



กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย:
กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ



ดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2564



**MECHANISM OF THE IMPEACHMENT OF PERSONS HOLDING
POLITICAL POSITIONS UNDER THE THAI CONSTITUTION:
COMPARATIVE CASE STUDIES WITH FOREIGN COUNTRIES**



BY

NATTCHARPHON RICHKAMROPH

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF DOCTOR OF LAWS
FACULTY OF LAW**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2021

คชฎีนิพนธ์เรื่อง

กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย:

กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

โดย

นัชพน ฤทธิคำรพ

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญานิติศาสตรคดีบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2564

ดร.สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร
ประธานกรรมการสอบและผู้ทรงคุณวุฒิ
ภายนอก

ศ.(พิเศษ) จริญญา ภัคดีชนากุล
กรรมการ

ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล
กรรมการ

ดร.ชเนศ สุจารีกุล
กรรมการ

ศ.ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร
กรรมการ

ศ.(พิเศษ) วิภา มหาคุณ
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ ศุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

20 กันยายน 2564

Dissertation entitled

**MECHANISM OF THE IMPEACHMENT OF PERSONS HOLDING
POLITICAL POSITIONS UNDER THE THAI CONSTITUTION:
COMPARATIVE CASE STUDIES WITH FOREIGN COUNTRIES**

by

NATTCHARPHON RICHKAMROPH

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Laws

Rangsit University
Academic Year 2021

Dr. Somboon Sangiambut Doctorat en Droit de l'Universite' de Paris en Droit International Public Examination Committee Chairperson	Prof. Jaran Pukditanakul Member
---	------------------------------------

Prof. Dr. Sompong Sucharitkul, D.Phil. and D.C.L. Member	Dr. Thanee Sucharikul, S.J.D. Member
--	---

Prof. Dr. Prasit Aekaputra, Dortorat en Droit. (Re'gime Unique 1984) Member	Prof. Vicha Mahakun Member and Advisor
---	---

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)
Dean of Graduate School
September 20, 2021

กิตติกรรมประกาศ

การที่คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชามหาคุณ อาจารย์ที่ปรึกษาคุษฎีนิพนธ์ที่กรุณาให้คำปรึกษาทั้งทางด้านการวิเคราะห์ เอกสารอ้างอิงและตรวจสอบต้นฉบับคุษฎีนิพนธ์ อันเป็นผลให้การวิจัยนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ความเอาใจใส่ดูแลตลอดเวลาในการดำเนินงานเป็นสิ่งที่ผู้ทำคุษฎีนิพนธ์มีความซาบซึ้งใจเป็นอย่างยิ่งและใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ดร.สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร ประธานกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ที่ให้แนวความคิดตลอดจนชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย อีกทั้ง ใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ เอกบุตร ศาสตราจารย์ พิเศษ จรรย์ ภักดีธนา และ ดร.รณศ สุจารีกุล คณะกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะ ที่มีค่าทำให้เสริมการวิจัยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล ศรีวิชัย เป็นอย่างสูงที่ให้ความรู้และคำแนะนำในการศึกษา อีกทั้งให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในงานวิจัยเล่มนี้ และยังมีบิดา มารดาครูคนแรกของผู้วิจัย ผู้เป็นแรงบันดาลใจและกำลังใจที่สนับสนุนและให้โอกาสทางการศึกษาเสมอมา

ท้ายที่สุดนี้ ผู้วิจัยสำนึกในคุณค่าของตำรา เอกสารอ้างอิง และความรู้จากคณาจารย์ทุกท่าน ที่ได้นำมากล่าวอ้างไว้ด้วยความเคารพอย่างสูง ความอนุเคราะห์และเกื้อกูลจากคณาจารย์ทุกท่าน ที่กล่าวไว้และไม่ได้กล่าวไว้ในที่นี้ จะถูกจารึกในจิตใจของผู้ทำวิจัยด้วยความระลึกถึงตลอดไป หากมีส่วนใดบกพร่องไป ผู้วิจัยขออภัยไว้เพียงผู้เดียว

นัชพน ฤทธิ์คำรพ
ผู้วิจัย

5709789 : นัชพน ฤทธิ์คำรพ
 ชื่อคุณนิพนธ์ : กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย:
 กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
 หลักสูตร : นิติศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ศ.(พิเศษ) วิชา มหาคุณ

บทคัดย่อ

คุณนิพนธ์นี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษากลไกการถอดถอนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และ 2550 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณาถอดถอน ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงแก้ไขกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยให้มีประสิทธิภาพ สัมฤทธิ์ผลดียิ่งขึ้น เพื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารวิชาการและสัมภาษณ์เจ้าพนักงานการเมืองและนักวิชาการ นำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เชิงตรรกวิทยา ทางนิติวิธี เพื่อเปรียบเทียบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศไทยกับต่างประเทศ

ผลการศึกษา พบว่า กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งต่างประเทศจะใช้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยอาศัยกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลและกานอำนาจ ส่วนของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล จากการลงมติในวุฒิสภาไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จริง

ดังนั้น คุณนิพนธ์นี้จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 เพื่อให้ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอเรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการได้ส่วน แล้วให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาพิจารณาถอดถอนตามแนวทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้หากกลไกการถอดถอนใช้ไม่ได้ผลก็จะต้องใช้กลไกการกำหนดโทษทางอาญาและการดำเนินการทางศาลแทนวิธีการถอดถอน

(คุณนิพนธ์นี้มีจำนวนทั้งสิ้น 234 หน้า)

คำสำคัญ: การถอดถอน, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, รัฐธรรมนูญไทย, การดำเนินการทางศาลแทน
 วิธีการถอดถอน

ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

5709789 : Natcharphol Richkanloph
 Dissertation Title : Mechanism of the Impeachment of Persons Holding Political
 Positions Under the Thai Constitution: Comparative Case Studies
 with Foreign Countries
 Program : Doctor of Laws
 Dissertation Advisor : Prof. Vicha Mahakun

Abstract

This dissertation aimed to compare the impeachment mechanism under the constitution of Thailand, B.E. 2540 and B.E. 2550 with the constitution of Thailand, B.E. 2560 and other related laws as well as to compare the problems of the impeachment enforcement in Thailand and in the foreign countries in order to improve the efficiency and effectiveness of the impeachment mechanism of persons holding political positions under the constitutional monarchy.

This study employed the qualitative research methods. Data were collected through a review of related academic documents as well as the in-depth interviews with politicians and scholars. The content analysis and the juristic analysis were used to analyze the collected data. The results found that the impeachment mechanisms used in Thailand and in foreign countries were different. In foreign countries, the principle of checks and balances was employed to inspect the exercise of state power; meanwhile, in Thailand, the impeachment mechanism was so ineffective that it could not be used to impeach any politicians.

This dissertation, therefore, recommended that the dispositions of the constitution of Thailand, B.E. 2560 should be amended so that the people and members of the House of Representatives could file the impeachment complaint against the politicians. Such proposed impeachment should be inspected by the senates and the house representatives before being submitted to the Supreme Court which would proceed with the impeachment. However, if the impeachment mechanism could not be employed, the general criminal penalties and the legal proceeding must be used instead.

(Total 234 pages)

Keywords: Impeachment, Persons Holding Political Position, Thai Constitution, Juridical

Proceeding Rather Than Impeachment Mechanism

Student's Signature Dissertation Advisor's Signature

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญรูป	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	7
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	8
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	9
1.6 กรอบแนวคิดของการวิจัย	11
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	12
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	14
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	14
2.1.1 สมัยกรีกโบราณ	14
2.1.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคม	18
2.1.3 ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment)	20
2.1.4 แนวความคิดการถอดถอนตำแหน่ง	22
2.1.5 แนวคิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	25
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย	27
2.2.1 อำนาจอธิปไตย	30
2.2.2 แนวคิดและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ	39

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2.3 ทฤษฎีในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	48
2.3 แนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	49
2.3.1 แนวคิดหลักนิติรัฐ	49
2.3.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ	50
2.3.3 หลักการควบคุมและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	54
2.3.4 หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	56
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง	58
2.4.1 ความหมายปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง	58
2.4.2 การจัดสรรตำแหน่งการใช้อำนาจทางการเมืองของไทย	60
2.4.3 ปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง	62
2.4.4 ผลกระทบของปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง	64
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ	67
2.5.1 ความสำคัญของหลักการจำกัดสิทธิ	68
2.5.2 หลักประกันเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ	69
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการจัดให้มีและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ	71
2.6.1 อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ	71
2.6.2 อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ	74
2.6.3 วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ	76
2.6.4 สาเหตุที่มาของรัฐธรรมนูญ	77
2.6.5 หลักประกันรัฐธรรมนูญ	78
2.6.6 ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ	80
บทที่ 3 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ	84
3.1 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา	85
3.1.1 ที่มาและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา	85
3.1.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน	86
3.1.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน	87

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา	89
3.1.5 ผลของคำตัดสิน	99
3.1.6 กรณีตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา	101
3.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	102
3.2.1 ที่มาและการใช้ระบบถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	102
3.2.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน	106
3.2.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน	106
3.2.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา	108
3.2.5 การกล่าวหา	108
3.2.6 การพิจารณาถอดถอน	109
3.2.7 ผลของคำตัดสิน	110
3.3 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ	111
3.3.1 ที่มาและการใช้ระบบถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ	111
3.3.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน	114
3.3.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน	114
3.3.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา	114
3.3.5 ผลของคำตัดสิน	116
3.4 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้	117
3.4.1 ที่มาและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้	117
3.4.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน	117
3.4.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน	118
3.4.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา	119
3.4.5 การกล่าวหา	119
3.4.6 การพิจารณาถอดถอน	122
3.4.7 ผลของคำตัดสิน	124
3.5 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศแคนาดา	125

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.5.1. เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Grounds for Recall)	127
3.5.2 ตำแหน่งที่สามารถขอยื่นถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Who Can Be Recall)	128
3.5.3 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Process Remove from Position)	128
3.6 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย	136
เวเนซุเอลา	
3.6.1 ผลแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	138
3.6.2 ตำแหน่งที่สามารถขอยื่นถอดถอนได้	141
3.6.3 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	142
บทที่ 4 ระบบและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย	144
4.1 ระบบและกระบวนการถอดถอนในทางการเมืองของประเทศไทย	144
4.1.1 ระบบและกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540	145
4.1.2 ระบบและกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550	153
4.1.3 ระบบและการกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560	156
4.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	160
พุทธศักราช 2561	
4.2.1 ผู้ถูกกล่าวหาและการกล่าวหาถอดถอน	160
4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ (ป.ป.ช)	161
4.2.3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	162
4.3 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของวุฒิสภา	165
4.3.1 ขั้นตอนการถอดถอน	165
4.3.2 ผลการถอดถอน	166
4.3.3 มติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจากวุฒิสภา	166
บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	169
 ในต่างประเทศ	
5.1 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ	170
5.1.1 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ	170

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.1.1.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณา	170
5.1.1.2 การพิจารณาในชั้นสอบสวน	170
5.1.2 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา	171
5.1.2.1 อำนาจวุฒิสภา	171
5.1.2.2 กระบวนการในการพิจารณาคัดสิน	172
5.1.3 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส	178
5.1.3.1 บุคคลที่อาจถูกกล่าวหา	178
5.1.3.2 ผู้มีสิทธิ์เสนอข้อกล่าวหาถอน	179
5.1.3.3 การพิจารณาการถอดถอน	179
5.1.3.4 ผลของคำตัดสินการถอดถอน	179
5.1.4 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้	181
5.1.4.1 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน	182
5.1.4.2 เหตุแห่งการถูกถอดถอน	183
5.1.4.3 ผู้มีสิทธิ์เสนอข้อกล่าวหา	183
5.1.4.4 การพิจารณาการถอดถอน	183
5.2 ระบบการลงโทษ	184
5.2.1 ระบบกฎหมายในการถอดถอน	185
5.2.2 ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา	187
5.2.3 ผลทางกฎหมายของคำตัดสินในคดีอิมพีชเมนต์	187
5.2.4 กลไกทางกฎหมาย	188
5.3 ระบบการปลดออกจากตำแหน่งหรือวีธีรีคอล (Recall)	188
5.3.1 ความหมายของการถอดถอน	189
5.3.2 การถอดถอนทางการเมือง	189
5.3.3 การถอดถอนทางกฎหมาย	190
5.4 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	190
5.4.1 ปัญหาในการทางกฎหมาย	190
5.4.2 ปัญหาในเชิงปฏิบัติ	193
5.5 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของต่างประเทศ	197

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.5.1 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษ	197
5.5.2 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกา	198
5.5.3 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศฝรั่งเศส	199
5.5.4 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศเกาหลีใต้	200
5.5.5 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทย	200
บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	205
6.1 สรุปผลการวิจัย	205
6.1.1 กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับฉบับพุทธศักราช 2540 และ 2550	205
6.1.2 กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ	207
6.1.3 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กลไกการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	208
6.2 ข้อเสนอแนะของการวิจัย	211
6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560	211
6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	212
6.2.3 ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องอื่นๆ	213
บรรณานุกรม	214
ภาคผนวก	222
ภาคผนวก ก แบบคำถาม	223
ภาคผนวก ข คำสัมภาษณ์	225
ประวัติผู้วิจัย	234

สารบัญรูป

รูปที่

หน้า

1.1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

11



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยประชาชนจะใช้สิทธิของตนผ่านกระบวนการทางการเมืองเพื่อมอบอำนาจของตนให้แก่บุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในการบริหารปกครองประเทศ การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนอย่างเป็นทางการ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าบริหารท้องถิ่น โดยการยอมรับในเสียงส่วนใหญ่ที่ประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งมาใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย¹ การเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการแสดงทางด้านสิทธิเสรีภาพความคิดของประชาชนที่ต้องการตัวแทนของตนเองให้มโนนโยบายในการบริหารงานในรูปแบบใหม่ โดยต้องการให้มีการพัฒนาท้องถิ่นและหรือประเทศไปในทิศทางที่มั่นคงและต้องการผู้แทนของตนเองที่มีคุณลักษณะที่ช่วยเหลือประชาชนอย่างจริงจังไม่โกงกิน² ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากิจกรรมทางการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศในระบอบประชาธิปไตย จะเป็นการสะท้อนถึงอิสระทางด้านการคิดของประชาชน รวมถึงพฤติกรรมทางด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของประชาชนโดยตรงที่ทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละระดับได้ทำหน้าที่ของตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ถ้าบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามหน้าที่ของตนเอง โดยไม่มีเหตุผล อันสมควรจะต้องถูกตัด

¹ จาก การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 1), โดย โกวิท พวงงาม, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน

² จาก ส่วนร่วมของพลเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตยใน ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (น. 18), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544, กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

สิทธิด้านอื่นๆ ตามกฎหมาย³ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นอย่างดี

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 โดยให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นวิธีการสำคัญ ที่จะใช้ในการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่ามีความเหมาะสมหรือสมควรในการดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ และเป็นมาตรการที่จะทำให้การดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังใช้อำนาจตน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผลมาจากการผลักดันอย่างต่อเนื่องของภาคประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองและเจตนารมณ์ประการหนึ่งที่ชัดเจน คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหากจะพิจารณาเอาผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วก็ต้องหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำความผิด การที่เชื่อว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมทุจริตไม่สามารถเอาผิดได้ แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กรณีไม่มีหลักฐานพิสูจน์ชัดว่ามีการกระทำความผิดเพียงแต่มีพฤติกรรมสื่อว่าได้กระทำความผิดก็ถูกถอดถอนได้

นอกจากนั้น หากกรณีใดมีหลักฐานชัดเจนว่ามีการกระทำความผิด บุคคลผู้นั้นนอกจากจะถูกถอดถอนแล้วยังถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือรับราชการเป็นเวลาห้าปีอีกด้วย อันเป็นมาตรการ ที่ชัดเจนของบทลงโทษทางการเมือง แม้ต่อมาจะมีเหตุการณ์วันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ก็ตาม แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ก็ยังคงเนื้อความที่บัญญัติว่าด้วยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทุกประการ ทั้งยังกำหนดให้กระบวนการ ถอดถอนโดยภาคประชาชนสามารถกระทำได้โดยง่ายขึ้น รวมทั้งการเพิ่มมูลเหตุแห่งการยื่นถอดถอนและการลดจำนวนผู้เข้าชื่อขอถอดถอนให้น้อยลง แต่เมื่อเวลาผ่านไปจนถึงปัจจุบันกลับพบว่าปัญหาของกระบวนการถอดถอนยังคงมีอยู่เช่นเดิม แม้จะมีความพยายาม

³ จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น.1), โดย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2540, สืบค้นจาก

แก้ไขโดยการสร้างกลไกให้วิธีปฏิบัติรัดกุมขึ้น อาทิ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ในหมวด 6 ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง พ.ศ.2551 แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรค ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญฯ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งยังมีได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ⁴

บทบัญญัติตามมาตรา 235 ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ 2560 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมทั้งฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไต่สวนข้อเท็จจริงและหาก ป.ป.ช. เห็นว่าผู้ผู้นั้นมีพฤติกรรมความผิดให้ดำเนินการส่งเรื่องไปยังศาล ให้พิจารณาตามประเภทของความผิด”

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงก็ต้องถูกดำเนินการให้พ้นไปจากตำแหน่งนั้น การถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันสมควร เนื่องจากหากปล่อยให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนจากตำแหน่งได้คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มูลเหตุที่จะถอดถอนมีอยู่ 5 เหตุ ได้แก่ 1) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติหมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ 2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่หมายความว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้

⁴ จาก กระบวนการถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี โดยวุฒิสภา ภายใต้บริบทของ หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี, โดย วรรัตน์ อดิแพทย์, 2555, วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย, 4(2), น. 203-230

อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
 3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
 5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่ง โดยที่การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นกลไกการควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นต้น มาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยไม่ระบบถ่วงดุลอย่างแท้จริง ทั้งนี้ แม้ว่าการถอดถอนไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้และฝ่ายบริหารยุบสภาได้ก็ตาม แต่กลไกการถ่วงดุลกับฝ่ายตุลาการไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยมีแต่ระบบควบคุมอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ

ดังนั้น แนวคิดเบื้องหลังในระบบการถอดถอนจึงมุ่งเน้นไปที่การควบคุมอำนาจฝ่ายบริหาร ยิ่งกว่าการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยนั้น ไม่มีระบบถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 3 องค์การแต่เพียงใด จึงเป็นการแตกต่างไปจากระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่มีการถ่วงดุลอำนาจ 3 ฝ่ายกันอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วหาได้เกิดความสมดุลไม่เพราะฝ่ายบริหารซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินมักจะมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่นและนอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังอยู่ในสถานะที่อาจกระทำนอกเหนือขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบตามมาคือการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมากกว่าการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น

ในบริบทประเทศไทยการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในช่วงก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่า กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยมีชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วยวิธีการ ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปคือระบบตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครอง รัฐสภา ศาลยุติธรรมหรือองค์กรพิเศษและวิธีการพิเศษที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ได้แก่ การใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหาร โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ทำให้ทราบว่าระบบตรวจสอบควบคุมของไทยเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพ และขาดความชอบธรรมในการตรวจสอบควบคุมอย่างเพียงพอ⁵

แนวคิดการถอดถอนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศไทยตาม รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการ “แยกการตรวจสอบทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย” เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐสภาไทยมีความพยายามในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย “กลไกการถอดถอนตำแหน่ง” ทั้งในแง่กระบวนการเสนอชื่อถอดถอน การพิจารณาซึ่งมุลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จนกระทั่ง การพิจารณาลงมติ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา หากแต่ความพยายามดังกล่าว ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จหรือกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ นับสำคัญของกระบวนการถอดถอนตำแหน่งแสดงให้เห็นถึง “รัฐสภา ที่มาจากการเลือกตั้ง” มีความอ่อนแอไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาการ ออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย โดยความชอบธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง รัฐสภาจึงสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตาม นโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นการตรวจสอบ และถ่วงดุล (Checks and Balances) การใช้อำนาจของทั้งสองสถาบันการเมืองให้มีความเหมาะสมและ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติสำหรับการถ่วงดุลอำนาจนิติ บัญญัติและอำนาจบริหารไม่เกิดความสมดุล ฝ่ายบริหารมักจะมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่น ประกอบกับ การบริหารงานของฝ่ายบริหารนำมาสู่การกระทำนอกเหนือขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดเกิดการ ทุจริต (Corruption) จึงจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการต่างๆ กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจการใช้งบประมาณแผ่นดินและการถอดถอน ตำแหน่ง

⁵ จาก การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์), โดย กานดา สิริฤทธิศักดิ์, 2538, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นคำที่ยังไม่ชัดเจน เพราะจะคล้ายกับการลงประชามติถอดถอน (Recall) ซึ่งก็เป็นการถอดถอนเช่นกัน ดังนั้น ถ้าจะเรียกให้แตกต่างกัน จึงควรเรียก Impeachment ว่าการพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง ส่วน Recall ควรเรียกว่าการลงประชามติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบหรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศไทย โดยเป็นการตรวจสอบบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในการใช้อำนาจที่มีอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง หากบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of Powers) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงก็สามารถที่จะถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ การถอดถอนตำแหน่งมีต้นกำเนิดในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคกลาง (Middle Age) ซึ่งเป็นการปกครองในระบบรัฐสภาและถูกนำไปพัฒนาและนำไปปฏิบัติใช้ในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบประธานาธิบดี (Presidential System) อย่างสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) มีอำนาจที่จะฟ้องถอดถอนออกจากตำแหน่งและกระบวนการสอบสวนและตัดสิน เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) ในปี ค.ศ.1974 การพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) จนกลายเป็นการกดดันให้ลาออกจากตำแหน่ง และล่าสุดใน ค.ศ. 2019 สมาชิกฝ่ายข้างมากมาจากพรรคเดโมแครต ก็ได้เสนอเรื่องการถอดถอน ประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ ต่อสภาผู้แทนราษฎร สหรัฐฯ ซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากมาจาก ส.ส.รีพับลิกัน เช่นเดียวกับทรัมป์ ได้มีมติให้พ้นข้อกล่าวหาไป⁶

ปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในบริบทการเมืองการปกครองประเทศไทย ซึ่งสภาวะการเมืองในบริบทการเมืองไทยเป็นการถอดถอนตำแหน่งอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือการถอดถอนตำแหน่งย้อนหลัง (Retroactive Impeachment) ตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จ จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งทั้งในหมู่นักวิชาการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชนว่าการดำเนินการถอดถอนย้อนหลังถูกต้องตามหลักเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและแนวคิดของการถอดถอนตำแหน่งเพียงใด

ดังนั้น การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารประเทศ ซึ่งหลายประเทศต่างก็บัญญัติวิธีการที่คิดว่าเหมาะสมและใช้ได้ผลดีไว้ในรัฐธรรมนูญ

⁶ From Trust in Government: Lessons from the Clinton Impeachment, by Steven & Kunselman., 2003, *International Journal of Public Administration*, 26(2), pp. 197-212

ของตน การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคล กล่าวคือ หากบุคคลผู้มีตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงก็จะต้องถูกดำเนินการให้พ้นไปจากตำแหน่งนั้น การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นกลไกสำคัญ อีกกลไกหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในขณะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันสมควร เนื่องจากหากปล่อยให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน⁷

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงวัฒนาถาวรอย่างยั่งยืนสืบต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณา ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กลไกการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

⁷ จาก สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 ถอดถอนจากตำแหน่ง, โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น เพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงยั่งยืน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหมวดแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้ในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ไม่ได้บัญญัติหมวดแห่งการถอดถอนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจส่งผลทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองนั้นขาดความไม่สมบูรณ์ บกพร่องได้ วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งค้นหารูปแบบทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

คุณูปการฉบับนี้มุ่งเน้นทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยกับต่างประเทศ เป็นการศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพุทธศักราช 2561 รวมถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 และกฎหมายของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีแนวทางที่เกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ ยังเสนอแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 รูปแบบของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการพรรณนา (Descriptive) โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ที่ได้จากเอกสารวิชาการ เอกสารราชการ ได้แก่ 1) เอกสารชั้นต้น (Primary Documents) 2) วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ตามกระบวนการขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล 3) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการประมวลเอกสารและการสัมภาษณ์ที่นำไปสู่สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะของการวิจัย

1.5.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ คำวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำรากฎหมาย บทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารข้อมูลและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

2) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากประชากรเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผู้วิจัยคัดเลือกตามเกณฑ์วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

2.1) กลุ่มองค์กรร่างรัฐธรรมนูญและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีส่วนในการพัฒนาการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย

2.2) กลุ่มองค์กรตุลาการที่มีส่วนในการพัฒนาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย

2.3) กลุ่มนักวิชาการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญและกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

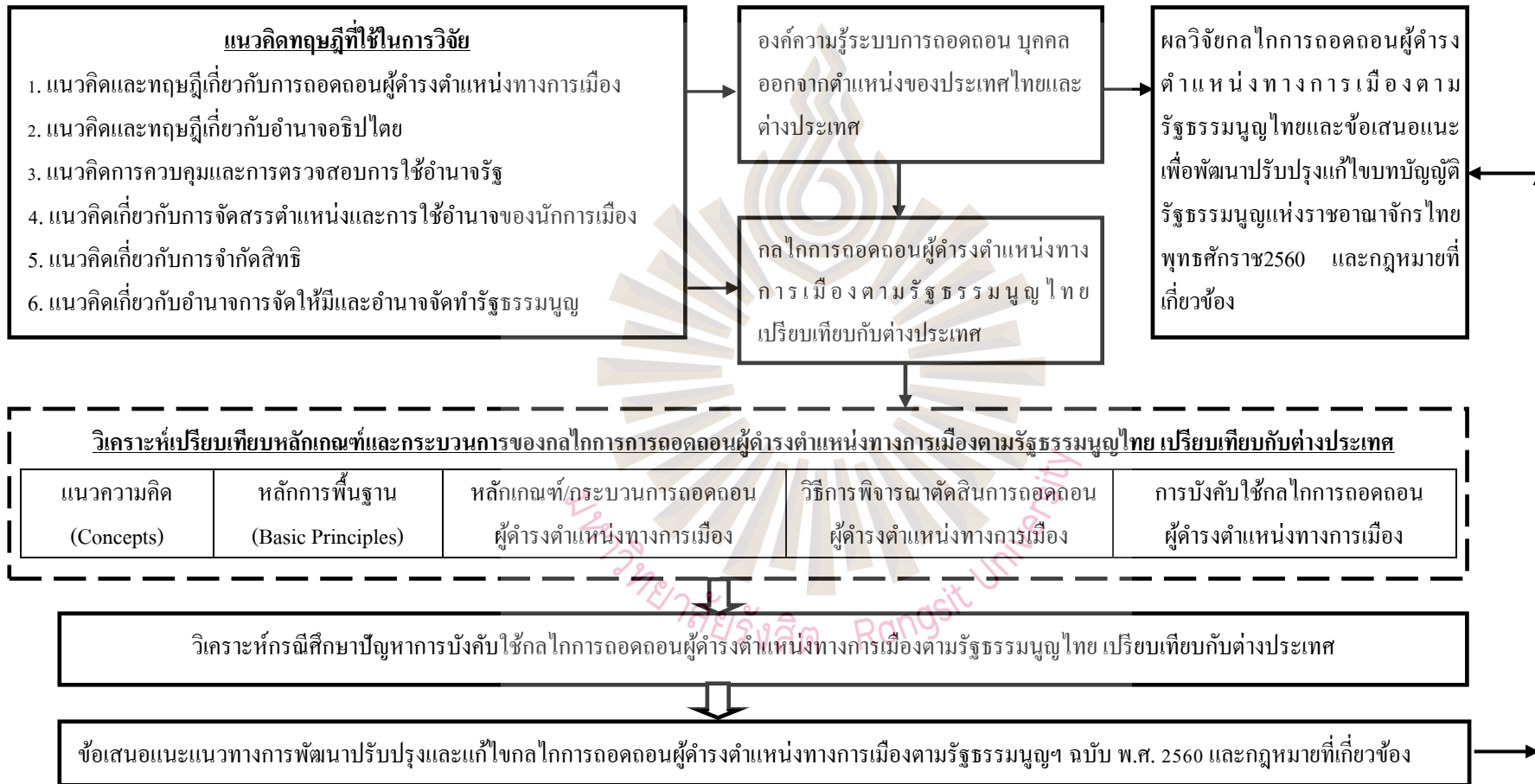
2.4) กลุ่มองค์กรอิสระที่เป็นผู้ริเริ่มเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3) ทั้งนี้ เพื่อให้การวิจัยมีการตรวจสอบแหล่งข้อมูล ได้แก่ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่มตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ 2) นำข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ที่ได้มาใช้วิเคราะห์ 3) ข้อมูลเอกสาร (Documentary Data) ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับใช้กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล เพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงวัฒนาถาวรอย่างยั่งยืน

1.5.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ดำเนินการประมวลและเก็บรวบรวมข้อมูลในข้อ 1.5.2 ครบถ้วนแล้ว ผู้วิจัยจะตรวจสอบข้อมูลแบบไม่น้อยกว่าสามเส้น ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) วิเคราะห์ข้อมูลทางนิติวิธี (Juristic Method) และวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เกี่ยวกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศต่อไป

1.6 กรอบแนวคิดของการวิจัย



รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

สำหรับหลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรมนั้น ที่จริงเป็นหลักเดียวกัน เพียงแต่ในแต่ละประเทศ อาจเรียกแตกต่างกันหมายถึงหลักการปกครอง โดยกฎหมายของประชาชนโดยประชาชนและ เพื่อประชาชนนั่นเองสังคมให้เป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องอาศัยการปกครองที่เกิดจากเจตจำนง ร่วมกับของประชาชน โดยกฎหมายจะต้องเป็นเจตนาร่วมกันของประชาชนในสังคม เพื่อให้เกิด กติกาของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

ในการปกครองและการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมและเป็นกติกาของการปกครองว่าผู้ มีอำนาจปกครองจะต้องได้มาซึ่งอำนาจก็ต่อเมื่อได้รับการเลือกตั้งมาอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม อัน สะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงและเมื่อได้เป็นผู้ปกครองแล้วก็จะต้อง ยอมรับและอยู่ภายใต้กฎหมายที่สะท้อนเจตจำนงร่วมกันของประชาชนด้วย ดังนั้นไม่ว่าจะเป็น ผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้ปกครอง ต่างก็ต้องยอมรับกติกา คือ กฎหมายดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น จึงไม่มี ใครอยู่เหนือกฎหมายที่เป็นกติกากลาง อันสะท้อนเจตจำนงร่วมกันของประชาชนนี้ได้

ในการปกครองตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม จึงเป็นเรื่องเดียวกันคือ เป็นการปกครอง โดยกฎหมายของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนนั่นเอง จึงจะเรียกเป็นนิติรัฐ หากมิได้ เป็นไปตามนี้แล้วจะเรียกวานิติรัฐหรือนิติธรรมมิได้เลย แน่นนอนในประเทศที่มีได้ปกครองแบบ ประชาธิปไตย ย่อมไม่ใช่การปกครองโดยนิติรัฐหรือนิติธรรม แต่เป็นการปกครอง แบบคำสั่งคำ บัญชาเป็นกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่มักมีรูปแบบการปกครองที่มีใช้ประชาธิปไตยหรือแม้จะเรียกว่า ประชาธิปไตยในนิยามที่แปลกแยกไปจากประชาธิปไตยที่แท้จริงทั้งสิ้น บางทีก็เรียกว่า ประชาธิปไตยไม่เต็มใบบ้าง หรือไม่ก็เป็นเผด็จการ แต่เรียกตนเองว่าเป็นประชาธิปไตยก็มีให้เห็น ทั่วไปทั้งในอดีตและในปัจจุบัน

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.7.1 ทำให้ทราบถึงกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.7.2 ทำให้ทราบถึงผลการศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย

1.7.3 ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กลไกการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบกับ ประเทศไทย

1.7.4 ทำให้ทราบผลวิเคราะห์กรณีศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.7.5 ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขและการพัฒนาปรับปรุงกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น เพื่อจรรโลง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างยั่งยืนต่อไป



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการวิจัยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นแนวคิดที่เกิดจากความพยายามในการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมจากการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หลักการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อใช้เป็นฐานกรอบแนวคิดของการวิจัยในการวิเคราะห์และเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในสมัยก่อนการใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่คนๆ เดียวหรือเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ที่มีอำนาจในการออกกฎตลอดจนออกคำสั่งต่างๆ ได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดและไม่สามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นๆ ได้จึงทำให้ประชาชนถูกกดขี่จากการใช้อำนาจปกครอง ฉะนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะทำให้ประชาชนไม่ต้องถูกกดขี่การใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าว ในอันกระทบสิทธิของประชาชนอีกต่อไป จึงต้องหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งสามารถศึกษาถึงการถอดถอนในสมัยกรีกโบราณและหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ดังนี้

2.1.1 สมัยกรีกโบราณ

ประวัติศาสตร์ของกรีกเท่าที่สามารถค้นพบย้อนหลังไปได้ประมาณ 800 ปีก่อนคริสตกาล การปกครองของกรีกในสมัยนั้นเป็นแบบนครรัฐ (City State)⁸ หรือในภาษากรีกเรียกว่า Polis ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของคำว่า Politic ในปัจจุบันหมายถึงกลุ่มประชาคมที่อยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าหน้าที่ปกครองและกฎหมายโดยนครรัฐที่มีชื่อเสียงมากที่สุดในยุคนั้นคือเอเธนส์และสปาร์ตา

⁸ จาก รัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 6) (น. 32), โดย จักย์ พันธุ์เพชร, 2552, กรุงเทพฯ: พับลิชซิ่ง

โดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ซึ่งมีชื่อเสียงมากเพราะถือเป็นต้นกำเนิดประชาธิปไตยโบราณ และคำว่า Democracy ก็มีรากศัพท์มาจากคำว่า Demokratia ในภาษากรีก ซึ่ง Demos แปลว่าประชาชน Krator แปลว่า ปกครองหรืออำนาจ ชาวกรีกใช้คำว่า Demokratia เพื่ออธิบายถึง การปกครองที่พลเมืองเป็นผู้สร้างกฎหมายและบริหารงานยุติธรรมด้วยตัวเอง เช่นนี้ความหมายดั้งเดิมของคำว่า ประชาธิปไตย จึงหมายถึงการปกครองอำนาจที่เป็นของประชาชนหรือการปกครองโดยประชาชน (Rule By The People)⁹

นักประวัติศาสตร์การเมืองได้ค้นพบว่า ต้นกำเนิดประชาธิปไตยในทางปฏิบัติเริ่มขึ้นเมื่อประมาณ 2500 ปีมาแล้วในนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งคาบมหาสมุทรกรีกโดยการปกครองของกรีกในสมัยนั้น เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งราษฎรไม่ได้เลือกผู้แทนขึ้นมาทำการออกเสียงลงคะแนนในนามหรือประโยชน์ของราษฎรแต่อย่างใดแต่ราษฎรเองต่างหากที่จะเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนเกี่ยวกับด้านงานกฎหมายหรือบริการบริหารด้วยตนเอง โดยผู้ที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองของนครรัฐเอเธนส์นั้นไม่ใช่พลเมืองทั้งหมดแต่เป็นราษฎรชายอายุ 20 ปีขึ้นไปและไม่ใช่เท่านั้นที่เป็นผู้มีสิทธิ์และหน้าที่ทางการเมืองประกอบกรเป็นสภาสามัญหรือสภาราษฎรเป็นสถาบันทางการเมืองที่ถือว่ามีอำนาจสูงสุดในนครรัฐและสมาชิกสภาสามัญหรือสภาราษฎรเป็นนคร 20 ปีทุกคนซึ่งสภาสามัญหรือสภาราษฎรนี้จะมีการประชุมกันเสมอประมาณ ปีละ 10 ครั้ง เป็นอย่างน้อยแต่ถ้ามีเรื่องด่วนอาจจะประชุมกันบ่อยๆ ทุก 10 วันก็ได้ไม่มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัวและเพราะสมาชิกมีจำนวนมากมายการประชุมกันจึงทำในที่แจ้ง

ตัวอย่างเช่น อาจจะเป็นสนามกีฬารูปครึ่งวงกลมและใช้วิธีนับคะแนนเสียงข้างมาก เป็นใหญ่ มีการลงคะแนน โดยการยกมือตามหลักการ แล้วสภานี้มีอำนาจสูงสุดทั้งในด้านบริหารและนิติบัญญัติ กฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานี้เสียก่อน อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาสามัญหรือสภาราษฎรก็คือ อำนาจในการรักษารัฐธรรมนูญการปกครองของนครรัฐไว้เป็นอำนาจในการเนรเทศ เรียกว่า Ostracism ซึ่งมาจากคำว่า Ostraka คือ เปลือกหอยชนิดหนึ่ง ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียงขับไล่ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในทางการเมืองเช่นผู้ที่มีความทะเยอทะยานจะยึดอำนาจเอาไว้ในมือของตนแต่ผู้เดียว โดยการเขียนชื่อบุคคลที่ต้องการจะเนรเทศลงไปในหอยที่มีผู้ลงคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 6 พันคน บุคคลผู้นั้นก็ต้องถูกเนรเทศออกจากนครรัฐเป็นเวลา 10 ปี โดยไม่มีการรื้อฟื้นคืนแต่อย่างใด

จึงเห็นได้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าระบบการออกเสียงประชามติมีมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ เพราะว่ามี การลงคะแนนเสียงของราษฎรต่อกิจการต่างๆ ในรัฐไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารหรือนิติบัญญัติการที่นโยบายหรือกฎหมายใดๆ จะออกมามี

⁹ จาก ประชาธิปไตยแนวคิดและหลักการเบื้องต้น, โดย ประภัสสร ทองยงค์, 2558, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 5(3), น. 11-22

ผลใช้บังคับกับราษฎร จะต้องผ่านการลงคะแนนเสียงเห็นชอบของราษฎรก่อนจัดได้ว่าเป็น การออกเสียงประชามติที่เรียกว่า Referendum ในความหมายปัจจุบันนั่นเอง นอกจากนี้กระบวนการ Ostracism ของชาวเอเธนส์ยังจัดได้ว่าเป็นการออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคลที่เรียกว่า Pelbiscite หรืออาจจะเป็นการถอดถอนผู้แทนที่เรียกว่า Recall ในความหมายปัจจุบันได้อีกด้วย

ตามประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการออกเสียงประชามติในนครรัฐอื่นของกรีก ไม่เพียงแต่ เฉพาะในนครรัฐเอเธนส์เท่านั้นยังปรากฏว่ามีนครรัฐ (Sparta) ซึ่งมีชื่อเสียงมากในด้านกำลังทหารที่ แข็งแกร่งและก็มีประวัติความเป็นมาของการออกเสียงประชามติเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดย (Lycurgus) เป็นผู้นำสำคัญของนครรัฐซึ่งมีชีวิตอยู่ประมาณ 800 ปีก่อน คริสตกาลได้กล่าวถึงสมัชชาว่าประชาชนชายอายุ 30 ปี ทุกคนมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกได้รวมทั้งหมด ประมาณ 800 คน จากจำนวนประชากร 37,600 คน จะประชุมกัน ในวันจันทร์เต็มดวงมีสิทธิรับรอง หรือคัดค้านกฎหมายมีการเลือกตั้งตำแหน่งสำคัญ คือ อีเฟอร์ 5 คน และคนที่จะมีอำนาจควบคุมมอี เฟอร์ได้ก็ คือ ซีเนท (Senates) ซึ่งการที่ประชาชนประชาชนมีสิทธิรับรองหรือคัดค้านกฎหมายได้นั้น คือการออกเสียงประชามตินั่นเอง

นักปราชญ์ที่สำคัญของกรีก เช่น อริสโตเติล¹⁰ (384-322 BC) เกิดที่เมืองสตากิรา (Stagira) ริม ฝั่งทะเลเอเจียนทางตอนเหนือของกรีกและได้ถูกส่งมาศึกษาที่สำนักของเพลโตในนครรัฐเอเธนส์เมื่อ เขาอายุได้ 17 ปี อริสโตเติล เริ่มต้นการอธิบาย เรื่องการเมืองจากสมมติฐานเบื้องต้นที่ว่าการเมืองเป็น เรื่องธรรมชาติของมนุษย์เป็นกิจกรรมอย่างเดียวนมนุษย์จะสร้างความสุขและคุณงามความดี (Moral Virtue) ผ่านการเป็นพลเมืองการเมือง คือ ศาสตร์เอกแห่งศาสตร์ทั้งปวงเพราะสามารถสร้างศักยภาพที่ดี ที่สุดให้มนุษย์ได้ในแง่นี้อริสโตเติล จึงไม่ได้มองการเมืองในแง่ร้าย นอกจากนี้อริสโตเติลยังส่งเสริม ให้มนุษย์ใช้ความเป็นพลเมืองนี้ในนครรัฐเพราะนครรัฐเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดเพราะเป็น สถานที่ที่มนุษย์ในฐานะสัตว์การเมืองมาอยู่ร่วมกันเพื่อทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาทุกอย่าง ในทางการเมืองนครรัฐ จึงเป็นทั้งหน่วยการเมืองที่ให้การศึกษาและอบรมมนุษย์ให้ดึงศักยภาพของ ตนเองออกมาได้ดีที่สุดการมองการเมืองในความหมายของอริสโตเติลนี้สอดคล้องกับแนวคิดการเมือง ภาคพลเมืองในปัจจุบันที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นแนวคิดที่ สำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยสาเหตุที่อริสโตเติลสนับสนุนให้พลเมือง มีบทบาททางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะถือว่าการเมืองเป็นธรรมชาติของมนุษย์อยู่แล้ว

¹⁰ อริสโตเติล (Aristotle) (384 ปีก่อนคริสตกาล – 7 มีนาคม 322 ปีก่อนคริสตกาล) เป็นนักปรัชญา กรีกโบราณเป็นลูกศิษย์ของเพลโต และเป็นอาจารย์ของอเล็กซานเดอร์มหาราช เขาและเพลโตได้รับยกย่องให้เป็น หนึ่งในนักปรัชญาที่มีอิทธิพลสูงที่สุดคนหนึ่ง ในโลกตะวันตก ด้วยผลงานเขียนหนังสือเกี่ยวกับฟิสิกส์ ตรรกศาสตร์ กวีนิพนธ์ สัตววิทยา การเมือง การปกครอง จริยศาสตร์ และชีววิทยา

ในแง่นี้อริสโตเติลมีความเห็นแตกต่างกับเพลโตที่มองว่าเฉพาะผู้นำหรือผู้ที่ได้รับการศึกษามาดีแล้วเท่านั้นจึงควรเป็นผู้ปกครอง

