหมายที่

³⁵ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 87

ขาดความรอบคอบและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญหรือเพียงเพราะเป็นไปตามกระแสกดดันของกลุ่มสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงเท่านั้น หรือในระหว่างที่ร่างกฎหมายถูกยับยั้งย่อมมีโอกาสได้ยังทราบสาธารณมติเกี่ยวกับกฎหมายนั้นได้

กรณีการถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

เป็นกรณีที่มีการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาด้วยตนเองโดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยที่รัฐธรรมนูญบางประเทศกำหนดว่ากฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเห็นชอบให้ใช้เป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นนี้ได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่างกฎหมายเสร็จแล้วต้องส่งร่างกฎหมายที่ผ่านการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรไปยังให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือแก้ไข รวมทั้งยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้³⁶

2.3.2 การถ่วงดุลและคานอำนาจบริหาร

ฝ่ายบริหารเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

- 1) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2) คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็น เพื่อเป็นการได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัตีก่อนทำหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้

³⁶ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 87

3) การตั้งกระทู้ถาม (Question) เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล ถือว่าเป็นกลไกและวิธีการควบคุมที่มีระดับมาตรการที่ไม่รุนแรง นอกจากนี้ ยังเป็นกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการติดต่อและเชื่อมโยงกันอยู่ตลอดระยะเวลาที่มีการประชุมสภา

4) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอเมื่อเห็นว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรีมีพฤติกรรมไปในทางทุจริต สมาชิกสภาสามารถใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ประชาชนหรือพบว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบริหารงานไม่เหมาะสม ทั้งนี้วุฒิสภามีสิทธิใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่ไม่เป็นการลงมติได้ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยทั้งสองวิธีการจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน³⁷ กล่าวคือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นมาตรการที่มีระดับความรุนแรงมากที่สุด เพราะเป็นนำไปสู่การลงมติว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นให้สมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่

5) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณตามใจชอบ ประกอบกับยังมีองค์กรอื่น การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ รวมถึงมีอำนาจสั่งการในการใช้ดุลยพินิจในการรับรองหรือตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ภายในขอบเขตของอำนาจขององค์กรนั้นด้วย อาทิ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถ

³⁷ วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 262

ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารให้ไปโดยถูกต้อง แล้วรายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบ

2.3.3 การถ่วงดุลและคานอำนาจฝ่ายตุลาการ³⁸

ถึงแม้ว่าฝ่ายตุลาการมีอิสระในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหารในทางกฎหมายอาญาหรือทางกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ตามระบบศาลซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิดอันอยู่ในเขตอำนาจศาลนั้นนั้น อาจเป็นศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ตามแต่กรณี ขณะเดียวกันการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการอาจมีการใช้อำนาจมากเกินไปได้ จึงต้องมีระบบการถ่วงดุลอำนาจตุลาการ ดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งศาลและอำนาจของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งหมายความว่าต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควรว่าจะมีศาลใดบ้างและศาลนั้น ๆ ควรมีขอบอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพียงใด

2) ให้มีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งมีผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ได้

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการได้รับความน่าเชื่อถืออย่างมากเพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีการประกันความอิสระของผู้พิพากษานอกจากนี้ องค์กรตุลาการยังมีวิธีการพิจารณาเพื่อการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันองค์กรตุลาการมีความพยายามในการเข้ามาแทรกแซงพิจารณาคดีทางการเมืองในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตการควบคุมและตรวจสอบขององค์กรตุลาการทำให้ประเทศไทยประสบกับปัญหาดังกล่าวซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า 268

กล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักการถ่วงดุลและคานอำนาจเป็นแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ เพื่อให้เกิดความสมดุล อันส่งผลให้การปกครองภายในรัฐสามารถดำเนินไปได้อย่างเหมาะสมและเพื่อคุ้มครองประกันสิทธิของประชาชนเป็นที่ตั้ง ให้“เป็นไปตามหลักการนิติรัฐ” นอกจากนี้ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบและควบคุมองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ทั้งรัฐบาลตลอดจนรัฐสภาได้ โดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของประเทศเพื่อให้ปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชน อย่างไรก็ตาม การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจของยังอีกมีวิธีการหนึ่ง คือ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

2.4 แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้มีพฤติการณ์ในการกระทำผิดต่อหน้าที่ หรือใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ “ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงถูกนำมาปรับใช้ในบริบทของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันออกไป แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษซึ่งปกครองในระบบรัฐสภาถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำไปปรับใช้ทำให้แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบประธานาธิบดี รวมถึงประเทศไทยมีแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา

2.4.1 ความหมายและความเป็นมาของแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ³⁹ ได้ให้ความหมายของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ว่า เป็นวิธีการหนึ่ง ที่ใช้ตรวจสอบการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศ เป็นกระบวนการกล่าวหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด หรือบางกรณีใช้กล่าวหาประชาชนที่ร่วมทำผิดกับเจ้าหน้าที่ (Private citizens) เดิมนี้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ขยายแนวความคิดกว้างขวางขึ้น

วิธีการถอดถอนจากตำแหน่ง เริ่มตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ เรียกว่า “eisangelia” ซึ่งต่อมาในยุคกลาง รัฐสภาอังกฤษได้นำกระบวนการดังกล่าวมาปรับใช้ และมีการพัฒนามาอย่างยาวนานกว่า 400 ปี ระบบถอดถอนออกจากตำแหน่งของอังกฤษเป็นกฎหมายที่เกดจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน โดยมีจุดเริ่มต้นจากยุคกลางในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ใน ค.ศ. 1376 เนื่องจากในสมัยก่อนพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในการปกครองพร้อมทั้งแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่ขึ้นอยู่กับกษัตริย์เท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจแก่รัฐสภาจนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น รัฐสภาโดยสภาสามัญใช้อำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนางเพื่อพิจารณาโทษ และเมื่อสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วได้มีการพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดออกจากตำแหน่งหน้าที่และตัดผลประโยชน์ที่จะได้รับด้วย แต่กรณีดังกล่าวมีการอภัยโทษจากกษัตริย์ได้ วิธีการนี้เรียกว่าการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 32

การต่อสู้ของรัฐสภากับกษัตริย์นั้นเป็นการต่อสู้เพื่อที่จะลดทอนอำนาจของกษัตริย์โดยถอดถอนรัฐมนตรี ผู้ซึ่งถือฤกษ์อำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์ (กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี) โดยทั่วไปรัฐสภาจะทำการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับคดีใด ก็ต่อเมื่อรัฐสภาเห็นว่า การกระทำของรัฐมนตรีคนนั้นของกษัตริย์มีพฤติกรรมที่ทำลายระบบรัฐสภา

ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นั้นได้นำมาใช้เป็นอย่างมากในช่วงปี ค.ศ. 1603- ค.ศ. 1625 สมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 (James I) และระหว่างปี ค.ศ. 1628-ค.ศ. 1648 สมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 (Charles I) โดยรัฐสภาได้มีการกล่าวหาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งมากถึง 100 กว่าครั้ง ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นยุคที่กษัตริย์กับรัฐสภาที่มีความขัดแย้งกันมาก ส่วนในช่วงปี ค.ศ. 1649 - ค.ศ. 1660 สมัยเครือจักรภพ (The Commonwealth) ซึ่งเป็นยุคที่เกิดขึ้นหลังการการต่อสู้ระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์ถึงจุดแตกหัก เมื่อพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ขัดแย้งกับรัฐสภาจนเกิดสงครามกลางเมืองระหว่างกษัตริย์กับสภาขึ้น โดยมี โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) เป็นผู้นำฝ่ายรัฐสภาในปี ค.ศ. 1649 เกิดเหตุการณ์ที่รัฐสภาสามารถควบคุมพระเจ้าชาร์ลส์ได้ และดำเนินคดีฐานขบถต่อประเทศ ซึ่งศาลได้พิพากษาให้สำเร็จโทษเสียในปีนั้นและครอมเวลล์ ผู้นำของรัฐสภาตั้งตัวเองเป็นผู้พิทักษ์ (Protector) โดยกำหนดรูปแบบการปกครองเป็นเครือจักรภพ และยกเลิกระบบกษัตริย์ในที่สุด จึงส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์หยุดการดำเนินการไปตลอดช่วงเครือจักรภพและไม่ปรากฏว่ามีได้การกล่าวหาเพื่อถอดถอนแต่อย่างใด⁴⁰

หลังจากครอมเวลล์ถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1658 บุตรชายผู้หนึ่งของครอมเวลล์ได้สืบทอดตำแหน่งผู้พิทักษ์ต่อ แต่หลังจากนั้นไม่นานไอริสพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 กลับมามีอำนาจรุ่งเรืองซึ่งสามารถกู้บัลลังก์กลับคืน และในช่วง ค.ศ. 1660-1685 ได้สถาปนาเป็นพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้กลับมามีบทบาทในการ

⁴⁰ ณวัฒน์ ศรีปัดดา, ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 32-34

กล่าวหา รัฐมนตรีในรัฐสภามากขึ้น⁴¹ แต่ภายหลังจากสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 รัฐสภาอังกฤษใช้วิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองน้อยครั้งมาก เนื่องจากษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐสภา กล่าวคือ พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 (William III) ได้ลงนามในร่างแถลงสิทธิประชาชน (Bill Of Rights) มีผลให้ผูกพันพระองค์ว่าจะไม่ทำการใดล่วงสิทธิประชาชนและสมาชิกรัฐสภา เช่น กรณีพระเจ้าชาร์ลส์ อีกทั้งประเทศอังกฤษมีการพัฒนาระบบความรับผิดชอบของรัฐมนตรีขึ้นมาแทนวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ทำให้ความสำคัญของการกล่าวหาเพื่อถอดถอนลดลงจน การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งถูกใช้ครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 1806 เป็นคดี Lord Melville แม้ปัจจุบันจะไม่ปรากฏว่ามีการบังคับใช้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการยกเลิกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในปี ค.ศ. 1795 ซึ่งเป็นการถอดถอน Warren Hastings เป็นแรงบันดาลใจให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติระบบการควบคุมและตรวจสอบโดยวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้เป็นกลไกที่ใช้จนถึงปัจจุบัน⁴²

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มีต้นกำเนิดจากประเทศอังกฤษ แต่เนื่องด้วยระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมีกลไกภายในอื่น ๆ เพื่อควบคุมและการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่ได้ใช้ในปัจจุบัน ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงมีความสำคัญและมี

⁴¹ Peter W. Rodino, High Crimes and Misdemeanors: Selected Materials on Impeachment (New York: Funk & Wagnalls, 1973), pp.4-5

⁴² The Guardian, Impeachment, [http://www.guardian.co.uk/Guardian Unlimited Special reports Frequently asked questions.htm](http://www.guardian.co.uk/Guardian%20Unlimited/Special%20reports/Frequently%20asked%20questions.htm)

เจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด “ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ออกจากตำแหน่ง⁴³

2.4.2 ที่มาและเหตุผลการนำระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ (Impeachment)

แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ต้นแบบจากประเทศอังกฤษ ซึ่งหากแต่หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้พัฒนาหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง มาปรับใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) ได้รับเอาแนวคิดของการบังคับใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง มาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีที่มาจากความต้องการควบคุมอำนาจของกษัตริย์โดยรัฐสภา แม้ว่าหลักการและกระบวนการของการถอดถอนออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกาจะแตกต่างจากประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมายโดยพื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว คือมุ่งควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำมาอภิปรายในระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ในปี ค.ศ. 1787 หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถูกบัญญัตินำมาใช้ของสหรัฐอเมริกาผ่านหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) มาจากการคิดค้นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ ในระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กร ซึ่งแม้จะถูกแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจแล้ว ผลที่เกิดขึ้นทำให้แต่ละองค์กรที่ใช้อำนาจต่างมีอิสระและไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใด ๆ องค์กรหนึ่ง ที่อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ (Abused of Power)⁴⁴ จึงได้กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร

⁴³ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, ปัญหาว่าด้วยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ใน รวบรวมความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 10 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554), หน้า 3

⁴⁴ Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers, pp.336-342 อ้างใน กานดา สิริฤทธิภักดี, การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 227

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้สร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างประธานาธิบดี กับอำนาจของสภาองเกรส ด้วยการกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาองเกรส ทั้งนี้ หากรัฐสภายังคงต้องการให้ร่างกฎหมายที่ถูกระงับยังประกาศใช้ได้ สภาองเกรสจะต้องยืนยันด้วยคะแนนเสียงสองในสามในแต่ละสภา ส่วนสภาองเกรส ก็สามารถตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้ ด้วยการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ การจัดตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ เพื่อไต่สวนการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง รวมทั้งสามารถถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน⁴⁵ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานของรัฐระดับสูง เช่น การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด การแต่งตั้งรัฐมนตรี และการใช้อำนาจในการทำสนธิสัญญา ระหว่างประเทศ ด้วยการกำหนดให้การกระทำดังกล่าวของประธานาธิบดี ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่ง ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ James Madison ที่ว่า

“...การที่กลไกดังกล่าวจำเป็นสำหรับการควบคุมการใช้อำนาจไปในทางมิชอบของรัฐบาลนั้น อาจจะเป็นการสะท้อนที่ยิ่งใหญ่ที่สุดให้เห็นถึงธรรมชาติของมนุษย์ ถ้ามนุษย์เป็นเทวดา ก็คงไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาล หรือถ้าเทวดามาปกครองมนุษย์ ก็คงไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมรัฐบาลจากภายในและภายนอก ในการสร้างรัฐบาลที่มนุษย์จะเป็นผู้ปกครองเหนือมนุษย์ด้วยกันนั้น ความลำบากอันใหญ่หลวงอยู่ที่ ในประการแรกท่านจะต้องทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมผู้ที่ได้ปกครองให้ได้เสียก่อน แล้วจึงค่อยบังคับให้รัฐบาลควบคุมตนเอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่า รัฐต้องพึ่งพา

⁴⁵ วลัยมาศ แก้วศรัชย์, สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 29-30

อาศัยประชาชนเป็นตัวควบคุมรัฐบาลในอันดับแรก แต่ประสบการณ์ได้สอนมนุษย์แล้วว่า ยังจำเป็นจะต้องมีมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้าอีก เพื่อป้องกันความเสียหาย⁴⁶ จึงได้มีการบัญญัติกระบวนการควบคุมอำนาจโดยวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

การกำหนดกระบวนการถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment) นั้น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า การไต่สวนฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกล่าวได้ว่าเกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือฝ่าฝืนขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากมหาชน⁴⁷ ดังนั้น การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง ซึ่งแยกออกจากกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากความเสียหายเกิดกับสังคมโดยตรง และผลของคำตัดสินจำกัดเพียงถอดถอนออกจากตำแหน่งและประโยชน์อันพึงได้รับจากตำแหน่งเพียงเท่านั้น ไม่ได้เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งฐานความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอไป ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้ให้ความสนใจในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจประธานาธิบดีที่สืบเนื่องมาจากภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศ บุคคลในคณะรัฐบาลจะกลายเป็นผู้นำหรือเครื่องมือของกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลและอำนาจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ จึงยากที่จะคาดหวังให้บุคคลเหล่านี้มีความเป็นกลางตามที่ต้องการได้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มีจุดประสงค์จะขัดขวาง หรือลดทอนอำนาจของประธานาธิบดี แต่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็ง และไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะกระทำผิดไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นที่ยอมรับของมลรัฐต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุม

⁴⁶ Federalist papers no. 51 "...that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary..."

⁴⁷ ณวัฒน์ ศรีปัดดา, ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544)

ร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ว่า ระบบอิมพีชเมนต์ เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะสร้างความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารได้ดีในรูปแบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายประเทศโดยซึ่งมีรูปแบบและกระบวนการในการพิจารณาที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามไม่ว่ารูปแบบและวิธีการจะแตกต่างกันอย่างไร หลักการและแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จะมีลักษณะทั่วไปดังต่อไปนี้

- 1) เป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก
- 2) เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีจุดประสงค์เพื่ออันเนื่องมาจากกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่
- 3) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติในกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
- 4) เป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนด “วิธีพิจารณา” และ “กลไก” ไว้โดยชัดเจน เพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็วและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม
- 5) เป็นกระบวนการควบคุมทางการเมือง แยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาล⁴⁸
- 6) เป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ในขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

⁴⁸ กานดา สิริฤทธิภักดี, การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 38

2.4.3 ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ

จุดเริ่มต้นของแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เกิดขึ้นในสมัยกลางในขณะที่กษัตริย์ของอังกฤษมีอำนาจมาก ทั้งการแต่งตั้งและการถอดถอนบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ จึงได้มีการต่อสู้ระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ ระบบถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงกลายเป็นอาวุธสำคัญที่ใช้ในการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา⁴⁹

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษ

1) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ขุนนาง (Peers) หรือสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) รัฐมนตรีทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหากระทำผิดอาญา สำหรับผู้พิพากษาอังกฤษนั้นตั้งแต่มีการประกาศใช้ Settlement 1701 ซึ่งรับรองอิสระของผู้พิพากษา ทำให้ผู้พิพากษาไม่อาจถูกถอดถอนได้ ยกเว้นแต่จะประพฤติมิชอบ (Misconduct)

2) ผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาสามัญ (the House of Common) เป็นผู้เริ่มวิธีการกล่าวหา โดยสมาชิกคนใดคนหนึ่งเริ่มกล่าวหาความผิดต่อที่ประชุมสภาสามัญ เพื่อให้มีการพิจารณาว่ามีมูลความผิดตามที่มีการกล่าวหา เพื่อเป็นเหตุในการฟ้องร้อง และพิจารณาในชั้นสภาขุนนางต่อไป

3) ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ สภาขุนนาง (the House of Lord) เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนว่า มีการกระทำความผิดตามที่สภาสามัญกล่าวหาหรือไม่ และทำหน้าที่ตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่มีความผิด ทั้งนี้เพราะตามรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่าสภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดด้วย

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 36

กระบวนการพิจารณา

1) เหตุที่กล่าวหา ความผิดที่จะเป็นเหตุที่กล่าวหาตามวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนอกจากความผิดจากอาญาแล้ว ยังรวมถึงความผิดที่มีได้มีฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไปแต่นำความเสียหายมาสู่ประเทศ เช่น เปิดเผยความลับทางราชการ ททรยศต่อชาติ (Treason) รับสินบน (Bribery) ความผิดอาญาชั้นสูง (High crimes and misdemeanors) ซึ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเลยต่อหน้าที่ การคอร์รัปชัน

2) การกล่าวหา เป็นขั้นตอนแรกในการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา โดยสภาสามัญ (the House of Commons) เป็นผู้กล่าวหาความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุที่กล่าวหาข้างต้น หลังจากนั้นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ (committee) เพื่อสืบสวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการเห็นว่าคดีมีมูล จะเสนอและเขียนคำร้อง ซึ่งเรียกว่า the article of impeachment ในชั้นสภาขุนนางเพื่อพิจารณาและตัดสินต่อไป

3) การพิจารณาและตัดสิน สภาขุนนาง (the House of Lord) เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาและตัดสินสามารถลงโทษทางอาญาได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง โดยการพิจารณาและตัดสินของสภาขุนนางมีความเป็นอิสระ ซึ่งเปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่ายเข้ามาแถลงข้อเท็จจริง ส่วนการตัดสินนั้นสภาขุนนางจะพิจารณาแยกและลงมติแต่ละบท (article of impeachment) ถ้าปรากฏว่ามีความผิดสภาสามัญต้องเรียกร้องให้สภาขุนนางตัดสินลงโทษ แต่หากปรากฏว่าไม่มีความผิดต้องยกเลิกกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ผลคำตัดสิน

หากผลคำตัดสินของสภาขุนนางว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดจริงผู้นั้นจะมีโทษทางอาญา (ถูกประหารชีวิตหรือริบทรัพย์สินและจำคุกได้) และถูกตัดสินให้ออกจากตำแหน่งซึ่งในอดีตกษัตริย์ของอังกฤษทรงขัดขวางฟ้องร้องต่อไปได้โดยใช้วิธีการยุบสภา และกษัตริย์มีอำนาจอภัยโทษ อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 17 มีการเปลี่ยนแปลงโดยรัฐสภาได้ออกกฎหมาย

the Act of Settlement 1701 ซึ่งห้ามไม่ให้กษัตริย์ทรงให้ภัยโทษแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหา กฎหมายฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาได้ลดอำนาจของกษัตริย์

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศอังกฤษไม่ได้นำหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว หากแต่แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่นำมาใช้เพื่อต้องการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้นได้ปรับเปลี่ยนไปใช้หลักการ “การลงมติความไม่ไว้วางใจ” (vote of confidence) โดยเป็นวิธีการที่สมาชิกรัฐสภาสามารถใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ประชาชน หรือพบว่าบุคคลที่เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีบริหารงานไม่เหมาะสม ทั้งนี้วุฒิสภามีสิทธิใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่ไม่เป็นการลงมติได้ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งทั้งสองวิธีการจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นมาตรการที่มีระดับความรุนแรงมากที่สุด เพราะเป็นนำไปสู่การลงมติว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นสมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่⁵⁰ หากเสียงส่วนใหญ่มีมติว่าการบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทันที ถือเป็นวิธีการที่สามารถถ่วงดุลอำนาจการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ในภาวะสมดุลได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ลักษณะการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจสามารถกระทำได้โดยวิธีการลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นวิธีการควบคุมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็น วิพากษ์การทำงานของรัฐบาลได้แต่ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจ และในการประชุมสภาเพื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้น ต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อรับฟังและชี้แจงด้วยตนเองทุกครั้ง

⁵⁰ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521), หน้า 262

2.4.4 ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศสหรัฐอเมริกา⁵¹

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเสมือนต้นแบบแนวคิดเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) แม้ในทางประวัติศาสตร์แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะมีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ในปีค.ศ. 1789 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 ได้บัญญัติแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งซึ่งเกิดจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสนใจเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดี และในภายหลังได้ขยายขอบเขตการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ แนวคิดถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งมีต้นกำเนิดจากประเทศอังกฤษได้กลายเป็นแบบฉบับของกระบวนการถอดถอนของรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่ากระบวนการจะแตกต่างกันออกไปแต่จุดมุ่งหมายโดยพื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าวคือ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะการควบคุมไม่ให้ฝ่ายบริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of powers)

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับกลไกการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จากประสบการณ์ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกาในการเป็นดินแดนภายในอาณานิคม ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้มองเห็นถึงข้อบกพร่องของการปกครองระบบรัฐสภาแบบประเทศอังกฤษในสมัยอดีต และการใช้พระราชอำนาจตามพระราชหฤทัยการใช้อำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สหพันธรัฐมีผู้นำประเทศที่เข้มแข็งและที่สำคัญคือสามารถตรวจสอบการ

⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 39

ใช้อำนาจได้ จึงเป็นที่มาของการจัดและออกแบบการปกครองที่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ได้จัดทำขึ้น

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นการกล่าวหา เจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของ สหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 และมีผลบังคับถึงปัจจุบัน ซึ่งการกำหนดกระบวนการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่งนอกจากจะให้ความสำคัญในเรื่องการควบคุมผู้นำประเทศแล้ว ยังได้ขยาย ขอบเขตนำไปบังคับใช้กับ รองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของ สหรัฐอเมริกา

1) ผู้ถูกกล่าวหา ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทุกคนของสหรัฐจะต้องออก จากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่ง และถูกตัดสินว่ากระทำผิดฐานกบฏ (treason) รับสินบน (bribery) หรือกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่น (high crimes and misdemeanors)”⁵² ทั้งนี้ รวมถึงตำแหน่งผู้พิพากษาด้วยและยังหมายความรวมถึง สมาชิกสภาองเกรส ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา

จากบัญญัติดังกล่าว ผู้ที่จะถูกกล่าวหาเพื่อร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงมี ได้เฉพาะ 1) ประธานาธิบดี 2) รองประธานาธิบดี และ 3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐทั้งหมด ในทางปฏิบัติ ได้มีการตีความขอบเขตของการบังคับใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับ บุคคลผู้ถูกกล่าวหาประเภทเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ ครอบคลุมทั้งหมดซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยฝ่ายบริหาร รวมถึงผู้พิพากษา อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐนั้นไม่รวมถึง สมาชิกองเกรส ทหาร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีปรากฏเป็นแนวคำพิพากษาในคดีของวุฒิสมาชิก วิลเลียม เบลานท์ (William Blount) ในปี ค.ศ. 1797 ซึ่งเป็นคดีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

⁵² Constitution for United States of America, Article II, Section 4

(Impeachment)คดีแรก ในข้อกล่าวหาการทรยศชาติ โดยผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งว่าตนดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ เพราะสมาชิกรัฐสภาไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ซึ่งวุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อโต้แย้งนี้และมีมติว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ยกข้อกล่าวหา จากนั้นจึงกลายเป็นแนวคิดบรรทัดฐานในการพิจารณาว่า สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกกล่าวหาในกรณีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้

2) ผู้กล่าวหา บทที่ 1 มาตราที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้ “สภาผู้แทนราษฎร (the House of Representative) มีอำนาจที่จะฟ้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่เพียงผู้เดียว” โดยบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเพียงฟ้องร้องเพื่อถอดถอนตำแหน่งเพียงเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรทำได้เพียงไต่สวนข้อเท็จจริงที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในชั้นต้นว่าผู้ที่ถูกฟ้องร้องนั้นได้กระทำความผิดที่มีมูลตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่

3) ข้อกล่าวหา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้การดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการเดียวที่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรายบุคคลได้ และการดำเนินการพิจารณาถอดถอนนั้นต้องปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในขณะดำรงตำแหน่ง ตามฐานความผิดที่กำหนดไว้ 3 ฐานความผิด กล่าวคือ

(1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติไว้ในบทที่ 3 มาตรา 3 “ความผิดฐานทรยศต่อสหรัฐ ให้หมายถึงเพียงการก่อสงครามต่อสหรัฐหรือเข้าข้างศัตรูของสหรัฐ โดยการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก...” อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะมีการตีความในวงแคบหรือกว้างในความผิดฐานนี้ การกระทำเข้าข่ายทรยศต่อสหรัฐ ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ถูกกล่าวหาที่สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังเช่นตัวอย่าง การฟ้องร้องถอดถอน West H. Humphreys และ ผู้พิพากษาแห่งเทนเนสซี

เมื่อปี ค.ศ. 1862 ในข้อกล่าวหาว่า Humphreys มีส่วนร่วมในการก่อกบฏโดยสนับสนุนการแยกตัวของรัฐเทนเนสซีจากสหพันธรัฐฝ่ายเหนือ

(2) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery) ความผิดฐานรับสินบน โดยทั่วไปหมายถึง การให้หรือยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐ มีผลให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ความผิดฐานนี้เป็นหลักปฏิบัติของอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดความผิดฐานนี้เป็นเหตุหนึ่งในการฟ้องร้องเพื่อสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้

(3) ความผิดอาญาชั้นสูงและประพฤติมิชอบ (high crime and misdemeanors)⁵³ เดิมร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องฐานความผิดเพื่อถอดถอนนี้ระบุไว้เพียงการทรยศต่อชาติและความผิดฐานรับสินบนเท่านั้น George Mason ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าเหตุที่ใช้เป็นฐานในการถอดถอนว่าแคบเกินไป การกล่าวหาจะไม่รวมถึงการกระทำอื่นซึ่งเป็นอันตราย เช่น พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องขยายขอบเขตความผิดที่กล่าวหาให้กว้างขึ้น เมสันได้เสนอให้เพิ่มฐานความผิดที่เรียกว่า maladministration หรือความผิดในการใช้อำนาจปกครองในทางเสื่อมเสีย ซึ่งความผิดฐานนี้ได้บัญญัติใช้อยู่แล้ว 6 มลรัฐจาก 13 มลรัฐ แต่เมสันได้เสนอแนวความคิด ความผิดฐานอาญาและประพฤติมิชอบ โดยมีความหมายรวมถึงการกระทำที่พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ (to subvert the constitution) และความผิดร้ายแรงอื่น ๆ (other similarity dangerous offense) ซึ่งจะทำให้วุฒิสภามีอิสระในการพิจารณาว่าการกระทำที่จะเข้าข่ายนี้มีความหลากหลายและมีระดับความรุนแรงของพฤติกรรมพอสมควร อดีตประธานาธิบดี Gerald Ford ได้กล่าวเมื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ในการดำเนินการถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูง William Douglas ซึ่งถูกกล่าวหาว่าสูญเสียความสามารถในการทำงานและความจำเสื่อมว่า “ข้อกล่าวหาที่อาจฟ้องร้องเพื่อถอดถอนได้นั้น คือ พฤติกรรมที่เสี่ยงส่วนใหญ่ของ

⁵³ คำว่า crime and misdemeanors ใช้คู่กัน หมายถึงการละเมิดกฎหมาย Public law ที่มีโทษทางอาญา เป็นจำนวนที่ใช้มากกว่า 400 ปี โดยใช้ครั้งแรกในอังกฤษในการกล่าวหาราชเลขาธิการชื่อ Michael de la Pole, Earl of Suffolk ในปี ค.ศ.1386 คำว่า misdemeanors ในที่นี้ไม่ใช่ความผิดลหุโทษอย่างในสำนวนทั่วไปในกฎหมายอาญา แต่มุ่งถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสม

สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าสามารถกล่าวหาได้” อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการกระทำต่อไปนี้จะเข้าข่ายการกระทำผิดอาญาและประพฤตินิชอบ เช่น

- การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อทำหน้าที่ให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสียหาย (abusing or exceeding the lawful powers of the office)

- มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือขัดหน้าที่อย่างร้ายแรงและไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่งนั้น ๆ (behavior grossly incompatible with the office)

- ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (using the office for an improper purpose or personal gain) ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อต้องการแก้แค้น และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

4) ผู้สอบสวนและตัดสิน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้วุฒิสภา (Senate) เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินคดีถอดถอนออกจากตำแหน่งที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

กระบวนการพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง

1) การเริ่มกระบวนการถอดถอน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการกล่าวหาฟ้องร้องต่อวุฒิสภาว่ามีการกระทำตามข้อกล่าวหาหรือไม่ การดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะเริ่มขึ้นเมื่อปรากฏว่ามีการแจ้งว่าเกิดความผิดเป็นฐานความผิดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการที่จะได้มาซึ่งข้อเท็จจริงเพื่อเป็นข้อกล่าวหาอันเป็นเหตุให้นำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ระบบกฎหมายอเมริกาได้กำหนดให้หน่วยงานที่เป็นอิสระดังเช่นอัยการอิสระซึ่งปราศจากการแทรกแซงฝ่ายบริหาร เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อรายงานให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบอีกทางหนึ่ง เหมือนเป็นกลไกหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้ได้รับข้อมูลเพียงพอและรอบด้าน เพื่อเป็นข้อกล่าวหาในการดำเนินการพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง

2) การกล่าวหา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมอบให้คณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) ให้สืบสวนข้อเท็จจริงว่ามีมูลหรือไม่หากกรรมการยุติธรรมลงมติเห็นชอบว่าข้อมูลที่ได้รับในเบื้องต้นนั้น มีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่กระบวนการถอดถอน ก็ส่งความเห็นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นด้วยหรือไม่ที่จะดำเนินการไต่สวนเพื่อฟ้องร้องถอดถอน หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิได้ดำเนินการไต่สวนเพื่อฟ้องร้องถอดถอน กรรมการยุติธรรมจะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยการเรียกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล การไต่สวนนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย ยกเว้นกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะเป็นอันตรายต่อประเทศ เป็นที่เสื่อมเสียต่อการบังคับใช้กฎหมาย อาจเป็นที่เสื่อมเสียชื่อเสียงของบุคคล หรือขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร⁵⁴ หลังจากดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเรียบร้อยแล้ว เห็นว่าเพียงพอที่ฟ้องร้องกล่าวหาเพื่อถอดถอนได้ คณะกรรมการยุติธรรม ก็จะทำความเห็นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยเสนอเป็นคำฟ้องเป็นข้อ ๆ เรียกว่า “Articles of Impeachment” พร้อมทั้งคำแนะนำในข้อกล่าวหาแต่ละข้อด้วย และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะทำการลงมติเห็นชอบตามข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยการลงมติใช้เสียงส่วนมาก การลงมติจะลงมติรวมกันทุกข้อกล่าวหา หรือจะแยกลงมติแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ ข้อกล่าวหาใดที่ผ่านความเห็นชอบอาจถูกแก้ไขได้ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจจะลงมติไม่เห็นชอบกับข้อกล่าวหาข้อหนึ่งข้อใดก็ได้ ข้อกล่าวหาที่ไม่ได้รับความเห็นชอบก็จะไม่นำมาฟ้องร้อง แต่จะเพิ่มบทความผิดมากกว่าที่กรรมการยุติธรรมสรุปมาไม่ได้ ทั้งนี้เพราะแต่ละข้อกล่าวหาได้มีการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงทั้งการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นกรรมการยุติธรรม คณะกรรมการยุติธรรม และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหลีกเลี่ยง คือ การลงมติตามมติของพรรค เพราะจะเป็นการนำไปสู่ความสงสัยของวุฒิสภาได้ หรืออย่างน้อยทำให้เกิดพิรุณและจะเป็นการไม่

⁵⁴ U. S. House of Representatives Committee on the Judiciary Rules of Procedure 107th Congress Rule III Hearing (b) “Committee and subcommittee hearings shall be open to the public except when the Committee or subcommittee determines by majority vote to close the meeting because disclosure of matters to be considered would endanger national security, would compromise sensitive law enforcement information, or would tend to defame, degrade or incriminate any person or otherwise would violate any law or rule of the House.”

พอใจของประชาชน โดยถือว่าต้องไม่นำเรื่องการเมืองระหว่างพรรคมาพิจารณา ดังนั้น ดุลพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงเป็นสิ่งสำคัญ⁵⁵ หลังจากการลงมติแล้วจะจัดทำคำฟ้องข้อกล่าวหา (The Bill of Impeachment) ไปยังวุฒิสภาเพื่อตัดสินต่อไป

การพิจารณาและตัดสิน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวหาฟ้องร้องแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งการตัดสินในระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จะกระทำโดยสมาชิกวุฒิสภาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่มาประชุม

วุฒิสภา (Senate) ทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นศาลพิเศษเฉพาะการพิจารณาคดีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มีลักษณะเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ ซึ่งมีข้อพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรพิจารณาตัดสิน ไม่ใช่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ด้วยแนวคิดที่ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของการตัดสิน และวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตัดสินได้อย่างเหมาะสมมีความอิสระเพียงพอ ทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากมอบอำนาจดังกล่าวให้องค์กรตุลาการ โดยเฉพาะศาลสูงจะทำหน้าที่หนักขึ้น และการที่ผู้พิพากษานั้นมิได้มาจากการเลือกตั้งจะมีผลให้ขาดความน่าเชื่อถือการขาดการเชื่อมโยงจากประชาชน นอกจากนี้การดำเนินการของศาลยุติธรรมมีกฎเกณฑ์ที่ตายตัวและเข้มงวดหลายประการ กระบวนการดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งต้องมีผู้พิจารณาและตัดสินที่มีดุลพินิจ โดยกระทำการชี้ขาดบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ จึงไม่ควรมอบมอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่คนกลุ่มน้อย

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 43

(องค์กรศาล) และกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมุ่งผลเฉพาะการออกจากตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งเท่านั้น ไม่มีผลในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดยุติลง

ขั้นตอนการดำเนินการตัดสินพิจารณาถอดถอน มีดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีการตั้ง managers ซึ่งเป็นคณะบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่คล้ายอัยการในนามของสภาผู้แทนราษฎร ทำการกล่าวหาฟ้องร้องตามข้อกล่าวหา และดำเนินการแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้มีการถอดถอนต่อวุฒิสภา เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบมีข้อพิพาท ส่วนใหญ่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานกรรมาธิการยุติธรรมจะพิจารณาเสนอรายชื่อผู้จะเป็น managers และให้สภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือก โดยที่ผู้ที่ทำหน้าที่ managers นี้อาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรืออัยการทั้งนี้ managers จะมีผู้ช่วยมาจากคณะกรรมาธิการยุติธรรมที่สอบสวนและเสนอคำฟ้องร้องถอดถอน

ในการพิจารณาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการวุฒิสภาได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 5 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้แต่ละสภากำหนดข้อบังคับของกระบวนการพิจารณาได้...”⁵⁶ โดยบทบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภาได้กำหนดข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาถอดถอนขึ้น โดยมีชื่อเรียกว่า “Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials” ซึ่งข้อบังคับข้อที่ 11 (Rule XI) ให้อำนาจประธานที่ประชุมวุฒิสภาตามความเห็นของวุฒิสภา แต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การของพยานแทนวุฒิสภาทั้งหมด และมีหน้าที่รายงานต่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาตัดสินต่อไป แต่รายงานดังกล่าวก็มีได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยี่สิบสามคนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก และยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถรับฟังพยานหลักฐานขึ้นอื่นได้อีกด้วย⁵⁶

⁵⁶ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XI.

อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งถึงความเหมาะสมจากนักวิชาการบางท่านถึงประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับฟังพยานหลักฐาน แทนการดำเนินการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีความเห็นว่า⁵⁷ กระบวนการพิจารณาของกรรมการ ไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากการลงมติตัดสินตามข้อกล่าวหาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่เข้าประชุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในบทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 บัญญัติให้อำนาจพิจารณาตัดสินแก่วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียว ในที่นี้ย่อมหมายถึง การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ไม่ใช่ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยอาศัยสมาชิกวุฒิสภาเพียงบางส่วน และอำนาจวุฒิสภาไม่ใช่เพียงการลงมติตัดสิน แต่รวมถึงกระบวนการค้นหาความจริงด้วย แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้รับฟังพยานหลักฐานด้วยตนเอง และหลักเกณฑ์ของข้อบังคับดังกล่าวก็ได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยึดสำนวนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก และยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถรับฟังพยานหลักฐานขึ้นอื่นได้อีกด้วย เช่นนี้วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ก็จะไม่ได้รับฟังพยานหลักฐานด้วยตนเอง การซึ่งนำพยานหลักฐานอาจคลาดเคลื่อนได้ และอาจมีผลต่อการพิจารณาตัดสิน อย่างไรก็ตามสุดท้ายแล้วการให้กรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนที่ประชุมวุฒิสภานั้น น่าจะเหมาะสมแล้ว เพราะเป็นการแบ่งเบาภาระของวุฒิสภาทั้งในการไต่สวนข้อเท็จจริง การที่ไม่ได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยึดสำนวนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก รวมทั้งไม่ได้อนุญาตให้กรรมการทำข้อเสนอแนะในการตัดสินด้วย⁵⁸

เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนพยานหลักฐานจากกรรมการวุฒิสภาจะเริ่มกระบวนการพิจารณาโดย

(1) ผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายความของคู่ความมีสิทธิเข้ารับฟังกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาได้ ญัตติทั้งหมดที่คู่ความหรือทนายความเสนอมาในระหว่างการ

⁵⁷ Dan Luchsinger, Committee Impeachment Trials: The Best Solution? (Georgetown Law Journal, 1991), pp.174-182

⁵⁸ Committee on the Judiciary House of Representatives, Constitutional Grounds for Presidential Impeachment: Modern Precedents, (Washington, DC: US Government printing, 1998), pp.23

ดำเนินกระบวนการพิจารณา จะต้องได้รับการยอมรับจากประธานของที่ประชุมหรือจากความเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

(2) เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซักถามพยานบุคคล และคู่ความฝ่ายตรงข้ามมีสิทธิถามค้านพยานบุคคลนั้นได้ฝ่ายละไม่เกินครั้งละ 1 ชั่วโมง⁵⁹

(3) วุฒิสภามีอำนาจเรียกพยานมาในชั้นพิจารณาและซักถามพยานเพิ่มเติมได้

(4) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องกระทำการโดยเปิดเผย และประชาชนมีสิทธิเข้าฟังได้ตลอดเวลา เว้นแต่กรณีการลงมติตัดสินของวุฒิสภาแต่ละข้อกล่าวหาจึงจะทำการลงมติลับ

เห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนของวุฒิสภานั้นมีลักษณะคล้ายกระบวนการทางยุติธรรม แต่ไม่ได้นำวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมมาใช้ คือ กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) “ไม่มีภาระในการพิสูจน์” เช่นเดียวกับ ภาระในการพิสูจน์ในคดีแพ่งและอาญา กระบวนการอิมพีชเมนต์นั้นฝ่ายที่กล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย (beyond a reasonable doubt) ในการพิจารณาถอดถอน ผู้พิพากษา Harry Claiborne ในปีค.ศ. 1986 วุฒิสภาลงมติไม่เห็นด้วย 75 ต่อ 17 เสียงกับข้อเสนอให้นำหลักการพิสูจน์เป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย (beyond a reasonable doubt) มาใช้เป็นมาตรฐานในการตัดสินถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง⁶⁰ เนื่องจากหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นั้นไม่มีผลเป็นการลงโทษทางอาญา หากแต่มุ่งให้ออกจากตำแหน่งเท่านั้น การพิสูจน์จึงไม่จำเป็นต้องเทียบเท่าคดีอาญา แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดอาญาก็ตาม วุฒิสมาชิกจะกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ด้วยตนเอง

⁵⁹ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXI

⁶⁰ Alan Hirsch, A Citizen's Guide to Impeachment (Writers Publishing & Cooperative, 1998), pp.14-15

การตัดสินลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มีหลักเกณฑ์การตัดสินมีอยู่ 2 ประการ คือ การลงมติของวุฒิสภาจะต้องมีมติลับ โดยแยกแต่ละบทที่กล่าวหา (Articles of Impeachment) และการตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทนั้นจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้การถอดถอนทำได้ยาก ในรัฐธรรมนูญกำหนดอัตราการลงมติไว้สองในสามนั้นไว้ในบางกรณีเท่านั้นเช่น การรับรองสนธิสัญญา การยืนยันร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีใช้สิทธิคัดค้าน (veto) Alexander Hamilton ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นไว้ว่า “ผลคะแนนเสียงสองในสามของวุฒิสภานั้น กำหนดให้มีเพื่อ ให้พอสมควรแก่การลงโทษ ให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้บริหารสิทธิ และเพื่อให้กระบวนการคุ้มครอง(การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ)นี้ มีความสมบูรณ์ที่สุด⁶¹

ผลคำตัดสิน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 7 กำหนดให้ผลของการตัดสินในคดีถอดถอนออกจากตำแหน่งมีขอบเขตไม่เกินไปกว่าการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และขาดคุณสมบัติที่จะมีและอยู่ในตำแหน่งอันมีเกียรติ ตำแหน่งที่จะได้รับความไว้วางใจหรือที่สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้องพิจารณาคดีพิพาทและลงโทษตามกฎหมายได้ กล่าวคือ หากผู้กล่าวหาถูกตัดสินว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหา ก็จะต้องออกจากตำแหน่งนั้น ๆ แต่วุฒิสภาอาจเพิ่มโทษโดยกำหนดให้ขาดคุณสมบัติต่าง ๆ หรือสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐ เช่น ห้ามมิให้เข้ารับราชการในกระทรวง ทบวง กรม หรือหากเป็นความผิดทางอาญา บุคคลที่ถูกถอดถอนนั้นจะถูกฟ้องร้องการดำเนินคดีทางอาญาได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจให้ผ่อนโทษหรือยกโทษได้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ บทที่ 2 มาตรา 2 บัญญัติว่า “...ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรือยกโทษแก่

⁶¹ N.D., “Impeachment Procedures”, <http://www.pbs.org/newshour/impeachment/guide.html>.