ด้วยเหตุนี้การเมืองคือกุญแจในการเข้าหาความสุข อริสโตเติล กล่าวว่า การเมือง คือ ศาสตร์และศิลป์ เป็นสิ่งที่มุ่งค้นหาสิ่งที่ดีที่สุดจากการที่อริสโตเติลให้ความหมายของคำว่า ความสุข ไว้ว่า ความสุขไม่ใช่ความสุขเฉพาะหน้าแต่ความสุขเป็นการที่มนุษย์สามารถดึงความสามารถของตน มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดและการที่จะใช้ความสามารถของตนมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดได้นั้นทำได้ก็แต่การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งเดียวที่จะดึงศักยภาพที่ดีที่สุดของมนุษย์ให้ออกมาได้ผู้ที่มีบทบาททางการเมืองเท่านั้น จึงเป็นผู้ที่จะสามารถหาความสุขให้กับตนเองได้ ในแง่นี้ อริสโตเติล ไม่ได้มองการเมืองในแง่ร้ายเหมือนนักปรัชญาการเมืองในยุคสมัยใหม่ เช่น รูสโซ ที่มองว่าการเมืองเป็นสิ่งที่พ้นจากการเสรีภาพของมนุษย์

ผู้ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองนั้นจะต้องผ่านกระบวนการอบรมทางคุณธรรมและสติปัญญาโดยคุณธรรมแบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทแรก คือคุณธรรมทางโลก ได้แก่ คุณธรรมทางปัญญา คือ การเรียนรู้ การศึกษา การได้รับการฝึกอบรม ประการที่สอง คือคุณธรรมทางศีลธรรม คือ การได้รับการฝึกอบรมให้มีศีลธรรมและมีความยุติธรรม สำหรับอริสโตเติล ความยุติธรรมเป็นศีลธรรมขั้นสูงสุด แปลว่าการมีปัญญาและความกล้าหาญอย่างพอเหมาะพอสมและต้องไม่ละเมิดผู้อื่น ซึ่งคุณธรรมทางศีลธรรมที่เป็นคุณธรรมประเภทที่สองนี้ เป็นเรื่องที่หายากในบุคคลทั่วไป

มักจะมีแค่คุณธรรมทางโลกที่เป็นคุณธรรมทางด้านปัญญาเท่านั้นผู้ที่จะมีความสุขที่แท้จริงจึงเป็นผู้ที่มีทั้งสองคุณธรรมนี้อย่างพอเหมาะและสมบูรณ์แบบสำหรับ อริสโตเติล พลเมืองมิใช่เป็นเพียงคนที่อาศัยอยู่ในนครรัฐเท่านั้น แต่พลเมืองคือผู้ชายชาวกรีกที่มีศักยภาพมีเวลาและมีจิตใจสูง อริสโตเติลแบ่งแยกมนุษย์เป็น 3 ประเภท คือ¹¹

ประเภทที่หนึ่งเป็นประเภทที่สนองความต้องการของรัฐประเภทที่สอง คือ ทหาร ผู้พิพากษา ลูกขุน และพระส่วนประเภทที่สาม คือ ผู้ผลิต กสิกร พ่อค้า และศิลปิน ซึ่งในแง่นี้ ผู้ที่จะสามารถเป็นพลเมืองได้ จึงเป็นมนุษย์ประเภทที่หนึ่งเท่านั้นเพราะถือว่ามีเวลา มีศักยภาพและพร้อมที่จะทำงานเพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ ทาสหรือผู้ที่ประกอบอาชีพและไม่มีเวลาจึงเป็นพลเมืองไม่ได้ ผู้หญิง ก็เป็นพลเมืองไม่ได้เช่นกันเพราะผู้หญิงในความคิดของ อริสโตเติล ไม่มีความคิดเป็นอิสระต้องพึ่งพาความคิดของผู้ชายเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับผู้หญิงของอริสโตเติลคล้ายคลึงกับแนวคิดของเพลโตและอาจต่อมาถึงนักปรัชญาในสมัยหลังอีกหลายคนด้วยว่าผู้หญิงไม่มีศักยภาพในทางการเมืองต้องเป็นสมบัติของผู้ชาย

¹¹ จาก กฎหมายมหาชนวิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 5) (น. 44-45), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2560ก, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

ซึ่งเป็นแนวคิดที่ขัดกับเสรีนิยมประชาธิปไตยในปัจจุบันที่ไม่แบ่งแยกคนด้วยความแตกต่างทางชาติกำเนิด เพศ สีผิว และฐานะทางเศรษฐกิจ

2.1.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคม

ทฤษฎีประชาคมที่มีอิทธิพลโดยตรงสำหรับแนวคิดการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ ทฤษฎีประชาคมของจอห์น ล็อก (John Locke)¹² เจ้าของผลงานหนังสือชื่อ Two treatises of Government ทั้งนี้ ตามแนวคิดของจอห์น ล็อก อธิบายว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วยังมีเหตุผล และจิตสำนึกในการแยกระหว่างความถูกต้องได้เพราะว่ามนุษย์ย่อมมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ในการที่จะจัดการกับชีวิตของตนเอง โดยบุคคลอื่นจะแทรกแซงไม่ได้และยังมีอิสระหรือความเท่าเทียมกันในทุกชีวิตไม่มีใครมีอำนาจหรือขอบเขตอำนาจมากกว่ากันแต่ในขณะเดียวกันถึงแม้มนุษย์จะมีเสรีภาพและความเท่าเทียมกันแล้วแต่ก็ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพหรืออิสระเต็มที่ ในการที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามอำเภอใจ เช่นนี้ มนุษย์จะต้องไม่ทำอันตรายต่อชีวิตเสรีภาพและทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งเป็นข้อห้ามตามกฎหมายธรรมชาติ

กฎหมายธรรมชาติในทัศนะของจอห์น ล็อก คือ เป็นภาวะที่มีเสรีภาพและสันติภาพเสมอ แต่อย่างไรก็ตาม หากมนุษย์ทำร้ายผู้อื่นก็อาจจะนำไปสู่ภาวะสงครามได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะสงครามมนุษย์จึงมีการรวมตัวกันโดยทุกคนยอมที่จะสละภาวะธรรมชาติส่วนตัวของตนมาทำสัญญาประชาคมในการอยู่ร่วมกันและสร้างสังคมการเมืองขึ้นและสร้างรัฐบาลของชาวประชา (Civil Government) ขึ้นจากเจตจำนงร่วมกันเพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์โดยมีฐานะเป็นรัฐองค์อธิปัตย์

ทั้งนี้ การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในการทำสัญญาประชาคมมนุษย์ทุกคนยอมมีสิทธิ ขึ้นพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันของปัจเจกชนในสังคมคือสิทธิในตัวเอง เช่น สิทธิในการรักษาชีวิตของตน สิทธิในทรัพย์สินมนุษย์ทุกคนยอมมีสิทธิในการเข้าครอบครองใช้สอยทรัพย์สินได้อย่างอิสระและในบางกรณีได้มีการยอมให้รัฐเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินของตนเองและสิทธิในทางการเมือง เช่น สิทธิในการเข้าร่วมเพื่อจัดทำกฎหมายสิทธิในการเข้าร่วมกลุ่มเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นต้น สำหรับผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของจอห์น ล็อก คือ “รัฐ” โดยประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจอธิปไตยให้รัฐ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐจะมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ซึ่งอำนาจ ทั้ง 3 ฝ่าย ดังกล่าว ถือเป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐด้วย ได้แก่ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (Legislative Power)

¹² จาก การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (วิทยานิพนธ์), โดย มณีนันท์ เฟ็งไชโย, 2559, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (Executive Power) และอำนาจในกิจการต่างประเทศ (Federative Power) โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (Legislative Power) อำนาจในข้อนี้ จอห์น ล็อก อธิบายว่าเป็นอำนาจของประชาชนฝ่ายข้างมากในการกำหนดว่ารัฐจะใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อกิจการใดและใช้ในลักษณะอย่างไร โดยเป็นองค์กรที่มีลักษณะเฉพาะกิจไม่ถาวรถูกจัดตั้งขึ้น โดยรัฐ ผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยประชาชนในรัฐนั้นเป็นผู้เลือกจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในหลายด้านให้เป็น “ผู้แทน” ของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้และเมื่อภายหลังที่สิ้นสุดการทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กลุ่มบุคคลดังกล่าวย่อมผูกพันต่อกฎหมายที่ตนได้ร่วมตราขึ้นงานด้วยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคืออำนาจในการบัญญัติกฎหมาย คือ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการกิจของรัฐ ดังนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จึงย่อมต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นไว้

ประการที่สอง อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (Executive Power) อำนาจในข้อนี้ จอห์น ล็อก อธิบายว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นคณะองค์กรที่ใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง และเพื่อป้องกันการล่มสลายของรัฐ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายสามารถที่จะทำได้ในระยะเวลาสั้นๆ แต่ผลของการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีอยู่อย่างต่อเนื่องและถาวรจนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น ดังนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีลักษณะที่ดำรงอยู่อย่างถาวรและมีอำนาจหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้แก่องค์กรที่เรียกว่า “รัฐ”

ประการที่สาม อำนาจในกิจการต่างประเทศ (Federative Power) อำนาจในข้อนี้ จอห์น ล็อก อธิบายว่า “รัฐ” มีสถานะเป็นองค์กรหนึ่งที่ถูกตั้งขึ้นโดยมนุษย์ทุกคนที่ยอมมาทำสัญญาประชาคมในการอยู่ร่วมกันและด้วยสถานะในความเป็นรัฐดังกล่าว จึงมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือหน้าที่ในการติดต่อกับรัฐอื่นๆ หรือภารกิจในกิจการต่างประเทศทั้งในการทำสงครามและการสร้างสันติภาพนอกเหนือจากอำนาจในการใช้กฎหมายเพื่อดำเนินกิจการของรัฐ

จากการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ดังกล่าว อำนาจของ “รัฐ” ในความหมายของจอห์น ล็อก จึงมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจในกิจการต่างประเทศส่วนอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนและเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐตามหลักที่ว่าผู้ใดที่สามารถวางกฎเกณฑ์ให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้สถานะของผู้นั้น ย่อมเหนือกว่าผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์ดังกล่าว

ดังนั้น ตามทัศนะของจอห์น ล็อก ยังได้อธิบายต่อว่า เมื่อรัฐเกิดจากสัญญาประชาคมที่มาจากข้อตกลงหรือความยินยอมของมนุษย์ทุกคนเพื่อใช้เป็นหลักประกันในการอยู่ร่วมกันเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ และเสรีภาพต่างๆ แล้วองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ดังกล่าว จะใช้อำนาจไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับความวางใจไว้วางใจของประชาชนหรือเป็นอันตรายหรือละเมิดต่อชีวิต ทรัพย์สิน สิทธิ หรือเสรีภาพของประชาชนไม่ได้เด็ดขาดและถ้าหากมีการกระทำเช่นนั้น ประชาชนย่อมมีอำนาจที่จะเอาบุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้โดยถือว่าเป็นอำนาจของประชาชนในการปกป้องตนเองซึ่งจอห์นล็อก ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดอีกประการหนึ่ง

2.1.3 ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

การใช้หลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงยุคกลาง โดยในยุคสมัยดังกล่าวพระมหากษัตริย์ของอังกฤษเป็นผู้มีพระราชอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการปกครองประเทศและได้ใช้พระราชอำนาจดังกล่าวแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลต่างๆ เป็นรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาส่วนพระองค์ตามอำเภอใจจนทำสมาชิกรัฐสภาเกิดความไม่พอใจในการกระทำของพระมหากษัตริย์และมีแนวคิดในการที่จะจำกัดและลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ จนนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาโดยตลอดและนำไปสู่เหตุการณ์สำเร็จโทษของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 และก่อตั้งเครือจักรภพแห่งอังกฤษโดยรัฐสภารัมพ์ (Rump Parliament) ในปี ค.ศ. 1649

ประเทศอังกฤษได้มีการใช้หลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)¹³ อยู่บ่อยครั้ง เช่น ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ระหว่างปี ค.ศ. 1628 – 1648 มีการกล่าวหาบุคคลเพื่อถอดถอนตามหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จำนวนมากกว่า 100 ครั้งเป็นต้น จนมีผู้กล่าวว่าหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในอังกฤษเป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภาโดยตลอด จนกระทั่งในช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาได้มีการสร้างหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและการแบ่งแยกอำนาจโดยกำหนดให้มีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารจนทำให้เกิดหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐสภาขึ้นกรณีดังกล่าว จึงทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์หมดลงไปและทำให้รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ที่ผ่านมามีความจำเป็น ที่

¹³ จาก กระบวนการถอดถอนนายสมชายวงศ์สวัสดิ์คณบดีรัฐมนตรี โดยวุฒิสภายุติได้บริบทของ หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (วิถยานิพนธ์), โดย วรารัตน์ อติแพทย์, 2554, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ต้องใช้บังคับในประเทศ อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในประเทศอังกฤษจะไม่ได้ได้รับความนิยมนำมาใช้ในปัจจุบัน แล้วแต่แนวคิดในเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ได้รับการแพร่หลายไปยังหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนในที่สุดกลายเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบ ในการนำรูปแบบของหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มาปรับใช้ในอีกหลายประเทศ

หลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในทางกฎหมายเป็นกระบวนการ “กล่าวหา” หรือ “ฟ้องร้อง” เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ เท่านั้น ส่วน “รูปแบบ” ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหาในแต่ละประเทศมีรูปแบบที่มีความแตกต่างกัน

กระบวนการพิจารณาความคิดเพื่อนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยองค์กรรัฐสภาเพียงองค์กรเดียว โดยมีประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบกระบวนการพิจารณาในระบบดังกล่าว

การบังคับใช้หลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ตามรัฐธรรมนูญของหลายประเทศนั้น พบว่าโดยส่วนมากจะเป็นการดำเนินการพิจารณาในรูปแบบ “วิธีการพิเศษ” เป็นการเฉพาะ โดยจะไม่นำกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติมาใช้บังคับโดยจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่สำคัญของหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) คือเพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้มีอำนาจในทางบริหารและเพื่อป้องกันไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในทางการเมือง อีกทั้ง เพื่อประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดีในอันที่จะได้รับการพิจารณาและพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของหลายประเทศ ถึงแม้จะมีรูปแบบและกระบวนการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะพิเศษที่เหมือนกัน คือเป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคลโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากการกระทำ ความผิดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งและเป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองแยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาลยุติธรรมทั้งมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาและกลไกไว้ โดยชัดเจนเพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็ว และยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม โดยมีองค์กรตรวจสอบจะต้องมีหน่วยงานบริหารที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

2.1.4 แนวความคิดการถอดถอนตำแหน่ง

การถอดถอนตำแหน่งเป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่ง ในการตรวจสอบควบคุมการใช้ อำนาจของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นวิธีการ “ควบคุมตัวบุคคล” มิให้มีพฤติกรรมในการ กระทำผิดต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แนวความคิดการถอดถอนตำแหน่งจึงถูกนำมาปรับ ใช้ในบริบทของแต่ละประเทศ ที่แตกต่างกันออกไป แนวความคิดการถอดถอนตำแหน่งของประเทศอังกฤษ ซึ่งปกครองในระบอบรัฐสภาถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของแนวความคิดถอดถอนตำแหน่ง ต่อมาประเทศ สหรัฐอเมริกาได้นำไปปรับใช้ทำให้แนวความคิดการถอดถอนตำแหน่งเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุม ตรวจสอบการใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในระบอบประธานาธิบดี รวมถึงประเทศไทยมีแนวความคิดการถอด ถอนตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

การถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment) เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ตรวจสอบการทุจริตในการ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศ เป็น กระบวนการโดยฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด หรือบางกรณี ใช้กล่าวหา ประชาชนที่ร่วมทำผิดกับเจ้าหน้าที่ (Private Citizens) เดิมทีเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ขยายแนวความคิดกว้างขวางขึ้น¹⁴ ซึ่งจุดมุ่งหมายหลักของการดำเนิน กระบวนการพิจารณาถอดถอน คือ 1) เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้ซึ่งใช้อำนาจใน การบริหารในขณะนั้น โดยที่บุคคลนั้นอาจจะกลับมาใช้อำนาจในการบริหารอีกครั้ง 2) เพื่อป้องกัน ไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง 3) เพื่อผลประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดี นั้นเอง กล่าวคือ ผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุก ด้าน การบังคับใช้ระบบถอดถอนตำแหน่งถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าบุคคลใดถูกฟ้องร้องให้ถอดถอน ตำแหน่งจะเป็นที่เสื่อมเสียแก่ เกียรติยศ ชื่อเสียงและเกียรติภูมิส่วนตัว ตลอดจนพรกการเมืองที่ตน สังกัดโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นชั้นนำของประเทศที่ผ่านการเลือกสรรมาอย่างดี ย่อมระมัดระวังไม่ประพฤตินในทางเสื่อมเสียจนเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้องขับออกจากตำแหน่ง แต่ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ที่อำนาจอยู่ในมือ จึงมักพยายามบิดเบือนข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์ สำหรับตนเองและพวกพ้องจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการ

¹⁴ จาก ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการพิเศษ เพื่อเป็นทางออกทางหนึ่งในทางกฎหมาย¹⁵

หากพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์ของการถอดถอนจากตำแหน่งจะพบว่า การถอดถอนตำแหน่งได้นำมาปรับใช้ในยุคกลางของรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งระบบถอดถอนตำแหน่งของอังกฤษเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เกิดจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานานในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ใน ค.ศ.1376 เนื่องจากในสมัยก่อนพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในการปกครองพร้อมทั้งแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่ขึ้นอยู่กับกษัตริย์เท่านั้น¹⁶ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจแก่รัฐสภาก่อเกิดความขัดแย้งกันขึ้น รัฐสภาโดยสภาสามัญใช้อำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนางเพื่อพิจารณาโทษและเมื่อสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วได้มีการพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดถอนออกจากตำแหน่งหน้าที่ หรือกล่าวได้ว่าแต่เดิมการถอดถอนตำแหน่งเป็นเพียงเครื่องมือที่รัฐสภาใช้ต่อสู้กับระบบกษัตริย์ในประเทศอังกฤษเพียงเท่านั้น¹⁷ แต่เนื่องด้วยระบบรัฐสภาอังกฤษมีกลไกภายในอื่นๆ ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การถอดถอนตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่ได้ใช้ในปัจจุบัน ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด โดยกลไกการถอดถอนตำแหน่งมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด “ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ออกจากตำแหน่ง

กระบวนการถอดถอนตำแหน่งในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะการปกครองของรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีทั้งในกลุ่มประเทศ ยุโรป เอเชีย และละตินอเมริกา เป็นความพยายามตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ชี้ให้เห็นถึงคลื่นกระแสของการการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นสาเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อการเสนอเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตำแหน่งและให้ความสำคัญในเชิงสถาบัน (Institution) โดยพบว่า ประเด็นทางการเมืองที่มีความเสียหายหรือเสียชื่อเสียงของประธานาธิบดี (Political Scandal) และประเด็นที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป (Strong Presidential Powers) ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹⁸

¹⁵ จาก *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, โดย อมร รัชศาสตร์, 2544, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์

¹⁶ From *Introduction: Comparative Presidential Impeachment* (pp.1-9), by Baumgartner, 2003, Westport, CN: Praeger

¹⁷ From *High Crimes and Misdemeanors*, by Rodino, 1973, New York: Funk & Wagnalls

¹⁸ From *Impeachment and presidential politics in new democracies*, by Young, 2014,

การถอดถอนตำแหน่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายประเทศโดยมีรูปแบบและกระบวนการในการพิจารณาที่แตกต่างกันไป หลักการแนวคิดการถอดถอนตำแหน่งจะมีลักษณะทั่วไปดังต่อไปนี้¹⁹

- 1) เป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก
- 2) เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนตำแหน่งมีจุดประสงค์เพื่ออันเนื่องมาจากกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่
- 3) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติในกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน
- 4) เป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนด “วิธีพิจารณา” และ “กลไก” ไว้โดยชัดเจน เพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็วและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม
- 5) เป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองแยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาล
- 6) เป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

การถอดถอนตำแหน่งนับเป็นกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าว มีพฤติกรรมที่ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีความพยายามในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย “กลไกการถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment)” ทั้งในแง่กระบวนการเสนอชื่อถอดถอนการพิจารณาซึ่งมีผลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จนกระทั่งการพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา หากแต่ความพยายามดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จหรือกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ นับสำคัญของกระบวนการถอดถอนตำแหน่งแสดงให้เห็นถึง “รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง” มีความอ่อนแอไม่สามารถถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

¹⁹ จาก *ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาปรับใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิฑานินพนธ์)*, โดย ฌวัฒน์ ศรีปัดดา, 2544, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นการใช้ “อำนาจทางการเมือง (Political Power)” ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งวิธีการถอดถอนตำแหน่งมีลักษณะเป็นมาตรการกึ่งการเมืองกึ่งกฎหมายเพื่อเป็นการพิสูจน์ข้อหา หรือพฤติกรรมที่เป็นเหตุให้ถอดถอนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ซึ่งเป็นนิกคิตาสูงสุดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การออกแบบโครงสร้างดังกล่าวกลายเป็นสิ่งที่เข้ามากำหนดเงื่อนไข การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสภานิติบัญญัติ แห่งชาติเป็นผลมาจากเงื่อนไขทางการเมืองและส่งผลในอนาคตทางการเมืองไทย

2.1.5 แนวคิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น นอกจาก นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา ซึ่งสามารถอธิบายดังนี้

นายกรัฐมนตรี คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติบท เฉพาะกาล ในมาตรา 272 ว่า “ในช่วง 5 ปีแรก ให้สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) มีอำนาจในการพิจารณาเลือก บุคคลเป็น นายกรัฐมนตรีได้แต่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลจะ มาเป็น นายกรัฐมนตรีได้เท่านั้น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เป็นผู้ที่ประชาชนเลือกมา ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จึงต้องมีส่วนสำคัญในการเลือกคนไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารสมาชิก วุฒิสภา (ส.ว.) จะมีหน้าที่ร่วมลงมติเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ในกรณีมีการเปิดประชุม รัฐสภาเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีจะต้องยืนยันรายชื่อในบัญชีพรรคการเมืองที่เสนอตามมาตรา 88 และ มาตรา 159 ตามหลักการเดิมแต่หากรัฐสภาไม่สามารถเลือกบุคคลใดได้ตามบัญชีของพรรคการเมืองจะ เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เท่านั้น

ในการปลดล็อกจะให้เลือกบุคคลนอกบัญชีรายชื่อ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 272 โดยต้องใช้ เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือ 251 จาก 500 เสียงขึ้นไปเพื่อยื่นเรื่องต่อ ประธานรัฐสภาโดยให้เรียกประชุมเพื่อหาเสียงสมาชิกรัฐสภา 2 ใน 3 เพียงแต่วันการเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีในบัญชีได้ ดังนั้น บทเฉพาะกาล มาตรา 272 ใช้สำหรับกรณีนำบุคคลนอกบัญชีมาเป็น นายกรัฐมนตรีนั้น จะทำได้ครั้งเดียวตามมาตรา 272 วรรคสอง ดังนั้น หากสภาชุดแรกหลังจากประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแล้วและเมื่อมีการประกาศยุบสภามาตรา 272 วรรคสองก็จะไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไป ฉะนั้น

ในช่วง 5 ปีแรกสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว) จะมีสิทธิเห็นชอบบุคคลตามที่พรรคการเมืองเสนอตามบัญชีรายชื่อเท่านั้น²⁰

รัฐมนตรี คือ ผู้เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือที่นิยมเรียกกันว่ารัฐบาล คือ คณะบุคคล ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐสภาให้อำนาจบริหาร เพื่อกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาเพื่อความผาสุก ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั้งประเทศ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คนและสมาชิก ซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน เฉพาะผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คนเท่านั้น ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน นั้น²¹

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีสิทธิเลือกตั้งแต่จะใช้การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจากคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องเป็นผู้ซึ่งพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกส่งสมัครรับเลือกตั้งและจะสมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกินหนึ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งแล้วผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองจะถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือเปลี่ยนแปลงผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เฉพาะกรณี que ผู้สมัครรับเลือกตั้งตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามและต้องกระทำก่อนปิดการรับสมัครเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาคือสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนของประชาชนเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มีข้อที่แตกต่างกัน เช่น จำนวนที่ทำการสังกัดพรรคการเมืองซึ่งในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ได้กำหนดจำนวนและที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้แตกต่างกันบ้างดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดจำนวน 200 คน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 150 คน โดยมา

²⁰ จาก นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, โดย โชคสุข กรกิตติชัย, 2560, สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-ssue/2560/hi2560-040.pdf>

²¹ จาก เส้นทางสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี, โดย เดนชัย ไชยวิเศษ, 2560ก, สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/e_acdfocus.html

จากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดละหนึ่งคนและมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง²²

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้จำนวนและที่มาของวุฒิสภาไว้สองช่วงเวลา คือ ช่วงที่ 1 ซึ่งเป็นไปตามบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้วุฒิสภามีจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (ค.ส.ช.) ถวายคำแนะนำโดยมาจากการดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 50 คน และมาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 194 คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนในช่วงที่ 2 คือ เมื่อพ้นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งดังกล่าวแล้วให้วุฒิสภามีจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคล ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญประสบการณ์อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชน ซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง เช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือประชาชน คือ ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น อนึ่ง อำนาจอธิปไตยนี้นับเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐเพราะการที่จะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากจะต้องประกอบด้วยอาณาเขต ประชากรและรัฐบาลแล้วย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย กล่าวคือ ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเองจึงจะสามารถเรียกว่า “รัฐ” ได้²³

²² จาก *สมาชิกวุฒิสภา 2550 มาได้อย่างไร*, โดย เดนชัย ไชยวิเศษ, 2560 ข, สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-071.pdf>

²³ จาก *อำนาจอธิปไตย*, โดย วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2564, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/อำนาจอธิปไตย>

คำว่า “อำนาจอธิปไตย” แปลมาจากคำว่า “Sovereignty” ในภาษาอังกฤษคำนี้มาจากภาษาละตินว่า “Superanus” ส่วนในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Souverainete” ซึ่งทั้ง 3 คำนี้ แปลความหมายไว้อย่างเดียวกันทั้งสิ้นว่า “อำนาจสูงสุด” อำนาจสูงสุดไม่ว่าในทางการเมืองการปกครอง หมายถึง วิธีการใดก็ตาม อำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐคืออำนาจแสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งสิ่งอื่นใดที่จะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยไม่ได้ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปแต่ละระบบการปกครอง เช่นในระบบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ส่วนในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์คือกษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นต้นแบบที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในกฎหมายระหว่างประเทศ²⁴

อำนาจอธิปไตย มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจถูกแบ่งแยกได้หมายถึงเฉพาะการแบ่งแยกเพื่อเป็นเจ้าของเท่านั้น เพราะอำนาจอธิปไตยไม่อาจเป็นขององค์กรใดพร้อมกันในเวลาเดียวกันอย่างเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมได้จะเป็นได้แต่เพียงแบ่งแยกตามลักษณะการใช้หรือแบ่งแยกตามหน้าที่เท่านั้น ที่เรียกว่า (Separation of Power) ตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ที่กล่าวไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) ที่กล่าวไว้ความตอนหนึ่งว่าอำนาจอธิปไตยได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจที่วางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ อำนาจบริหารคืออำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจตุลาการคืออำนาจปฏิบัติการในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คดี²⁵

อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน อำนาจอธิปไตย คือ คุณสมบัติขั้นพื้นฐานของรัฐและเป็นอำนาจสูงสุดที่รัฐจะมีอยู่เหนือประชากรของตน ไม่มีขีดจำกัดใดๆ ตามกฎหมายที่ใช้อำนาจนั้น ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่ารัฐเปิดให้บุคคลมีเสรีภาพในการทำการใดๆ ตามความต้องการได้แต่รัฐก็พร้อมที่จะแสดงอำนาจหรือเข้าไปแทรกแซงการกระทำของประชาชน อำนาจสูงสุดดังกล่าวนี้ อาจเรียกว่าอำนาจอธิปไตย จึงมีความชอบธรรมที่จะใช้กำลังเหนือบุคคลอื่นในสังคมการเมืองหนึ่งๆ²⁶

²⁴ จาก ชาญชัย แสงวงศ์, *อั่งแล้วเชิงอรรถที่ 11*, น. 245

²⁵ จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 15), โดย มานิตย์ จุ่มปา, 2543, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติธรรม

²⁶ From *Key Concepts in Politics*, by Heywood, 2000, New York: Palgrave

ในทางกฎหมายมหาชน อำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นอำนาจอสูงสุด (Supremacy) ในการปกครองประเทศหรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเองและถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ ในอันที่จะแสดงว่าดินแดนนั้นเป็นรัฐหรือเป็นประเทศเอกราชได้หรือไม่

คำว่า“อำนาจ” หมายถึง ความสามารถที่จะปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังที่กล่าวมา ในข้างต้นว่าอำนาจเป็นสิ่งสำคัญในทางการเมือง ดังที่กล่าวกันในทางรัฐศาสตร์ว่า “การเมืองเป็นการต่อสู้เพื่ออำนาจ”²⁷ ส่วนอำนาจอธิปไตยคืออำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจ ที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง เมื่อสูงสุดหรือเป็นเจ้าของเสียแล้ว ก็ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ใด อำนาจนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐหรือเป็นเครื่องวัดว่าดินแดนนั้น เป็นรัฐหรือประเทศเอกราช²⁸ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความเป็นอำนาจอสูงสุด ไม่มีอำนาจอื่นใดในรัฐนั้นมาทัดเทียมหรือสูงกว่า²⁹ อำนาจอธิปไตยนี้เพิ่งจะเรียกกันในสมัยศตวรรษที่ 16 นี้เองแต่เดิมเคยเรียกกันว่า “อำนาจอสูงสุด” มาก่อน³⁰ นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ในปัจจุบันเรียก “อำนาจอสูงสุด” ในความหมายของ “อำนาจอเด็ดขาด” ดังนั้น ถ้าบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดหรือสถาบันใดมีอำนาจอสูงสุดแล้วก็ไม่อำนาจใดที่จะไปจำกัดอำนาจอดังกล่าวได้อีกต่อไป ยกเว้นเป็นความประสงค์ของผู้มีอำนาจอสูงสุดเอง กฎหมายทั่วไปได้วางหลักไว้ว่า สิทธิในทางกฎหมายจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจอสูงสุดเป็นผู้ให้สิทธิดังกล่าว ดังนั้นเมื่อผู้มีอำนาจอสูงสุดได้ยกเลิกสิทธิดังกล่าว ก็ไม่อาจเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้อีกต่อไป สิ่งใดที่ผู้มีอำนาจอสูงสุดได้กระทำลงไปก็ให้ถือว่ามีความเที่ยงธรรมและไม่มีผู้ใดสามารถคัดค้านการกระทำหรือคำสั่งดังกล่าว พฤติกรรมของผู้มีอำนาจอสูงสุดจะเป็นบรรทัดฐานแห่งความชอบธรรมไม่มีผู้ใดสามารถปฏิเสธได้³¹

²⁷ จาก *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 1-4), โดย วรวิทย์ กนิษฐะเสน, 2521, กรุงเทพฯ: เจริญมิตรการพิมพ์

²⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 212), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์

²⁹ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ, คำสอนชั้นปริญญาตรี (ภาค 2)* (น. 15), โดย สมภพ โทตระกิตย์, 2512, กรุงเทพฯ: นำเชียการพิมพ์

³⁰ จาก วิษณุ เครืองาม, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28*, น. 212-213

³¹ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 131), โดย มนตรี รูปสุวรรณ, 2535, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2.2.1 อำนาจอธิปไตย

แนวคิดที่สำคัญ เกี่ยวกับเรื่องของอำนาจอธิปไตย ในกฎหมายระหว่างประเทศ ระบุไว้ว่า อำนาจอธิปไตยหมายความถึงการใช้อำนาจโดยรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ก็มีหลักแห่งการใช้อำนาจอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก การใช้อำนาจอธิปไตยโดยนิตินัย (De Jure Sovereignty) ซึ่งหมายความถึงสิทธิแห่งอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ประการที่สอง คือ การใช้อำนาจอธิปไตย โดยพฤตินัย (De Facto Sovereignty) ซึ่งก็หมายถึงความสามารถในทางข้อเท็จจริงที่จะกระทำการเช่นนั้น

อำนาจตามความที่กล่าวถึงข้างต้นหมายความว่าไปถึงอำนาจในลักษณะการที่สามารถเข้าใจได้ง่าย ว่าเป็นอำนาจสูงสุดทางการปกครองของประเทศหนึ่งประเทศใดหรือรัฐหนึ่งรัฐใดในฐานะหนึ่ง อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นและขาดเสียมิได้ของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐประชาชาติ (Nation State) มิเช่นนั้น รัฐหรือรัฐประชาชาตินั้น ย่อมขาดความเป็นเอกราชในทางการเมือง การปกครองจากปัญหาที่ว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด ตามทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) มีผู้ได้กล่าวและอธิบายไว้หลายทฤษฎีด้วยกันได้แก่ แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระสันตะปาปา แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์ แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กล่าวคือ³²

2.2.1.1 อำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้าเป็นเจ้าของสันตะปาปาและของกษัตริย์

ถือเป็นแนวความคิดเก่าแก่ ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับกันเท่าใดนักในปัจจุบัน แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยใน 3 แนวทางนี้ แต่เดิมอาจจะกล่าวและเทียบเคียงโดยอ้างอิงได้ว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของพระเจ้า จึงเกิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า (Supremacy of God) และต่อมาได้พัฒนามาสู่ทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของผู้นำทางศาสนจักร จึงเกิดทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของพระสันตะปาปา (Supremacy of Pope) การกล่าวอ้างทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้าก็ ได้มีการสร้างและวางรากฐานทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา เกือบตลอดมาด้วยความมุ่งหมายว่าจะสร้างฐานแห่งอำนาจของฝ่าย ศาสนจักรเหนือฝ่ายอาณาจักรโดยเด็ดขาด โดยอ้างว่าพระเจ้าผู้เป็นเจ้าทรงเป็น บริสุทธิเทพ จึงไม่อาจมาข้องแวะหรือบงการมนุษย์ได้ทุกคนในทุกเวลาและในทุกสถานที่ จึงได้เลือกให้พระบุตรหรือพระเยซู (Jesus Christ) มาไถ่บาปมนุษย์แทน ต่อจากนั้นไปมนุษย์จะ ได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์อิสระของตนได้ต่อมาพระบุตรได้เลือกสาวกคนสำคัญคือ นักบุญปีเตอร์ (Saint

³² จาก มานิตย์ จุมปา, *อสังกฤตธรรม* ที่ 25, น. 16

Peter) ให้เป็นผู้ปกครองดูแลคริสตศาสนิกชนทั้งหลายในโลกสืบต่อจากพระองค์ ซึ่งในที่สุดนักบุญปีเตอร์ได้มอบอำนาจให้พระสันตะปาปาองค์ต่อๆ มารับภาระนี้สืบต่อไปอย่างไม่ขาดสาย ดังนั้น พระสันตะปาปา จึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางฝ่ายศาสนจักร

ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 15-16 หรือนับตั้งแต่ปลายสมัยกลางเป็นต้นมาราวในสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปาก็เสื่อมความนิยมลง เพราะทางฝ่ายอาณาจักรแข็งแรงแสดงขึ้นมากจนสามารถตั้งตนเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่สำนักพระสันตะปาปาอีกต่อไป ระบบของพระมหากษัตริย์ของฝรั่งเศสก็เข้มแข็งขึ้นทั้งกษัตริย์ได้ต่อสู้ขับเคี่ยวกับอำนาจของผู้นำทางศาสนจักร เพื่อฟื้นฟูอำนาจทางการเมืองของกษัตริย์ให้กลับคืนมาก็เกิดมีทฤษฎีใหม่ที่นิยมในขณะนั้นคือทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (The Supremacy of King) และ มีการใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” แทนคำว่า “อำนาจสูงสุด” เป็นครั้งแรกโดยถือว่ากษัตริย์ เป็นรัฐอธิปไตย (Sovereign) หรือ ผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐแต่ละรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของรัฐ เพราะเป็นตัวแทนของรัฐนั่นเอง พระเจ้าหลุยส์ ที่ 14 ก็ได้รวมเอาภาพของประเทศเข้าไว้กับกษัตริย์ จึงเป็นที่มาของคำพูดว่า “Etat, c'est moi” (I am the state) ซึ่งหมายถึง “รัฐคือตัวข้า” และนักปราชญ์ฝ่ายกษัตริย์ก็ได้คิดค้นทฤษฎีต่างๆ เพื่อใช้เป็นฐานในการสนับสนุน เพื่ออ้างความชอบธรรมของการที่จะให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม โดยการกล่าวอ้างถึงทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์³³

แนวความคิดเห็นของนักทฤษฎีทางการเมือง ที่เกี่ยวเนื่องด้วยเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่สำคัญ มีดังนี้

1) ฌ็อง โบแดง (Jean Bodin: ค.ศ. 530-1596) เป็นนักทฤษฎีการเมืองที่ริเริ่มใช้คำว่าอำนาจอธิปไตยในความหมายที่ใช้กันในปัจจุบันนี้ ซึ่งปรากฏในหนังสือชื่อ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” ที่โบแดงได้สร้างทฤษฎีอำนาจอธิปไตยขึ้นพร้อมๆ กับได้สร้างแนวทางในการพัฒนาการปกครองของฝรั่งเศส และเมื่อโบแดงพูดถึงอำนาจอธิปไตยในบรรพที่ดแรกๆ ของหนังสือ เขาก็ได้ให้ความหมายไว้ค่อนข้างชัดว่า “สาธารณรัฐ (Res Publica)” คือ สิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลายๆ กลุ่มและที่เป็นส่วนร่วมของกลุ่มบุคคลเหล่านี้คือ “อำนาจอธิปไตย (Puissance Souveraine)” พร้อมกันนั้น โบแดงก็ให้ลักษณะของอำนาจอธิปไตยต่อไปว่าเป็นอำนาจถาวร (Puissance Perpetuelle) และสูงสุดเด็ดขาด (Absolue) และอำนาจนี้แสดงออกโดยการออกหรือเลิกกฎหมาย โดยนัยนี้ องค์อธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดจึงอยู่เหนือกฎหมาย เพราะถือว่าตนเป็นผู้ออกและยกเลิกกฎหมาย ซึ่งโบแดงเห็นว่า แม้อำนาจอธิปไตยจะกำเนิดจากสังคมของมนุษย์แต่เมื่อเกิดแล้วก็เป็นผู้ปกครอง โดยไม่อาจเรียกกลับมาและไม่มีข้อจำกัด นอกจากนั้นโบแดงยังได้เสนอต่อไป ด้วยว่าอำนาจอธิปไตยภายนอกของรัฐจะแสดงออก โดย

³³ จาก กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ (น. 138), โดย โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2541, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม

การที่กษัตริย์สามารถที่จะทำสงครามและสร้างสันติภาพได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นจากใครและที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือโบแดงเริ่มจะแยกเรื่องอำนาจอธิปไตยออกจากกรรมสิทธิ์ โดยถือว่าไม่ใช่ทุกสิ่งที่จะเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์อธิปไตย แต่กลับกันในทางตรงกันข้าม องค์อธิปไตยต้องเคารพกรรมสิทธิ์ของบุคคล มิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนั้น โบแดงยังได้แบ่งประเภทของรัฐบาลตามข้อเท็จจริงที่ว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ใคร ถ้าอยู่ที่เจ้าชายเพียงคนเดียว ก็ถือว่าเป็นระบอบกษัตริย์ แต่ถ้าคนเพียงส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่โดยใช้อำนาจอธิปไตยก็เป็นระบอบขุนนางและถ้าคนส่วนใหญ่ทั้งหมดของสังคม ได้รวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกันนั้นต่อปัจเจกชนแต่ละคน ก็ถือว่าเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งโบแดงกลับเห็นว่าระบอบกษัตริย์นั้นดีที่สุดใน เพราะมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะเรื่องการสืบราชสมบัติ ที่ทำให้ระบอบการปกครองเกิดความต่อเนื่องแต่โบแดงก็ได้วางข้อจำกัดไว้ว่ากษัตริย์จะต้องไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ ต้องไม่ปกครองประเทศเสมือนว่าประเทศเป็นสมบัติส่วนตัวของกษัตริย์ ต้องไม่นำหายนะมาสู่ราชสมบัติและต้องรักษากรรมสิทธิ์ของเอกชนและศาลปาร์เลอมอง (Parlements) จะทำหน้าที่เป็นผู้รักษากรรมสิทธิ์ที่ว่ำนั้น³⁴

สิ่งที่โบแดงคิดขึ้นก็คือทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ซึ่งต่อมากลายเป็นหลักกฎหมายมหาชน ทั้งภายในและระหว่างประเทศที่สำคัญ ตั้งแต่นั้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันและถือเป็นศูนย์กลางของกฎหมายมหาชนในยุคของอานานิยมก็ว่าได้ แต่ในระบอบของการปกครอง แนวความคิดของโบแดง ก็ทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้น แต่ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยนี้เป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธทั้งอำนาจภายนอกของจักรพรรดิและสันตะปาปา และปฏิเสธอำนาจภายในรัฐของเจ้าศักดินาหรือองค์กรอื่น ตามที่ศาสตราจารย์ เฟลโล (Prelot) ได้สรุปว่า “การที่ทำให้อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกมิได้ (Indivisible) เป็นเพราะโบแดงต้องการระบอบกษัตริย์ การทำให้อำนาจอธิปไตยโอนมิได้ (Non délégué) ก็เพื่อไม่ให้มีการเลือกตั้ง การให้อำนาจอธิปไตยตลอดอนมิได้ โบแดงก็ต้องการจะสร้างหลักการให้อำนาจนี้แก่กษัตริย์คนเดียว แล้วไม่มีใครเพิกถอนได้อีก การที่ให้อำนาจนี้มีความถาวร (Perpétuelle) โบแดงก็ต้องการที่จะให้มีการสืบราชสมบัติและการให้อำนาจเป็นที่สูงสุด (Suprême) โบแดงก็เห็นว่าไม่มีอำนาจใดเหนือกว่าอำนาจกษัตริย์ไม่ว่าจะเป็นสันตะปาปาหรือจักรพรรดิสำหรับกรณีนอก รัฐหรือชนชั้นทั้งหลายรวมทั้งปาร์เลอมองภายในรัฐด้วย” ที่โบแดงต้องเสนอแนวคิดเช่นนี้ ก็เพราะว่าต้องการให้สภาพของสงคราม และความปราศจากกฎหมายในยุคกลางหมดไปโดยให้อยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดที่ออกกฎหมายและรักษาความสงบในสังคมของกษัตริย์นั่นเอง