การกระทำผิดต่อรัฐ ยกเว้นในกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง...”⁶² การกำหนดข้อยกเว้นการอภัยโทษในกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น จึงเป็นการเน้นย้ำการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดในการพิจารณาตัดสินให้กับวุฒิสภา

ผลการตัดสินลงโทษว่ามีความผิดตามวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จะมากไปกว่าการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไม่ได้ และผลของการลงโทษตามวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะไม่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งแตกต่างจากระบบถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษที่มีผลลงโทษทางอาญา อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ในกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ แต่ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในการพิจารณาและตัดสินในระบบถอดถอนออกจากตำแหน่ง จึงอาจถือได้ว่า กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นสิ้นสุดลงและถือเป็นอันยุติในขั้นตอนการพิจารณาลงมติของวุฒิสภา

การดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการยื่นถอดถอนหลายกรณี ดังเช่น คดีคำร้องถอดถอน John Pickering ผู้พิพากษาประจำ District Court แห่งนิวแฮมเชียร์(ค.ศ. 1803)⁶³ คำร้องกล่าวหาว่า Pickering ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องในการพิจารณาคำสั่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเรือและสินค้าในเรือ ในคดีที่รัฐพิพาทกับเจ้าของเรือและสินค้า ทำให้รัฐไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ตามควร โดยการไม่รับฟังคำให้การและไม่ให้อุทธรณ์คำสั่ง ส่วนข้อที่ 4 กล่าวหา Pickering ว่ามีพฤติกรรมอันเป็นการเสื่อมเสียซึ่งความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษา มีอาการมึนเมาและใช้ถ้อยคำหยาบคาย ขณะปฏิบัติหน้าที่หลายครั้งวุฒิสภาลงมติเกินสองในสามขอที่ประชุมขณะนั้นในคำฟ้องร้องถอดถอนทั้ง 4 ข้อ Pickering ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และอีกหลายกรณี อย่างไรก็ตามการบังคับใช้หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในบริบทการเมืองประเทศ

⁶² Art. II, Sec. 2, Cl. 1 “The President . . . shall have Power to grant Reprieves and Pardons for offences against the United States, except in Cases of Impeachment.”

⁶³ Jason J. Vicente, IMPEACHMENT: A Constitutional Primer, www.cato.org/pubs/pas/pa318.pdf, pp.12-20

สหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามที่จะถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องมาจากวุฒิสภาในฐานะองค์ตัดสินได้ให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์การและความมุ่งหมายของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งมุ่งถอดถอนบุคคล “ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง” เท่านั้น ดังเช่น กรณีการยื่นถอดถอนออกจากตำแหน่ง William W. Belknap รัฐมนตรีสงคราม (Secretary of War) การฟ้องร้องถอดถอน ประธานาธิบดี Richard Nixon ออกจากตำแหน่ง

การฟ้องร้องกล่าวหาเพื่อให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่มีการพิจารณาหาข้อเท็จจริงในชั้นสภาผู้แทนราษฎร แต่การฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ได้ดำเนินต่อ เช่น ยังไม่มีการลงมติเสนอคำฟ้องร้องกล่าวหาโดยกรรมาธิการ ยุติธรรม หรือไม่ได้มีการลงมติรับรองคำฟ้องร้องกล่าวหาถอดถอน (articles of impeachment) หลายคดีด้วยกัน ส่วนใหญ่กระบวนการนี้ได้ดำเนินต่อเนื่องจาก “ผู้ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่งก่อน” ได้แก่การฟ้องร้องดังต่อไปนี้⁶⁴

ตารางที่ 2 แสดงรายชื่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ลาออกจากตำแหน่งก่อนพิจารณการลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา

เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร	เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ
- Harry M. Daugherty รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (1922-1924)	- H. Snowden Marshall, อัยการเขต นิวยอร์กใต้ (1916-1917)
- Clarence C. Chase, เจ้าหน้าที่ ศุลกากรประจำท่าเรือ เอล ปาโซ เท็กซัส (1924)	- Mark H. Delahay ผู้พิพากษาศาล District (1872)
- Andrew W. Mellon, รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง (1932)	- Lebbeus R. Wilfley, ผู้พิพากษา United States Court for China (1908)
	- Cornelius H. Hanford, ผู้พิพากษา ศาล District แห่งวอชิงตัน (1912)

⁶⁴ Jason J. Vicente, IMPEACHMENT: A Constitutional Primer, www.cato.org/pubs/pas/pa318.pdf, pp.12-20

เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร	เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ
<ul style="list-style-type: none"> - ประธานาธิบดี Herbert Hoover (1933) - Frances Perkins, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน(1939); - James L. Houghteling, ข้าหลวงการตรวจคนเข้าเมืองและแปลงชาติประจำกระทรวงแรงงาน, - Gerard K. Reilly, นิติกรประจำกระทรวงแรงงาน (1939) - ประธานาธิบดี Harry Truman (1952) - Andrew Young, เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาติ (1978) 	<ul style="list-style-type: none"> - Emory Speer, ผู้พิพากษาศาล District แห่งจอร์เจีย (1913) - Daniel Thew Wright, ผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่ง District of Columbia (1914) - Alston G. Dayton, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเวสต์เวอร์จิเนีย (1915) - Kenesaw Mountain Landis, ผู้พิพากษาศาล District แห่งอิลลินอยส์ (1921) - William E. Baker, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเวสต์เวอร์จิเนีย (1925) - Frank Cooper, ผู้พิพากษาศาล District แห่งนิวยอร์ก(1927) - Francis A. Winslow, ผู้พิพากษาศาล District แห่งนิวยอร์ก(1929) - Harry B. Anderson ผู้พิพากษาศาล District แห่งเทนเนสซี (1930) Albert Johnson, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเพนซิลเวเนีย(1944) - Albert Watson, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเพนซิลเวเนีย (1944) - Alfred Murrah, หัวหน้าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์คณะที่ 10 (1966) - Stephen Chandler, ผู้พิพากษาศาล District แห่งโอกลาโฮมา(1966) - Luther Bohanon, ผู้พิพากษาศาล District แห่งโอกลาโฮมา (1966)

เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร	เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ
	- William O. Douglas, ผู้พิพากษา ศาลสูงสุด (1970).

2.4.5 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ⁶⁵

- 1) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา
- 2) กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด
- 3) กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 4) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนับเป็นมาตรการสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่ามีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวพฤติกรรมที่ร้ายวณผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำ

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย⁶⁶ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพฤติกรรมดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยสาระสำคัญของความแตกต่างในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับในประเด็น เหตุที่อาจถูกถอดถอน และผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอถอดถอน กล่าวคือ เหตุแห่งการถอดถอนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเติม ข้อกล่าวหา “ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง”⁶⁷ ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อเสนอถอดถอน มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องจำนวนประชากรที่ลดลง จากเดิม 50,000 คน ให้เหลือเพียง 20,000 คน จึงส่งผลดีต่อประชาชนที่ต้องการรวบรวมจำนวนรายชื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป

2.5 แนวคิดว่าด้วยการจำกัดสิทธิ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยในรูปแบบนิติรัฐ ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง ต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติสูงสุดในการปกครอง โดยวางกรอบต่อการกระทำทางกฎหมายทั้งในเงื่อนไข รูปแบบ และเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรที่มีสถานะพิเศษทางกฎหมายที่ต้องคอยสอดส่องดูแลไม่ให้ผู้ปกครองนั้นละเมิดต่อรัฐธรรมนูญหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน จนกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 207

และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐเป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย ดังนั้นรัฐเสรีประชาธิปไตยตามความหมายของประเทศตะวันตกไม้อาจสถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยขึ้นมาได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งของนิติรัฐ⁶⁸ แต่การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลไว้ นั่น หากบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ก็จะก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกว่าอนาธิปไตย ดังนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อมาจำกัดหรือให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคม เพื่อมิให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคม หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ต่อสังคม

2.5.1 เหตุผลของการจำกัดสิทธิ

1. หลักว่าด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นหลักการเบื้องต้นในการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลที่ปรากฏในระบบกฎหมายของสากลโลก มีความมุ่งหมายที่จะยกขึ้นใช้ในกรณีที่กำลังถึงผลประโยชน์ส่วนร่วม (public interest) ของสังคม ซึ่งย่อมมีความสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว⁶⁹

2. หลักสิทธิของบุคคลอื่น ขอบเขตของการใช้สิทธิคือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ว่าบุคคลใดไม่สามารถที่จะแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้⁷⁰ ตามทัศนะของจอห์น ล็อก (John Locke) มนุษย์กับสังคมแยกจากกันไม่ได้ เพราะสังคมเกิดจากมนุษย์ สังคมจึงต้องการรักษาความสงบสุขของมนุษย์ผู้เป็นสมาชิกในสังคม แต่เดิมมนุษย์อยู่ในสภาวะที่มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์สามารถที่จะกระทำการได้ภายในขอบเขตของกฎธรรมชาติและมีสถานะเท่าเทียมกัน ทำให้ไม่มีบุคคลคนใดสามารถก่อความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน

⁶⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 19

⁶⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า 242

⁷⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 216

และเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เมื่อเกิดรัฐขึ้น สิทธิของบุคคลอื่น จึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ สิทธิของบุคคลอื่นจึงเป็นข้อจำกัดของเสรีภาพที่แฝงอยู่ในข้อบัญญัติของกฎหมาย การจำกัดสิทธิของบุคคลจึงเป็นความจำเป็นเพื่อความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล

3. หลักความมั่นคงแห่งรัฐ รากฐานของการทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามพื้นฐานทฤษฎีสัญญาประชาคมเป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้นตามแนวคิดนี้ความมั่นคงแห่งรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้⁷¹

4. หลักการใช้สิทธิต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ การใช้สิทธิและเสรีภาพที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ อาจพิจารณาตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หลายลักษณะ เช่น บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไป บทบัญญัติที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้กระทำตาม บทบัญญัติที่ไม่มีลักษณะเป็นการให้เลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่มีลักษณะห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 291 วรรคสอง ว่า “นิติติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบรัฐ จะเสนอมิได้” ดังนั้นสาระสำคัญที่ไม่อาจใช้สิทธิให้เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญจึงเกี่ยวข้องกับ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรูปแบบรัฐ

⁷¹ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, Munchen, 1994, S.322 อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว หน้า 207

2.5.2 หลักประกันการจำกัดสิทธิ

1. กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป⁷² กฎหมายต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง โดยลักษณะทั่วไปแล้ว ในแง่ของเวลากฎหมายจะมีผลบังคับใช้ตลอดไป แต่กฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ตราบเท่าที่กฎหมายที่ออกมาภายหลังมิได้มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว การยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจึงเป็นการยอมรับให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงอำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลแต่ละคนโดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับอันขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ⁷³

ในกรณีฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพแต่มีผลบังคับใช้เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแม้กฎหมายนั้นจะมีลักษณะเป็นนามธรรมและใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปก็ตาม แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งประสงค์จะใช้บังคับกับบุคคลเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม หรืออาจกล่าวได้ว่ากฎหมายนั้นอำพรางเจตนาที่แท้จริง⁷⁴ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่ากฎหมายไม่มีผลบังคับใช้โดยทั่วไปแต่เป็นกฎหมายที่ใช้เฉพาะบุคคลและเฉพาะกรณี

⁷² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: มาตราการในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญ, (วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (2543), หน้า 191

⁷³ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว, หน้า 239-240

⁷⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: มาตราการในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญ, (วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (2543), หน้า 191

2. การจำกัดสิทธิจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้ หลักการนี้ เรียกร้องการควบคุมการจำกัดสิทธิในกรณีสมบูรณ์ กล่าวคือ ไม่ว่าจะกรณีใดฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจ ออกกฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้ ถึงแม้ว่าองค์การของรัฐจะ ตรากฎหมายอันมีผลกระทบกระเทือนแก่นแกนของสิทธิก็ตามแต่ถ้าการกระทบกระเทือนแก่นแกนของสิทธิ นั้นยังสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุอยู่และกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อ ผลประโยชน์สาธารณะ ย่อมไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ เสรีภาพ

3. การจำกัดสิทธิจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่ จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้ อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

1) หลักความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้ บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ มาตรการอื่นใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหาก มาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

2) หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุ วัตถุประสงค์ตามที่กำหนด และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้น หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐ เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการรัฐที่นำมาใช้ไม่เป็นไปตามหลักความจำเป็น

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายถึง มาตรการอันใด อันหนึ่งจะต้องไม่อยู่เหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับ ผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว จะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากไปแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิมีเพียง เล็กน้อยเท่านั้น ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

4. การจำกัดสิทธิต้องระบุบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ หลักการจำกัดสิทธิต้องระบุบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ เพื่อไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองโดยไม่ได้ตั้งใจและโดยปราศจากการไตร่ตรองระหว่างผลดีผลเสียของการแทรกแซงดังกล่าว ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติควรจะต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบและจะต้องตรวจสอบอย่างละเอียดถึงผลดังกล่าว เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ล่งล้าเข้าไปในเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ⁷⁵

2.6 แนวคิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (political transition)

การพัฒนาประชาธิปไตยจะเริ่มต้นจากขั้นการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตย (transition to democracy) จนถึงขั้นการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เป็นปึกแผ่น (consolidation of democracy) ก่อนที่สังคมนั้นจะกลายเป็นสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง ขั้นการเปลี่ยนผ่านเป็นช่วงของการล้มเลิกระบอบเก่าและสถาปนาระบอบใหม่ขึ้นในสังคม การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในระยะการเปลี่ยนผ่านทางเมืองนั้น (political transition) จะเป็นปัญหาว่าในการเปลี่ยนแปลงของระบอบทางการเมืองในประเทศนั้น ๆ จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปในทิศทางใด การเปลี่ยนผ่านจะประสบความสำเร็จหากตัวแสดงในประเทศนั้นตกลงยอมรับระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองใหม่ อย่างไรก็ตาม การรับประชาธิปไตยมาเป็นระบอบการปกครองไม่ได้หมายความว่าสังคมนั้นจะมุ่งหน้าไปสู่สังคมประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบและไม่มีวันย้อนกลับมาเป็นเผด็จการรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอีกต่อไป หากสังคมนั้นยังไม่สามารถพัฒนาระบอบประชาธิปไตยไปจนถึงขั้นที่มีความเข้มแข็ง

⁷⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: มาตราการในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญ, (วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (2543), หน้า 191

งานเขียนของนักรัฐศาสตร์รุ่นเก่าในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 ให้ความสนใจกับเงื่อนไขหรือปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดประชาธิปไตย เช่น งานของลิปเซต (Lipset) อัลมอนด์ และเวอร์บา (Almond & Verba) มัวร์ (Moore) ดาลห์ (Dalh) โอดอนน-เนล (O'Donnel) ซึ่งบรรดานักวิชาการเหล่านี้ได้พยายามเสนอแนะเงื่อนไขที่จำเป็นและต้องมาก่อนที่จะเกิดประชาธิปไตยที่มั่นคง แต่งานของนักรัฐศาสตร์ในระยะหลังหันมาสนใจปัญหาการเปลี่ยนผ่านของประชาธิปไตย และการสร้างความเป็นปึกแผ่นประชาธิปไตยในประเทศนอกโลกตะวันตก ประเด็นที่นักรัฐศาสตร์เหล่านี้สนใจมากก็คือ ชนชั้นนำมีบทบาทอย่างไรในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยดังที่นักรัฐศาสตร์คนสำคัญ ฮันติงตัน กล่าวคือ ที่เน้นว่า “ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนักถ้าปราศจากการเคลื่อนไหวของมวลชน” หรือ ลินซ์ (Juan Linz) ก็ให้เหตุผลเช่นเดียวกันว่าผู้นำเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบมากที่สุดในความสำเร็จของการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตยแบบใหม่

สำหรับความหมายของการสร้างประชาธิปไตย (Democratization) มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้คำนิยามไว้มากมาย ดังจะยกตัวอย่างเช่นงานเขียนของพริดแฮม ให้ความหมายว่าการสร้างประชาธิปไตยเป็นถ้อยคำหลวมๆ ที่อธิบายถึงกระบวนการทั้งหมดของการเปลี่ยนระบอบการปกครองตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงสิ้นสุดสมบูรณ์ กล่าวคือ เมื่อระบอบเผด็จการสิ้นสุดไปจนถึงการสร้างความมั่นคงและวางรากฐานของประเทศประชาธิปไตยใหม่ (new democracies) ซึ่งพริดแฮมชี้ให้เห็นว่า การสร้างประชาธิปไตยนี้จะรวมเอาขั้นตอนต่างๆ ที่เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงไปสู่ (transition) ประชาธิปไตยแบบเสรีหรือประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (a liberal or constitutional democracy) และความเป็นปึกแผ่น (consolidation) ที่ตามมา ผลที่เกิดขึ้นคือ ระบบที่ประกอบด้วยองค์ประกอบที่มีระเบียบวิธีการที่จำเป็น เช่น (1) การมีการเลือกตั้งที่สม่ำเสมอ (2) การมีกลไกทางสถาบันที่คอยตรวจสอบอำนาจบริหาร และ (3) การมีหลักประกันในสิทธิมนุษยชนและวิวัฒนาการของมนุษยชน ซึ่งทั้งหมดนี้จะกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สนับสนุนชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (democratic political life)

ส่วนฮันติงตันระบุว่า การสร้างประชาธิปไตยในโลกนี้ที่เกิดขึ้นและผ่านมานั้นมีอยู่ 3 ครั้งใหญ่ ๆ ซึ่งฮันติงตันเรียกว่า คลื่นลูกที่หนึ่ง (ค.ศ. 1828 - 1926) ที่ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป

มีความเป็นประชาธิปไตยในอัตราสูง แต่ก็มีบางประเทศที่เปลี่ยนกลับมาเป็นเผด็จการในช่วงปี ค.ศ. 1922-1943 เช่น เยอรมนี อิตาลี สเปน ฯลฯ คลื่นลูกที่สอง (ค.ศ. 1943 -1964) เป็นประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในระยะสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศที่เคยเป็นประเทศเผด็จการก็เปลี่ยนมาเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งประเทศเกิดใหม่ในภูมิภาคลาตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกาด้วย แต่ก็มีบางประเทศก็อาจจะมีการเปลี่ยนกลับไปมาระหว่างประชาธิปไตยกับเผด็จการและคลื่นลูกที่สามเป็นคลื่นที่มีจุดเริ่มต้นในโปรตุเกส กรีซ และสเปนในกลางทศวรรษที่ 1970 ที่เป็นการสิ้นสุดของระบอบเผด็จการทหารตามมาด้วยการล่มสลายของการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรป ตะวันออก และการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปลายทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นแนวโน้มที่บรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในโลกนี้กำลังจะมีการเปลี่ยนผ่าน (transition) จากความไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยมีเกณฑ์ชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยที่สำคัญคือ (1) การเลือกตั้ง (2) ความมั่นคงของระบบการเมือง (3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวางของประชาชน และ (4) การเปรียบเทียบระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและไม่เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้สันติงตันเรียกระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยทุกรูปแบบว่าเป็นระบบอำนาจนิยม (authoritarianism) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะคือ มีระบบพรรคเดียวเผด็จการโดยตัวบุคคล ระบบเผด็จการทหารและระบบอื่นในทำนองเดียวกัน โดยภาพรวมในปัจจุบันมีแนวโน้มที่ประเทศต่างๆในโลกมีความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น

ในประเด็นที่เกี่ยวกับขั้นตอนของการสร้างประชาธิปไตย (stage of democratization) นั้น มีนักรัฐศาสตร์หลายท่านได้เสนอแนวคิดไว้สันติงตันได้เสนอทฤษฎีขั้นตอนในการสร้างประชาธิปไตยไว้เป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้ (1) ความเสื่อมสลายของระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม (decay of authoritarian rule) (2) การเปลี่ยนผ่าน (transition) (3) การสร้างความเป็นปึกแผ่น (consolidation) (4) การบรรลุวุฒิภาวะของระเบียบทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (maturing of democratic political order)

ในขณะที่เฮก, ฮาร์รอป และเบรสลิน เสนอว่าขั้นตอนของการสร้างประชาธิปไตยมี 3 ขั้นตอนหลัก ๆ ดังนี้⁷⁶

1. การหลุดพ้นจากระบบเผด็จการ (liberalization) หมายถึง การที่ผู้ปกครองในระบบเผด็จการผ่อนคลายหรือลดความเป็นเผด็จการลง และเปิดโอกาสให้มีฝ่ายค้านได้ หรืออาจจะเป็นการล่มสลายหรือการสิ้นสุดของการปกครองระบบเผด็จการลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ในขั้นตอนนี้ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและสังคมหลายๆ อย่าง เช่น การค่อยลดการตรวจตราสื่อมวลชนลง การยินยอมให้ประชาชนจัดตั้งและเคลื่อนไหวกิจกรรมในรูปกลุ่มต่างๆ ได้โดยอิสระขึ้น มีการออกกฎหมายที่ปกป้องคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น มีการปลดปล่อยนักโทษทางการเมือง มีการอนุญาตให้กลับมาจากผู้ลี้ภัยทางการเมือง การมีมาตรการในการกระจายรายได้ที่ชัดเจนขึ้น รวมถึงการให้มีฝ่ายค้านและการมีความอดกลั้นต่อฝ่ายค้านมากขึ้น เป็นต้น

2. การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (transition) หมายถึง เมื่อระบบเดิม (ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย) พังทลายลงแล้ว ผู้คนทั้งหลายมีความเห็นร่วมกันที่จะสถาปนาระบบใหม่คือประชาธิปไตย (new democracy) โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่ยกเลิกกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ไม่เหมาะสมกับประชาธิปไตยและสร้างกฎหมายที่มีระเบียบวิธีการต่าง ๆ แบบประชาธิปไตย (democratic procedures) ที่อย่างน้อยก็มีการแข่งขันทางการเมืองแบบเปิดกว้าง รวมถึงการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไประดับชาติด้วย

3. ความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย (consolidation) หมายถึง การที่ประชาธิปไตยได้รับการพัฒนาและหยั่งรากลึกกลงอย่างมั่นคงในประเทศนั้น ซึ่งตัวแสดงที่มีความสำคัญทั้งหมด (all major actors) ในระบบการเมืองเกิดความคุ้นเคยกับประชาธิปไตยที่มาแทนที่เผด็จการ และยอมรับว่าต้องเป็นระบบประชาธิปไตยเท่านั้น

⁷⁶ Rod Hague, Martin Harrop, and Shaun Breslin, Political Science: A Comparative Introduction (New York: Worth Publishers, 1998), pp. 57

อย่างไรก็ตามแนวคิดการพัฒนาประชาธิปไตย ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทาง การเมือง (Political transition) สามารถนำมาสู่รูปแบบการเปลี่ยนผ่านทาง การเมือง (transition paradigm) ที่ไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democratic regime) เสมอไป หากแต่ปรากฏในรูปแบบดังต่อไปนี้⁷⁷

1. การปฏิรูปทางการเมือง (reform) ในกรณีการเปลี่ยนผ่านทาง การเมือง นำมาสู่การปฏิรูปนี้รัฐบาลจะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (transition to democracy) โดยมีฝ่ายตรงข้ามที่อ่อนแอไม่มีกำลังในการต่อสู้ จนในบางครั้งอาจนำไปสู่การ เปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในทางการเมืองเพื่อสร้างประชาธิปไตยใหม่ (New democracy) ในรูปแบบนี้อำนาจก็ยังคงอยู่ในระบบการเมืองและส่งผลต่อการเลือก (choice) ที่สร้าง ประชาธิปไตยใหม่

2. การประนีประนอม (compromise) ในรูปแบบการประนีประนอมนี้จะ เกิดภายใต้เงื่อนไขพิเศษที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มอำนาจเก่า (old regime) และฝ่ายต่อต้าน ซึ่งทั้งสอง เป็นตัวแสดงที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยการหันหน้าพูดคุยจนเกิดเป็น “ข้อตกลง สันติภาพ” (Peace Agreement) ในการสร้างความปรองดอง ซึ่งมันจะพบในกลุ่มประเทศที่มี สงครามกลางเมือง (civil war) ซึ่งกลุ่มอำนาจเก่าก็เป็นเงื่อนไขปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง

3. การล้มล้าง (overthrow) รูปแบบหนึ่งของระบบอำนาจนิยม (authoritarian regime) โดยเริ่มจากกลุ่มต่อต้านได้เติบโตขึ้นเรื่อยๆ และมีความแข็งแกร่งที่ ต้องการที่จะโค่นล้มระบบเดิมให้หักลง ซึ่งมีความสำคัญสำหรับในนัยการเปลี่ยนแปลงทาง การเมือง

⁷⁷ Ingrid Nifosi, A new conceptual framework for Political Transition: a case study on Rwanda, (L'AFRIQUE DES GRANDS LACS. ANNUAIRE 2004-2005) ,p 6

บทที่ 3

ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกจากตำแหน่ง

ประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2540 เป็นช่วงเวลาในการปฏิรูปการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ความโปร่งใส และจริยธรรมของนักการเมือง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นแนวคิดพื้นฐานหลักในการสร้างระบอบการเมืองให้เข้มแข็ง แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพของกลไกการควบคุมการใช้อำนาจที่มีอยู่เดิมซึ่งไม่สามารถปฏิบัติได้จริงได้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจที่ถูกนำมาพิจารณาเป็นประเด็นในการถกเถียงเพื่อใช้เป็นมาตรการสำหรับการควบคุมตัวบุคคลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ เป็นการควบคุมบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงจะต้องถูกดำเนินการให้พ้นไปจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

การนำหลักการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาใช้ในประเทศไทย โดยวุฒิสภาเป็นองค์กรทางการเมืองในการใช้อำนาจถอดถอน หากแต่การนำหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาปฏิบัติได้เกิดข้อถกเถียงและเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ ตลอดจนประชาชน ในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงความเป็นมาเจตนารมณ์ของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ และหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย รวมถึงได้รวบรวมกรณีศึกษาในการพิจารณการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งของวุฒิสภาภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเพื่อชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ออกจากตำแหน่งในประเทศไทย

3.1 ความเป็นมาของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทย

จากเหตุการณ์ในอดีตประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางการเมืองมาโดยตลอด หากย้อนกลับไปพิจารณาจากรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ไม่สามารถปฏิเสธได้เลยว่าสาเหตุประการหนึ่งที่คณะรัฐประหารนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหารเป็นผลสืบเนื่องที่เกิดจากปัญหาการใช้อำนาจของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมิชอบ รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยหลายฉบับได้พยายามวางรากฐานกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินมักจะใช้อำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมากกว่าการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น โดยควบคุมการใช้อำนาจมิให้อำนาจใดอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งเป็นการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารและการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการบางท่านให้แนวคิดเกี่ยวกับการนำระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาใช้ในประเทศไทย ก่อนที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 ตามมา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ให้ความเห็นที่เห็นว่า “ควรที่จะบัญญัติกลไกขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการทุจริตคอร์รัปชัน เรียกว่า “อิมพีชเมนต์” (Impeachment) ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาส การใช้ อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยปรับให้เข้ากับสถาบันในประเทศไทย”⁷⁸

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของท่านศาสตราจารย์ดร.อมร รักษาสัตย์ ที่มีความเห็นว่า สภาพปัญหาสังคมไทยมีการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง และด้วยกระบวนการที่ใช้บังคับต่างมี จุดอ่อนที่ไม่สามารถบังคับได้ผลจริงจัง จึงเสนอให้มีมาตรการที่จะน่านักการเมืองที่ทุจริตมาลงโทษ โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีศาลสูงเพื่อพิจารณานักการเมืองเป็นกรณีพิเศษ ดังเช่น รัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐฝรั่งเศส 1958 เรียกว่า “Haute Cour de Justice”⁷⁹

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าประเทศไทยควรใช้มาตรการใดหรือกระบวนการใดเพื่อตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาสตราจารย์ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความเห็นที่เห็นว่า “การใช้ข้อศักรทางการเมืองพิจารณาคดีล้วน ๆ อย่างที่ปรากฏในระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา ก็คงไม่ได้ผลในประเทศไทยเพราะเป็น

⁷⁸ ออมร จันทรมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยความ สนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2535), หน้า 19-21

⁷⁹ ออมร รักษาสัตย์, การยึดทรัพย์นักการเมืองจากทัศนคติการเมืองและรัฐศาสตร์, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23 (2536), หน้า 296-328

กระบวนการให้สมาชิกวุฒิสภาควบคุมกันเองโดยการขับจากสมาชิกภาพที่มีมาตลอดในรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับเองก็ไม่เคยได้ใช้เลย ซึ่งหากใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งกระบวนการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่แล้วไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยระบบอิมพีชเมนต์นี้ อีก นอกจากนั้นระบบที่ว่านี้ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความผิดทางอาญาที่ถูกระทำเองเลย แต่เป็นระบบการพิจารณาความผิดการเมืองอย่างเดียวซึ่งท่านได้เสนอการใช้ ระบบศาลพิเศษและ ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ป เป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”⁸⁰

จากแนวคิดข้างต้นรวมถึงแนวคิดการใช้ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในต่างประเทศ เป็นผลให้ประเทศไทยได้นำระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาใช้ในประเทศไทย ซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปีพุทธศักราช 2540 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นการอธิบายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถามการตรวจสอบทรัพย์สิน หรือการลงโทษทางอาญามีความเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม โดยระบบการตรวจสอบใหม่ที่สร้างขึ้นนี้เป็นทั้งการผสมผสานของเดิม (ป.ป.ป.) ที่มีอยู่กับของใหม่ (วุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง) ให้เข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืน เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้น ซึ่งถือเป็นพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งออกจากตำแหน่งในประเทศไทย

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้าได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยวิธีการควบคุมสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง⁸¹ โดยการลงมติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดผู้หนึ่งพ้นไปจากตำแหน่งหรือการลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและ

⁸⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 31-34

⁸¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 1-2

รัฐมนตรี ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิก รัฐสภาควบคุมกันเอง โดยบัญญัติในมาตรา 38 ว่า

“ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติกรรม อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่ กรณี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อ ประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยผู้นั้นพ้นจากสมาชิก ภาพได้”⁸²

จะเห็นได้ว่าระบบการตรวจสอบควบคุมดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานการให้นักการเมือง ตรวจสอบนักการเมืองด้วยกันเองด้วยความเชื่อว่าสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่าย บริหาร สภาจะตรวจสอบสมาชิกของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าระบบการตรวจสอบ ควบคุมโดยให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมกันเองกลับไม่มีประสิทธิภาพซึ่งไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้ มาตรการดังกล่าวเลยเนื่องจากระบบการเมืองไทยมีลักษณะเล่นพรรคพวก

จุดเริ่มต้นของการกำหนดแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองเพื่อ เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีแนวคิดพื้นฐานของการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ ทางการเมือง ซึ่งได้นำแนวคิดเรื่องระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จากต่างประเทศมาปรับใช้⁸³ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดว่ากระบวนการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐควร “แยกการตรวจสอบทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย” กล่าวคือ แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีเพียงทางเดียวคือการอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งเป็นการ ตรวจสอบทางการเมือง อย่างไรก็ตามการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาลประสบกับ ปัญหามาโดยตลอด ซึ่งพบปัญหาโดยตลอด 2 ประการ คือ ประการแรก การพยายามทำ ให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานที่แน่ชัด กลายเป็นต้องพิสูจน์ พยานหลักฐาน (ใบเสร็จ) ที่แน่ชัดกลางสภาซึ่งการกระทำดังกล่าวกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารงานต่อไปยังคงอ้างความไม่มีหลักฐานจึงให้อยู่ใน ตำแหน่งต่อไปได้ ประการที่สอง ในการไม่ไว้วางใจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีการกล่าวหา

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2535

⁸³ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ วันพฤหัสบดีที่ 6 กุมภาพันธ์ 2540 และ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 27 เมษายน 2540 และรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34 วันที่ 24 กรกฎาคม 2540

ทุจริต แต่รัฐบาลยังคงขณะเสียดังไม่ไว้วางใจโดยไม่มี การพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้ คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจยังดำรงตำแหน่งต่อไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จึงพยายาม แยกการตรวจสอบทางการเมืองและการตรวจสอบทางกฎหมายไว้ ดังนี้⁸⁴

1. การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่นๆ ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยหากมีการระบุพฤติการณ์ต่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) เพื่อพิจารณา เมื่อส่งไปแล้วให้ดำเนินการอภิปรายพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติต่อไป และลงมติไม่ไว้วางใจ ไม่ว่าจะผลการไต่สวนของ ป.ป.ช. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตามเพื่อให้มีการ พิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายให้แน่ชัด แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่น ๆ ก็อภิปรายได้โดยไม่มี ข้อจำกัด เมื่ออภิปรายเสร็จแล้วถึงแม้รัฐบาลจะชนะในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ กระบวนการ ตรวจสอบการทุจริตโดยป.ป.ช. ก็ดำเนินการต่อไป

2. การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ การพิจารณา ดังกล่าวเกิดขึ้นได้ 4 ทาง คือ ฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยการ กล่าวหาว่ามีการทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติหลังจากส่งเรื่องให้ป.ป.ช. หรือ ส.ส. 1 ใน 4 ของส.ส. ทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน ร้องขอให้ ป.ป.ช. ไต่สวนว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำความผิด เมื่อป.ป.ช. ไต่สวน ถ้าชี้ว่าไม่มีมูลก็ให้ยุติ เรื่อง และจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ ถ้าชี้ว่ามีมูล ต้องส่งเรื่องนี้ไปให้ 2 องค์การพิจารณา คือ วุฒิสภา ลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 โดยการลงคะแนนลับ และให้ศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดฐานอาญาในกรณีเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา แต่ในกรณีข้าราชการ ประจำหรือประธานศาล ผู้พิพากษาหรือตุลาการก็ให้ดำเนินการคดีอาญาในศาลปกติ

จะสังเกตได้ว่าแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองเป็น มาตรฐานที่มีลักษณะ “กึ่งการเมืองกึ่งกฎหมาย” ซึ่งให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ตัดสินพิจารณาการ ถอดถอนออกจากตำแหน่งประกอบกับมีการกล่าวโทษทางอาญาของผู้เสนอชื่อถอดถอน

⁸⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ , ในการประชุมสัมมนาวิชาการเรื่อง 4 ปี : ปัญหาและอุปสรรค ต่อการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 53-54

ช่วงเวลาเกือบ 9 ปี ในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 การตรวจสอบการใช้ อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งยังไม่อาจ ดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เกิดปัญหาในระดับองค์กรระบบตรวจสอบในด้าน ความเป็นอิสระขององค์กรการใช้อำนาจรัฐที่สังคมเคลือบแคลงสงสัยว่าตกอยู่ภายใต้การครอบงำ ของฝ่ายการเมือง และในส่วนของประชาชนเองก็ไม่อาจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ได้อย่างแท้จริง

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 เกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะปฏิรูป การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขส่งผลให้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถูกยกเลิกไป ต่อมาภายหลังสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนลงคะแนนเสียงประชามติ โดยเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 มาบังคับใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงรับรองแนวคิด การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยสาระสำคัญของความแตกต่าง ในรัฐธรรมนูญ ทั้งสองฉบับในเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ เหตุที่อาจถูกถอดถอน และผู้มีสิทธิ เข้าชื่อเสนอถอดถอนออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ ความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ คือ เหตุแห่งการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเติม ข้อกล่าวหา “ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อย่างร้ายแรง”⁸⁵ ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ในส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อเสนอถอดถอน มีความแตกต่าง จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องจำนวนประชากรที่ลดลง จากเดิม 50,000 คน ให้เหลือเพียง 20,000 คน จึงส่งผลดีต่อประชาชนที่ต้องการรวบรวมจำนวน รายชื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาในการร่างรัฐธรรมนูญจะพบว่าหลักการถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทยเป็นการรับเอาแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จากระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษ และระบบประธานาธิบดีในประเทศ

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 207

สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ ซึ่งทำให้มีความแตกต่างในด้านหลักการของแนวคิดกันอยู่พอสมควร โดยสามารถสรุปความแตกต่างของหลักการแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองของแต่ละประเทศได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงความแตกต่างหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของแต่ละประเทศ

หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
1. เหตุที่ร้องขอถอดถอน	ความผิดทางอาญา และความผิดฐานนำความเสียหายมาสู่ประเทศ	ความผิดฐานทรยศประเทศ (Treason) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery) ความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)	พฤติกรรมร้ายวย ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	ประเทศอังกฤษ	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
2. ตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน	สมาชิกสภาสามัญ (Commoners)	ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือน	ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง
3. ผู้มีสิทธิเสนอชื่อถอดถอน	สภาสามัญ (House of Common)	สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative)	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และประชาชนเข้าเสนอชื่อถอดถอนจำนวน 20,000 คน
4. องค์กรผู้ตัดสิน	สภาขุนนาง (House of Lord)	วุฒิสภา (Senate) ลงมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุม	วุฒิสภาลงมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา
5. ผลการตัดสินถอดถอน	ให้ออกจากตำแหน่งและมีโทษทางอาญา	ให้ออกจากตำแหน่ง	ให้ออกจากตำแหน่งและตัดสินทางการเมืองและราชการเป็นเวลา 5 ปี

กล่าวโดยเฉพาะประเทศไทย แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งถูกบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งตระหนักความสำคัญของการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารประกอบกับกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะจัดการได้จึงต้องการสร้างแนวคิดการแยกการตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากการตรวจสอบทางกฎหมาย

3.2 เจตนารมณ์ของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการแยกการตรวจสอบทางการเมือง ออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้ระบบ การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการใหม่อีกวิธีการหนึ่งได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดที่ 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่ง มาตรา 303 ถึง มาตรา 307⁸⁶

โดยการกำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง รวมถึงข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง ในกรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและการไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งได้กำหนดองค์กรและจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มีผลความผิด ประกอบกับการกำหนดโทษทางการเมืองในการตัดสิทธิ การดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือราชการเป็นเวลา 5 ปีนับตั้งแต่วุฒิสภามีมติถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง

3.2.1 เจตนารมณ์ในการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรตัดสินในการพิจารณา ลงมติถอดถอนออกบุคคลจากตำแหน่ง

การกำหนดให้ “วุฒิสภา” มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกจากตำแหน่งตามเจตนารมณ์ในการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สะท้อนไว้อย่าง ชัดเจน กล่าวคือ ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 แรกเริ่มได้เสนอแนวคิดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยในมติที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาเห็นว่า การ

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 45 ก หน้า 1 วันที่ 11 ตุลาคม 2540

กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติถอดถอนเพื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกของประชาชนหรือมติของมหาชนได้ดี จึงเป็นผลให้สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งออกจากตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้ แต่หากกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวเป็นผู้มีอำนาจในการลงมติถอดถอน ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมผูกพันอยู่กับมติของพรรคการเมืองจึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความเป็นอิสระในการลงคะแนนเสียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตามยังมีความเห็นต่ออีกว่าหากให้อำนาจแก่วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ลงมติถอดถอน จะต้องมีการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งหากวุฒิสภาไม่มีมาจากการเลือกตั้งอาจขัดกับหลักประชาธิปไตยได้⁸⁷ นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญบางท่านให้ความเห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ความคิดเห็นนี้มีข้อโต้แย้งเนื่องจากในการพิสูจน์พฤติการณ์การส่อทุจริตไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่ฟังจนปราศจากข้อสงสัยเพียงแต่มีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าส่อทุจริต ดังนั้นการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับการดำเนินคดีทางอาญาจึงเป็นคนละกรณี การกำหนดให้รัฐสภาที่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจะอาศัยความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน ของสื่อมวลชนของมติมหาชนที่จะคอยกำกับการลงมติของรัฐสภา⁸⁸ ที่ประชุมยังเห็นควรให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องการควบคุมทางการเมืองโดยแยกจากการตรวจสอบทางกฎหมายตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ การลงมติของรัฐสภาจึงเป็น “เรื่องการเมืองโดยแท้ (Political Question)”⁸⁹ ซึ่งไม่ใช่ประเด็นด้านกฎหมายอำนาจของหน่วยงานทางกฎหมายจึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง

⁸⁷ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 วันพฤหัสบดี ที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540, หน้า 97

⁸⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 วันจันทร์ ที่ 10 กุมภาพันธ์ 2540

⁸⁹ อนันต์ จันทร์โอภากร, Judicial Review ของศาลสหรัฐอเมริกา ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 255

จุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเสนอให้ “วุฒิสภา” มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งแทนที่จะเป็นการใช้อำนาจของ “รัฐสภา” เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกลับไปพิจารณาทบทวนในประเด็นนี้อีกครั้งในหมวดวุฒิสภาและที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา ในขณะนั้นเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่า เมื่อวุฒิสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นหลักจึงควรกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการลงมติถอดถอนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในระบบประเทศอังกฤษซึ่งในอดีตได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาเป็นองค์กรหลักในการตัดสิน และต่อมาในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรหลักในการตัดสิน ประกอบกับหากพิจารณาจากกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยการลงมติไม่ไว้วางใจและการตั้งกระทู้ถาม ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในเขตที่ใหญ่กว่าเขตการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกผู้แทนในขณะเดียวกัน จึงมีเหตุผลพอสมควรที่จะกำหนดให้ “วุฒิสภา” มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ยังคงรับรองหลักการของการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ในชั้นการพิจารณาของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งเลขานุการคณะกรรมการให้ความความคิดเห็นว่า ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (impeachment) เป็นระบบการเมืองแท้ ๆ และไม่ใช้ระบบกระบวนการยุติธรรมแท้ ๆ จึงอยู่ตรงกึ่งกลางระหว่างเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจกับเรื่องการตัดสินให้พ้นจากตำแหน่งในทางกฎหมาย จึงเป็นเรื่องกึ่งการเมืองกึ่งศาลไม่ต้องพิสูจน์ให้ชัดแจ้งเหมือนเช่นกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล⁹⁰

ดังนั้น การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่ว่า “การทำให้เป็นเรื่องการเมืองน้อยที่สุด”

⁹⁰ สำนักการงานการประชุมและชวเลข คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง ครั้งที่ 1/2550, คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 1 กุมภาพันธ์ 2550

ซึ่งปลดการเมืองมากกว่าที่จะให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามสุดท้ายแล้ว รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

จากการศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในประเทศไทยเป็นการรับเอาแนวความคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จากต่างประเทศมาใช้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นการใช้ “อำนาจทางการเมือง” (Political power) ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นการสะท้อนถึงเจตนารมณ์ในการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับ “เสียงของ ตัวแทน” จากประชาชน ประกอบกับเป็นการสร้างความชอบธรรมที่เกิดจากความยินยอมของ ประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

3.3 หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดผู้มีสิทธิเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง บุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง และขั้นตอนกระบวนการในการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

3.3.1 ผู้มีสิทธิเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271 ได้บัญญัติ ให้ผู้มีสิทธิเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

1) การเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนโดยสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์จะเข้าชื่อเพื่อยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาให้มีการถอดถอนสมาชิก

วุฒิสภาออกจากตำแหน่ง ซึ่งเสนอชื่อได้เฉพาะวุฒิสภาตามจำนวนดังกล่าวไม่อาจเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง

2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยร้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

ข้อสังเกตในการกำหนดผู้มีสิทธิเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ “สมาชิกรัฐสภา” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีสิทธิเสนอชื่อ มีความแตกต่างจากระบบถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้แต่เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) เท่านั้นที่มีสิทธิในการเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

3.3.2 ตำแหน่งบุคคลที่อาจถูกกล่าวหาให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง โดยตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ

- 1) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา
- 2) กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด
- 3) กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 4) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข้อกล่าวหา

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอให้บุคคลใดออกจากตำแหน่งต้องระบุข้อกล่าวหาบุคคลดังกล่าวว่ามีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ร่ำรวยผิดปกติ การกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกตินั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า ร่ำรวยผิดปกติ หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

(2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ การกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้นิยามคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พฤติการณ์นี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการนิยามไว้แต่อย่างใด แต่สามารถอธิบายได้โดยการพิจารณาจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ความผิดฐานเจ้าพนักงานหาประโยชน์จากกิจการในหน้าที่ เป็นต้น

(4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการพิจารณาการนิยามไว้แต่สามารถอธิบายได้โดยพิจารณาจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมช่วยเหลือผู้อื่นไม่ให้ต้องโทษ ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมแก้งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมเรียกรับหรือยอมจะรับสินบน เป็นต้น

(5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 การกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์เช่นนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และกฎหมายฉบับอื่นๆ ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายหรือนิยามถ้อยคำดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ แต่สามารถกล่าวได้ว่าต้องเป็นพฤติการณ์ที่เป็นการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ เพราะเป็นการใช้อำนาจของรัฐไปในทางฝ่าฝืนหรือบิดเบือนต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ กล่าวคือ ในการวินิจฉัยสั่งการมีการใช้ดุลยพินิจเป็นไปโดยอำเภอใจหรือบิดเบือน ไม่สามารถอธิบายในทางใดให้เห็นชัดว่าการตัดสินใจดังกล่าวอาจรับฟังได้โดยเหตุผลใดบ้าง อย่างไรก็ตาม การจะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งด้วยข้อกล่าวหานี้จะต้องเป็นกรณีให้เห็นในเบื้องต้นได้ว่าบุคคลนั้นส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หากเป็นกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินนโยบายหรือการตัดสินใจสั่งการอย่างใดด้วยความเข้าใจว่าเป็นอำนาจของตนที่จะกระทำได้โดยสุจริต แม้การตัดสินใจนั้นอาจจะไม่ชอบโดยกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่าพฤติการณ์ของบุคคลดังกล่าวเข้ากรณีตามข้อกล่าวหานี้ทุกกรณี

(6) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง การกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นั้นเป็นข้อกล่าวหาที่เพิ่มเติมขึ้นมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีมุ่งหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงประพฤตินั้นไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่การงานของส่วนรวมหรือความประพฤติส่วนตัวไปในทางที่ชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามทำนองคลองธรรม การประพฤติเสื่อมเสีย ในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องของมาตรฐานทางสังคมที่แต่ละสถาบันทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดนั้นเป็นผู้กำหนด โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจะเป็นผู้พิจารณาปรับใช้เกณฑ์ที่กำหนดขึ้นกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

จากการศึกษาหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มีความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ในการกำหนดมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง พบว่า มี 3 ประการ คือ (1) เพิ่มเติมการกระทำหรือพฤติการณ์ที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นมูลเหตุที่นำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (2) ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งสามารถเข้าชื่อร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ

เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง จากเดิมไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน และ (3) การกำหนดคะแนนเสียงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำหรับการลงมติชี้มูลความผิด จากเดิมมิได้กำหนดไว้ แต่เพิ่มเติมเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁹¹

3.3.3 ขั้นตอนในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 รวมถึงข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 และระเบียบวุฒิสภา มีดังต่อไปนี้

การร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ผู้มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจะต้องยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา โดยคำร้องดังกล่าวจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องส่งรายงานกลับไปยังวุฒิสภา หากมีมติข้อกล่าวหาใดมีมูล ตามมาตรา 305 วรรคสี่ตามรัฐธรรมนูญว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และในขณะเดียวกันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องส่งรายงานการไต่สวนให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วกระบวนการต่อไปคือ การไต่สวนชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ

⁹¹ มนต์วี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551), หน้า 101-103

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องระบุพฤติการณ์ การกระทำความผิดว่าคำร้องใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุผลเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อ ประกอบการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การชี้มูลความผิด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้ว จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยข้อกล่าวหาว่ามี มูลหรือไม่ โดยการมีมติในการวินิจฉัยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณา วินิจฉัยและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและบทกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติและให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน และเอกสาร ทั้งหมดพร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหา นั้นออกจากตำแหน่งต่อไป นอกจากนี้หากมีมูลความผิดทางอาญาให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองของวุฒิสภา ดังนั้นในกรณีที่มีการ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้ข้อกล่าวหาที่มีมูลย่อมไม่ใช่คำสั่งทาง ปกครองในความหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่โดยที่การ ไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญประกอบกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้อง คำนึงถึงหลักความยุติธรรม ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตอีกว่า กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทยมี ความแตกต่างจากต่างประเทศ เนื่องจากได้กำหนดให้องค์กรอิสระเป็นผู้ดำเนินการในการไต่สวน

ข้อเท็จจริงและพิจารณาวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาจะมีมูลหรือไม่ ในขณะที่ในระบบกฎหมายต่างประเทศ กำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ

การพิจารณาของวุฒิสภา

เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานการไต่สวนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยเร็ว มติที่จะถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และการออกคะแนนเสียงจะต้องทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ⁹²

มีข้อสังเกตว่าตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ได้มีหลักการห้ามมิให้นำเอกสารหรือพยานอื่น ๆ นอกจากเอกสารสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เสนอมา มาสอบเพิ่มเติมให้มากขึ้นว่าในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่เป็นพยานเอกสารหรือพยานวัตถุสำคัญที่ผู้ถูกกล่าวหาได้นำเข้าสู่การพิจารณาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ยอมรับหรือไม่ยอมนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีเหตุอันควรได้ว่าตนไม่สามารถทราบได้ว่าต้องนำพยานดังกล่าวมาแสดงเพื่อประโยชน์ของตน หรือไม่ทราบว่าพยานดังกล่าวได้มีอยู่การขอเพิ่มเติมพยานหลักฐาน ให้เป็นไปตามมติของวุฒิสภา ประกอบกับหากพิจารณาในแง่ของพิจารณาคดีของวุฒิสภา ก่อนที่จะลงมติถอดถอนจะพบว่า มีขอบเขตที่กว้างขวางและมีกระบวนการขั้นตอนที่มุ่งคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจมองได้ว่า เป็นขั้นตอนที่มีกระบวนการอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดขอบเขตการกั้นกรองคดีจะต้องพิจารณาลักษณะของคดีเป็นสำคัญ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นสิ่งที่มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์มหาชน ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐมิใช่ปัจเจกบุคคลทั่วไป การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว จึงควรที่จะลดระดับการคุ้มครองลง โดยมุ่งที่จะ

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 307, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 (ตอนที่ 45 ก), 11 ตุลาคม 2540.