³⁴ จาก ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ครั้งที่ 3) (น. 30-31), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2550, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า

อำนาจอธิปไตยในทัศนะของโบแดงั้นจึงหมายความถึงอำนาจที่มีถาวรไม่จำกัด และไม่มีเงื่อนไขผูกมัดที่จะออกกฎหมาย ติความและรักษากฎหมาย³⁵ อำนาจนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อรัฐที่มีระเบียบที่ดีและอำนาจนี้เองที่จะทำให้รัฐมีความแตกต่างไปจากการรวมกลุ่มของบุคคลในสมัยโบราณ อย่างไรก็ตาม โบแดงก็เห็นว่าอำนาจอธิปไตยนี้อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายหรือกฎของธรรมชาติอันเป็นบรรดากฎหมายต่างๆ ที่กำหนดความถูกต้องหรือความคิดในลักษณะที่มุ่งให้คนรักษาสัตยาและเคารพในทรัพย์สินของคนอื่น ส่วนอีกประการหนึ่งที่เป็นสิ่งจำกัดอำนาจอธิปไตยก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึงเป็นกฎหมายหลักของประเทศ (โดยเฉพาะหมายถึงรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส)

2) โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes: ค.ศ.1588-1677) เป็นนักปราชญ์รุ่นหลังๆ จากโบแดง ที่ช่วยให้อำนาจอธิปไตยขยายไปจนกลายเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์จากข้อเขียนสำคัญที่สุดคือ เลวีเอตัน (Leviathan ค.ศ.1651 ซึ่งเป็นปีที่กษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 1 ของอังกฤษถูกสำเร็จโทษ) ฮอบส์ เสนอว่ามนุษย์เห็นแก่ตัวและโหดร้าย สังคมเกิดจากการขัดแย้งและต้องการให้มีผู้ตัดสินคุ้มครองคนแต่ละคน ดังนั้น สังคมจึงเป็นสิ่งที่มีมนุษย์ได้ร่วมกันสร้างขึ้น ไม่ใช่สิ่งที่มีมาตามธรรมชาติ รัฐเกิดขึ้นก็เพื่อจะปกป้องคน โดยแต่ละคนต่างได้ทำสัตยายอมสละเสรีภาพเพื่อความสงบไม่ต้องรบราฆ่าฟันกันเมื่อคนทำสัตยาแก่กันเช่นนี้ คนแต่ละคนต้องเคารพสัตยาของสังคมนั้นและต้องเคารพรัฐซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจไปจากคน ฮอบส์เรียกสัตยาเช่นนี้ว่า Leviathan ดังนั้น ผู้มีอำนาจได้รับมอบมาตามสัตยาประชามในประเทศให้อำนาจ จึงเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย (Imperium Absolutum) สูงสุด เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความสงบได้ อำนาจรัฐที่ว่านั้นไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าทางกฎหมายหรือศีลธรรมด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้วิจารณ์ว่าฮอบส์เป็นผู้เสนอทฤษฎีรัฐเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Etat Totalitaire)³⁶

3) ปุฟเฟนดอร์ฟ (Puffendorf) เป็นนักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ที่ได้กล่าวของฮอบส์อำนาจเบ็ดเด็ดขาดที่ผู้ปกครองรับได้ไปตามสัตยาที่ผู้อยู่ใต้ปกครองยินยอมมอบให้เพื่อแลกกับความสงบสุขและความมั่นคงของสังคมถึงอำนาจอธิปไตย ไว้ในหนังสือ “De Jure Naturae et Gentium” เมื่อปี ค.ศ.1672 โดยได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 7 อำนาจ คือ 1) อำนาจนิติบัญญัติ, 2) อำนาจลงโทษทางอาญา, 3) อำนาจทำสงครามและสงบศึก, 4) อำนาจทำสนธิสัญญา, 5) อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ, 6) อำนาจเก็บภาษีอากร และ 7) อำนาจจัดการศึกษา³⁷

4) จอห์น ล็อก (John Locke: ค.ศ.1632-1704) เป็นนักปราชญ์ชาวอังกฤษ อยู่ในช่วงปลายของประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของอังกฤษ ซึ่งก็เป็นช่วงการขัดแย้งกันระหว่างกษัตริย์กับขุนนาง

³⁵ จาก *หลักรัฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 9), โดย เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, 2546, กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์

³⁶ จาก *บรรพตคี อูวรรณ โณ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34, น. 32*

³⁷ จาก *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา* (วิทยานิพนธ์), โดย ไสว เหว่าไว, 2544,

และสามัญชน ได้เขียนหนังสือปรัชญาเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง แสดงแนวความคิดแบบเสรีนิยม ประชาธิปไตยและตำราว่าด้วยการเมืองและการปกครองไว้ในหนังสือ “Second Treaties of Civil Government” เมื่อปี ค.ศ.1690

ล๊อคมีความเห็นว่า มนุษย์และสังคมจะแยกจากกันไม่ได้ เพราะสังคมประกอบขึ้นจากมนุษย์ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์สุดท้าย คือความผาสุกและความสงบของมนุษย์ซึ่งเป็นสมาชิก ดังนั้นจึงต้องปล่อยให้กลไกทางสังคมและเศรษฐกิจดำเนินไปเองตามสภาพของมัน เพราะกฎเกณฑ์แห่งความพอเหมาะของธรรมชาติจะชักจูงให้มนุษย์ผลิตและปรับปรุงผลผลิตให้ตรงกับความต้องการของมนุษย์เอง สำหรับการเมืองการปกครองนั้น ล๊อค จะมีความเห็นตรงข้ามกับฮอบส์ โดยล๊อคมองว่าก่อนมนุษย์จะมารวมกัน มนุษย์ในสภาพตามธรรมชาติเป็นมนุษย์ที่สงบ มีจิตใจงดงาม ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สภาพสังคมในสภาพธรรมชาติมีสังคมเดียวคือสังคมครอบครัว กรรมสิทธิ์เองก็เป็นสิ่งที่มนุษย์มีมาก่อนที่จะมารวมกันเป็นสังคม การเข้ามารวมกันช่วยให้มนุษย์ได้แลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งกันและกันได้กว้างและมากขึ้น และเมื่อสภาพธรรมชาติได้พัฒนา ก็เกิดความไม่เท่าเทียมกันเกิดการรังแก การเอาเปรียบกัน จึงเกิดความไม่สงบและความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ทำให้มนุษย์ตกลงกันเพื่อกำหนดให้มีใครในสังคมมาคุ้มครองความปลอดภัย ของสมาชิกของสังคม จึงทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น โดยมนุษย์ละทิ้งสถานะตามธรรมชาติ ยอมสละอำนาจที่ตนมีอยู่ตามธรรมชาติมอบให้ชุมชนเป็นผู้ใช้อำนาจต่างๆ โดยล๊อคได้แยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ 1) อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ) ซึ่งล๊อคเห็นว่าต้องไม่ใช่เป็นแบบถาวร เพราะกฎหมาย จะจำกัดเสรีภาพของมนุษย์ 2) อำนาจในการบริหารหรือในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการปฏิบัติโดยฝ่ายปกครองและศาล และ 3) อำนาจในความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

ล๊อคมองเห็นว่าอำนาจตุลาการนั้น ซ่อนอยู่ในอำนาจนิติบัญญัติ เพราะสภาพუნนางของอังกฤษในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นศาลสูงของประเทศด้วยจอห์น ล๊อคได้เน้นให้เห็นว่าอำนาจทั้งสามดังกล่าวนี้ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดและชี้ให้เห็นว่าอำนาจในการออกกฎหมายกับอำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมายต้องแยกกันใช้โดยต่างองค์กรกัน โดยเด็ดขาด แต่อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมายกับอำนาจในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เกี่ยวข้องกันได้และล๊อคสรุปว่าอำนาจทุกชนิดในสังคมมีข้อจำกัดและข้อจำกัดที่สำคัญของอำนาจก็คือการคุ้มครองเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ หากผู้ปกครองฝ่าฝืนดำเนินการปกครองแบบทรราช ประชาชนก็ชอบที่จะต่อต้านและปฏิวัติกับฝ่ายทรราชได้ เหตุเพราะมนุษย์ยังคงสงวนสิทธิ์ ซึ่งเป็นสิทธิ์ของมนุษย์ทุกคนบนโลกที่จะตรวจสอบว่าสิ่งที่ผู้มีอำนาจกระทำนั้นยุติธรรมหรือไม่ทั้งนี้ตามกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งอยู่เหนือและมีมาก่อนมนุษย์นั่นเอง ปรัชญาของล๊อคหลายจุดตรงข้ามกับฮอบส์โดยสิ้นเชิง แต่นักปรัชญาที่ถือว่า ล๊อค เป็นผู้ให้กำเนิดแก่ปัจเจกชนนิยมและเสรีภาพคนแรก แนวคิดของเขามีอิทธิพลในอังกฤษและอเมริกาเป็นอย่างมาก

2.2.1.2 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้จะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยที่ทุกคนจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดให้มีการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตน

ทฤษฎีที่ว่าด้วยความมีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Sovereignty belongs to the people) นั้น เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรงหรืออาจมีการจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือให้ประชาชนเลือกผู้แทนฯ ขึ้นทำการแทนตน

แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดในทางทฤษฎีของนักปราชญ์ชาวสวิส คือ ฌ็องฌัก รูสโซ (Jean Jaque Rousseau: ค.ศ.1721-1778) ซึ่งเป็นผู้เขียนหนังสือ “The Social Contract” หรือสัญญาประชาคมเมื่อ 200 ปีก่อน เพื่อต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศส โดยรูสโซได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า สังคมตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นก็คือมนุษย์เกิดมามีอิสระและเท่าเทียมกัน สภาพธรรมชาติของมนุษย์จะมีสภาพคล้ายสัตว์และมีความต้องการน้อยมากในยุคนั้น เรื่องของกรรมสิทธิ์ก็ยังไม่มีการมีกรรมสิทธิ์ของมนุษย์แต่ละคนเกิดขึ้นรูสโซจึงเชื่อว่ากรรมสิทธิ์ก่อให้เกิดความชั่วร้าย เพราะเหตุกรรมสิทธิ์ได้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองป้องกันกรรมสิทธิ์ของตน ทำให้มนุษย์ในยุคโบราณดำเนินการจัดรูปแบบการปกครองของตนขึ้น ซึ่งรูปแบบการปกครอง ในยุคนี้ก็เกิดขึ้นโดยขาดหลักของความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทำให้มนุษย์จำต้องจัดหารูปแบบการปกครองใหม่เพราะเหตุว่าไม่สามารถจะกลับไปหารูปแบบตามธรรมชาติดั้งเดิมได้ จึงจำเป็นต้องตั้งสังคมขึ้นใหม่การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคม ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น ดังที่รูสโซได้กล่าวเอาไว้ว่า “...เราแต่ละคนต่างมอบตัวของเราเอง และพลังอำนาจของเราให้มาอยู่ภายใต้เจตจำนงทั่วไปร่วมกัน และเราก็ได้มาซึ่งองค์คณะ ที่สมาชิกแต่ละคน เป็นส่วนที่แยกไม่ได้ของทั้งหมด...” อำนาจอธิปไตยของสังคม ไม่อาจแยกได้ เป็นอำนาจที่เป็นของคนทั้งหมด ไม่ใช่ของคนบางส่วน เจตจำนงทั่วไปคือ เจตจำนงของประชาชนทั้งองค์คณะสัญญาประชาคม ซึ่งก่อตั้งสังคมบนพื้นฐานของความยินยอมของบุคคลให้อำนาจอธิปไตยขององค์คณะสังคมเข้ามาแทนที่ เสรีภาพตามธรรมชาติไม่อาจจะมากำหนดขอบเขตของอำนาจได้ หลักประกันที่แน่นอนที่สุดของสิทธิของบุคคล ก็คือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเอง เสรีภาพ คือ การเคารพเชื่อฟังกฎหมาย เสรีภาพจะทำให้เป็นผลขึ้นมาได้ก็แต่โดยองค์อธิปัตย์ แทนที่จะถูกคุกคามโดยองค์อธิปัตย์ ซึ่งองค์อธิปัตย์ในทรรศนะของรูสโซจึงได้แก่ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งหมด ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกชน แต่เป็นเจตนารมณ์ที่สูงสุด อันหมายถึงองค์คณะการเมือง

ที่ทุกคนในประชาคมมีส่วนร่วมทั้งในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง และผู้อยู่ใต้ปกครองนั่นเอง ดังนั้น ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตยเท่าๆ กัน³⁸

เสรีภาพที่แท้จริงของรัฐโซ่นั้นคือ เสรีภาพที่เกิดขึ้นตามกฎเกณฑ์ของประชาคมนั้นๆ ซึ่งเรียกว่าเสรีภาพในฐานะพลเมือง (Civil Liberty) สัญญาประชาคมของรัฐโซ่จึงเป็นสัญญาเชิงศีลธรรม (Le Contrat Moral) ซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อกำเนิดมาจากทุกๆ คนในประชาคมนั้น แต่ละคนมีข้อผูกพันอยู่ 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรกเป็นข้อผูกพันกับตนเองและ ประการที่สอง เป็นข้อผูกพันกับรัฐ รัฐโซ่มองว่าการที่เกิดข้อผูกพันกับรัฐนั้น เป็นจุดก่อกำเนิดหรือการสร้างรัฐให้เกิดขึ้นมา เพราะทุกคนต่างเข้าทำสัญญาประชาคมกันนั้น ไม่ใช่การที่ทุกคนมอบเสรีภาพของตนเองให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะแต่เป็นการมอบให้รัฐ ดังนั้นรัฐ จึงเป็นการรวมตัวกันของทุกๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของทุกๆ คนและก่อให้เกิดระบอบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ รัฐโซ่ให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก เพราะเกิดจากการเข้าทำสัญญาประชาคมของประชาชนทุกคน กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับทุกๆ คนในประชาคมแห่งนั้นผลที่ตามมาคือรัฐโซ่มองว่าฝ่ายบริหารนั้น เป็นอำนาจที่รองลงมาและได้อำนาจมาจากนิติบัญญัติส่วนฝ่ายตุลาการเป็นเพียงหน้าที่หนึ่งของรัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจตนารมณ์ส่วนรวมอัน เป็นองค์อธิปัตย์ให้ทำงานเท่านั้น

รัฐโซ่มีความเห็นต่างจาก ฮอบส์และล๊อค ฮอบส์ถือว่าประชาชนโอนอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้ปกครอง ส่วนล๊อคนั้นจะเน้นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งรัฐโซ่เห็นด้วยกับล๊อคในประเด็นที่ว่ารัฐบาลเป็นตัวแทนชั่วคราวของประชาชนๆ เป็นเจ้าของอำนาจแต่ไม่ถือว่าประชาชนโอนอำนาจ ไปให้องค์กรรัฐบาลเป็นผู้ใช้โดยแบ่งแยกอำนาจและมีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ³⁹

ผลของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คือ

1) ประชาชนจะมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองของตนเอง เพื่อเป็นการแสดงออกถึงส่วนแห่งอำนาจ ของตน อันมาสู่หลักการคือ “การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง” เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่ จึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ดังที่รัฐโซ่กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรที่จะมาพรากจากประชาชนได้”⁴⁰ ที่ร่วมตัวกันเป็นชาติ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาด

³⁸ จาก *เสรีภาพกับสัญญาประชาคม*, โดย พงษ์เพ็ญ ศกุลดาภัย, 2551, สืบค้นจาก <http://www.e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson5.htm#21>

³⁹ จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 3) (น. 36), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2550, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

⁴⁰ จาก ไสว เหว่าไว, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 37*, น. 14

ที่เป็นของประชาชนทุกคนที่อยู่ร่วมกันในรัฐอธิปไตยนั้น อธิปไตยเรียกรัฐชาติ(Etat Ration) หรือมาจากนักคิดในศตวรรษที่ 17 และ 18 ได้แก่ Jone Locke และ Jean Jacques Rousseau ที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเกิดจากสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งผู้ปกครองจะต้องทำตามสัญญาประชาคมนี้ไปอามาผิดแล้วผู้เขียนตำราอาจเข้าใจคลาดเคลื่อน เพราะไม่มีชาติใดไม่มีประชาชน มาตรา 3 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เขียนไว้ชัดเจนว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวผ่านผู้แทนราษฎรและโดยผ่านทาง การออกเสียงลงประชามติคณะบุคคลหรือบุคคลใดไม่อาจสงวนสิทธิ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยได้

2) การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้นคือเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (Mandat Imperatif) กล่าวคือ ผู้แทนเป็นตัวแทนของประชาชน สามารถควบคุมผู้แทนได้ การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนเป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำนาจของประชาชนผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมดแต่อย่างใด

3) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายและการเมือง เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ เป็นต้น

2.2.1.3 อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือ National Sovereignty หมายความว่า อำนาจอธิปไตยนั้น ไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของชาติ เกิดจากการรวมตัวของประชาชนทุกคนซึ่งถ้าแยกเป็น คนแต่ละคนแล้วจะไม่มีชาติได้เลย ตรงกันข้าม ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็นชาติ อันเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง หลังปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 พวกปฏิวัติฝรั่งเศสมิได้ยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน⁴¹

จึงเกิดมีนักคิดคนสำคัญคือ ซีเอเยส์ (Sieyes) ค.ศ.1748-1836 ซึ่งเป็นนักปรัชญาที่ต่อต้านระบอบอภิสิทธิชน โดยเฉพาะขุนนางและกษัตริย์ หนังสือที่มีชื่อของเขาก็คือ “ความเรียงเกี่ยวกับอภิสิทธิ์...” (Essai Sur les Privileges) ในปี ค.ศ.1789 และ “อะไรคือสามัญชน” (Qu'est-ce que le tiers Etat) ด้วยการต่อต้านอภิสิทธิชนนี้เองทำให้เขาได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภานานาชาติซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ.1789 และได้รับเลือกเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร สภาองหวงซีอง (Convention) หลังปฏิวัติ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นกงสุล 1 ใน 3 คน ในจักรวรรดิที่ 1 ของนโปเลียน อย่างไรก็ตาม ซีเอเยส์ได้รับอิทธิพลอย่างมากมาจากแนวความคิดของล็อก⁴²

⁴¹ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 133), โดย มนตรี รูปสุวรรณ, 2533, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์

⁴² จาก บรรณาคัด อูร์รณโณ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34, น. 57

ซีเอเยสส์ เห็นว่า รัฐบาลมีขึ้นก็เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความเสมอภาคปราศจากอภิสิทธิ์เท่านั้นที่จะเป็นรากฐานของสังคมที่ดี สิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่เป็นสิทธิมนุษยชน ที่รัฐต้องคุ้มครองความมีเสรีภาพ กรรมสิทธิ์และความมั่นคง ซีเอเยสส์มีความเชื่อเช่นเดียวกับมองเตส กิเออ ว่าการคุ้มครองเสรีภาพที่ดีนั้น จะเกิดขึ้นได้ ก็ในระบบที่อำนาจต้องถูกทำให้อ่อนตัวลงและการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ที่มองเตสกิเออเสนอเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่ซีเอเยสส์เสนอใหม่ในทฤษฎีกฎหมายมหาชนก็คือการแบ่งแยกระหว่าง อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituant) และอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง (Pouvoir Constitue) อำนาจแรกเป็นอำนาจที่เป็นของชาติ (Nation) ซึ่งอาจมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญ เพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้นอำนาจนี้จึงสูงสุด ไม่มีข้อจำกัดหรือข้อผูกมัดโดยข้อบังคับหรือกฎหมายใดๆ ที่มีอยู่ก่อนเลย ซึ่งต่างจากอำนาจที่สองที่ถือว่าเป็นอำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดและกำหนดขอบเขตโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้น ดังนั้น ตามทัศนะของซีเอเยสส์ กฎหมายจึงมีลำดับศักดิ์ (Hierarchie) ดังนี้ คือ ลำดับสูงสุดได้แก่ กฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่ได้ รองลงมาคือรัฐธรรมนูญ ซึ่งชาติเป็นผู้ร่างและแก้ไขโดยใช้อำนาจอสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง รองลงมาอีกก็คือกฎหมายธรรมดาที่ผู้แทนราษฎรของชาติตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ⁴³

ฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) กล่าวถึงเรื่องสัญญาประชาคมไว้อย่างชัดเจนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของประชาชนที่จะใช้อำนาจนี้ร่วมกัน ดังนั้น เสียงของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย กฎหมายจึงต้องเป็นเรื่องเจตจำนงของประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตย (The Social contract or the principles of political right)

ในยุคสมัยของซีเอเยสส์นั้นประเทศฝรั่งเศสแต่ดั้งเดิมได้มีการปกครองประเทศด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ภายหลังจากเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ขึ้นใน ปี ค.ศ.1789 ก็ได้มีการล้มเลิกระบอบการปกครองดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศปฏิญญา ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของพลเมืองเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 (Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 aout 1789) ซึ่งเป็นเอกสารที่วางหลักของปรัชญาการเมืองการปกครองไว้หลายประการโดยหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หรือของรัฐนั้น ได้มีที่มาส่วนหนึ่งจากมาตรา 3 ของปฏิญญาสากลดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า “...หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยทั้งหมดดำรงอยู่กับชาติ ห้ามมิให้กลุ่มบุคคลหรือองค์กร หรือบุคคลใด ใช้อำนาจซึ่งไม่ได้รับมอบอย่างชัดเจนจากชาติ...”

หลักการดังกล่าวนี้ได้กำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อจะจำกัดสิทธิของคณะบุคคลหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการอ้างตนเอาว่าเป็นองค์กรอธิปไตยเสียเองแต่โดยลำพังย่อมจะ

⁴³ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 57-58)

กระทำมิได้ ภายหลังจากการล้มล้างอำนาจของกษัตริย์แล้วเนื่องจากเกรงว่ากลุ่มของตน ซึ่งเป็นผู้ที่ร่ำรวย อาจเสียอำนาจไปเพราะอำนาจอธิปไตยจะตกไปเป็นของประชาชน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ จึงได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

แต่ทว่าในปัจจุบันนี้ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีการวิวัฒนาการในเรื่อง การเมืองและการปกครอง และมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ก็ได้ปฏิเสธหลักเรื่อง อำนาจอธิปไตยเป็นของคณะบุคคลหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ตามทฤษฎีของซิเยสส์ดังกล่าวแล้ว โดย รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฝรั่งเศสได้บัญญัติหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยให้เป็นของประชาชนไว้ใน มาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยผู้แทนหรือโดยการลงประชามติ”⁴⁴

แนวความคิดของซิเยสส์นี้ โดยมีความเชื่อว่าชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใด และเป็นที่มา ของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออก ได้ก็แต่โดยชาติโดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้นเมื่อได้รับเลือกแล้ว ไม่ใช่ผู้แทนราษฎรของประชาชนที่เลือก แต่เป็นผู้แทนราษฎรของชาติ สภาพความเป็นผู้แทนของชาติจึง เป็นอิสระไม่ผูกมัด หรืออยู่ใต้อำนาจของประชาชนแต่ประการใด ทุกการกระทำของผู้แทนจึงเป็นการ กระทำแทนชาติทั้งสิ้น

2.2.2 แนวคิดและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

เมื่อก้าวถึง หลักของการแบ่งแยกอำนาจ ก็มีอาจที่จะกล่าวข้ามนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสคือมอง เตสกีเออ (Montesquieu: ค.ศ.1689-1755) ซึ่งเป็นผู้เขียนหนังสือเรื่อง The spirit of Law หรือเจตนารมณ์ แห่งกฎหมาย เพราะมองเตสกีเออได้อธิบายไว้ในหนังสือของเขา ในบทที่ 6 หมวดที่ 11 ความตอนหนึ่ง ว่าในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจที่เกี่ยวกับการออกกฎการจัดวางระเบียบการ กำหนดข้อบังคับทั่วไปทั้งภายในและภายนอกรัฐ
- 2) อำนาจบริหารเป็นการใช้อำนาจที่ขึ้นอยู่กับหลักกฎหมายมหาชนเป็นการบังคับ ใช้การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) อำนาจตุลาการ คือการวินิจฉัยบรรดคดีความต่างๆ

⁴⁴ จาก รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์ (น. 15), โดย อมร รักษาศักดิ์, 2540, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การแบ่งแยกอำนาจอริปไตยทั้ง 3 ประการตามทฤษฎีของมองเตสกีเออนั้น หมายความว่าเป็นการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยออกเป็น 3 องค์กรหลัก คือ องค์กรที่ใช้อำนาจ นิติบัญญัติ (Puisseance Legislative) องค์กรบริหาร คือ องค์กรที่ใช้อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puisseance Executrice des Choses qui Dependent du Droit des Gens) และองค์กรตุลาการที่แนวคิด ทฤษฎีในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน (Puisseance Executrice des Choses qui Depend Dent du Droit Civil)

หากพิจารณาจากข้อความข้างต้น จะเห็นว่ามองเตสกีเออไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพราะตามธรรมชาติบุคคลใดก็ตาม ซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือมักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ดังนั้นเพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลังหรือที่มักจะได้ยินคำกล่าวอยู่เสมอว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ โดยอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ แต่ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว บุคคลจะไม่มีเสรีภาพ เพราะเกรงว่าบุคคลคนเดียวเท่านั้น จะออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ บุคคลจะไม่มีเสรีภาพกล่าวคือถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจนิติบัญญัติเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือของผู้ใช้อำนาจดังกล่าว เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น มองเตสกีเออ จึงกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจต้องเป็นอิสระจากกัน เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนนั่นเองเจตนาแท้จริงของมองเตสกีเออ ไม่ใช่บอกว่าอำนาจอริปไตยต้องแบ่งแยกออกเป็น 3 อำนาจ หากแต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยให้องค์กรต่างๆ ใช้เพื่อจะไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวเพราะมองว่าอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่ยั่ววนใจผู้ใช้อำนาจที่ขาดคุณธรรม อาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ฉะนั้น จึงอาจจะเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรเพื่อใช้อำนาจอริปไตย⁴⁵

ความคิดการแบ่งแยกอำนาจนั้น มีพื้นฐานมาจากทางประวัติศาสตร์ทางปรัชญาและทางตรรกศาสตร์ หลักการดังกล่าว เป็นหลักในการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยม แนวคิดดังกล่าวเป็นมากกว่าการแบ่งแยกอำนาจทางเทคนิคธรรมดา ตามกระบวนการทางการเมืองเพราะการแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริงเป็นหลักการทางเทคนิคตามรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการผูกขาดอำนาจและเพื่อเป็นการรับประกันถึงเสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้น การกระทำตามหน้าที่ของรัฐที่ถูกแบ่งแยกการใช้ อำนาจต้องได้รับประกันโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน และรูปแบบในการใช้อำนาจก็แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระบบของรัฐธรรมนูญฯ บางระบบก็สร้างหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด บางระบบก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะ

⁴⁵ จาก วิษณุ เครืองาม, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 28*, น. 210-211

กำหนดบทบาทของรัฐธรรมนูญเองอย่างไร เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครอง ตลอดจนวัฒนธรรมการดำรงอยู่ของประชาชนของแต่ละประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวแต่ในทางตรงกันข้าม ในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระบบเผด็จการทางทหารก็จะปฏิเสธแนวคิดของการแบ่งแยกอำนาจอย่างสิ้นเชิง

หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ มีพื้นฐานสืบเนื่องมาจาก แนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียวกัน ผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพราะหากอำนาจขึ้นอยู่กับบุคคลๆ เดียวหรือองค์กรเดียว ก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่และส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองได้

มองเตสกิเออ เห็นว่ารัฐบาลที่ดีที่สุดต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้และความยุติธรรมก็จะไม่บังเกิดถ้าอำนาจในการตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร ความมุ่งหมายสูงสุดของมองเตสกิเออในการแยกอำนาจก็เพื่อที่จะคุ้มครองและให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน

“เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ของมองเตสกิเออ ยังได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตย ในมุมมองของการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจโดยอธิบายว่าเสรีภาพของประชาชนจะมีขึ้นได้ ก็ต้องให้อำนาจอ่อนตัวลง เสรีภาพในทัศนของมองเตสกิเออหมายถึงการที่สามารถทำในสิ่งที่ตนประสงค์และไม่จำเป็นต้องถูกบังคับให้ทำในสิ่งที่ตนไม่ต้องการและต้องพึงทำความเข้าใจให้คำว่าอิสรภาพคืออะไร และเสรีภาพคืออะไร เสรีภาพคือสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้ที่กฎหมายไม่ห้ามและถ้าหากว่าประชาชนสามารถทำอะไรก็ได้ในสิ่งที่กฎหมายห้าม เสรีภาพของประชาชนก็จะไม่มี เพราะเหตุว่าทุกคนก็สามารถกระทำในสิ่งเหล่านั้นได้เหมือนกัน การที่จะมีเสรีภาพมากขึ้นเพียงใดไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแห่งการใช้อำนาจเพราะการใช้อำนาจที่ผ่านมาจากผู้มีอำนาจมักจะใช้อำนาจเกินสมควร ดังนั้น ต้องจำกัดการใช้อำนาจคือหลักการที่ทำให้อำนาจอ่อนตัวลง เพื่อประสงค์ให้เสรีภาพมีขึ้นในท้ายที่สุด

ความเห็นของมองเตสกิเออ มีอิทธิพลต่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ ของโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกา ปี ค.ศ.1787 ซึ่งนำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออไปใช้อย่างเคร่งครัดและผู้ร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1791 และนับแต่นั้นมาทฤษฎี การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยก็เกิดขึ้น กลายเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนตราบทุกวันนี้

โดยจะเห็นได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ จะมีได้เฉพาะในประเทศที่มีระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น ส่วนการปกครองในระบบเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์ ย่อมไม่มีการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามออกจากกัน หรือหากว่าจะมีการแบ่งแยกก็มักจะเป็นไปในทางทฤษฎีเท่านั้นส่วนในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจทั้งสามก็ยังคงรวมกันอยู่ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียวหรือขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลที่

เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามแนวทางอย่างเด็ดขาดและบริบูรณ์ในกิจการทั้งปวง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าประเทศใดที่ยึดอุดมการณ์เป็นเผด็จการมากเท่าใด อำนาจทั้งสามก็ยิ่งจะถูกรวบไว้จนเป็นอำนาจเดียวกันมากยิ่งขึ้นเพียงนั้น กล่าวโดยสรุป การแบ่งแยกอำนาจก็คือการมอบอำนาจอธิปไตยในสามลักษณะให้สามองค์กรของรัฐนำไปปฏิบัติ อันประกอบไปด้วยรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ทางด้านบริหารกิจการบ้านเมือง รัฐสภาในฐานะองค์กรทางด้านนิติบัญญัติ ซึ่งต้องทำหน้าที่ออกกฎหมาย และตุลาการ ซึ่งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินคดีความ ทั้งสามอำนาจจะทำการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้งสามองค์กรนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจของตุลาการนั้นโดยลักษณะแล้วสมควรเป็นอำนาจที่มีอิสระและจะไปรวมหรือมีส่วนร่วมในอำนาจฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้โดยเด็ดขาด⁴⁶

ปัจจุบันนี้ก็มีหลายประเทศ ที่ได้ใช้อำนาจอธิปไตยในระบอบการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยภายใต้ระบอบการปกครองในรูปแบบของรัฐสภา (Parliamentary Democracy) โดยสถาบันรัฐสภา (Parliament) ถือเป็นองค์กรสำคัญที่สุดองค์กรหนึ่งในการปกครอง เพราะรัฐสภาจะทำหน้าที่ในการพิจารณาและบัญญัติกฎหมาย เพื่อใช้ในการปกครองประเทศและจะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน ที่มอบหมายให้ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีรากฐานทางความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากลัทธิปัจเจกชน (Individualism) ซึ่งจะยอมรับถึงสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในการอยู่ร่วมสังคมเดียวกัน การยอมรับและเคารพในส่วนของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในรัฐเสรีประชาธิปไตย ดังกล่าวนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงต้องกำหนดบทบาทให้รัฐอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ภายใต้หลักที่ว่า “นิติรัฐ” (Legal State) หรือ “นิติธรรม” (Rule of Law)

จากการที่รัฐยอมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รัฐจึงไม่สามารถดำเนินการใดๆ ที่เป็นการก้าวล่วงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น การดำเนินกิจการของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย มาให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ในอันที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะในรัฐสมัยใหม่ ซึ่งมีภารกิจในการบริหารบ้านเมืองตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มากมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชน รัฐโดยเฉพาะฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผล ดังนั้นกฎหมายที่ดี จึงจำต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนและในขณะเดียวกันกฎหมายนั้น ต้องเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายรัฐบาล เพื่อนำไปใช้ในการบริหารการปกครองประเทศได้ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

⁴⁶ จาก แนวคิดทฤษฎีในทางรัฐธรรมนูญว่าด้วย อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ, โดย มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2551, สืบค้นจาก <http://www.e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson5.htm#21>

ด้วยรากฐานแห่งความคิดตามแนวคิดกล่าวในการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของปวงชนเสียก่อน ซึ่งในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น องค์อธิปัตย์ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายก็คือรัฐสภาและในระบอบเสรีประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาจะกำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ สภาเดียว (Unicameral Parliament) หรือสภาคู่ (Bicameral Parliament)

สภาเดียวประกอบด้วยผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวเพราะประเทศต่างๆ ที่ปกครองโดยใช้รูปสภาเดียวเห็นว่าไม่ควรมีสภาสูงหรือวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและเห็นว่าไม่มีประโยชน์อันใดครั้งจะให้มาจากการเลือกตั้งแม้จะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมก็จะเห็นว่าเป็นการซ้ำซ้อนกับสภาผู้แทนราษฎร ย่อมไม่ก่อประโยชน์อันใด ประเทศที่เลือกใช้แบบรัฐสภาเดียวนี้ก็เช่นประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย⁴⁷

สภาคู่จะประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงหรือวุฒิสภา หากว่าจะพิจารณาในลักษณะของรัฐเดี่ยวจะมีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก การที่รัฐเดี่ยวมีสภาเดียวจะทำให้สภานั้นมีอำนาจมากและจะทำให้ระบบรัฐสภาเข้าไปใกล้เคียงกับ “ระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา” ข้อสังเกตประการที่ 2 การมีสภาสูงหรือวุฒิสภา เป็นสิ่งดี เพราะจะได้เป็นสภาที่ปรึกษาและกลั่นกรองกฎหมายต่างๆ ที่ผ่านมาจากสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง

2.2.2.1 อำนาจอธิปไตยของตะวันตก

ตามแนวความคิดของตะวันตกนั้น อำนาจอธิปไตยผูกติดอยู่กับรัฐเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการสมมติขึ้นให้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามทฤษฎีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาให้แก่รัฐ (L'institutionalisation du Pouvoir) อำนาจดังกล่าว จึงผูกติดอยู่กับสถาบันที่เรียกกันว่ารัฐ รัฐจึงเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียวแนวความคิดอำนาจอธิปไตยนั้น มีหลากหลายแนวความคิดด้วยกัน อาทิเช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งถ้าจะพิจารณาตามทฤษฎีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาให้แก่รัฐแล้วจะเห็นได้ว่าพระเจ้า พระมหากษัตริย์ประชาชนชาติ (ในนามรวมของประชาชน) ต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวแทนรัฐทั้งสิ้นเพราะรัฐนั้นเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ด้วยตนเอง อำนาจดังกล่าวยังเป็นของรัฐอยู่ตลอดเวลา แต่การที่กล่าวว่า อำนาจดังกล่าวเป็นของประชาชนของพระมหากษัตริย์ของชาติ ของพระเจ้านั้นก็ดี ต่างก็ได้สะท้อนถึงระบอบการปกครองแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นระบอบท้าวธิปไตยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ระบอบประชาธิปไตย อิทธิพลของแนวความคิดตะวันตกดังกล่าวได้รับการถ่ายทอดไปยังนานาประเทศ

⁴⁷ จาก ไสว เหว่าไว, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 37*, น. 60

โดยมีการนำแนวความคิดดังกล่าวผูกติดกับอำนาจรัฐ (Le Pouvoir d'Etat) โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ ประชาชน ชาติหรือพระเจ้า เป็นผู้ใช้อำนาจนั้น อำนาจดังกล่าวนี้ จะสูงสุดเด็ดขาดในตัวเองและไม่มี อำนาจอื่นใดจะมาจำกัดหรือลดทอนลงไปได้และได้อาศัยอำนาจที่เรียกว่าอำนาจในการจัดตั้งองค์กร สูงสุด (Le Pouvoir Constituant) ในการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ อันเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจดังที่เรียกกันว่า การแบ่งแยกการใช้อำนาจ (La Séparation des Pouvoirs) หรือการแบ่งแยกหน้าที่ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นตัวเชื่อม ซึ่งแสดงออกของการใช้อำนาจสูงสุดดังกล่าวของรัฐผ่านองค์กรของรัฐที่ได้รับการจัดสร้างขึ้น (Le Pouvoir Constitué) ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยนั้น ไม่สามารถแยกออกจากรัฐได้⁴⁸

2.2.2.2 ลักษณะแห่งอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตยแบบสมบูรณ์ (Absolute Sovereignty) เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ลักษณะที่สำคัญ ดังนี้⁴⁹

1) มีความสมบูรณ์เด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตย ต้องไม่ถูกจำกัดจากสิ่งใดๆ คือ โดยทั่วไปแล้วในรัฐหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยอำนาจต่างๆ หลายอำนาจแต่ อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ ทั้งเป็นอำนาจที่เด็ดขาดและบริบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีอำนาจ ใดๆ หรือกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดมาลบล้างได้ มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีผู้แทนของรัฐต่างประเทศมา ประจำในประเทศของต่างรัฐจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติใน ระหว่างประเทศมานาน

2) ความครอบคลุมทั่วไปรอบด้าน (Comprehensiveness) กล่าวคืออำนาจอธิปไตยต้องแผ่ขยายไปยังทุกคนและทุกกลุ่มของคนภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือดินแดนหรือองค์กร ใดก็ตาม

3) ความยั่งยืนถาวร (Permanence) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยของรัฐจะต้อง มีอยู่ตลอดไปถึงแม้ว่าประมุขของรัฐจะเสียชีวิต คณะรัฐบาลเปลี่ยนแปลงหรือ โครงสร้างของรัฐจะถูก ปรับปรุงใหม่อำนาจอธิปไตย ย่อมคงอยู่คู่กับรัฐเสมอ นักปรัชญาการเมืองกล่าวว่า การมีอำนาจอธิปไตย เป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งของรัฐ เพราะฉะนั้น ถ้าสูญเสียอำนาจอธิปไตยก็เท่ากับสูญเสียความเป็นรัฐ

⁴⁸ จาก แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2544, สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/article/ac231044.html>

⁴⁹ จาก คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (น.15), โดย พุทธิสถาน ชุมพล, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4) ความไม่อาจจะถูกแบ่งแยกได้ (Indivisibility) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดเป็นหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แม้รัฐจะมอบอำนาจให้องค์กรต่างๆ ทำหน้าที่และกำหนดความรับผิดชอบ แต่อำนาจนั้นรัฐก็สามารถที่จะถอดถอนคืนได้คืออำนาจอธิปไตยเป็นนามธรรมแต่ที่ทราบว่ามีอำนาจรัฐมีอยู่ ก็เพราะผลของการใช้อำนาจอธิปไตยหรือผลของการมีอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งเข้าใจได้หรืออาจแลเห็นได้ในบางกรณี เช่น การที่รัฐดำรงสถานะอยู่ได้ ก็เพราะอำนาจอธิปไตยหรือการที่บุคคลหนึ่งสามารถบังคับบัญชาผู้อื่นได้โดยไม่มีใครมาบังคับบัญชาตนก็เพราะบุคคลนั้นมีอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

สรุปแล้ว อำนาจอธิปไตยจะมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยที่ไม่อาจถูกแบ่งแยกได้เพราะนักปรัชญาการเมืองมองเห็นว่าถ้าหากจะมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกไปจะทำให้สภาพของรัฐเดิมเปลี่ยนไปหรือสลายไปหรือมีละแฉ่งนั้นก็อาจจะมีการรัฐใหม่เกิดขึ้น ดังมีตัวอย่างที่มักจะถูกหยิบยกมาอ้างอิงและกล่าวขานถึงเสมอ ก็เช่น กรณีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยหรือการแย่งชิงกันเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในประเทศเกาหลี จนสภาพความเป็นรัฐถูกแบ่งเป็น เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ในปัจจุบันหรือในกรณีประเทศมาเลเซียกับสิงคโปร์หรือการล่มสลายของรัสเซีย ทำให้เกิดรัฐต่างๆ ตามมาอีกหลายรัฐเป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในคำกล่าวที่ว่า อำนาจอธิปไตยไม่อาจที่จะแบ่งแยกได้นั้นก็เป็นคำกล่าวในลักษณะที่หมายถึง การแบ่งแยกเพื่อความเป็นเจ้าของในลักษณะที่เป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์เท่านั้น เพราะอำนาจอธิปไตยนี้ ไม่อาจจะเป็นขององค์กรใดๆ พร้อมกันในเวลาเดียวกันอย่างเช่นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมได้ แต่ถ้าหากจะเป็นการแบ่งแยก อันเนื่องมาจากลักษณะของการใช้หรือแบ่งแยกตามหน้าที่หรือตามองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ย่อมสามารถที่จะกระทำได้ตามหลักทฤษฎีในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ หรือที่เรียกว่า Separation of Power หรือ Separation of Functions ในกรณีสำหรับประเทศไทย ได้มีการจัดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยตามระบบรัฐสภา โดยแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ และใช้อำนาจต่างๆ กันแบ่งออกเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติมีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจองค์กรบริหารมีรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจ และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านองค์กรตุลาการ แต่ทั้งสามองค์กรก็ยังคงมีความเกี่ยวข้องกัน การจัดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะนี้ ก็มีหลายประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิเช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น เป็นต้น

2.2.2.3 รัฐกับอำนาจอธิปไตย

กล่าวว่า “ถ้ามีการให้นิยามความหมายของคำว่ารัฐว่า เปรียบเสมือนรูปแบบเฉพาะของการจัดสถาบันทางการเมืองก็เป็นผลมาจากอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นผู้ที่มอบให้รัฐจัดรูปแบบสถาบันกฎเกณฑ์การเมือง รวมถึงหลักที่เป็นเอกภาพดังกล่าว”⁵⁰

⁵⁰ จาก เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 39*, น. 65

แนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจธิปไตยก็เป็นแนวความคิดที่ประจวบเหมาะ กับนิยามความหมายของคำว่ารัฐพอดิ

ประการแรก อำนาจดังกล่าวผูกพันยึดติดอยู่กับดินแดน ซึ่งเรียกว่าอำนาจธิปไตยเหนือดินแดน การนำรัฐเข้ามาเชื่อมโยงกับองค์ประกอบทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวนี้ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเสริมแนวความคิดในเรื่องอำนาจธิปไตยของรัฐว่า รัฐจะต้องปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอกโดยถือเอาเรื่อง อำนาจธิปไตยเหนือดินแดนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การกำหนดนิยามความหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดที่ถือเอาตามขอบเขตชั้นขัณฑสีมาของรัฐเท่านั้น กล่าวคือเป็นการกำหนดกันว่าอยู่ภายในเขตแดน แต่ก็ต้องไม่ลืมว่า ในทุกวันนี้ อำนาจธิปไตย ซึ่งแสดงออกถึงความเป็นรัฐนั้นยังต้องเผชิญอยู่กับประชาคมบนเวทีระหว่างประเทศด้วย เช่นอำนาจธิปไตยของรัฐต่างๆ ในยุโรปที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งจะเห็นได้ว่าแต่ละรัฐที่ได้เข้าร่วมนั้นต่างก็มีอำนาจธิปไตยเป็นของตนเองและแต่ละรัฐนั้น ต่างก็ได้อำนาจธิปไตยของตนเองในการเข้าร่วมไม่ว่าจะเป็นอำนาจธิปไตยทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง ทางสังคม ทั้งนี้ ก็เพื่อผลตอบแทนที่รัฐแต่ละรัฐจะได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว

ประการที่สอง อำนาจธิปไตย ยึดติดอยู่กับความเป็นสถาบันในขอบเขตที่กำหนดไว้ด้วยดินแดนและประชากร โดยแสดงให้เห็นว่าอะไรบางอย่างที่เป็นตัวแทนของอำนาจธิปไตยและอะไรบางอย่างที่อยู่ภายใต้อำนาจธิปไตย เช่นในกรณีของพระมหากษัตริย์ ก็ได้มีการสร้างแนวความคิดที่ว่าอำนาจธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ อันสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของพระมหากษัตริย์ ที่ไม่มีผู้ใดสามารถโต้แย้งได้ พสกนิกรของพระองค์ อันเปรียบเสมือนว่า ประชาชนนั้น เป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (La Monarchie Absolue) แต่ต่อมาหลังจากความคิดในการแบ่งแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลแล้วนำอำนาจดังกล่าวนี้มาให้แก่รัฐฯ จึงกลายสภาพมาเป็นนิติบุคคล อำนาจของรัฐดังกล่าวนี้ซึ่งเรียกว่าอำนาจธิปไตยนั้น จึงแสดงออกซึ่งอำนาจนั้น ผ่านมายังองค์กรต่างๆ ของรัฐ ถัดมาก็มีแนวความคิดว่าอำนาจธิปไตยเป็นของชาติและเป็นของประชาชนตามมา ซึ่งในยุคแห่งแนวความคิดดังกล่าว ประชาชนจึงเปรียบเสมือนบุคคลตามกฎหมายหรือเป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย⁵¹

อันที่จริงแล้ว รัฐเป็นผู้เก็บรักษาคุณลักษณะขององค์อธิปัตย์เอาไว้ แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องอำนาจธิปไตยนั้น ไม่ผูกติดกับผู้ทรงสิทธิในอำนาจธิปไตยไม่ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์ชาติหรือประชาชน อำนาจธิปไตยเป็นเรื่องของนามธรรม ที่มีเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ ในการที่จะกำหนดบรรทัดฐานที่สูงกว่า และเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งของรัฐ ไม่ใช่เรื่องที่จะกำหนดว่า ให้ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ที่จะใช้อำนาจธิปไตยหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 3 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ฉบับลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 บัญญัติว่า “หลักของอำนาจธิปไตยก็คือ

⁵¹ จาก เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 39*, น. 66

อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ องค์การใด หรือบุคคลใดหาอาจใช้อำนาจซึ่งไม่ได้มีที่มาโดยชัดแจ้งจากอำนาจอธิปไตยนั้นได้ไม่” จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างแนวความคิดและทางปฏิบัติ

จึงกล่าวได้ว่า รัฐเป็นองค์อธิปัตย์ในฐานะที่เป็นรัฐ เป็นที่มาทางการเมืองของการเชื่อมโยงทางกฎหมายระหว่างประชากรและอำนาจ ดังนั้น รัฐจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลของการใช้อำนาจทางการเมือง และเป็นตัวกำหนดทางสังคม ที่มาของอำนาจไม่ว่ามาจากพระเจ้า มาจากกษัตริย์ หรือมาจากชาติหรือประชาชน ผลที่ตามมาคือ องค์อธิปัตย์อาจจะได้รับคำนิยามความหมายว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งอาจจะเป็นพระเจ้า พระมหากษัตริย์หรือประชาชน

2.2.2.4 ประชาชนกับอำนาจอธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น คือ การปกครองที่อำนาจสูงสุดในประเทศหรืออำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจนี้และการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยนั้น แบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ⁵²

1) ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ซึ่งการปกครองชนิดนี้ ราษฎรจะร่วมกันจัดการปกครองบ้านเมือง และออกกฎหมายเองจะตั้งผู้แทนขึ้นก็แต่สำหรับงานธุรการและงานด้านตุลาการส่วนงานในด้านจัดทำกฎหมายนั้น ราษฎรจัดทำเองโดยตรง ในทางปฏิบัติใช้วิธีให้มีการประชุมกันเพื่อออกกฎหมายเป็นครั้งคราวและมีเจ้าหน้าที่บริหารไปตามกฎหมายอีกส่วนหนึ่ง วิธีนี้เดิมใช้อยู่ในประเทศกรีก ซึ่งในปัจจุบันยังใช้อยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์สำหรับในบางมลรัฐ กล่าวคือถึงปีราษฎรก็จะมาประชุมกัน เพื่อพิจารณาออกกฎหมายหรือจัดระเบียบภาษีอากร แล้วก็เป็นที่ของกรรมการมลรัฐที่จะทำงานต่อไปตามนั้น วิธีนี้ใช้ได้ผลดีในท้องที่มีพลเมืองน้อยและมีความเจริญทางจิตใจใกล้เคียงกัน แต่ถ้าท้องที่มีพลเมืองเป็นจำนวนมาก ก็เป็นการยากที่จะใช้วิธีมาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายในลักษณะนี้ เหตุนี้เองประเทศต่างๆ จึงไม่นิยมใช้วิธีปกครองโดยราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงแต่หันมาใช้ระบอบการปกครอง ซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน

2) ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมผ่านทางผู้แทนการปกครอง ชนิดนี้ราษฎรจะเป็นผู้เลือกบุคคลจำนวนหนึ่ง เพื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แทนผู้ที่ถูกเลือก จึงเป็นผู้แทนราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร การเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะที่สำคัญของการปกครองแบบนี้ ระบอบการปกครองแบบนี้ ได้เริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษแล้วแพร่หลายไปยังประเทศต่างๆ จนเป็นที่นิยมอยู่ในเวลานี้

⁵² จาก กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (น.11), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน

3) ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง การปกครองแบบนี้ เป็นลักษณะผสมระหว่างวิธีที่หนึ่งและวิธีที่สอง โดยให้มีผู้แทนราษฎรอย่างวิธีที่สอง แต่ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีการสงวนบางเรื่องเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งบางกรณีให้เสนอร่างกฎหมายไปขอความเห็นราษฎรทั้งหมดคือการลงประชามติ (Referendum) หรือราษฎรเสนอร่างกฎหมายไปยังรัฐสภาก็ได้คือ Initiative วิธีนี้ใช้ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ แต่ใช้เฉพาะบางเรื่องเท่านั้น มิได้ใช้โดยทั่วไป

2.2.3 ทฤษฎีในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมตะวันตกมีจุดเริ่มต้นที่เอเธนส์ในยุคกรีกโบราณ เมื่อสองพันกว่าปีที่แล้วมาคำว่าประชาธิปไตยในภาษากรีก คือ (Demokratia) แปลว่า การปกครองโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้น ซึ่งต้องกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานทางประชาธิปไตยในรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการปกครองของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องถึงการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางองค์กรทางการเมืองทั้ง อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตลอดจนลักษณะการใช้อำนาจผ่านผู้แทน ซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของทางปกครองในระบอบประชาธิปไตย อธิบายได้ดังนี้

ประชาธิปไตย⁵³ หรือ (Democracy) หมายถึง ระบอบการปกครองที่ยึดหลักที่ว่าด้วยอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจเป็นของประชาชนในประเทศทุกคนประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดไว้ เช่นนี้ การใช้อำนาจการปกครองของรัฐในความหมายของระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งปัจจุบันอาจจำแนกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ 3 รูปแบบ ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง (Semi-Direct Democracy) ดังนี้คือ

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หมายถึง การปกครองที่มีประชาชนมีสิทธิ์ในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศโดยตรงและเป็นไปตามหลักอำนาจอสูงสุดของประชาชน โดยเปิด

⁵³ จาก รัฐศาสตร์ทั่วไป (Introduction to Political Science) (พิมพ์ครั้งที่ 4) (น. 275-276), โดย จิร โชติ วีระสุข, 2561, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง

โอกาสให้ประชาชนเข้ามากำหนดหรือตัดสินใจในบทบาทต่างๆ ของสังคม เช่น ออกกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ต้องผ่านตัวแทนเมื่อก้าวถึงรูปแบบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง⁵⁴

ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) หมายถึง ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นการปกครองในระบบการเมืองที่ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารหรือการตัดสินใจแทนตนเองได้ซึ่งประชาชนได้ทำการมอบอำนาจให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เช่น อาจเป็นวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี หรือ 5 ปี เมื่อผู้แทนของประชาชน ได้ดำรงตำแหน่งครบวาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อหมุนเวียนเปลี่ยนให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง เช่นนี้ ประชาธิปไตยแบบผู้แทนอาจเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมที่มีการพัฒนาการที่สลับซับซ้อนทางด้านบริบททางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง (Semi-Direct Democracy) ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง เป็นหลักการที่นำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยทางตรงควบคู่กับระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ซึ่งรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจประชาธิปไตยได้มีส่วนร่วมต่างๆ

2.3 แนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวคิดของการวางรากฐานของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมอยู่ในแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ได้ อันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงเป็นเหตุผลสำคัญเพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพจึงสามารถอธิบายได้ ดังนี้

2.3.1 แนวคิดหลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” แปรมาจากคำในภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” โดยเกิดจากการนำคำสองคำรวมเข้ากัน ได้แก่ คำว่า “Rech” ที่แปลว่ากฎหมาย กับคำว่า “Staat” ที่แปลว่ารัฐ ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่โดยมนุษย์ (Government of law

⁵⁴ จาก เอกสารประกอบคำบรรยายประชาธิปไตย ระบบการเมือง และรูปแบบของรัฐบาล (น. 18), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2557, กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

and not of men) ทั้งนี้ การปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติรัฐหมายถึงกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจโดยภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนจะต้อง เท่าเทียมกันรัฐต้องให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย⁵⁵

หลักนิติรัฐทำให้เกิดหลักการต่างๆ ในทางกฎหมายตามมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (No crime, no punishment without a previous penal law) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคลและหลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นต้น รวมทั้งยังเป็นหลักการที่สำคัญที่กำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องถูกจำกัดพร้อมทั้งถูกควบคุมและตรวจสอบโดยนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนโดยมีกระบวนการถอดถอนบุคคลหลักนิติรัฐทำให้เกิดหลักการต่างๆ ในทางกฎหมายตามมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (No crime, no punishment without a previous penal law) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคลและหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นต้น รวมทั้งยังเป็นหลักการที่สำคัญที่กำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องถูกจำกัดพร้อมทั้งถูกควบคุมและตรวจสอบโดยนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนโดยมีกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นหนึ่งในนิติวิธีทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันให้กับประชาชนว่ารัฐจะต้องทำการปกครองประเทศ โดยยึดถือความผาสุกของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้และถ้าหากว่ารัฐดำเนินการไม่เป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่สำคัญหรือมีการทุจริตคอร์ปชั่นก็เป็นสาเหตุแห่งการฟ้องเพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

2.3.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกอำนาจนั้นมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และทางปรัชญาและทางตรรกศาสตร์เป็นหลักในการจัดสรรอำนาจในรัฐเสรีนิยมแนวคิดดังกล่าวเป็นมากกว่าการแบ่งแยกหน้าที่ทางเทคนิคธรรมดาในกระบวนการกิจกรรมทางการเมืองแต่เปรียบเสมือนพันธกรณีที่หน้าที่แตกต่างกันของรัฐจะต้องได้รับการรับประกัน โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระอย่างน้อยก็ต้องมีความเป็นอิสระในการแต่งตั้งภายในและการดำเนินกิจกรรมขององค์กร

⁵⁵ จาก หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 9) (น. 268-273), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, กรุงเทพฯ: วิทยุชน

รูปแบบการใช้การแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญบางระบบก่อสร้างแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดบางระบบก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาดอันนี้ก็ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ แต่ในทางตรงกันข้ามในสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จะมีลักษณะแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวความแตกต่างในเรื่องรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่แตกต่างตามรัฐธรรมนูญรูปแบบของความแตกต่างดังกล่าวมาจากระบบการแบ่งแยกเกณฑ์ของระบบการเมืองยิ่งไปกว่านั้นความไม่แน่นอนที่เพิ่มมากขึ้นและมากขึ้นของการแบ่งแยกอำนาจไม่ได้เป็นเพียงแต่รูปแบบอย่างหนึ่งที่ไม่มีความแน่นอนแต่ได้กลายเป็นพื้นฐานของความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ในรัฐ⁵⁶

หลักการแบ่งแยกอำนาจจากแนวความคิดของ มอนเตสกีเออ (Montesquieu) ตามหนังสือว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ได้มีการนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรกคือ ในทุกรัฐบาล มีอำนาจอยู่สามอำนาจคืออำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เกี่ยวกับสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของกฎหมายของธรรมชาติและอำนาจบริหาร (Executive) เกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่กับกฎหมายของประชาชน⁵⁷ ซึ่งการกล่าวข้างต้นถึงแนวความคิดที่ จอห์น ล็อก ได้กล่าวถึงอำนาจบริหารที่รวมถึงอำนาจในการปกครองและพิจารณาคดีด้วย จึงถือเป็นการยอมรับในขณะนั้น

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจมอนเตสกีเออ (Montesquieu) ได้ยื่นหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยกล่าวว่ารัฐมีการใช้อำนาจอยู่สามประการด้วยกัน คือ

ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมายแก้ไขกฎหมายและการยกเลิกกฎหมายนั้นคืออำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยภายในและภายนอกประเทศ และใช้กำลังเพื่อประชาชนเคารพกฎหมายภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นประวัติกปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการสุดท้าย จำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมาย และจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย

การทำให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันคือการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดนี้ไม่มีประเทศใดนำไปใช้อย่างเคร่งครัด ซึ่งเห็นได้จากการประสานงานระหว่างองค์กรของผู้ใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีกลไกในการคานอำนาจเพื่อไม่ให้อำนาจหนึ่งอีกอำนาจหนึ่งจนเกินไปจนกลายเป็นเผด็จการได้ ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยยึดหลักแบบการแบ่งแยกอำนาจ

⁵⁶ จาก เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 55*, น. 268-273

⁵⁷ จาก *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม นิติรัฐ ในฐานะ เกณฑ์ จำกัดอำนาจรัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 69), โดย บรรณเจติ สิงคะเนติ, 2561, กรุงเทพฯ: วิทยุชน

ก็จะมีการกระจายอำนาจไปอย่างองค์กรต่างๆ เพื่อไม่ให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไปการที่จะทำให้อำนาจต่างๆ สมดุลกันต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ เพราะเหตุนี้ จึงควรศึกษาหลักเกณฑ์ส่วนลู่ถ่วงดุลอำนาจและการอำนาจ⁵⁸ ดังต่อไปนี้การถ่วงอำนาจทางนิติบัญญัติเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจนิติบัญญัติมีมากเกินไป

การให้ฝ่ายบริหารยุบสภานิติบัญญัติได้ผลจากการยุบสภาทำให้ต้องมีการเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสี่ยงกับสมาชิกรัฐสภาว่าจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนของปวงชนได้ เช่นนี้ การยุบสภาโดยฝ่ายบริหาร จึงเป็นการควบคุมสภานิติบัญญัติได้ในประเทศที่มีพรรคการเมือง เจริญเป็นปีกแผ่นและพรรคการเมืองแยกออกเป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านการยุบสภาย่อมเป็น เครื่องมือของรัฐบาลที่จะทำให้สมาชิกในพรรคหรือสนับสนุนรัฐบาลสมัครสมานกันเพราะว่าการ แยกต่างแยกแยกย่อมหมายความว่าสมาชิกไม่ได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด อีกแม้ในสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านก็ยังเกรงการยุบสภาเพราะการยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ก็ ย่อมทำให้สมาชิกฝ่ายการมีการเสี่ยงในการที่จะไม่ได้รับการเลือกเข้ามาใหม่ เช่นเดียวกันแสดงให้เห็นถึงการยุบสภาเป็นอำนาจของราษฎรที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่าย บริหารเป็นผู้ที่ปฏิบัติภารกิจตรงกับเจตจำนงของประชาชน

ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจร่างกฎหมายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วให้ราษฎรออก เสียงลงประชามติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและ ในกรณีเช่นว่านี้ อาจมีบทบัญญัติไว้ด้วยว่าด้วยว่าถ้าราษฎรออกเสียงเป็นประชามติปฏิเสธร่าง กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้แล้วให้ถือว่าเป็นการยุบสภานิติบัญญัติไปแล้วในตัวเองแสดงว่า การลงประชามติเป็นการให้อำนาจแก่ราษฎรที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือชี้ขาดว่าฝ่ายใดมี ความเห็นตรงกับเจตจำนงของประชาชนให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติได้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายและสามารถแสดงความประสงค์ของตนได้ ว่าฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายอย่างไร⁵⁹

ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดง ความคิดเห็น ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริหารย่อมอยู่ในฐานะที่ทราบข้อเท็จจริงได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย บริหารบังคับบัญชาข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงอย่างดีการให้ฝ่ายบริหารสอดเข้าชี้แจง ข้อเท็จจริงในจังหวะอันเหมาะสมย่อมทำให้สภานิติบัญญัติดำเนินการได้ถูกต้องและตรงต่อความจริง ดีกว่าที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติอภิปราย โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เข้าใจผิดพลาด เนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องทำให้การลงมติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องย่อมจะไม่ถูกต้องเช่นกัน โดยเหตุนี้ ข้อบังคับ

⁵⁸ จาก *กฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 149) โดย สุวิทย์ ปัญญาวงศ์, 2561, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

⁵⁹ จาก เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 55*, น. 290-293

การประชุมสภาจึงให้รัฐบาลถืออธิบายได้ทุกโอกาส ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาดหรือยับยั้งร่างกฎหมายโดยตรงโดยเวลาให้ล่าช้าเพราะเป็นการให้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายมีค่าน้อยลงประโยชน์ของการชำระร่างกฎหมายให้ล่าช้ามี 3 ข้อ คือ ข้อ 1 เป็นการป้องกันกฎหมายด้วยอารมณ์ที่ร้อนแรงหรือตามกระแสการเมืองสังคมไม่คิดให้รอบคอบ จึงควรมีการยับยั้งให้ช้าลงและส่งกลับไปพิจารณาใหม่ ข้อ 2 และระหว่างร่างกฎหมายถูกยับยั้งย่อมเป็นโอกาสให้ทราบถึงสาธารณชนเกี่ยวกับกฎหมายนั้น อาการที่ข้อ 3 เป็นการให้โอกาสแก่อำนาจนิติบัญญัติที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดของตน

การถ่วงอำนาจบริหาร หมายถึง เพื่อเป็นการป้องกันฝ่ายบริหารไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศจึงมีวิธีการ⁶⁰ คือ ให้แต่งตั้งผู้ที่เป็นฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติส่วนบริหารประเทศให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นในสภาโดยเปิดเผยทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการบริหารให้เป็นที่โปร่งใสและเที่ยงธรรมเพราะจำต้องให้เหตุผลประกอบการกระทำของตนให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้เงินตามใจชอบและนอกจากนั้นก็ให้ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสำหรับการตรวจสอบและรายงานฝ่ายนิติบัญญัติว่าได้มีการจ่ายเงินไปโดยถูกต้องกับงบประมาณให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อสภาสูงหรือสถานที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัครราชทูต เป็นต้น

ให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นอิสระวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหารในทางอาญาหรือในทางกฎหมายปกครองว่าด้วยการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ในทางอาญาได้เป็นเจ้าพนักงานของฝ่ายบริหารกระทำผิดก็ต้องรับโทษทางกฎหมายในทางปกครองศาลปกครองชี้ว่าการกระทำในทางปกครองขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

⁶⁰ จาก หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 82-83) โดย รุจากร ศิริยุทธวัฒนา, 2561, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

การถ่วงดุลอำนาจตุลาการ หมายถึง การถ่วงดุลอำนาจตุลาการอาจมีอำนาจมากเกินไป โดยมีวิธีการถ่วงดุลอำนาจ⁶¹ คือการจัดตั้งศาลและอำนาจศาลต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควรว่าจะมีศาลใดบ้างและศาลนั้นๆ ควรมีขอบอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพียงใดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งมีผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ได้

จึงเห็นได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นสำคัญต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ข้อมหมายถึง องค์การที่ใช้อำนาจ เช่น อำนาจของนิติบัญญัติอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการต้องเป็นไปตามหลักของกฎหมาย ต้องมีความสัมพันธ์ตามกลไกของรัฐธรรมนูญที่วางหลัก การเพื่อให้อำนาจทั้ง 3 ฝ่ายมีการถ่วงดุลอำนาจโดยเท่าเทียมกันมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลที่เข้ามารับตำแหน่งในทางการเมืองข้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากทางฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารหรือทางตุลาการก็ดี ทั้งนี้ข้อมเห็นได้ว่าตามหลักประชาธิปไตยของหลักแบ่งแยกอำนาจสามารถทำให้อำนาจทั้ง 3 ฝ่ายกองทุนกันอันเป็นผลดีต่อประเทศถ้าเกิดว่าอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายนั้น สามารถนำมาใช้ได้จนเกิดเป็นรูปธรรม

2.3.3 หลักการควบคุมและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่ารักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง⁶² แบบนี้เป็นกรเชื่อมโยงเกี่ยวกับความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยการที่ผู้แทนคือการใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือการปกครองที่จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์การนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือการจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนก่อน ซึ่งหลักการนี้จะมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อมีระบบการควบคุมที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพได้แก่การคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการ

⁶¹ จาก สุภากร ศิริยุทธ์วัฒนา, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 60*, น. 82-83

⁶² จาก *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (น. 24), บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

หลักความชอบของการกระทำทางปกครองหมายความว่าองค์กรของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ที่อาจเป็นความชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำการที่มีลักษณะดังกล่าวภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยในกฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจการกระทำต่างๆ ขององค์กรฝ่ายปกครองและการกระทำทางปกครอง จึงเป็นเพียงการบังคับใช้ให้การต่างๆ เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น⁶³

การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน จึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือเป็นความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักเสมอภาคดังกล่าวมี 3 รูปแบบ

รูปแบบที่แรก ซึ่งหมายความว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

รูปแบบที่สอง ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่ต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมหมายถึงบุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นเพียงการเรียกร้องให้ปล่อยตัวและการขอรับการผูกพันอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมายไม่ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษ ในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

รูปแบบที่สาม การมีความผูกพันที่ต้องใช้ดุลพินิจในการปราศจากข้อบกพร่องในกรณีนี้ คือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมการต่อฝ่ายตุลาการกล่าวคือในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

ประการที่สอง ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองคือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเป็นหลักใหญ่ๆ ได้สองหลักคือหลักความมาก่อนของกฎหมายและเงื่อนไขของกฎหมาย

⁶³ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 25) (น. 302), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2560ข, กรุงเทพฯ: วิญญูชน

หลักความมาก่อนของกฎหมาย คือ⁶⁴ การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลายรวมทั้งไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้หลักนี้เรียกร้องให้ทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมายการกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเงื่อนไขของกฎหมายในขณะที่หลักความก่อนของกฎหมายเรียกร้องให้ทางปฏิเสธให้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดที่เป็นการจัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกับเรียกว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระหนาบสิทธิปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

จึงเห็นได้ว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเป็นการเชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดีหรือ ฝ่ายปกครองที่ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนก่อน เช่นนี้การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนแล้ว อีกทั้ง ยังเป็นความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการในหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและความผูกพันของตัวการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมโดยถือหลักความเสมอภาค ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรูปแบบการใช้กฎหมายตามหลักเสมอภาค

2.3.4 หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพในการพัฒนาของแต่ละบุคคล และจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพปัจเจกบุคคลการแทรกแซงในสิทธิและ

⁶⁴ จาก ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวพุทธศักราช 2557 (วิฑานันท์), โดย ออม พิกุลงามโชติ, 2559, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

เสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจและจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมาย ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ย่อมมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจและแต่ละอำนาจควบคุมการตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครองนอกเหนือจากการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายองค์การเพื่อให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพปัจเจกบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดจากรัฐอาทิการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงการกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และหลักประกันที่สำคัญคือการประกันใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการใช้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐหรือเพื่อให้องค์กรศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องแล้วละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁶⁵

จึงเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐเสรีประชาธิปไตยตั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น เพื่อให้เห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองให้เป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลรัฐต้องให้ความเคารพและให้ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

โดยอำนาจของรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมาย ซึ่งผ่านความเห็นชอบของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครองนอกเหนือจากการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพปัจเจกบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดจากรัฐเช่นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระ

⁶⁵ จาก ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา (วิทยานิพนธ์), โดย อมร พิฤลงาม โชติ, 2555, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นการสำคัญและการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลเพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ได้สิทธิแก่บุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐเพื่อให้องค์กรสาร ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องแจ้งว่าละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง

การจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมืองตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เริ่มต้นมาจากแนวคิดที่คัดค้านการรวบอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวและมีลักษณะการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดหรือเบ็ดเสร็จ ถ้วนทั่ว ผู้เสนอแนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจต้องการให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนรับรู้และให้การยอมรับอำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐเพราะการใช้อำนาจนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสงบสุขและความมั่นคงแก่สังคมหรือคนส่วนใหญ่ที่อยู่ร่วมกันในสังคม

2.4.1 ความหมายปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง

แมคเคียเวลลี (Niccolò Machiavelli) เป็นปรัชญาทางการเมืองคนหนึ่งที่สนับสนุนการมีและการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐที่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดเพื่อรักษารัฐ โดยใช้วิธีการอื่นที่อาจไม่ถูกต้องชอบธรรมหรือดำเนินการสิ่งใดก็ได้ตามความจำเป็นเพื่อสร้างความมั่นคงให้รัฐหรือการรักษาการณ์มีและใช้อำนาจของผู้ปกครองไว้ให้ได้⁶⁶

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาการเมืองคนแรกที่เสนอแนวคิดเชิงเสรีนิยมคัดค้านเผด็จการนิยมเบ็ดเสร็จ โดยมีหลักการพื้นฐานว่ารัฐเกิดจากการสละสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์เพื่อรวมกันเป็นสังคมและจัดตั้งองค์คณะทางการเมืองขึ้นทุกคนภายในรัฐต้องยอมรับกฎเกณฑ์และข้อบังคับของสังคม เพื่อสร้างหลักประกันแห่งความสงบสุขมั่นคงขณะที่เสรีภาพและทรัพย์สินตามภาวะธรรมชาติยังคงมีอยู่สัญญาประชาคมที่ทุกคนร่วมกันจัดทำขึ้นจะทำให้เกิดอำนาจอธิปไตยส่วนสถาบันที่สำคัญที่สุดที่จะมาปกป้องคุ้มครองเสรีภาพก็คือการจัดแยกอำนาจ

⁶⁶ จาก ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1 (พิมพ์ครั้งที่ 10) (น. 19-26), วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธโรธร ตู้อองคา, 2553, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

โดยโครงสร้างอำนาจตามแนวคิดของ จอห์น ล็อก ประกอบด้วยองค์กรหลายลักษณะที่มีหน้าที่แตกต่างกันอันดับแรกคือการออกกฎหมายและการใช้กฎหมายโดยองค์กรบริหารและตุลาการ และอันดับที่ 2 คือ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยอำนาจสมพันธ์และอำนาจต่างๆ ต้องกระจายหรือแบ่งแยกออกไปไม่ให้รวมอยู่กับกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวคือ ต้องแยกอำนาจออกกฎหมายออกจากอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ส่วนอำนาจสมพันธ์อำนาจนำไปรวมกับอำนาจบริหารก็ได้หรือลดให้เหลือเพียง 2 องค์กรได้ ทั้งนี้อำนาจด้านนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์กว่าอำนาจบริหารและจอห์น ล็อก มีแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจไว้อีกว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้กับผู้ปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนถ้าผู้ปกครองไม่ว่าจะจะเป็นรัฐสภาหรือกษัตริย์ปฏิบัติไปในทางตรงกันข้ามกับจุดมุ่งหมายนี้หรือไม่ได้มุ่งทำเพื่อประโยชน์สาธารณะประชาชนก็จะยกเลิกความไว้วางใจและเอาอำนาจกลับคืนมาและอำนาจละเมิดสิทธิตามธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนผู้คนก็สามารถต่อต้านอำนาจของผู้ปกครองได้

มงเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอแนวคิดไว้ในหนังสือชื่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยจำแนกรัฐบาลหรือการปกครองออกเป็น 3 รูปแบบตามธรรมชาติและหลักการที่แตกต่างกัน คือ ระบบกษัตริย์ ระบบทรราชและระบบสาธารณรัฐ ระบบกษัตริย์ คือการปกครองของคนคนเดียวผู้ปกครองที่มาของอำนาจทั้งปวงส่วนพลังขับเคลื่อนสำคัญของระบบนี้คือขุนนางและอภิสิทธิ์ชน ระบบทรราชคนคนเดียวปกครองโดยปราศจากกฎหมายประชาชนอยู่ในสภาพหวาดกลัวและเชื่อฟังผู้ปกครองโดยเด็ดขาด ระบบสาธารณรัฐแยกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง ประชาธิปไตยที่อำนาจธิปไตยอยู่ที่องค์คณะประชาชนกฎหมายให้สิทธิในการออกเสียงแก่ประชาชนและถือเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองประชาชนจะทำการเลือกผู้ที่พวกเขาทุกคนที่เข้ามามอบอำนาจบางส่วนให้ในระบบประชาธิปไตยพลังขับเคลื่อนสำคัญก็คือคุณธรรมหรือการเสียสละเพื่อรัฐและประโยชน์ส่วนรวมอยู่เสมอ

รูปแบบที่สอง อภิชนาธิปไตยอำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่กับคนกลุ่มหนึ่งที่มีสถานภาพสูงทางสังคมโดยชาติกำเนิดการปกครองแบบนี้ ถ้ามีจำนวนผู้ปกครองมากก็ยิ่งใกล้เคียงกับระบบประชาธิปไตย⁶⁷

มงเตสกีเออ (Montesquieu) ให้แนวคิดว่าอำนาจกระจายหรือต้องมีการแย่งอำนาจเพื่อป้องกันการลุกล้ำอำนาจเพื่อสร้างเสรีภาพการเมืองแก่ประชาชน กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหารต้องแยกออกจากการรวมทั้งการแยกอำนาจตุลาการด้วยคือต้องไม่รวมอยู่ในองค์กรเดียวกันและควรมีคุณลักษณะ

⁶⁷ จาก วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตูทองคา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66*, น. 19-26

2.4.2 การจัดสรรตำแหน่งการใช้อำนาจทางการเมืองของไทย

การจัดสรรตำแหน่งการใช้อำนาจของนักการเมืองไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมามีลักษณะของปัญหาที่สำคัญคือการขาดความชอบธรรมทางการเมือง เพราะการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจมักจะผูกขาดอยู่ในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองเป็นด้านหลัก แม้ว่าจะดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบหรือบทบัญญัติของกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความยินยอมหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริงนอกจากนั้นยังมีลักษณะการใช้อำนาจไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับชนชั้นนำและพวกพ้องที่ใกล้ชิดมากกว่าการอำนวยประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ในสังคมอีกด้วย ดังนั้นสามารถพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการเพื่อให้เห็นถึงสาระสำคัญอย่างชัดเจน ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง การที่มาจากพวกพ้องหรือบุคคลที่รู้จักใกล้ชิดกันเป็นการส่วนตัวและมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์หรือระหว่างผู้ให้การอุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่มีผลประโยชน์แลกเปลี่ยนตอบแทนและลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนั้นการสื่อสารตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงดำเนินการอยู่กับบรรดาชนชั้นนำและพวกพ้องและจัดสรรตำแหน่งให้กับตนเองและพวกพ้องเป็นด้านหลักปัญหาการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองไทย จึงสามารถแยกลักษณะสำคัญ⁶⁸ ได้ดังนี้

การตัดสินใจจัดสรรตำแหน่ง หมายถึง แจ่งกระทำโดยกลุ่มเล็กๆ หรือบางครั้งตัดสินใจขั้นสุดท้ายอาจกระทำโดยผู้นำสูงสุดของกลุ่มเพียงคนเดียวทำให้การตัดสินใจมีลักษณะไม่โปร่งใสและกับแคบทางความคิด ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้

การจัดสรรตำแหน่งให้กับตนเองและพวกพ้อง หมายถึง บุคคลที่ใกล้ชิดและมีผลประโยชน์ตอบแทนกันในวงจรระบบอุปถัมภ์บุคคลที่ได้รับตำแหน่งทางการเมืองจึงมักเป็นผู้นำในกลุ่มชนชั้นนำซึ่งอาจมีกลุ่มย่อยหรือพวกพ้องที่ใกล้ชิดกันหลายกลุ่มรวมกันอยู่ในกลุ่มใหญ่และถ้ามีกลุ่มย่อยมากและมีจำนวนสมาชิกในกลุ่มมากน้อยต่างกันก็อาจจะมีการจัดสรรตำแหน่งให้ตามระบบโควตาหรือตามลักษณะของกลุ่มย่อยและสมาชิกของแต่ละกลุ่มเช่นในคณะราษฎรก็แยกกันเป็นสายหรือกลุ่มตามต้นสังกัดในระบบราชการคือสายทหารบกชายพลเรือนเป็นต้นยุคของผู้นำทหารและข้าราชการที่มีบทบาททางการเมืองเด่นชัดในช่วงรัฐสภา พ.ศ. 2500 และ 2501 ก็แยกตามต้นสังกัดในระบบราชการและตามผู้นำของแต่ละกลุ่ม

ปัญหาการจัดสรรในตำแหน่งในลักษณะนี้ก็คือ การคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับตำแหน่งไม่ได้ยึดหลักการเหตุผลหรือความถูกต้องชอบธรรมทางการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยแต่จะเป็นการ

⁶⁸ จาก วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู้อองคา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66*, น. 19-26

จัดสรรตำแหน่งตามแนวทางคณาธิปไตยหรือภายใต้กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มเล็กๆ จำนวนหนึ่งเท่านั้น

การที่ไม่สามารถคัดเลือกคนที่เหมาะสมกับตำแหน่งได้ หมายถึง เนื่องจากข้อจำกัดในการตัดสินใจเรื่องและจำนวนคนที่ถูกคัดเลือกดังกล่าวและการจัดสรรตำแหน่งตามลักษณะที่กล่าวมา จำนวนคนที่ถูกคัดเลือกไม่ได้ขึ้นหลักการการคัดเลือกจากคุณสมบัติของคนที่เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นหลักคือการคัดเลือกคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งตามหลักบริหารแต่เลือกคนจากเหตุผลของความ เป็นผู้นำที่มีบารมี มีลูกน้องบริวารและคนในกลุ่มให้การยอมรับซึ่งเป็นคนละประเด็นกับการมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการจัดสรรให้⁶⁹

การต่อสู้แย่งชิงตำแหน่งการของบรรดาศาสนิกในกลุ่มชนชั้นนำ หมายถึง ตำแหน่งทางการเมืองมีจำนวนจำกัดทำให้คุณค่าของตำแหน่งมีสูงขึ้นและผู้ที่ต้องการตำแหน่งมีเป็นจำนวนมากการต่อสู้แย่งชิงตำแหน่งการเป็นปัญหาทั้งในกลุ่มผู้นำคณะราษฎร ในกลุ่มผู้นำทหารและข้าราชการที่ใช้กลไกรัฐราชการบริหารอำนาจทางการเมืองและให้สมาชิกของชนชั้นนำพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยมักเกิดปัญหาขึ้นทุกครั้งเมื่อต้องมีการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับ เล็กน้อยจนถึงระดับรุนแรงโดยในทางปฏิบัตินั้นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจก็มักจะมีความร่วมมือ และการสร้างพันธมิตรในกลุ่มชนชั้นนำอยู่ด้วยเพียงแต่ว่าเป็นพันธมิตรที่ไม่ควรและจริงจัง

ประการที่สอง ปัญหาการใช้อำนาจของนักการเมือง หมายถึง การใช้อำนาจของนักการเมืองไทยสัมพันธ์กับลักษณะของการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่มักผูกขาดอยู่ในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่พยายามต่อสู้แย่งชิงแข่งขันกันและพยายามร่วมมือกันเพื่อเข้าไปมีอำนาจและรักษาอำนาจทางการเมืองไว้เมื่อลักษณะของการจัดสรรตำแหน่งมีปัญหาสำคัญหลายอย่างก็มักจะมีผลให้การใช้ อำนาจประสบปัญหาด้วยโดยสามารถจัดแยกประเด็นปัญหาการใช้อำนาจของนักการเมืองไทยออกได้ ดังต่อไปนี้คือ

การใช้อำนาจไปเพื่อสร้างหรือแสวงหาผลประโยชน์ให้กับผู้ใช้อำนาจและพวกพ้องของ นักการเมืองคือหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อิทธิพลทางการเมืองของทหารและข้าราชการเริ่มลดลง บ้างและลดลงมากขึ้นหลังเหตุการณ์ 17-20 พฤษภาคม 2535 กลุ่มทุนและนักธุรกิจเอกชนได้มีโอกาส เข้าแทนที่ช่องว่างทางอำนาจผ่านทางพรรคการเมืองและกระบวนการการเลือกตั้งที่เริ่มมีขึ้นติดต่อกัน นับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป พุทธศักราช 2522 เป็นต้นมาตัวแทนกลุ่มทุนและนักธุรกิจที่ผันบทบาทไป เป็นนักการเมืองและใช้เงินลงทุนจนสามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้เป็นจำนวนมากเหล่านี้ก็ได้รับการ จัดสรรตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นตามลำดับหลังจากนั้นหลาย คนได้รับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเป็น

⁶⁹ จาก วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู้อองคา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66*, น. 19-26

ต้นได้ใช้อำนาจทางการเมืองภายในลักษณะคล้ายคลึงกับคณะราษฎรและผู้นำทหารและข้าราชการคือ การที่เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องแต่มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจกับการ สร้างและแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ ชับซ้อนมากขึ้นมีความเป็นระบบและกระบวนการมากขึ้นเพราะ ส่วนหนึ่งของผลประโยชน์มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดโดยตรงกับกระบวนการทางการเมืองตาม รูปแบบประชาธิปไตยคือพรรคการเมืองการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจกับการเอื้อผลประโยชน์ให้กับผู้ใช้อำนาจ และพวกพ้องในยุคที่กลุ่มทุนและนักธุรกิจเอกชนมีอิทธิพลทางการเมืองค่อนข้างมากยังคงเป็นการ แบ่งปันหรือกระจายผลประโยชน์อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำเป็นด้านหลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำจาก 3 ฝ่ายคือนักธุรกิจทหารและข้าราชการและนักการเมือง

2.4.3 ปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง

นักการเมืองหลายประการใดเป็นสาเหตุที่มีรากฐานในลักษณะเดียวกันของทั้งปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจ ซึ่งอาจสามารถสรุปได้⁷⁰ ดังนี้

สาเหตุพื้นฐานการรวมกลุ่มกันของชนชั้นนำทางการเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มในลักษณะ นี้จะมีความเป็นกลุ่มก้อนต่อเนื่องไปได้ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในกลุ่มที่จะผลักดันให้ กลุ่มเข้าไปมีอำนาจได้สามารถจัดสรรตำแหน่งให้กับสมาชิกในกลุ่มต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงหรือเป็นที่ พอใจของสมาชิกในกลุ่มและสามารถใช้อำนาจไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิด ได้อย่างดีเพราะถ้าไม่สามารถกระทำต่างๆ ดังกล่าวนี้ได้หรือทำได้ไม่ดีพอกกลุ่มก็อาจเกิดปัญหา และแตกแยกได้เหตุนี้กลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองไทยที่สามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ได้ ต่อเนื่องหลายปีตั้งแต่กลุ่มผู้นำคณะราษฎรจนถึงกลุ่มผู้นำทหารและข้าราชการและผู้นำของพรรค การเมืองที่มีโอกาสเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลหลายครั้งจึงเป็นกลุ่มที่สามารถเลือกอำนาจผลประโยชน์ ภายในกลุ่มได้ดี รวมทั้งสามารถประสานผลประโยชน์กับชนชั้นนำกลุ่มอื่นได้และสามารถขัดขวาง หรือทำลายกลุ่มชนชั้นนำกลุ่มที่เป็นศัตรูและทำลายการมีอำนาจของกลุ่มตนได้ด้วย

สาเหตุจากฐานอำนาจทางการเมือง หมายถึง การที่ชนชั้นนำมีความได้เปรียบคนส่วนใหญ่ ในชาติเพราะชนชั้นนำได้ผูกขาดฐานอำนาจไว้เกือบทั้งหมดในขณะที่คนส่วนใหญ่แทบไม่มีพื้นฐาน ทางอำนาจใดๆ เลยพื้นฐานอำนาจเหล่านี้ก็ได้แก่กลไกรัฐทั้งกำลังคนอาวุธเงินงบประมาณแผ่นดิน และสื่ออิเล็กทรอนิกส์การผูกขาดข้อมูลข่าวสารบางครั้งหน่วยงานของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือทหารและตำรวจยังมีความชอบธรรมในการใช้กำลังหรือความรุนแรงทางการเมืองโดยใช้อำนาจ

⁷⁰ จาก วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู้อองคา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66*, น. 19-26

อุดมการณ์ชาติคือความมั่นคงของชาติศาสนาและพระมหากษัตริย์นอกจากนี้พื้นฐานอำนาจของชนชั้นนำของไทยที่สำคัญคือเงินพื้นฐานทางเศรษฐกิจสถานภาพทางสังคมพันธมิตรในกลุ่มชนชั้นนำทั้งในและนอกประเทศกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมายตลอดจนความสามารถในการกำหนดหรือควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ในการเข้าสู่อำนาจหรือรักษาอำนาจของชนชั้นนำอีกด้วย