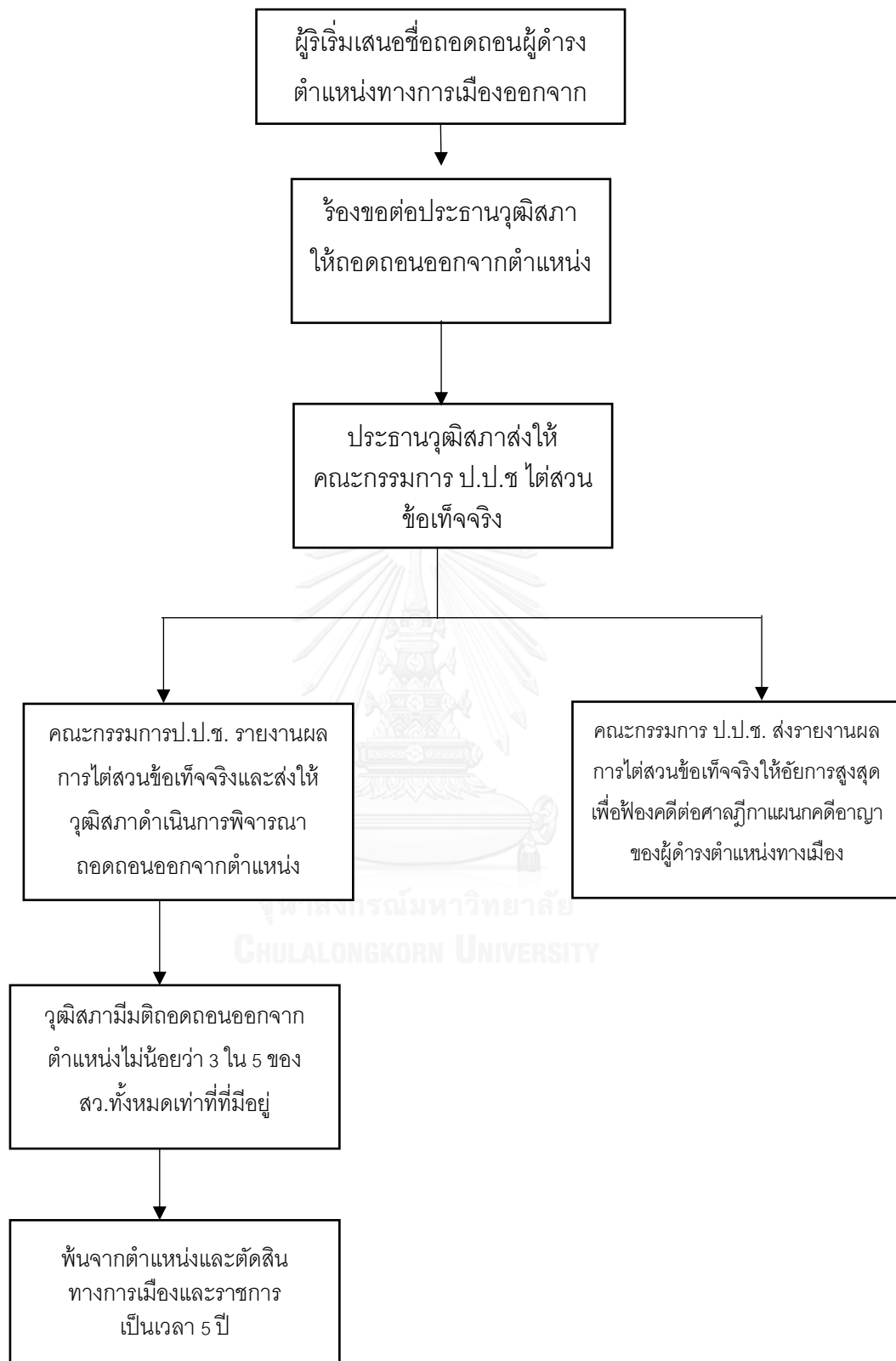
คุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากขึ้น ดังนั้น จึงควรจำกัดขอบเขตของการกลั่นกรองคดีไม่ให้กว้างขวางเกินควร หรือกล่าวได้ว่า ขอบเขตของมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งย่อมเกิดผลทางกฎหมายต่อบุคคลที่ถูกถอดถอน 2 ประการ คือ

- (1) พ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติถอดถอนและ
- (2) ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกถอดถอนยังถูกลงโทษอีกกรณีหนึ่ง คือ “ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี”⁹³ นับตั้งแต่วันที่ถูกลดถอนออกจากตำแหน่ง



⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 307, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 (ตอนที่ 45 ก), 11 ตุลาคม 2540.



แผนภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กล่าวโดยสรุปหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทางการเมืองในการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง เป็นการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง” แต่หากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่วุฒิสภามีมติถอดถอนและจะถูกตัดสิทธิทางการเมืองและราชการเป็นเวลา 5 ปี

3.4 ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ระหว่างปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2557

การแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวางหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ให้เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเป็นการเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งซึ่งกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันสมควร เนื่องจากหากปล่อยให้บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติมากยิ่งขึ้น ในช่วงระยะเวลาการเติบโตของระบอบประชาธิปไตยที่มีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กลับเกิดปัญหาในประเด็นองค์กรระบบตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยกลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือความไม่เป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมือง

ภายใต้ช่วงเวลาของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การออกแบบรัฐธรรมนูญทำให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง (Strong executive) ประกอบกับที่มาของวุฒิสภาที่ต้องผูกพันกับพรรคการเมืองที่ต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารไม่มีความเป็นอิสระ ฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็งก่อให้เกิดเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด (Absolute majority) ในรัฐสภาส่งผลให้ในช่วงเวลาดังกล่าวฝ่ายบริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงมักใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง และการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จึงไม่ประสบความสำเร็จ ผู้วิจัยได้รวบรวมกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ทั้งในแง่

กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และผลการลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

3.4.1 การพิจารณาลงมติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา

รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันการเมืองในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีความพยายามดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยมี “วุฒิสภา” เป็นองค์กรในการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง “ในขณะดำรงตำแหน่ง” ทั้งนี้ วุฒิสภามีความพยายามในการดำเนินการถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังกรณีต่อไปนี้

1) กรณีวุฒิสภาลงมติถอดถอน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง

เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2553 ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ในกรณีการสั่งสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้ยุบพรรคพลังประชาชนส่งผลให้ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะหัวหน้าพรรคพลังประชาชนถูกเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 5 ปี และเป็นเหตุให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่วุฒิสภาได้หารือถึงประเด็นการพ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นควรให้คณะกรรมการยุติธรรม คณะกรรมการตำรวจ และคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาพิจารณาเสนอความเห็นในประเด็นดังกล่าวสุดท้ายแล้วจึงได้มีมติในการดำเนินการถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต่อไป ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนถอดถอน 49 เสียง ไม่ถอดถอน 76 เสียง⁹⁴ เนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา

2) กรณีวุฒิสภาลงมติถอดถอน นายนภดล บัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ และนายสมค์กร สุนทรเวช อดีตนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

⁹⁴ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 9 มีนาคม 2553, หน้า 16

เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2553 ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนนายนพดล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ในกรณีลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนเขาพระวิหาร อย่างไรก็ตามนายนพดล ปัทมะ ได้แสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ 14 ก.ค. 2551 แต่วุฒิสภายังคงดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยที่นายนพดล ปัทมะไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็ตาม ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายนพดล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ด้วยคะแนนถอดถอน 57 เสียง ไม่ถอดถอน 55 เสียง⁹⁵ เนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนี้ วุฒิสภามีมติเห็นชอบให้ดำเนินการถอดถอนนายสมักร สุนทรเวช อดีตนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ในพฤติการณ์ที่เห็นชอบให้อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศร่วมลงนาม ในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ออกจากตำแหน่ง กรณีร่วมกันสนับสนุนและรับรองการลงนาม ในแถลงการณ์ร่วมฯ ของนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่วุฒิสภามีมติให้ยุติการดำเนินการถอดถอนนายสมักร สุนทรเวช อดีตนายกรัฐมนตรี เนื่องจากนายสมักร สุนทรเวช ถึงแก่อสัญกรรม⁹⁶

3) กรณีวุฒิสภาลงมติถอดถอนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2555 ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรี ในกรณีใช้อำนาจก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่โดยได้ใช้อำนาจรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ส่งหนังสือลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552 ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม ขอให้แต่งตั้ง ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 19 คน เข้าไปช่วยราชการที่กระทรวงวัฒนธรรม การพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภายังคงดำเนินการต่อไปถึงแม้ว่านายสุเทพ เทือกสุบรรณ ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีแล้ว

⁹⁵ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 12 มีนาคม 2553, หน้า 19

⁹⁶ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 12 มีนาคม 2553, หน้า 23

ก็ตาม ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสุเทพ เพื่อกฎบัตรณ อดีต รองนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนถอดถอน 40 เสียง ไม่ถอดถอน 95 เสียง⁹⁷

4) กรณีวุฒิสภาลงมติถอดถอนนพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกจากตำแหน่ง

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2556 ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอน หรือไม่ถอดถอน นพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในกรณีดำเนินการอนุมัติแก้ไขสัญญาสัมปทาน โครงการดาวเทียมสื่อสาร ภายในประเทศ (ฉบับที่ 5) เพื่อลดสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) อย่างไรก็ตามนพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารตั้งแต่ 6 มกราคม พ.ศ. 2548 ผลปรากฏว่า ที่ประชุมวุฒิสภา มีมติไม่ถอดถอนนพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสารออกจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนถอดถอน 71 เสียง ไม่ถอดถอน 59 เสียง ถึงแม้คะแนนเสียง ถอดถอนจะมากกว่าคะแนนเสียงไม่ถอดถอนแต่เนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวน สมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา

3.4.2 กรณีการเสนอชื่อเพื่อถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออก จากตำแหน่งซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของวุฒิสภาแต่ถูกชะลอเพราะการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง หนึ่งใน ขั้นตอนกระบวนการดังกล่าวคือการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนชี้มูลความผิด และส่งรายงานการไต่สวนมายังวุฒิสภาเพื่อดำเนินการ ถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง ซึ่งในสมัยการประชุมวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2557 ยังมีกรณี ที่ยังต้องดำเนินการเพื่อการพิจารณาตามกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ (1) กรณีถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ขัดต่อหลักการประชาธิปไตย กรณีการพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการแก้ไขในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและ (2) กรณีถอดถอนหรือไม่ถอดถอน

⁹⁷ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 19 กันยายน 2555, หน้า 20

นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง กรณีการลงชื่อในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ การให้สัมภาระต่อสื่อมวลชนในเชิงให้ร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา จากการสรรหา และกรณีการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมโดยจัดให้มีการลงมติเพื่อวินิจฉัยตัดสิทธิสมาชิกผู้สงวน คำแปรญัตติ ในการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร่วมพิจารณาคำร้องถอดถอนในกรณีพฤติการณ์ของ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตสมาชิก วุฒิสภาในคราวเดียวกัน แล้วมีมติชี้มูลความผิด และได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ วุฒิสภาดำเนินการ อย่างไรก็ตามได้เกิดเหตุการณ์การรัฐประหาร โดยประกาศคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 และฉบับที่ 30/2557 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2557 ให้วุฒิสภาที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ ณ วันที่ประกาศฉบับนี้ มีผลใช้บังคับ สิ้นสุด ลง ดังนั้น การดำเนินการในขณะนี้ จึงยังไม่ได้ดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจาก ตำแหน่งในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากต้องรอความชัดเจนทั้งในเรื่องของรัฐธรรมนูญ และ องค์การผู้ตัดสินจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะกำหนดแนวทางในการดำเนินการดังกล่าว ต่อไป

ตารางที่ 4 ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจาก ตำแหน่งระหว่าง ปี พ.ศ. 2540- 2557

กรณีที่	ผู้ถูกกล่าวหา	ประเด็นที่ถูกกล่าวหา	ผลการลงมติถอดถอน ออกจากตำแหน่งของ วุฒิสภา
1	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (อดีตนายกรัฐมนตรี)	กรณีการสั่งสลายการ ชุมนุมของกลุ่มพันธมิตร ประชาชนเพื่อ ประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2551	วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน ออกจากตำแหน่ง ด้วย คะแนนถอดถอน 49 เสียง ไม่ถอดถอน 76 เสียง

กรณีที	ผู้ถูกกล่าวหา	ประเด็นที่ถูกกล่าวหา	ผลการลงมติถอดถอน ออกจากตำแหน่งของ วุฒิสภา
2	นายนพดล ปัทมะ (อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงต่างประเทศ)	กรณีร่วมลงนามใน แถลงการณ์ร่วมไทย- กัมพูชาเกี่ยวกับการขึ้น ทะเบียนเขาพระวิหาร	วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน ออกจากตำแหน่ง ด้วย คะแนนถอดถอน 57 เสียง ไม่ถอดถอน 55 เสียง
3	นายสมัคร สุขนทรวะช (อดีตนายกรัฐมนตรี)	กรณีร่วมกันสนับสนุนและ รับรองการลงนามใน แถลงการณ์ร่วมฯ ของ นาย นพดล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ	วุฒิสภามีมติให้ยุติการ ดำเนินการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่ง เนื่องจาก นายสมัคร สุขนทรวะช ถึงแก่อสัญกรรม
4	นายสุเทพ เทือก สุบรรณ (อดีตรอง นายกรัฐมนตรี)	กรณีใช้อำนาจก้าวก่าย แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่	วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน ออกจากตำแหน่ง ด้วย คะแนนถอดถอน 40 เสียง ไม่ถอดถอน 95 เสียง
5	นพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี (อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเทคโนโลยี สารสนเทศและการ สื่อสาร)	กรณีอนุมัติแก้ไขสัญญา สัมปทาน โครงการดาวเทียม สื่อสารภายในประเทศ เพื่อลดสัดส่วนการถือหุ้น ของบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)	วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน ออกจากตำแหน่ง ด้วย คะแนนถอดถอน 71 เสียง ไม่ถอดถอน 59 เสียง
6	นายสมศักดิ์ เกียรติสุ รนนท์ (อดีตประธาน สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร)	กรณีการพิจารณาและลง มติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการ แก้ไขในประเด็นที่มาของ สมาชิกวุฒิสภา	คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูล ความผิดและส่งเรื่อง ดำเนินการให้วุฒิสภา

กรณี	ผู้ถูกกล่าวหา	ประเด็นที่ถูกกล่าวหา	ผลการลงมติถอดถอน ออกจากตำแหน่งของ วุฒิสภา
7	นายนิคม ไวยรัชพานิช (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย)	กรณีการพิจารณาและลง มติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม ในประเด็น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	แต่ ถูก ชะ ล อ เ พ ร า ะ การรัฐประหาร พ.ศ. 2557

จากการศึกษาและรวบรวมกรณีการพิจารณาการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาในช่วงระหว่างเวลา พ.ศ. 2540-พ.ศ.2557 พบว่า
ภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่องค์กรวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและสรรหา
กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ยังคงดำเนินการพิจารณาต่อไป ถึงแม้ว่าผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองมีผู้ถูกกล่าวหา “ไม่ได้ดำรงตำแหน่ง”แล้วก็ตาม การกระทำดังกล่าวของ
วุฒิสภาจึงเป็น “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งย้อนหลัง” (Retroactive Impeachment)
แต่อย่างน้อยที่สุดวุฒิสภาซึ่งองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยการถอดถอนบุคคลออกจาก
ตำแหน่งยังสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ความ
พยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในสภาวะการเมืองใน
ระบอบประชาธิปไตยยังต้องเผชิญกับเงื่อนไขบางประการที่ส่งผลให้วุฒิสภา “ไม่สามารถถอดถอน
อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้” เนื่องจากคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 5 ของสมาชิก
ทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาจึงทำให้ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สำเร็จ
อย่างไรก็ตามความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง
ดังกล่าวได้กลายเป็นกรณีตัวอย่างและเป็นบรรทัดฐานที่วุฒิสภาใช้เพื่ออ้างในกระบวนการ
ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีอื่น ๆ ต่อไป

บทที่ 4

ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยกับความสำเร็จในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2557-พ.ศ. 2560

หลังจากที่ได้ศึกษาแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) หลักนิติรัฐ แนวคิดการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ แนวคิดการจำกัดสิทธิ และแนวคิดการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ปรัชญาการทางการเมืองภายใต้ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยแสดงให้เห็นว่าการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะมุ่งถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งสภาพปัญหาของการนำแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาปรับใช้ในบริบทการเมืองไทยภายในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นปัญหาทั้งในเชิงหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ และปัญหาในทางปฏิบัติในบทนี้ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ถึงปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งทั้งในเชิงทฤษฎีหลักทางกฎหมายรัฐธรรมนูญรวมถึงพยายามจะชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งต่อสภาพการเมืองไทย โดยสามารถอธิบายและมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หากแบ่งประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่มคือ ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยตั้งมั่น (Established Democracies) ระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน (Transitional Democracies) และระบอบไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-Democracies)⁹⁸ ประเทศที่เป็นระบอบประชาธิปไตยระยะเปลี่ยนผ่านเป็นประเทศที่น่าสนใจเนื่องจากสามารถเปลี่ยนไปได้ในสองแนวทางคือ สามารถกลายเป็นประชาธิปไตยตั้งมั่น หรือ กลับไปสู่ระบอบเผด็จการประเทศในแถบเอเชียซึ่งเป็นที่มีการปกครองในกำลังมีหลายประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มองว่าเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่เหมาะสมกว่ารูปแบบเสรีนิยมของประเทศตะวันตก หรืออาจเป็นรูปแบบที่กำลังถูกแรงกดดันจากปัญหาทั้งภายในและภายนอกประเทศให้หันไปใช้ ระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian Regime)⁹⁹

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศที่แสดงถึงกติกากในการจัดการปกครองประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครอง

⁹⁸เป็นการจัดแบ่งประเภทอย่างกว้างตาม Freedom House เพิ่มเติมใน Larry Jay Diamond, and Marc F. Plattner. (eds.), *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins, 2000), p. ix.

ระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 เกือบทศวรรษที่ประชาธิปไตยได้ลงหลักปักฐานในระบบการเมืองไทย ปัญหานานาประการที่เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า การรัฐประหารได้เกิดขึ้นในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยอยู่บ่อยครั้ง การรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งส่งผลให้ประเทศไทยจึงเกิดการเปลี่ยนทางการเมือง (Political Transition) จากระบบประชาธิปไตยกลับมาสู่ในระบบอำนาจนิยม (Authoritarian Regime) หรือ ระบบกึ่งอำนาจนิยม (Semi-authoritarian regime) ในบางช่วงเวลา รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนหน้าปกหนังสือของหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่แสดงถึงการจัดวางโครงสร้างความสัมพันธ์ของสถาบันการเมือง พรรคการเมือง และองค์กรการใช้อำนาจผ่านรัฐธรรมนูญ

4.1 บริบทการเมืองไทยก่อนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยน (turning point) ที่สำคัญของการเมืองไทย สืบเนื่องมาจากความต้องการเข้ามาแก้ปัญหาและการพัฒนากระบวนการทางประชาธิปไตยให้มีความเชื่อมั่นที่มาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาจากการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากคณะทหารที่ยึดอำนาจ แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 จะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีข้อดีที่สำคัญคือการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แน่ชัด¹⁰⁰

4.1.1 บริบทการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นผลมาจากกระแสการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องนับจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2537 โดยรัฐสภาในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี ได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539 เพื่อดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประกาศบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540¹⁰¹

¹⁰⁰ นรนิติ เศรษฐบุตร, รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 42

¹⁰¹ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คอป.) กรกฎาคม 2553 – กรกฎาคม 2555, <http://www.innnews.co.th>, หน้า 53

สภาพปัญหาทางการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ปี ที่เรียกขานกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน นั้นวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการที่จะปฏิรูปการเมือง เพราะในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าพบว่ามีปัญหาทางการเมืองที่ส่งผลในทางปฏิบัติดังนี้

1) การเมืองมีลักษณะเป็นการเมืองของนักการเมือง พลเมืองเจ้าของประเทศซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสรีภาพน้อยและไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองเลย การเมืองของนักการเมืองหรือที่เรียกขานกันว่าระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น การบิดเบือนนโยบายที่แท้จริงไปจากนโยบายการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

2) ความไม่สุจริตของระบบการเมืองจึงทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และเป็นสาเหตุนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในเวลาต่อมา ซึ่งพบจากพฤติกรรมของนักการเมืองทั้งทางการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยเริ่มตั้งแต่การซื้อเสียงในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง การทุจริตคอร์รัปชันผ่านโครงการนโยบายต่างๆ ในรูปแบบของเงินเป็นหลัก ประกอบกับระบบตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ง่ายและการที่รัฐบาลไม่สามารถปราบปรามการทุจริตให้หมดสิ้นไปจากระบบการเมืองได้

3) ระบบการเมืองที่รัฐสภาและรัฐบาลขาดเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารงานแก้ปัญหา เนื่องจากผลของการวางโครงสร้างอำนาจทางการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญที่เป็นหัวใจหลักส่งผลให้เกิดรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสม ซึ่งมาจากหลายพรรคเป็นผลทำให้รัฐบาลไม่มีเสียงข้างมากพอที่จะเริ่มต้นในการตรวจสอบหรือการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาลประกอบกับรัฐธรรมนูญไม่มีกลไกในการสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง นอกจากนี้ปัญหาในเรื่องการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและรัฐสภาบ่อยครั้งนี้ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจและความไม่น่าเชื่อถือในความต่อเนื่องของนโยบายอย่างมากสำหรับชาวต่างประเทศและนักธุรกิจในด้านเศรษฐกิจของประเทศ

1) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

ก. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองอย่างชัดเจนและมีเนื้อหาซึ่งครอบคลุมหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มาจาก การเลือกตั้งและหลักการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นการพัฒนาไปเป็นประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งสู่ “การปฏิรูปการเมือง” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบอำนาจรัฐ เพิ่มขึ้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระบบการเมืองโดยการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่สังกัด พรรคการเมืองและมีที่มาจากการเลือกตั้ง ประกอบกับการจัดตั้งองค์กรอิสระและองค์กรอื่นตาม รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มี เสถียรภาพและประสิทธิภาพโดยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อที่เสนอโดยพรรคการเมือง ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

หากพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า คือมุ่งแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองไทยเพื่อวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ สร้างระบบการเมืองที่สุจริตและมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงระบบรัฐสภาใหม่ให้เป็นระบบรัฐสภาที่มี เหตุผล และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง อันมีสาระสำคัญอยู่ ภายใต้อกรอบ 3 ประการ ดังนี้¹⁰²

1) ส่งเสริมระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (representative democracy) โดยได้กำหนดกรอบให้ขยายการรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองมากขึ้น รวมทั้ง

¹⁰² คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, ใน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540), หน้า 11 ; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 41 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2541-2542 (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2542), หน้า 137-191 ; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า

ขยายส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมืองตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหารจัดการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2) ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยการกำหนดองค์การตรวจสอบและกระบวนการควบคุมฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภท และสามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

3) ปรับปรุงการปกครองโดยระบบผู้แทนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ทั้งระบบ ทั้งระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งและระบบรัฐบาล ให้เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริต และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เข้มงวดทางกฎหมายจากองค์กรต่าง ๆ

ข. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าคณะทำการได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศโดยมีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 เพื่อใช้ปกครองประเทศต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานและความพยายามของสภาร่างรัฐธรรมนูญภายใต้คณะรัฐประหาร โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 นั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณากำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญ 2550 โดยคณะกรรมการได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้เป็น 3 กรอบใหญ่ดังนี้¹⁰³

¹⁰³สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 47

แนวทางกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ

(1) ควรมีการกำหนดสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจนและขยายสิทธิและเสรีภาพให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิมโดยระบุเรื่องการจำกัดสิทธิให้ชัดเจน

(2) ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้มากที่สุดโดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมีกลไกทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

(3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามพันธกรณีระหว่างประเทศย่อมได้รับความคุ้มครอง

(4) ควรบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ

(5) ควรส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

แนวทางกรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง

(1) ควรมีสองสภาโดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูง

(2) ควรเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใหม่

(3) ควรจัดระบบการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

(4) ควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระจากพรรคการเมืองการครอบงำทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อนในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ

(5) นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีบทบัญญัติห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งในระหว่างการดำรงตำแหน่งและหลังจากพ้นจากตำแหน่ง

(6) ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภารวมทั้งให้พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

(7) ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองอย่างแท้จริงและมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้เงินสนับสนุนและเงินบริจาคพรรคการเมืองอย่างชัดเจนและเหมาะสม

(8) ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมและคุณธรรมของนักการเมืองและข้าราชการรวมทั้งบทกำหนดโทษ

(9) ควรมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการอย่างเหมาะสม

แนวทางกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์การตรวจสอบอิสระและศาล

(1) ควรคงองค์การตรวจสอบอิสระและศาลไว้ทั้งหมดโดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้น

(2) ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์การตรวจสอบอิสระให้มีอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่แต่งตั้งองค์การตรวจสอบอิสระเพียงองค์กรเดียว

(3) ควรมีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์การตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(4) ควรให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลและองค์การตรวจสอบอิสระโดยตรงได้ง่ายขึ้น

(5) ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายควรใช้ระบบไต่สวนโดยเร็ว

จากการกำหนดกรอบการร่างรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์และหลักการสำคัญในด้านต่าง ๆ ได้แก่¹⁰⁴

(1) **การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่** เช่น มีการเพิ่มประสิทธิภาพและเสรีภาพให้มากขึ้นโดยกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยรับรองมีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการคุ้มครองบุคคลจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดให้เพิ่มเติมสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ให้การคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม รวมทั้งให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองได้เป็นครั้งแรก

(2) **ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม** รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพแต่ไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจรัฐจนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม (abuse of power) รวมทั้งจะต้องสามารถ

¹⁰⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2550) หน้า 5 - 23, หน้า 7

สร้างดุลยภาพของอำนาจทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้ โดยมีมาตรการต่างๆในการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน เช่น ลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองและการเสนอกฎหมาย ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น การจำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล โดยกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีให้อยู่ได้ไม่เกิน 8 ปี กำหนดให้การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบโดยเคร่งครัดจากศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีบทบัญญัติหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีความวินัยทางการเงินและงบประมาณ กำหนดให้รัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง และให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแก้ไขกฎหมายของตนไปยังรัฐสภาได้โดยตรง กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่¹⁰⁵ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองให้มากที่สุด โดยกำหนดคุณสมบัติของ ส.ว. ให้สูงขึ้น และมีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่เป็นกลาง รวมทั้งสรรหา ส.ว. จากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์จากทุกกลุ่มวิชาชีพ และเปิดโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วยการห้าม ส.ส. และ ส.ว. แทรกแซงข้าราชการประจำ โดยการกำหนดห้ามก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนและพรรคการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการปฏิบัติงาน การบรรจุ แต่งตั้ง โอน โยกย้าย เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน

(3) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยการบัญญัติหมวดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน มีกลไกและระบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ กำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการละเมิด กำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ชี้มูลความผิดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(4) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบ โดยกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำ

¹⁰⁵สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, วารสารสถาบันพระปกเกล้าปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2550) หน้า 5 - 23, หน้า 18

ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะบุคคลสรรหาองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับฟ้องเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้พิจารณาคดีที่มีการฟ้องว่านักการเมืองไม่แสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือแสดงเป็นเท็จด้วย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นเองได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก่อน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) ความล้มเหลวและผลสืบเนื่องของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540

ดังที่กล่าวข้างต้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลภายใต้พรรคไทยรักไทย การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรนายกรัฐมนตรีเกิดการต่อต้านจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ข้อกล่าวหาว่ารัฐบาลใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจข้อกล่าวหาว่ารัฐบาลทุจริตหรือคอร์รัปชันเชิงนโยบายหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สืบเนื่องมาจากโครงสร้างรัฐธรรมนูญที่กำหนดวงกลไกให้รัฐบาลมีความเข้มแข็ง โดยการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร ส่งผลให้การกำหนดโครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ นี้

(1) การผูกขาดอำนาจรัฐในบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ

ผลจากทางการเมืองออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นจากการเสริมอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีความเข้มแข็งมากเกินไป จนกลายเป็น “รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาด” โดยกลไกที่เสริมสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง การให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นสมาชิกของพรรคการเมืองอันส่งผลให้สิ้นสุดสภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคการเมืองตามเงื่อนไข โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดการจัดการเลือกตั้งภายใน 15 วัน ในกรณีอายุสภาสิ้นสุดลง¹⁰⁶ และภายใน

¹⁰⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 115

60 วันที่มีการยุบสภา¹⁰⁷ และระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ไม่ให้พรรคที่ไม่ได้คะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อพรรค ประกอบกับข้อกำหนดซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการส่งเสริมให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งไปกระจุกอยู่ที่พรรคการเมืองใหญ่ และเป็น การสร้างโอกาสให้พรรคการเมืองเป็นเสมือนผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ส่งผลให้พรรคการเมืองใหญ่มีอิทธิพลในการควบคุมบทบาทการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าพรรคการเมืองใหญ่สามารถควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เท่ากับว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงเกิดการใช้อำนาจรัฐอย่างผูกขาดอำนาจ โดยปราศจากการถ่วงดุลตรวจสอบ (Checks and Balances) ซึ่งกันและกัน จนนำมาสู่การใช้อำนาจเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ตนเอง (Abused of Power)

(2) กลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจถูกแทรกแซงกลไก

การถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระบบรัฐสภา (Check and Balances) ทั้งการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบการทำงาน และการควบคุมการใช้จ่าย หรือการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร เช่น การยุบสภา กลไกต่างๆ เหล่านี้ล้วนไม่เกิดขึ้นเมื่อเกิดภาวะเสี่ยงเข้ามาอย่างเด็ดขาด ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติล้วนขึ้นอยู่กับอำนาจของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่ครองเสียงข้างมากในสภาเท่านั้น กลไกที่รัฐธรรมนูญสร้างจึงไม่อาจทำงานได้ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรที่ถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบนอกเหนือจากกลไกของรัฐสภา ปราบกฏเช่นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การทำงานขององค์กรตรวจสอบถูกแทรกแซงในทุกขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน ทำให้การทำงานตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงในกระบวนการสรรหาของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่ง

¹⁰⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 116

ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ¹⁰⁸ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา โดยวางสมมุติฐานว่าวุฒิสภาจะต้องเป็นกลางทางการเมือง¹⁰⁹ หากการทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอยู่ภายใต้สมมุติฐานดังกล่าวย่อมทำให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่ง แต่ด้วยกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พรรคการเมืองพยายามเข้าแทรกแซงครอบงำเหนือวุฒิสภาโดยวิธีการต่างๆ เช่น การอาศัยหวัคະແນนของพรรคการเมืองเข้ามาดำเนินการในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้บุคคลที่พรรคการเมืองให้การสนับสนุน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการสูญเสียความเป็นกลางทางการเมือง วุฒิสภาจึงอิงอยู่กับพรรคการเมืองและการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระจึงตกอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมืองและส่งผลให้การทำงานขององค์กรอิสระที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยไม่มีความเป็นกลาง จนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้น

3) ความขัดแย้งทางการเมืองที่สืบเนื่องจากโครงสร้างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางโครงสร้างและกำหนดกลไกเพื่อเสริมสร้างอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งนั้น ส่งผลให้ปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2549 ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ภายใต้พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นตัวแสดงทางการเมือง (actor) ที่สำคัญ โดยพรรคไทยรักไทยเริ่มต้นจากการเป็นพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งค่อนข้างสูง โดยมีแนวคิดที่นำลักษณะการบริหารธุรกิจมาปรับใช้กับการบริหารบ้านเมือง ส่งผลให้เกิดนโยบายสาธารณะที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างสูงของประชาชนเป็นระยะเวลารวดเร็วและเป็นนโยบายประชานิยมที่ให้ผลประโยชน์โดยตรงให้แก่ชาวบ้านโดยไม่ต้องผ่านระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองในระดับจังหวัด

¹⁰⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ, “กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, ในเอกสารพื้นฐานประชาชนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (กรุงเทพฯ: สภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 9

¹⁰⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, ในเอกสารพื้นฐานประชาชนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน (กรุงเทพฯ: สภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 17

และนักการเมืองท้องถิ่น¹¹⁰ ประกอบกับฐานอำนาจในทางด้านการเงินซึ่งมีผลจากความมั่นคงทางการเงินของหัวหน้าพรรคไทยรักไทยประกอบกับธุรกิจเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร และเครือข่ายธุรกิจ สัมปทานขนาดใหญ่ส่งผลให้พรรคไทยรักไทยมีฐานอำนาจทางการเงินที่แข็งแกร่ง¹¹¹ และผลการการวางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้พรรคการเมืองสามารถรวบรวมอำนาจเพิ่มมากขึ้นจนสามารถรวบรวมพรรคการเมืองจำนวนมากได้ภายหลังการเลือกตั้ง ซึ่งจะเห็นได้จากภายหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทยสามารถตั้งเป็นรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จบริบททางการเมืองภายใต้รัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก ทั้งในกระแสของนักการเมืองบางกลุ่ม นักวิชาการ รวมทั้งประชาชนที่มีความคิดทางการเมืองในทางตรงข้ามว่าเป็นการใช้อำนาจเหนือสถาบันการเมือง เศรษฐกิจ และการปกครอง มีลักษณะที่มีการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จเหนือระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจ นักวิชาการจำนวนมากที่เคยตั้งความหวังไว้กับนายกรัฐมนตรีนายคนใหม่ได้แสดงความผิดหวัง นักวิชาการส่วนหนึ่งจึงให้คำจำกัดความรูปแบบการบริหารประเทศว่า “การเมืองระบบทักษิณ”¹¹² และเรียกระบบเศรษฐกิจระบบสองแนวทาง ซึ่งมีการดำเนินการจากนโยบายรัฐบาลในสมัยนี้ว่า “ระบบทักษิโนมิกส์ (Thaksinomics)”¹¹³ ส่งผลให้การเมืองการปกครองในยุคพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ เป็นระบบของ “ธนาภิการเมือง” (MoneyPolitics) คือ กลุ่มทุนขนาดใหญ่กลุ่มใหม่ได้เข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจและการเมืองทดแทนกลุ่มการเมืองเดิม หรือกลุ่มทุนเก่าที่ล้มละลาย อ่อนกำลังลง และสูญเสียกิจการของตนไปในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540¹¹⁴ ในทางโครงสร้างทางการเมืองแล้วการเมืองระบบทักษิณ และระบบเศรษฐกิจแบบทักษิโนมิกส์จึงส่งผลให้เกิดการสลายฐานอำนาจของนักการเมืองในระบบหัวคะแนนแบบที่เคยเป็นมาในอดีต

¹¹⁰ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ทักษิณา-ประชานิยมความหมาย ปัญหา และทางออก, งานวิจัยนำเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า ตามโครงการประชานิยมและผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม

(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 54

¹¹¹ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช, วิกฤตการณ์ประชาธิปไตย ประชานิยม และทางออกที่เป็นประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 39

¹¹² ธีรยุทธ บุญมี, การเมืองระบอบทักษิณ (Thasinocracy). ใน รัฐันทักษิณ. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: ขอบคิดด้วยคน, 2547) หน้า 38

¹¹³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2553. ทักษิโนมิกส์: นโยบายเศรษฐกิจภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทย. วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 12,16, หน้า 1-26.