ผลประโยชน์จากการมีตำแหน่งและการใช้อำนาจและความขัดแย้งการจัดผลประโยชน์ในกลุ่มชนชั้นนำหมายถึงผลประโยชน์ดังกล่าวมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าตาเกียรติยศชื่อเสียงความมั่งคั่งร่ำรวยอิทธิพลทางการเมืองและการได้รับโอกาสทางด้านต่างๆ เหนือกว่าคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือการมีอภิสิทธิ์ทางสังคม กล่าวคือ ถ้าเป็นชนชั้นนำทางทหารและข้าราชการผลประโยชน์สำคัญก็คือการได้รับเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่งและได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามที่ต้องการไม่ต้องถูกตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมตลอดจนการมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ด้านอื่นจากตำแหน่งหน้าที่และการใช้อำนาจทางประโยชน์ทางการเงินเศรษฐกิจการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์หรือการมีพวกพ้องและลูกน้องบริวารมากส่วนชนชั้นนำจากพรรคการเมืองที่เข้าไปมีตำแหน่งและใช้อำนาจทางการเมืองผลประโยชน์ที่สำคัญของคนเหล่านี้ ก็คือ การมีตำแหน่งสูงสูงทางการเมืองการสร้างคลื่นเสียง เกียรติยศให้กับวงศ์ตระกูลการมีโอกาสได้รับเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องและสามารถเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลได้เสมอการมีโอกาสแสวงหาเงินทองและทรัพย์สินจากการมีตำแหน่งและการใช้อำนาจตลอดจนการได้รับประโยชน์ทางธุรกิจหรือด้านเศรษฐกิจจากธุรกิจของตนเองญาติ พี่น้อง และพวกพ้องที่ใกล้ชิดและมีผลประโยชน์ตอบแทนกัน⁷¹

กระบวนการในการเข้าสู่อำนาจของชนชั้นนำหมายถึงกลุ่มผู้นำคณะราษฎรและผู้นำทหารและข้าราชการล้วนเข้าสู่อำนาจโดยข้ออ้างว่ารัฐบาลเดิมไร้ความสามารถและสถานการณ์ต่างๆ ในชาติกำลังอยู่ในภาวะวิกฤตและต้องการสร้างความสงบสุขมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าให้กับชาติบ้านเมืองส่วนผู้นำจากพรรคการเมืองก็มักใช้เงินในรวมตัวกันเป็นพรรคและเอาชนะการเลือกตั้งโดยวิธีการที่รู้จักกันแพร่หลายมาตั้งแต่การเลือกตั้งภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 คือการซื้อเสียงแต่โดยข้ออ้างว่าจะเข้าไปแก้ไขปัญหาของชาติและเมื่อได้รับการจัดสรรตำแหน่งและใช้อำนาจก็มักมีลักษณะของการสร้างและแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องอย่างชัดเจน กระบวนการเข้าสู่อำนาจดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นสาเหตุของปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมืองโดยตรง

การขาดการมีส่วนร่วมและความไม่เอาใจใส่ทางการเมืองอย่างจริงจังของคนส่วนใหญ่ในสังคม หมายถึงการที่คนส่วนใหญ่ในสังคมไทยมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยและมักเกิดความสนใจ

⁷¹ จาก วรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู้อองคา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66*, น. 27

ในทางการเมืองก็เกิดมาจากได้หลายสาเหตุทั้งจากเหตุทางด้านประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทย วัฒนธรรมทางการเมืองสภาพปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองไทยเพราะชนชั้นนำได้ผูกขาดทางการเมืองมาโดยตลอดและใช้อำนาจเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็พยายามกีดกันการปฏิรูปการเมืองไปสู่แนวทางระบอบประชาธิปไตยหรือไม่มี ความจริงใจหรือตั้งใจจริงที่จะส่งเสริมสร้างโอกาสให้กับคนส่วนใหญ่ในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการ แก้ปัญหาความยากจนและปัญหาทางด้านการศึกษาของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหา รากเหง้าของชาติบ้านเมือง

จะเห็นได้ว่า สาเหตุของปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมืองไทย เกิดมาจากความแตกต่างกันอย่างมาจนกลายเป็นช่องว่างทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองระหว่าง ชนชั้นนำจำนวนน้อยกับประชาชนเกือบทั้งหมดในชาติความได้เปรียบในเกือบทุกด้านของชนชั้นนำ ทำให้คนเหล่านี้เป็นฝ่ายเดียวที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรตำแหน่งและใช้อำนาจขณะที่ ประชาชนตกเป็นฝ่ายรับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจและมักจะอ้างในการใช้อำนาจของ นักการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับบรรดานักการเมืองทั้งหลาย

2.4.4 ผลกระทบของปัญหาการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมือง

ปัญหาการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองและการใช้อำนาจของนักการเมืองไทยดังกล่าว มี ผลกระทบมากมายหลายมิติทั้งต่อกลุ่มคนจนถึงระดับสังคมและต่อสังคมภายนอกมีผลกระทบทั้งในแง่ ผลบวกและลบและอาจเป็นผลลบมากกว่าต่อคนส่วนใหญ่ในสังคมและยังมีผลกระทบในระดับ รุนแรงและลึกซึ้งในบางด้านเกินกว่าการคาดคิดของคนทั่วไปเพราะก่อให้เกิดภาวะขาดดุลยภาพ อย่างกว้างขวางในสังคมไทยเพื่อให้สามารถเข้าใจถึงผลกระทบในเรื่องนี้อย่างชัดเจนและลดด้าน จึงแยกผลกระทบออกเป็นประเด็นต่างๆ ที่สำคัญดัง ⁷²ต่อไปนี้

ประเด็นแรก ผลกระทบต่อกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองการผูกขาดตำแหน่งและอำนาจ ทางการเมืองคือการแย่งชิงและต่อสู้กันในกลุ่มชนชั้นนำเพื่อจะเข้าไปมีและรักษาตำแหน่งและการใช้ อำนาจ ซึ่งหลายครั้งก็เป็นไปอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการรัฐประหารการผูกขาดฐานอำนาจ สำคัญในสังคมของกลุ่มชนชั้นนำคือความขัดแย้งและการแข่งขันแย่งชิงและต่อสู้กัน เพื่อการผูกขาด ฐานอำนาจในกลุ่มชนชั้นนำ

⁷² จาก วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู้อองคา, *อ้าวแล้วเชิงอรุณที่ 66*, น. 29-32

การผูกขาดผลประโยชน์จากการมีตำแหน่งและการใช้อำนาจของชนชั้นนำทั้งผลประโยชน์จากระบบการเมืองและระบบราชการ โดยตรงคือปัญหาความขัดแย้งกันในด้านผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ

ประเด็นที่สอง ผลกระทบต่อระบบการเมืองปัญหาความรู้เสถียรภาพและความอ่อนแอของระบบการเมืองคือความรู้ประสิทธิภาพและปัญหาความชอบธรรมของสถาบันและกระบวนการทางการเมืองเกิดลักษณะเชิงซ้อนของทวีลักษณ์ในโครงสร้างทางอำนาจคือเกิดภาวะความมีเอกภาพและความขัดแย้งกันในกลุ่มชนชั้นนำอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่ม ผู้นำทางและข้าราชการ และโครงสร้างอำนาจตามหลักการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายกับโครงสร้างอำนาจอย่างไม่เป็นทางการในกลุ่มชนชั้นนำโดยในข้อเท็จจริงนั้น โครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นทางการหรือสภาพตามธรรมชาติในระบบการเมืองไทยและความขัดแย้งกันในกลุ่มชนชั้นนำคือลักษณะเด่นของโครงสร้างทางอำนาจทวีลักษณ์เชิงซ้อนความอ่อนแอและไม่ศักดิ์สิทธิ์ของระบบกฎหมายคือกฎหมายถูกละเมิดอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในกลุ่มชนชั้นนำการออกกฎหมายและการใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ให้กับกลุ่มชนชั้นนำจนทำให้ระบบกฎหมายด้อยคุณค่าในสังคมและไม่อาจใช้เป็นกลไกเพื่อสร้างคุณธรรมและความสงบสุขในสังคมได้อย่างจริงจัง⁷³

การเกิดปัญหาการพัฒนาการเมืองไปสู่แนวทางประชาธิปไตยคือ การจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของกลุ่มชนชั้นนำที่ผ่านมาจะมีลักษณะเด่นเป็นประชาธิปไตยแบบข้าราชการ ถึงประชาธิปไตยและธนาธิปไตยหรือผสมผสานของลักษณะเด่นเหล่านี้หรือเป็นเผด็จการอำนาจนิยมของกลุ่มชนชั้นนำส่วนลักษณะของประชาธิปไตยที่นักวิชาการแต่ละคนบางกลุ่มพยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปเป็นเพียงประชาธิปไตยเชิงรูปแบบไม่ใช่สาระหรือจิตวิญญาณของประชาธิปไตยที่มีเป้าหมายให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจและได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจการพัฒนาปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นปัญหาใหญ่และสำคัญมากในสังคมไทย

ประเด็นที่สาม ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจความไม่มั่นคงของระบบเศรษฐกิจคือปัจจัยภายในของระบบเศรษฐกิจไทยเองก็มีภาวะความรู้เสถียรภาพอยู่ตลอดเวลาแต่ปัญหาจากการจัดสรรตำแหน่งและการใช้อำนาจของนักการเมืองไทยก็นับเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่ทำให้ปัญหาความไม่มั่นคงของระบบเศรษฐกิจมีมากยิ่งขึ้นเพราะเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นเศรษฐกิจส่วนรวมและอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาลอย่างมากและชนชั้นนำทางการเมืองอย่างนิยมใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาโดยตลอดและทวีความซับซ้อนในความเกี่ยวพันระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

⁷³ จาก วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู่ทองคำ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66*, น. 29-32

ความล่าช้าและด้อยพัฒนาของพื้นฐานทางเศรษฐกิจ คือ ภาคเกษตรกรรมที่เป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจไทยยังมีปัญหาด้านปัจจัยและกระบวนการในการผลิตเพราะยังคงผลิต โดยอาศัยธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่เพิ่มปริมาณการผลิตจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกไม่ใช่ด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ผลผลิตจึงมีปริมาณและคุณภาพต่ำและกำลังเริ่มประสบปัญหา ด้านมลพิษเกี่ยวกับดินน้ำและอากาศและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมมากขึ้นรวมทั้งปัญหาด้านการตลาดทั้งในและต่างประเทศ

ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีคือกลไกตลาดทำงานได้อย่างแท้จริงโดยที่รัฐบาลเป็นฝ่ายกำกับดูแลและควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมและมีมูลค่าเพิ่มในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการเพราะนอกจากการกระจุกตัวของคนในชาติการพึ่งพาต่างประเทศในทุกด้านนะเงินทุนตลาดวัตถุดิบทางด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีแล้วการลงทุนภาครัฐอย่างเป็นทางการไปอย่างจำกัดจากปัญหา ระบบภาษีและคอร์รัปชันทางการเมือง

ระบบทุนนิยมของไทยจึงเป็นทุนหนุนนิยมเทียมหรือทุนนิยมผูกขาดและกึ่งผูกขาดโดยกลุ่มนายทุนบางกลุ่มทั้งระบบในระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยการใช้กลไกรัฐและอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญ

ประเด็นที่สี่ ผลกระทบด้านสังคม หมายถึง การสูญเสียประโยชน์และสวัสดิภาพของคนส่วนใหญ่ในชาติ เพราะว่าประชาชนมีพลังทางการเมืองน้อยขาดกลุ่มหรือองค์กรตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มชนชั้นนำประชาชนส่วนใหญ่จึงกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปริมาณที่ด้อยคุณภาพและตกเป็นเวลานานจนชั้นนำห่างความชอบตามมาทุกยุคทุกสมัย เหตุเนื่องจากว่าการได้รับการศึกษาน้อย ความยากจนสภาพทางสังคมตามการมีหนี้สินมากมายทั้งในระบบและนอกระบบและการถูกรวบงำจากผู้ให้การอุปถัมภ์ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนและลักษณะอื่นในทำนองเดียวกันนี้ถือเป็นลักษณะร่วมของคนไทยส่วนใหญ่และเป็นภาวะที่ค่อนข้างถาวรของคนกลุ่มนี้

ปัญหาความอ่อนแอและขาดความสมดุลในโครงสร้างทางสังคมคือคนส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำขณะที่ชนชั้นนำกลุ่มน้อยมีความเหนือกว่ามากมายในทุกด้านทำให้ช่องว่างทางสังคมขยายกว้างมากขึ้นและเกิดวันไหนเสริมดวงโคจรระยะภาพจึงเกิดความตึงเครียดมากขึ้นตามลำดับปัญหาโสเภณี แรงงานถ้าแรงงานต่างชาติดาเสพติดโรคเอดส์ อาชญากรรมและองค์กรอาชญากรรม ปัญหาทุพโภชนาการ ปัญหาของเชียนการพนันและอื่นๆ จึงยากต่อการแก้ไขและกลายเป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมและมีผลให้สังคมโดยรวมอ่อนแอและไม่สงบสุขอีกด้วย⁷⁴

จะเห็นได้ว่า การจัดสรรตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจทางการเมืองนั้นเมื่อมีผลประโยชน์มีความเกี่ยวพันเกี่ยวกับพวกพ้องในเรื่องของอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้นักการเมืองที่มาจากการ

⁷⁴ จาก วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู๋ทองคำ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 66*, น. 29-32

เลือกตั้ง โดยประชาชนจะทำการที่ผิดต่อหน้าที่ของตนเองที่ให้สัคย์ต่อประชาชนไว้ โดยมีการเกิดการปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจนทำให้ประเทศชาติเสียหาย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องแก้ไขและเป็นอันตรายอย่างยิ่งแก่ประเทศชาติเพราะทั้งหมดเหล่านี้ล้วนแต่เกิดผลกระทบทำให้ประเทศชาติมีความเสียหายหลายด้านหลายอย่างทั้งในเรื่องของสิทธิในอำนาจอธิปไตยของประชาชนก็ดีหรือในสิทธิทางผลประโยชน์ของประชาชนก็ดีถูกนำมาอ้างเพื่อใช้ปิดบังการกระทำของนักการเมืองที่ต้องการที่จะทำงานแต่ขาดความโปร่งใสขาดความชอบธรรมส่งผลให้ประเทศไม่เกิดการพัฒนา ไม่เป็นประชาธิปไตยและประชาชนจะเกิดลำบากได้ในอนาคต

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁷⁵ ซึ่งมีผู้ปกครองอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบของนิติรัฐต้องมีความเคารพต่อกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยวางกรอบการกระทำทั้งโครงสร้างรูปแบบเงื่อนไข รวมถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เกี่ยวกับการตรวจสอบขององค์กรที่มีสถานะพิเศษทางกฎหมายที่ต้องคอยสอดส่องดูแลไม่ให้ผู้ปกครองนั้นกระทำการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญและหลักนิติรัฐที่เป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันหลักประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดหลักนิติรัฐเป็นหลักที่ส่งเสริมและสนับสนุนหลักประชาธิปไตยเห็นว่ารัฐเสรีประชาธิปไตยโดยความหมายของประเทศตะวันตกไม่อาจสถาปนาความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยขึ้นมาได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่งของนิติรัฐ

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลนั้นหรือประชาชนหากบุคคลนั้นเดียวประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดก็จะก่อให้เกิดสภาวะที่เรียกว่าอนาธิปไตย เช่นนั้นเราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อให้มีการจำกัดหรือให้อำนาจของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคมเพื่อไม่ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกคนหนึ่ง ในสังคมหรือบุคคลอื่นอันเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

⁷⁵ จาก ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11*, น. 141

2.5.1 ความสำคัญของหลักการจำกัดสิทธิ

หลักที่ว่าด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อกำจัดสิทธิของบุคคลที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายสากลโดยมีความมุ่งหมายหรือจุดประสงค์คือยกขึ้นใช้ในกรณีที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ของสังคม ซึ่งย่อมมีความสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวหลักที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลอื่นโดยขอบเขตของการใช้สิทธิ คือ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งไม่ว่าบุคคลใดก็ไม่สามารถที่จะแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อื่นได้

โดยความเห็นของจอห์น ล็อก (John Locke) เห็นว่ามนุษย์กับสังคมแยกจากกันไม่ได้ เพราะสังคมเกิดจากมนุษย์สังคมจึงต้องมีการรักษาความสงบสุขของมนุษย์ผู้เป็นสมาชิกในสังคมแต่เดิมมนุษย์อยู่ในสภาวะที่มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์สามารถที่จะกระทำการได้ภายในขอบเขตของกฎธรรมชาติและมีสถานะเท่าเทียมกันทำให้ไม่มีบุคคลใดสามารถก่อความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ดังนั้นเมื่อเกิดรัฐขึ้นสิทธิของบุคคลอื่นจึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐและสิทธิของบุคคลอื่นนั้น จึงเป็นข้อจำกัดของสิทธิเสรีภาพที่แฝงอยู่ในตัวข้อบัญญัติของกฎหมายการจำกัดสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นความจำเป็น เพื่อให้จุดประสงค์ในการคุ้มครองเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือแก่สังคมของรัฐนั้นๆ⁷⁶

หลักความมั่นคงแห่งรัฐหมายถึงรากฐานของการทำหน้าที่ในการรักษาเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของรัฐโดยเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามทฤษฎีสัญญาประชาคมเป็นผลมาจากที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมสิทธิปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตามแนวคิดนี้ความมั่นคงแห่งรัฐจึงเป็นผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้

หลักการใช้สิทธิต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหมายถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้นอาจจะพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ในลักษณะที่เกี่ยวกับบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบททั่วไปไปบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการต้องห้ามมิให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้กระทำตามบทบัญญัติที่ไม่มีลักษณะเป็นการให้เลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น

⁷⁶ จาก หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (น. 87), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, กรุงเทพฯ: วิทยุชน

2.5.2 หลักประกันเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

การที่กฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทำให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกฎหมายต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายบัญญัติแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงโดยลักษณะ โดยทั่วไปในแง่ของกฎหมายเกี่ยวกับผลบังคับใช้ตลอดไปกฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ตราบเท่าที่กฎหมายที่ออกมาภายหลัง ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

ดังนั้น การยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงเป็นการยอมรับให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงอำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอันเป็นการขัดต่อหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นการสำคัญหรือเป็นหลักการที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย เช่นนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลแต่ละคน โดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นใช้บังคับอันเป็นการขัดต่อความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ

การจำกัดสิทธิจากกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งจิตไม่ได้ หมายถึง การเรียกร้องการควบคุมกลุ่มการจำกัดสิทธิในกรณีสมบูรณ์ คือไม่ว่ากรณีใด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจออกกฎหมายที่ทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนในสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เช่นนี้ ได้โดยแม้ว่าองค์การของรัฐจะตรากฎหมายอันมีผลกระทบกระเทือนแก่ศิษย์ก็ตามแต่การกระทบกระเทือนแก่นของสิทธินั้นยังสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุอยู่และกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์สาธารณะย่อมไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายนั้นกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

การจำกัดสิทธิจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุหมายถึงเป็นหลักที่มีความสัมพันธ์สำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ในเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเช่นหลักสัมฤทธิ์ผลหลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบและการจำกัดสิทธิต้องระบุบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและการจำกัดสิทธิต้องระบุบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ สามารถอธิบายได้ดังนี้

หลักความสัมฤทธิ์ผลคือมาตรการที่เป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ถ้าหากว่ามาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้หรือบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

หลักความจำเป็นคือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดและยังเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเช่นนี้หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้

และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐเรียกใช้ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการรัฐที่นำมาใช้ไม่เป็นไปตามหลักความจำเป็น

หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ⁷⁷ คือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกันแต่ถ้าหากกระทบสิทธิปัจเจกบุคคลมากเกินไปแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้นย่อมถือได้ว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนความหมายอย่างแคบ

การจำกัดสิทธิจะต้องระบุบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายการจำกัดสิทธิคือหลักการจำกัดสิทธิต้องระบุบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครอง โดยไม่ได้ตั้งใจและโดยปราศจากการไตร่ตรองระหว่างผลดีและผลเสียของการแทรกแซง เช่นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติสมควรจะต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบและจะต้องตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนถึงผลดังกล่าว เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ล่วงล้ำเข้าไปในเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับรองโดยรัฐธรรมนูญ

จึงเห็นได้ว่า รัฐที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ เท่าที่ไม่มีการกฎหมายมาจำกัดสิทธิในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการดำเนินการอันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์และจึงต้องมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพราะหากรัฐไม่มีอำนาจการดำเนินการภารกิจของรัฐอาจไม่อาจเป็นไปได้เพื่อสนองประโยชน์สาธารณะได้โดยอย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นอำนาจภายใต้นิติรัฐซึ่งหมายความว่า เป็นอำนาจที่รัฐได้รับมาจากกฎหมายและกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคือกฎหมายที่มีที่มาจากประชาชน โดยผ่านผู้แทนของตน ดังนั้น แท้จริงแล้วผู้ที่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

⁷⁷ จาก บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 76*, น. 143

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการจัดให้มีและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

2.6.1 อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ⁷⁸

อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในสถานะที่จะบันดลามีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ นั้นแสดงว่าผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง รัฐสภา-ธิปไตย หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐสภาธิปไตยหรือเจ้าของอำนาจธิปไตย อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญนี้ แปลมาจากภาษาฝรั่งเศส ซึ่งใช้คำว่า “Pouvoir Constituant” หรืออาจแปลจะได้ว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองนั่นเอง⁷⁹ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทุกฉบับที่ได้ประกาศใช้ต่อมานั้น เป็นผลงานอันเกิดจากผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจในทางการเมืองดังกล่าว อาจจะจำแนกได้ดังนี้

1) ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น

ประมุขในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเพียงฝ่ายเดียว เมื่อพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าถึงเวลาที่ราษฎรควรมีสติทมิฬเสียในการเข้ามาบริหารบ้านเมืองพระองค์ จึงยอมจำกัดอำนาจส่วนของพระองค์เองและทรงยอมรับรู้ในสิทธิเสรีภาพบางประการของราษฎรและรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจบางประการเหนือราษฎรอยู่ และรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงก้าวหนึ่งที่จะก้าวไปสู่วิวัฒนาการ การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เท่านั้น

รัฐธรรมนูญตามวิธีนี้มีข้อดีคือการที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญเสียเองเป็นการช่วยให้ประเทศนั้นรอดพ้นจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพราะประมุขของรัฐได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญก่อนที่ประชาชนจะร้องขอหรือใช้อำนาจบังคับและมีผลให้ประชาชนเคารพยำเกรงประมุขของรัฐมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างรัฐธรรมนูญชนิดนี้ ฉบับที่สำคัญๆ ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่นลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไป ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
- 2) รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐเยอรมันในปี ค.ศ.1815
- 3) รัฐธรรมนูญของโมนาโก ซึ่งจัดให้มีขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1911

⁷⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (น. 15), โดย พรชัย เกื้ออินทวิ, 2546, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

⁷⁹ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14*, น. 15

4) รัฐธรรมนูญของเอธิโอเปีย ค.ศ.1931 เป็นต้น

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญเหล่านี้จะพบกับคำประกาศพระบรมเดชานุภาพ และพระบรมราชปณิธานของกษัตริย์ผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่าทรงประสงค์สละพระราชอำนาจใดอย่างไรและเพราะเหตุใด

2) ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้จัด

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบของการปกครอง ดังที่ได้เรียกว่าการ “ปฏิวัติ” หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยใช้กำลังบีบบังคับโดยพลการ ดังที่เรียกว่าการ “รัฐประหาร” ในกรณีเช่นนี้ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือทำการรัฐประหารได้สำเร็จก็ย่อมที่จะเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้โดยปราศจากการเจรจาตกลงกันในฐานะรัฐธิปไตย เพื่อวางเกณฑ์การปกครองประเทศ ตามที่ตนต้องการบุคคลหรือคณะบุคคลประเภทนี้ จึงจัดได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

3) ราษฎรเป็นผู้จัดให้มี

ราษฎรในที่นี้หมายถึงราษฎรที่ได้ร่วมกันก่อการปฏิวัติหรือเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองได้สำเร็จ ราษฎรทั้งปวงย่อมได้ชื่อว่า คือผู้ที่มีอำนาจยิ่งใหญ่ในรัฐเสมือนเป็นรัฐธิปไตยในฐานะที่เจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งตนสามารถช่วงชิงมาได้ แม้แต่หัวหน้าคณะปฏิวัติก็ต้องอยู่ภายใต้ความประสงค์ของประชาชนจะทำการใดตามความพอใจของตนเอง ดังในกรณีข้างต้นหาได้ไม่ ตัวอย่างเช่น

3.1) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 ซึ่งเป็นผลจากชาวอเมริกันใน 13 รัฐใหญ่ปฏิวัติแยกตัวออกจากอังกฤษ เมื่อ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776

3.2) รัฐธรรมนูญของรัสเซีย ค.ศ.1918 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวรัสเซียปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้านิโคลัส ในปี ค.ศ.1917

3.3) รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1791ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวฝรั่งเศสได้ปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ในปี ค.ศ.1789 เป็นต้น

คำปรารภของรัฐธรรมนูญชนิดนี้มักจะมีถ้อยคำเร้าใจแสดงให้เห็นถึงพลังร่วมกันของประชาชน ซึ่งฝ่าฟันอุปสรรคนานัปการจนสำเร็จ

4) ประมุขของรัฐและราษฎรหรือคณะบุคคลมีอำนาจร่วมกันจัดให้มีขึ้น

รัฐธรรมนูญตามข้อนี้คือข้อตกลงระหว่างกษัตริย์กับราษฎรหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งกระทำในนามของราษฎรจัดการร่วมกันให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นมา รัฐธรรมนูญประเภทนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมาก รัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามธรรมดา มักเกิดจากกรณีที่ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารกระทำการยึดอำนาจจากประมุขของรัฐเป็นผลสำเร็จแล้ว แต่ทว่ายังเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐต่อไป

ตลอดจนเพื่อความเจริญและความสงบสุขของประเทศชาติ จึงต้องประนีประนอมกับพระมหากษัตริย์ ด้วยการยินยอมให้อยู่ในอำนาจสืบไป ภายใต้เงื่อนไขบางประการ โดยจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและพระองค์ก็ได้ทรงยอมรับรัฐธรรมนูญตามนั้นด้วย เช่น รัฐธรรมนูญของกรีก ค.ศ.1845 รัฐธรรมนูญของโรมาเนีย ค.ศ.1864 รัฐธรรมนูญของบัลแกเรีย ค.ศ.1869 มีลักษณะเดียวกัน สำหรับประเทศไทยนั้นถือเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองตลอดมาว่าไม่ว่าจะมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับใหม่จะถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐนั้นๆ กับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณาจากข้อความในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแล้วก็จะเห็นได้ว่าผู้ที่ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ก็จะกระทำการเพื่อขอพระราชทานความเห็นชอบและขอประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งพระมหากษัตริย์ ก็ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำกราบบังคมทูลของผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารทุกครั้ง

5) ผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีประเทศใหม่ เกิดขึ้นมากและส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชยอมเป็นธรรมดาว่าประเทศเหล่านี้ยอมปรารถนาที่จะมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพราะการมีรัฐธรรมนูญนั้น ก็เป็นการแสดงฐานะระหว่างประเทศของตนเอง ผู้มีอำนาจที่จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น ในประเทศเหล่านี้ จะให้ปฏิบัติตามวิธีทางทั้ง 4 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ยอมเป็นการพันวิสัย โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อหัวงที่เปลี่ยนจาก สภาของอาณานิคมหรือเมืองขึ้น ไปสู่ความเป็นเอกราช ทั้งนี้ เพราะเมื่อรัฐเจ้าอาณานิคมจะให้เอกราชคืนแก่รัฐใต้อาณานิคม รัฐเจ้าอาณานิคมมักจะตกลงเป็นเงื่อนไขก่อนเสมอว่า รัฐใต้อาณานิคมจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐเจ้าอาณานิคมรับรองแล้ว เช่น อังกฤษให้เอกราชคืนแก่มาลายูในปี พ.ศ.2500 และสิงคโปร์ ในปี พ.ศ.2506 กรณีที่เด่นชัดที่สุดเห็นจะได้แก่ กรณีของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฉบับปัจจุบัน ค.ศ.1947 เมื่อกองทัพทหารฝ่ายสัมพันธมิตรยึดครองญี่ปุ่นได้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้บัญชาการทหารในขณะนั้นคือนายพลแมคอาเธอร์ (General Douglas MacArthur) ได้เสนอว่า ญี่ปุ่นจะปลอดภัยจากการถูกยึดครอง และได้เอกราช โดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งได้กำหนดคกฏเกณฑ์การปกครองประเทศ จนเป็นที่พอใจแก่รัฐบาลอเมริกัน กรณีนี้ จึงถือได้ว่า รัฐบาลอเมริกันอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มี

ในเวลานั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าฉบับนี้คือรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1889 ซึ่งเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) รัฐธรรมนูญเมจิยังมีผลใช้บังคับอยู่จนายพลแมคอาเธอร์ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยชาวอเมริกัน 25 นาย โดยมีนายพลวิทนี (Whitney) เป็น

ประธาน คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ใช้เวลาร่างเพียง 6 วันแต่ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าสมบูรณ์ที่สุดฉบับหนึ่ง

รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยผู้มีอำนาจภายนอกรัฐเป็นผู้จัดให้มีหรือเสมือนว่าถูกยึดเยียดให้เช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลเสียคือทำให้ประชาชนขาดความภาคภูมิใจในรัฐธรรมนูญของตนและซึ่งเป็นเหตุผลทางจิตวิทยาการเมืองและข้อเสียอีกประการหนึ่งก็คือว่ารัฐธรรมนูญประเภทนี้ย่อมมีบทบัญญัติบางอย่าง ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะนิสัย สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์และความเป็นอยู่ของประชาชน ปรากฏอยู่ด้วยอย่างแน่นอนในกรณีนี้ เราจะเห็นได้ว่าประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่ๆ ทั้งในทวีปอเมริกาหรือในทวีปยุโรปนั้น จะหาทางแก้ไขโดยใช้วิธีเปลี่ยนรัฐธรรมนูญที่ได้รับเสียแต่ตอนแรกๆ หรืออาจใช้วิธีแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่เพราะเหตุบรรดาผู้นำในประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชใหม่ๆ นี้ต้องการแสดงความหมายให้เห็นอย่างเต็มที่ว่าตนต้องการยุติและหลุดพ้นจากการปกครองหรือการถูกครอบงำเป็นเมืองขึ้นตามแบบเดิมเช่น รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นเคยตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไข แต่ในที่สุดคณะกรรมการก็สลายตัวไปโดยไม่ได้แสดงความเห็นว่า ควรจะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ ประการใดหรือไม่เช่นนั้นประเทศต่างๆ เหล่านี้ก็จะอาจใช้วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในโอกาสต่อมาก็ได้เช่น กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ได้แก้ไข โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สองขึ้นใหม่ หลังจากที่เคยใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งจัดให้มีขึ้นโดยรัฐบาลอเมริกัน เมื่อคราวฟิลิปปินส์ต่อรองขอเอกราชจากสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบางฉบับ ก็เป็นสิ่งที่รัฐเจ้าอาณานิคมได้ให้แก่เมืองขึ้นของตนก่อนที่จะเป็นเอกราชโดยแท้จริงหลายปี เช่น รัฐธรรมนูญของอินเดีย ค.ศ.1943 (อินเดียได้รับเอกราชเมื่อ ค.ศ.1947) รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ค.ศ.1935 (ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชเมื่อ ค.ศ.1946)

2.6.2 อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ อำนาจในการจัดให้มีแตกต่างกับอำนาจในการจัดทำ แต่ทว่าก็ถือว่าเป็นของควบคู่กันด้วย ทั้งนี้ ถ้าไม่มีผู้จัดให้มี ก็ย่อมไม่มีผู้จัดทำ ยกเว้นบางกรณีที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีกับผู้มีอำนาจจัดทำเป็นบุคคลคนเดียวกันเช่น ผู้ที่ก่อการปฏิวัติหรือทำรัฐประหารได้สำเร็จ ก็อาจจะนำเอารัฐธรรมนูญที่ตนหรือคณะตน ร่างเตรียมไว้แล้ว ออกมาประกาศใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้น เกิดจากการจัดให้มีและการจัดทำโดยผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเช่นเดียวกัน โดยที่ผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นก็คือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐฐาธิปัตย์

หรือผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญให้พิจารณากร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งเราพอจะแบ่งแยกประเภทของผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้ดังนี้⁸⁰

1) โดยบุคคลคนเดียว

ในกรณีบุคคลเดียวจัดทำรัฐธรรมนูญ มักจะเกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารและผู้กระทำการได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเตรียมไว้ก่อนแล้ว ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้ มักมีข้อความสั้นๆ โดยอาจมุ่งหมายจะให้ป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเท่านั้น

2) โดยคณะบุคคล

กรณีที่คณะบุคคลจัดทำรัฐธรรมนูญก็ได้แก่กรณีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจมีจำนวน 10 ถึง 20 คนโดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่างๆ ประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือที่เพิ่งจะได้รับเอกราชใหม่ๆ มักจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศอินโดนีเซีย ค.ศ.1944 รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ค.ศ.1947 และรัฐธรรมนูญของมาเลเซีย ค.ศ.1957 เป็นต้น

3) โดยสภานิติบัญญัติ

ในกรณีที่สภานิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ มักเป็นกรณีที่ต้องการกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งฉบับ การให้สภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสภาที่ใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายอยู่แล้ว เป็นผู้จัดทำเสียเอง ก็ย่อมเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายแต่อาจทำให้งานล่าช้าได้ เพราะคณะผู้จัดทำ ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน หนึ่งเราจะเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติจะมีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจจัดทำ ดังนั้น อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามรูปนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่ภายในขอบเขตของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

4) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญหมายถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นนอกจากกล่าวได้ว่าสภาฯ ดังกล่าวนี้ เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงคือประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรทั่วทั้งประเทศ ได้ออกเสียงเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใช้โดยเฉพาะและโดยปกติแล้ว สภาดังกล่าว จะถูกยุบไปทันทีเมื่อรัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นมาได้รับการประกาศใช้แล้ว สำหรับกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อต้องการจะประสานประโยชน์จากบุคคลทุกฝ่ายเพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ที่สุดและถูกต้องตรงตามความประสงค์ของบุคคลทุกฝ่ายให้มากที่สุด

⁸⁰ จาก พรชัย เลื่อนฉวี, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 78*, น. 15

ในประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2491 โดยประกอบด้วยสมาชิก 40 คนต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2502 มีการจัดตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้งหนึ่งเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และได้นำมาประกาศใช้ในปี พ.ศ.2511 แต่ยังมีข้อสังเกตว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญของไทยเรา ทั้ง 2 คณะข้างต้น ยังคงห่างไกลจากความหมายที่แท้จริงของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของไทย มาจากการแต่งตั้งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด สภาร่างรัฐธรรมนูญ มักถูกจัดตั้งขึ้นเป็นลำดับสุดท้ายเช่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยบัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปแบบที่ปลอดจากอำนาจแทรกแซงใดๆ โดยกำหนดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 99 คนประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมประเภทหนึ่งคือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจากจังหวัดต่างๆ โดยขั้นแรกนั้นให้ผู้สมัครเลือกตนเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คน จากนั้นจึงให้รัฐสภาลงคะแนนเลือกตั้งให้เหลือเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเพียงจังหวัดละ 1 คนจำนวน 76 คนจากทั้ง 76 จังหวัด และอีกประเภทหนึ่ง คือให้สภาสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่มีการมอบปริญญาในด้าน สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ และผู้ที่มีประสบการณ์ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อประธานรัฐสภา เพื่อนำเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกให้ได้จำนวนตามที่กำหนดคือผู้เชี่ยวชาญสาขา กฎหมายมหาชนจำนวน 8 คนผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 8 คน ผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน รวม 23 คน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งก็คือที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในขณะนั้นแล้วจึงได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540⁸¹ โดยทั่วไปข้อดีของการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญคือทำให้ได้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการระดมสมอง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประมวลข้อเสนอนะที่หลากหลายของสมาชิกฯ จนสามารถประสานประโยชน์จากทุกฝ่ายได้⁸²

2.6.3 วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ

การจัดทำรัฐธรรมนูญ อาจทำได้ 2 วิธี คือ

1) คิด

⁸¹ จาก คำนำจากประธานรัฐสภาในรวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยคณะ ส.ส.ร. (น. 15), โดย วันมูหะมัดนอร์ มะทา, 2541, กรุงเทพฯ: มติชน

⁸² จาก มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, *อ่าวแล้วชิงอรุณที่ 46*

โดยการคิดค้นหาข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญขึ้นเองในกรณีนี้มักได้แก่รัฐธรรมนูญเก่าแก่ ซึ่งร่างขึ้นในขณะที่หลักเกณฑ์กฎหมายรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลาย ผู้ร่างต้องคิดค้นหาหลักเกณฑ์กติกาขึ้นใหม่เช่นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1791

2) ลอก

โดยการหยิบยืมเอาหลักเกณฑ์จากรัฐธรรมนูญของนานาประเทศนำมาเป็นต้นแบบ ซึ่งมีทั้งในรูปแบบของรัฐ ระบอบการปกครอง ระบบรัฐบาล สถาบันการเมืองและกลไกการปกครองประเทศต่างๆ ตลอดจนหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่คล้ายคลึงกัน รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญๆ ที่ได้กลายมาเป็นต้นแบบสำหรับในรัฐธรรมนูญอื่นๆ ที่นำมาใช้อย่างแพร่หลาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ (ลายลักษณ์อักษร) อังกฤษ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญเยอรมัน ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรปีพ.ศ.2540 ผู้ร่าง(ส.ส.ร.) ก็ได้ลอกเลียนหลักเกณฑ์จากรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญๆ ข้างต้นเป็นอันมากอย่างไรก็ตามในเรื่องการลอกเลียนแบบจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้น ก็ได้มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่ง ดังคำกล่าวของนักปรัชญาการเมืองท่านหนึ่งว่าเราอาจลอกเลียนรัฐธรรมนูญประเทศหนึ่งได้ แต่เราจะลอกเลียนชีวิตจิตใจของคนในประเทศนั้นไม่ได้

2.6.4 สาเหตุที่มาของรัฐธรรมนูญ

หากได้พิจารณาสาเหตุ ที่มาของรัฐธรรมนูญตามแต่สถานการณ์ต่างๆ แล้วจะพบว่าที่มาของรัฐธรรมนูญนั้นๆ อาจได้มาด้วย 4 วิธีการ ดังต่อไปนี้คือ

- 1) รัฐธรรมนูญที่มาโดยการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ทางการเมือง การปกครองซึ่งเกิดจากความตกลงร่วมกันในรูปแบบต่างๆ ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองเช่น ที่มาของรัฐธรรมนูญอังกฤษ
- 2) รัฐธรรมนูญที่มาจากการช่วงชิงอำนาจ โดยการทำปฏิวัติหรือรัฐประหาร ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครอง คณะผู้ปกครองหรือเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่ เช่น ที่มาของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส
- 3) รัฐธรรมนูญที่มาโดยการมีรัฐหรือประเทศใหม่ ซึ่งก่อผลในการสร้างแรงบันดาลใจในการกำหนดเจตนารมณ์ของชาติและสังคมใหม่ เช่น ที่มาของรัฐธรรมนูญสหรัฐ
- 4) รัฐธรรมนูญที่มาโดยประเทศผู้ยึดครองเป็นผู้มอบให้กับประเทศผู้ถูกยึดครองเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของทุกๆ ฝ่าย เช่น ที่มาของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น

2.6.5 หลักประกันรัฐธรรมนูญ

แบบแผนในการบัญญัติ บัญชีรายการสิทธิและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในเรื่องต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญส่งผลให้รัฐธรรมนูญในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีลักษณะเด่นอยู่ที่การให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันรัฐธรรมนูญ (Constitutional Guarantee) ในรูปกลไก การบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคของพลเมืองภายใต้กฎหมายเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ ตลอดจนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เกลเช่นอธิบายว่าการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมืองปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่มีรูปแบบทางรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนถึงการมีหลักประกันทางรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองแห่งนั้น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีนัยว่ารัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด ได้กำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายใดๆ ทั้งปวงนอกจากจะต้องเกิดขึ้นมาตามกระบวนการวิธีที่ได้ระบุเอาไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น ยังต้องไม่มีเนื้อหาอย่างหนึ่งอย่างใดที่ล่วงละเมิดต่อความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองด้วย

เกลเช่นชี้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวทำหน้าที่สร้างหลักประกันว่า ไม่ว่านานาครรัฐจะมีการตรากฎหมายใดๆ ขึ้นมาใช้บังคับต่อพลเมือง สิทธิของบุคคลผู้อยู่ใต้ การบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเสมอภาค เสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ย่อมได้รับการคุ้มครองจากการถูกล่วงละเมิดโดยรัฐเสมอ โดยนัยนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้มีลักษณะเป็นเพียงกฎหมายว่าด้วยกระบวนการหรือกระบวนการตรากฎหมายเท่านั้น หากยังมีลักษณะของกฎหมายที่กำหนดถึงสาระสำคัญของกฎหมายอื่นๆ ทั้งหมดด้วยผลของการมีหลักประกันรัฐธรรมนูญก็คือบทบัญญัติของกฎหมายใดๆ ที่ตราขึ้นประกาศใช้โดยไม่สอดคล้องตามกระบวนการวิธีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือตราขึ้นโดยมีเนื้อหาสาระขัดแย้งกับบรรทัดฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายที่มี “ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (Unconstitutionality) ในตัวเองได้ทั้งสิ้น⁸³

แนวคิดของเกลเช่นเกี่ยวกับหลักประกันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตั้งอยู่บนแนวคิดหลักที่ว่า ภายใต้ระเบียบทางกฎหมายชุดหนึ่งๆ กระทำทางกฎหมายใดๆ (Legal Acts) ที่ดำเนินไปในทิศทางตรงข้ามหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมต้องสามารถถูกทำให้สิ้นผลใช้บังคับไปได้เสมอ อย่างไรก็ตาม เกลเช่นชี้ว่า ทฤษฎีกฎหมายโดยทั่วไปโดยเฉพาะที่ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้แรงผลักดันทางการเมืองนั้น มักมีลักษณะกีดกันแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากทฤษฎีกฎหมายเหล่านั้นมีความโน้มเอียงที่จะมองว่ารัฐธรรมนูญ

⁸³ From *Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication* (p. 29), Vinx, 2015, Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/books/guardian-of-the-constitution/kelsen-on-the-nature-and-development-of-constitutional-adjudication/F7626209591029FD72FD81D3D0CC4F28>

ซึ่งตราขึ้นโดยอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐกำหนดที่ตราขึ้นโดยอำนาจทางการเมืองขององค์กรฝ่ายบริหาร เมื่อได้รับการประกาศใช้อย่างเป็นทางการแล้ว ก็ต้องถือว่ามีอำนาจบังคับทางกฎหมายในตัวเองโดยไม่ขึ้นกับบรรทัดฐานอื่นใดอีก

สำหรับเคลเช่นแล้ว มุมมองเช่นนี้มีนัยเท่ากับการยอมรับโดยปริยายว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายเหล่านั้นอยู่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญ ทั้งที่รัฐธรรมนูญเป็นบรรทัดฐานที่อยู่ในระดับที่เหนือกว่าบรรทัดฐานทางกฎหมายทั้งหมดและบรรทัดฐานทางกฎหมายในระดับต่ำกว่าลงมาทั้งหมดย่อมได้รับความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับ (Validity) ในตัวเองมาจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น ฉะนั้น ตราใดที่รัฐธรรมนูญยังขาดหลักประกันที่ปรากฏในรูปกลไกสำหรับเปิดช่องให้บรรทัดฐานทางกฎหมายใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตกอยู่ในสถานะที่สามารถถูกเพิกถอนผลใช้บังคับไปได้ (Annulability) แล้วรัฐธรรมนูญนั้นก็ถือว่ามีคุณลักษณะของการมีผลผูกพันทางกฎหมาย ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ (Full Legal Bindingness)⁸⁴

เคลเช่นอธิบายว่า เมื่อใดก็ตามที่ปรากฏว่าภายใต้รัฐธรรมนูญหนึ่งๆ องค์กรของรัฐสามารถกระทำการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ โดยเฉพาะการกระทำที่ก่อให้เกิดกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยถือว่าการกระทำทางกฎหมายเหล่านั้นมีความสมบูรณ์ในการใช้บังคับตลอดไป เพราะไม่มีทางถูกทำให้สิ้นผลใช้บังคับลงได้ด้วยเหตุผลเรื่องความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อนั้นรัฐธรรมนูญก็ไม่ต่างจาก “ความปรารถนาที่ไม่มีผลผูกพัน” (Non-Binding Wish) เนื่องจากบรรทัดฐานของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในทางปฏิบัติแล้วเป็นเพียงบรรทัดฐานที่ไม่มีผลบังคับให้องค์กรของรัฐมีหน้าที่ต้องทำตาม (Non-Obligatory Norm) แม้ว่าในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะดำรงอยู่อย่างคงทนถาวรหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยากเพียงใดก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ ระเบียบทางกฎหมายทุกชุดจึงจำเป็นต้องมีหลักประกันรัฐธรรมนูญในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดำรงอยู่เสมอ เคลเช่น เสนอว่าการสร้างหลักประกันรัฐธรรมนูญ ก็คือการกำหนดให้มีองค์กรหนึ่งๆ อยู่ในฐานะองค์กรที่ได้รับความเชื่อมั่นไว้วางใจให้ทำหน้าที่พิสูจน์ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่งๆ มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พร้อมทั้งมีหน้าที่ประกาศให้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้นสิ้นผลใช้บังคับไปได้ หากพิสูจน์แล้วผลปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจริง ข้อเสนอเช่นนี้มีที่มาจากจุดยืนทางทฤษฎีของเคลเช่น ที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่งๆ มีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ได้ด้วยเหตุผลเดียว นั่นคือข้อเท็จจริงที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดขึ้นมาโดยวางอยู่บนฐานของรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เหตุผลประการเดียว

⁸⁴ From Vinx, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 83*, p. 69.

ที่ทำให้เราถือได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดๆ มีความสมบูรณ์ในการใช้บังคับ ก็คือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น⁸⁵

2.6.6 ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

แนวคิดของเคลเซ่น เกี่ยวกับการสร้างหลักประกันรัฐธรรมนูญในรูปองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจเฉพาะโดยเรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” นั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่การเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันหนึ่งขึ้นเพื่อรองรับกระบวนการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการในการตัดสินวินิจฉัยให้การกระทำทางกฎหมายขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐด้านต่างๆ อาทิ การบัญญัติกฎหมาย การตัดสินใจทางการบริหาร รวมทั้งการตัดสินพิพากษาคดีของศาล ซึ่งมีลักษณะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสิ้นผลใช้บังคับไป

ตามคำอธิบายของเคลเซ่น บทบาทหน้าที่ของสถาบันดังกล่าวก็คือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจทางการเมืองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Review) นั่นคือ การทำหน้าที่ในบทบาทตรวจสอบว่าบทบัญญัติ ของกฎหมายที่ตราขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Review of constitutionality) หรือไม่⁸⁶ ส่วนสถาบันและกระบวนการวิธี ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้น เพื่อรองรับการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการพิทักษ์สิทธิและความเป็นธรรมแก่คู่กรณี เมื่อเกิดการโต้แย้งเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางกฎหมายของรัฐนั้น เคลเซ่น เรียกโดยรวมว่า “ระบบยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ” (Systems of constitutional justice)⁸⁷

⁸⁵ From *General Theory of Law and State* (p. 157), Kelsen, 1945, Retrieved from <https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol6/iss3/17>

⁸⁶ From Vinx, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 83*, p. 50

⁸⁷ งานศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการเชิงสถาบันและการทำงานของสถาบันตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการในประเทศต่างๆ ดู Brewer-Carías, *Constitutional Courts as Positive Legislators*; Stone, *The Birth of Judicial Politics in France*; De Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*; Justin Collings, *Democracy’s Guardians: A History of the German Federal Constitutional Court, 1951-2001* (Oxford: Oxford University Press, 2015); Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*; Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*; Andrew Harding and Peter Leyland, eds., *Constitutional Courts: A Comparative Study* (London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing, 2009).

แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ ของเคลเซ่ นวางอยู่บนฐานวิธีคิดที่ว่า กฎหมายฉบับใดๆ จะมีผลใช้บังคับโดยสมบูรณ์ได้ ย่อมต้องเป็นกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีเนื้อหาและกระบวนการชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น กฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้นถือเป็น “กฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับ” (Invalid Statute) ⁸⁸ เมื่อองค์กรของรัฐมีการกระทำทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลก่อให้เกิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่มีความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับขึ้นมากฎหมายดังกล่าวก็เป็นเพียงกฎหมายที่อยู่ในสถานะที่สามารถถูกเพิกถอนไปได้ทุกเมื่อ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่มีความสมบูรณ์ในผลใช้บังคับย่อมไม่มีฐานะเป็นกฎหมายในตัวเองจริงคือไม่มีการดำรงอยู่จริงในทางกฎหมาย หากเป็นเพียงกฎหมายในการรับรู้ด้วยอัตวิสัยขององค์กรของรัฐและปัจเจกชนเท่านั้น

หากพิจารณาตามนัยนี้ การประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับของกฎหมายก็คือการประกาศยืนยันถึงการไม่มีฐานะเป็นกฎหมายของบรรทัดฐานที่องค์กรของรัฐได้สร้างขึ้น โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เคลเซ่นเสนอว่าหลักประกันคุ้มครองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะเป็นกลไกสำคัญในการพิสูจน์และยืนยันว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ก็ตาม ต้องสามารถระบุฐานที่มาย้อนกลับไปยังรัฐธรรมนูญได้เสมอ เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนึ่งๆ ไม่อาจมีความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับในตัวเองได้ เว้นแต่จะสามารถอ้างความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับของตัวเองจากตัวรัฐธรรมนูญเท่านั้น ฉะนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ที่มีความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับจึงต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในเวลาเดียวกันเสมอ ⁸⁹

ในทางตรงกันข้ามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ไม่สามารถจัดวางตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญได้เลย กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับภายใต้ระเบียบทางกฎหมายของรัฐนั้นๆ โดยสิ้นเชิงหรือหากจะถือเป็นกฎหมายได้ก็ต้องเป็นกฎหมายที่อ้างความสมบูรณ์ในการมีผลใช้บังคับจากฐานความชอบธรรมอย่างอื่นหรือรัฐธรรมนูญ ฉบับอื่นเท่านั้นเคลเซ่นเชื่อว่าหากรัฐธรรมนูญขาดหลักประกันคุ้มครอง ความเป็นกฎหมายสูงสุดในตัวเองคือไม่มีกลไกทางตุลาการที่สามารถประกาศให้การกระทำทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญสิ้นผลทางกฎหมายลงได้โดยมีผลผูกพันกับองค์กรของรัฐทุกองค์กรแล้ว ผลที่ตามมาก็คือตัวรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการตรากฎหมายทั้งหลายขึ้นมาใช้บังคับในระเบียบทางกฎหมายนั้นๆ ก็ย่อมตกอยู่ในสถานะที่อาจถูกละเมิดได้ทุกเมื่อ โดยนัยนี้ รัฐธรรมนูญที่ปราศจากเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกาศสภาพสิ้นผลใช้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเพียงบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ไม่มีอำนาจบังคับเหนือกว่าบรรทัดฐานทาง

⁸⁸ From Kelsen, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่* 85, p. 271

⁸⁹ From Vinx, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่* 83, p. 70

กฎหมายอื่นๆ ที่อยู่ในระดับต่ำกว่าลงไปภายในระเบียบ ขอบทางกฎหมายของรัฐนั้นๆ เคลเช่นบรรยายถึง รัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ปราศจากระบบยุติข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ⁹⁰

กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญลักษณะนี้ เมื่อใดก็ตามที่มีการกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้น เช่น การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น วิธีการตอบโต้ต่อการละเมิด รัฐธรรมนูญ โดยองค์กรของรัฐย่อมกระทำได้เพียงอาศัยกลไกทางการเมืองเท่านั้น เช่น กลไกกำกับ ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีในฐานะองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบในการประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งความเป็นจริงในทางปฏิบัติแสดงให้เห็นว่าหลักประกันรัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้มักไม่มีประสิทธิผลเพียงพอ เพราะท้ายที่สุดสภาพการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายกับรัฐธรรมนูญก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป แม้จะมีการแสดงความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแล้วก็ตามเคลเช่นสรุปว่าในระเบียบขอบทางกฎหมาย ใดๆ ก็ตามที่วางอยู่บนหลักการว่าด้วยความ เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การขัดแย้งกันระหว่าง บทบัญญัติของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นกับรัฐธรรมนูญและการขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติ ของกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นกับรัฐธรรมนูญนั้น ล้วนเป็นสภาวะการณ์ที่ไม่อาจปล่อยให้ดำรงอยู่ได้ ตามหลักการที่ถือว่าการขัดแย้งกันระหว่างบรรทัดฐานที่เหนือกว่ากับบรรทัดฐานที่ต่ำกว่าซึ่งอยู่ใน ระเบียบขอบทางกฎหมายชุดเดียวกันย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะหากเกิดสภาวะเช่นนี้ขึ้นก็เท่ากับว่าความ เป็นเอกภาพของระบบบรรทัดฐานชุดนั้นๆ ได้ถูกทำลายลงไปแล้ว⁹¹

ในทรรศนะของเคลเช่น ตราบใดที่สภาพการดำเนินกิจกรรมทางกฎหมาย ยังคงปรากฏใน ลักษณะที่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญถูกปล่อยให้โดยไม่มีผู้ใดเข้าไป จัดการแก้ไขหรือแม้จะมีการโต้แย้งแล้วแต่ ก็ไม่สามารถยกเลิกกฎหมายนั้นไปได้แล้ว เราย่อมไม่ สามารถกล่าวอย่างเคร่งครัดได้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับการประกันคุ้มครองให้อยู่ในฐานะกฎหมายสูงสุด หนทางเดียวที่จะแก้ไขสภาพการณ์ดังกล่าวได้ ก็คือการเปิดช่องให้มีความเป็นไปได้ในการทำให้การ กระทำทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญถูกเพิกถอนไปสำหรับในบริบทของระบบกฎหมาย ภาคพื้นยุโรปนั้น เคลเช่นเสนอให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ⁹²

เคลเช่นให้เหตุผลว่า ด้วยเหตุที่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญมักจะมีที่มาจากปัญหาโต้แย้งการ ใช้อำนาจทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อขัดแย้งที่เกิดจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ลัทธิ ความเชื่อทางศาสนา ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จุดยืนทางการเมืองหรือฝักฝ่ายที่เกิดจากความ แดกแยกของคนในสังคม ฉะนั้น การตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทในประเด็นทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นการตัดสินปัญหาความขัดแย้งระหว่างจุดยืนและผลประโยชน์ของฝ่าย

⁹⁰ From Vinx, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 83*, p. 70

⁹¹ From Kelsen, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 85*, p. 276

⁹² From Vinx, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 83*, p. 44.

ต่างๆ ไปในเวลาเดียวกัน กล่าวคือในการชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ นั้นหากไม่ เป็นผลให้ฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ ก็ต้องเป็นการหาทางออกที่สามารถระงับผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายที่ เป็นข้อยุติร่วมกัน ฉะนั้นสถาบันที่จะทำหน้าที่ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีสถานะเป็น “องค์กรตุลาการ” นั่นคือการเป็นสถาบันที่ ทำงานโดยอาศัยกระบวนการต่อสู้โต้แย้งระหว่างคู่กรณีพิพาท (Adversarial Procedure) ในลักษณะเดียวกับการต่อสู้คดีเพื่อหาข้อยุติในปัญหาข้อพิพาททางกฎหมายร่วมกันระหว่างคู่ความในศาลยุติธรรมทั่วไป⁹³



⁹³ Hans Kelsen, "Who ought to be the Guardian of the Constitution?", Translation of Hans Kelsen (1931) 'Wer soll der Hüter der Verfassung sein?' In Hans R. Klecatsky; René Marcic; and Herbert Schambeck, eds. *Die Wiener rechtstheoretische Schule. Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross*, 2 vols. (Vienna: Verlag Österreich, 2010), II, 1533-73., in *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Review*(Cambridge: Cambridge University Press, 2015), p. 196.

บทที่ 3

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการประมวลเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ กล่าวคือระบบตรวจสอบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่รู้จักในชื่อของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) เป็นกระบวนการกล่าวหาโดยฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดหรือบางกรณี ใช้กล่าวหาประชาชนที่ร่วมกันทำผิดกับเจ้าหน้าที่ (Private Citizens) เดิมนี้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการขยายแนวความคิดดังกล่าวอย่างกว้างขวางมากขึ้น ดังนั้น ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) อาจจะเป็นวิธีการใช้ โดยฝ่ายบริหาร (Executive Body) เช่น ประเทศจีน (ควบคุมโดยสภาควบคุมหรือ Control Yuan) หรือทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประเทศคิวบา (กำหนดให้ที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีอาจจะฟ้องร้องประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีในความผิดอาญาต่อรัฐ)⁹⁴

ความหมายของคำว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ในทางกฎหมาย คือ การฟ้องร้องเท่านั้น ส่วนการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหา ได้มีการนำไปใช้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา อำนาจการพิจารณาขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ Legislature หรือรูปแบบการพิจารณาโดยศาล เช่น ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลีและอินเดีย แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) สำหรับถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Civil Officials) ที่รวมถึงผู้เป็นประมุขของรัฐ รัฐมนตรีและผู้พิพากษา แต่มีบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษได้ประยุกต์ใช้กับสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) ในข้อหาทรยศต่อชาติ (Treason) และความผิดอาญาระดับสูง (High Crimes And Misdemeanors) และผู้ดำรงตำแหน่งขุนนาง (Peers) ในความผิดอาญา (Crime) โดยจะได้ศึกษากระบวนการถอดถอนในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบที่รัฐธรรมนูญของไทยนำมาประยุกต์ใช้ รวมถึงประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนศาลอาญาชั้นสูงซึ่งเป็นผู้ตัดสินในกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดี โดยให้เป็นอำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูงแทน และกระบวนการถอดถอนในประเทศ

⁹⁴ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 31

สาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นประเทศในทวีปเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการพิจารณากระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยต่อไป

3.1 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่นานาประเทศนำมาปรับใช้กับประเทศของตนรวมถึงประเทศไทยด้วย ดังนั้น การศึกษาระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีความสำคัญมากในการนำมาวิเคราะห์กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

3.1.1 ที่มาและการใช้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา⁹⁵

การบัญญัติกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา นั้น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) ได้รับเอาแนวคิดของการบังคับใช้วิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งได้มีการวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนานกว่า 400 ปี มาปรับปรุงและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาจากประเทศอังกฤษมีที่มาจากความต้องการควบคุมอำนาจของกษัตริย์โดยรัฐสภา แม้ว่าหลักการของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาก็จะแตกต่างจากประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมายโดยพื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าวคือมุ่งควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการนำมาบัญญัติใช้ของสหรัฐอเมริกา มิได้มีขอบเขตอำนาจการตัดสินใจและลงโทษกว้างขวาง เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ โดยที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า การไต่สวนฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกล่าวได้ว่า เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากมหาชน ดังนั้น กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง มิใช่เรื่องในทางตุลาการ เนื่องจากความเสียหายเกิดกับสังคมโดยตรงและผลของคำตัดสินลงโทษจำกัดเพียงถอดถอนจากตำแหน่งและประโยชน์อันพึงได้รับจากตำแหน่งนั้นเท่านั้น มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งฐานความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอไป เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้ให้ความสนใจในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจประธานาธิบดีที่สืบ

⁹⁵ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 39 – 46.

เนื่องมาจากภาระหน้าที่อันใหญ่หลวงในการบริหารประเทศ บุคคลในคณะรัฐบาลจะกลายเป็นผู้นำหรือเครื่องมือของกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลและอำนาจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ จึงยากที่จะคาดหวังให้บุคคลเหล่านี้มีความเป็นกลางตามที่ต้องการได้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีจุดประสงค์จะขัดขวางหรือจำกัดอำนาจของประธานาธิบดี แต่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าผู้ร่างต้องการสร้าง ฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็งและไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะกระทำผิดไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นที่ยอมรับของมลรัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการว่าเป็นเอกฉันท์ว่า ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะสร้างความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารได้ดีในรูปแบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี⁹⁶ (Presidential System) โดยมีความมุ่งหมายที่จะสร้างฝ่ายบริหารที่สามารถรับผิดชอบต่อการกระทำอันมิชอบได้

ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 และมีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบัน ซึ่งการบัญญัติกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา นั้นนอกจากจะให้ความสนใจในเรื่องการควบคุมประธานาธิบดีแล้ว ยังได้ขยายขอบเขตให้ใช้กับรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยในภายหลัง ดังนั้น ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งในความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารในโครงสร้างของรัฐบาลใหม่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรและอำนาจหน้าที่รวมทั้งกระบวนการพิจารณาซึ่งได้แยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

3.1.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน

ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา⁹⁷ บัญญัติว่า ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและข้าราชการพลเรือนทุกคนของสหรัฐ จะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องและถูกตัดสินว่ากระทำผิดฐานกบฏ รับสินบนหรือกระทำผิดอาญาร้ายแรงอื่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจึงกำจัดการเฉพาะที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและข้าราชการพลเรือนของรัฐทั้งหมด (All Civil Officers) ทั้งนี้ รวมถึงผู้พิพากษาสามารถถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้

⁹⁶ จาก วัฒน ศรีปัดดา, *อ้าวแล้วเชิงจรรยาที่ 19*, น. 42-43

⁹⁷ Constitution for the United States of America. Article. II. Section. 4. "The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors."

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐนั้นไม่หมายความรวมถึง สมาชิกสภาองเกรส ทหารและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีปรากฏเป็นแนวคำพิพากษาในคดีของวุฒิสมาชิก William Blount ในปี ค.ศ.1797 ซึ่งเป็นคดีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีแรก โดย Blount ถูกฟ้องร้องถอดถอน จากตำแหน่งในข้อกล่าวหาว่าร่วมกับกองกำลังของอังกฤษ เป็นการทรยศต่อชาติ Blount แย้งว่าสมาชิก รัฐสภาไม่ใช่ “เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ” ซึ่งอาจถูกถอดถอนด้วยกระบวนการการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองได้ เพราะสมาชิกรัฐสภามีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี วุฒิสภาตัดสินด้วย คะแนน 14 ต่อ 11 เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของ Blount จากนั้นก็เป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาว่า สมาชิกรัฐสภาไม่อาจถูกกล่าวหาในกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เพราะ สมาชิกรัฐสภาสามารถถูกถอดได้โดยวิธีการเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบทที่ 1 มาตรา 5 กำหนดว่า “...ให้แต่ละสภา....ลงโทษสมาชิกที่ก่อความสงบเรียบร้อยและลงมติด้วยคะแนนเสียงสองในสาม ไล่สมาชิก ออกได้”⁹⁸

3.1.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน⁹⁹

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹⁰⁰ ได้จำกัดความผิดที่เป็นเหตุที่กล่าวหาสำหรับการฟ้องร้องคดี อิมพิชเมนต์ด้วยกัน 3 เหตุเท่านั้น คือ

1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Treason) รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัตินิยามของคำนี้ไว้ในบทที่ 3 มาตรา 3 “ความผิดฐานทรยศต่อสหรัฐ ให้หมายถึงเพียงการก่อสงคราม ต่อสหรัฐหรือเข้าข้างศัตรูของสหรัฐโดยการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก...” ความผิดฐานนี้ ได้รับแนวความคิดมาจากหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ ในสมัยก่อนที่จะรวมเป็นประเทศอังกฤษ รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติ ลำดับที่ 1350 กำหนดการกระทำให้เกิดสงครามหรือเป็นเหตุให้กษัตริย์ สิ้นพระชนม์ หรือเข้าร่วมกับฝ่ายศัตรูของประเทศ กฎหมายดังกล่าวได้ตีความความผิดฐานทรยศออกไป อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการตีความอย่างกว้างหรือแคบในความผิดฐานนี้หากการกระทำเข้า

⁹⁸ Constitution for the United States of America. Article. I. Section. 5. “Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two-thirds, expel a member”

⁹⁹ จาก กานดา สิริฤทธิภักดี, *อั้งแล้วชิงอรรถที่ 5*, น. 245-250

¹⁰⁰ Constitution of the United States of America. Article. II. Section. 4. “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.”

ข้ายทยศต่อสหรัฐ ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งได้ ตัวอย่างเช่น การฟ้องร้องถอดถอน West H. Humphreys, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเทนเนสซี เมื่อ ค.ศ.1862 ในข้อกล่าวหาว่า Humphreys มีส่วนร่วมในการก่อการกบฏ โดยสนับสนุนการแยกตัวของรัฐเทนเนสซีจากสหพันธรัฐฝ่ายเหนือ (The Union)

2) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery) ความผิดฐานรับสินบน โดยทั่วไปหมายถึงการให้หรือยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐ มีผลให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ความผิดฐานนี้เป็นหลักปฏิบัติของอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความผิดฐานนี้เป็นเหตุหนึ่งในการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนได้

3) ความผิดอาญาชั้นสูงและการประพฤติมิชอบ (High Crimes and Misdemeanors) เดิมร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องฐานความผิดเพื่อถอดถอนนี้ระบุไว้เพียงการทรยศต่อชาติ และรับสินบนเท่านั้น George Mason ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าเหตุที่ใช้เป็นฐานในการถอดถอนว่าแคบเกินไป การกล่าวหาจะไม่รวมถึงการกระทำอื่นซึ่งเป็นอันตรายแต่ถึงขั้นทรยศ เช่นพยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องขยายขอบเขตความผิดที่กล่าวหาให้กว้างขึ้นเมสันได้เสนอให้เพิ่มฐานความผิดที่เรียกว่า Maladministration หรือความผิดในการใช้อำนาจปกครองไปในทางเสื่อมเสีย ซึ่งความผิดฐานนี้ได้บัญญัติใช้อยู่แล้ว 6 มลรัฐจาก 13 มลรัฐ แต่ James Madison ผู้ซึ่งร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญอีกผู้หนึ่งได้เสนอความเห็นว่าการใช้อำนาจทางปกครองในทางเสื่อมเสีย (Maladministration) ดีความได้ค่อนข้างแคบ ไม่หมายรวมถึงพฤติกรรมไม่เหมาะสมอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกับการปฏิบัติหน้าที่ เมสันจึงได้เปลี่ยนเป็นความผิดฐานอาญาและประพฤติมิชอบ (High Crime and Misdemeanors) ซึ่งมีความหมายรวมถึงการกระทำที่พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ (To subvert the constitution) และความผิดที่ร้ายแรงอื่นๆ (Other similarly dangerous offense) ซึ่งจะทำให้วุฒิสภามีอิสระในการพิจารณาว่าการกระทำที่จะเข้าข่ายนี้มีความหลากหลายและมีระดับความรุนแรงของพฤติกรรมพอสมควรที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายยืนยันว่าเหตุที่กล่าวหานี้ ไม่ได้จำกัดฐานความผิดที่ใช้ฟ้องร้องประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่ต้องเป็นความผิดต่อรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดอาญา ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ศึกษาและนำระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศอังกฤษมาเป็นแบบอย่าง สุดท้ายที่ประชุมได้ยอมรับความคิดดังกล่าว โดยการลงมติ 8 ต่อ 3 ของมลรัฐที่มาประชุมร่างรัฐธรรมนูญความผิดอาญาชั้นสูงนั้นมาจากประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษมีการบังคับใช้มากกว่า 400 ปี โดยความผิดฐานนี้มีได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป ส่วนมากจะเป็นการกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้

(ก) การใช้อำนาจในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย อาทิ ประธานาธิบดี Andrew Johnson ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจเกินขอบเขตประธานาธิบดีและไม่เคารพ เอกสิทธิ์ของสภาองเกรส

(ข) มีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง หรือขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่ง เช่น ไม่พิจารณาตัวอย่างเป็นกลางใช้อิทธิพลทางการเมืองเหนือการดำเนินคดี เช่น ชักนำให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเป็นการกล่าวหาผู้พิพากษา John Pickering ในปี ค.ศ.1803

(ค) ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น การกล่าวหาผู้พิพากษา James H. Peck ในปี ค.ศ.1826 เพราะตัดสินจำคุกนักกฎหมายที่วิจารณ์คำพิพากษาของตนเองฐานละเมิดอำนาจศาลด้วยอคติจะเห็นได้ว่า เหตุที่กล่าวหาในความผิดตามวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำผิดทางอาญาเท่านั้น โดยอาจครอบคลุมถึงทั้งการกระทำผิดในทางอาญาและมีโทษอาญา

3.1.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹⁰¹ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) มีอำนาจหน้าที่จะฟ้องขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการกล่าวหาฟ้องร้อง และบทบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเพียงฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงทำได้เพียงไต่สวนข้อเท็จจริงที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในขั้นต้นว่า ผู้ที่ถูกฟ้องร้องนั้นได้กระทำความผิดมีมูลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า มีความผิดตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาในชั้นพิจารณาต่อไป

กระบวนการพิจารณาตามระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ได้แบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ ส่วนของการกล่าวหาและการพิจารณาถอดถอน ดังนี้

1) การกล่าวหา

1.1) การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องถอดถอนจะเริ่มขึ้นเมื่อปรากฏว่ามีการแจ้งว่าเกิดความผิดอันเป็นฐานความผิดในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น ซึ่งการแจ้งข้อกล่าวหา นั้น ปกติจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือได้รับข้อมูลจากการทำงานของอัยการอิสระ (Independent Counsel) ซึ่งพบข้อเท็จจริงที่อาจเป็นเหตุที่

¹⁰¹ Constitution of the United States of America. Article. I. Section. 2. "The House of Representatives shall cause their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment."

ฟ้องร้องถอดถอนได้ซึ่งอัยการอิสระ¹⁰² (Independent Counsel) เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สืบเนื่องจากคดี Watergate ซึ่งมีการลักลอบเข้าไปสืบความลับในศูนย์อำนวยการเลือกตั้งของพรรคเดโมแครท ณ โรงแรม Watergate ประธานาธิบดีนิกสัน (Nixon) ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดครั้งนี้ พยายามปกปิดข้อมูลโดยการสั่งให้รัฐมนตรียุติธรรมให้บังคับให้อัยการที่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในคดีนี้ลาออกในปี ค.ศ.1973 การแทรกแซงของประธานาธิบดีนิกสัน ในครั้งนี้นำมาซึ่งการฟ้องร้องถอดถอนเขาจากตำแหน่งและมีความเห็นกันว่า การให้กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ซึ่งเข้ากระทรวงได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีย่อมไม่อาจเชื่อถือในความเป็นอิสระในการทำงานสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ถูกฟ้องร้อง อาจถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานได้รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายจริยธรรมในฝ่ายบริหาร (Ethics in Government Act) ใน ค.ศ.1978 ซึ่งใน Title VI ได้กำหนดกระบวนการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้น ซึ่งเดิมเรียกว่า “อัยการพิเศษ” (Special Prosecutor) จากนั้นบทบัญญัติส่วนนี้ได้นำไปบัญญัติใน United State Code Title 28 Chapter 40 กฎหมายนี้ให้อำนาจรัฐมนตรียุติธรรมสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้กระทำความผิดกฎหมายอาญาสหรัฐ (Violate any Federal criminal law) โดยหลังจากทำการสืบสวนเบื้องต้นแล้ว เห็นว่าหากให้กระทรวงยุติธรรมทำการสืบสวนเอง จะเป็นการขัดแย้งซึ่งผลประโยชน์ของกระทรวงยุติธรรม (When an investigation of a person by the Department of Justice could result in a personal, financial or political conflict of interest.) หรือในกรณีสืบสวนสมาชิกรัฐสภาจะต้องเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ก็จะเสนอชื่ออัยการอิสระต่อ “หน่วยพิเศษ” (Special Division) ของศาลอุทธรณ์สหรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ 3 คน เพื่อให้แต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่อัยการอิสระและกำหนดขอบเขตในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงของอัยการอิสระในแต่ละกรณีซึ่งจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะอัยการอิสระมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องเสมือนรัฐมนตรียุติธรรม (ทำหน้าที่อัยการสูงสุดด้วย) ในการสืบสวนนั้น หากพบข้อมูลที่เพียงพอที่จะฟ้องร้องถอดถอนได้ กฎหมายกำหนดให้อัยการอิสระต้องแจ้งแก่สภาผู้แทนราษฎร¹⁰³ เพื่อให้สภาดำเนินการต่อไป ซึ่งมีตัวอย่างจากการทำงานของอัยการอิสระเคนเน็ธ สตาร์ (Kenneth Starr) ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้สืบสวนสอบสวนของประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) และนางฮิลลารี คลินตัน (Hillary Clinton)

¹⁰² From *Secrets of an Independent Counsel*, by Mokhiber, 2014, Retrieved from <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/primer.html>

¹⁰³ United State Code Title 28 Chapter 40 sec 595 (c) Information relating to impeachment. -- An independent counsel shall advise the House of Representatives of any substantial and credible information which such independent counsel receives, in carrying out the independent counsel's responsibilities under this chapter that may constitute grounds for an impeachment. Nothing in this chapter or section 49 of this title shall prevent the Congress or either House thereof from obtaining information in the course of an impeachment proceeding.

ซึ่งมีพฤติการณ์ขัดขวางการดำเนินกระบวนการยุติธรรมและได้เสนอข้อมูลให้แก่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี คลินตัน กฎหมายว่าด้วยอัยการอิสระมีลักษณะพิเศษ คือจะมีระยะเวลาเพียง 5 ปี นับแต่ มีผลบังคับใช้ หากไม่มีการแก้ไขให้ต่อระยะเวลาบังคับใช้ในชวงเวลานั้นก็ไม่อาจจะแต่งตั้งอัยการอิสระได้กฎหมายว่าด้วยอัยการอิสระฉบับล่าสุดสิ้นผลบังคับใช้เมื่อ 30 มิถุนายน ค.ศ.1999 และยังไม่มีการแก้ไขต่อระยะเวลา ดังนั้น ในปัจจุบันจะไม่มีข้อเสนอข้อมูลจากอัยการอิสระเพื่อดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2) แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ แต่ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรมักจะมอบให้คณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่

1.3) หากคณะกรรมการยุติธรรมลงมติเห็นชอบว่าข้อมูลที่ได้รับในเบื้องต้น นั้นมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่กระบวนการถอดถอน ก็จะส่งความเห็นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นด้วยหรือไม่ ที่จะดำเนินการไต่สวนเพื่อฟ้องร้องถอดถอน

1.4) หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติให้ดำเนินการไต่สวนเพื่อฟ้องร้องถอดถอนกรรมการยุติธรรมจะทำการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยการเรียกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลการไต่สวนนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย ยกเว้นกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะเป็นอันตรายต่อประเทศ เป็นที่เสื่อมเสียต่อการบังคับใช้กฎหมาย อาจเป็นที่เสื่อมเสียชื่อเสียงของบุคคลหรือขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร¹⁰⁴

1.5) หลังจากดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเรียบร้อยแล้วเห็นว่าเพียงพอที่ฟ้องร้องกล่าวหาเพื่อถอดถอนได้ คณะกรรมการยุติธรรม ก็จะทำความเห็นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาโดยเสนอเป็นคำฟ้องเป็นข้อๆ เรียกว่า “Articles of Impeachment” พร้อมทั้งคำแนะนำในข้อกล่าวหาแต่ละข้อด้วยและส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

1.6) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเอกสารข้อกล่าวหาไปพิจารณา และสามารถอภิปรายเห็นชอบตามข้อกล่าวหาก่อนที่จะทำการลงมติ

¹⁰⁴ U.S. House of Representatives Committee on the Judiciary Rules of Procedure 112th 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.”

1.7) ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะทำการลงมติเห็นชอบตามข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยการลงมติใช้เสียงส่วนมาก การลงมติจะลงมติดูร่วมกันทุกข้อกล่าวหา หรือจะแยกลงมติแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ ข้อกล่าวหาใดที่ผ่านความเห็นชอบอาจถูกแก้ไขได้ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจจะลงมติไม่เห็นชอบกับข้อกล่าวหาข้อหนึ่งข้อใดก็ได้ ข้อกล่าวหาที่ไม่ได้รับความเห็นชอบก็จะไม่นำมาฟ้องร้อง แต่จะเพิ่มบทความผิดมากกว่าที่กรมการยุติธรรมสรุปมาได้ ทั้งนี้ เพราะแต่ละข้อกล่าวหาได้มีการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงทั้งการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นกรมการแล้ว สิ่งหนึ่งที่คณะกรรมการและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหลีกเลี่ยง คือการลงมติตามมติของพรรค เพราะจะเป็นการนำไปสู่ความสงสัยของวุฒิสภาได้ หรืออย่างน้อยทำให้เกิดพิรุณและจะเป็นการไม่พอใจของประชาชน โดยถือว่าต้องไม่นำเรื่องการเมืองระหว่างพรรคมาพิจารณา ดังนั้น คุณพิณิจ โดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงเป็นสิ่งสำคัญ¹⁰⁵

1.8) หลังจากลงมติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะส่งคำฟ้องข้อกล่าวหา เรียกว่า “The Bill of Impeachment” หรือข้อกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งไปยังวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาและตัดสินต่อไป

หน้าที่ประการสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรในการกล่าวหาความคิด นั้นคือ สภาผู้แทนราษฎรจะมีการตั้ง Managers ซึ่งเป็นคณะบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่คล้ายอัยการในนามของสภาผู้แทนราษฎร ทำการกล่าวหาฟ้องร้องตามข้อกล่าวหา และดำเนินการแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้มีการถอดถอนต่อวุฒิสภา เป็นการดำเนินกระบวนการแบบมีข้อพิพาท ส่วนใหญ่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานกรมการยุติธรรมจะพิจารณาเสนอรายชื่อผู้จะเป็น Managers และให้สภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือก โดยที่ผู้ที่ทำหน้าที่ Managers นี้ อาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออัยการ ทั้งนี้ Managers จะมีผู้ช่วยมาจากคณะกรรมการยุติธรรม ที่สอบสวนและเสนอคำฟ้องร้องถอดถอนนั่นเอง

2) การพิจารณาถอดถอน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹⁰⁶ กำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินคดีการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเดิมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น ได้บัญญัติให้ศาลสูงสุด (Supreme Court) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อมาเมื่อได้มีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ.1787 คณะผู้ร่างต่างมีความเห็นว่า การดำเนินกระบวนการ

¹⁰⁵ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 43

¹⁰⁶ Constitution of the United States of America. Article. I. Section. 3. “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments.”

พิจารณาที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของการตัดสินใจ รัฐจะต้องหาแนวทางถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องให้การตัดสินใจมีความเป็นอิสระ ปราศจากการคุกคามจากเหตุผลทางการเมือง (แม้ว่าจะมีความเห็นว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองก็ตามแต่กลไกมีความเป็นอิสระและองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่อาจควบคุมกระบวนการทั้งหมดได้กระบวนการนี้จึงได้รับการยอมรับกว่ากระบวนการควบคุมทางการเมืองอื่นๆ) ดังนั้น ต่อมาในชั้นพิจารณาแปรญัตติ จึงได้เปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจแทน โดยมีแนวความคิดสำคัญอื่นๆ ด้วยดังนี้¹⁰⁷

1) การฟ้องร้องเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้น เป็นเรื่องที่ร้ายแรงและเป็นอาชญากรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกรงการแบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจถอดถอนจากตำแหน่งโดยมิชอบได้ วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจคดีดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม และมีความเป็นอิสระพอ ทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรผู้กล่าวหา คือ สภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งหากมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะศาลสูงจะทำให้ต้องปฏิบัติงานมากขึ้นและการที่ผู้พิพากษานั้นมิได้มาจากการเลือกตั้งจะมีผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือในการที่จะมอบอำนาจนี้ให้แก่ฝ่ายตุลาการได้ นอกจากนี้ ในด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม มีกฎหมายที่ตายตัวและเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจำแนกแยกแยะข้อกล่าวหาโดยอัยการหรือการตีความข้อกล่าวหาที่จำกัดดุลพินิจของศาล เพื่อเห็นแก่ความมั่นคงส่วนบุคคลในคดีธรรมดากระบวนการดังกล่าว จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้พิจารณาและตัดสินใจคดีที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะกระทำการชี้ขาดบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ จึงสมควรมอบหมายภาระหน้าที่นี้ให้แก่คนกลุ่มน้อย (องค์กรคณะศาล)

2) กระบวนการพิจารณาฟ้องร้องเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้น มุ่งผลเฉพาะการออกจากตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดยุติลง ผู้กระทำความผิดยังอาจถูกฟ้องร้องและอาจต้องได้รับโทษตามกฎหมายได้หากการกระทำนั้นเป็นความผิดในทางแพ่งหรืออาญาได้อยู่ จึงไม่เป็นการสมควรที่จะบัญญัติให้องค์กรผู้พิจารณาถอดถอนผู้กระทำความผิดให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและสิทธิอันมีค่าที่สุด ที่ได้รับจากประชาชนในคดีหนึ่งเป็นในให้องค์กรเดิมที่มีอำนาจในฐานะองค์กรผู้พิจารณาตัดสินในอีกคดีหนึ่งไปพร้อมกัน เช่นนี้พิจารณาได้ว่า หากให้คนๆ เดียวกันเป็นทั้งผู้พิพากษาในทั้ง 2 กรณี (การถอดถอนจากตำแหน่งและความผิดตามกฎหมายอื่นๆ) ผู้ที่ถูกฟ้องร้องก็จะสูญเสียความปลอดภัย โอกาสตัดสินในคดีแรกผิดพลาดอาจจะเป็นต้นกำเนิดของความผิดพลาดในการพิพากษาครั้งที่สองได้หรือการเกิดอคติในการตัดสินครั้งแรกย่อมมีแนวโน้มที่จะบดบังอิทธิพลของเหตุผลใหม่ๆ อาจนำมาซึ่งการแปรเปลี่ยนลักษณะของการตัดสินอีกครั้งหนึ่งได้ นอกจากนี้

¹⁰⁷ จาก กานดา สิริฤทธิศักดิ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5*, น. 241-243

ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสามารถถูกตรวจสอบตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาและตัดสินขาดความยุติธรรมได้

3) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้พิจารณาและตัดสินมากกว่าที่จะเลือกให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เพราะเกรงว่า ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาไม่กล้าพิจารณาถอดถอนผู้เป็นประธานาธิบดีได้ เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง การสอบสวนและตัดสินจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) ที่จะทำหน้าที่สอบสวน และมีคำวินิจฉัยความผิดหรือกล่าวได้ว่า วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) อันเป็นกระบวนการกึ่งศาล (Quasi-judicial) ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาตัดสิน มีดังนี้

3.1) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹⁰⁸ บัญญัติให้เมื่อเริ่มพิจารณาคดีสมาชิกวุฒิสภาต้องสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะตัดสินคดี โดยปราศจากอคติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณา เว้นแต่กรณีพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีสหรัฐ ให้ประธานศาลสูงสุดเป็นประธานในการพิจารณาของวุฒิสภา¹⁰⁹

3.2) ในการพิจารณาชั้นวุฒิสภาจะเปิดโอกาสให้ ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหา โดย Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา กล่าวอ้างและคัดค้านพร้อมทั้งอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของฝ่ายตน โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของศาล ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความได้ มีการออกหมายเรียกพยาน สอบพยาน การพิจารณานี้เป็นไปโดยเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ในการพิจารณานี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินการวุฒิสภาได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้แต่ละสภากำหนดข้อบังคับของกระบวนการพิจารณาได้”¹¹⁰ โดยบทบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภาได้กำหนดข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาถอดถอนขึ้นเรียกว่า “Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials” โดยในข้อบังคับข้อที่ 11 (Rule XI) ให้อำนาจประธานที่ประชุมวุฒิสภาดูแลความเห็นของวุฒิสภา แต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การของพยานแทนวุฒิสภาทั้งหมด และมีหน้าที่รายงานต่อวุฒิสภา เพื่อให้

¹⁰⁸ Constitution of the United States of America. Article. I. Section. 3. “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation.”

¹⁰⁹ Constitution of the United States of America. Article. I. Section. 3. “...When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside...”

¹¹⁰ Constitution of the United States of America. Article. I. Section. 5. “Each House may determine the Rules of its Proceedings,...”

วุฒิสภาตัดสินต่อไป แต่รายงานดังกล่าวก็มีได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยึดสำนวนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก และยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถรับฟังพยานหลักฐานอื่นได้อีกด้วย¹¹¹

3.3) เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนพยานหลักฐานจากกรรมการวุฒิสภาจะเริ่มกระบวนการพิจารณาโดย

(ก) ผู้ถูกกล่าวหาหรือที่ปรึกษาของกลุ่มความมีสิทธิเข้ารับฟังกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาได้¹¹²

โดยยุติ คำคัดค้าน คำร้องและการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาหรือการพิจารณาถอดถอนดังกล่าวซึ่งจัดทำโดยกลุ่มความหรือที่ปรึกษากฎหมายของกลุ่มความจะต้องเสนอให้แก่ประธานของที่ประชุมเท่านั้น¹¹³

¹¹¹ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XI. “That in the trial of any impeachment the Presiding Officer of the Senate, if the Senate so orders, shall appoint a committee of Senators to receive evidence and take testimony at such times and places as the committee may determine, and for such purpose the committee so appointed and the chairman thereof, to be elected by the committee, shall (unless otherwise ordered by the Senate) exercise all the powers and functions conferred upon the Senate and the Presiding Officer of the Senate, respectively, under the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials.