¹¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนาภิการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า

ความขัดแย้งทางสังคมถือเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่เกิดขึ้น เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) หรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนล้นนำมาสู่ความขัดแย้งทางสังคมผ่านการต่อสู้ของภาคประชาชนจำนวนมาก โดยปรากฏการณ์ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่กลางปีพ.ศ. 2547 การรวมตัวของกลุ่มคนเพื่อขับไล่พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 25 กันยายน และเริ่มขยายเป็นวงกว้างขึ้นในปลายปีพ.ศ. 2548 ส่วนหนึ่งจากการนำของนายสนธิ ลิ้มทองกุล ในรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ (ออกอากาศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546) ทางโมเดิร์นไนน์ทีวีและขยายตัวในวงกว้าง โดยมีประเด็นในการต่อสู้ทางการเมืองในเรื่อง “การทุจริตคอร์รัปชัน (corruption)” ทั้งในส่วนของ การแก้ไขสัญญาสัมปทาน การแทรกแซงและคุกคามสื่อ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในเหตุการณ์เริ่มรุนแรงมากขึ้นภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยผู้ที่ไม่ยอมรับในผลการลงคะแนนเสียงตามระบอบประชาธิปไตยและพยายามผลักดันให้ยกเลิกการเลือกตั้งครั้งนั้น ได้มีการร้องต่อศาลยุติธรรม ให้มีการตัดสินให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน เป็นโมฆะจนทำให้กลุ่มคนชนชั้นกลางที่สนับสนุนรัฐบาล สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมั่นใจในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่พวกเขาภูมิใจกลับเริ่มต่อต้านรัฐบาลจนนำมาสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มนายทุนธุรกิจขนาดใหญ่ที่เข้าสู่เส้นทางทางการเมือง และกลุ่มคนยากจนระดับรากหญ้า กับกลุ่มคนชนชั้นกลางที่ต่อต้านนักการเมืองนายทุนเหล่านั้น จนนำมาสู่ข้ออ้างของคณะทหารในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยผู้นำเหล่าทัพที่เรียกตนเองว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข” หรือ “คปค.” ทั้งนี้ คณะรัฐประหารได้แถลงการณ์ชี้แจงแก่ประชาชนถึงเหตุผลในการทหารรัฐประหาร รวมถึงเหตุผลของการยึดอำนาจในครั้งนี้ “... การที่รัฐบาลก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและสลายความรักร่วมกันของคนในประเทศ การที่รัฐบาลบริหารประเทศไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบ การแทรกแซงองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการกระทำที่หมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เป็นต้น” และได้ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ในช่วงเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตามภายหลังการรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บรรยายภาคทางการเมืองภายใต้การนำของรัฐบาลนายสมัครสุนทรเวช นายกรัฐมนตรีกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้กลับมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอีกครั้ง¹¹⁵ โดยได้จัดการชุมนุมประท้วง เพื่อถอดถอน

¹¹⁵ ฤกษ์ ศุภสิริ, ประวัติย่อการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 104

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งในกรณีการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมีความรุนแรงทางการเมืองอีกหลายเหตุการณ์วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 การเลือกตั้งทั่วไปในสมัยนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ดำเนินการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นรัฐบาลผสม โดยพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล หลังจาก นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้พ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 อันเป็นผลให้ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ถูกตัดสิทธิในฐานะกรรมการบริหารพรรครัฐบาล บริบททางการเมืองกลายเป็นสิ่งที่ถูกแบ่งแยกทางอุดมการณ์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาการแบ่งขั้วของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองและสังคมได้ทำให้ประชาชนมีความชัดเจนขึ้นในเรื่องการกำหนดจุดยืนที่สำคัญของตนจนกระทั่งมาสู่การก้าวขึ้นมาสวมของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ในช่วงปี พ.ศ.2554 และการนำมาสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 บริบททางการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาพ.ศ. 2540-พ.ศ.2557 มีการแบ่งขั้วกันมากขึ้นมากกว่าสมัยทศวรรษที่ผ่านมาเกิดการแบ่งขั้วเพราะอุดมการณ์ที่แตกต่าง¹¹⁶ จนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมือง

จะเห็นได้ว่าบริบททางการเมืองไทยในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540จนถึงการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 สังคมไทยได้เกิดความเคลือบแคลงการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมขององค์กรต่างๆกล่าวคือการปฏิบัติของรัฐสภาในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเป็นระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ไม่เคารพเสียงข้างน้อย ประกอบกับการปฏิบัติของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือทุจริตหรือคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และการปฏิบัติของฝ่ายตุลาการหรือศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการบิดเบือนกฎหมายซึ่งความเคลือบแคลงต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนทำให้นักกฎหมายนักวิชาการองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปถึงการปฏิบัติและการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติธรรม ผลจากการวางกลไกลของรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบการเมืองหลายประการ โดยเฉพาะโครงสร้างของระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้น มีองค์ประกอบสำคัญสองส่วนกล่าวคือส่วนแรกเป็นปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ

¹¹⁶ Andrew Garner and Harvey Palmer, Polarization and Issue Consistency Over time. Political Behavior, Volume33, Number 2, June 2011 , pp. 225-246

และส่วนที่สองคือปัญหาทางข้อเท็จจริงในทางการเมืองที่เกิดปรากฏการณ์พรรคการเมืองเดียวที่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาดจนทำให้ดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลได้ (Check and Balance) รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาจากการวางโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงข้างต้นทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญถูกบิดเบือน

4.2 กรณีศึกษา: ปรากฏการณ์ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

4.2.1 กรณีถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร: ความสำเร็จในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

การดำเนินถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จากกรณีการถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เริ่มต้นโดยการเข้าชื่อเสนอเพื่อขอให้สภานิติบัญญัติถอดถอนออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินกระบวนการชี้มูลความผิดในพฤติการณ์ที่กล่าวทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อร้องขอให้ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยกรณีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิด โดยจากที่ประชุมองค์ที่ไตสวนที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในพฤติการณ์ที่กล่าวว่าการกระทำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่อว่ากระทำผิดปล่อยปละละเลยในการดำเนินการนโยบายจำนำข้าว ในฐานะนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ที่ประชุมดังกล่าวมีมติ 7 ต่อ 0 เสียง เห็นว่า “อดีตนายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวและมีเหตุควรสงสัยว่านายกรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่”¹¹⁷ ผลจากการชี้มูล

¹¹⁷คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานความคืบหน้าการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช..., ข่าวประชาสัมพันธ์รอบสัปดาห์, https://www.nacc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9317

ความผิดดังกล่าวมาจากการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ มีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริงโดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งคณะเป็นองค์คณะ ในการไต่สวนนั้นได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูล พฤติการณ์ดังกล่าวของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรอดีตนายกรัฐมนตรี จึงมีมูลความผิดที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 178 ที่บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อ สภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”¹¹⁸ ซึ่งเป็นการสื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นเหตุให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การแถลงเปิดสำนวนตามรายงานและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการแถลงคัดค้านโต้แย้งคำแถลงเปิดสำนวนหรือรายงานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของผู้ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้กล่าวหาได้มอบหมายให้ ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ กรรมการ ป.ป.ช. นายสรรเสริญ พลเจียก เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้รับผิดชอบสำนวนที่เกี่ยวกับเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง¹¹⁹ นายวิชา มหาคุณ ได้แสดงความคิดเห็นผ่านที่ประชุมสภานิติบัญญัติว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติมีอำนาจในการถอดถอนอดีตนายกรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) ผ่านการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังความต่อไปนี้

“...เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ให้สภาแห่งนี้ คือสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา ดังนั้นเมื่อสำนวนนี้ได้ทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว เราก็ถือหลักในเรื่องของการต่อเนื่องของการสืบสิทธิในการดำเนินกระบวนการว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งสำนวนทั้งหมดเพื่อดำเนินการในกระบวนการถอดถอนมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาเพราะฉะนั้นสภานิติ

¹¹⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178

¹¹⁹สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2557, หน้า 3

บัญญัติแห่งชาตินี้ ก็สามารที่จะดำเนินกระบวนการต่อเนื่องได้ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของ
หลักสากล...”¹²⁰

ประกอบกับ นายวิชา มหาคุณได้โต้แย้งถึงความคิดเห็นที่ว่านางสาวยิ่งลักษณ์
ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ได้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองแล้ว หากแต่ทำไม คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถึงได้ดำเนินเสนอเรื่องเพื่อขอลดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า

“...อีกกรณีหนึ่งที่กระผมจะขอกราบเรียนท่านว่า มีข่าวแพร่สะพัดไปบอกว่าท่าน
อดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ไม่ได้ทุจริตแล้วดำเนินกระบวนการในการถอดถอนได้อย่างไรกระผม
ขอกราบเรียนท่านว่า เราทำคดีตรงไปตรงมา กล่าวคือว่าถ้าท่านไม่ได้ทุจริตเราก็บอกว่าไม่ทุจริต
แต่ว่าการกระทำของท่านมันเข้าเหตุในการส่อไปในทางทุจริต คำว่า ส่อ ในที่นี้ หมายความว่า
แสดงออกให้เห็นชัดเจน ซึ่งกระผมได้กราบเรียนท่านเมื่อวานนี้ว่า การทุจริตหรือคอร์รัปชัน
ในสมัยใหม่นี้ อนุสัญญาที่ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตมิได้บอกว่าเฉพาะเรื่องการรับสินบน
ข้อราษฎร์บังหลวงเท่านั้น แต่หมายถึงความประพฤติที่ไม่ชอบที่ขัดต่อหลักคุณธรรมจริยธรรมด้วย
ซึ่งสหประชาชาติบอกว่าจะต้องสกัดกั้นหรือต้องยับยั้งไม่ให้เกิดกระบวนการอย่างนั้นขึ้น ด้วยเหตุนี้
เองเราจึงได้นำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันนี้...”

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ให้เหตุผลที่เป็น
การชี้มูลความผิดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า
“การที่ผู้ถูกกล่าวหา (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและอยู่ในฐานะ
หัวหน้ารัฐบาลซึ่งได้กำหนดนโยบายจำนำข้าวมาตั้งแต่ต้น และในฐานะประธาน
คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการมีส่วนร่วมใน
การบริหารโครงการ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งไป
ยังผู้ถูกกล่าวหาถึงสองครั้งแล้วว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหายอย่างยิ่ง
ทั้งจะก่อให้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอนของกระบวนการรับจำนำ นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหายัง

¹²⁰ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 มกราคม

รับทราบปัญหาในการดำเนินโครงการจากการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งรายงานผลการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ว่ามีผลขาดทุนสะสมสูงถึง สามแสนกว่าล้านบาท”¹²¹

นายวิชา มหาคุณได้อ้างถึงผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย TDRi มาใช้เป็นข้อกล่าวหาเพื่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

“...เราก็ได้มีการลงไปสำรวจและทำงานวิจัย ๒ ชิ้น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง ก็คือเรื่องของการรับจำนำข้าวในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรนั้นมีข้อบกพร่องประการใดหรือไม่ และอีกฉบับหนึ่งก็คือเมื่อได้มีการกระทำไปแล้ว แล้วก็ให้มีผลออกมา เราก็ออกไปสำรวจว่าผลนั้นเป็นอย่างไร ทั้งนี้โดยคณะสำรวจหรืองานวิจัยนี้โดยทีดีอาร์ไอ (TDRi) ซึ่งเป็นที่น่าเชื่อถือได้ กระบวนการต่าง ๆ ที่ได้ออกไปสำรวจแล้วก็จะพบว่า หากว่าให้มีการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดอย่างที่รัฐบาลได้แถลงจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงหรืออย่างรุนแรง...”¹²²

นอกจากนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งผลการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งสรุปได้ว่า “โครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าวซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่ การสวมสิทธิ์การจำนำและการทุจริตในโครงการ เกิดผลกระทบสร้างความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งเกษตรกรและเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ ไม่เกิดการพัฒนายั่งยืน แม้ในขั้นนี้พยานหลักฐานยังไม่ปรากฏชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหามีส่วนร่วมในการทุจริตหรือสมยอมให้เกิดการทุจริตหรือไม่ก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าจะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐอย่างจริงจังโดยยึดหลักความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งไม่พิจารณาระบับยับยั้งโครงการตั้งแต่เริ่มรับทราบความเสียหายอันตรายเป็นที่สุดของประเทศจากการดำเนินโครงการ...”¹²³

กล่าวได้ว่า การชี้มูลความผิดจากโครงการนโยบายจำนำข้าวที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี มีผลกระทบดังต่อไปนี้

¹²¹ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานความคืบหน้าการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช..., ข้าวประชาสัมพันธ์รอบสัปดาห์. https://www.nacc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9317

¹²² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 (เพิ่มเติม), สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558, หน้า 17

¹²³ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 (เพิ่มเติม), สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558, หน้า 20

(1) การดำเนินโครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่ขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าวซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิการจำหน่ายและทุจริตในโครงการนอกจากนี้การจัดเก็บรักษาข้าวของโครงการยังเกิดการสูญหายหรือขาดบัญชีสำหรับระบายข้าวตามโครงการทำได้น้อยและล่าช้ามากมีผลทำให้ข้าวเสื่อมคุณภาพ

(2) การดำเนินโครงการก่อผลกระทบต่อความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินและเกษตรกรความเสียหายต่อระบบการคลังของประเทศและไม่เกิดการพัฒนากิจการผลผลิตข้าวอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีความผิดเพี้ยนขอถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีในประเด็นข้อเท็จจริงคดีจำหน่ายข้าวว่าขัดต่อบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ ในพฤติการณ์ข้อกล่าวหาที่ว่า

(1) มีพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย โดยปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำหน่ายข้าวและการระบายข้าว และเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยขัดต่อบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(2) มีพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 178 และสื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ มาตรา 11 (1)¹²⁴ อันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 270¹²⁵ ตามอำนาจหน้าที่ที่ผ่านการประชุมขององค์คณะได้สวนคดี เสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติในการซึ่งมีความผิดเพี้ยนขอถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

¹²⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 /ตอนที่ 156/ ฉบับพิเศษ หน้า 1/4 กันยายน 2534 มาตรา 11 (1) “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

¹²⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 270 หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนบุคคลจากตำแหน่ง

ในด้านนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกกล่าวหา ได้แถลงต่อที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด ประกอบได้แสดงความคิดเห็นถึงกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งว่า

“ความถูกต้องชอบธรรมและความจำเป็นในการถอดถอน เพราะในความเป็นจริงแล้วดิฉันได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเสมือนถูกถอดถอนมาแล้ว ถึง 3 ครั้ง ครั้งแรกโดยผลของการยุบสภา ครั้งที่ 2 โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และครั้งที่ 3 โดยประกาศของคสช. ทั้งหมดมีผลสมบูรณ์แล้ว และวันนี้ดิฉันไม่เหลือตำแหน่งอะไรที่จะถอดถอนอีก หากจะดำเนินการต่อไปก็ถือว่าเป็นการถอดถอนที่ซ้ำซ้อน”¹²⁶

ประกอบนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรได้โต้แย้งถึงข้อกล่าวหาในประเด็นการดำเนินการนโยบายรับจำนำข้าว ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้หาเสียงกับประชาชนและต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐบาลแถลงนโยบาย

“...นโยบายรับจำนำข้าวจึงมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ชาวนาไทยนั้นมีโอกาสได้ลืมตาอ้าปากจากราคาข้าวที่สูงขึ้น และได้รับส่วนแบ่งที่เป็นธรรม ไม่ถูกกดราคาหรือเอารัดเอาเปรียบอย่างที่ผ่านมา ดังนั้นจากการศึกษาในนโยบายรับจำนำข้าวก็พบว่านโยบายรับจำนำข้าว นั้นเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ไม่ใช่ในนโยบายประกันราคาที่ดีอาร์ไอ (TARI) เคยนำเสนอ เนื่องจากนโยบายดังกล่าวก็ไม่สามารถตอบโจทย์ชาวนาได้อย่างแท้จริง ในเมื่อนโยบายนั้นเป็นสัญญาประชาคม รัฐบาลจึงประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภาและถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล เป็นการกระทำทางบริหารของรัฐบาล (Act of government) ซึ่งเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่รัฐบาลจะต้องดูแลผู้ที่มีรายได้น้อยและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ...”¹²⁷

ในด้านสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ พลเอกสมเจตน์ บุญถนอมและ พลเอกสุภาวุฒิ อุตมะ ได้มีคำถามในที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 มกราคม

¹²⁶สมานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 (เพิ่มเติม), สมานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558, หน้า 34

¹²⁷สมานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 (เพิ่มเติม), สมานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558, หน้า 56

2560 ถึงประเด็นอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งสำหรับผู้ที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองแล้ว นายวิชา มหาคุณได้ตอบข้อซักถามของสมาชิกสภานิติบัญญัติชาติ

“...การที่จะถอดถอนบุคคลนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งในฐานะตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่แทนประชาชนเพื่อให้ยุติการทำหน้าที่แล้วก็ให้พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งดำเนินการตามมาตรา๕ที่ตัดสิทธิในทางการเมืองไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆต่อไปอีกในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็คือระยะเวลา๕ปีส่วนใหญ่แล้วท่านผู้ที่ส่งมาให้สภาถอดถอนท่านลาออกก่อนหรือว่าเขาย้ายตำแหน่งก่อนทั้งสิ้นเลยหายากที่จะยังอยู่ในตำแหน่งเพราะเขาก็จะบอกว่กัผมพ้นจากตำแหน่งแล้วจะได้ไม่ต้องถอดถอนกันอีกเพราะฉะนั้นทางวุฒิสภาก็มองว่าไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและถือได้ว่าเป็นการเลี่ยนบาลีเพียงเบาว่าถ้าคุณถอดถอนผมผมก็ลาออกหรือว่าพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ไม่ต้องมานั่งถอดถอนกันอีกให้เสียเวลาทางป.ป.ช. ก็เลยยืนยันไปตามมาตรา๕ว่ากระบวนการที่ต่อเนื่องซึ่งถือว่าเป็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายจริงๆก็คือการให้ตัดสิทธิทางการเมืองเป็นระยะเวลา๕ปี...”¹²⁸

กระบวนการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง

วันที่ 28 พฤศจิกายน 2557 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการการเสนอคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี และเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2558 โดยที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการพิจารณาลงมติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยผลการลงมติกรณีถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนด้วยคะแนน 190 คะแนน¹²⁹ (ถอดถอน 190 คะแนน ไม่ถอดถอน 18 คะแนน ไม่ออกเสียง 8 คะแนน บัตรเสีย 8 ใบ) ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (จำนวนสมาชิกทั้งหมด

¹²⁸สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 42558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 มกราคม 2558, หน้า 53

¹²⁹สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 23 มกราคม 2558

เท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 220 คน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 เท่ากับ 132 เสียงขึ้นไป) จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

ผลจากถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งดังมีผลทำให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2) การพ้นจากตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีนั้น ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในหน้าเอกสารทางราชการ ปรากฏว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 โดยหลังจากนั้นได้ดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹³⁰

ต่อมาเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พ้นจากการรักษาการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากการย้ายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเห็นว่า โดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เข้าไปมีส่วนกระทำการเกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักงานนายกรัฐมนตรี¹³¹ รวมทั้งเหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังว่าการออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ดำเนินการอย่างเร่งรีบไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงก้าวล่วงการแต่งตั้ง โดยย้ายตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

¹³⁰ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 130 ตอนที่ 115 ก, 9 ธันวาคม 2556

¹³¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2557 วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ทั้งนี้หากสนใจประเด็นการวินิจฉัยการพ้นตำแหน่งรักษาราชการนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สามารถศึกษาได้จากภาคผนวก

และมีใช้ข้าราชการการเมือง อันเป็นการกระทำที่ขัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 286 ประกอบมาตรา 266¹³²

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนการพิจารณาลงมติถอดถอนบุคคลลาออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับรัฐบาลซึ่งนำโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกระบวนการหรือกลไกในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

4.2.2 กรณีถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์: ความไม่สำเร็จในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง กรณีการถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานรัฐสภา โดยการเข้าชื่อเสนอเพื่อขอให้สภานิติบัญญัติถอดถอนออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินกระบวนการซึ่งมูลความผิดในพฤติการณ์ที่สื่อว่ากระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกรณีมีการกล่าวหา นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานรัฐสภา ออกจากตำแหน่ง โดยมีผู้ยื่นคำร้องเข้ามา 4 ประเด็น คือ

(1) การร่วมลงชื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ที่เสนอโดยนายดิเรก ถึงฝั่ง และนายประสิทธิ์ โภษะสุน

(2) กรณีรวบรัดให้มีการลงมติในการทำหน้าที่รองประธานรัฐสภา และทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งได้จัดให้มีการลงมติเพื่อวินิจฉัยตัดสิทธิ์สมาชิก ผู้แปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติและผู้สงวนความเห็น 57 คน โดยอ้างว่า คำแปรญัตติของสมาชิกขัดต่อหลักการ

¹³²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 266 กำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือ ตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม”

(3) กรณีการรบกวนให้มีการลงมติปิดอภิปรายทั้งที่มีผู้แปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติ และผู้สงวนความเห็นที่ยังไม่ใช้สิทธิอภิปรายจำนวนมากในมาตรา 5 , 6 , 7 , 8 , 9 , 10 , 11 , 11/1 และ 12 โดยไม่ฟังเสียงสมาชิก

(4) กรณีที่นายนิคม ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้งในเรื่องที่มาของวุฒิสภา โดยมีความเห็นในเชิงลบต่อกระบวนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่าไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมองค์ได้สวนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติเอกฉันท์ว่า การกระทำของนายนิคม ไวยรัชพานิช ในฐานะอดีตรองประธานรัฐสภาผู้ทำหน้าที่ประธานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวันที่ 4 , 6 , 8 , 9 , 10 , 11 และ 12 กันยายน 2556 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ได้รับญัตติให้ปิดอภิปรายทั้งที่มีผู้ขอแปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติ และผู้สงวนความเห็นรออภิปรายอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการตัดสิทธิของผู้แปรญัตติ โดยใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดอภิปรายการกระทำของนายนิคม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเห็นว่ามีมูลความผิด ส่วนประเด็นข้อกล่าวหาอื่น ๆ ไม่มีมูลความผิด จึงทำให้ข้อกล่าวหาอื่น ๆ ตกไปกล่าวโดยสรุปคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีมูลความผิดเพื่อยื่นขอถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตรองประธานรัฐสภาในประเด็นกระบวนการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งขัดต่อบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ ในพฤติการณ์ข้อกล่าวหาที่ว่า

(1) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรค 2 และ มาตรา 291 อันเป็นมูลเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ประกอบกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 56, 58, 61 และ 62 นอกจากนี้พฤติการณ์ของนายนิคม ไวยรัชพานิช ยังส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งราชการ และขัดต่อมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเห็นควรให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานเอกสารพร้อมความเห็นไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อไป ซึ่งผลจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีผลให้โดยนายนิคม ไวยรัชพานิชจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันที

กระบวนการแถลงเปิดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและแถลงคัดค้านโต้แย้งคำแถลงเปิดสำนวนของผู้ถูกกล่าวหาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือมอบหมายให้ศาสตราจารย์พิเศษวิชามหาคุณกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้แถลง

ก่อนเปิดการแถลงสำนวน นายวิชา มหาคุณได้อ้างถึงเหตุผลของการถอดถอนอดีตรัฐมนตรีว่าการเมืองออกจากตำแหน่งว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ได้ให้อำนาจกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

“...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มิได้ระบุถึงเรื่องนี้ไว้โดยตรงแต่อำนาจอันนี้ก็จะเข้าไปอยู่ในมาตรา 11 ที่ระบุไว้ว่าเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับแก่กรณีใดให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้อันนี้เป็นวรรคแรกของมาตรา 5 แล้วจะเห็นได้ว่าท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจอย่างยิ่งที่จะดำรงตำแหน่งทั้งนี้เนื่องจากในมาตรา 11 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยต้องอุทิศตนให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยเพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่ากรณีการแก้ไขสถานการณ์ในเรื่องของการเมืองการปกครองประเทศในด้านของการพิจารณาว่าบุคคลใดสมควรที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปหรือไม่...”¹³³

อย่างไรก็ตามมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งข้อสังเกตถึงการยื่นเสนอขอถอดถอนอดีตรัฐมนตรีว่าการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยพลเอกสมเจตน์ บุญถนอม และรองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททวาทีน ในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีคำถามต่อผู้แทนคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในคราวสมัยประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถึงประเด็นที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้ยกเลิกไปแล้ว จึงไม่สมควรที่จะส่งเรื่องให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาใช้กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หากแต่ทำไมถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ส่งสำนวน นายนิคม ไวยรัชพานิช ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

นายวิชา มหาคุณ ในฐานะผู้แทนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ตอบข้อซักถามดังกล่าวว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงยื่นขอเสนอถอดถอนอดีตรัฐมนตรีว่าการเมืองออกจากตำแหน่ง

¹³³ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 (เพิ่มเติม), สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558, หน้า 60

“...ประเด็นในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประเด็นที่จะต้องดำเนินการต่อเนืองนั้นเป็นหลักที่มีความสำคัญมากในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะว่าโดยหลักแล้วในการดำเนินการต้องอาศัยกฎหมายที่ใช้อยู่ตั้งเริ่มต้นทั้งดำเนินการไต่สวนและทั้งตอนที่ส่งมาให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องสอดคล้องและรองรับกันโดยตลอด การร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่ได้ร้องในเรื่องของรัฐธรรมนูญอย่างเดียวแต่ร้องถึงข้อกล่าวหาในเรื่องของการถอดถอนที่ได้บรรจุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเรียบร้อยแล้วเมื่อปี 2554 ด้วยเหตุนี้เองเวลาวินิจฉัยในการวินิจฉัยเราก็รองรับตรงนี้อาไว้ว่านอกเหนือจากผิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วก็ยังผิดต่อบทบัญญัติของ ป.ป.ช. ก็คือ 5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเริ่มใช้เมื่อ พ.ศ. 2542 แล้วก็มาแก้ไขเพิ่มเติมที่สมบูรณ์แบบที่สุดในเรื่องของการถอดถอนก็คือ พ.ศ. 2554...”¹³⁴

ประกอบกับนายมนุชญ์ วัฒนโกเมร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งข้อคำถามต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดนายนิคม ไวยรัชพานิช ผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดฐาน سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นได้สร้างความเสียหายให้แก่ใครบ้าง

นายวิชา มหาคุณ ได้ตอบข้อซักถามดังกล่าวถึงการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาว่าไม่ปรากฏตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 “...ผลจากการกระทำของท่านผู้ถูกกล่าวหาจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการใช้อำนาจในการปกครองประเทศซึ่งเราจะเห็นได้ว่ากระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญถือว่ามีค่าสำคัญสูงที่สุดยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดาเพราะว่าจะอะไรเพราะว่าจะเปลี่ยนแปลงหลักการดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่แล้วซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าในกระบวนการแก้ไขนั้นถือว่าการกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นความตายของรัฐก็คือที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากที่มี 2 ทางก็คือสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาซึ่งตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความมุ่งประสงค์ที่จะให้มีการผสมผสานกันระหว่างผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมา

¹³⁴ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 มกราคม 2558, หน้า 20

จากประชาชนโดยตรงจากทุกจังหวัดกับอีกส่วนหนึ่งได้รับการสรรหาก็คือคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการออกกฎหมายนิติบัญญัติการถอดถอนบุคคลการวางหลักเกณฑ์ในการที่จะทำให้ผู้คนต่างๆในประเทศนี้มีจริยธรรมมีคุณธรรมมีความเข้มแข็งทางด้านของความดีและความซื่อสัตย์สุจริตก็ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550...”¹³⁵

ในด้านของนายนิคม ไวยรัชพานิชได้กล่าวถึงประเด็นข้อกล่าวหาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสภานิติบัญญัติว่าการกระทำหรือข้อกล่าวหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบว่าเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจของประชาชน

“...เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท่านสมาชิกรัฐสภาท่าน ส.ส. ท่าน ส.ว.ตามมาตรา 291 เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สามารถจะเสนอได้แก้ไขได้เป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชน ๕๐,๐๐๐ คนเข้าชื่อกันแก้ไขแล้วจะทันหรือไม่ทันนั้นจะได้รับประโยชน์นั้นคนได้รับประโยชน์คือคืนอำนาจให้ประชาชนครับเพราะอำนาจให้ประชาชนคือให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้ามา...”¹³⁶

เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีการชี้มูลความผิด กรณีนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภา ออกจากตำแหน่งเนื่องจากพฤติการณ์ของนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภา ได้ตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ และเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2556 จงใจปิดการอภิปรายในมาตรา 10 ในขณะที่มีสมาชิกที่ยังไม่ได้ใช้สิทธิอภิปรายจำนวนมาก นอกจากนี้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2556 ที่ประชุมรัฐสภายังได้ขอมติที่ประชุมเพื่อวินิจฉัยตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติและผู้สงวนความเห็น จำนวน 57 คน เพราะเหตุขัดต่อหลักการทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการฟังการอภิปรายตามคำร้องจริง กรณีนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ได้จัดให้มีการลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ 15 วัน โดยให้เริ่มนับระยะเวลา 15 วันนับตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นวันที่รับหลักการ เห็นว่า การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติจึงต้องมี

¹³⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 มกราคม 2558, หน้า 31

¹³⁶ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 มกราคม 2558, หน้า 51

เวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิก ผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติ อันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมองค์ได้สวนเพื่อชี้หาผลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นพ้องด้วยมติเอกฉันท์ว่า “การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้ เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง 1 วัน เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”¹³⁷ จึงชี้มูลความผิดนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภาในข้อกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ (1) “ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 125 วรรคหนึ่ง วรรคสอง มาตรา 291” อันเป็นมูลเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2557 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในชั้นรับหลักการเข้าวาระที่ประชุมได้ลงมติ มีมติ 87 ต่อ 75 เสียง โดยมีผู้งดออกเสียง 15 เสียง รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาและการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2558 โดยนายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นประธาน¹³⁸ ในวาระการพิจารณากระบวนการถอดถอน นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานวุฒิสภา และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภา ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 6 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ประกอบมาตรา 68 ของ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ป.ป.ช. พ.ศ. 2542

นายวิชา มหาคุณ ผู้แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เหตุผลถึงการชี้มูลความผิดของนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภาว่าทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

¹³⁷ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 มกราคม 2558, หน้า 40

¹³⁸ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558.

พ.ศ. 2542 ทำให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิด และที่สำคัญได้นำเสนอในเรื่องข้ออ้างถึง ผลของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่นอกเหนือจากการถอดถอนออกจากราชการคือ การตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ที่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันมาเช่นเดียวกับกรณี การถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช ออกจากตำแหน่งถ้าไม่ดำเนินการต่อเป็นถูกต้องตาม เจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

“...ทางคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีมติพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกเหนือจากที่อ้างถึงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วก็ยังเป็นกรณีที่ได้บรรจุเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 64 ซึ่งระบุไว้ในที่สุดแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 วรรคสองระบุให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภาจึงได้มีมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวมายังท่านประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินกระบวนการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปซึ่งแม้ว่านายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ จะพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วก็ตามแต่ก็ยังมีโทษให้ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดๆ ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปีด้วยหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ถอดถอนดังนั้นจึงถือเช่นเดียวกับกรณีของนายนิคม ไวยรัชพานิช ว่ากรณีนี้หากว่าจะไม่ดำเนินการต่อไปก็เท่ากับว่า มาตราการลงโทษกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองลงโทษทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งและตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะไร้ผลไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ...”¹³⁹

ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2558 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งผลการพิจารณา ผลปรากฏ ดังนี้

(1) กรณีการลงมติถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนด้วยคะแนน 95 คะแนน (ถอดถอน

¹³⁹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 (เพิ่มเติม), สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558, หน้า 129

95 คะแนน ไม่ถอดถอน 120 คะแนน ไม่ออกเสียง 4 คะแนน)¹⁴⁰ ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา (จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 220 คน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 เท่ากับ 132 เสียงขึ้นไป) จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช ออกจากตำแหน่ง

(2) กรณีการลงมติถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนด้วยคะแนน 100 คะแนน (ถอดถอน 100 คะแนน ไม่ถอดถอน 115 คะแนน ไม่ออกเสียง 4 คะแนน)¹⁴¹ ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา) จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ออกจากตำแหน่ง

2) การพ้นตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีการถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานวุฒิสภาและ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภาโดยกระบวนการดำเนินถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งทั้งสองคนข้างต้น เริ่มต้นในขณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดและส่งเรื่องไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้น นายนิคม ไวยรัชพานิช และ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ได้พ้นจากวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายนิคม ไวยรัชพานิช พ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2557 และ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ พ้นจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เนื่องจากการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี

4.3 บทวิเคราะห์: ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ข้อพิจารณาว่าการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักกฎหมายทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในแง่มุม

¹⁴⁰สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 23 มกราคม 2558.

¹⁴¹สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 23 มกราคม 2558.

หลักนิติรัฐ การตรากฎหมายที่ออกมาบังคับใช้จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราโดยองค์กรผู้มิอำนาจในการตรากฎหมาย หรือองค์กรนิติบัญญัติ¹⁴² การรัฐประหาร เมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นับเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความมุ่งหมายสะท้อนให้เห็นว่าหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐได้ถูกนำมาใช้เป็นวิธีการหนึ่งกระบวนการทางประชาธิปไตย หากแต่การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยได้นำมาซึ่งคำถามในประเด็นทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าแท้จริงแล้วถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งวางอยู่บนหลักการเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสอดคล้องต่อหลักการประชาธิปไตยหรือไม่

4.3.1 การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

1) ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ไม่สอดคล้องกับหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

หากพูดถึงปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเทศไทยจะแตกต่างจากปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในระบบต่างประเทศ กล่าวคือ ในต่างประเทศได้มีความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากองค์กรในการลงมติพิจารณาคัดค้านั้นล้วนเห็นว่าการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Retroactive Impeachment) ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

¹⁴²ลิขิต ธีรเวคิน, การพัฒนาทางการเมือง, เอกสารทางวิชาการศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วารสารรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 7 เล่มที่ 19, (มกราคม-เมษายน 2548), หน้า 34

ที่ต้องการยับยั้งการกระทำที่เกินกว่าหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2

ปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย จึงเป็น “การถอดถอนย้อนหลัง (Retroactive impeachment)” เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง ถึงแม้ว่าอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็ตามนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่รัฐสภา (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) สามารถถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จ

ผู้ศึกษาเห็นว่าปรากฏการณ์ทางการเมืองในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสำคัญต่อการพิจารณาเทียบเคียงปรากฏการณ์ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในประเทศ ประกอบกับกรณีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีตัวอย่างกรณีความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งที่สามารถเป็นแนวทางการในการศึกษา หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจในทางทุจริตประพฤตินิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยเป็นการตรวจสอบบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในการใช้อำนาจที่มีอยู่ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง หากบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of powers) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกระทำผิดร้ายแรง ก็สามารถที่จะถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งได้ดังเช่น กรณีการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกาดัง ดังต่อไปนี้

การฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Richard Nixon สมาชิกพรรครีพับลิกัน (ค.ศ.1974) เริ่มต้นจากเหตุการณ์มีผู้ลอบเข้าไปในศูนย์อำนวยการเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีของพรรคเดโมแครต ณ โรงแรม Watergate เพื่อจารกรรมข้อมูลแผนการเลือกตั้ง โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยดำเนินการเลือกตั้งเพื่อให้ประธานาธิบดี Nixon ได้รับเลือกอีกครั้ง คณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างคำฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง 3 ข้อ¹⁴³ คือ

ข้อแรกกล่าวหาว่า Nixon กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญโดยการขัดขวางหน่วยงานการสืบสวนการจารกรรมที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ.1972 โดยพฤติการณ์

¹⁴³ Jason J. Vicente, IMPEACHMENT: A Constitutional Primer, www.cato.org/pubs/pas/pa318.pdf, pp.12-20

ต่าง ๆ ได้แก่ (1) สั่งการหรือดำเนินการอันนำมาซึ่งการให้การเท็จของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐในความผิดดังกล่าว (2) ยับยั้งการส่งพยานหลักฐานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความผิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (3) ครอบงำ ยินยอม รวมถึงให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นพยานให้ให้การเท็จ ในการดำเนินคดีในชั้นศาลและการสืบสวนของรัฐสภา (4) แทรกแซง หรือพยายามแทรกแซงการดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม หน่วยงานสืบสวนสอบสวนกลาง ศูนย์ดำเนินการสอบสวนคดี Watergate ของสำนักงานอัยการพิเศษ และกรรมาธิการของรัฐสภา (5) ครอบงำ ยินยอม ในการปกปิดการจ่ายเงินเพื่อพยานไม่ให้การ รวมทั้งการกระทำผิดอื่น ๆ (6) พยายามที่จะใช้อำนาจสั่งการหน่วยสืบราชการลับโดยมิชอบ (7) เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับจากกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีดังกล่าว (8) แกล้งเท็จต่อสาธารณชนให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการดำเนินคดี Watergate และ (9) พยายามให้จำเลยและผู้ต้องสงสัยรับเงินเพื่อไม่ให้การหรือให้การเท็จ

ข้อที่ 2 กล่าวหาว่า Nixon กระทำการขัดต่อหน้าที่ประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินการตามหน้าที่ รักษา และปกป้องรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของพลเมือง ทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม กระทำการขัดต่อกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารและ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ด้วยการ (1) กระทำการหรือสนับสนุนให้ได้มาซึ่งข้อมูลลับที่หน่วยงานสรรพากรรักษาไว้โดยมิชอบ และบังคับให้หน่วยงานสรรพากรดำเนินการสืบสวนและตรวจสอบภาษีโดยไม่เหมาะสม (2) สั่งการหน่วยงานสอบสวนกลาง (F.B.I) หน่วยสืบราชการลับ และหน่วยงานบริหารอื่นๆ โดยมิชอบ (3) จัดตั้งหน่วยงานสืบสวนสอบสวนลับขึ้นในสำนักงานประธานาธิบดี และใช้งบประมาณบางส่วนเพื่อการหาเสียง อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ของหน่วยสืบราชการลับ และกระทำการให้เสื่อมเสียซึ่งสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม (4) ละเว้นไม่กระทำการใดๆ เมื่อทราบว่ามี ความพยายามแทรกแซงการดำเนินคดี Watergate (5) เจตนาใช้อำนาจบริหารโดยมิชอบในการแทรกแซงเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารอันได้แก่ หน่วยสืบราชการลับ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานสืบสวนกลาง

ข้อที่ 3 กล่าวหาว่า Nixon กระทำการขัดต่อหน้าที่ประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินการตามหน้าที่ รักษา และปกป้องรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของพลเมือง ทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม ด้วยการไม่ส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี Watergate ตามที่มีหมายเรียกพยานจากกรรมาธิการยุติธรรม และจงใจไม่ปฏิบัติตามหมาย เป็นการขัดขวางการใช้อำนาจในการออกหมายของสภาผู้แทนราษฎร

แต่อย่างไรก็ตามประธานาธิบดี Nixon ได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับรองคำฟ้องร้องขอถอดถอน จึงทำให้วุฒิสภา (Senate) ไม่สามารถรับเรื่องถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในการพิจารณาได้

กรณีของนาย William Belknap ที่ถูกกล่าวหาในประเด็นการรับสินบน ซึ่งได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติพิจารณาถอดถอนเพียง 1 ชั่วโมง จึงทำให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณา (lacked jurisdiction) เนื่องจาก Belknap ไม่ได้อยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว¹⁴⁴

กรณีอดีตผู้พิพากษา Mark H. Delahay ถูกฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งในปี ค.ศ. 1873 แต่ผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนวุฒิสภาพิจารณาถอดถอนและในปี ค.ศ. 1926 อดีตผู้พิพากษา George English ถูกกล่าวหาในการกระทำผิดหลายประการในขณะดำรงตำแหน่งจึงนำมาสู่การฟ้องร้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง¹⁴⁵ แต่ได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง ทำให้วุฒิสภาหยุดการพิจารณาการถอดถอนทันทีและเช่นเดียวกับกรณีการลาออกจากตำแหน่งของประธานาธิบดี Richard Nixon ที่ได้กล่าวข้างต้น

กรณีความพยายามในการถอดถอนประธานาธิบดี George W. Bush ออกจากตำแหน่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสองสมัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001-2009 และก็มีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนพยายามจะให้มีการพิจารณาไต่สวนถอดถอนออกจากตำแหน่ง ด้วยข้อกล่าวหาหลายเรื่องในประเด็นที่สำคัญคือความผิดพลาดในการทำสงครามอิรัก แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะช่วงก่อนที่ประธานาธิบดี George W. Bush จะพ้นจากตำแหน่ง มีความพยายามจากกลุ่มมรดงค์ให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว (Retroactive Impeachment) แต่ก็ยอมรับว่าอาจเป็นการยาก เพราะวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาเคร่งครัดต่อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของการถอดถอนตำแหน่งที่มุ่งถอดถอนบุคคล “ในขณะดำรงตำแหน่ง” เพียงเท่านั้น

มาตรการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกาจัดได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่

¹⁴⁴ William Holmes Brown, *Impeachment In House Practice: A guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House* (Washington, D.C.: GPO, 1996), pp.561-539.

¹⁴⁵ Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 1996, pp. xiii

ของรัฐ ที่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ แม้การบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว จะมีเพียงไม่กี่ครั้ง วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาเคร่งครัดต่อการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อรักษาไว้ซึ่ง เจตนารมณ์ของการถอดถอนที่มุ่งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง” เพียงเท่านั้น และเห็นว่าการลาออกจากตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาเป็นการยุติกระบวนการถอดถอนโดยอัตโนมัติและน้อยครั้งที่กระบวนการจะดำเนินไปจนถึงการถอดถอนในขั้นตอนสุดท้าย แต่กระบวนการดังกล่าวก็เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญของวุฒิสภาในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทรงอำนาจเพียง เพราะการถูกถอดถอนนั้น ถือเป็นเรื่องร้ายแรงเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศอย่างมาก¹⁴⁶ ผู้ที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่เลือกที่จะลาออกจากตำแหน่งมากกว่าจะให้กระบวนการดำเนินไปจนถึงขั้นถอดถอน ในแง่นี้ ถือว่าการตรวจสอบทางการเมืองโดยการถอดถอนนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำจัดผู้ที่ไม่สมควรทำหน้าที่แทนรัฐในตำแหน่งนั้น ๆ ที่ได้ผลยิ่งขึ้น

2) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)

เมื่อได้พิจารณาถึงรูปแบบของประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) กับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยทางตรงมีความแตกต่างจากตัวแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งเป็นรูปแบบของการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกใช้โดยตัวแทนของประชาชน ตัวแทนของประชาชน คือ ผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนผู้เลือกตั้งซึ่งอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยตัวแทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผ่านวาระการเลือกตั้งหนึ่งๆ ตัวแทนจึงหมายถึงผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากเสียงส่วนใหญ่

แม้ว่ารูปแบบประชาธิปไตยทางตรงจะไม่เกิดขึ้นจริงในสังคมการเมืองสมัยใหม่ที่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) แต่ภายใต้บริบทของปัญหาการสร้างและจรรโลงประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำมาสู่การปฏิรูปทบทวนประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนที่สถาปนาขึ้น เนื่องจากมีปัญหาในระบบตัวแทน คือ ผู้ดำรง

¹⁴⁶ อดิวัฒน์ ศรีปัดดา, “ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 32

ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนมักจะตัดสินใจที่เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยตัวแสดงทางการเมือง (actor) ได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองบนฐานเรื่องผลประโยชน์ จุดยืนและอุดมการณ์ของตัวเอง นอกจากนี้ นักการเมืองในระบบผู้แทนยังมักตกอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมืองซึ่งอยู่ในการครอบงำโดยหัวหน้าพรรคและชนชั้นนำทางการเมืองจำนวนหนึ่ง และมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการเมืองของกลุ่มเฉพาะ ซึ่งทำให้การตัดสินใจทางการเมืองถูกจำกัดภายใต้สภาวะดังกล่าว การลดความเชื่อมั่น ของประชาชนที่มีต่อโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ในระบบตัวแทนจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และด้านกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยตัวแทน ความเห็นดังกล่าวจึงสะท้อนว่าประชาชนให้การยอมรับต่อกระบวนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองน้อยลงอย่างมากในสังคมปัจจุบัน พัฒนาการของประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงได้เกิดกลไกการควบคุมนักการเมือง การคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจที่ฉ้อฉล เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังเช่น มาตรการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจากการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ การสร้างกลไกตรวจสอบ ถ่วงดุลต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ เช่น แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองให้องค์กรทางการเมืองทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายบริหาร ว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ ทั้งนี้มีฐานความคิดที่ว่าเพื่อให้อำนาจสามารถยับยั้งอำนาจด้วยกันได้และเพื่อให้แต่ละอำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นหากบุคคลใดใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบธรรมหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์กรทางการเมืองย่อมมีสิทธิและสามารถถอดถอนบุคคลนั้นให้ออกจากตำแหน่งได้

ด้วยเหตุนี้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ โดยแนวคิดดังกล่าวปรากฏผ่านต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มักนำวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไปใช้กับการปลดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ถือได้ว่าเป็นลักษณะประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เป็นการสะท้อนภาพให้เห็นว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มีอำนาจในการเลือกผู้แทน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งได้ ประกอบกับในแง่สถาบันการเมือง การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐสภาระหว่างสถาบันสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการกระษของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน ที่ได้รับความไว้วางใจในการเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retrospective Impeachment) ในกรณีการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นกระบวนการที่บิดเบือนหลักการแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งดังกล่าวไปแล้วข้างต้น หากพิจารณาในด้านสถาบันทางการเมือง การเข้ามาของสภานิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภา กระบวนการได้มาจึงไม่มีจุดเชื่อมโยงกับ “ประชาชน” ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เพราะการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการหนึ่งซึ่งแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของผู้แทนประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นวิธีการเรียกกลับหรือทวงสิทธิของประชาชนผ่านระบบผู้แทนที่รับมอบเจตนารมณ์จากประชาชนที่ไม่ได้ปฏิบัติหรือเบี่ยงเบี่ยงอำนาจหน้าที่โดยมิชอบ นอกจากนี้หาพิจารณาในแง่ของการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งไว้ แม้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งได้เท่าที่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งหากหมดระยะเวลาแล้วก็ต้องออกจากตำแหน่ง และอาจกลับเข้ารับตำแหน่งใหม่ได้ถ้าหากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาผลการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นว่าทำหน้าที่ได้ดีเพียงไร แต่ไม่ได้เป็นการประกันสิทธิว่าผู้แทนเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วจะต้องอยู่ครบตามวาระที่กำหนดเสมอไป เพราะหากประชาชนไม่พอใจก็อาจเลือกคนอื่นเข้าไปทำแทนได้ภายหลัง หรือหากผู้แทนของประชาชนในสถาบันทางการเมืองตรวจสอบการใช้อำนาจว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตอำนาจของตนสามารถใช้กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในการตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สื่อว่ามีพฤติการณ์ในการทำหน้าที่ผิดไปจากตำแหน่งได้ ประกอบกับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) นั้นจะกระทำในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในวาระตามตำแหน่งทางที่ของตน ถ้าพ้นวาระการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วย่อมไม่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ตามแนวทางการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยแบบผู้แทนแท้ และเป็นสิ่งที่ประชาชนมีสิทธิที่จะกระทำได้ ถ้าปรากฏว่าประชาชนเกิดความไม่พอใจภายหลังที่ได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไปแล้วโดยผ่านผู้แทนในระบบรัฐสภา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) โดยทั่วไปเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบทางตรงหรือกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นระบอบการเมืองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตนผ่านระบบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่ตนเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนโดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ 6 ปี สำหรับสมาชิกวุฒิสภา และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกลไกหนึ่งในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนที่ให้ผู้แทนกล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกตรวจสอบการใช้อำนาจผ่านกระบวนการทางสถาบันทางการเมือง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระนั้นๆ เมื่อการทำหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดปัญหาอันเนื่องมาจากความเป็นตัวแทนของผู้แทนราษฎรที่อาจจะไม่ได้สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เนื่องจากการเบี่ยงเบนความต้องการของประชาชน การทุจริต (Corruption) สามารถใช้กลไกในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่งได้ หากแต่การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Retroactive Impeachment) ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองในรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เนื่องจากกระบวนการได้มาสถานิติบัญญัติแห่งชาติที่มากระบวนการได้มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่ได้มีจุดยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือกล่าวได้ว่าประชาชนไม่ได้เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าไปทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาถึงอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วแต่ที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในห้วงบริบทการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) ในกรณีการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสถานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นกระบวนการที่บิดเบือนแนวคิดหลักการใช้ระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน

3) ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

เมื่อพิจารณาจากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการและมุ่งให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน “ขณะ” ดำรงตำแหน่ง แต่เป็นการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (retroactive impeachment) จึงกลับกลายเป็นปฏิบัติต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้มาตรการในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกับ “อดีต” ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองแล้ว อีกทั้งการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดไว้ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในทางรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด ดังนั้นแล้วจึงเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนเลยว่า ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแนวคิดประชาธิปไตย เมื่อวิเคราะห์จากหลักการนิติรัฐ พบว่า การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ 2 ประการ ดังนี้

(1) **หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)** ที่กำหนดว่าการใช้อำนาจใดๆ ของรัฐจำเป็นต้องผูกพันกับตัวบทกฎหมาย ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือแม้กระทั่งศาลก็จำเป็นต้องปฏิบัติไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้¹⁴⁷ หรือกึ่งคำที่กล่าวว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” รัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันจึงถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรทางการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐกับบุคคล ในฐานะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปกครอง¹⁴⁸ โดยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะของการจำกัดอำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐจึงจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นและไม่สามารถกระทำกรอื่นใดนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น

¹⁴⁷วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 36

¹⁴⁸บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2553),

กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และ ข้อจำกัด (Limitation) ของอำนาจกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง แต่กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้นั้น ต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น¹⁴⁹ องค์การฝ่ายปกครองจะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองไม่ได้ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริง ย่อมเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิกกฎหมายประเพณีนั้นเสีย เพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

ก. อำนาจถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

จากการศึกษากระบวนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในประเทศไทยพบว่าโดยหลักการทั่วไปของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า¹⁵⁰ “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติดังต่อไปนี้ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงเป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีเจตนาปรามมิให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นสำคัญ โดยเฉพาะตำแหน่งในทางฝ่ายบริหาร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่ก็นำมาใช้กับการควบคุมตัวบุคคลที่ตำแหน่งอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการวางกลไกการใช้อำนาจรัฐในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ นั้น ในเบื้องต้นอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า ตำแหน่งหน้าที่แต่ละตำแหน่งมีการกำหนดให้รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มีการจัดตั้งขึ้นโดยเจตนาที่จะดำเนินการตามขอบเขตหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ หากผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งนั้น กระทำการที่ไม่ชอบด้วย

¹⁴⁹พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, การสร้างกระบวนการเรียนรู้หลักนิติรัฐในระดับองค์กรและระดับบุคคล ใน นิติรัฐและพลเมือง : ทางออกประเทศไทย, (รายงานการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7, 2553), หน้า 180

¹⁵⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่บุคคลนั้น กระทำไม่ตรงกับความคาดหมายในตำแหน่งหน้าที่บุคคลนั้นจึงต้องควรถูกออกจากตำแหน่ง¹⁵¹

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นำมาซึ่งการล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีผลทำให้ข้อบัญญัติให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีผลในการบังคับใช้และเช่นเดียวกันมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในหมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็ไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้ต่อไป ประกอบกับการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ในส่วนเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่ให้อำนาจองค์กรทางการเมืองสามารถใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้สร้างหลักการและอ้างเหตุผลขึ้นมาเองว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด ดังนั้นแล้วปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) มุ่งสะท้อนให้เห็นว่าการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีอำนาจในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งนั้นไม่ได้อยู่บนพื้นฐานหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะฉะนั้นถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) จึงไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional)

ข. ผู้มีสิทธิเสนอชื่อเพื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 271 ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง มีดังนี้ คือ

(1) การเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ดำเนินการถอด

¹⁵¹ T.J. Halstead, "An Overview of the Impeachment Process" (Congressional Research Service; The Library of Congress), April 20, 2005, p. 3.

ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การยื่นคำร้องขอถอดถอน ดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์จะเข้าชื่อเพื่อยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาให้มีการถอดถอน สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง ซึ่งเสนอชื่อได้เฉพาะวุฒิสภาตามจำนวนดังกล่าวไม่อาจเริ่ม กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยร้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดให้ชัดเจน

หากพิจารณากระบวนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกจากตำแหน่ง กรณีการถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี กรณีการถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร และกรณีการถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง พบว่า การเข้าชื่อเสนอเพื่อยื่น ถอดถอนต่อองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินลงมติถอดถอนในที่นี้คือสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ กระบวนการยื่นคำร้องดังกล่าวไม่ได้มาจากองค์กรทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญ กำหนดตามหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) กล่าวคือ กระบวนการยื่น คำร้องเสนอถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภาทั้งสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอถอดถอน ไม่ได้ยื่นคำร้องเพื่อเสนอให้สภานิติบัญญัติดำเนินการพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองออกจากตำแหน่ง หากแต่เป็น “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” เป็นผู้เสนอยื่นคำร้องขอถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการชี้มูลความผิดต่ออดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ได้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายใดที่ให้อำนาจต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะสามารถยื่นเสนอ ชื่อเพื่อร้องขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินกระบวนการพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งนอกจากนี้การชี้มูลความผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นแม้จะยังไม่มีผลให้ผู้ กล่าวหาต้องพ้นไปจากตำแหน่ง แต่ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงมติเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ดังนั้นจึงเป็นการส่งผลกระทบต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมตามมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศและใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งข้อเท็จจริงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นคำร้องต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพร้อมสำนวนการสอบสวนและชี้มูลความผิดต่ออดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสะท้อนให้เห็นชัดว่ากระบวนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) ขัดต่อหลักการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งตามเจตนารมณ์ได้กำหนดให้สมาชิกสภารัฐสภาและประชาชนจำนวน 20,000 คนเป็นผู้ที่สามารถยื่นคำร้องเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้

นอกจากนี้ ในทัศนะของผู้ศึกษายังเห็นว่า ข้อกล่าวหาหรือพฤติการณ์ความผิดที่นำไปสู่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ “พฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำ ความผิดต่อหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างต่อร้ายแรง” ก่อให้เกิดปัญหาสำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรผู้ได้สวนข้อเท็จจริงและองค์กรผู้ตัดสินลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งแม้ในทางกฎหมายจะมีการกำหนดให้ถือเอาสำนวนการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักก็ตาม แต่การใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าพฤติการณ์หรือการกระทำที่ส่อว่า...หรือส่อไปในทาง.. ที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความผิด การที่จะนำหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาใช้ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมต้องมีความชัดเจนในทางกฎหมาย และสามารถอธิบายได้ว่า กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นเป็นกระบวนการที่จะมาช่วยแก้ไขปัญหาและการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มักไม่มีพยานหลักฐานถึงขนาดทำให้เชื่อว่ากระทำผิดอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัย

(2) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน การใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ทั้งหมดล้วนจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของ

พลเมือง¹⁵² สิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิที่มีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพราะตามระบอบประชาธิปไตยแล้วอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในประเทศเป็นของประชาชน สิทธิทางการเมืองจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจสูงสุดของประชาชน

จากการศึกษาหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดผลการถอดถอนออกจากตำแหน่งว่า (Impeachment) ว่า “ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี”¹⁵³ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้ามาล่วงล้ำดินแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะประชาชนพลเมืองแห่งรัฐคนหนึ่งผู้ซึ่งมีสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน มาตรการการตัดสิทธิทางการเมืองที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดนั้นไม่ได้เป็นหลักที่เข้ามาประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อพิจารณาจากการตีความทางกฎหมายและเจตนารมณ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเทียบเคียงกับหลักแนวปฏิบัติของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าหลักการตีความกฎหมายที่จะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำโดยการตีความกฎหมายโดยแคบซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายที่มีความสำคัญ เนื่องจากหลักการตีความดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁵⁴ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ตามที่ปรากฏชัดเจนในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดว่า “...รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำใหม่ให้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม..”¹⁵⁵ ดังนั้นเพื่อการบังคับใช้มาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ให้สอดคล้องกับ

¹⁵² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 159-190

¹⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276

¹⁵⁴ Alan Hirsch, A Citizen's Guide to Impeachment (Boston: Writers Publishing & Cooperative, 1998), pp 7

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมดังกล่าวแล้ว จึงมีความจำเป็นที่ผู้ตีความกฎหมายต้องยึดหลักการตีความกฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยแคบ

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นการกระทำทางการเมืองที่มุ่งให้เฉพาะตัวบุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นเพียงกระบวนการทางการเมืองจึงการพิจารณาในการชี้มูลความผิดที่มีมาตรฐานทางกระบวนการพิจารณาน้อยกว่ากระบวนการยุติธรรม ซึ่งกระบวนการทางยุติธรรมจะมีระบบการพิสูจน์ความผิดที่ชัดเจน พิจารณาจากพยานหลักฐานที่มีความหนักแน่นเพียงพอ หากจะตัดสิทธิทางการเมืองโดยกระบวนการทางยุติธรรมก็จะพิจารณาได้ว่าหลักเกณฑ์ทางกระบวนการดังกล่าวมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กระบวนการทางการเมืองที่มุ่งตัดสิทธิทางการเมืองไม่มีหลักประกันหรือหลักการที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิของประชาชน มาตราการที่จะมุ่งจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย จึงเป็นมาตราการที่มุ่งจำกัดสิทธิของผู้ที่ถูกถอดถอนตำแหน่งหรือกล่าวได้ว่าการจำกัดสิทธิของมาตราการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีลักษณะครอบคลุมการกระทำต่าง ๆ มากเกินไปการตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี จึงเป็นการเข้าไปละเมิดสิทธิของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนอย่างไม่เป็นธรรมสิ่งเหล่านี้เป็นผลสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าผลของการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจึงไม่สอดคล้องกับหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานถือซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญในหลักของนิติรัฐที่ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะพลเมืองแห่งรัฐ

การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retrospective Impeachment) จึงเป็นการทำลายหลักนิติรัฐ กล่าวคือ หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่รัฐยอมตนเองที่จะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย และยอมที่จะผูกพันการกระทำใดๆ ของตนเองกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายซึ่งส่วนหนึ่งได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเอาไว้¹⁵⁶ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการที่รัฐถือกฎหมายเป็นใหญ่ (Supremacy of Law)¹⁵⁷

¹⁵⁶ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรม (the Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย, ในนิติรัฐ นิติธรรม (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 278

¹⁵⁷ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย การสร้างกระบวนการเรียนรู้หลักนิติรัฐในระดับองค์กรและระดับบุคคล ในนิติรัฐและพลเมือง : ทางออกประเทศไทย (รายงานการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7, 2553), หน้า 185

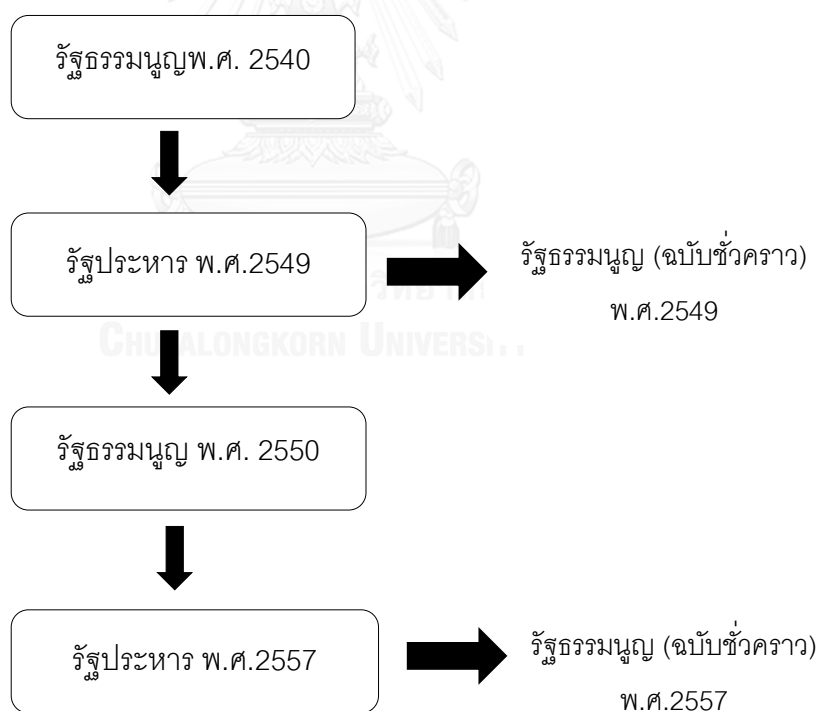
ในการปกครองประเทศ เพราะฉะนั้นการกระทำของรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้มาตรการการควบคุม ตรวจสอบของกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จึงเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ถูกบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายที่จะคอยกำกับควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหากแต่ปรากฏการณ์ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) ในประเทศไทย ได้กลายเป็นปัญหาหลักในกระบวนการทางการเมือง ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บิดเบือนหลักการทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในลักษณะการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง เพื่อขยายหรือเพิ่มเติมอำนาจ รวมทั้งการตีความกฎหมาย ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผลประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงกระทบกระเทือนลูก้าเข้าไปสู่ดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติบุคคลที่ถูกกล่าวหาไว้โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มุ่งตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ยังอยู่ระหว่างการดำรงตำแหน่งเป็นหลัก หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีได้ดำรงตำแหน่งถูกกล่าวหาหรือพ้นไปจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาแล้ว ไม่ได้อยู่ภายใต้การดำเนินการตามหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) แต่อย่างใด การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหรือไม่สอดคล้องกับหลักทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเพิกเฉยต่อหลักนิติรัฐ รวมถึงกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

4.4 กลไกทางรัฐธรรมนูญกับถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

4.4.1 จากรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. รัฐประหาร 2557

จากที่ Hague, Rod, Harrop, Martin, and Breslin, Shuan ได้เสนอว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Transition) หมายถึง เมื่อระบอบเดิม (ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย พังทลายลงแล้ว) ผู้คนทั้งหลายมีความเห็นร่วมกันที่จะสถาปนาระบอบใหม่คือประชาธิปไตย (new democracy) โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ที่ยกเลิกกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ไม่เหมาะสมกับประชาธิปไตยและสร้างกฎหมายที่มีระเบียบวิธีการต่างๆ แบบประชาธิปไตย (democratic procedures) ที่อย่างน้อยก็มีการแข่งขันทางการเมืองแบบเปิดกว้าง รวมถึงการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไประดับชาติด้วย

หากพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในประเทศไทยที่เกิดจากการรัฐประหาร เพื่อเปลี่ยนผ่านการเมืองในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2557 พบว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการกระทำรัฐประหารสองครั้ง คือ รัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 บริบทการเปลี่ยนผ่านการเมือง (Political Transition) ของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา พบว่า ภายหลังจากการรัฐประหารแต่ละครั้ง คณะรัฐประหารพยายามใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจ เพื่อมุ่งแสวงหานักการเมืองที่ดีเข้ามาสู่พื้นที่ทางการเมือง กล่าวคือ จากความพยายามในการออกแบบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ต้องการเสริมอำนาจให้รัฐบาลมีความเข้มแข็ง แต่กลับกลายเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาด การเข้ามาของคณะรัฐประหารในการยึดอำนาจ ด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนูญและได้สร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อกำหนดรูปแบบฝ่ายบริหาร ซึ่งตามมาด้วยกลไกในการตรวจสอบอำนาจที่มากกว่าเดิม แต่กลับกลายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นผ่านการแทรกแซงการใช้ อำนาจขององค์กรที่เข้ามาตรวจสอบ



แผนภาพที่ 2 การเปลี่ยนผ่านการเมืองในประเทศไทย

การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลานั้นคณะรัฐประหารได้มีความพยายามในการนำรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และ รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้จัดทำขึ้นภายใต้สภาร่างรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านคำปรารภ (Preamble) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ความว่า

“โดยที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ได้นำความกราบบังคมทูลว่าเหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสียนั้นก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน **ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง** โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครองและปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติอันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคมแม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผลกลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกันซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครองระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของประเทศจำเป็นต้องกำหนดกติกาทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

จากคำปรารภ (Preamble) ดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มีความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

(1) กำหนดกติกาทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรู้รักสามัคคีระบบเศรษฐกิจและความสงบ

เรียบง่ายของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(2) ดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน เพื่อให้การเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นำความกราบบังคมทูล

โดยผลจากการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540สิ้นสุดลงตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 3 ความว่า¹⁵⁸ “ตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้เรียบร้อยแล้วนั้นเพื่อความสงบเรียบร้อยในการปกครองประเทศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงให้ 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สิ้นสุดลง..” เป็นเหตุให้กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายและที่มาของระบบการเมืองและกฎหมายสิ้นสุดลงตลอดจนเป็นการทำลายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 ได้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 จนนำมาสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีผลจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองจากความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2540 ดังที่กล่าวไปในหัวข้อ 4.1

ข. รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557

การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายในการทำรัฐประหารยังคงเน้นย้ำถึงการเข้ามายึดอำนาจเพื่อเป็นการควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้ง ประกอบกับเกิดการทุจริตในวงการเมืองซึ่งเป็นข้ออ้างที่เกิดขึ้นในทุกห้วงเวลาการเมืองของไทยที่คณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจพิจารณาถึงเจตนารมณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านคำปรารภ (Preamble) ของรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557ความว่า

¹⁵⁸ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ, ประกาศคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 (ตอนที่ 117 ก), 19 ตุลาคม พ.ศ. 2549. หน้า.5.

“โดยที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยคณะทหารและตำรวจได้นำความกราบบังคมทูลว่าตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคีและมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายประหัตประหารกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้รัฐจะแก้ไขปัญหาด้วยกลไกและมาตรการทางกฎหมาย เช่น นำกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะต่าง ๆ มาบังคับใช้ ยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และฝ่ายที่ไม่ได้เป็นคู่กรณี เช่น องค์การธุรกิจภาคเอกชน องค์การตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง กองทัพ และวุฒิสภา ได้พยายามประสานให้มีการเจรจาปรองดองกัน แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ กลับจะเกิดข้อขัดแย้งใหม่ในทางกฎหมายและการเมือง เป็นวังวน แห่งปัญหาไม่รู้จักจบสิ้น ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไป และมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นจลาจลได้ทุกขณะซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ความสะดวกสบายของประชาชนผู้สุจริตกระทบต่อการทำมาหากินและภาวะหนี้สินของเกษตรกร โดยเฉพาะชาวนา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศการป้องกันปัญหาจากภัยธรรมชาติ ความเชื่อถือในอำนาจรัฐ และความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งยังเปิดช่องให้มีการก่ออาชญากรรมและความไม่สงบอื่นเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”¹⁵⁹

หากพิจารณาจากบริบทของการรัฐประหารสองครั้งในประเทศไทย คือ การรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และ การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรัฐประหารซึ่งทำการยึดอำนาจได้มีข้ออ้างในการกระทำรัฐประหารที่เป็นจุดร่วมเหมือนกัน กล่าวคือ ประการแรก คณะรัฐประหารได้อ้างเหตุผลในประเด็นความขัดแย้งทางการเมืองมาเป็นข้ออ้างในการกระทำรัฐประหาร ความขัดแย้งซึ่งเกิดจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในห้วงเวลาก่อนหน้าการรัฐประหาร ประการที่สอง คณะรัฐประหารได้นำเหตุผลในประเด็นการ

¹⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 (ตอนที่ 55 ก), 22 กรกฎาคม 2557

ข้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริต (Corruption) เป็นข้ออ้างในการรัฐประหาร หากย้อนกลับไปในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันกลายเป็นข้ออ้างในการยึดอำนาจเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับคณะรัฐประหารไปโดย ประกอบกับการอ้างเหตุผลในทางการเมืองเพื่อสนับสนุนและสร้างความชอบธรรมให้แก่การรัฐประหารเป็นข้ออ้างที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนที่ไม่ว่าจะเกิดปัญหาใดๆ ในประเทศ ต้องแก้ปัญหาไปตาม ครรลองของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แก้ไขปัญหาตามกระบวนการยุติธรรมหรือดำเนินการไปตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจ มิใช่การอ้างเหตุผลและจัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองใหม่โดยการรัฐประหาร

หลังจากการทำรัฐประหารเป็นผลสำเร็จ หน้าที่สำคัญของคณะรัฐประหารที่จะต้องกระทำต่อไปคือ “การร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักในการเข้ามาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยการออกแบบกลไกทางรัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดตำแหน่งและจัดวางสถาบันทางการเมือง ผ่านองค์กรที่ใช้อำนาจต่างๆ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะสร้างขึ้นการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เกิดขึ้นภายใต้การองค์กรทางการเมือง คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อเป็นองค์กรในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายว่า**กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ** หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

(2) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ **ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ** โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การกำหนดกรอบแนวทางหรือมาตรฐานดังกล่าวเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการมุ่งแก้ไขปัญหการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับการวางกลไกภายใต้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการป้องกันการผูกขาดอำนาจและการครอบงำของนักการเมืองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

จึงสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (Political Transition) มีหน้าที่หรือภารกิจที่ต้องการสร้างความชอบธรรมในกับคณะรัฐประหารผ่านภารกิจของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สร้างความชอบธรรมให้แก่คณะรัฐประหารและทำให้การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญหากพิจารณาถึงที่มาขององค์กรผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญบุคคลใดที่จะใช้สิทธิเสรีภาพของตนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่อาจทำได้ ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าวประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้สิทธิต่อต้านการปฏิวัติหรือรัฐประหารนั้นได้ อย่างไรก็ตามการรัฐประหารเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หากแต่สามารถยืนยันอำนาจสถาปนาจนจนถึงเป็นรัฐอธิปไตยที่มาอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า

(2) แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและความขัดแย้ง ความพยายามในการเข้ามาแก้ไขปัญหาในประเด็นการทุจริต (Corruption) ทั้งในรูปแบบเงินและการทุจริตเชิงนโยบาย หรือแม้แต่พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักการเมืองผ่านการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม คุณธรรมของนักการเมือง

(3) วางกรอบแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติในการทำหน้าที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาออกกฎหมาย และได้กำหนดให้มีองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการกำหนดกลไกวางกฎกติกา และออกแบบสถาบันทางการเมืองผ่านโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มีจุดมุ่งหมายในการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมต่อการปกครองประเทศเพื่อประกาศบังคับใช้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้สร้างกลไกและกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (Political Transition)

4.4.2 การรักษาอำนาจทางการเมืองผ่านกลไกทางกฎหมาย

หากแบ่งประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่ม คือ ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยตั้งมั่น (Established Democracies) ระบอบประชาธิปไตยระยะผ่าน (Transitional Democracies) และระบอบไม่เป็นประชาธิปไตย

(Non-Democracies)¹⁶⁰ ประเทศที่เป็นระบอบประชาธิปไตยระยะเปลี่ยนผ่านเป็นประเทศที่น่าสนใจเนื่องจากสามารถเปลี่ยนไปได้ในสองแนวทางคือ สามารถกลายเป็นประชาธิปไตยตั้งมั่นหรือ กลับไปสู่ระบอบเผด็จการประเทศในแถบเอเชียซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองในกำลังมีหลายประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มองว่าเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่เหมาะสมกว่ารูปแบบเสรีนิยมของประเทศตะวันตก หรืออาจเป็นรูปแบบที่กำลังถูกแรงกดดันจากปัญหาทั้งภายในและภายนอกประเทศให้หันไปใช้ ระบอบอำนาจนิยม (Authoritarian regime)¹⁶¹

การรัฐประหารในยุคสมัยใหม่มีความแตกต่างกับการรัฐประหารในสมัยอดีต กล่าวคือ การรัฐประหารในอดีตเกิดจากการที่ในประวัติศาสตร์ที่ผู้ปกครองที่เป็นอำนาจนิยมจะกดขี่ฝ่ายตรงข้าม โดยใช้ความรุนแรงและกระทำการละเมิดและนิติรัฐอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา (Transparently Authoritarian) ในการรักษาอำนาจการปกครองของพวกเขาสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ในระบบการเมืองหากแต่ในบริบทสังคมโลกสมัยใหม่บริบททางการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ประชาคมและองค์การระหว่างประเทศ เริ่มมีบรรทัดฐานและกติกาในการลงโทษ ต่อการกระทำที่เป็นเผด็จการอำนาจนิยมอย่างเปิดเผยในประเทศต่างๆ ด้วยแรงกดดันจากการบริบทดังกล่าว จึงส่งผลให้ระบอบอำนาจนิยมจึงต้องปรับตัวเพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองผ่าน “กลไกทางกฎหมาย” ซึ่งเป็นกลไกกติกาที่อยู่ในระบอบประชาธิปไตย¹⁶²

นับแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ปราบปรามการก่อการกำเริบทางการเมืองในประเทศไทยส่งผลให้มีการสลับปรับเปลี่ยนระบอบการปกครองระหว่างประชาธิปไตยกับระบอบอำนาจนิยมมาตลอด โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (Political Transition) ที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำไปจนถึงระดับมวลชน จนถึงปัจจุบันการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ประเทศไทยได้กลับกลายเป็นประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (non-democratic regime) อีกครั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 กำหนดให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สามารถแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(สนช.) เข้ามาทำหน้าที่ การบริหารงานในด้านนิติบัญญัติแทนสมาชิก

¹⁶⁰ เป็นการจัดแบ่งประเภทอย่างกว้างตาม Freedom House เพิ่มเติมใน Diamond, Larry Jay, and Marc F Plattner. (eds.), *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins, 2000), pp. ix.

¹⁶² Ozan Varol, *The Military as the Guardian of Constitutional Democracy*, *Columbia Journal of Transnational Law* Vol.50 (2012)

วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 200 คน มีอดีตนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในราชการ จำนวนถึง 105 คน

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถูกจัดให้อยู่ภายใต้ กติกาทางกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยเฉพาะ ฝ่ายบริหารมิให้กระทำนอกเหนือขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด จึงจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยสร้างกลไกให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง มีผลบังคับทางกฎหมายที่ทำให้บุคคลผู้ถูกถอดถอนต้องออกจากตำแหน่งทางการเมือง และมากกว่านั้นคือรัฐธรรมนูญได้กำหนดผลการจากถูกถอดถอน ออกจากตำแหน่งที่มาพร้อมกับการตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี เสมือนเป็นการขับให้ผู้ถูกถอดถอนออกนอกระบบทางการเมืองการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามพิมพ์เขียว (Road map) ระยะที่สองของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่จะนำประเทศ ไปสู่การเลือกตั้งและมีประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย¹⁶³ ตามประกาศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เปิดเป็นเจตนากรณีของการถอน ออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เข้ามา ตรวจสอบการใช้อำนาจของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผ่านกระบวนการซึ่งมีความผิดโดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้วิธี กลไกทางกฎหมายโดย “การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง” สะท้อน ให้เห็นถึงการปรับตัวของ” ระบบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยที่จะอยู่ภายใต้เปลือกนอกของการทำตาม กติกากฎหมาย และใช้กลไกทางกฎหมายในการบังคับถอดถอนตำแหน่งอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามได้อย่างชอบธรรม ส่งผลให้พฤติกรรมที่เกิดการกระทำของสภานิติ บัญญัติแห่งชาติเป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยยากที่จะตรวจสอบ ประกอบกับการรัฐประหารนั้น ไม่ได้เป็นเพียงแค่การต้องการครองอำนาจ หากแต่เป็นการพยายามรักษากลไกทางกฎหมายเพื่อ พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญในการอ้างความชอบธรรมทางการเมือง

¹⁶³ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 34//2558 เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 (ตอนพิเศษ 240 ง), 5 ตุลาคม 2558

4.4.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่ง

1) พฤติการณ์ในการกระทำความผิด

ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยของประเทศไทยปัญหาทุจริตคอร์รัปชันมักจะเป็นเหตุผลที่คณะรัฐประหารใช้ในการอ้างเพื่อกระทำการยึดอำนาจการปกครอง การรัฐประหารในหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมาในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยเสมอ การทุจริต (Corruption) ฐานความผิดที่นำไปสู่ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง การทุจริต (corruption) ถูกมองว่าเป็นความล้มเหลวของการเมืองแบบประชาธิปไตยไทยมาอย่างยาวนาน การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นผลมาจากที่ต้องการเห็นสังคมไทยใสสะอาดปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ในช่วงระยะเวลาของการปฏิรูปประเทศภายใต้การควบคุมของทหาร การกำจัดการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นวาระที่สำคัญที่จะต้องแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมให้ได้ ซึ่งปัญหาการทุจริต (Corruption) ถูกใช้เป็นเหตุผลหนึ่งในการเป็นข้ออ้างในการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการรัฐประหารในครั้งนั้นว่า “ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน มีคดีความจำนวนมากอยู่ในชั้นศาลและยังรอกกระบวนการยุติธรรมตัดสิน การบริหารราชการแผ่นดินในห้วงที่ผ่านมาไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ และก่อปัญหาความเดือดร้อนต่อประชาชนทุกระดับจนถึงรากหญ้า”¹⁶⁴

การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) ซึ่งมีมูลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยนำประเด็นเรื่อง “การทุจริต” (corruption) ซึ่งกรณีการถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ออกจากตำแหน่ง ในพฤติการณ์การไม่ระงับยับยั้งการทุจริตและความเสียหายโครงการทุจริตการรับจำนำข้าว โดยปัญหาการทุจริตการดำเนินนโยบายเป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายรวมถึงผิดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากแต่กระบวนการดำเนินการลงมติพิจารณาถอดถอนนั้นไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้อยู่ “ระหว่าง” การดำรงตำแหน่งนั้นแล้วก็ตาม หากแต่การดำเนินนโยบายจำนำข้าวของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีนอกจากพิจารณาในแง่มุมกฎหมายการกระทำความผิดโดยการทุจริตนั้นไม่ชอบตามด้วยกฎหมาย จึงควรดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดในวิธีการ

¹⁶⁴ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 1,

และขั้นตอนอื่น ซึ่งสามารถใช้วิธีการในการดำเนินคดีให้เป็นอำนาจศาลอาญาในการตัดสินคดีความไปตามขั้นตอนกระบวนการ ซึ่งการใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) กับอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่ใช่แค่เพียงความมุ่งหวังเพียงแค่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แต่ยังรวมถึงการตัดสินโทษทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ความต้องการในการหยุดยั้งการเข้ามาสู่ระบบการเมืองของนักการเมืองบางกลุ่มบางพวก แต่อย่างไรก็ตาม การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งภายใต้การดำเนินงานกระบวนการนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นยังแสดงให้เห็นถึงการต้องการรักษาอำนาจของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย จึงสามารถกล่าวได้ว่า มูลเหตุหรือเหตุแห่งการกระทำความผิดที่มาจาก “การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริต (corruption)” ยังคงเป็นบรรทัดฐานในการตัดสินการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตารางที่ 5 แสดงอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเนื่องมาจากพฤติการณ์ทุจริตประพฤติมิชอบ ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2258-เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2560

รายชื่อ	ตำแหน่งทางการเมือง	สังกัด	พฤติการณ์ความผิด
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	อดีตนายกรัฐมนตรี	อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย	การทุจริตประพฤติมิชอบ
นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์	อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร	อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย	การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
นายนิคม ไวยรัชพานิช	อดีตรองประธานวุฒิสภา	อดีตสมาชิกวุฒิสภา	การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
นายบุญทรง เตริยาภิรมย์	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์	อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดพรรคเพื่อไทย	การทุจริตประพฤติมิชอบ

รายชื่อ	ตำแหน่งทางการเมือง	สังกัด	พฤติกรรม ความผิด
นายภูมิ สาระผล	อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงพาณิชย์	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัด ขอนแก่น สังกัดพรรค เพื่อไทย	การทุจริตประพฤติ มิชอบ
นายประชา ประสพดี	อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัด สมุทรปราการ สังกัด พรรคเพื่อไทย	การทุจริตประพฤติ มิชอบ
พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต	อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม	ได้เข้ามารับตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม ใน รัฐบาลของนางสาวยิ่ง ลักษณ์ ชินวัตร ตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม	การทุจริตประพฤติ มิชอบ
นายอุดมเดช รัตนเสถียร	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัดนนทบุรี สังกัดพรรคเพื่อไทย, อดีตประธาน คณะกรรมการ ประสานงานพรรคร่วม รัฐบาล	การทุจริตประพฤติ มิชอบ
นายนิศร ทองธิราช	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย	การทุจริตประพฤติ มิชอบ

รายชื่อ	ตำแหน่งทางการเมือง	สังกัด	พฤติกรรม ความผิด
นายสุรพงษ์ ไตรวิักษณ์ชัยกุล	อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัด เชียงใหม่ สังกัดพรรค เพื่อไทย	การทุจริตประพฤติมิ ชอบ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเมื่อพิจารณาจากอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในช่วงระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2558 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560 พบว่ามีอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำนวน 8 คน ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หากพิจารณาจากพฤติกรรมที่เป็นเหตุให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งมีที่มาจากพฤติกรรมในการกระทำที่ไม่สุจริต พฤติมิชอบ กล่าวคือ

(1) นางสาวยิ่งลักษณ์ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ถูกถอดถอนตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติกรรมส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าว และเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น

(2) นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีการทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)

(3) นายภูมิ สาระผล อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีการทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)

(4) นายประชา ประสพดี อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการองค์การตลาด กระทรวงมหาดไทย โดยใช้อำนาจในหน้าที่ไม่สุจริตมิชอบ

(5) พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติกรรมแทรกแซงการทำงานก้าวก้าวแทรกแซงการปฏิบัติราชการในการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

(6) นายอุดมเดช รัตนเสถียร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีสลับสับเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภา

(7) นายนิศร ทองธิราช อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในพฤติการณ์ใช้บัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ลงคะแนนแทนบุคคลอื่น

(8) นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีออกหนังสือเดินทางธรรมดาให้ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีขอบ

นอกจากนี้ ส่วนงานการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อ้างถึง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในกรณีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร¹⁶⁵ ดังที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 4.2 และกรณี นายนิศร ทองธิราช อดีต ส.ส.สกลนคร พรรคเพื่อไทย ซึ่งศาลพิเคราะห์จากหลักฐานที่ได้จากการไต่สวน ฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้ ได้ใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทน ส.ส.รายอื่น ในการประชุมสภา เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2556 พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.... ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 122 และ 126 ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 2 เห็นว่า ร่าง พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ.... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า “...การกระทำเช่นนี้มีลักษณะที่ ผิดปกติวิสัย และมีสมาชิกวุฒิสภาใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์ หลายใบ จากการรับฟังพยานหลักฐานและคำเบิกความพยานในชั้นการพิจารณาไต่สวนคำร้อง เป็นเรื่องที่แจ้งชัดทั้งภาพวิทัศน์ และประจักษ์พยานที่มาเบิกความประกอบการถ่ายทอดการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่มีการออกเสียงลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของ สมาชิกวุฒิสภา ว่า มีสมาชิกวุฒิสภาหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมวุฒิสภาในการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกวุฒิสภาบางรายใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถือได้ว่า เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือการครอบงำใด ๆ และ ต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยโดยปราศจากการ ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา 122 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการ ประชุมของวุฒิสภา **ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกวุฒิสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 123 และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา 126**

¹⁶⁵ ผู้สนใจสามารถศึกษาผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ในภาคผนวกของงานวิจัยฉบับนี้

พรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องมาจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้ระบุมาแล้วข้างต้น มิอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม...”

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสะท้อนถึงประเด็นการทุจริตที่ยังส่งผลต่อบรรทัดฐานในการพิจารณาลงมติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนในทางตรงข้าม อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แต่ผลการพิจารณาลงมติถอดถอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ “ไม่ถอดถอนออกจากตำแหน่ง” ได้แก่

(1) นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภา ถูกกล่าวหากรณีการพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีการแก้ไขในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

(2) นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานวุฒิสภา ถูกกล่าวหาในกรณีการพิจารณาและลงมติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

กรณีพฤติการณ์ความผิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ในคราวสมัยการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณารับวาระการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ซักถามถามนายนิคม ไวยรัชพานิช ถึงการกระทำตามข้อกล่าวหาของคณะกรรมการป.ป.ช.ว่าที่แท้จริงแล้ว การกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อเร่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ทันเงื่อนไขเวลาที่จะหมดวาระการดำรงตำแหน่งครบ 6 ปีในวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2557 และให้ได้สิทธิกลับมาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาใช่หรือไม่ นายนิคม ไวยรัชพานิชได้ตอบข้อซักถามดังกล่าวซึ่งอ้างถึงการกระทำของตนเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ที่ตนในฐานะผู้แทนของประชาชนกระทำการดังกล่าวเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่ต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

“...การที่ผมเร่งรัดที่แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทัน 2 มีนาคม 2557 เพื่อสิทธิที่ผมจะได้รับใช่หรือไม่ท่านสมาชิกครับเป็นคำถามที่ไม่อยากตอบเลยเพราะอะไรครับเพราะการแก้ไข

รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของท่านสมาชิกวุฒิสภาท่าน ส.ส. ท่าน ส.ว. ตามมาตรา 291 เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สามารถจะเสนอได้แก้ไขได้เป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชน 50,000 คนเข้าชื่อกันแก้ไขแล้วจะทันหรือไม่ทันนั้นจะได้รับประโยชน์นั้นคนได้รับประโยชน์คือคืนอำนาจให้ประชาชนครับเพราะอำนาจให้ประชาชนคือให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้ามา..¹⁶⁶

จึงสามารถกล่าวได้ว่าถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งมีพื้นฐานมาจากการกระทำของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พฤติกรรม “ทุจริตประพฤติมิชอบ” เป็นปัจจัยหลักอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยการถอดถอนที่สอดคล้องกับเหตุผลที่ปรากฏผ่านประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เข้ามาทำการยึดอำนาจโดยอ้างว่า “พบพฤติกรรมในการทุจริตซึ่งแผ่วงกว้างในหมู่นักการเมือง” ซึ่งเป็นผลหนึ่งที่ทำให้การรัฐประหารเป็นการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (corruption) ในการเมืองไทย

2) ปัจจัยทางการเมือง

(1) กีดกันกลุ่มการเมืองไม่ให้มีอำนาจทางการเมือง

การปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยของประเทศไทย รัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งแต่ช่วงพ.ศ. 2554 เป็นต้นมานั้นถือเป็นรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 เป็นหลักกฎหมายสูงสุดของประเทศการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักถึงการเข้ามารับช่วงอำนาจต่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) ซึ่งถือเป็นรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การขึ้นมาในระยะแรกนั้นได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอย่างสูงพรรคไทยรักไทยของเขาได้เสียงข้างมากในสภาซึ่งเป็นคะแนนเสียงจากภาคเหนือภาคอีสานรวมไปถึงกรุงเทพมหานครมีชนชั้นนำบริบททางการเมืองกลายเป็นสิ่งที่ถูกแบ่งแยกทางอุดมการณ์ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาการแบ่งขั้วของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองและสังคมได้ทำให้ประชาชนมีความชัดเจนขึ้นในเรื่องการกำหนดจุดยืนที่สำคัญซึ่งบริบททางการเมืองไทยในปัจจุบันมีความแบ่งขั้วกันมากขึ้นมากกว่าสมัยทศวรรษที่ผ่านมา ๆ มาการแบ่งแยกในยุค 1960 ของประเทศตะวันตกมาสู่การเกิดพรรคการเมืองที่ยึดจุดยืนที่แตกต่างกันตลอดจนมีการปรับเปลี่ยนไปสู่สิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกิด

¹⁶⁶รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2557 ,หน้า 51

การแบ่งขั้วเพราะอุดมการณ์ที่แตกต่าง¹⁶⁷ แต่ในการก่อดันรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรได้นำไปสู่เหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549 โดยกลุ่มคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁸ หลังรัฐประหารได้เกิดแนวร่วมประชาชนต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่พัฒนามาจากแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) หรือกลุ่มคนเสื้อแดงเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองเรียกร้องการเลือกตั้งเพราะการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงอำนาจรัฐที่ดีที่สุดของมวลชนกลุ่มนี้ฐานคิดของกลุ่มคนเสื้อแดงจึงเป็นผู้นิยมระบบเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประชาธิปไตยเสียงข้างมากกลุ่มคนเสื้อแดงพยายามก่อดันรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะพรรคประชาธิปัตย์ให้ลาออกจากตำแหน่งและจัดการเลือกตั้งใหม่รวมทั้งให้มีการนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กลับมาใช้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่มาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในช่วงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ที่รัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้ง โดยการเสนอชื่อของคณะรัฐประหารในขณะเดียวกันเมื่อใดก็ตามที่พรรครัฐบาลเครือข่ายของทักษิณชินวัตร ขึ้นมามีอำนาจเช่น รัฐบาลภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์จนกระทั่งมาสู่การก้าวขึ้นมาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ในช่วงปีพ.ศ. 2554

โดยเมื่อสำรวจเบื้องต้นหลังการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของอดีตนักการเมืองกลุ่มดังกล่าวพบว่า กลุ่มอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ล้วนแล้วแต่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือนักการเมืองที่สังกัดพรรคเพื่อไทยที่นักการเมืองส่วนหนึ่งเคยสังกัดพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หรือแม้กระทั่งอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งยังมีความสนิทและมีความสัมพันธ์ส่วนตัว(Informal Relationship) กับอดีตผู้นำพรรคไทยรักไทย นอกจากนี้ผลการเลือกตั้งระดับชาติในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เป็นตัวแสดงให้เห็นชัดเจนว่าฐานคะแนนเสียงของประชาชนที่สนับสนุนพรรคการเมืองหรือสนับสนุนนักการเมืองที่มาจากขั้วการเมืองของพรรคไทยรักไทย ส่งต่อมายังพรรคเพื่อไทย หรือ"เครือข่ายทักษิณ" มีจำนวนมาก ปრაกฏตามตารางต่อไปนี้

¹⁶⁷ Garner Andrew and Harvey Palmer, Polarization and Issue Consistency Over time. Political Behavior, Volume33, Number 2, June 2011 , pp. 225-246

ตารางที่ 6 แสดงการเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูก
ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ.2258-เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2560

รายชื่อ	ตำแหน่งทางการเมือง	สังกัด
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	อดีตนายกรัฐมนตรี	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรพรรคเพื่อไทย
นายบุญทอง เตரியากิรมย์	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวง พาณิชย์	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดพรรคเพื่อไทย
นายภูมิ สาระผล	อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงพาณิชย์	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัดขอนแก่น สังกัดพรรคเพื่อไทย
นายประชา ประสพดี	อดีตรัฐมนตรีช่วย ว่าการกระทรวงมหาดไทย	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัดสมุทรปราการ สังกัดพรรคเพื่อไทย
พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต	อดีตรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงกลาโหม	ได้เข้ามารับตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคม ในรัฐบาลของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม
นายอุดมเดช รัตนเสถียร	อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จังหวัดนนทบุรี สังกัดพรรคเพื่อไทย , อดีตรองอธิบดีกรมการ

รายชื่อ	ตำแหน่งทางการเมือง	สังกัด
		ประสานงานพรรคการเมือง รัฐบาล
นายวิศิษฐ์ ทองธิราช	อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การต่างประเทศ	อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การต่างประเทศ
นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ	อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกับเครือข่ายระบบการเมืองของนักการเมือง พรรคไทยรักไทย พรรคเพื่อไทย จึงเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง กรณี น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และพวก สะท้อนให้เห็นการมุ่งหวังผลทางการเมืองในอนาคต โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใต้คณะรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีเจตนารมณ์ที่ต้องการ “คนดี” เข้ามาในพื้นที่การเมือง และมุ่งขับ “คนไม่ดี” ให้ออกจากพื้นที่การเมือง ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจึงเป็นความพยายามที่ต้องการกำจัดศัตรูทางการเมืองที่มีศักยภาพสูงสุดในปัจจุบัน

3) การตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

หากพิจารณาจากผลของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) พบว่า “การตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี” ถูกบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ถือเป็นครั้งแรกในทางการเมืองไทยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง มาตราการลงโทษบุคคลผู้ถูกถอดถอนแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

- (1) การให้ผู้ถูกถอดถอนต้องออกจากตำแหน่ง และ
- (2) การตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการ “จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน” กล่าวคือ ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตัดสินถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกถอดถอนจะได้รับผลกระทบโดยตรง เนื่องจากผู้ถูกถอดถอนจะต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะนั้นซึ่งเป็นมาตรการและวัตถุประสงค์หลักของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และที่สำคัญบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้ ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องตัดสิทธิการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ในแง่มุมทางกฎหมายนอกจากการถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการยังเป็นผลทำให้ผู้ถูกถอดถอนต้องถูกจำกัดสิทธิประการอื่น เช่น ถูกจำกัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากมีคุณสมบัติต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ การไม่มีสิทธิลงรับสมัครเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอรายชื่อเพื่อสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญกำหนด การไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ

มาตรการตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี จึงกลายเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐประหารเลือกใช้วิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เพื่อมุ่งหวังให้อดีตนักการเมืองออกไปจากระบบการเมืองไทย การออกแบบระบบการเมืองโดยการวางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเป็นแรงขับ (drive) ที่ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเลือกใช้มาตรการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

มติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ส่งผลให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงทำให้ต้องมีการตีความกฎหมายดังกล่าวโดยเคร่งครัดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เทียบเคียงกับมาตรการลงโทษทางอาญาของถอดถอนอเมริกากระบวนพิจารณาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมุ่งผลเฉพาะการออกจากตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดยุติลง ผู้กระทำความผิดยังอาจถูกฟ้องร้องและอาจต้องได้รับโทษตามกฎหมายได้หากการกระทำนั้นเป็นความผิดในทางแพ่งหรืออาญา เทียบเคียงกับหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“คำวินิจฉัยในคดีฟ้องถอดถอนจากตำแหน่งจะมีขอบเขตไม่มากกว่าการออกจากตำแหน่ง. และหมดไปซึ่งคุณสมบัติที่จะได้รับความเคารพความเชื่อถือหรือสิทธิประโยชน์จาก

รัฐ.แต่อย่างไรก็ตามผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้องถูกพิจารณาคดีพิพาทและลงโทษตามกฎหมายได้“¹⁶⁸

จึงไม่เป็นการสมควรที่จะบัญญัติให้องค์กรผู้พิจารณาถอดถอนผู้กระทำผิดออกจากตำแหน่งให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและสิทธิอันมีค่าที่สุด ที่ได้รับจากประชาชนในคดีหนึ่ง เป็นให้องค์กรเดิมที่มีอำนาจในฐานะองค์กรผู้พิจารณาตัดสินในอีกคดีหนึ่งไปพร้อมกัน เช่นนี้พิจารณาได้ว่า หากให้คน ๆ เดียวกันเป็นทั้งผู้พิพากษาในทั้ง 2 กรณี (การถอดถอนจากตำแหน่ง และความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ) ผู้ที่ถูกฟ้องร้องก็จะสูญเสียความปลอดภัย โอกาสตัดสินในคดีแรกผิดพลาด อาจจะเป็นต้นกำเนิดของความผิดพลาดในการพิพากษาครั้งที่สองได้ หรือการเกิดอคติในการตัดสินครั้งแรกย่อมมีแนวโน้มที่จะบดบังอิทธิพลของเหตุผลใหม่ๆ อาจนำมาซึ่งการแปรเปลี่ยนลักษณะของการตัดสินอีกครั้งหนึ่งได้¹⁶⁹นอกจากนั้นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสสามารถถูกตรวจสอบตามกระบวนการถอดถอนตำแหน่ง ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาและตัดสินขาดความยุติธรรมได้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้การกำกับของคณะรัฐประหาร จึงเลือกใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่มีผลในทางกฎหมายที่กำหนดการตัดสิทธิทางการเมืองและการรับราชการของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการกำจัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ในกลุ่มชั่วคราวเมืองเดิม และการตัดสิทธิทางการเมืองจึงเป็นแรงจูงใจหลักในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งการตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งมาตรการการลงโทษที่ผูกติดมากับผลการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจึงเป็นกลไกทางประชาธิปไตยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถนำมาใช้ในระบบการเมืองที่ถูกควบคุมด้วยอำนาจของคณะรัฐประหารได้อย่างชอบธรรม ปราบปรามการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

¹⁶⁸ “(Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law

¹⁶⁹ Federalist Papers no. 65 “...Would there not be the greatest reason to apprehend, that error, in the first sentence, would be the parent of error in the second sentence That the strong bias of one decision would be apt to overrule the influence of any new lights which might be brought to vary the complexion of another decision?”

สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เคารพต่อเจตนารมณ์และหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งซึ่งต้องการกีดกันอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้หลุดพ้นจากพื้นที่ทางการเมืองด้วยความชอบธรรมโดยใช้กลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตถึงปรากฏการณ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ¹⁷⁰ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในประเทศบราซิล และกับประเทศเกาหลีใต้ ภายใต้ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของทั้งสองประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันของแต่ละประเทศ แต่จุดมุ่งหมายในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของทั้งสองประเทศจะมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน กรณีการถอดถอนประธานาธิบดี Dilma Rousseff (ดิลมา รุสเซฟฟ์) ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากข้อกล่าวหาในพฤติการณ์ความผิดฐานใช้อำนาจมิชอบในการตกแต่งงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีทุจริตมากมาย ทั้งในกรณีเกี่ยวกับการลงทุนของบริษัทกลุ่มปิโตรนาส เนื่องจากนางรุสเซฟฟ์เคยดำรงตำแหน่งเป็นบอร์ดของปิโตรนาสตั้งแต่ปี 2003-2010 การลงทุนในการก่อสร้างโครงการต่างๆของรัฐ และเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2559 สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ได้มีการลงมติด้วยคะแนนเสียง 367 ต่อ 137 เสียง¹⁷¹ ให้ดำเนินกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีดิลมา รุสเซฟฟ์ ออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในกรณีการถอดถอนดังกล่าว นอกจากจะมีความพยายามของนักการเมืองและสมาชิกในรัฐสภาของประเทศบราซิลที่ต้องการให้มีการพยายามการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งแล้ว ยังพบว่ายังมีการเคลื่อนไหวของประชาชนที่ต้องการให้มีการถอดถอนประธานาธิบดีรุสเซฟฟ์ออกจากตำแหน่งอีกด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าแรงกดดันของประชาชนที่ต่อต้านการดำเนินงานของประธานาธิบดีเป็นเสมือนปัจจัยหนึ่งที่เป็นชนวนให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศบราซิลเป็นผลสำเร็จ ประกอบกับข้อกล่าวหาในประเทศ

¹⁷⁰ ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตเฉพาะกรณีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศบราซิลและเกาหลีใต้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวบุคคลที่ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์การทุจริตประพัตมิชอบ (Corruption)

¹⁷¹ Dawisson Belém Lopes, South Korea and Brazil Rejected Their Female Leaders, <http://thediplomat.com/2017/07/south-korea-and-brazil-rejected-their-female-leaders/>

การทุจริต (Corruption) ในกรณีการตกแต่งบัญชีงบประมาณแผ่นดิน เพื่อปกปิดงบประมาณที่ขาดดุลมากขึ้น

ในส่วนของประเทศเกาหลีใต้ รัฐสภาในเกาหลีใต้ได้มีมติถอดถอนนางสาวป๊ก กึน เฮ (Park Geun-hye) ออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเรียกรับผลประโยชน์ในรูปแบบของเงินจากบริษัทต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศเกาหลีใต้จะมีความแตกต่างในระบบประเทศอื่น ๆ ซึ่งหลังจากรัฐสภาลงมติถอดถอนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งแล้ว ต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในมีการรับรองผลในการลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าวโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่างลงความเห็นเห็นว่านางปาร์ค กึน เฮ ประธานาธิบดีมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในการใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในการทุจริต (Corruption) ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติในทางรัฐธรรมนูญ¹⁷² และเช่นเดียวกันในประเทศเกาหลีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวได้มีแรงกดดันจากภาคประชาชน กล่าวคือ ประชาชนในประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ความสนใจต่อประเด็นการถอดถอนประธานาธิบดีเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องให้นางสาวป๊ก กึน เฮ ประธานาธิบดีเกาหลีใต้ลาออกจากตำแหน่ง กล่าวได้ว่าการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศบราซิลและประเด็นเกาหลีใต้ เฉพาะสองกรณีที่ได้กล่าวถึงในข้างต้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองล้วนมีข้อกล่าวหาจากการกระทำความผิดในประเด็นการทุจริต (Corruption) ที่นำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมในระบบการเมือง

รัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง (Political Transition) ในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับถูกจัดวางรูปแบบกลไกของระบบประชาธิปไตยที่ผ่านกระบวนการร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคสมัย หากพิจารณาแล้วพบว่ารัฐธรรมนูญจะสร้างกลไกมาเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาที่มาจากช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา กล่าวคือ บริบทการเมืองในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สภาพปัญหาการเมืองเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน กลไกกลทาง

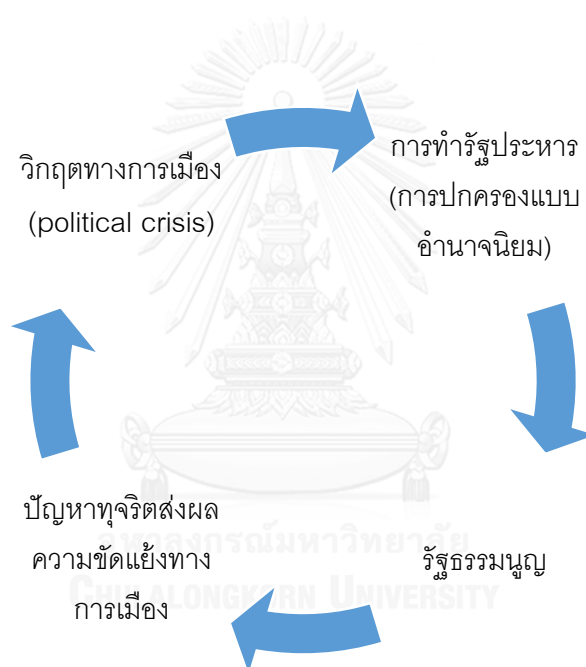
¹⁷² BBC News, South Korea president Park Geun-hye ousted by court,

<http://www.bbc.com/news/world-asia-39202936>

รัฐธรรมนูญจึงได้ออกแบบเสริมอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง หากแต่กลับเกิดปัญหาที่ระบบที่ถูกจัดวางภายใต้รัฐธรรมนูญได้สร้างรัฐบาลที่มีอำนาจเข้มแข็งเกินไปจนกลายเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา ประกอบกับกลไกในการตรวจสอบอำนาจในรัฐสภาไม่สามารถทำงานได้ จนนำมาสู่วิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองที่กลายเป็นปัญหาของการเมืองไทย การรัฐประหารพ.ศ. 2549 จึงมีเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาโดยการทำให้ "การเมืองหยุดนิ่ง" วางกลไกทางการเมือง ผ่านระบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ที่เน้นย้ำความสำคัญถึง ระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบให้ระบบการเลือกตั้งเข้าไปลดทอนอำนาจของรัฐบาลเพื่อไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ในรูปแบบเสียงมากเด็ดขาดในรัฐสภา ลดการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียงเดียว ประกอบกับการเสริมอำนาจในทางการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการทุจริตของนักการเมือง (Corruption) และการพยายามกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อเข้ามากำกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมาตรการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ได้เพิ่มบทบัญญัติในการกำหนดโทษที่ตามมาจากการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ การตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี กลไกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามีความพยายามที่บังคับใช้ให้เกิดผลสำเร็จผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรการตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี จึงกลายเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เลือกใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อมุ่งหวังกำจัดกลุ่มอดีตนักการเมืองออกจากระบบการเมืองไทย

ดังนั้น การกำหนดโครงสร้างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเพื่อใช้เป็นฐานในการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลจากการวางรากฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญมาจากแนวความคิดและเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองเป็นระลอก โดยที่ความขัดแย้งดังกล่าวก็เป็นผลมาจากการวางโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ผลจากการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองมิใช่จะมีแต่ในเชิงบวกที่เปลี่ยนจากระบอบอำนาจนิยมไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ยังมีการเปลี่ยนในเชิงลบ หรือเป็นกระบวนการแบบ "ถอยกลับ" (reverse process) คือเปลี่ยนจากระบอบประชาธิปไตยสู่ระบอบอำนาจนิยม ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "กระบวนการสร้างอำนาจนิยม" (Authoritarianization) อันเป็นผลมาจากความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย อันทำให้เกิด "การพังทลายของระบอบประชาธิปไตย" (democratic breakdown) ขึ้น และนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลอำนาจนิยมหรือรัฐบาลเผด็จการ ทำให้ระบอบการปกครองไม่สามารถเดินหน้าสร้างความ

เป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ กลับเกิดระบอบการปกครองที่อยู่ในระหว่างระบอบอำนาจนิยม และระบอบประชาธิปไตยหรือเราอาจเรียกระบอบการปกครองชนิดนี้ว่าเป็น "ระบอบผสม" (hybrid regime) หรือกล่าวได้ว่าเป็นระบอบการปกครองที่อยู่ในพื้นที่ "สีเทา" (Grey Zone) ที่ไม่สามารถก้าวไปสู่การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ หากแต่ห้วงเวลาการเมืองไทยเมื่อเกิดวิกฤตทางการเมือง ความขัดแย้งทางการเมือง การรัฐประหารจึงกลายเป็นคำตอบที่ทำให้กลุ่มบุคคลเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อหวังผลในการกำจัดศัตรูทางการเมืองโดยใช้กลไกพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย



แผนภาพที่ 3 แสดงวิกฤตความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง

4.5 การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งกับวิกฤตการเมืองไทย

ปรากฏการณ์ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในประเทศไทย เกิดจากความตั้งใจในการบิดเบือนหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพียงเพื่อให้มาตรการบังคับผลของการถอดถอนตำแหน่ง คือ “การตัดสิทธิทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี” มีผลบังคับใช้กับกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งผลกระทบจากถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจึงมิใช่แค่ปัญหา (problem) ที่เกิดขึ้นในการเมืองไทย หากแต่เป็น “วิกฤตการเมืองไทย”(crisis) ที่เกิดจากกระบวนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่ออนาคตในทางการเมืองและหลักทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

4.5.1 การสร้างบรรทัดฐานถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง กรณีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น นับว่าเป็นครั้งแรกในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่สามารถถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผลสำเร็จ การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งดังกล่าวสภานิติบัญญัติได้อำนาจในหลักการการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อนำมาเป็นวิธีการในการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบกับคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ชี้มูลความผิดส่งสำนวนการสอบสวนการกระทำความผิดให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อเข้าวาระการประชุมพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการชี้มูลความผิด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นหนึ่งในปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ทำให้เกิดการยื่นร้องขอถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีอื่นๆ และในช่วงเวลาที่ผ่านมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการดำเนินการพิจารณาลงมติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกหลายกรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีพิจารณาลงมติถอดถอนตำแหน่งอดีตสมาชิกวุฒิสภา 38 คน

เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2558 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน อดีตสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 38 คนออกจากตำแหน่ง ในกรณี

ลงคะแนนเสียงแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นที่มาของวุฒิสภา¹⁷³ โดยสภานิติบัญญัติได้แยกการพิจารณาจากฐานความผิด เป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 อดีตสมาชิกวุฒิสภา ที่เสนอชื่อและร่วมลงมติทั้งสามวาระ จำนวน 22 คน กลุ่มที่ 2 อดีตสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอชื่อและร่วมลงมติวาระที่หนึ่งและสาม จำนวน 13 คน กลุ่มที่สาม อดีตสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอชื่อและร่วมลงมติวาระที่สามจำนวน 2 คน และกลุ่มที่ 4 อดีตสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอชื่อและร่วมลงมติวาระที่สอง จำนวน 1 คน ผลปรากฏว่า ที่ประชุมสภานิติบัญญัติมติไม่ถอดถอนอดีตสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 38 คนเนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติ

(2) กรณีพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายภูมิ สาระผล อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์

เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ออกจากตำแหน่ง ในกรณีการทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G) ผลปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งลงมติถอดถอนนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ด้วยคะแนนถอดถอน 180 คะแนน ไม่ถอดถอน 6 คะแนน และมติถอดถอน นายภูมิ สาระผล คะแนนถอดถอน 182 ไม่ถอดถอน 5 คะแนน¹⁷⁴ ส่งผลให้นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการพาณิชย์ และนายภูมิ สาระผล อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในทางราชการเป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มติดังกล่าว

(3) กรณีพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 248 คน

วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 248 คน ออกจากตำแหน่ง ในกรณีแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยมิชอบ โดยที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แยกการพิจารณาจากฐานความผิด เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 237 คน ที่เสนอชื่อและร่วมลงมติทั้งสามวาระ กลุ่มที่ 2 อดีต

¹⁷³ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการลงคะแนนเสียง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2558

¹⁷⁴ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 25/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 พฤษภาคม 2558

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ที่ไม่ลงมติเฉพาะวาระที่สาม และกลุ่มที่สาม อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 10 คน ไม่ลงมติวาระที่สาม ผลปรากฏว่า ที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่มีมติไม่ถอดถอนอดีตส.ส. 248 คน โดยมีรายละเอียดดังนี้¹⁷⁵ กลุ่ม 1 มีอดีตส.ส.จำนวน 237 คน ในกรณีเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และร่วมลงมติในวาระ 1,2 และ 3 ซึ่งปรากฏว่าการลงมติไม่มีคนใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง กลุ่มที่ 2 กรณีลงมติวาระ 2 และ 3 มีอดีตส.ส.ที่ถูกยื่นถอดถอนออกจากตำแหน่ง จำนวน 1 คน คือนายอภิรักษ์ ศิรินาวิน โดยมีคะแนนไม่ถอดถอน 140 เสียง ถอดถอน 59 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง

(4) กรณีพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง นายประชา ประสพดี อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการองค์การตลาด กระทรวงมหาดไทย โดยที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอน นายประชา ประสพดี ออกจากตำแหน่ง ด้วยคะแนน 182 ต่อ 7 เสียง¹⁷⁶ ส่งผลให้ นายประชา ประสพดี ถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี โดยส่งผลให้ไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับตำแหน่งทางราชการ

(5) กรณีพิจารณาลงมติถอดถอน พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กรณีแทรกแซงการทำงานก้าวไกลแทรกแซงการปฏิบัติราชการ ในการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพล สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม โดยที่ประชุมลงมติถอดถอนออก จากตำแหน่งด้วยคะแนน 159 เสียง ต่อ 27 เสียง¹⁷⁷ ซึ่งทำให้ พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต ถูกตัด สิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

(6) กรณีพิจารณาลงมติถอดถอน นายอุดมเดช รัตนเสถียร อดีตสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พรรคเพื่อไทย กรณีสลับสับเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภา

¹⁷⁵สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 14 สิงหาคม 2558

¹⁷⁶สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 51/2559, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 19 สิงหาคม 2559

¹⁷⁷สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 59/2559, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 กันยายน 2559

โดยที่ประชุมลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียง 206 เสียง ต่อ 15 เสียง¹⁷⁸ ทำให้นายอุดมเดช รัตนเสถียร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

(7) กรณีการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง นายนิรศร ทองธิราช อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กรณีใช้บัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ลงคะแนนแทนบุคคลอื่นคะแนนเสียง 221 เสียง ต่อ 1 เสียง¹⁷⁹ ทำให้นายนิรศร ทองธิราช อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

(8) กรณีการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในข้อกล่าวหากรณีออกหนังสือเดินทางธรรมดาให้นายทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีชอบ ด้วยเสียง 231 ต่อ 4 เสียง¹⁸⁰ ส่งผลให้นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ออกจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

ตารางที่ 7 แสดงสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในปี พ.ศ. 2557- พฤษภาคม 2560

ลำดับ	ผู้ถูกกล่าวหา	ประเด็นที่ถูกกล่าวหา	ผลการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
1	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (อดีตนายกรัฐมนตรี)	มีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำ	ถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

¹⁷⁸ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2559, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 4 พฤศจิกายน 2559

¹⁷⁹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2559, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 4 พฤศจิกายน 2559

¹⁸⁰ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23/2560, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 31 มีนาคม 2560

ลำดับ	ผู้ถูกกล่าวหา	ประเด็นที่ถูกกล่าวหา	ผลการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่ง
		ข้าวและการระบายข้าว และ เพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความ เสียหายที่เกิดขึ้น	
2	นายสมศักดิ์ เกียรติสุนนท์ (อดีตรอง สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร)	กรณีการพิจารณาลงมติใน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข เพิ่มเติม ซึ่งมีการแก้ไขใน ประเด็นที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	ไม่ถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง
3	นายนิคม ไวยรัชพานิช (อดีตรองวุฒิสภา)	กรณีการพิจารณาและลงมติ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข เพิ่มเติม ในประเด็นที่มาของ สมาชิกวุฒิสภา	ไม่ถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง
4	อดีตรองวุฒิสภา จำนวน 38 คน	ในกรณีลงคะแนนเสียงโหวต แก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็น ที่มาของวุฒิสภา	ไม่ถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง
5	นายบุญทรง เทริยาภิรมย์ (อดีตรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์)	ในกรณีการทุจริตการระบาย ข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)	ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และตัดสิทธิทางการเมือง เป็นเวลา 5 ปี
6	นายภูมิสาระผล (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่า การกระทรวงพาณิชย์)	ในกรณีการทุจริตการระบาย ข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)	ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และตัดสิทธิทางการเมือง เป็นเวลา 5 ปี

ลำดับ	ผู้ถูกกล่าวหา	ประเด็นที่ถูกกล่าวหา	ผลการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่ง
7	อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 248 คน	ในกรณีแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2550 ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	ไม่ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
8	นายประชา ประสพดี (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย)	ในกรณีแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการองค์การตลาดกระทรวงมหาดไทย	ถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี
9	พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม)	กรณีแทรกแซงการทำงานของก๊วยกายแทรกแซงการปฏิบัติราชการในการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม	ถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี
10	นายอุดมเดช รัตนเสถียร (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง)	กรณีสลับสับเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภา	ถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี
11	นายนิริศร ทองธิราช (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง)	กรณีใช้บัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ลงคะแนนแทนบุคคลอื่น	ถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี
12	นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ)	ในกรณีออกหนังสือเดินทางธรรมดาให้พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีโดยมิชอบ	ถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

จากการศึกษากรณีการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในประเทศพบว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่ง จำนวน 12 กรณี ภายหลังจากการถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งผลการพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนปรากฏว่า มีอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และตัดสิทธิทางการเมืองและการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ทั้งหมด 8 กรณี ได้แก่

- (1) นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (อดีตนายกรัฐมนตรี)
- (2) นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์)
- (3) นายภูมิ สาระผล (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์)
- (4) นายประชา ประสพดี (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย)
- (5) พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม)
- (6) นายอุดมเดช รัตนเสถียร (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)
- (7) นายนิรศ ทองธีราช (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)
- (8) นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ)

และกรณีสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่ง 4 กรณี ได้แก่

- (1) นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ (อดีตประธานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)
- (2) นายนิคม ไวยรัชพานิช (อดีตประธานวุฒิสภา)
- (3) อดีตสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 38 คน
- (4) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 248 คน

นอกจากนี้ยังพบอีกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาถอดถอนอดีตข้าราชการประจำ จำนวน 1 ราย ได้แก่ นายมนัส สร้อยพลอย อดีตอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กรณีทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ สภานิติบัญญัติได้ลงมติถอดถอนนายมนัส

สร้อยพลอย ด้วยคะแนนเสียง 158 เสียง ต่อ 25 เสียง¹⁸¹ ทำให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในทางราชการเป็นเวลา 5 ปี

นอกจากนี้มาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แต่การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Retroactive Impeachment) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560¹⁸² ได้เปลี่ยนตัวแสดง (Actor) ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ หากเทียบเคียงกลไกซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญพ.ศ.2560 การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะปรากฏผ่านกลไกที่ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235-236 ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้องค์กรผู้มีความอำนาจในการตัดสินใจ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยได้กำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม โดยการให้ “สถาบันศาล” และองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหากพิจารณาการกำหนดมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ปรากฏในมาตรา 235 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

¹⁸¹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 25/2558, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 พฤษภาคม 2558

¹⁸² ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 235 เมื่อเทียบเคียงในเชิงหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่มุ่งตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะดำรงตำแหน่ง ประกอบกับบริบททางการเมืองไทยที่มีความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนสำเร็จหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นร่องรอยทางการเมืองที่สภานิติบัญญัติได้บิดเบือนหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ส่งผลไปยังอนาคตการเมืองไทยผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งวางหลักการและสร้างบรรทัดฐานในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1)¹⁸³ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(2) กรณีอื่นนอกจาก ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จะพบว่าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด “มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนตรวจสอบที่มูลความผิด หากแต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นองค์กรผู้มีอำนาจตัดสิน

นอกจากนี้ ผลจากการตัดสินของศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี มีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกชี้มูลความผิด¹⁸⁴

¹⁸³มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

¹⁸⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 วันที่ 6 เมษายน 2560

(1) ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

(2) ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรา 235 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการเอาอำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ให้ “ศาล” เป็นองค์กรผู้ตัดสิน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้กลายเป็นกระบวนการในทางยุติธรรม หากแต่เจตนารมณ์ของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมุ่งเป็น “กระบวนการทางการเมือง” ซึ่งเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังเพิ่มโทษในการตัดสิทธิทางการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพิ่มบทบัญญัติและเพิ่มโทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่หากมีคำพิพากษาจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องระบุนระยะเวลาในการเพิกถอนสิทธิได้ นอกจากนี้ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธินั้นจะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Retrospective Impeachment) ที่ได้สร้างบรรทัดฐานในแนวคิดและกระบวนการดังกล่าว

จึงสามารถกล่าวได้ว่า การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retrospective Impeachment) เป็นการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจในการพิจารณาลงมติตัดสินถอดถอนออกจากตำแหน่งนำไปใช้ในการอ้างเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งทางการเมืองแล้ว (อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ให้สามารถเข้าสู่กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้อีกครั้ง ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจึงไม่สอดคล้องกับหลักการแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่มุ่งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่ดำรงตำแหน่ง มิใช่เป็นการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว นับว่าเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในการเมืองไทย

4.5.2 นิติรัฐเทียม (pseudo – rule of law) กับการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

เหตุการณ์การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จนถึงการเข้ามาทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง เป็นการนำวิธีการหรือกลไกทางประชาธิปไตยเพื่อถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวเป็นความพยายามในการก่อสร้างความชอบธรรมให้กับคณะรัฐประหารและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานให้กับการเมืองไทย โดยมีประเด็นที่สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) **ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเป็นเพียงการปกครองในรูปแบบหลักนิติวิธี (Rule by law)** โดยในช่วงระยะเวลาตั้งแต่คณะรัฐประหารเข้ามายึดอำนาจ จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 ซึ่งเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งผ่านกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญและการประชามติจากประชาชนทั่วทั้งประเทศ หากแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการรัฐประหารเป็นการทำลายโครงสร้างอำนาจของประชาชน หรือทำลายการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อเข้าแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นทางการเมืองและการทุจริต (Corruption) ที่คณะรัฐประหารใช้เป็นข้ออ้างเพื่อยึดอำนาจในทุกยุคทุกสมัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 เกิดจากการใช้กฎหมายหรืออำนาจตามกฎหมายขององค์การฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มาจากฉันทานุมัติของประชาชน กระบวนการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากกลุ่มบุคคลทางการเมือง โดยใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of Power) หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว ปีพ.ศ. 2557 จึงเป็นเพียงการปกครองรูปแบบหลักนิติวิธี (Rule by law) ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรม ประกอบกับกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมานั้นเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติรัฐ (Rule of Law) โดยไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจะบังคับใช้โดยฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐนั้น ที่ตราโดยคณะกลุ่มบุคคล (คณะรัฐประหาร คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติ) เหตุการณ์เหล่านี้เป็นเหมือนกระจกสะท้อนกลับไปปรากฏให้เห็นในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยในอดีต ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 17 มีเพียง 20 มาตรา และ หลังการยึดอำนาจในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเพียง 23 มาตรา โดยเฉพาะมาตรา 17 ใน

กรณีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และมาตรา 17 ของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่กลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเด็ดขาด

จะเห็นได้ว่าการตรากฎหมายโดยสภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะบุคคลหลังการได้อำนาจรัฐโดยการรัฐประหาร สภานิติบัญญัติจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมของคณะรัฐประหารผู้ที่ต้องการใช้หลักนิติวิธี (Rule by law) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ก็เช่นเดียวกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติพยายามจะอ้างว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากประชาชน ทั้งๆ ที่สภาดังกล่าวมาจากการแต่งตั้งของตน การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 จึงมิใช่วิถีตามหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ หากพิจารณาในแง่เนื้อหาของกฎหมายปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) จึงขัดต่อหลักการประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ประกอบกับผลของถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งที่ส่งผลให้ผู้ถูกถอดถอนถูก “การตัดสิทธิทางการเมืองและการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี” ในแง่เนื้อหาของบทบัญญัติในหลักเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้ระบอบการปกครองโดยคณะรัฐประหารและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการปกครองในระบอบสภาวะที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย และกระบวนถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งขัดต่อหลักนิติรัฐ (Rule of Law)

2) สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง

มนุษย์ไม่อาจแยกจากสังคมหรือรัฐได้ เพราะฉะนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับสังคมหรือรัฐเนื่องจากการรวมกลุ่มของมนุษย์ สังคมการเมืองย่อมมีความแตกต่างกันโดยลักษณะพฤติกรรมจนกลายมาเป็นหลักการประกันในการดำเนินชีวิตในสังคม โดยเฉพาะการใช้อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางกฎหมายของรัฐ เป็นสิ่งที่ทุกประเทศต้องถือปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน¹⁸⁵ รัฐเสรีประชาธิปไตยจึงต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้านต่างๆ ที่เรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (Fundamental right and liberties) แก่ประชาชนผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง รัฐเสรีประชาธิปไตยจะขาดหลักการปกครองโดยหลักนิติรัฐไม่ได้ โดยเฉพาะผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใด

¹⁸⁵ Marie Luce PAVIA, 1999, pp.-3-23 อ้างใน ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ, สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546), หน้า 9

จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจโดยชัดแจ้ง และจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลไม่ได้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพมิได้ ดังนั้น ทุกคนในรัฐจะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียม โดยเฉพาะสิทธิทางการเมืองของพลเมืองหรือประชาชนในประเทศนั้นๆ ในการที่พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในเจตนารมณ์ทางการเมือง ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ผู้ศึกษาเห็นว่า สิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐ โดยรัฐจะตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิทางการเมืองได้แต่ต้องมีเหตุผลหรือเงื่อนไขทางกฎหมาย และกฎหมายนั้นต้องตราขึ้นโดยสถาบันทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประชาชนมอบสิทธิและอำนาจที่ตราขึ้นบังคับใช้ได้ จะต้องมีความชัดเจนแน่นอน อีกทั้งต้องไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิทางการเมืองตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพ ดังนั้นการตัดสิทธิทางการเมืองที่เป็นผลมาจากถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิทางการเมืองอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และสิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักการนิติรัฐ หากแต่การตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นการตัดสิทธิทางการเมืองที่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อป้องกันการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง

3) สภาวะที่ปราศจากการตรวจสอบภายใต้ระบอบรัฐประหาร กฎหมาย หมายความว่า เป็นคำสั่งหรือประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กฎหมายที่ตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และกฎหมายความมั่นคงอื่นๆ ถูกนำไปบังคับใช้ผ่านกระบวนการยุติธรรมที่ชี้นำหรือกำกับโดยทหาร เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองต่อกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ พร้อมกับ “สร้างสภาวะที่ปลอดจากการตรวจสอบ” และการรับผิดชอบในการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาในระบบกฎหมายภายใต้ระบอบรัฐประหาร ผลจากถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นกระบวนการที่ขัดต่อหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่เลือกใช้กลไกในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมือง จึงเป็นวิธีการที่สภานิติบัญญัติภายใต้การกำกับของคณะรัฐประหารเลือกใช้เพื่ออ้างหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจึงเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างหลักนิติรัฐเทียม (pseudo-rule of law) เพื่ออ้างชอบธรรมในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทความสำคัญในพื้นที่ทางการเมือง

รวมทั้งกระบวนการดังกล่าวยังกีดกันไม่ให้กลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ถูกตีตราในประเด็น “การทุจริตคอร์รัปชัน” (Corruption) ไม่ให้มีโอกาสที่จะกลับมาในพื้นที่การเมือง

4.5.3 การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเป็น เครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง

คณะรัฐประหารได้การสร้างควมชอบธรรมให้ปรากฏเห็นในรูปของคำแถลงการณ์ของคณะรัฐประหาร การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ตามประกาศฉบับแรกระบุถึงสาเหตุหลักว่า “เพื่อไม่ให้เกิดเหตุรุนแรงอันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และเป็นไปเพื่อปฏิรูปโครงสร้างประเทศ เพื่อให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว”¹⁸⁶ ซึ่งในการรัฐประหารในปีพ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ให้เหตุผลของการยึดอำนาจว่า “ทหารมีความจำเป็นในการก่อรัฐประหารเพราะการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝ�ายสลายความรู้รักสามัคคีของคนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดินอันส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานองค์กระหิสะถูกรบงการทางการเมือง ไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ”

หากพิจารณาหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) การใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง ทั้งในระบบการปกครองในรูปแบบรัฐสภาและรูปแบบประธานาธิบดีในรูปแบบหนึ่ง ผ่านตัวแทน (Representative) ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งถือเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับในการตรวจสอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเป็น “วิธีการทางประชาธิปไตย” ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาตินำมาปฏิบัติ โดยมีจุดมุ่งหมายตัดสินสิทธิทางการเมืองของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ก้าวมาจากนักการเมืองในรัฐบาลประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) การใช้วิธีการทางประชาธิปไตยจึงเป็นวิถีทางที่จะนำมาซึ่งความชอบธรรมทางการเมืองของคณะรัฐประหาร

¹⁸⁶ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ, ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 1,

ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งสะท้อนให้เห็นชัดเลยว่า“การบังคับใช้กฎหมาย” และการดำเนินการตาม “วิธีการทางวิถีประชาธิปไตย” ได้กลายมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองของคณะรัฐประหารและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการควบคุมทางการเมือง



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่องวิกฤตการเมืองไทยกับปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ภายใต้การดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมุ่งศึกษาการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยในช่วงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เฉพาะ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ในกรณีการรับพิจารณาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ทั้ง นายนิคม ไวยรัชพานิชย์ อดีตประธานวุฒิสภา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี

การศึกษาปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งในการศึกษารั้งนี้แบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการศึกษาแนวคิดหลักการแนวคิดในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) แนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่ปรากฏอยู่ในหลายประเทศ โดยแสดงให้เห็นถึงลักษณะของหลักการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาจากการหลักการความเป็นมาของแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวแบบการนำการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไปใช้ระบอบการเมือง หากแต่ในปัจจุบันประเทศอังกฤษไม่ได้ใช้หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งผ่านรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ทั้งนี้ ผู้ศึกษาให้แสดงให้เห็นถึงตัวอย่างปรากฏการณ์ความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในการบัญญัตินำแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) มาปรับใช้กับการเมืองไทย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีความพยายามที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยหากแต่ไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากการการลงมติพิจารณาการถอดถอนนั้นต้องใช้เสียงมติของวุฒิสภามากถึง 3 ใน 5 อย่างไรก็ตามการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เกิดปรากฏการณ์

ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นครั้งแรกในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จ

การพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเทศไทยเป็น “การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive impeachment)” เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็ตาม นับว่าซึ่งการกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมืองไทยในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

จากคำถามการวิจัยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร โดยผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1) การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

จากการศึกษาแนวคิดหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งประกอบกับหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงสามารถกล่าวได้ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บิดเบือนหลักการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งและกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่มุ่งหมายถอดถอนออกจากตำแหน่งเฉพาะตัวบุคคลใน “ระหว่าง” การดำรงตำแหน่ง โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดพื้นฐานของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ที่มาขององค์กรผู้ตัดสินลงมติการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยหลักการแล้ว ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาในฐานะองค์กรการตัดสินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจุดมุ่งหมายให้เกิดจากความเชื่อมโยงจากประชาชนในการฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากแต่ภายหลังกการรัฐประหาร 22 พฤษภาคม 2557 นำไปสู่การเข้ามาทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งผลให้การดำเนินการพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ในแง่ที่มาหรือกระบวนการสรรหาสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้มีส่วนยึดโยงมาจากภาคประชาชน แต่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นคณะบุคคลที่เข้ามายึดอำนาจการปกครองล้มล้างอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน รวมถึงถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการดำเนินการพิจารณาถอดถอนโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ใช่การถอดถอนผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองตามหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) หากแต่เป็นกระบวนการ การถอดถอน“อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (Retroactive Impeachment)

2) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

จากการศึกษาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งออกจากตำแหน่งได้ โดยแนวคิดดังกล่าวปรากฏผ่านต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาก็นำวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไปใช้กับการปลดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ถือได้ว่าเป็นลักษณะประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เป็นการสะท้อนภาพให้เห็นว่าการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มีอำนาจในการเลือกผู้แทน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งได้ ประกอบกับในแง่สถาบันการเมือง การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐสภาระหว่างสถาบันนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างการดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน ที่ได้รับความไว้วางใจในการเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการหนึ่ง que แสดงออกถึงเจตนาธรรมของผู้แทนประชาชนด้วยการลงคะแนนเสียงพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นวิธีการเรียกกลับหรือถ่วงสิทธิของประชาชนผ่านระบบผู้แทนที่รับมอบเจตนาธรรมจากประชาชนที่ไม่ได้ปฏิบัติหรือเบี่ยงเบี่ยงอำนาจหน้าที่โดยมิชอบ นอกจากนี้หาพิจารณาในแง่มุมการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับเลือกตั้งไว้ แม้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งได้เท่าที่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งหากหมดระยะเวลาแล้วก็ต้องออกจากตำแหน่ง และอาจกลับเข้ารับตำแหน่งใหม่ได้ถ้าหากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พิจารณาผลการทำงานของผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นว่าทำหน้าที่ได้ดีเพียงไร แต่ไม่ได้เป็นการประกันสิทธิว่าผู้แทนเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วจะต้องอยู่ครบตามวาระที่กำหนดเสมอไป เพราะหากประชาชนไม่พอใจก็อาจเลือกคนอื่นเข้าไปทำแทนได้ภายหลัง หรือหากผู้แทนของประชาชนในสถาบันทางการเมืองตรวจสอบการใช้อำนาจว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตอำนาจของตนสามารถใช้กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในการตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Retroactive Impeachment) ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองในรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) เนื่องจากกระบวนการได้มาสถานิติบัญญัติแห่งชาติที่มากระบวนการได้มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหาร ซึ่งไม่ได้มีจุดยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอีกด้วย

3) การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแนวคิดประชาธิปไตย เมื่อวิเคราะห์จากหลักการนิติรัฐ พบว่า ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ 4 ประการ ดังนี้

(1) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) จากการศึกษากระบวนการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในประเทศไทยพบว่าโดยหลักการทั่วไปของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้” หากแต่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นำมาซึ่งการล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีผลทำให้ข้อบัญญัติให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีผลในการบังคับใช้และเช่นเดียวกันมาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในหมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็ไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ได้ต่อไป ต่อมาการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ในส่วนเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่ให้องค์กรทางการเมืองสามารถใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้สร้างหลักการและอ้างเหตุผลขึ้นมาเองว่า สถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการบัญญัติไว้แต่อย่างใด ดังนั้นแล้วปรากฏการณ์ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งมุ่งสะท้อนให้เห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีอำนาจในถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งนั้น ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะฉะนั้น การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจึงไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย

(2) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานจากการศึกษาหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดมาตรการของการถอดถอนออกจากตำแหน่งว่า “ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่ถูกมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี”¹⁸⁷ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้ามาล่วงล้ำดินแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะประชาชนพลเมืองแห่งรัฐคนหนึ่งผู้ซึ่งมีสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน มาตรการการตัดสิทธิทางการเมืองที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดนั้นไม่ได้เป็นหลักที่เข้ามาประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อพิจารณาจากการตีความทางกฎหมายและเจตนารมณ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเทียบเคียงกับหลักแนวปฏิบัติของหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าหลักการตีความกฎหมายที่จะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำโดยการตีความกฎหมายโดยแคบซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายที่มีความสำคัญ เนื่องจากหลักการตีความดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁸⁸ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ตามที่ปรากฏชัดเจนในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดว่า “...รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำใหม่ให้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุมิติประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมี

¹⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276

¹⁸⁸ Alan Hirsch, A Citizen's Guide to Impeachment (Boston: Writers Publishing & Cooperative, 1998), pp 7.

บทบาทและส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม..”¹⁸⁹ ดังนั้น เพื่อการบังคับใช้มาตรการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ให้สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงมีความจำเป็นที่ผู้ตีความกฎหมายต้องยึดหลักการตีความกฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยแคบ

หลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นการกระทำทางการเมืองที่มุ่งให้เฉพาะตัวบุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง กระบวนการทางการเมืองจึงเป็นเพียงการชี้ความผิดที่มีมาตรฐานทางกระบวนการพิจารณาน้อยกว่ากระบวนการยุติธรรม ซึ่งกระบวนการทางยุติธรรมจะมีระบบการพิสูจน์ความผิดที่ชัดเจน พิจารณาจากพยานหลักฐานที่มีความหนักแน่นเพียงพอ หากจะตัดสินสิทธิทางการเมืองโดยกระบวนการทางยุติธรรมพิจารณาได้ว่าหลักเกณฑ์ทางกระบวนการดังกล่าวมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กระบวนการทางการเมืองที่มุ่งตัดสินสิทธิทางการเมืองไม่มีมีหลักประกันหรือหลักการที่เข้ามาคุ้มครองสิทธิของประชาชน มาตรการที่จะมุ่งจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย จึงเป็นมาตรการที่มุ่งจำกัดสิทธิของผู้ทุจริตหรือกล่าวได้ว่าการจำกัดสิทธิของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะครอบคลุมการกระทำต่าง ๆ มากเกินไป การตัดสินทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี จึงเป็นการเข้าไปละเมิดสิทธิของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนอย่างไม่เป็นธรรม สิ่งเหล่านี้เป็นผลสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าผลของถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจึงไม่สอดคล้องกับหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานถือซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญในหลักของนิติรัฐที่ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะพลเมืองแห่งรัฐ

จากคำถามทำไมสภาวะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจึงเลือกใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) แทนการใช้วิธีการอื่น

ผลจากปัญหาในการวางโครงสร้างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญ 2540 ได้นำมาซึ่งเงื่อนไขดังต่อไปนี้

เงื่อนไข

1) ระบบ “รัฐสภา” และปัญหาการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่รัฐธรรมนูญได้ออกแบบเสริมอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง ส่งผลให้ในระบบรัฐสภารัฐบาลสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยมีเครื่องมือคือ “พรรคการเมือง”

¹⁸⁹รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในการควบคุมผู้แทนปวงชนซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญจึงก่อให้เกิดระบบพรรคการเมืองพรรคใหญ่พรรคเดียวในรัฐสภาจนกลายเป็น “เผด็จการรัฐสภา” โดยรัฐบาลใช้พรรคการเมืองครอบงำสภาผู้แทนราษฎร เหลือเพียงฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลซึ่งไม่สามารถใช้กลไกในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เกิดประสิทธิภาพได้

2) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สร้าง “องค์กรอิสระ” ขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยให้วุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นผู้เลือกตัวบุคคลไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเหล่านี้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ คณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระถูกฝ่ายการเมืองครอบงำ และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนมากมีสายสัมพันธ์กับรัฐบาล องค์กร “อิสระ” จึงไม่ “อิสระ” และไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลได้ และผลจากปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และได้ยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการออกแบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญ

เงื่อนไขและความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ประกอบกับการบัญญัติหลักการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นหนึ่งในการการกลไกตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อมุ่งให้การทำงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ โดยเฉพาะการเข้ามาแก้ไขปัญหาคอรัปชัน และการกำหนดมาตรฐานในประเด็นการทุจริตประพฤติมิชอบ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่ง

1) พฤติการณ์ในการกระทำความผิด ประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยของประเทศไทย ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันมักจะเป็นเหตุผลที่คณะรัฐประหารใช้ในการอ้างเพื่อกระทำการยึดอำนาจการปกครอง การรัฐประหารในหลายๆครั้งที่ผ่านมาในหน้าประวัติศาสตร์การเมืองไทยเสมอ การทุจริต (Corruption) ฐานความผิดที่นำไปสู่ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง การทุจริต (corruption) ถูกมองว่าเป็นความล้มเหลวของการเมืองแบบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นผลมาจากที่ต้องการเห็นสังคมไทยใสสะอาดปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติซึ่งยึดถือประเด็นการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นหลักในการตัดสินถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง 8 กรณี ได้แก่

(1) นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในพฤติการณ์ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าว และเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหาย ที่เกิดขึ้น

(2) นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในกรณีการทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)

(3) นายภูมิ สาระผล อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในกรณีการทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (G to G)

(4) นายประชา ประสพดี อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการองค์การตลาดกระทรวงมหาดไทย

(5) พล.อ.อ. สุกำพล สุวรรณทัต อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กรณีแทรกแซงการทำงานก้าวถ่ายแทรกแซงการปฏิบัติราชการในการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม

(6) นายอุดมเดช รัตนเสถียร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีสลับสับเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภา

(7) นายนิรศร ทองธิราช อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีใช้บัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ลงคะแนนแทนบุคคลอื่น

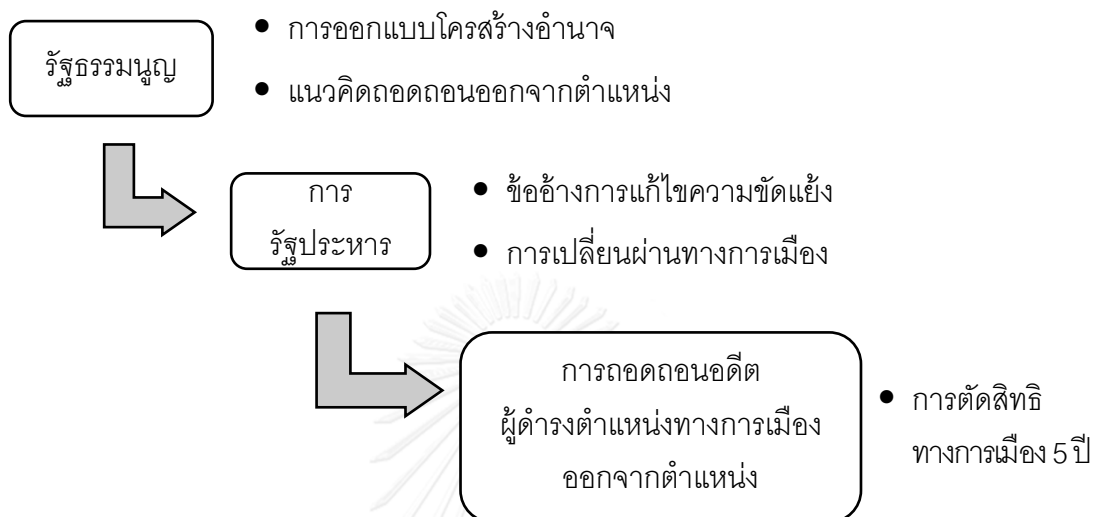
(8) นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในกรณีออกหนังสือเดินทางธรรมดาให้ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีขอบ

2) ปัจจัยทางการเมืองในการกีดกันไม่ให้กลุ่มการเมืองเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงระยะเวลาพ.ศ. 2557 - พ.ศ. 2560 นักการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หากพิจารณาในแง่เบื้องหลังหรือที่มาในการเข้าสู่พื้นที่ทางการเมืองล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคไทยรักไทย และมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรทั้งสิ้น ทั้งในแง่เครือข่าย พวกพ้อง รวมทั้งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคไทยรักไทย และพรรคเพื่อไทย ซึ่งการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Retroactive Impeachment) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมุ่งหวังเพื่อกีดกันไม่ให้กลุ่มนักการเมืองเหล่านี้เข้ามาสู่พื้นที่ทางการเมือง

3) การตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปี เป็นแรงจูงใจ (incentive) ที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อหวังผลที่ต่อเนื่องจากการถอดถอนตำแหน่ง คือ การตัดสิทธิการดำรงตำแหน่งของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลให้อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่สามารถลงรับสมัคร

รับเลือกตั้งทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้ กล่าวได้ว่า อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่สามารถมีบทบาทในพื้นที่ทางการเมืองได้

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญกลายเป็นเครื่องในฐานะในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคม กล่าวคือ สังคมจะเป็นเช่นไร จะมีความขัดแย้งมากหรือน้อยเท่าใด ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการวางโครงสร้างของสังคมผ่านการออกแบบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญในฐานะเครื่องมือในการเปลี่ยนผ่านทางทางการเมือง(Political Transition) ของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้จัดวางรูปแบบกลไกของระบบประชาธิปไตยที่ผ่านกระบวนการการร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคสมัย หากพิจารณาแล้วพบว่า รัฐธรรมนูญจะสร้างกลไกมาเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาจากรัฐบาลมาจากช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา กล่าวคือ บริบทการเมืองในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สภาพปัญหาการเมืองเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน กลไกทางรัฐธรรมนูญจึงได้ออกแบบเสริมอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มีความเข้มแข็ง หากแต่กลับเกิดปัญหา ซึ่งระบบที่ถูกจัดวางภายใต้รัฐธรรมนูญได้สร้างรัฐบาลที่มีอำนาจเข้มแข็ง ส่งผลให้กลไกในการตรวจสอบอำนาจในรัฐสภา ไม่สามารถทำงานได้ในระบบเสียงข้างมากจนนำมาสู่วิกฤตความขัดแย้งทางการเมืองที่กลายเป็นปัญหาของการเมืองไทย การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 จึงมาแก้ไขปัญหานี้โดยการทำให้ "การเมืองหยุดนิ่ง" วางกลไกทางการเมืองต่าง ๆ ผ่านระบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญ เน้นย้ำสำคัญที่ระบบการเลือกตั้งซึ่งเข้าไปลดทอนอำนาจของรัฐบาล ลดการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียงเดียว ประกอบกับการเสริมอำนาจในทางการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของนักการเมือง และการพยายามกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อเข้ามากำกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมาตรการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้เพิ่มบทบัญญัติในการกำหนดโทษที่ตามมาจากการถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ การตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี กลไกดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามีความพยายามที่บังคับใช้กลไกดังกล่าวให้เกิดผลสำเร็จ มาตรการตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปี จึงกลายเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ทำให้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐประหาร เลือกใช้วิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อมุ่งหวังกำจัดกลุ่มอดีตนักการเมืองออกไปจากระบบการเมืองไทยผ่านการวางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ



แผนภาพที่ 4 แสดงการจัดโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญเพื่ออ้างความชอบธรรมในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. การตัดสิทธิการเลือกตั้งควรกำหนดในบทลงโทษทางกฎหมายอาญา

การสิทธิทางการเมืองเป็นมาตรการที่มาจากผลของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Impeachment) กล่าวในแง่กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นไม่มีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียดดังเช่นในทางกระบวนการทางศาล หรือกระบวนการยุติธรรมที่มีการพิจารณาสืบสวนหาหลักฐานเพื่อให้เกิดความแน่นอนของกรณีความผิดที่เกิดจากการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยทั่วไปหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) โดยให้องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินพิจารณา หากพิจารณาการสิทธิทางการเมืองในต่างประเทศ พบว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีการตัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนแต่อย่างใด แต่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนโดยวางหลักให้บุคคลที่กระทำผิดอาญาขาดคุณสมบัติที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง ตามฐานความผิดที่เกิดขึ้น การตัด

สิทธิทางการเมืองที่พุ่งมากับการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงการจำกัดสิทธิเกินกว่าความจำเป็น และการจำกัดสิทธิดังกล่าวกระทบ ต่อสาระสำคัญของสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ในแง่ที่เป็นการพรากสิทธิทางการเมืองไปจากพลเมืองของรัฐอย่างถาวร ข้อสังเกตฐานะทางกฎหมายของการตัดสิทธิทางการเมืองในระบบกฎหมายไทยได้รับการยอมรับในคาพิพากษาของศาลจนถึงปัจจุบันว่าใช้โทษทางอาญา แต่เป็น “มาตรการที่มุ่งจะจำกัดสิทธิของผู้ทุจริต” อย่างไรก็ตามมีประเด็นนำพิจารณาและเป็นที่ยกเถียงกันในทางวิชาการว่าแม้ การสิทธิทางการเมืองไม่ใช่โทษทางอาญาก็ตาม แต่การตัดสิทธิทางการเมืองก็มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนเช่นเดียวกับโทษทางอาญา จึงควรหรือไม่ที่จะนำหลักเกณฑ์บางประการ ของโทษทางอาญามาใช้บังคับแก่การตัดสิทธิทางการเมืองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น หลักห้ามนำกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังเป็นผลร้าย (nullum crimen nulla poena sine lege)

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการตัดสิทธิทางการเมืองตามระบบกฎหมายไทยย่อมสามารถกระทำได้เพราะไม่อาจเป็นไปได้ ที่จะให้ประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิทางการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากประชาชนบางคนอาจมีประพฤติกกรรมที่ไม่เหมาะสม แต่ในประเด็นว่าการกระทำใดบ้างที่สมควรจะเป็นเหตุให้การตัดสิทธิทางการเมืองนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวตามกฎหมายไทยมีลักษณะ “เพื่อ” มากเกินไป กล่าวคือ การตัดสิทธิทางการเมืองครอบคลุมการกระทำต่างๆ มากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่มีผลทำให้การแสดง เจตจำนงของประชาชนบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงโดยตรงหรือการกระทำที่เป็นเพียงผิดข้อ ห้ามตามกฎหมายหรือการกระทำที่ไม่สมควรก็ล้วนเป็นเหตุให้ตัดสิทธิทางการเมืองทั้งสิ้น การกระทำที่เป็นเหตุให้ตัดสิทธิทางการเมืองควรจะจำกัดเฉพาะการกระทำที่ทำให้การแสดงเจตจำนงของประชาชนบิดเบือนไปจากเจตจำนงที่แท้จริงโดยตรงเท่านั้นส่วนการกระทำอื่นๆ ไม่ควรเป็นเหตุให้ตัดสิทธิทางการเมือง หากแต่ควรใช้มาตรการอื่นๆ บังคับเมื่อมีการฝ่าฝืน เช่น จำคุกหรือปรับ ก็เป็นการเพียงพอแล้วเพราะสิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิแสดงถึงความเป็นพลเมืองเจ้าของประเทศ การตัดสิทธิทางการเมืองจึงไม่อาจกระทำได้โดยง่ายหากแต่ควรกระทำโดยจำกัดอย่างยิ่ง มิฉะนั้นจะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนเกินความจำเป็น จากการศึกษาพบว่ามี การตัดสิทธิทางการเมืองในประเทศเยอรมนี โดยการกระทำที่เป็นเหตุให้ตัดสิทธิทางการเมืองปรากฏ อยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ตามประมวลกฎหมายอาญาการกระทำที่เป็นเหตุให้ตัดสิทธิทางการเมืองในเยอรมนีปรากฏหลายกรณีไม่ว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากจะต้องการตัดสิทธิทางการเมืองควบคู่ไปกับโทษทางอาญาด้วย ดังนั้นกฎหมายไทยจึงไม่ควรให้อำนาจองค์กรใดมีอำนาจตัดสิทธิ

ทางการเมืองตามลำพังโดย ปราศจากมาตรการหรือโทษอื่นใดประกอบ หากแต่การตัดสิทธิทางการเมืองจะต้องมีขึ้นเป็น “มาตรการประกอบ” ควบคู่กับโทษอาญา เช่น โทษจำคุกหรือปรับ หรือมาตรการอื่นใดเพราะการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวมีผลถึงที่สุดของตนเองไม่อาจถูกทบทวนตรวจสอบได้แต่อย่างใด และ ก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา

2. องค์กรที่ใช้อำนาจควรเป็นองค์กรทางการเมือง “วุฒิสภา”

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ได้กำหนดรายละเอียดในการพิจารณากรณีถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ไว้โดยเฉพาะให้อำนาจแก่ “องค์กรศาล” เข้ามาใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินลงมติการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระบวนการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการทางการเมืองมีลักษณะมาตราในการควบคุมทางการเมืองซึ่งแยกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย โดยปรากฏว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่คณะผู้ร่างพิจารณาลงมติเห็นพ้องกันว่า กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่เป็นมาตรการของรัฐสภาเป็น “เรื่องการเมืองโดยแท้ (Political Question)” ซึ่งไม่ใช่ประเด็นด้านกฎหมาย หน่วยงานทางกฎหมายจึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง จึงควรกำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นหลักจึงควรกำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นผู้มีอำนาจในการลงมติถอดถอนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรหลักในการตัดสินมากกว่านั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) ที่ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนในรัฐสภา วุฒิสภา ที่เป็นองค์กรในการตัดสินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จึงควรมีที่มาและจุดเชื่อมโยงจากประชาชน กล่าวคือ การออกแบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญในการจัดวางความสัมพันธ์ทางอำนาจของสถาบันทางการเมืองควรกำหนดให้วุฒิสภามี “ที่มาจากการเลือกตั้ง” เนื่องจากวุฒิสภาในฐานะของผู้แทนประชาชนที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐควรเป็นตัวแทนที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ความต้องการของประชาชน วุฒิสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นหลักจึงควรกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในระบบ

ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรหลักในการตัดสิน นอกจากนี้ การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในระบบการแบ่งเขตในเขตที่ใหญ่กว่า เขตการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกผู้แทนในขณะเดียวกัน จึงมีเหตุผลพอสมควรที่จะกำหนดให้ “วุฒิสภา” มีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Impeachment)



รายการอ้างอิง

- BBC News. "South Korea President Park Geun-Hye Ousted by Court."
<http://www.bbc.com/news/world-asia-39202936>.
- Berger, Raoul. "Impeachment: The Constitutional Problems." Harvard University Press,
1974.
- Birch, Anthony H. "Concepts and Theories of Modern Democracy." London: Routledge,
2007.
- Brown, Wm. Holmes. "Impeachment." In *House Practice: A Guide to the Rules,
Precedents and Procedures of the House*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O, 1996.
- Catt, Helena. "Democracy in Practice." Psychology Press, 1999.
- Committee on the Judiciary House of Representatives. "Constitutional Grounds for
Presidential Impeachment: Modern Precedents." Washington, DC: US
Government printing, 1988.
- Diamond, Larry Jay, and Marc F Plattner. "The Global Divergence of Democracies".
Baltimore: Johns Hopkins 2000.
- Garner, Andrew, and Harvey Palmer. "Polarization and Issue Consistency over Time."
Political Behavior 33, no. 2 (2011): 225-46.
- Gerhardt, Michael J. "The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical
Analysis." Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Hague, Rod, Martin, Harrop, and Breslin, Shuan. "Political Science: A Comparative
Introduction." New York: Worth Publishers, 1998.
- Halstead, TJ. "An Overview of the Impeachment Process." USA: Congressional
Research Service, Library of Congress, 2005.
- Hirsch, Alan. "A Citizen's Guide to Impeachment." Boston: Writers Publishing &
Cooperative, 1998.
- Huntington, Samuel P. "Democracy's Third Wave." *Journal of democracy* 2, no. 2 (1991):
12-34.

- . "The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century." Norman: University of Oklahoma Press, 1992.
- Linz, Juan J. "Transitions to Democracy." *Washington Quarterly* 13 (1990): 120-41.
- Lipset, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American political science review* 53, no. 1 (1959): 69-105.
- Lopes, Dawisson Belém. "South Korea and Brazil Rejected Their Female Leaders." <http://thediplomat.com/2017/07/south-korea-and-brazil-rejected-their-female-leaders/>.
- Luchsinger, Daniel. "Committee Impeachment Trials: The Best Solution." *Georgetown Law Journal* 80 (1991): 174-82.
- Mainwaring, Scott. "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues." In the Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper. Helen Kellogg Institute for International Studies: University of Notre Dame, 1989.
- N.D. "Impeachment Procedures." <http://www.pbs.org/newshour/impeachment/guide.html>.
- Nifosi, Ingrid. "A New Conceptual Framework for Political Transition: A Case Study on Rwanda." In *L'afrique Des Grands Lacs. Annuaire* 2004-2005.
- Riddick, Floyd M., and Robert B. Dove. "Procedure and Guideline for Impeachment Trials in the United States Senate." 1986.
- Rod, Hague, Harrop Martin, and Breslin Shuan. "Political Science: A Comparative Introduction." New York: Worth Publishers, 1998.
- Rodino, Peter W. "High Crimes and Misdemeanors: Selected Materials on Impeachment." 4-5. New York: Funk & Wagnalls, 1973.
- Rustow, Dankwart A. "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model." *Comparative politics* 2, no. 3 (1970): 350-61.

- Shane, Peter M. "Interbranch Accountability in State Government and the Constitutional Requirement of Judicial Independence." *Law and Contemporary Problems* 61, no. 3 (1998): 21-54.
- Shane, Peter M. "Impeachment : An Introduction." <http://www.intellectualcapital.com/Issue/98/0910/icopinions5.asp>, April 25.2016.
- The Guardian. "Impeachment." <http://www.guardian.co.uk> Guardian Unlimited Special reports Frequently asked questions.htm, January 26, 2015.
- Varol, Ozan O. "The Military as the Guardian of Constitutional Democracy." *Columbia Journal of Transnational Law* 50 (2012).
- Vicente, Jason J. "Impeachment: A Constitutional Primer." www.cato.org/pubs/pas/pa318.pdf, November 26, 2016.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. "หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย." กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- . "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย." *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2531.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. "ทักซิณา-ประชานิยมความหมาย ปัญหา และทางออก." งานวิจัยนำเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า ตามโครงการประชานิยมและผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. "พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ 21." กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทรัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543.
- โกคิน พลกุล. "เอกสารประกอบการบรรยายกฎหมายมหาชน." กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- ไพโรจน์ พลเพชร และคณะ. "สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์." รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. "สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย." กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- กนก วงษ์ตระหง่าน. "การเมืองในสภาพผู้แทนราษฎร." พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

- กมล สกลเดชา. "การทุจริตและประพฤตินิยมขบถในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่
ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย." วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- กานดา สิริฤทธิภักดี. "การนำ "ระบบอิมพีชเมนต์" มาใช้ในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญานิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. "รายงานความคืบหน้าการร้องขอให้ถอด
ถอนออกจากตำแหน่ง กรณีเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่...) พุทธศักราช..." ข่าวประชาสัมพันธ์รอบสัปดาห์.
https://www.nacc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=9317.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). "ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย."
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับ คณะกรรมการพัฒนา
ประชาธิปไตย (คพป.), 2538.
- คณะกรรมการศึกษาประเด็นการยก่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
"ประมวลเหตุการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550."
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.
- คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ. "รายงานฉบับ
สมบูรณ์คณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ
(คอป.) กรกฎาคม 2553 – กรกฎาคม 2555." <http://www.innnews.co.th>, หน้า 53,
2555.
- คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. "กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับ
ประชาชน." ใน เอกสารพื้นฐานประชาชนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วม
ร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน. กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540.
- คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง
รัฐธรรมนูญ. "กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2550." กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ,
2550.
- คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ. "ประกาศคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และ
วิธีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ." ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123
(ตอนที่ 117 ก), 19 ตุลาคม พ.ศ. 2549.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 34/2558 เรื่อง การ
อำนวยการอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ." ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 (ตอน
พิเศษ 240 ง), 5 ตุลาคม พ.ศ. 2558.

———. "ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 1."

<http://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 34/2558
เรื่อง การอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132
ตอนพิเศษ 240 ง, 5 ตุลาคม 2558.

คณิศร ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. "แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหาอุปสรรค และทางออก." รายงาน
การวิจัยฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

จันทิรา เอี่ยมมยุรา. "หลักนิติธรรม (the Rule of Law) กับการพัฒนาระบบการยุติธรรมใน
สังคมไทย." ใน นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ชมพูนุท ตั้งถาวร. "กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ." กรุงเทพฯ: สถาบัน
พระปกเกล้า, 2556.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "ธนาภิบาลเมืองกับการปฏิรูปการเมือง." กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า,
2543.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. "การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร." กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.

ณวัฒน์ ศรีปัดดา. "ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ
สหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ธีรยุทธ บุญมี. "การเมืองระบอบทักษิณ (Thasinocracy)." ใน รัฐันทักษิณ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง.
กรุงเทพฯ: ขอคิดด้วยคน, 2547.

นรนิติ เศรษฐบุตร. "รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย." กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2558.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. "สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการ
ตรวจสอบเรื่องที่ 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง." กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. "การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิเบาะแสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544.
- . "หลักการพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่." กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- . "หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์." กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- . "คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ." กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา, 2553.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ." ในการประชุมสัมมนาวิชาการเรื่อง 4 ปี : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- . "กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ." กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.
- . "กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี." กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.
- . "การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย ". เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ชมเชยตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 41 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2541-2542. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันอาญาจักร, 2542.
- . "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่." ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.
- . "ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง." รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. "ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม." ใน หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. "ทักษิณมิกส์: นโยบายเศรษฐกิจภายใต้การนำของพรรคไทยรักไทย." วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 12, 16 (2553): 1-26.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. "เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายมหาชน." กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

- . "การสร้างกระบวนการเรียนรู้หลักนิติรัฐในระดับองค์กรและระดับบุคคล." ใน นิติรัฐและพลเมือง: ทางออกประเทศไทย: รายงานการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 8 และการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7, 157-203. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2553.
- พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย. "ปัญหาว่าด้วยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง." ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 10. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554.
- มติชนออนไลน์. "ด่วน! 'ยิ่งลักษณ์' ไม่รอดมติ สนช. ถอดถอน 190-18 เว้นวรรคการเมือง 5 ปี "นิคม-สมศักดิ์" เฮ! ไม่ถูกถอดถอน."
- มนตรี รูปสุวรรณ. "กฎหมายรัฐสภา." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- . "กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. 2550)." กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาัวร์, 2549.
- . "บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550." กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไต้ฝุ่นตุลา, 2550.
- มานิตย์ จุมปา. "สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่องที่ 6 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ." กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา, 2544.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 (ตอนที่ 55 ก), 22 กรกฎาคม 2557.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540." ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 (ตอนที่ 45 ก), 11 ตุลาคม 2540.
- ฤกษ์ ศุภสิริ. "ประวัติย่อการเมืองไทย." กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- ลิขิต ธีรเวคิน. "การพัฒนาทางการเมือง." วารสารรัฐธรรมนูญ, 7(19) (มกราคม-เมษายน 2548).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. "เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: มาตรการในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญ." วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (2543): 191.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. "คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน." กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง." กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.

วลัยมาศ แก้วศรัชย์. "สภาอ่าวรัฐธรรมนุญกับการอ่าวรัฐธรรมนุญตามแนวรัฐธรรมนุญนิยม."

วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

วิชญ์ เครื่องงาม. "กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1." กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521.

———. "กฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 1." กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. "บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558.

———. "บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 23 มกราคม 2558.

———. "บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 59/2559." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 กันยายน 2559.

———. "บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 23 มกราคม 2558.

———. "บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 23/2560." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 31 มีนาคม 2560.

———. "บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 25/2558." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 พฤษภาคม 2558.

———. "บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49/2558." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 14 สิงหาคม 2558.

———. "บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 51/2559." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 19 สิงหาคม 2559.

———. "บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2559." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 4 พฤศจิกายน 2559.

———. "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 (เพิ่มเติม)." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 8 มกราคม 2558.

———. "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2558." สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 16 มกราคม 2558.

สภาอ่าวรัฐธรรมนุญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญ. "รายงานการประชุม

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญ สภาอ่าวรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 34."

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญ, 24 กรกฎาคม 2540.

- สภาวรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ. "รายงานการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาวรัฐธรรมนูญ 2540." คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ, 6 กุมภาพันธ์ 2540, หน้า 97.
- . "รายงานการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาวรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540." คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ, 10 กุมภาพันธ์ 2540.
- . "รายงานการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาวรัฐธรรมนูญ วันพฤหัสบดีที่ 6 กุมภาพันธ์ 2540." คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ, 27 เมษายน 2540.
- . "รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง ครั้งที่ 1/2550." คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ, 1 กุมภาพันธ์ 2550.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช. "วิกฤติการณ์ประชาธิปไตย ประชาชนิยม และทางออกที่เป็นประชาธิปไตย." กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. "ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550." วารสารสถาบันพระปกเกล้า 5, 3 (2550): 5 - 23.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. "การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร." พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- สมยศ เชื้อไทย. "คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป." กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- . "หลักนิติรัฐ." ใน หนังสือรวมบทความนิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "ระบบงานรัฐสภา." พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2550." กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- . "รัฐสภาไทย ปี 2538-2544." กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. "รายงานการวิจัย คอรัปชันในประเทศไทย." กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิง, 2544.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสถาบันพระปกเกล้า. "สำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (บทสรุปสำหรับผู้บริหาร)." กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสถาบันพระปกเกล้า, 2550.

- สำนักรายงานการประชุมและชวเลข คณะอนุกรรมการยกร่างร่างรัฐธรรมนูญ. "รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการยกร่างร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง ครั้งที่ 1/2550." คณะอนุกรรมการยกร่างร่างรัฐธรรมนูญ, 1 กุมภาพันธ์ 2550
- สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ." สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 19 กันยายน 2555.
- . "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ." สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 9 มีนาคม 2553.
- . "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ." สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 12 มีนาคม 2553.
- หยุด แสงอุทัย. "คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป". กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.
- . "คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป." พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.
- อนันต์ จันทโรภากร. "Judicial Review ของศาลสหรัฐอเมริกา." ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- อมร จันทรมบูรณ์. "รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์." กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์, 2535.
- อมร รักษาสัตย์. "การยึดทรัพย์สินนักการเมืองจากทัศนะการเมืองและรัฐศาสตร์." วารสารนิติศาสตร์ 23 (2536): 296-328.
- อุดม รัฐอมฤต. "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๗

วันที่ ๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายไพบุลย์ นิตตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสามว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่ ข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้อง) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงนิโพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้ถูกร้องและเครือข่ายของผู้ถูกร้อง เพื่อจะเปิดช่องให้สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อย่างชัดเจน มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๘ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ได้เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

๒

กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม และข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่กำหนด ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งแยกต่างหากจากเหตุที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคุณลักษณะกับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมีได้ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนยังไม่สิ้นสุด เพราะยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) (๗) หรือวรรคสอง ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจและชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น หลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) นี้ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้นำไปใช้บังคับแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดยชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อีกทั้งมาตรา ๒๖๘ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ ตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารประเทศให้เกิดผลดีที่สุด ต่อประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องยกเว้นให้มีอำนาจบังคับบัญชาและมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการก้าวกายหรือแทรกแซงการทำหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน ในสังกัดแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดีการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจำเป็นต้องกระทำ การตามหลักของความชอบด้วยกฎหมายเสริมเข้ากับหลักของความสุจริต โดยการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ได้ให้อำนาจไว้ในการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของประชาชนทุกภาคส่วน อย่างเป็นรูปธรรม และการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ต้องสอดคล้องกับระบบบรรณภิบาลด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในมาตรา ๓ วรรคสองด้วย จะกระทำไปตามอำเภอใจโดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีวาระซ่อนเร้น อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตหาได้ไม่

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำเบิกความด้วยวาจา บนที่ถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงเป็นหนังสือ รวมทั้งพยานหลักฐานและพฤติการณ์ทั้งปวงแห่งคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนกระทำการเกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้ นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างเพื่อโอนย้าย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน อันจะทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งเครือญาติของผู้ถูกร้อง ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกร้องมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์

ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีเจตนาอำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรม และความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานบุคคลภาครัฐไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง การดำเนินการแต่งตั้ง โยกย้าย และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่ง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเดียวกันและมีความเชื่อมโยงกันกับการบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงและก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้หรือไม่

พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๘๒ แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้บัญญัติให้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง เท่านั้นที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่มิได้หมายความว่าถึงกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๘๒ ด้วย ดังนั้น คดีนี้เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๑๘๑ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

๕

ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องในคดีนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ย่อมทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่เหลืออยู่ซึ่งไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้

อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้รัฐมนตรีคนนั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้เช่นกัน ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น ในคดีนี้ หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในการลงมติอันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยการโอนย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า มีการนำเรื่องการโยกย้ายและการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติอย่างเร่งรีบรวดเร็ว ในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามปกติ เป็นวาระเพื่อทราบเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเอกฉันท์อนุมัติให้กระทำการโยกย้าย และให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในวันเดียวกันนั้นเอง รัฐมนตรีทุกคนที่ร่วมประชุมและลงมติในวันนั้น จึงมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

สำหรับประเด็นตามคำขอของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลมนั้น ไม่อยู่ในขอบเขตการเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาวินิจฉัย จึงให้ยกคำขอในส่วนนี้

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง และของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และรัฐมนตรีที่เข้าร่วมมีมติในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ จึงมีส่วนร่วมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำอันเป็นการกระทำที่ต้องห้าม

๖

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรี
ของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

.....

ยอโดย นายภัทรพงษ์พันธ์ ศรีสะอาด
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕
กลุ่มงานคดี ๑ สำนักงานคดี ๑

หมายเหตุ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๖๕ ก
วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗



รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘

วันศุกร์ที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘

ณ ตึกรัฐสภา

5

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๒๐ นาฬิกา

จำนวนสมาชิกที่มาประชุมทั้งหมด ๒๑๙ คน

10

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : สวัสดีครับ ท่านสมาชิกที่เคารพ บัดนี้
มีสมาชิกมาประชุมจำนวน ๒๑๔ คน ครบองค์ประชุมแล้ว ผมขอเปิดประชุมครับ
ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม ไม่มี
ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุม ไม่มี
ต่อไปเป็นการพิจารณาเรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒ และเรื่องด่วนที่ ๓
การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายนิคม
ไวรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร -----

15

20

๒/๑

๒

สนช. ๗

นัญญี่ ๒/๑

- และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๖ วรรคสอง
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบมาตรา ๖๔
- 5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒
ท่านสมาชิกครับ เนื่องจากการพิจารณาในวันนี้เป็นการพิจารณาเรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒ และ
เรื่องด่วนที่ ๓ ที่กระผมได้แจ้งมาแล้ว จึงขอปรึกษาหารือต่อที่ประชุมแห่งนี้ เพื่อขอรวมพิจารณา
เรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒ เรื่องด่วนที่ ๓ เข้าด้วยกัน จะมีสมาชิกท่านใดขัดข้องหรือมีความเห็น
เป็นอย่างอื่นหรือไม่
- 10 (ไม่มีสมาชิกมีความเห็นเป็นอย่างอื่น)
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ถ้าไม่มี ถือว่าที่ประชุมเห็นชอบนะครับ
ท่านครับ เมื่อเห็นชอบให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒ และเรื่องด่วนที่ ๓
พร้อมกันแล้วในวันนี้ ก็จะเป็นการดำเนินการถอดถอนด้วยการลงมติถอดถอนหรือไม่
ถอดถอน นายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิก
- 15 สภาผู้แทนราษฎร และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกกล่าวหา ออกจากตำแหน่ง
ซึ่งจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๕๗ ท่านสมชาย
แสวงการ มีอะไรครับ
- นายสมชาย แสวงการ : กราบเรียนท่านประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ที่เคารพ กระผม นายสมชาย แสวงการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะเลขานุการ
- 20 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอเสนอให้ท่านประธานได้นำ
การลงคะแนนทั้ง ๓ กรณี มาเป็นวิธีการลงคะแนนด้วยวิธีการเดียวกันดังนี้ ขอให้ท่านประธาน
ได้ขานชื่อสมาชิกเรียงตามตัวอักษร รับบัตรลงคะแนนทั้ง ๓ ใบ ทั้งกรณีของนายนิคม ไวยรัชพานิช
นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งคณะทำงานได้แบ่งบัตรออกเป็น
- 25 ๓ สี สีชมพู สีขาว และสีเหลือง พร้อมทั้งจัดทำคู่มือให้ท่านสมาชิกกาบาทลงคะแนนพร้อมกัน
๓ ใบ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว แล้วก็เกิดความเป็นธรรม จากนั้นท่านสมาชิกรับบัตรใส่ในคูหา
แยกตามคดี กล่องสีชมพูสำหรับคดีของนายนิคม ไวยรัชพานิช กล่องสีขาวสำหรับคดีของ
นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ และกล่องสีเหลืองสำหรับนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อกรรมการ
ตรวจนับคะแนน ซึ่งท่านประธานจับสลากเลือกในที่ประชุมทั้ง ๓ คณะ คณะละ ๑๐ คน
ได้ทำการตรวจนับบัตรครบตามจำนวนที่มีสมาชิกรับไปเรียบร้อยแล้ว จึงจะนำบัตรมาแยก
- 30

๓

สนช. ๗

บัญญัติ ๒/๒

เพื่อนับลงคะแนนพร้อมกันในแต่ละคดี ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วประการหนึ่ง รวมทั้งเป็นความโปร่งใส และไม่ให้เกิดข้อครหาว่า ถ้านับคดีใดคดีหนึ่งไปก่อนหน้านั้น หรือนับคดีที่ ๒ ไปแล้วนั้นจะส่งผลต่อ

- 5 การลงคะแนนในคดีที่ ๓ ตามมา เพราะฉะนั้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยมีสักขีพยานที่เป็นสมาชิกสภาทั้งหมด รวมทั้งสื่อมวลชนที่ได้ถ่ายทอดออกไปยังพี่น้องประชาชนนั้น ขอให้ท่านประธานดำเนินการให้สมาชิกรับบัตรพร้อมกัน ๓ คดี แล้วก็เข้าสู่คูหากากบาททั้ง ๓ คดี แล้วก็ลงคะแนนในแต่ละหีบบัตร ด้วยความโปร่งใสอย่างที่กระผมได้กราบเรียนท่านประธานครับ ขออนุญาตนำเรียนท่านประธาน เพื่อขอให้มีการเปลี่ยนวิธีการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและความโปร่งใสดังที่กราบเรียน
- 10 ขอบพระคุณท่านประธานครับ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ท่านสมาชิกครับ ท่านสมชาย แสงวงการ ได้เสนอขอให้การลงคะแนนของทั้ง ๓ ราย ที่จะต้องลงมติว่าถอดถอนหรือไม่ถอดถอนนั้น ทำไปในคราวเดียวกัน โดยมีการแจกบัตรลงคะแนนให้แก่สมาชิกในคราวเดียวกัน และให้สมาชิกลงมติในคราวเดียวกัน -----

15

-

๓/๑

๔

สนช. ๗

ศรัณยูภา ๓/๑

- โดยแยกลงมติแต่ละบัตรและลงคะแนนไว้ในแต่ละกล่อง ผมได้ตรวจดูข้อบังคับการประชุม
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๕๘ ข้อ ๑๕๘ บอกแต่เพียงว่าการออกเสียงลงมติให้กระทำ
- 5 โดยวิธีลงคะแนนลับ ให้เลขาธิการจัดให้มีการลงคะแนนในคูหาโดยมีกล่องใส่บัตรลงคะแนน
 และจัดเตรียมบัตรลงคะแนนที่ระบุผู้ถูกกล่าวหา และให้เลขาธิการชานชื่อสมาชิกเพื่อรับบัตร
 ลงคะแนนที่หน้าคูหาลงคะแนน แล้วเข้าลงคะแนนในคูหาไปโดยลำดับ คำเสนอของท่านสมชาย
 ผมตรวจดูแล้วไม่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้นผมขออนุญาตที่จะ
 ดำเนินการตามที่ท่านสมชาย แสวงการ คือวิธีการลงคะแนนและวิธีการนับคะแนนยังคงเป็นไปตาม
- 10 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพียงแต่ทำให้กระทำไปในคราวเดียวกัน ถ้าท่านสมาชิก
 ไม่มีข้อขัดข้อง ผมก็จะดำเนินการไปตามวิธีการที่เสนอมานะครับ ไม่ทราบว่ามีท่านใดมีความเห็น
 เป็นอย่างอื่นหรือมีข้อขัดข้องในวิธีการที่ท่านสมชาย แสวงการ เสนอหรือไม่ เชิญท่านวัลลภครับ
- นายวัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ : ท่านประธาน ผม วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ สมาชิก
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยหลักการเห็นพ้องต้องกับท่านเลขานุการ ซึ่งพูดในนามของวิป (Whip)
- 15 อันนี้ผมเข้าใจ แต่ว่าในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๕๘ ตอนท้ายเพื่อให้
 ท่านประธานช่วยอธิบายให้ชัดเจนขึ้นว่า ในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๕๘
 ตอนท้ายบอกรับบัตรแล้วก็ให้สมาชิกใส่เครื่องหมายกากบาทในช่องที่ระบุว่าถอดถอนหรือไม่
 ถอดถอน แสดงว่าในบัตรนี้มีแค่ ๒ ช่อง คือถอดถอนและไม่ถอดถอน ทีนี้ถ้าหากสมาชิก
 ท่านงออกเสียงก็คือไม่ต้องกากบาทอะไรทั้งสิ้นถูกหรือไม่ครับ ขอบพระคุณครับ
- 20 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : กำลังจะอธิบายต่อไปนะครับ เรื่องเกี่ยวกับ
 บัตร ตอนนี้เกี่ยวกับวิธีการลงคะแนนนะครับ คือวิธีการลงคะแนนท่านสมชาย แสวงการ เสนอว่า
 ให้ลงไปพร้อมกันทั้ง ๓ ราย แจกบัตรทั้ง ๓ ราย เดียวกันจะมีเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องบัตร
 อันนี้อาจารย์วัลลภคงไม่ติดใจนะครับว่าวิธีการลงคะแนนพร้อมกัน ๓ ราย แจกบัตรลงคะแนน
 พร้อมกัน ๓ ราย แล้วเข้าคูหาเพื่อลงคะแนน และลงคะแนนโดยแยกลงคะแนนในแต่ละหีบบัตร
- 25 ซึ่งผมตรวจดูแล้วไม่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อไม่มีท่านใดเห็นเป็น
 อย่างเป็นทางการไปตามนั้นนะครับ สำหรับมติต้องแจ้งให้ท่านสมาชิกทราบก่อน ถึงแม้ว่า
 ท่านจะทราบที่อยู่แล้ว มติการให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า
 ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ขณะนี้ปัจจุบันสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
 มีจำนวน ๒๒๐ ท่าน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ จึงเท่ากับคะแนนเสียงตั้งแต่ ๑๓๒ คะแนน

30



สนช. ๗

ศรัณญา ๓/๒

เสียงขึ้นไป ในเบื้องต้นผมขออนุญาตอธิบายขั้นตอนการลงมติ เมื่อปรับเข้ากับที่ท่านสมาชิก
แสวงการ ได้เสนอมาก็จะเป็นดังนี้ครับ

- 5 ลำดับแรก ผมจะดำเนินการให้มีการจับสลากเพื่อคัดเลือกสมาชิกจำนวน ๓ ชุด
ชุดละ ๑๐ ท่าน เป็นกรรมการผู้ดำเนินการในเรื่องการลงคะแนนและการตรวจนับคะแนน
ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๕๙ ก่อน
- ลำดับที่ ๒ ก็จะให้เลขาธิการวุฒิสภาฯ ขอสมาชิกตามลำดับตัวอักษรที่ละ ๕ ชื่อ
เพื่อให้สมาชิกมารับบัตรลงคะแนนที่หน้าคูหาลงคะแนนด้านหน้าบัลลังก์ และเพื่อความเรียบร้อย
- 10 ในการตรวจสอบขอให้ท่านสมาชิกลงลายมือชื่อและหมายเลขสมาชิกเป็นหลักฐานในการรับบัตร
ลงคะแนนด้วยนะครับ ท่านสมาชิกครับ มาถึงขั้นตอนนี้ท่านอาจจะเกรงว่าจะมีการตรวจสอบ
ได้หรือไม่ จะขอเรียนว่าเป็นการลงชื่อของท่านและหมายเลข แสดงว่าท่านได้รับบัตรไปแล้วท่านนั้น
ไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับบัตรที่ท่านใช้ลงคะแนนนะครับ
- ลำดับที่ ๓ ก็คือบัตรที่ท่านจะได้รับมีบัตรลงคะแนน ๓ ใบ บัตรสีชมพูลงชื่อ
- 15 นายนิคม ไวยรัชพานิช บรรจุนอยู่ในซองสีชมพู บัตรสีขาวลงชื่อนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์
อยู่ในซองสีขาว บัตรสีเหลืองระบุชื่อนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร -----

- ๔/๑

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

๒

สนช. ๗

สุชาติดา ๔/๑

- บรรจุอยู่ในซองสีเหลือง ซองลักษณะนี้ครับ หลังจากนั้นเมื่อท่านสมาชิกได้รับบัตรออกเสียง
ลงคะแนนพร้อมซองแล้ว ท่านก็ดำเนินการไปที่คูหาลงคะแนน แล้วกาเครื่องหมายกากบาทลงใน
- 5 ซองสีเหลี่ยมที่กำหนดว่าถอดถอนหรือไม่ถอดถอน บัตรมีแค่นี้ครับ แล้วมีชื่อเสร็จ มีสีเสร็จ
สีเหลืองของท่านยังลักษณะ สีขาวของท่านสมศักดิ์ สีชมพูของท่านนิคม มีชื่ออยู่ในนี้ไม่หลงนะครับ
กากบาทอย่างเดียวนะซอง ๒ ซอง ถอดถอนหรือไม่ถอดถอน อันนี้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เขาให้ใส่แค่นี้ถอดถอนหรือไม่ถอดถอน กฎกติกาก็คือว่าท่านห้ามเขียน
ข้อความเพิ่มเติมใด ๆ ลงในบัตรนี้ มิฉะนั้นเป็นบัตรเสียทันที และไม่ควรวีเขียน ไม่ควรให้เกิดบัตรเสีย
- 10 ขึ้นในที่ประชุม สนช. แห่งนี้ กาเครื่องหมายกากบาทไม่มีการเซ็นชื่อ ไม่มีการลงข้อความใด ๆ
ในบัตรนี้ ห้ามเซ็นชื่อและลงหมายเลขประจำตัว ท่านรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง
ย้ำมาอีกทีหนึ่ง คือเขียนอะไรก็ได้ทั้งสิ้นนอกจากกากบาท กากบาทก็กากบาทซองเดียว กากบาท
๒ ซองจะบอกว่าเสมอกันไม่ได้ เป็นบัตรเสียจะครับ กากบาทได้ในซองสีเหลี่ยมได้ซองเดียว
ผมขอย้ำอีกครั้งหนึ่งนะครับว่าอย่าได้โปรยเขียนข้อความใด ๆ และอย่านำบัตรนี้ออกติดตัวท่านไป
- 15 เช่น ท่านไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้คนใด ท่านใส่กระเป่าเก็บกลับบ้านเลยไม่ได้ ท่านต้องหย่อน
บัตรลงไปตามสีที่ท่านันตกลงจะครับ ย้ำอีกทีหนึ่ง อย่านำบัตรออกไป ท่านจะลงคะแนน ท่านจะ
กากบาทหรือไม่ ท่านต้องหย่อนลงไปซองนั้น ห้ามนำบัตรออกนอกที่ประชุมนี้
- อีกประการหนึ่ง เพื่อความโปร่งใส ท่านกรุณายำนำเครื่องมือสื่อสารมาเพื่อ
บันทึกภาพหรือเสียงใด ๆ ในระหว่างที่ลงคะแนนในคูหานี้ นี่เป็นกฎกติกาจะครับ จะมีสมาชิก
- 20 ช่วยท่านสำหรับท่านที่สายตามองสีไม่ค่อยถูกต้อง เพื่อลงบัตรนี้ในหีบบัตรที่ถูกต้อง มีสีชมพู
สีเหลือง สีขาว เดิมเขาจะใช้สีชมพู สีเหลือง สีเขียว ผมดูแล้วสีเหลืองกับสีเขียวคล้าย ๆ กัน
ผมเลยให้เปลี่ยนเป็นสีขาว เรียบร้อยจะครับ อย่างนี้ก็คงไม่ลงผิดบัตรจะครับ และเมื่อลงบัตร
คะแนนเรียบร้อยแล้วก็ปิดหีบ แล้วก็มีการเริ่มนับคะแนน การเริ่มนับคะแนนก็จะเริ่มนับ
คะแนน ๓ ชุดพร้อมกัน โดยทางเจ้าหน้าที่จัดกลุ่มไว้ให้เรียบร้อยแล้ว แล้วก็มีการนับคะแนน
- 25 โดยกรรมการชุดละ ๑๐ คน การนับคะแนนต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ทั้ง ๓ ชุด คือต้องชูบัตรขึ้นมาแล้วอ่านที่ว่าถอดถอนหรือไม่ถอดถอน อย่างนี้เป็นต้น
แล้วกรรมการท่านหนึ่งก็จะขีดลงไปถอดถอนหรือไม่ถอดถอน หรือบัตรเสีย อย่างนี้เป็นต้น
ท่านวัลลภ เชิญครับ