Unless otherwise ordered by the Senate, the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials shall govern the procedure and practice of the committee so appointed. The committee so appointed shall report to the Senate in writing a certified copy of the transcript of the proceedings and testimony had and given before such committee, and such report shall be received by the Senate and the evidence so received and the testimony so taken shall be considered to all intents and purposes, subject to the right of the Senate to determine competency, relevancy, and materiality, as having been received and taken before the Senate, but nothing herein shall prevent the Senate from sending for any witness and hearing his testimony in open Senate, or by order of the Senate having the entire trial in open Senate”

¹¹² Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XV. “Counsel for the parties shall be admitted to appear and be heard upon an impeachment.”

¹¹³ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XVI. “All motions, objections, requests, or applications whether relating to the procedure of the Senate or relating immediately to the trial (including questions with respect to admission of evidence or other questions arising during the trial) made by the parties or their counsel shall be addressed to the Presiding Officer only, and if he, or any Senator, shall require it, they shall be committed to writing, and read at the Secretary’s table.”

(ข) วุฒิสภามีอำนาจเรียกพยานมาในชั้นพิจารณาและซักถามพยานเพิ่มเติมได้และในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาถูกเรียกให้เป็นพยาน บุคคลดังกล่าวจะต้องสาบานตนและให้การโดยยื่นที่บริเวณที่นั่งของสมาชิกวุฒิสภา¹¹⁴ ในการซักถามพยานนั้น พยานจะต้องถูกไต่สวนโดยบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งกระทำในนามของกลุ่มความฝ่ายที่อ้างพยานนั้น และจะต้องถูกไต่สวนโดยบุคคล เช่นว่าของอีก ฝ่ายหนึ่ง¹¹⁵ และหากสมาชิกวุฒิสภาประสงค์ที่จะถามคำถามพยานหรือถามผู้ไต่สวนหรือที่ปรึกษาของบุคคลที่ถูกถอดถอนหรือยื่นญัตติจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นให้แก่ประธานวุฒิสภา โดยผู้กรณหรือที่ปรึกษาสามารถคัดค้านไม่ให้พยานตอบคำถามเช่นนั้นได้¹¹⁶ ซึ่งคำถามและญัตติต่าง ๆ ที่เสนอขึ้นมาจะต้องไม่ถูกอภิปรายโดยแต่ละฝ่ายเกินกว่า 1 ชั่วโมง¹¹⁷

(ค) ตลอดระยะเวลาการพิจารณาถอดถอนของวุฒิสภาให้เข้าไปโดยเปิดเผย เว้นแต่วุฒิสภาจะเห็นว่าควรพิจารณาโดยลับ สมาชิกวุฒิสภาสามารถยื่นญัตติขอให้มีการพิจารณาลับได้ โดยการคัดค้านจะต้องมีการออกเสียงลงมติแบบ yeas and nays (จำนวนที่รัฐธรรมนูญและระเบียบการประชุมกำหนด) และให้มีการบันทึกไว้¹¹⁸

¹¹⁴ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XVIII. "If a Senator is called as a witness, he shall be sworn, and give his testimony standing in his place."

¹¹⁵ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XVII. "Witnesses shall be examined by one person on behalf of the party producing them, and then cross-examined by one person on the other side."

¹¹⁶ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XIX. "If a Senator wishes a question to be put to a witness, or to a manager, or to counsel of the person impeached, or to offer a motion or order (except a motion to adjourn), it shall be reduced to writing, and put by the Presiding Officer. The parties or their counsel may interpose objections to witnesses answering questions propounded at the request of any Senator and the merits of any such objection may be argued by the parties or their counsel. Ruling on any such objection shall be made as provided in Rule VII. It shall not be in order for any Senator to engage in colloquy."

¹¹⁷ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXI. "All preliminary or interlocutory questions, and all motions, shall be argued for not exceeding one hour (unless the Senate otherwise orders) on each side."

¹¹⁸ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XX. "At all times while the Senate is sitting upon the trial of an impeachment the doors of the Senate shall be kept open, unless the Senate shall direct the doors to be closed while deliberating upon its decisions. A motion to close the doors may be acted upon without objection, or, if objection is heard, the motion shall be voted on without debate by the yeas and nays, which shall be entered on the record."

(ง) ให้มีการอภิปรายเพื่อเปิดคดีโดยบุคคลคนเดียว การอภิปรายสุดท้ายอันเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีให้สามารถมีได้โดยบุคคลสองคนของแต่ละฝ่าย (เว้นแต่วุฒิสภาพิจารณากำหนดเป็นอย่างอื่นซึ่งจะต้องมีการยื่นคำร้องมา) และการอภิปรายเปิดหรือปิดจะต้องอยู่ในการรับรู้ของ สมาชิกวุฒิสภา¹¹⁹

จะเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนของวุฒิสภานั้นมีลักษณะคล้ายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรม แต่องค์คณะผู้ตัดสินมีจำนวนมากกว่าองค์คณะศาลยุติธรรมโดยทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีลักษณะการดำเนินการพิจารณาที่มีได้นำวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมมาใช้ ได้แก่

หลักเรื่อง “การรับฟังพยานหลักฐาน”

กระบวนการถอดถอนนั้นจะไม่นำหลักเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาความของวุฒิสภา เพราะกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ใช้กระบวนการพิจารณาของศาล ไม่มีคณะลูกขุนเข้ามาเกี่ยวข้อง¹²⁰ เช่นดังการพิจารณาคดีในระบบกฎหมายจารีตประเพณีปกติ ที่ลูกขุนจะรับฟังพยานหลักฐานและชี้แนะนักพยานหลักฐานนั้น แต่จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น 12 คน มีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา และรายงานต่อที่ประชุมสภาแทนภาระในการพิสูจน์ของวุฒิสภา

ในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีภาระในการพิสูจน์เช่นเดียวกับภาระในการพิสูจน์ในคดีแพ่งและอาญา กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นฝ่ายที่กล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย (Beyond a reasonable doubt) ในการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษา Harry Claiborne ในปี ค.ศ.1986 วุฒิสภาลงมติไม่เห็นด้วย 75 ต่อ 17 เสียงกับข้อเสนอให้นำหลักการพิสูจน์เป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย (Beyond a reasonable doubt) มาใช้เป็นมาตรฐานในการตัดสินถอดถอน¹²¹ เนื่องจาก การพิจารณาถอดถอนนั้นไม่มีผลเป็นการลงโทษทางอาญา หากแต่มุ่งให้ออกจากตำแหน่งเท่านั้น มาตรฐานการพิสูจน์จึงไม่จำเป็นต้องเทียบเท่าคดีอาญา แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดอาญาก็ตาม วุฒิสมาชิกจะกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ด้วยตนเอง แต่

¹¹⁹ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXII. “The case, on each side, shall be opened by one person. The final argument on the merits may be made by two persons on each side (unless otherwise ordered by the Senate upon application for that purpose), and the argument shall be opened and closed on the part of the House of Representatives.”

¹²⁰ Constitution for the United States of America. Article. III. Section. 2. “The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment; shall be by Jury; ...”

¹²¹ From A Citizen’s Guide to Impeachment (pp.14-15), Hirsch, 2017 อ้างถึงใน วัฒน์ ศรีปัดดา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19*, น. 61.

ละคนมีอิสระในการชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน โดยปกติ มาตรฐานการพิจารณาพยานหลักฐานจะต้องชัดเจน และเชื่อถือได้ โดยผู้กล่าวหาเพียงพิสูจน์ได้ว่ามีการกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้นก็สามารถลงมติถอดถอนได้

3.4) หลังจากนั้นวุฒิสภาจะดำเนินการลงมติตัดสิน โดยมีกระบวนการดังนี้¹²²

(ก) เมื่อมีการพิจารณาออกเสียงเพื่อมีมติชี้ขาดในประเด็นที่ถอดถอนแล้ว ให้ดำเนินการออกเสียงต่อเนื่องจนเสร็จกระบวนการโดยห้ามมิให้มีการแบ่งแยกกระบวนการออกเสียงลงคะแนนวันแต่วุฒิสภาจะพิจารณาเลื่อน โดยห้ามมิให้เลื่อนการออกเสียงเกินระยะเวลา 1 วันหรือกำหนดวันใหม่

(ข) การลงมติของวุฒิสภาจะต้องลงมติลับแยกแต่ละบทที่กล่าวหา ซึ่งอาจจะมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาก็ได้ การตัดสินจะตัดสินทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่ามีข้อเท็จจริง ตามคำฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นเหตุให้ถอดถอนหรือไม่ ซึ่งข้อจำกัดในชั้นสอบสวนและตัดสินคือวุฒิสภาต้องดำเนินการพิจารณาเฉพาะ ที่ถือว่าการกระทำผิดตามที่กล่าวหาจากการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรตาม The Articles of impeachment เท่านั้น โดยไม่สามารถดำเนินการสอบสวนพิจารณาค้นหาความผิดของจำเลยที่ไม่ได้มี การกล่าวหา

(ค) โดยการตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้การถอดถอนทำได้ยาก ในรัฐธรรมนูญกำหนดอัตราลงมติไว้สองในสามนั้นไว้ในบาง

¹²² Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXIII. “An article of impeachment shall not be divisible for the purpose of voting thereon at any time during the trial. Once voting has commenced on an article of impeachment, voting shall be continued until voting has been completed on all articles of impeachment unless the Senate adjourns for a period not to exceed one day or adjourns sine die. On the final question whether the impeachment is sustained, the yeas and nays shall be taken on each article of impeachment separately; and if the impeachment shall not, upon any of the articles presented, be sustained by the votes of two-thirds of the Members present, a judgment of acquittal shall be entered; but if the person impeached shall be convicted upon any such article by the votes of two-thirds of the Members present, the Senate shall proceed to the consideration of such other matters as may be determined to be appropriate prior to pronouncing judgment. Upon pronouncing judgment, a certified copy of such judgment shall be deposited in the office of the Secretary of State. A motion to reconsider the vote by which any article of impeachment is sustained or rejected shall not be in order.”

กรณีเท่านั้น เช่นการรับรองสนธิสัญญา การยื่นร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีใช้สิทธิคัดค้าน (veto) Alexander Hamilton ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นไว้ว่า “ผลคะแนนเสียงสองในสามของวุฒิสภานั้นกำหนดให้มีเพื่อให้พอสมควรแก่การลงโทษให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้บริสุทธิ์และเพื่อให้กระบวนการคุ้มครอง (การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ) นี้ มีความสมบูรณ์ที่สุดอย่างทีกระบวนการนี้สมควรจะเป็น”¹²³

ในการลงมตินี้ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาลงมติข้อกล่าวหาแต่ละข้อ ข้อกล่าวหาใดได้รับการลงมติเกินสองในสาม ผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องถูกถอดถอน ไม่ว่าข้อกล่าวหาอื่นๆ จะมีมติถอดถอนถึงสองในสามหรือไม่ก็ตาม ในปี ค.ศ. 1936 กรณีฟ้องถอดถอนผู้พิพากษา Ritter ในข้อฟ้องร้องทั้งหมด 7 ข้อ วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนตามข้อกล่าวหา 6 ข้อ แต่มีมติถอดถอนเพียงข้อเดียว Ritter ต้องถูกถอดถอน จากตำแหน่ง

(ง) ญัตติที่จะขอให้พิจารณาลงคะแนนใหม่เมื่อได้มีการพิจารณาถอดถอนหรือไม่ถอดถอนไปแล้วนั้นไม่สามารถที่จะเสนอได้

3.1.5 ผลของคำตัดสิน

ผลของการตัดสินได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹²⁴ มีผลให้การตัดสินลงโทษว่ามีความผิดตามวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมากกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ได้นอกจากนั้น การตัดสินตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรือกักโทษได้ ตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 2 มาตรา 2 บัญญัติว่า“...ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรือกักโทษแก่การกระทำผิดต่อรัฐ ยกเว้นในกรณีการถูกฟ้องถอดถอนจากตำแหน่ง ...”¹²⁵ การกำหนดข้อยกเว้นการกักโทษในกรณีถอดถอนจากตำแหน่งนี้ เป็นข้อเน้นย้ำการมอบอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินคดีการถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภานั้นเอง

จะเห็นได้ว่า ผลของการลงโทษตามวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะไม่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาจำกัดเพียงการถอดถอน

¹²³ From *Impeachment Procedures*, by PBS News Hour, 2017, Retrieved from <http://www.pbs.org/newshour/impeachment/guide.html>

¹²⁴ Constitution for the United States of America. Article. I. Section. 3“Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office”

¹²⁵ Constitution for the United States of America. Article. II. Section. 2. “The President . . . shall have Power to grant Reprieves and Pardons for offences against the United States, except in Cases of Impeachment.”

ออกจากตำแหน่งเท่านั้น (ต่างกับระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศอังกฤษที่มีผลลงโทษทางอาญา) และขณะเดียวกันผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ประสงค์ให้พ้นจากการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด หากพิสูจนได้ว่ามีความผิดทางอาญาหลังจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ก็ยังอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีก มีปัญหาน่าคิดว่า หากการดำเนินกระบวนการพิจารณาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เข้าไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง (Due Process) เช่น ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่รับฟังพยานทั้งสองฝ่าย อันเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) และไม่เคารพสิทธิกระบวนการ¹²⁶ (Due process of law) (หมายถึงกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้อง) ผู้ถูกกล่าวหาจะอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาหรือไม่ยังไม่ปรากฏ แต่หากเกิดขึ้น ก็มีผู้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาจะอุทธรณ์เฉพาะกรณีการไม่เคารพ Due Process ไปยังศาลฎีกาได้แต่เรื่องอื่นๆ ไม่น่าจะอุทธรณ์ได้¹²⁷ แต่ความเห็นนี้อาจมีปัญหาตรงที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹²⁸ ซึ่งบัญญัติว่า “วุฒิสภามีอำนาจแต่ผู้เดียวที่จะพิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่ง”

โดยสรุป การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง และเจ้าหน้าที่ระดับสูงในต่างประเทศที่เป็นที่รู้จักกันดี คือกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ออกแบบวิธีการถอดถอนโดยอาศัยรูปแบบจากประเทศอังกฤษ และพัฒนามาใช้เป็นของตนเองโดยแก้ไขสิ่งบกพร่องต่างๆ แต่ต่อมาก็พบว่ามีการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์หนุนหลังผู้สมัครอยู่ตลอดมา ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาอเมริกาอาจจะไม่เป็นอิสระและตกอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ดังกรณีการถอดถอนประธานาธิบดีคลินตัน โดยวุฒิสภาพรรคเดียวกับประธานาธิบดีได้แสดงจุดยืนว่าจะลงมติไม่ถอดถอนอย่างแน่นอน แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของระบบการถอดถอน (Impeachment) และแสดงให้เห็นว่าแม้ระบบการตรวจสอบจะได้รับการออกแบบมาให้มีประสิทธิภาพอย่างไร แต่ถ้าขาดองค์ประกอบที่สำคัญส่วนอื่นคือจิตสำนึกและจริยธรรม เช่นการดำรงตนในเกียรติและศักดิ์ศรี คำนิ่งถึงประโยชน์ส่วนรวม ระบบนี้อาจจะด้อยประสิทธิภาพไปอย่างง่ายดาย

¹²⁶ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 45

¹²⁷ From *Impeachment: The Constitutional Problems* (p. 59s), by Berger, 1972, Cambridge, Mass.:

Harvard University Press

¹²⁸ Constitution of the United States of America. Article. I. Section. 3 “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments.

3.1.6 กรณีตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา

1) คดีถอดถอนประธานาธิบดีแอนดรู จอห์นสัน (Andrew Johnson, 1868) เป็นคดีประวัติศาสตร์ของการตรวจสอบประธานาธิบดีตามกลไกการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งมีเหตุผลทางการเมืองแทรกซ้อนอยู่มากคือปรากฏว่าได้มีการเตรียมการล่วงหน้าของรัฐสภา (Congress) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) สร้างเหตุการณ์ให้ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดต่อกฎหมาย อันเป็นความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) และในการพิจารณาคดีดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของ 2 พรรคการเมืองหลักได้แบ่งแยกแนวทางออกเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายพรรครีพับลิกัน ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาต้องการเอาผิดและถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการแก้ไขกฎเกณฑ์การพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภา ให้วุฒิสภาสามารถพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นการลับได้ โดยให้เหตุผลว่าไม่ต้องการให้กระแสนิยมชนมีผลต่อการตัดสินคดีซึ่งอยู่ในความสนใจของสังคมอย่างมากในการลงมติของวุฒิสภา ได้มีการเตรียมการลงคะแนนเสียงไว้ล่วงหน้าสำหรับวุฒิสมาชิกที่มาจากพรรครีพับลิกันว่าจะตัดสินลงโทษประธานาธิบดี เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ผลการลงมติของวุฒิสมาชิก ปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนประธานาธิบดีไม่ถึงจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิก โดยขาดไป 1 คะแนนเสียง ทำให้ประธานาธิบดีจอห์นสัน (Johnson) ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากวุฒิสมาชิกที่มาจากพรรครีพับลิกันจำนวน 7 คน ไม่ปฏิบัติตามมติพรรค ซึ่งลงคะแนนเสียงโดยพิเคราะห์จากพยานหลักฐานในการพิจารณาแล้วเห็นว่าประธานาธิบดีไม่มีความผิด¹²⁹

2) คดีถอดถอนประธานาธิบดีวิลเลียม เจฟเฟอร์สัน คลินตัน (William Jefferson Clinton, 1999) สภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นคำฟ้องถอดถอนประธานาธิบดี Clinton ต่อวุฒิสภาใน 2 ข้อกล่าวหาด้วยกันคือเบี่ยงเบนความเท็จต่อคณะลูกขุนสหรัฐ และขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในที่สุดวุฒิสภาได้ลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง การพิจารณาของวุฒิสภาในคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการกล่าวคือประเด็นแรก เกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งที่จะเห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาที่สภาผู้แทนเสนอนั้นมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีโดยตรงจะถือเป็นความผิดอาญาชั้นสูงที่อาจถอดถอนจากตำแหน่งได้หรือไม่ประเด็นต่อมาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ วุฒิสภาในคดีนี้ได้ลงความเห็นว่าจะไม่

ดำเนินการสืบพยานในวุฒิสภา หากแต่จะถือเอาข้อเท็จจริงจากการสืบพยานในชั้นสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ โดยการเรียกให้ Managers ซึ่งเป็นตัวแทนจากสภาผู้แทนราษฎรและมีหน้าที่

¹²⁹ From *Impeachment of Andrew Johnson*, Wikipedia The Free Encyclopedia, 2020a, Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Andrew_Johnson

ฟ้องร้องคดีมาพิสูจน์พยานหลักฐานต่อสภา แล้วจึงให้วุฒิสภาลงมติเป็นรายกรณีไป นอกจากนั้นยังปรากฏว่ามีการแบ่งฝ่ายในการพิจารณาลงมติของวุฒิสภาไปตามพรรคการเมืองที่สังกัด (Party-line Vote) อย่างชัดเจนโดยเสียงข้างมากในวุฒิสภาซึ่งเป็นพรรคเดโมแครต ซึ่งเป็นพรรคเดียวกับประธานาธิบดีคลินตัน แสดงจุดยืนว่าจะลงมติไม่ถอดถอนประธานาธิบดีและแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการพิจารณาต่อไป ก็เป็นการไร้ผลเสียเวลาเปล่า¹³⁰

3.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสฝรั่งเศสถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่นำกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.1 ที่มาและการใช้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹³¹

เดิมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 1795 (Constitution de France 1795) ได้ก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นในมาตรา 265-273 ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 2 คนเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยมีคณะลูกขุนแต่งตั้งโดยสภาเลือกตั้งของจังหวัด ศาลนี้เป็นศาลชั่วคราวที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศของรัฐสภาและผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาห้าร้อย (Conseil des Cinq Cents) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกรัฐสภาและฝ่ายบริหาร (Directoire) และมีข้อกำหนดว่าศาลอาญาชั้นสูงจะพิจารณา ณ สถานที่ซึ่งห่างจากสภาห้าร้อยไม่ต่ำกว่า 120 กิโลเมตร เพื่อให้ความกดดันทางการเมืองและมหาชนเหนือศาลมีน้อยที่สุดหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1795 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ก็ได้มีการบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาความผิดของนักการเมืองระดับสูงไว้เกือบทุกฉบับ แต่มีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของประเทศในขณะร่างรัฐธรรมนูญ บางสมัยก็ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดคดีความผิดของนักการเมืองระดับสูง แต่บางสมัยเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1875 (พ.ศ.2418) ก็ให้อำนาจวุฒิสภา (Sénat) ทำหน้าที่ศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองคล้ายระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ.2489) จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า La Haute Cour de Justice (ศาลอาญาชั้นสูง) ประกอบด้วยผู้ทำหน้าที่ “ผู้พิพากษา” จำนวน 30 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจาก

¹³⁰ From *Impeachment of Bill Clinton*, Wikipedia The Free Encyclopedia, 2020b, Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Bill_Clinton

¹³¹ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 46-55

บรรดาสมาชิกด้วยกันจำนวน 20 คนและอีก 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจากบุคคลภายนอก การคัดเลือกดังกล่าวกระทำลงในวันเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลอาญาชั้นสูงในสาธารณรัฐที่ 4 นี้จะทำหน้าที่พิจารณาความผิดที่ประธานาธิบดีได้ทำการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (Haute Trahison) กับกรณีที่รัฐมนตรีทำความผิดอาญาในระหว่างปฏิบัติหน้าที่สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่กล่าวหาว่า นักการเมืองระดับสูงผู้ใดทำความผิด เมื่อได้เสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าวแล้ว ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าวต่อไป

ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี ค.ศ.1958 ได้มีการก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) ขึ้นตามมาตรา 67 และ 68 เพื่อพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Haute Trahison) และความผิดของรัฐมนตรีในรัฐบาลฐานกระทำผิดอุกฤษโทษ (Crimes) และมิชฌิมโทษ (Délits) หรือผู้ร่วมกระทำผิดที่เป็นคนธรรมดา แต่กระทำผิดต่อความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีการพิจารณาคดีโดยศาลอาญาชั้นสูงเลยตั้งแต่ ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี 1993 จึงมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวด 9 มาตรา 67 และมาตรา 68 ใหม่ โดยแยกศาลสำหรับนักการเมืองเป็น 2 ศาล คือ (1) ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) ไว้พิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ (Haute Trahison) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 67 และ 68 เดิม (2) ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ซึ่งเพิ่มเติมขึ้นเป็นหมวด 10 มาตรา 68-1 และ 68-2 ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1993 ซึ่งกำหนดให้พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ

ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2007 โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมในหมวดที่เก้า ศาลอาญาชั้นสูง มาตรา 67 และมาตรา 68 คือการให้มีการถอดถอนประธานาธิบดี (La destitution) ได้ในกรณี “ละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี” (En cas de manquement de ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat) โดยให้เป็นอำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูง (Le Parlement constitué en Haute Cour) ดังนี้

“มาตรา 67 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการใดๆ ในตำแหน่งประธานาธิบดีเว้นแต่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 53-2 และมาตรา 68 ในระหว่างวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีไม่อาจถูกเรียกไปเป็นพยาน ขอข้อมูล ขอคำแนะนำ หรือ พิจารณาคดีในศาลใดหรือในองค์กรใดๆ ของฝ่ายปกครองฝรั่งเศสได้ อายุความในการพิจารณาคดีถูกระงับไว้ชั่วคราวกระบวนการ

และการพิจารณาคดีใดๆ ถูกระงับไว้ระหว่างการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสามารถถูกนำกลับมาพิจารณาต่อได้เมื่อประธานาธิบดีหมดวาระไปแล้วหนึ่งเดือน”

“มาตรา 68 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้เฉพาะในกรณีทะเลาะต่อหน้าที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการทำงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี การถอดถอนเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูงซึ่งข้อเสนอที่จะให้มีการพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีโดยศาลอาญาชั้นสูงตามมติของสภาใดสภาหนึ่งในรัฐสภาจะต้องเสนอให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาใน 15 วันศาลอาญาชั้นสูงมีประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นประธาน การพิจารณาให้ถอดถอนต้องแล้วเสร็จภายในหนึ่งเดือนโดยการลงคะแนนลับ คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงมีผลบังคับในทันทีการลงมติตามมาตรานี้จะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่ประกอบกันเป็นสภาหรือจำนวนสมาชิกของศาลอาญาชั้นสูง ห้ามมิให้มีการลงคะแนน โดยตัวแทนให้มีความหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการตามมาตรา”

จะเห็นได้ว่า การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวนั้น เป็นการยืนยันหลักการไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดี (Le principe d'irresponsabilité pénale du Chef d'Etat) โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ.1958 ให้ความสำคัญแก่ประธานาธิบดีเป็นอย่างมากจะเห็นได้จากการที่กล่าวถึงประธานาธิบดีในหมวดที่สอง ต่อจากหมวดที่หนึ่งที่กล่าวถึง “อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ” ในมาตรา 5 กำหนดให้ “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องดูแลให้มีการเคารพในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้และจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ ดูแลการให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปโดยปกติและมีความต่อเนื่องของรัฐ”¹³²

จากบทบาทและหน้าที่อันสำคัญยิ่งดังกล่าวของประธานาธิบดีและเพื่อให้การบริหารปกครองประเทศเป็นไปด้วยดีตาม “หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง” (Le principe de la continuité) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา 67 วรรคหนึ่งนี้ จึงให้สิทธิความคุ้มกันทางศาลแก่ประธานาธิบดีที่จะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆต่อการกระทำของตนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งหากจะตีความคำว่า “การกระทำใดๆในตำแหน่งประธานาธิบดี” การกระทำดังกล่าวน่าจะครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีแห่งรัฐพึงปฏิบัติและจะต้องกระทำ เช่น อำนาจพิเศษทางการทหาร อำนาจในการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือรัฐกำหนดเฉพาะโดยประธานาธิบดี อำนาจในการยุบสภา เป็นต้น โดยความคุ้มกันทางศาลเกี่ยวกับการกระทำโดยตำแหน่งประธานาธิบดี นี้ คุ้มครองทั้งระหว่างและหลังระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี

¹³² จาก *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958* (น. 22), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน

ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 67 ไม่ได้เป็นการเพิ่มเติมแนวความคิดใหม่ แต่ถือได้ว่าเป็นเพียงการนำคำวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1999) และ คำพิพากษาของศาลฎีกา (คำพิพากษาลงวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 2001) ดังนี้ มากำหนดไว้และให้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 99-408 DC ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1999) วินิจฉัยสนธิสัญญาก่อตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ (La Cour pénale internationale) ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมาตราที่ต้องวินิจฉัยคืออนุมาตรา 1 ของมาตรา 17 แห่งสนธิสัญญาดังกล่าว ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติแห่งสนธิสัญญานี้ใช้บังคับกับทุกกรณีอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการยกเว้นให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐในตำแหน่งใดๆ เลยโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้นำประเทศหรือรัฐบาล คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา...ไม่สามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางอาญาที่บัญญัติไว้ในสนธิสัญญานี้ได้และไม่สามารถเป็นเหตุหรือเป็นข้ออ้างให้นำมาลดหย่อนโทษได้” นอกจากนี้ในอนุมาตรา 2 ของมาตรา 27 ก็ได้บัญญัติต่อไปอีกว่า “ความคุ้มกันหรือกระบวนวิธีพิจารณาพิเศษที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่สามารถบังคับให้ศาลอาญาระหว่างประเทศงดเว้นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามสนธิสัญญานี้ได้” ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา 27 แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศขัดกับหลักความรับผิดชอบของประธานาธิบดี ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 กล่าวคือ ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะถูกพิพากษาได้ก็แต่โดยศาลอาญาชั้นสูงแต่เพียงศาลเดียว

คำพิพากษาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (L'Assemblée plénière de la Cour de cassation) เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม ค.ศ. 2001 พิจารณาคดีเกี่ยวกับคดีความทุจริตเกี่ยวกับการชกยอกทรัพย์สินของรัฐและการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐวิสาหกิจร่วม (La société d'économie mixte) แห่งเมืองปารีส ซึ่งในขณะที่พิจารณาคดีความศาลอาญาชั้นต้นมีความจำเป็นต้องเรียกประธานาธิบดี J.CHIRAC มาเป็นพยาน เพราะขณะที่เกิดการกระทำตามคำฟ้องนั้นประธานาธิบดี J.CHIRAC ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีเมืองปารีสที่ประชุมในศาลฎีกาพิพากษาว่าความรับผิดชอบทางอาญาจะถูกพิจารณาได้ก็แต่ศาลอาญาชั้นสูงแต่เพียงศาลเดียว โดยได้ขยายความต่อจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไปอีกว่า ศาลอาญาชั้นสูงมีอำนาจเฉพาะกรณีความผิดฐาน “ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง” (La haute trahison) ที่ประธานาธิบดีได้กระทำลงไปในระหว่างดำรงตำแหน่งเท่านั้น ความผิดอื่นๆ เป็นหน้าที่ของศาลในระบบปกติที่จะพิจารณาตามหลักว่าด้วยความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมือง (Le principe d'égalité des citoyens devant la loi) ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรอง และในระหว่างการดำรงตำแหน่ง

ประธานาธิบดี การดำเนินการต่างๆของศาลจักต้องถูกระงับไว้ก่อนจนกว่าวาระการดำรงตำแหน่งจะสิ้นสุด¹³³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประธานาธิบดีจะได้รับความคุ้มกันทางศาลในการกระทำใดๆทั้งในและนอกเหนือระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง แต่ความคุ้มกันทางศาลดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น 2 ประการ ดังนี้

(ก) ตามมาตรา 53-2 สาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมรับการดำเนินคดีของศาลอาญาระหว่างประเทศ (La Cour pénale Internationale) ต่อประมุขของประเทศในการกระทำและดำเนินการตามอำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(ข) มาตรา 68 กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบในกรณี “ละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการทำงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี”

3.2.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน

1) บุคคลที่อาจถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดี ซึ่งตามปกติไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายในการกระทำการในหน้าที่ เว้นแต่เฉพาะในกรณีละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการทำงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี

2) รัฐมนตรี (หมายรวมถึงนายกรัฐมนตรี) ซึ่งกระทำความผิดอาญาในการกระทำตามหน้าที่และความผิดนั้นเป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ (Crimes ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต) และความผิดมหัศจรรย์โทษ (Délits ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 5 ปี) ทั้งนี้ ความผิดและโทษดังกล่าวให้พิจารณาเฉพาะในเวลากระทำผิด การฟ้องกล่าวหาว่ารัฐมนตรีดังกล่าว ต้องฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ซึ่งตั้งขึ้นใหม่แยกออกจากศาลยุติธรรมธรรมดาและแยกออกจากศาลอาญาชั้นสูงในปี ค.ศ.1993

3.2.3 เหตุแห่งการถอดถอน

1) กรณีประธานาธิบดี

เดิมทีนั้นมาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญกล่าวเพียงให้ประธานาธิบดีรับผิดชอบในกรณีที่มี “การทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง” (La haute trahison) และให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

¹³³ จาก ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส, กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม, 2550, สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1076>

การกระทำของประธานาธิบดี โดยที่มีได้ระบุถึงลักษณะของโทษที่จะได้รับ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 68 ได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า “กรณีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี (En cas de manquement de ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat) ทั้งนี้เพราะคำว่า “การทรยศต่อประเทศชาติ” นั้นเป็นคำที่ ไม่มีนิยามแน่นอนในรัฐธรรมนูญ ในตัวบทกฎหมาย ในคำวินิจฉัยหรือในคำพิพากษาใด ๆ และอาจทำให้เข้าใจผิดได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการร่วมมือกับต่างชาติเพื่อทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศ ฝรั่งเศส ดังนั้น มาตรา 68 ที่เพิ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม จึงใช้คำที่ชี้เฉพาะให้เชื่อมโยงกับการทำงานใน บทบาทหน้าที่ของประธานาธิบดีมากขึ้น ประธานาธิบดีจะถูกถอดถอนได้ก็ต่อเมื่อมีการละเลยต่อหน้าที่ และการละเลยนั้นจะต้องเกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในหน้าที่

ในส่วนของ “การละเลยต่อหน้าที่” พิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

ก) พฤติกรรมหรือการกระทำส่วนตัวที่อาจจะถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ประธานาธิบดี เช่น การกล่าวปราศรัยโดยส่อไปทางเหยียดสีผิว เชื้อชาติ ศาสนาอันนำมาซึ่งความรุนแรง หรือ พฤติกรรมส่วนตัวอื่นๆ อันไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี หากพฤติกรรม ดังกล่าวนี้ ไม่ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี ก็ไม่อาจจัดเป็นสาเหตุของ การถูกถอดถอนได้

ข) การละเลยต่อหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าประธานาธิบดีจะต้องปฏิบัติ อันเป็นอำนาจและหน้าที่ที่ส่งผลถึงความต่อเนื่องของการบริหารงานของรัฐ เช่น การแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี การลงนามและประกาศใช้รัฐบัญญัติ เป็นต้น หากประธานาธิบดีละเลยต่อการปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวและก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานของรัฐ บทลงโทษของการละเลยนี้ คือการถูกถอด ถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่าเป็นการลงโทษทางการเมือง มิใช่การลงโทษในทางแพ่ง ทางอาญาหรือ ทางปกครองแต่ประการใด การที่ประธานาธิบดีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งทำให้หมดสภาพและสิทธิ เรื่องความคุ้มกันทางศาล เปิดโอกาสให้สามารถบังคับใช้มาตรา 67 วรรคสามได้ กล่าวคือ องค์กรของฝ่าย ปกครองหรือศาลสามารถดำเนินการหรือพิจารณาคดีของประธานาธิบดีที่ถูกถอดถอนใน ส่วนของ ความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

2) กรณีรัฐมนตรี

กรณีรัฐมนตรีกระทำผิดนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า เหตุที่จะกล่าวหารัฐมนตรีได้ ต้องเป็นการกระทำผิดอาญาโทษ (Crimes) หรือผิดมิชฌิมโทษ (Délits) ในหน้าที่และความผิดและโทษที่ว่า นั้นต้องกำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้ในขณะที่กระทำ (มาตรา 68-1 วรรคหนึ่งและวรรคสาม)

3.2.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา

1) กรณีประธานาธิบดี

ในการกล่าวหาประธานาธิบดี นั้น อัยการแผ่นดินที่มีอำนาจในคดีอาญาไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ ผู้กล่าวหาในกรณีนี้คือ “สภาทั้งสองสภา” ซึ่งแต่ละสภาต้องลงมติเหมือนกันในญัตติกกล่าวหา (Vote Identique) โดยลงมติเปิดเผยและมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่าสองในสามของแต่ละสภา

2) กรณีรัฐมนตรี

ในการกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) นั้น แม้รัฐธรรมนูญจะให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษ (Porter Plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (Commission Des Requêtes) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่อง หรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกา (Procureur général près de la Cour de Cassation) เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายเลข 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1993 ประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ (Magistrat de siège hors hiérarchie) 3 คน ซึ่งผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเองโดยให้เลือก 1 ใน 3 คน นั้นขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการ นอกจากนั้นก็มีผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil de'Etat) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 2 คนและผู้พิพากษาศาลบัญชีเลือกโดยที่ประชุมใหญ่อีก 2 คนทั้งนี้โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี อนึ่ง ต้องมีการเลือกผู้ทำการแทนในกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีกเป็นจำนวนเท่ากับโดยแต่ละองค์ดังกล่าวแล้วด้วย

นอกจากนี้ อัยการประจำศาลฎีกาด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องอาจ ยื่นฟ้องรัฐมนตรีดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีผู้เรียกร้องกล่าวหาแต่อย่างใด

3.2.5 การกล่าวหา

1) กรณีประธานาธิบดี

กระบวนการในการพิจารณาความผิดฐานบกพร่องต่อหน้าที่ของประธานาธิบดีเป็นสิทธิของรัฐสภาทำหน้าที่ในฐานะศาลอาญาชั้นสูง โดยขั้นตอนแรกจะต้องมี “องค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหา” อาจจะเป็นวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ต่อมา ข้อเสนอที่จะให้มีการพิจารณาถอดถอน

ประธานาธิบดีโดยศาลอาญาชั้นสูงตามมติของสภาไคสภาหนึ่งในรัฐสภาจะต้องเสนอให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาใน 15 วัน ซึ่งในแต่ละสภาจะต้องลงมติสองในสามเพื่อรับการถอดถอนประธานาธิบดี

2) กรณีรัฐมนตรี

โดยกระบวนการกล่าวหารัฐมนตรีว่าทำผิดต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น ผู้กล่าวหาได้แก่ อัยการประจำศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็นผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้ การร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องระบุ ชื่อรัฐมนตรีผู้กระทำผิด ข้อเท็จจริงที่เป็นความผิดและลงนามผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หนึ่งการเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาของผู้เสียหายไม่อาจกระทำได้ ทั้งการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งก็ต้องฟ้องต่อศาลธรรมดา

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษที่ชอบแล้วให้พิจารณาดำเนินการต่อไป และแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษทราบ กล่าวคือถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 75, 76 และ 71-1) โดยให้ถือว่ากรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเหมือนอัยการ เมื่อได้ความอย่างไร คณะกรรมการอาจมีให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีได้ หากมีมติให้ดำเนินคดี ต้องระบุข้อเท็จจริงและปรับข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดฐานใดแล้วส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินเรื่องต่อไป มติของคณะกรรมการไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้

3.2.6 การพิจารณาถอดถอน

1) กรณีประธานาธิบดี

กรณีประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการทำงาน ในหน้าที่ของประธานาธิบดีนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและตัดสินได้แก่ที่ประชุมร่วมกันของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็น “ศาลอาญาชั้นสูง” และร่วมลงมติเพื่อถอดถอนประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อรัฐสภาในฐานะของศาลอาญาชั้นสูงลงมติสองในสามของจำนวนสมาชิกของศาลอาญาชั้นสูง

2) กรณีรัฐมนตรี

เมื่อได้รับฟ้องแล้ว ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ(Cour de Justice de la République) จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด การตัดสินจะกระทำโดยองค์คณะเต็มรูปของศาล ซึ่งประกอบด้วยผู้

พิพากษา 15 คน โดยมีสมาชิกรัฐสภา 12 คน ซึ่ง 6 คนมาจากการเลือกตั้งตนเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คนและอีก 6 คน มาจากการเลือกตั้งตนเองของสมาชิกวุฒิสภา พร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ทั้งนี้ ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดของแต่ละสภาและมีผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษอีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองผู้ทำการแทนอีก 3 คน ซึ่งที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมกันเลือก โดย 1 ใน 3 คนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและการเลือกนี้จะกระทำทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบหรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ทั้งโดยต้องดำเนินการตัดสินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นต้องสำเนาเอกสารทุกชุดให้จำเลย เมื่อปิดการพิจารณาศาลจะต้องพิพากษาโดยผู้พิพากษาแต่ละนายลงมติเป็นการลับว่าจำเลยแต่ละคนมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อลงมติว่ามีความผิดแล้วให้แยกกันลงมติในโทษ หากไม่มีคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งให้ถือว่าโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยถูกปฏิเสธและให้ลงมติในโทษที่อ่อนกว่านั้นตามที่เสนอ จนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่งคำพิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอาจฎีกาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องตัดสินภายในสามเดือน

3.2.7 ผลของคำตัดสิน

1) กรณีประธานาธิบดี

ผลของคำตัดสินนั้น ตามกฎหมายถือว่าคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูง (ทำหน้าที่โดยรัฐสภา) ถึงที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้

2) กรณีรัฐมนตรี

ผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้นคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้ (Assemblée plénière de la Cour de cassation) โดยศาลฎีกาต้องพิพากษาภายใน 3 เดือน ซึ่งเมื่อมีศาลฎีกาพิพากษาเช่นใดแล้ว คำพิพากษาจึงจะถึงที่สุด และบังคับโทษได้ แต่ถ้าศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและให้พิจารณาใหม่ เฉพาะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสำรองที่ไม่ได้พิจารณาเรื่องนั้นมา จึงจะพิจารณาใหม่ได้

3.3 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ¹³⁴

ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำเนิดในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษและแพร่หลายไปยังประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษอื่น อาทิ สหรัฐอเมริกาในภายหลัง ดังนั้น การศึกษาระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอังกฤษ จึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจกับระบบอื่นๆ

3.3.1 ที่มาและการใช้ระบบถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ

ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) คือ กระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจบังคับใช้และได้มีการปฏิบัติสืบต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับสภานางและสภาสามัญที่จะต้องปฏิบัติตาม (Conventions)

ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งมีการปกครองโดยระบบรัฐสภาถือว่าเป็นแบบฉบับของการเกิดระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ยุคที่มีการบังคับใช้ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างจริงจังและได้ผลเป็นอย่างดี ได้เกิดขึ้นในสมัยกลางในขณะที่กษัตริย์ของประเทศอังกฤษมีอำนาจมากในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ใดก็ได้เพื่อเข้ามาบริหารหรือปกครองประเทศ จึงได้เกิดการต่อสู้เพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์จากการประหารพระเจ้าชาร์ล (Charles I) ในปี ค.ศ.1648 และตั้งเครือจักรภพภายใต้โอลิเวอร์ ครอมเวล (Oliver Cromwell) การต่อสู้ครั้งนั้น รัฐสภาได้พยายามหาทางจำกัดอำนาจกษัตริย์ เพื่อเป็นการลดอำนาจของกษัตริย์ ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่า ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมือง รongมาจากสงครามกลางเมือง (Civil War) และมีบทบาทในการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา เพื่อสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบและแก้ไขความไม่สมดุลทางการเมืองที่เกิดขึ้น

ในอดีตสภานางมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสภาสามัญ แต่เมื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเข้ามามีอิทธิพลในสังคมมากขึ้น สภานางซึ่งเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจึงค่อยๆ ลดบทบาทลง อย่างเช่น พระราชบัญญัติรัฐสภาปี ค.ศ.1911 ได้บัญญัติมิให้สภานางแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบยื่นตามสภาสามัญเท่านั้น นอกจากนี้ ในการปฏิรูปการเมืองอังกฤษช่วงปลายทศวรรษที่ 90 ได้มีการยกประเด็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภานางว่า สมาชิกสภานางควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วนหรือควรมาจากการแต่งตั้งเช่นเดิม