- นายวัลลภ ตังคณานูรักษ์ : ท่านประธานผมวัลลภ ตังคณานูรักษ์ ท่านประธานพูด
- 30 ไม่ครบ ที่ผมท้วงเมื่อสักครู่นี้ครับ คือท่านสมาชิกท่านออกเสียง ท่านไม่กากบาทอะไรเลยใช้ไหมครับ ท่านต้อง

๓

สนช. ๗

สุชาติ ๔/๒

อธิบายความด้วยครับ เพราะไม่อย่างนั้นจะตีว่าเป็นบัตรเสียหรือไม่เสีย มีถอดถอนไม่ถอดถอน และงดอกเสี้ยว ปกติจะครับ เกิดท่านงดอกเสี้ยวท่านจะอย่างไร คือท่านไม่กากบาทอะไรเลย

5 ใช้หรือไม่ครับ ผมพยายามตั้งคำถามไว้ก่อนเพื่อจะได้ไม่มีปัญหาที่หลัง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : เมื่อวานนี้มีการสรุปบัตรใบหนึ่งว่าเป็นบัตรไม่ลงคะแนน แต่ที่บอร์ด (Board) เจ้าหน้าที่เขียนว่า งดอกเสี้ยว ผมก็ไม่ทราบว่าควรจะใช้คำว่า ไม่ลงคะแนน หรือว่า งดอกเสี้ยว หรือท่านสมาชิกหนึ่งครับ สมาชิกที่ย่อนบัตรลงไปนี้ -----

10

- ๕/๑



๘

สนช. ๗

สำรวม ๕/๑

ไม่ได้กากบาทอะไรเลย จะใส่อยู่ในประเภทใด เรียกว่าประเภทใดดี เมื่อวานรายงานมามีการเลือก
กรรมการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ท่านนิพนธ์ครับ

- 5 นายนิพนธ์ นราทิพัทธ์กุล : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ ผม นิพนธ์
นราทิพัทธ์กุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผมในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
จังหวัดปัตตานี ขอเรียนที่ประชุมผ่านท่านประธานว่าบัตรที่ไม่ได้ทำอะไรเลย กากบาทถอดถอน
ก็ไม่กากบาท ไม่ถอดถอนก็ไม่กากบาท ปล่อยว่างอย่างนั้น เขียนอย่างอื่นก็ไม่มี บัตรเสียครับ
ไม่มีช่องอื่นเลยที่บอกว่างดอกเสียง ไม่มี ในการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
10 สมาชิกวุฒิสภาก็เช่นเดียวกัน อันนี้ก็กราบเรียนให้ทราบครับ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : สมาชิกท่านอื่นมีความเห็นอย่างไรครับ
เชิญท่านวัลลภครับ

- นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ : ท่านประธานครับ ผม วัลลภ ตังคณานุรักษ์
ผมอนุমানง่าย ๆ จากแป้นที่อยู่หน้าท่านสมาชิก ในแป้นสีเขียวเขียนว่า เห็นด้วย สีแดง
15 เขียนว่า ไม่เห็นด้วย สีน้ำเงินเขียนว่า งดออกเสียง นี่คือธรรมเนียมปฏิบัติที่เราปฏิบัติมาตลอด
แต่เนื่องจากบังเอิญว่าบัตรคราวนี้มีแค่ ๒ ช่อง ก็คือการถอดถอนกับการไม่ถอดถอน
เพราะฉะนั้นผมคิดว่าถ้าสมาชิกท่านจะหมายถึงว่าเห็นด้วยที่จะถอดถอนหรือไม่ถอดถอน
ส่วนท่านงดออกเสียงก็คือท่านจะไม่กากบาทอะไรเลย นั่นคืองดออกเสียง ส่วนบัตรเสีย
เหมือนท่านประธานว่า ไปเขียนชื่อ ไปเซ็น ไปเขียนคำไม่ว่าอะไร อันนั้นบัตรเสียแน่นอน
20 หรือว่าไปกาเครื่องหมายถูกแทน หรือกากบาททั้ง ๒ ช่อง อันนั้นบัตรเสียแน่นอน แต่การ
ไม่กากบาทอะไรเลยในความหมายของผมก็หมายถึงไม่ประสงค์จะให้ความเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น
ก็คือท่านงดออกเสียง เพราะไม่มีเสียงใด ๆ ปรากฏขึ้นเลยแม้แต่เส้นเดียวในบัตรนั้น
ขอบคุณท่านประธานครับ

- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ผมขอวินิจฉัยดังนี้ครับ คือบัตร
25 เปล่า ๆ ที่ไม่ลงอาจจะเกิดขึ้นไม่ใช่เฉพาะกรณีนี้กรณีเดียว กรณีเช่นที่ผมมีส่วนได้เสีย
ผมก็มีสิทธิที่จะลงบัตรเปล่าหรืองดออกเสียงเมื่อผมกดปุ่ม ดังนั้นถ้าไปตีแบบคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง (กกต.) ที่ว่า ว่าเป็นบัตรเสีย เสียหายแก่ สนช. โดยส่วนรวม ที่ผมย้ำเมื่อสักครู่นี้
ไปเขียนอะไร ไปทำอะไร ดังนั้นผมเห็นว่าบางกรณีที่บางท่านอาจจะบอกว่าท่านไม่ประสงค์
จะลงคะแนนหรือท่านงดออกเสียง ถ้าไปค้นลึก ๆ ท่านอาจจะเกี่ยวพันเป็นญาติเป็นอะไรกับคู่กรณี
30 แล้วท่านก็สามารถที่จะทำสิทธิเช่นนั้นได้โดยไม่ต้องบอก ผมจึงเห็นว่าอย่าปล่อยให้

๙

สนช. ๗

สำรวม ๕/๒

บัตรเสียเลย มิฉะนั้นเสียภาพต่อ สนช. เมื่อท่านเห็นว่าผลประโยชน์ของท่านไม่ถูกต้อง ท่านมีสิทธิที่จะไม่ลงคะแนน ซึ่งอันนี้ก็เรียกว่า งดออกเสียง หรือไม่ออกเสียงอะไรก็ได้แต่ที่จะเขียน

- 5 ผมขอให้กรรมการนับคะแนนจัดประเภทนี้อยู่ในประเภทนั้น ไม่ใช่ประเภทบัตรเสีย มีท่านสมาชิกจะมีความเห็นอย่างอื่นไหมครับ ท่านสมชายครับ

นายสมชาย แสวงการ : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ สมชาย แสวงการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขออนุญาตเรียนที่ท่านประธานวินิจฉัยนั้นถูกต้องแล้วครับ ที่ผ่านมาในการถอดถอนทั้ง ๖ คดี ก็จะเขียนเฉพาะถอดถอนและไม่ถอดถอน ส่วนท่านที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนด้วยการไม่กากบาทอะไรเลย ก็ถือว่าเป็นไม่ประสงค์ลงคะแนน หรืองดออกเสียง ส่วนถ้าไปเขียนเครื่องหมายอื่นใด แม้กระทั่งลายเซ็นก็จะถือเป็นบัตรเสีย หรือขีดทั้ง ๒ ช่องคือขีดทั้งถอดถอนและไม่ถอดถอนก็ถือเป็นบัตรเสีย ขออนุญาตเรียนเพิ่มเติมอีกนิดเดียวเพื่อป้องกันความสับสนใน ๒ ประเด็น

- ประเด็นแรก ถ้าเมื่อท่านสมาชิกรับบัตรไปพร้อมกัน ๓ ใบ ทั้งสีชมพู สีเหลือง และสีขาว ขอความกรุณาท่านสมาชิกหยิบบัตรออกทีละ ๑ ใบ ถ้าท่านหยิบออกมาพร้อมกัน ๓ ใบ เวลาใส่สลักกันอาจจะสลักช่องได้ ก็ขออนุญาตว่าถ้าท่านหยิบใบที่ ๑ ออกมาก่อน กากบาทเสร็จแล้วก็กลับเข้าไปในซอง ขออนุญาตเรียนในรายละเอียดและได้หารือกับคณะทำงานว่าถ้าเมื่อมีกรณีต้องวินิจฉัยว่าเกิดใส่สลักกัน -----

20

-

๖/๑

๑๐

สนช. ๗

สิริพรรณ ๖/๑

- เอาบัตรสีชมพู ซึ่งคะแนนของคุณนิคมไปใส่ของคุณสมศักดิ์ ซึ่งผมคิดว่ากรณีนี้จะไม่ค่อยดี แต่ว่า
 ขออนุญาตหารือเพื่อวินิจฉัยไว้ก่อนแล้วไปใส่ผิดของเข้าผิดกล่อง บัตรนั้นยังเป็นบัตรเสียหรือไม่
 5 ก็ขออนุญาตหารือ แต่ว่าในคณะทำงานก็เรียนว่าน่าจะต้องเป็นตามความประสงค์ของบัตรเดิม
 ถึงแม้จะผิดของก็เป็นกรณีของตามบัตรสีชมพูนั้น ก็ขออนุญาตให้นำบัตรนั้นกลับมาที่กล่อง
 ที่ถูกต้อง อันนี้ขออนุญาตเรียนหารือ
- ประการถัดมา เรียนท่านประธานและท่านสมาชิกว่าการลงคะแนนครั้งนี้
 เป็นการลงคะแนนลับ เมื่อลงคะแนนเสร็จ กรรมการตรวจนับเสร็จ ประกาศผลเสร็จ บัตรทั้งหมด
 10 จะถูกทำลายตามขั้นตอน ก็ขออนุญาตกราบเรียนเพื่อความเข้าใจ ขอบพระคุณครับ
 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ท่านนิพัทธา มีประเด็นอะไร เชิญครับ
 นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา : กราบเรียนท่านประธาน สนช. ที่เคารพ
 ดิฉัน นิพัทธา อมรรัตนเมธา สนช. คืออยากขอให้ท่านประธานวินิจฉัยเลยคะว่าบัตรเปล่า
 ที่ไม่กาบาทอะไรเลยนั้นจะเป็นบัตรเสียหรือไม่ประสงค์ หรือไม่ลงคะแนนอย่างใดอย่างหนึ่ง
 15 เจ้าหน้าที่จะได้ทำได้ถูกต้อง ขอบคุณคะ
 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : วินิจฉัยไปแล้วนะครับว่าเป็นบัตรที่
 ประสงค์ออกเสียงนะครับ ไม่ใช่บัตรเสีย บัตรเปล่า ๆ ต่อไปจะเป็นข้อหารือของท่านสมชาย
 ผมขอวินิจฉัยก่อน กรณีที่บัตรลงคะแนน บัตรสีชมพู สีขาว สีเหลืองไปใส่ผิดช่อง ผมคิดว่า
 เกิดขึ้นยาก เนื่องจากจะมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ช่วยดูแล อย่างไรก็ตามหากเกิดขึ้น ผมเห็นว่า
 20 บัตรลงคะแนนนี้ใส่ไว้ในของอีกที่หนึ่ง ดังนั้นไม่รู้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อใคร ผมจึงเห็นว่าควรให้
 เป็นไปตามเจตนาของผู้ที่ใช้สิทธิกาบาทบัตร ดังนั้นจึงจะต้องเอาบัตรนี้ไปให้แก่การลงคะแนน
 ตามสิ่งที่ถูกต้อง โอ.เค. นะครับ ท่านนิพนธ์ นราทิทักษ์กุล เชิญครับ
- นายนิพนธ์ นราทิทักษ์กุล : กราบเรียนท่านประธานที่เคารพ ผม นิพนธ์
 นราทิทักษ์กุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกครั้งหนึ่งครับ บัตรที่ไม่ได้ทำอะไรเลย ผมไม่เข้าใจ
 25 เหมือนกันว่าทำไมไม่ทำอะไรเลย บัตรที่ไม่ได้กาบาทไม่ได้ทำอะไรทั้งสิ้น ท่านประธาน แล้วคะแนน
 เขาจะนับอย่างไร เพราะว่าในการเลือกตั้งเขาจะมีบัตรดี บัตรเสีย ไม่กาบาทอะไรเลยก็บัตรเสีย
 มันนับง่าย แล้วเวลาสงสัยอะไรขึ้นมาก็นับที่บัตรเสีย กรรมการวินิจฉัยถูกไหมว่าถ้ากาบาทอย่างนี้
 ถูกหรือผิดแต่ไม่ได้ทำอะไรเลย แล้วอยู่ ๆ ก็จะเป็นบัตรอีกถุงหนึ่งเป็นถุงบัตรงออกเสียง
 แล้วคะแนนจะนับอย่างไร ผมก็ไม่เข้าใจเหมือนกัน

30

๑๑

สนช. ๗

สิริพรรณ ๖/๒

- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : คะแนนก็นับอย่างที่เคยเป็นทุกครั้ง คือคะแนนงตอกเสียง แล้วก็อยากจะเรียนว่าไปเทียบกับกรณีของบัตรเลือกตั้งของคณะกรรมการ
- 5 การเลือกตั้ง (กกต.) ไม่ได้ เพราะบัตรของ กกต. มีช่องไม่ประสงค์ลงคะแนน ในเมื่อข้อบังคับ การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีช่องอย่างนี้ก็ไม่เห็นทางอื่นที่จะต้องวินิจฉัยตามแนวที่ได้ กราบเรียนไปแล้ว ถ้าเป็นข้อบกพร่องก็อาจจะเป็นข้อบังคับในวันหน้าต่อไปที่จะเปลี่ยนบัตรให้คล้าย กับบัตรของ กกต. สรุปได้นะครับวันนี้มีท่านใดมีปัญหาหรือมีข้อขัดข้องในคำวินิจฉัยที่ผมได้วินิจฉัย ไปแล้วหรือไม่ครับ
- 10 (ไม่มีสมาชิกยกมือ)
- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ถ้าไม่มี จะได้ดำเนินการต่อไป ขอย้ำอีกทีว่า อย่างนำบัตรเขียนข้อความใด ๆ หรืออย่างนำบัตรออกนอกคูหาหรือออกจากห้องนี้ สำหรับการ ตรวจนับคะแนนก็ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือกรรมการ ตรวจนับคะแนนจะต้องขานคะแนนถนัดก่อนหรือไม่ถนัดก่อน แล้วเมื่อสักครู่นี้ผมก็บอกแล้วว่า
- 15 ถ้าเป็นบัตรเปล่าก็ให้ขานว่างตอกเสียง เมื่อที่ประชุมพร้อมและเข้าใจแล้ว ผมก็จะดำเนินการ กระบวนการอันดับแรก คือจับสลากจากรายชื่อสมาชิกทั้งหมด ยกเว้นประธานและรองประธาน ทั้งสอง เพื่อคัดเลือกสมาชิกจำนวน ๓ ชุด ชุดละ ๑๐ คน เป็นกรรมการ กรรมการนี้หมายถึง กรรมการผู้ควบคุมการลงคะแนนและตรวจนับคะแนนด้วยนะครับ หากสมาชิกท่านใดที่ ถูกจับสลากเป็นกรรมการไม่อยู่ในห้องประชุม ผมจะจับสลากรายชื่อสมาชิกท่านอื่นเป็น
- 20 กรรมการแทน ขอเชิญจับสลากเดี๋ยวนี้เชิญเจ้าหน้าที่ครับ ชุดแรกจะเป็นกรณีถนัดถนอนนายนิคม ไวยรัชพานิช

๑๒

สนช. ๗

มิ่งขวัญ ๗/๑

- (ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
จับสลากจากรายชื่อสมาชิกทั้งหมด เพื่อคัดเลือกสมาชิกจำนวน ๓ ชุด ชุดละ ๑๐ คน เพื่อเป็น
- 5 กรรมการควบคุมการลงคะแนนและตรวจนับคะแนน)
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ผมได้จับสลาก ๑๐ ท่านนะครับ
เป็นกรรมการนับคะแนนของท่านนิคม ไวยรัชพานิช ท่านเลขาธิการชานรายชื่อครับ
นางนรรรัตน์ ทิมเสน (เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ) : ของท่านนิคม ไวยรัชพานิช นะคะ
- 10 ๑. นายถวัลย์รงค์ จันทิก
๒. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ
๓. นายกรรณภว์ ชนภรรคภวิน
๔. นางสาวอรจิต สิงคาลวณิช
๕. พลเอก ไพโรจน์ พานิชสมัย
- 15 ๖. พลเอก ชีระวัฒน์ บุญประดับ
๗. พลตำรวจโท บุญเรือง ผลพานิชย์
๘. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ
๙. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์
๑๐. นายเจตน์ ศิรธรานนท์
- 20 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ต่อไปเป็นการจับสลากกรรมการชุดที่ ๒
ของคุณสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ นะครับ จำนวน ๑๐ ท่าน มอบให้ท่านเลขาธิการอ่านชื่อครับ
นางนรรรัตน์ ทิมเสน (เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ) :
- 25 ๑. พลเรือเอก อมรเทพ ณ บางช้าง
๒. นายภาณุ อุทัยรัตน์
๓. คุณพรทิพย์ จาละ
๔. พลเอก วินัย สร้างสุชาติ
๕. พลโท ชาดอุดม ดิตถะสิริ
๖. พลอากาศเอก อิศพร ศุภวงศ์
- 30

๑๓

สนช. ๗

มิ่งขวัญ ๗/๒

5

๗. นายมรรณพ เดชวิทักษ์
๘. พลเอก นิพัทธ์ ทองเล็ก
๙. พลโท พิสิทธิ์ สิทธิสาร
๑๐. นายวิวัฒน์ บุญญสถิตย์

- ๘/๑



๑๔

สนช. ๗

อรอมา ๘/๑

- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ต่อไปเป็นการจับสลากสำหรับกรรมการผู้ดำเนินการลงคะแนนและตรวจนับคะแนน สำหรับกรณีถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
- 5 รวม ๑๐ ท่าน ดังนี้ ท่านเลขาธิการอ่าน
- นางนรรตน์ ทิมเสน (เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) :
๑. นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล
 ๒. พลอากาศเอก เพิ่มเกียรติ ลวงมะมาลัย
 - 10 ๓. นายสีมา สีมานันท์
 ๔. พลอากาศเอก ถาวร มณีพฤกษ์
 ๕. พลเอก ชารไชยยันต์ ศรีสุวรรณ
 ๖. คุณหญิงทรงสุตา ยอดมณี
 ๗. พลเรือเอก ไกรสร จันทรสุวานิชย์
 - 15 ๘. พลเอก มารุต ปิซโซตะสิงห์
 ๙. นางสาวณี สุวรรณชีพ
 ๑๐. พลเอก งามอาจ พงษ์ศักดิ์
- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ขอขอบคุณกรรมการนับคะแนนทั้ง ๓ ชุดนะครับ ขอขอบคุณล่วงหน้าไว้ก่อน ต่อไปจะเป็นขั้นตอนการแจกบัตรลงคะแนน แต่ก่อนที่จะแจก
- 20 บัตรลงคะแนนผมขอตรวจสอบองค์ประชุมนะครับ ขอเชิญท่านสมาชิกเสียบัตรลงคะแนน และกดปุ่มแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุมครับ ท่านใดที่ยังอยู่ด้านนอกเชิญเข้ามานะครับ มีท่านใดอีกหรือไม่ครับ รอสักครู่ครับ ขอโทษมีท่านสภิตย์อยู่ข้างนอกหรือเปล่า ท่านอยู่ข้างในแล้วนะครับ เสียบัตรลงคะแนนแล้วนะครับ มีท่านใดยังไม่ได้เสียบัตรลงคะแนนหรือไม่ครับ
- 25 เดี่ยวสักครู่ครับ ขอตรวจสอบองค์ประชุมก่อนนะครับ ส่งผลครับ
- (มีสมาชิกกดปุ่มแสดงตนเพื่อตรวจนับองค์ประชุม จำนวน ๒๑๙ คน)
- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : จำนวนผู้เข้าประชุม ๒๑๙ คน ขาดไป ๑ ท่าน มีผู้ลาป่วย ๑ ท่าน คือ พลตำรวจเอก พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ครับ ครบองค์ประชุมครับ
- ผมขอดำเนินการให้เลขาธิการวุฒิสภาอ่านชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร เมื่อสมาชิกมารับบัตรลงคะแนนในคูหา แต่ในขั้นแรกขอปรึกษาที่ประชุมเพื่อขอเชิญท่านสภิตย์ สวินทร ซึ่งป่วยและอยู่ใน
- 30

๑๕

สนช. ๗

อรอมา ๘/๒

สภาพที่ต้องรีบกลับโรงพยาบาลไปพักผ่อน จะขอให้ชานชื่อท่านสกลิตย์ สวินทร ก่อน แล้วตาม
ตัวอักษร ก ส่วนกรรมการนับคะแนน ขอเชิญกรรมการนับคะแนนทั้ง ๓ ชุด ประจําที่ครับ ----

5

- ๘/๑

10



๑๖

สนช. ๗

ละไม ๙/๑

- ขอเชิญกรรมการนับคะแนนทั้ง ๓ ชุดเชิญนั่งประจำที่ และเมื่อถึงเวลาที่ท่านชื่อท่าน ท่านก็ลงมา
รับแล้วกลับไป และเข้ามาประจำที่ใหม่ ในชั้นนี้ขอเวลาเล็กน้อย การที่จะเชิญคณะกรรมการ
- 5 นับคะแนนมาประจำที่และการปรับสภาพเพื่อให้สะดวกแก่การลงคะแนน ปรับคูหา เจ้าหน้าที่
ช่วยชี้แจงหน่อยว่าที่นั่งสำหรับกรรมการผู้ดำเนินการลงคะแนนและตรวจนับคะแนนของคุณนิคม
อยู่ตรงไหน ของคุณสมศักดิ์อยู่ตรงไหน ของคุณยี่ลักษณ์อยู่ตรงไหน ช่วยกรุณาแจ้งกรรมการด้วย กรรมการ
นั่ง ๒ แถว ตำแหน่งที่นั่งกรรมการของคุณนิคมและคุณสมศักดิ์อยู่ด้านหน้า ขวาหรือซ้าย
เดี่ยวเจ้าหน้าที่จะชี้แจง ส่วนกรรมการของคุณยี่ลักษณ์อยู่ตรงกลาง
- 10 (คณะกรรมการผู้ดำเนินการลงคะแนนและคณะกรรมการตรวจนับคะแนนเข้าประจำที่)
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : คณะกรรมการผู้ดำเนินการลงคะแนนและ
คณะกรรมการตรวจนับคะแนนประจำที่เรียบร้อย ผมขอเรียนชี้แจงอีกทีนะครับว่า สำหรับกรรมการ
ตรวจนับคะแนน เมื่อมีการเรียกชื่อท่าน ท่านก็เดินไปเข้าแถวเพื่อรับบัตร เมื่อลงคะแนนเสร็จแล้ว
ท่านก็เข้าไปประจำที่ของท่านตามเดิม และท่านก็มีหน้าที่ดูแลให้การลงคะแนนนั้น
- 15 เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และการกระทำที่สมควร ท่านสมาชิกครับ
เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ขอชี้แจงอีกนิดหนึ่งนะครับว่า เมื่อได้รับการขานชื่อแล้วท่านต้องไป
อยู่ทางประตูเข้าด้านขวามือของผม แล้วท่านก็เดินรับบัตรตรงด้านขวานั้น เส้นทางตรงกลางนี้
ห้ามผ่าน ขอความกรุณาท่านเดินอ้อมนิดหนึ่งไปรับบัตรทางด้านขวา รับบัตรมาแล้วก็เข้าคูหา
ลงคะแนน กรอกรับบัตรลงคะแนน แล้วออกด้านซ้ายเพื่อกลับเข้าประจำที่ -----
- 20

๑๐/๑

๑๗

สนช. ๗

ลัดดาวัลย์ ๑๐/๑

- ตรงด้านกลางนี้ตอนนี้มีที่กันสีแดงแล้วเขตห้ามเข้า เข้าใจตรงกัน มีเจ้าหน้าที่ยืนกันไว้อีกนะครับ
เขตสีแดงห้ามเข้า พร้อมหรือไม่ครับ เจ้าหน้าที่รายงานหน่อยหากกรรมการพร้อม การแจกบัตรพร้อม
- 5 บัตรลงคะแนนผมขอเรียนให้ทราบว่าทำไว้จำนวนพอดี ๒๒๐ ใบ ไม่มีขาด ไม่มีเกิน ท่านรอง
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง ท่านสุรชัยเซ็นชื่อไป ๒๒๐ ใบกำกับไว้ กรรมการประจำที่
พร้อม การแจกบัตรลงคะแนนพร้อมหรือไม่ครับ ท่านเลขาธิการวุฒิสภาพร้อมแล้วนะครับ ขอเริ่ม
การชานชื่อเพื่อแจกบัตรลงคะแนน เริ่มด้วยท่านสถิตย์ สวิทร ก่อน เชิญท่านเลขาธิการวุฒิสภา
อ่านชื่อ ทีละ ๕ ชื่อครับ
- 10 (นางนรรรัตน์ ทิมเสน เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ได้เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรชื่อเพื่อลงลายมือชื่อรับของใส่บัตรออกเสียง
ลงคะแนนลับจากเจ้าหน้าที่แล้วเดินมาออกเสียงลงคะแนนลับในคูหาที่เจ้าหน้าที่ได้จัดไว้
ครั้งละ ๕ คนจนครบ)

15

- ๑๑/๑

๑๘

สนช. ๗

มยุรี สุทธิ ๑๑/๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ท่านสมาชิกครับ ขณะนี้คณะครูและนักเรียน
โรงเรียนไชยฉิมพลีวิทยาคม กรุงเทพมหานคร จำนวน ๓๓ คน เข้าสังเกตการณ์การประชุมคณะ

5 ยินดีต้อนรับคณะครูและนักเรียน โรงเรียนไชยฉิมพลีวิทยาคม กรุงเทพมหานครครับ

(นางนิภาพร ศรีสุวรรณ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการ
วุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรชื่อ
เพื่อลงลายมือชื่อรับซองใส่บัตรออกเสียงลงคะแนนลับจากเจ้าหน้าที่แล้วเดินมาออกเสียง
ลงคะแนนลับในคูหาที่เจ้าหน้าที่ได้จัดไว้ครั้งละ ๕ คน จนครบ)

10



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

- ๑๒/๑

๑๙

สนช. ๗

โสรยา ๑๒/๑

- ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : ขอแทรกนิตินะครับ แจ้งข่าวนะครับ
การประชุมคณะกรรมการกลุ่มมิตรภาพที่กำหนดไว้เดิม เวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา ขอเลื่อนเป็น
- 5 เวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา ท่านประธานกลุ่มมิตรภาพที่เป็นกรรมการนับคะแนนท่านสามารถ
มอบอำนาจให้สมาชิกในกลุ่มเข้าร่วมประชุมแทนได้นะครับ
- (นางนิภาพร ศรีสุวรรณ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการ
วุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร
เพื่อลงลายมือชื่อรับของใส่บัตรออกเสียงลงคะแนนลับจากเจ้าหน้าที่ แล้วเดินมาออกเสียง
- 10 ลงคะแนนลับในคูหาที่เจ้าหน้าที่ได้จัดไว้ครั้งละ ๕ คน จนครบ)

-

๑๓/๑



๒๐

สนช. ๗

สง่า ๑๓/๑

- (การประชุมดำเนินมาถึงตอนนี้ ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงจากบัลลังก์ โดยมอบให้ นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
- 5 รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)
- ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง) : ท่านสมาชิกครับ ขณะนี้การขานรายชื่อ
- ท่านสมาชิกเพื่อใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ผมจะขอร้องอีกครั้งหนึ่งว่า
- 10 มีสมาชิกท่านใดยังไม่ได้ใช้สิทธิลงคะแนนหรือไม่ครับ ถ้าผมสั่งปิดการลงคะแนนแล้ว เริ่มต้น
- นับคะแนน ท่านที่มาภายหลังจะขอใช้สิทธิลงคะแนนอีกไม่ได้แล้วนะครับ มีหรือไม่ครับ ถ้ามี
- กรุณาแสดงตนเพื่อใช้สิทธิเลย จะเปิดโอกาสให้อีกครั้ง
- (ไม่มีสมาชิกยกมือ)
- ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
- รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง) : ไม่มีนะครับ ถ้าไม่มี ผมขอปิดการลงคะแนน
- 15 เมื่อท่านสมาชิกได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสียงทุกท่านแล้ว ขอเชิญกรรมการตรวจนับคะแนนทั้ง ๓ ชุด
- เข้าประจำที่เลย
- (กรรมการตรวจนับคะแนนและกรรมการควบคุมการลงคะแนนเข้าประจำที่)
- ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย
- รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง) : เจ้าหน้าที่จ่ายบัตร กรุณาเช็ค (Check)
- 20 ยอดสมาชิกที่มารับบัตรแล้วส่งยอดมาให้ผมด้วยครับ เบื้องต้นผมขอแจ้งยอด จำนวนสมาชิกที่
- ลงนามรับบัตรออกเสียงลงคะแนนมีจำนวนทั้งหมด ๒๑๙ ท่าน จำนวนเท่ากับองค์ประชุมเมื่อตอนที่
- เราตรวจสอบองค์ประชุมก่อนประกาศให้มีการออกเสียงลงคะแนน เพราะฉะนั้นจากนี้ไปขอให้
- เจ้าหน้าที่ประจำที่บัตรทั้ง ๓ ทึบบัตรเปิดที่บัตรเพื่อนับจำนวนบัตรก่อน อย่าเพิ่งขานคะแน
- นับจำนวนบัตรก่อน เพื่อตรวจสอบว่าจำนวนบัตรตรงกับจำนวนผู้ที่มาเซ็นรับบัตรหรือไม่ ทุกที่
- 25 จะต้องได้จำนวนเท่ากับ ๒๑๙ ใบ ไม่ขาดไม่เกิน เมื่อตรวจจำนวนบัตรในแต่ละที่บแล้ว ขอให้
- เจ้าหน้าที่รายงานผลการตรวจนับจำนวนบัตรในแต่ละที่บขึ้นมาให้ผมด้วย เปิดที่บัตรทั้งหมด หย
- ยบัตรทั้งหมดให้ดูเลยว่าไม่มีบัตรตกค้าง ระหว่างนี้เจ้าหน้าที่เตรียมกระดานลงคะแนนประจำจุด
- เลยนะครับ กระดานบันทึกคะแนนประจำจุด ๓ จุดเลยที่จะเป็นจุดนับคะแนน ท่านกรรมการกรณ
- นับจำนวนก่อนอย่าเพิ่งเปิดซองนะครับ นับจำนวนครบแล้วท่านกรรมการประจำจุดท่านช่วยกันแบ่ง
- 30 หน้าที่เลย ใครจะเป็นคนหยิบบัตรส่งกรรมการขาน ใครจะเป็นผู้ขาน ใครจะเป็นผู้บันทึกคะแนนใน

๒๑

สนช. ๗

สง่า ๑๓/๒

กระดาน แล้วที่เหลือคือสักขีพยาน กรรมการแต่ละชุดท่านตกลงกันเอง เดี่ยวผมให้สัญญาณแล้วถึง
 จะลงมือเริ่มนับคะแนนพร้อมกันเลยนะครับ กรรมการ ๓ ชุด นับจำนวนเสร็จแจ้งยอดกับเจ้าหน้าที่
 5 แล้วท่านตกลงแบ่งภารกิจกันเอง ๑ ท่าน ต้องเป็นผู้บันทึกคะแนนบนกระดาน ๑ ท่านเป็นผู้ชานมตี
 ๑ ท่านเป็นคนส่งบัตร ๑ ท่านเป็นคนรับบัตรที่ชานมตีแล้ว ที่เหลือจะเป็นสักขีพยาน การชานมตี
 ท่านต้องชูบัตรขึ้นมาด้วย เพื่อให้ทุกคนให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องว่ามิติที่ท่านชานตรงกับใน
 บัตรจริงหรือไม่

ต่อไปนี้เป็นรายงานผลจำนวนบัตรในหีบของแต่ละท่าน จำนวนบัตรในหีบสีชมพู
 10 ซึ่งเป็นการลงมติกรณีของนายนิคม ไวยรัชพานิช มีจำนวนบัตรลงคะแนน ๒๑๙ ใบ จำนวนบัตร
 ในหีบสีขาว ซึ่งเป็นหีบซึ่งรับบัตรลงคะแนนของ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ มีจำนวนบัตร
 ลงคะแนน ๒๑๙ ใบ จำนวนบัตรในหีบสีเหลืองของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จำนวน ๒๑๙ ใบ
 ถูกต้องตรงกับจำนวนบัตรทั้งหมดที่มาเซ็นรับไว้กับเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการลงมือนับคะแนนได้เลย
 ครับ กรรมการที่เป็นคนชานกรูณาชานเสร็จชูบัตรขึ้นสูง ๆ ด้วยนะครับ -----

15

๑๔/๑

๒๓

สนช. ๗

ทิพวรรณ ๑๕/๑

- ผมจะขอประกาศผลให้ท่านสมาชิกและสื่อมวลชนได้รับทราบดังนี้ ขออนุญาตคัดออกเชิญสมาชิก
 เข้ามารับฟังผลการลงคะแนนพร้อม ๆ กันนะครับ เมื่อสมาชิกมาพร้อมแล้ว ต่อไปนี้จะเป็นการ
- 5 ประกาศผลการลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทั้ง ๓ ลำดับ โดยจะขอเริ่มจากลำดับ
 ของ นายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ก่อน ผลการออกเสียงลงคะแนน จำนวนคะแนนเสียง
 ถอดถอน ๙๕ คะแนน ไม่ถอดถอน ๑๒๐ คะแนน ไม่ออกเสียง ๔ คะแนน ผลการลงคะแนน
 ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนด้วยคะแนน ๙๕ คะแนน ซึ่งเป็นคะแนน
 เสียงที่ไม่ถึง ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเป็นอันว่า
- 10 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถอดถอน นายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง
 ปรากฏตามใบรวมคะแนนอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการทั้ง ๑๐ ท่าน ซึ่งกรรมการ
 ทั้ง ๑๐ ท่านได้ลงลายมือชื่อไว้ครบถ้วนนะครับ

ต่อไปจะเป็นการประกาศผลการลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายสมศักดิ์

- เกียรติสุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง ผลการออกเสียงลงคะแนน คะแนนเสียง
 15 ถอดถอน ๑๐๐ คะแนน ไม่ถอดถอน ๑๑๕ คะแนน ไม่ออกเสียง ๔ คะแนน ผลการลงคะแนน
 ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนด้วยคะแนน ๑๐๐ คะแนน ซึ่งเป็น
 คะแนนเสียงที่ไม่ถึง ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
 ดังนั้นจึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่ถอดถอน นายสมศักดิ์ เกียรติสุนทร สมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง ปรากฏตามเอกสารใบรวมคะแนนอย่างเป็นทางการ
- 20 ซึ่งท่านกรรมการตรวจนับคะแนนทั้ง ๑๐ ท่านได้ลงลายมือชื่อไว้ครบ

ต่อไปจะเป็นการประกาศผลการลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นางสาวยิ่งลักษณ์

- ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ผลการออกเสียงลงคะแนน คะแนนถอดถอน
 ๑๙๐ คะแนน ไม่ถอดถอน ๑๘ คะแนน ไม่ออกเสียง ๘ คะแนน บัตรเสีย ๓ ใบ ผลการลงคะแนน
 ปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง ๑๙๐ คะแนน
- 25 ซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติ ดังนั้นจึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ถอดถอน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร
 นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ปรากฏตามเอกสารใบรวมคะแนนของคณะกรรมการ
 ซึ่งทั้ง ๑๐ ท่านได้ลงลายมือชื่อไว้ -----

30

- ๑๖/๑

๒๒

สนช. ๗

ชनावดี ๑๔/๑

- ท่านสมาชิกครับ เชิญประชุมกรรมการกลุ่มมิตรภาพ ห้องประชุม ๓๔๐๑ อาคารรัฐสภา ๓
ในเวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกาวันนี้ เชิญกรรมการกลุ่มมิตรภาพหรือผู้แทนเข้าร่วมประชุม ขณะนี้
- 5 การตรวจนับคะแนนของกรรมการทั้ง ๓ ชุดเรียบร้อยแล้วนะครับ แต่เนื่องจากยังรอผลคะแนน
อย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการอยู่อีก ๑ คณะ เพราะฉะนั้นระหว่างนี้ผมขอเรียนให้ท่านสมาชิก
ได้ทราบว่าเมื่อเสร็จสิ้นการประชุมวาระการพิจารณาถอดถอนตามเรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒
และด่วนที่ ๓ แล้ว เรายังมีวาระการประชุมที่จะประชุมต่อนะครับ ได้แก่
- เรื่องด่วนที่ ๔ ตั้งกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ
10 และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน
หลังจากนั้นจะประชุมต่อในระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องค้างพิจารณา ซึ่งจะมี ๒ เรื่อง
ได้แก่
- ระเบียบวาระที่ ๕.๑ รายงานของผู้สอบบัญชีและงบการเงินของสำนักงาน
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
15 สำหรับปีสิ้นสุด ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ปี ๒๕๕๖ และ
- ระเบียบวาระที่ ๕.๒ รายงานการประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของ
สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
สำหรับปี ๒๕๕๖
- ระเบียบวาระที่ยังจะต้องทำการประชุมพิจารณาต่อในวันนี้ก็มีอีก ๓ วาระ
20 อย่างที่ผมกราบเรียนให้ทราบนะครับ ขอความกรุณาท่านสมาชิกอยู่ร่วมประชุมด้วย ขณะนี้ผลการ
รวมคะแนนของคณะกรรมการควบคุมการออกเสียงลงคะแนนและตรวจนับคะแนนทั้ง ๓ ชุดได้ส่ง
อย่างเป็นทางการมาแล้ว -----

CHULALONGKORN UNIVERSITY

๑๕/๑

๒๔

สนช. ๗

สมบูรณ ๑๖/๑

- ท่านสมาชิกครับ เป็นอันว่าพิจารณาในระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒ เรื่องด่วนที่ ๓ ซึ่งท่านสมาชิกได้ใช้สิทธิลงคะแนนเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นประธาน
- 5 สถานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๖๐ คือการแจ้งมติของที่ประชุมในวันนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ทราบต่อไป สำหรับบัตรการออกเสียงลงคะแนนซึ่งเป็นการออกเสียงลงคะแนนลับทั้งหมด ผมจะให้เจ้าหน้าที่นำไปทำลายตามระเบียบต่อไป
- 10 อนึ่ง ขอให้สมาชิกที่ได้รับเอกสารประกอบการพิจารณาทั้ง ๓ ส่วน กรณีส่งส่วนเอกสารลับที่ได้รับไปจากเจ้าหน้าที่คืนที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาภายในกำหนด ๗ วัน นับตั้งแต่วันนี้ สำหรับวันนี้จะมีเจ้าหน้าที่ตั้งโต๊ะรอรับเอกสาร ถ้าหากท่านประสงค์ที่จะคืนในวันนี้ก็สามารถส่งคืนเอกสารลับดังกล่าวได้จนถึงวันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ โดยส่งคืนได้ที่ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๑๐๒ ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๒ ภายใน ๗ วัน เป็นอันจบ
- 15 การพิจารณาเรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒ และเรื่องด่วนที่ ๓
- ต่อไปจะเป็นการพิจารณาเรื่องด่วนที่ ๔ ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน (ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
- 20 ฉบับที่ ๔๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง)

25

30

บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘
วันศุกร์ที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘
ณ ตึกรัฐสภา



การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในครั้งนี้ มีสมาชิก ลงชื่อเข้าร่วมประชุม
จำนวน ๒๑๙ คน และมีการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณา
เรื่องด่วน ตามลำดับ ดังนี้

๑. การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอน
นายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ (เรื่องด่วนที่ ๑)

**การลงมติถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง
หรือไม่ถอดถอน โดยวิธีลงคะแนนลับ ตามข้อบังคับฯ ข้อ ๑๕๘**

๑.๑ การตรวจสอบองค์ประชุม (เพื่อลงมติ เรื่องด่วนที่ ๑ เรื่องด่วนที่ ๒
และเรื่องด่วนที่ ๓)

มีสมาชิกฯ แสดงตน จำนวน ๒๑๙ คน

๑.๒ ที่ประชุมให้ถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง
หรือไม่ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ก. สมาชิกฯ แสดงตนเพื่อตรวจสอบองค์ประชุม จำนวน ๒๑๙ คน

ข. สมาชิกฯ แสดงตนเพื่อลงมติ จำนวน ๒๑๙ คน

ผลการลงมติ

- ถอดถอน	๙๕ เสียง
- ไม่ถอดถอน	๑๒๐ เสียง
- ไม่ออกเสียง	๔ เสียง
- บัตรเสีย	- เสียง

ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ถอดถอน
นายนิคม ไวยรัชพานิช ด้วยคะแนนเสียง ๙๕ คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่ไม่ถึงสามในห้า
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
มีมติไม่ถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช สมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่ง

- ๒ -

๒. การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอน นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องด่วนที่ ๒)

การลงมติถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่งหรือไม่ถอดถอน โดยวิธีลงคะแนนลับ ตามข้อบังคับฯ ข้อ ๑๕๘

- ที่ประชุมให้ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง หรือไม่ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ก. สมาชิกฯ แสดงตนเพื่อตรวจสอบองค์ประชุม จำนวน ๒๑๙ คน
ข. สมาชิกฯ แสดงตนเพื่อลงมติ จำนวน ๒๑๙ คน

ผลการลงมติ

- ถอดถอน ๑๐๐ เสียง
- ไม่ถอดถอน ๑๑๕ เสียง
- ไม่ออกเสียง ๔ เสียง
- บั้ตรเสีย - เสียง

ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ถอดถอน นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ด้วยคะแนนเสียง ๑๐๐ คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่ไม่ถึงสามในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติไม่ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกจากตำแหน่ง

๓. การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอน นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๖ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องด่วนที่ ๓)

การลงมติถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง หรือไม่ถอดถอน โดยวิธีลงคะแนนลับ ตามข้อบังคับฯ ข้อ ๑๕๘

- ที่ประชุมให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง หรือไม่ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ก. สมาชิกฯ แสดงตนเพื่อตรวจสอบองค์ประชุม จำนวน ๒๑๙ คน
ข. สมาชิกฯ แสดงตนเพื่อลงมติ จำนวน ๒๑๙ คน



- ๓ -

ผลการลงมติ

- ถอดถอน	๑๙๐	เสียง
- ไม่ถอดถอน	๑๘	เสียง
- ไม่ออกเสียง	๘	เสียง
- บัตรเสีย	๓	เสียง

ผลการลงคะแนนปรากฏว่า ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ด้วยคะแนนเสียง ๑๙๐ คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง

โดยมีรายละเอียดปรากฏตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามที่แนบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวีรวิชัย เขียมแสง เกิดเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2534 ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2555

ต่อมาเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2556 ปัจจุบัน รับราชการในตำแหน่ง ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง)