¹³⁴ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 32 – 38

ความพยายามในการปฏิรูปสภาขุนนางเกิดจากแนวคิดที่ต้องการให้สภาแห่งนี้เป็นสภาที่ช่วยสนับสนุนงานของสภาสามัญให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขกฎหมายให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี ค.ศ. 1999 กำหนดให้สมาชิกสภาขุนนางยังคงมาจากการแต่งตั้ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) บางส่วนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางต่อไป แต่ไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี ค.ศ. 1999 เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองในอังกฤษ โดยมีเป้าหมายให้สภาขุนนางมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่การปฏิรูปสภาขุนนางในครั้งนี้ไม่ได้เน้นที่การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาขุนนาง แต่เน้นเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของสภาขุนนางเป็นสำคัญ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการแต่งตั้งสภาขุนนาง (House of Lords Appointments Commission) เพื่อทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระในการคัดสรรบุคคล เพื่อให้คำแนะนำแก่สมเด็จพระราชินีนาถในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง ปัจจุบัน สภาขุนนางสามารถแบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้

1) ขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์โดยการเลือกตั้งภายใน (Elected Hereditary Peers) ปัจจุบัน คงเหลือ 92 คน ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งขุนนางประเภทสืบฐานันดรศักดิ์อยู่ในขณะนี้ คือผู้ที่ได้รับเลือกเป็นการภายในให้คงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการปฏิรูปสภาขุนนางอีกในอนาคต สมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์ที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนี้ ไม่มีสิทธิสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทของตนเองได้อีกต่อไป และไม่มีสิทธิในการร่วมประชุมสภาและการออกเสียงลงมติแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาขุนนาง ค.ศ. 1999

2) ขุนนางตลอดชีพ (Life Peers) ขุนนางประเภทนี้เป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีพ แต่ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้ การแต่งตั้งขุนนางประเภทนี้เป็นไปเพื่อให้รางวัลสำหรับบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะ เช่น บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหรือประธานสภาสามัญ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สมาชิกประเภทนี้สามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้โดยสมัครใจ

3) ขุนนางโดยตำแหน่งที่เป็นนักบวชสมณศักดิ์ (Archbishops and Bishops) มีจำนวน 26 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน สิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มีได้สืบทอดตามทายาท แต่โดยการสืบทอดตามตำแหน่งในศาสนาจักร กล่าวคือ ขุนนางนั้นจะดำรงสมาชิกภาพได้ตราบเท่าที่ยังอยู่ในสมณศักดิ์ชั้นพระราชอาณัติ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 2005 ได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการของสภาขุนนาง หรือยกเลิก “ศาลสภาขุนนาง” ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักรและกำหนดให้จัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court) ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อแยก

อำนาจตุลาการออกจากรัฐสภาอย่างเด็ดขาดและโอนอำนาจการพิจารณาคดีแพ่งในสหราชอาณาจักรและคดีอาญาในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ไปยังศาลฎีกา ซึ่งเปิดทำการในเดือนตุลาคม 2009 ดังนั้นขุนนางกฎหมาย (Law Lords) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและเป็นตุลาการศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักรได้สิ้นสุดลงแล้ว และขณะนี้ขุนนางกฎหมายทั้งหมด (ขุนนางตลอดชีพ ภายใต้ Appellate Jurisdiction Act 1876) ไม่อาจเข้าร่วมประชุมสภาและออกเสียงลงมติได้แล้วแต่ได้โอนไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาที่ศาลฎีกาจนกระทั่งเกษียณอายุ เมื่อผู้พิพากษาชุดนี้สิ้นวาระการดำรงตำแหน่งที่ศาลฎีกาแล้วยังสามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้อีกครั้ง แต่ผู้พิพากษาชุดต่อไปที่จะดำเนินการคัดเลือกตามกระบวนการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจะไม่มีสิทธิกลับมาเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ภายหลังเกษียณอายุ¹³⁵

ตามประวัติศาสตร์ของประเทศไทย กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้บ่อยครั้งในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 (ปี ค.ศ.1603-1625) และสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (ปี ค.ศ.1628 -1648) ในระหว่างปี ค.ศ.1620-1640 มีการกล่าวหาว่า 100 ครั้ง ก่อนที่จะเกิดสงครามกลางเมือง ส่วนในช่วงปี ค.ศ.1649-1660 สมัยของ Common wealth ไม่ปรากฏว่ามีการกล่าวหา และหลังจากได้มีการสถาปนาพระเจ้าชาร์ลที่ 2 (ปี ค.ศ.1660-1685) การกล่าวหาโดยวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของรัฐสภามีมากขึ้น แต่พระเจ้าชาร์ลที่ 2 ยังทรงปกป้องรัฐมนตรีหรือบริวารของพระองค์ เช่น คดี Edward Earls of Clarendon และคดี Thomam Earl of Danby ที่ถูกรัฐสภากล่าวหา ข้อหาฐานกบฏต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงและความผิดอาญาอื่นๆ แต่กลับได้รับการอภัยโทษและทรงประกาศยุบสภา ปี ค.ศ.1679 ซึ่งรัฐสภาใหม่ได้ให้ความสนับสนุนต่อพระเจ้าชาร์ลที่ 2 ทำให้วิธีการกล่าวหาตามระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอุปสรรคมากในศตวรรษที่ 18 ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรี ในศตวรรษที่ 19 และการแบ่งแยกรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่เป็นบริวารของกษัตริย์หมดไป ทำให้รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์อย่างแท้จริง การใช้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อจำกัดฝ่ายบริหารที่ไม่รับผิดชอบจึงหมดความจำเป็นต้องใช้ เพราะเกิดความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาขึ้นแทนการใช้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีการยกเลิกกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการแต่ประการใด

¹³⁵ จาก รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนางหน่วยงานสนับสนุน (น. 21-23), โดย อรณิชรุ่งธิพานนท์, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.3.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน

ผู้ที่อาจถูกถอดถอน ได้แก่ ขุนนาง (Peers) หรือสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) รัฐมนตรี (Ministers) ทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาสำหรับผู้พิพากษาอังกฤษนั้นตั้งแต่มีประกาศใช้ the Act of Settlement 1701 ซึ่งรับรองอิสระของผู้พิพากษา ทำให้ผู้พิพากษาไม่อาจถูกถอดถอนได้เว้นแต่จะประพฤติมิชอบ (Misconduct) โดยสภาสามัญและสภาขุนนางทั้งสองสภาต่างต้องลงมติขอให้พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีถอดถอนผู้พิพากษา (An address being presented to Her Majesty by both Houses of Parliament) และผู้พิพากษาที่ถูกถอดถอนด้วยกระบวนการนี้มีเพียงคนเดียว คือ Sir Jonah Barrington ที่รับสินบนในปี ค.ศ.1806 และ 1810 แต่ถูกถอดถอนในปี ค.ศ.1830 กระบวนการนี้จึงแตกต่างจากการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.3.3 เหตุแห่งการถอดถอน

ความคิดที่จะเป็นเหตุให้มีการกล่าวหาตามวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่ได้จำกัดแต่เพียงความคิดทางอาญาเท่านั้น แม้ในระยะแรกจำกัดเฉพาะเป็นความคิดทางอาญาเท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตความคิดที่มีได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป แต่นำความเสียหายมาสู่ประเทศ เช่นเปิดเผยความลับทางราชการ ทยศต่อชาติ (Treason) รับสินบน (Bribery) หรือความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) ที่มีการใช้ ณ ประเทศอังกฤษมานานกว่า 400 ปี ส่วนมากเป็นเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเลยต่อหน้าที่ การคอร์รัปชัน และมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อถือ เช่น คดี Warren Hastings (ค.ศ. 1788-1795) ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการอินเดียได้ถูกกล่าวหาว่าบริหารงานผิดพลาด คอร์รัปชันและทารุณคนอินเดีย

3.3.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา

ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา ได้แก่ สภาสามัญ (The House of Common) เป็นผู้เริ่มวิธีการกล่าวหา โดยสมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เริ่มกล่าวหาความผิดต่อที่ประชุมสภาสามัญเพื่อให้มีการพิจารณาในชั้นสภาขุนนางต่อไป โดยกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การกล่าวหาและ ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาถอดถอน

ขั้นตอนที่ 1 การกล่าวหา ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือได้ว่าการกล่าวหา (Impeach) เป็นขั้นตอนแรกในการเริ่มต้นของกระบวนการ

พิจารณาโดยสภาสามัญ (The House of Commons) เป็นผู้กล่าวหาในความคิดที่ปรากฏตามเหตุที่กล่าวหา โดยสมาชิกสภาสามัญ หลังจากนั้น ที่ประชุมสภาสามัญจะทำการแต่งตั้งคณะกรรมการ (Committee) ขึ้น เพื่อทำการสืบสวนข้อเท็จจริงว่าได้มีการกระทำตามความผิดที่กล่าวหาหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องต่อไปได้จะเสนอและเขียนคำฟ้องเป็นทางการเป็นข้อๆ เรียกว่า Articles of impeachment และหากผ่านความเห็นชอบของสภาสามัญตามข้อกล่าวหาดังกล่าว จะได้มีการเสนอคำฟ้องนั้นต่อสภาขุนนาง (The House of Lords) โดยสภาสามัญจะต้องตั้งตัวแทน เรียกว่า Managers เพื่อกล่าวอ้างว่ามีการกระทำความผิด พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานตามคำฟ้อง ที่เรียกว่า The Articles of impeachment ในชั้นสภาขุนนางเพื่อพิจารณาและตัดสินในขั้นต่อไป

อนึ่ง การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นกล่าวหาโดยสภาสามัญนี้จะเป็นการดำเนินการภายในของสภาสามัญ ที่จะสืบสวนให้ได้ความที่ปรากฏตามข้อกล่าวหา จะไม่มีการเรียกผู้ถูกกล่าวหาให้ปากคำในชั้นกล่าวหา นี้ ฉะนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นนี้จะกระทำเพียงเพื่อที่จะสอบสวนว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องหรือไม่เท่านั้น

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาถอดถอน การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศอังกฤษนั้น เป็นอำนาจของรัฐสภาอังกฤษที่จะดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม ซึ่งมีผลมาจากประวัติศาสตร์ของอังกฤษดังที่ได้กล่าวมาแล้วตอนต้น

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสิน ได้กำหนดโดยรัฐสภาให้เป็นหน้าที่ของสภาขุนนาง (The House of Lords) ให้เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนว่า มีการกระทำความผิดตามที่สภาสามัญกล่าวหาหรือไม่ และทำหน้าที่ตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่มีความผิด ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่าสภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดด้วย

ส่วนการพิจารณาถูกจัดขึ้นในสถานที่ที่เรียกว่า Westminster Hall ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนการกล่าวหาโดยสภาสามัญว่ามีการกระทำความผิดตามเหตุที่รัฐสภาได้กำหนดแล้วจึงนำมาฟ้องร้องต่อสภาขุนนาง เพื่อทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาและตัดสินคดี สามารถลงโทษทางอาญาได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง

การพิจารณาในชั้นสอบสวน และตัดสินของสภาขุนนางนั้นมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร การดำเนินกระบวนการพิจารณาก็เหมือนศาลยุติธรรมคือเปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้กล่าวหา ได้แก่ Managers ที่สภาสามัญแต่งตั้งและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา (ทั้งขุนนางและสภาสามัญ) เข้ามาแถลงข้อเท็จจริง โดย Managers ต้องชี้แจงตามคำฟ้องของตนภายในขอบเขตตามคำฟ้องที่กล่าวหา (Articles of impeachment) ทางด้านผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านหรือโต้แย้งในชั้นพิจารณานี้ได้

3.3.5 ผลของคำตัดสิน

ผลการลงโทษคดีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) นั้น หากผลคำตัดสินที่มาจากศาลฎีกาของสภาขุนนางว่า ผู้ถูกกล่าวหามีความผิดตามข้อกล่าวหาจริง ผู้นั้นจะมีโทษทางอาญา เช่นปี 2376 คดี Latimer ถูกกล่าวหาในความผิดฐานแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองและถูกตัดสินให้ออกจากตำแหน่งและมีโทษทางอาญาโดยถูกปรับและจำคุก ดังนั้นผลของการตัดสินโดยวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ผู้ถูกตัดสินอาจมีโทษในทางอาญา เช่น ถูกประหารชีวิตหรือริบทรัพย์สิ้นและจำคุกได้

แต่ด้วยในระยะแรกๆ ผลการตัดสินตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องมาจากมีการจำกัดความผิดที่ใช้เป็นเหตุที่กล่าวหา เฉพาะความผิดทางอาญาอย่างเดียว ไม่รวมถึงความผิดอื่นๆ จึงทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาแคบไป นอกจากนี้ ภัยพิบัติของอังกฤษทรงขัดขวางไม่ให้มีการฟ้องร้องกันต่อไปได้โดยใช้วิธีการยุบสภาหรือไม่เรียกประชุมสภาทำให้สภาสามัญไม่สามารถฟ้องรัฐมนตรีต่อสภาขุนนางได้และภัยพิบัติมีอำนาจกักโทษรัฐมนตรีผู้มีความผิดนั้นได้อีก เช่น คดี Lord Danby สมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 แม้สภาขุนนางจะได้พิจารณาตัดสินชี้ขาดว่าเป็นผู้สมควรได้รับโทษทัณฑ์ก็ตาม ภัยพิบัติได้ให้อภัยโทษ จึงทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

ดังนั้น ในศตวรรษที่ 17 ได้มีการเปลี่ยนแปลงและขยายหลักและวิธีฟ้องร้องกล่าวหาตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้กว้างขวางรัดกุมและยุติธรรม ซึ่งทำให้ผลของคำตัดสินมีผลบังคับใช้ได้เป็นอย่างดี คือ

- 1) ความผิดที่ใช้ฟ้องร้องหรือกล่าวหา ไม่ได้จำกัดว่าต้องมีความผิดอาญาตามกฎหมายอาญาเสมอไป เพียงนำความเสียหายมาสู่ประเทศก็ฟ้องร้องได้ เช่น ทยศต่อชาติ (Treason)
- 2) สภาขุนนางมีความเป็นอิสระที่จะกำหนดโทษคือไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของใครและกำหนดโทษสภาขุนนางอาจจะกำหนดโทษได้มากน้อยตามสมควรแก่เหตุได้
- 3) รัฐสภาได้ลดอำนาจของภัยพิบัติคือจะไม่เรียกประชุมสภาไม่ได้และกรณียุบสภาจะต้องมีหลักเกณฑ์และเหตุผลถึงจะสามารถยุบสภาได้
- 4) ปี 1701 รัฐสภาได้ออกกฎหมายเรียกว่า The Act Settlement 1701 ห้ามไม่ให้ภัยพิบัติทรงอภัยโทษตลอดจนนิรโทษกรรมแก่รัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาและสภาขุนนางได้พิจารณาพิพากษาแล้วตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยสรุป กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอังกฤษจะเห็นได้ว่า มิได้มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน คือสภาขุนนางมีอำนาจที่จะตัดสินลงโทษทางอาญาได้ ซึ่งควรจะเป็น

อำนาจของฝ่ายตุลาการตามหลักแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นปัญหาของประเทศอังกฤษที่ไม่อาจจะอธิบายได้ โดยอาศัยหลักการทางกฎหมาย

3.4 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้¹³⁶

สาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่นำระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาและตัดสินถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

3.4.1 ที่มาและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้กำหนดให้รัฐสภา (National Assembly) เป็นผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาของเกาหลีใต้เป็นรูปแบบสภาเดี่ยวประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน โดย สมาชิกจำนวน 2 ใน 3 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงที่เหลือมาจากการแต่งตั้ง โดยจัดสรรตามสัดส่วนของ พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยอำนาจหน้าที่ของ รัฐสภาที่เกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับ กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ไว้ว่าสมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอขอให้ถอดถอน นายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ซึ่งรายละเอียดสามารถอธิบาย ได้ดังต่อไปนี้

3.4.2 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน

ผู้ที่อาจถูกถอดถอนนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีในหมวด 3 มาตรา 65 (1)¹³⁷ ได้ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งรัฐ หัวหน้าผู้บริหารกระทรวงตุลา

¹³⁶ The Constitution of the Republic of Korea Chapter III The National Assembly
Article 65

(1) In case the President, the Prime Minister, members of the State Council, heads of Executive Ministries, judges of the Constitutional Court, judges, members of the Central Election Management Committee, members of the Board of Audit and Inspection, and other public officials designated by law have violated the Constitution or other laws in the performance of official duties, the National Assembly may pass motions for their impeachment.

การศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา สมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎหมาย ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รัฐสภาอาจจะลงมติเพื่อฟ้องร้องถอดถอนบุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้” ดังนั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี ผู้ถูกกล่าวหาคือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งรัฐ หัวหน้าผู้บริหารกระทรวง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา สมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ที่กำหนดโดยกฎหมาย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาตามระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นได้รวมไปถึง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ¹³⁸ ผู้พิพากษา¹³⁹ และสมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง¹⁴⁰ ซึ่งอาจถูกถอดถอนได้ด้วยกระบวนการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.4.3 เหตุแห่งการถอดถอน

เหตุแห่งการถอดถอนนั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 (1) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอนว่า หากผู้ที่อาจถูกถอดถอนกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รัฐสภาอาจจะลงมติเพื่อฟ้องร้องถอดถอนบุคคลเหล่านั้นออก

¹³⁷ The Constitution of the Republic of Korea, Article 106 (1) No judge may be removed from office except by impeachment or a sentence of imprisonment or heavier punishment, nor may he be suspended from office, have his salary reduced, or suffer any other unfavorable treatment except by disciplinary action.

¹³⁸ The Constitution of the Republic of Korea, Chapter III The National Assembly Article 65 (2) A motion for impeachment prescribed in Paragraph (1) may be proposed by one-third or more of the total members of the National Assembly, and requires a concurrent vote of a majority of the total members of the National Assembly for passage: Provided, that a motion for the impeachment of the President shall be proposed by a majority of the total members of the National Assembly and approved by two-thirds or more of the total members of the National Assembly.

¹³⁹ The National Assembly Act CHAPTER X I. IMPEACHMENT

Article 130

(1) When a proposition of impeachment prosecution is made, the Speaker shall immediately report it to the plenary session, which may, by resolution, refer it to the Legislation and Judiciary Committee for investigation.

¹⁴⁰ CHAU Pak-kwan, *Supra* note 93, p. 19.

จากตำแหน่งได้ ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้มีการฟ้องร้องถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ออกจากตำแหน่งได้ ถ้าเขาได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

3.4.4 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา

ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี หมวด 3 มาตรา 65 (2)¹⁴¹ กำหนดให้ยุติในการฟ้องร้องถอดถอนตามกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจจะมีการเสนอโดยสมาชิกของรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาและต้องมีการลงมติเพื่อให้ได้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา แต่ยุติในการฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดีนั้น ต้องมีการเสนอโดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาและลงมติรับรองด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา

3.4.5 การกล่าวหา

1) เมื่อมีมติให้ดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนนั้น ตามมาตรา 130 (1)¹⁴² ของพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้ประธานสภาจะต้องรายงานต่อที่ประชุมใหญ่โดยทันที เมื่อได้ทำข้อเสนอยุติให้มีการฟ้องร้องถอดถอน ซึ่งอาจจะมิตให้ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการทางด้านการกฎหมายและ

¹⁴¹ The National Assembly Act, CHAPTER X I. IMPEACHMENT

Article 131 (1) In receiving the motion under Article 130, the Legislation and Judiciary Committee shall make an investigation and a report without delay.

(2) The method of investigation and the duty of attention for investigation as prescribed by the Act on the Inspection and Investigation of State Administration shall apply mutatis mutandis to the investigation as referred to in paragraph (1).

¹⁴² The National Assembly Act, CHAPTER X I. IMPEACHMENT

Article 133 The resolution for impeachment prosecution by the plenary session shall be made in writing stating the name and position of the person who is impeached, and the reason for impeachment (hereinafter referred to as "resolution for prosecution").

การยุติธรรมเพื่อทำการสอบสวนตามมาตรา 130 (2)¹⁴³ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดว่า หากที่ประชุมใหญ่ไม่ตัดสินใจส่งคำร้องให้มีการดำเนินคดีฟ้องถอดถอนจากตำแหน่งไปยังคณะกรรมการในด้านกฎหมายและการยุติธรรมตามวรรค (1) ให้ออกเสียงลงมติเป็นการลับเพื่อพิจารณาว่าการฟ้องร้องถอดถอนจะดำเนินการระหว่าง 24 ถึง 72 ชั่วโมงหลังจากมีการรายงานคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ หากไม่ได้มีการลงมติภายในระยะเวลาดังกล่าวนี้ ประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนจะถือว่าตกไปและมาตรา 130 (3)¹⁴⁴ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดว่า สำหรับผู้คดีเสนอให้มีการฟ้องร้องถอดถอนให้ระบุชื่อและตำแหน่งของบุคคลที่จะถูกฟ้องถอดถอน เหตุผลและพยานหลักฐานในการฟ้องถอดถอนและเอกสารข้อมูลอื่นๆ เพื่อให้เป็นหลักฐานในการสอบสวน

2) หากผู้คดีคำร้องให้ดำเนินคดีได้มีการส่งให้คณะกรรมการในด้านกฎหมายและการยุติธรรม คณะกรรมการต้องผูกพันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสืบสวนและสอบสวนการดำเนินงานของรัฐโดยอนุโลมระหว่างการสอบสวนของตน ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลีไม่ได้กล่าวถึงว่าผลของการสอบสวนควรมีการรายงานกับรัฐสภาอย่างไร¹⁴⁵

¹⁴³ The National Assembly Act,
CHAPTER X I. IMPEACHMENT
Article 134

(1) When a resolution for impeachment is made, the Speaker shall deliver, without delay, the original of the resolution for prosecution to the chairman of the Legislation and Judiciary Committee who is a member of the impeachment committee, and copies to the Constitutional Court, the person who is impeached, and the head of the agency to which the impeached person belongs.

(2) When the resolution for prosecution is delivered, the exercise of authority by the prosecuted person shall be suspended, and the appointing authorities shall not receive the resignation of the prosecuted person or dismiss him.

¹⁴⁴ 97 The Constitution of the Republic of Korea
Chapter III The National Assembly

Article 65 (3) Any person against whom a motion for impeachment has been passed is suspended from exercising his power until the impeachment has been adjudicated.

¹⁴⁵ The Constitution of the Republic of Korea
Chapter VI

Article 111 (1) The Constitutional Court shall have jurisdiction over the following matters:

1. The constitutionality of a law upon the request of the courts;
2. Impeachment;

3) ถ้าข้อเรียกร้องของญัตติถูกเสนอไปยังคณะกรรมการในด้านกฎหมายและการยุติธรรม ในการได้รับคำร้องตามมาตรา 130 คณะกรรมการในด้านกฎหมายและการยุติธรรมจะดำเนินการสอบสวนและทำรายงานโดยไม่ล่าช้าและวิธีการในการสอบสวนและหน้าที่ในการดูแลการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการสืบสวนและสอบสวนการดำเนินงานของรัฐให้นำมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการสอบสวน¹⁴⁶

4) มติในการดำเนินคดีเพื่อฟ้องถอดถอนโดยที่ประชุมใหญ่ให้ทำเป็นหนังสือระบุชื่อและตำแหน่งของบุคคลที่จะถูกฟ้องถอดถอนและเหตุผลของการฟ้องถอดถอน (ต่อไปในที่นี้เรียกว่า “มติให้ดำเนินคดี”)¹⁴⁷

5) การส่งและผลของมติให้ดำเนินคดีตามมาตรา 134¹⁴⁸ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภาของสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดว่าเมื่อมีการลงมติให้ดำเนินคดี ประธานสภาจะส่งโดยไม่

3. Dissolution of a political party;

4. Competence disputes between State agencies, between State agencies and local governments, and between local governments; and

5. Constitutional complaint as prescribed by Act.

¹⁴⁶ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลสูงสุดในระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แต่จะเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ความสิ้นสุดของพรรคการเมืองและการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยตุลาการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี จำนวน 9 คน โดยตุลาการจำนวน 3 คน มาจากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยรัฐสภาและตุลาการจำนวน 3 คน มาจากการเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา

¹⁴⁷ The Constitutional Court Act

Article 54

(1) Except as otherwise provided in this Act, The provisions of laws and regulations relating to civil litigation shall apply *mutatis mutandis* to the procedure for adjudication of the Constitutional Court within the limit not contrary to the nature of constitutional adjudication. Together with such provisions, laws and regulations relating to criminal litigation shall apply *mutatis mutandis* to the adjudication on impeachment and the Administrative Litigation Act to the adjudication on competence dispute and constitutional complaint.

¹⁴⁸ The Constitutional Court Act

Article 49

(1) For the adjudication on impeachment, the Chairperson of the Legislation and Justice Committee of the National Assembly shall be the impeachment prosecutor.

(2) The impeachment prosecutor shall request adjudication by presenting to the Constitutional Court an authentic copy of the written resolution of the institution of impeachment, and may examine the accused person in the oral proceedings.

ซักช้า ซึ่งต้นฉบับของมติให้ดำเนินคดีไปยังประธานของคณะกรรมการในคำกฏหมายและการยุติธรรม ซึ่งเป็น คณะกรรมการในการฟ้องร้องถอดถอน (The impeachment committee) และส่งสำเนาให้กับศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้ถูกฟ้องถอดถอนและหัวหน้าของหน่วยงานของบุคคลผู้ถูกฟ้องถอดถอน และเมื่อมีการส่งมติให้ดำเนินคดี การใช้อำนาจของบุคคลที่ถูกดำเนินคดีให้ระงับลงชั่วคราวและหน่วยงานที่มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องไม่รับหนังสือลาออกของบุคคลดังกล่าวหรือปลดออกจากตำแหน่ง

กล่าวคือ บุคคลใดที่ถูกลงมติให้ฟ้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะถูกระงับจากการใช้อำนาจหรือเป็นการยุติการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะได้รับการพิจารณาตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่งนั้น¹⁴⁹

3.4.6 การพิจารณาถอดถอน

กระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี หมวด 6 มาตรา 111 (1)¹⁵⁰ นั้น การพิจารณาคดีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถือเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁵¹ เท่านั้น เมื่อผู้คดีในการฟ้องร้องถอดถอนนั้นผ่านสภาก็จะต้องถูกส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตัดสิน

¹⁴⁹ The Constitution of the Republic of Korea

Chapter VI

Article 113

(1) When the Constitutional Court makes a decision of the unconstitutionality of a law, a decision of impeachment, a decision of dissolution of a political party or an affirmative decision regarding the constitutional complaint, the concurrence of six Justices or more shall be required.

¹⁵⁰ The Constitutional Court Act

Article 54

(1) The decision of impeachment shall not exempt the accused person from the civil or criminal liabilities.

(2) Any person who is removed by the decision of impeachment shall not be a public official until five years have passed from the date on which the decision is pronounced.

¹⁵¹ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลสูงสุดในระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แต่จะเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ความสิ้นสุดของพรรคการเมือง และการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยตุลาการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี จำนวน 9 คน โดยตุลาการ จำนวน 3 คน มาจากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยรัฐสภา และตุลาการ จำนวน 3 คน มาจากการเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา

ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ภายใต้พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย โดยนำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาความอาญา มาบังคับใช้โดยอนุโลม¹⁵² ในกระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาและยุติธรรมของรัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีถอดถอนถอนในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁵³

ในการตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่งนั้น จะต้องได้รับการตัดสินโดยความเห็นชอบโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คนในจำนวนตุลาการทั้งหมด 9 คน จึงจะสามารถถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 113 (1)¹⁵⁴ โดยเมื่อคำร้องขอให้ถอดถอนได้รับการวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีการประกาศคำตัดสินว่า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อบุคคลที่จะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

¹⁵² The Constitutional Court Act

Article 54

(1) Except as otherwise provided in this Act, The provisions of laws and regulations relating to civil litigation shall apply *mutatis mutandis* to the procedure for adjudication of the Constitutional Court within the limit not contrary to the nature of constitutional adjudication. Together with such provisions, laws and regulations relating to criminal litigation shall apply *mutatis mutandis* to the adjudication on impeachment and the Administrative Litigation Act to the adjudication on competence dispute and constitutional complaint.

¹⁵³ The Constitutional Court Act

Article 49

(1) For the adjudication on impeachment, the Chairperson of the Legislation and Justice Committee of the National Assembly shall be the impeachment prosecutor.

(2) The impeachment prosecutor shall request adjudication by presenting to the Constitutional Court an authentic copy of the written resolution of the institution of impeachment, and may examine the accused person in the oral proceedings.

¹⁵⁴ The Constitution of the Republic of Korea

Chapter VI

Article 113

(1) When the Constitutional Court makes a decision of the unconstitutionality of a law, a decision of impeachment, a decision of dissolution of a political party or an affirmative decision regarding the constitutional complaint, the concurrence of six Justices or more shall be required.

3.4.7 ผลของคำตัดสิน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี หมวด 3 มาตรา 65 (4)¹⁵⁵ คำวินิจฉัยตามกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งจะไม่เกินไปกว่าการถอดถอนออกจากการดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นการยกเว้นบุคคลที่ถูกฟ้องร้องถอดถอนต่อความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาอื่นๆ และบุคคลใดที่ถูกให้ออกจากตำแหน่งโดยการถอดถอน จะต้องห้ามมิให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหลังจากนั้นเป็นเวลา 5 ปี ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 54¹⁵⁶

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งบุคคลที่อาจถูกถอดถอนคือประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีสภาแห่งรัฐ หัวหน้าบริหารกระทรวง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือสมาชิกคณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ และผู้มีสิทธิ์เสนอการกล่าวหาอาจจะมีการเสนอต่อสมาชิกของรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาและต้องมีการลงมติ เพื่อให้ได้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา แต่ยุติในการฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดีนั้นต้องมีการเสนอ โดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาและลงมติรับรองด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา สุดท้ายผลของการตัดสินคือบุคคลที่ถูกให้ออกจากตำแหน่งโดยการถอดถอนจะต้องห้ามมิให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหลังจากนั้นเป็นเวลา 5 ปี ตามพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ

¹⁵⁵ The Constitution of the Republic of Korea

Chapter III The National Assembly

Article 65

(4) A decision on impeachment does not extend further than removal from public office. However, it does not exempt the person impeached from civil or criminal liability.

¹⁵⁶ The Constitutional Court Act

Article 54

(1) The decision of impeachment shall not exempt the accused person from the civil or criminal liabilities.

(2) Any person who is removed by the decision of impeachment shall not be a public official until five years have passed from the date on which the decision is pronounced.

3.5 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา (Canada) เป็นประเทศในทวีปอเมริกาเหนือติดกับสหรัฐอเมริกาที่มีที่ตั้งอยู่ทางเหนือมากที่สุดของโลกและมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองของโลก ปัจจุบันแคนาดาใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยถือสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 แห่งสหราชอาณาจักรเป็นพระมหากษัตริย์¹⁵⁷

ดินแดนที่เป็นประเทศแคนาดาในปัจจุบันนี้ ในอดีตมีผู้อยู่อาศัยอยู่แล้วเป็นชนพื้นเมืองหลากหลายกลุ่ม เมื่อตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 15 นักสำรวจเดินทางชาวอังกฤษและฝรั่งเศส ได้เข้ามาสำรวจและต่อมาจึงมีการตั้งรกรากขึ้นบนแถบชายฝั่งมหาสมุทรแอตแลนติก ในปี ค.ศ. 1763 ฝรั่งเศสได้ยอมสูญเสียอาณานิคมเกือบทั้งหมดในทวีปอเมริกาเหนือหลังจากสงครามเจ็ดปี ในปี ค.ศ. 1867 มีการรวมตัวของอาณานิคมของอังกฤษ 3 แห่งขึ้น และประเทศแคนาดาก็ถือกำเนิดขึ้นในรูปแบบของเขตปกครองสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 4 รัฐ และนี่กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มจำนวนขึ้นของรัฐและดินแดนต่างๆ และกระบวนการได้รับอำนาจปกครองตนเองจากสหราชอาณาจักร รัฐบัญญัติแห่งเวสต์มินสเตอร์ ในปี ค.ศ. 1931 ได้เพิ่มอำนาจปกครองตนเองและเป็นผลให้เกิดพระราชบัญญัติแคนาดา ในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งมีผลให้แคนาดาตัดขาดจากการขึ้นตรงต่ออำนาจของรัฐสภาอังกฤษ

ประเทศแคนาดามีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตย มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลมลรัฐ (Provincial Government) บริหารประเทศด้วยระบบรัฐสภาประชาธิปไตย รัฐสภาประกอบด้วยสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงหรือวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง¹⁵⁸

หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญของแคนาดาคือลัทธิอำนาจอธิปไตยสูงสุดในการบริหาร นั่นคือระบบรัฐสภา (Doctrine of Parliamentary Supremacy) รัฐสภาสามารถบัญญัติหรือล้มเลิกกฎหมายใดก็ได้ แต่เนื่องจากระบบรัฐบาลของแคนาดาเป็นสหพันธ์ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายบางฉบับ จึงอาจอยู่นอกเหนืออำนาจของรัฐบาลกลางในการออกกฎหมายนั้น และเนื่องจากกฎหมายนั้นอยู่ในอำนาจของรัฐบาลระดับจังหวัดหรือมลรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีกฎหมายใดที่มีอำนาจสูงสุดอยู่นอกเหนืออำนาจทั้งหมดในรัฐบาล

¹⁵⁷ จาก *ประเทศแคนาดา*, โดย วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2563, สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศแคนาดา>

¹⁵⁸ จาก วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 157

ทั้ง 2 ระดับ การปกครองและการควบคุมระบบของประเทศ จึงใช้ทั้งกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาของรัฐบาลกลางและกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลระดับมลรัฐ¹⁵⁹

เมื่อมีประมุขเป็นกษัตริย์ระบบการปกครองจึงเป็นระบบกษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แต่ที่น่าสังเกตก็คือผู้แทนของกษัตริย์หรือในปัจจุบัน คือ พระราชินีของอังกฤษนั้น ในแคนาดามีอยู่ถึง 11 คน 3 คนหนึ่งนั้นอยู่ในระดับประเทศเรียกว่า “ผู้สำเร็จราชการ” (Governor General) และ อีก 10 คนที่แต่ละคนประจำอยู่แต่ละจังหวัดผู้แทนพระองค์ที่ประจำอยู่แต่ละจังหวัดนี้เรียกว่า “รองผู้สำเร็จราชการ” (Lieutenant Governor) โดยที่ผู้สำเร็จราชการนั้นจะทำหน้าที่แทนองค์พระประมุข เนื่องจากพระประมุขไม่ได้พำนักประจำอยู่ในแคนาดาและพระราชินี ก็แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีแคนาดาและรองผู้สำเร็จราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆ จะได้รับแต่งตั้งจากผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของมุขมนตรี (Premier) หรือหัวหน้ารัฐบาลในแต่ละจังหวัดของแคนาดารูปแบบของรัฐบาลทั้งรัฐบาลของสหพันธ์คือประเทศแคนาดาและของจังหวัดนั้นคล้ายกันคือเป็นระบบรัฐสภารัฐบาลได้รับอำนาจมาจากสภาเพียงแต่ในระดับสหพันธ์หรือระดับชาตินั้นเป็นระบบสภาคู่มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรส่วนสภานิติบัญญัติของจังหวัดนั้นเป็นสภาเดียวและจังหวัดของแคนาดานั้นนอกจากมีรัฐบาลของจังหวัดที่เข้มแข็งมีสภาจังหวัดที่สามารถผ่านข้อบัญญัติจังหวัดออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับในจังหวัดได้โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายของประเทศและจังหวัดก็มีความเป็นอิสระที่จะปกครองตนเองได้มาก ดังนั้น เมื่อดูภาพรวมจึงเห็นว่ารูปแบบรัฐบาลกลางและรูปแบบรัฐบาลหรือคณะผู้บริหารจังหวัดของแคนาดานั้นมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองของอังกฤษมากแต่รูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่ดีหรือเขตศึกษาท้องถิ่นหรือเขตท้องถิ่นพิเศษมีความคล้ายกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาแต่การมีบทบาทของจังหวัดในแคนาดาต่อหน่วยปกครองท้องถิ่นในจังหวัดนั้นมีความแตกต่างกันมากกว่าที่มีอยู่ระหว่างมลรัฐของสหรัฐอเมริกาต่อหน่วยปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐ¹⁶⁰

จากการศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) ในประเทศแคนาดา พบว่ากระบวนการถอดถอนดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการถอดถอนเฉพาะขั้นตอนการริเริ่มและการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่กระบวนการในการชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ กลับไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ทำการชี้ขาดแต่อย่างใด การชี้ขาดได้ตกเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีเงื่อนไขว่าลายมือชื่อที่ประชาชนได้ยื่นมานั้น หากมีจำนวนครบถ้วน

¹⁵⁹ จาก วิถีพิเศษ สารานุกรมเสรี, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 157

¹⁶⁰ จาก การปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา (เอกสารวิชาการ ลำดับที่ 78) (น. 5), โดย นรนิติ เศรษฐบุตร, 2551, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐก็จะชี้ขาดและประกาศว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาได้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและตำแหน่งนั้นก็จะว่างลง ซึ่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองโดยประชาชนดังกล่าวเป็นลักษณะเฉพาะของกระบวนการถอดถอนรูปแบบผสม (Mixed Recall) กล่าวคือ แม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนก็ตาม แต่การตัดสินใจชี้ขาดจะเป็น หน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ โดยอาศัยการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อชี้ให้เห็นว่าประชาชนได้ เห็นด้วยกับการถอดถอนเป็นเครื่องตัดสินแทนการเข้าคูหาเพื่อลงคะแนนเสียงดังเช่นกระบวนการถอด ถอนในประเทศสหรัฐอเมริกา

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศแคนาดา ถูกนำมาใช้ครั้งแรกใน จังหวัดอัลเบอร์ตา โดยได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย ประชาชน (Recall) ในปี ค.ศ. 1936 หลังจากนั้นเพียง 1 ปี กฎหมายดังกล่าวก็ถูกยกเลิกเนื่องจาก กระบวนการในการรวบรวมลายมือชื่อเพื่อยื่นคำร้องจะต้องใช้จำนวนลายมือชื่อที่ค่อนข้างมาก อีกทั้ง กระบวนการในการถอดถอนหลายประการมีลักษณะที่ผิดปกติ กระบวนการถอดถอนถูกนำมาใช้อีกครั้ง โดยนาย William Aberhart นักการเมืองฝ่ายค้านและภายหลังเขาได้เข้ารับตำแหน่งผู้ว่าการรัฐอัลเบอร์ตา แล้ว เขาได้ผลักดันแนวคิดดังกล่าว จนนำมาสู่การบัญญัติเป็นกฎหมายในที่สุดและการยื่นคำร้องถอด ถอนที่สำคัญมากครั้งหนึ่งก็คือการยื่นคำร้องขอเพื่อถอดถอนเขาออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนมาก ปรากฏว่าประชาชนบางส่วนก็ได้สนับสนุนให้มีการถอดถอนตัวเองด้วย เขาได้ตอบโต้โดยขู่ว่าจะยกเลิก กฎหมายดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้จนทำให้คำร้องที่ได้ ยื่นเพื่อกล่าวหาเขาสิ้นผลลง นาย Aberhart เห็นว่ากระบวนการถอดถอนที่ถูกสร้างเป็นมาตรการที่ทำให้ เกิดการคุกคามและอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตีนักการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามและทางที่ดีที่สุดก็คือ ควรเลิกใช้กระบวนการถอดถอนดังกล่าวเสีย

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1995 กระบวนการถอดถอนก็ถูกนำมาใช้ในประเทศแคนาดาอีกครั้งใน จังหวัดบริติช โคลัมเบีย (British Columbia) โดยในจังหวัดบริติช โคลัมเบียเอง มีสถานะนิติบัญญัติเพียง สภาเดียวและมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี เท่านั้น ซึ่งกระบวนการถอดถอนได้ถูกนำมาใช้กับการ ถอดถอนสมาชิกแห่งสภานิติบัญญัติของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย (British Columbia)

3.5.1 เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Grounds for Recall)

ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอ กฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1995 มิได้กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนหรือข้อกล่าวหาที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ ยื่น คำร้องได้ยื่นแก่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด แต่ในการยื่นคำร้องดังกล่าว กฎหมาย

กำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องจะต้องระบุรายละเอียดว่าเหตุใดสมาชิกสภานิติบัญญัติ จึงควรที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ในคำร้องด้วย

3.5.2 ตำแหน่งที่สามารถขอยื่นถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Who Can Be Recall)

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ตกอยู่ภายในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1995 ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะยื่นคำร้องเพื่อขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้คือสมาชิกสภานิติบัญญัติ โดยจะไม่รวมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

3.5.3 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Process Remove from Position)

ก. การยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่งผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้ลงทะเบียนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง สามารถยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ให้พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งถูกกำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมาย ค.ศ. 1996 โดยผู้ยื่นคำร้องจะต้องยื่นคำร้องขอถอดถอน ไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งและในคำร้องขอดังกล่าว จะต้องระบุรายละเอียด ดังต่อไปนี้ไว้ด้วย¹⁶¹

- 1) ชื่อของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- 2) ชื่อและที่อยู่ของผู้ยื่นคำร้องขอถอดถอน

¹⁶¹ Application for recall petition

19 (1) A registered voter for an electoral district may apply under subsection (2) for the issuance of a petition for the recall of the Member of the Legislative Assembly for that electoral district.

(2) The application for the issuance of a recall petition must be made to the chief electoral officer and contain the following:

- (a) the name of the Member;
- (b) the name and residential address of the applicant;
- (c) a statement, not exceeding 200 words, setting out why, in the opinion of the applicant, the recall of the Member is warranted;
- (d) a solemn declaration of the applicant that he or she is not disqualified under this Act from making the application;
- (e) any other information that may be prescribed.

3) ถ้อยแถลงไม่เกิน 200 คำและจะต้องให้เหตุผลอันสมควรในการยื่นคำร้องขอ
ถอดถอนสมาชิกดังกล่าวออกจากตำแหน่งด้วย

4) ผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องกล่าวคาปฏิญาณตนว่าผู้ยื่นคำร้องขอไม่เป็นผู้ที่ขาด
คุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

5) รายละเอียดอื่นๆ อาจระบุไว้ก็ได้

การยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องชำระค่าธรรมเนียม
จำนวน 50 ดอลลาร์แคนาดา¹⁶² และห้ามมิให้ผู้ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งยื่นคำร้องขอ
ถอดถอนออกจากตำแหน่งในช่วง 18 เดือน นับจากวันเลือกตั้งสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติทั่วไปครั้งล่าสุด¹⁶³

ข. การออกคำร้องขอให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Request Design)

เมื่อผู้ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ดำเนินการตามมาตรา 19 เรียบร้อยแล้ว
หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะต้องแจ้งให้ผู้สนับสนุนและสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติที่ถูกกล่าวหาในคำ
ร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตลอดจนโฆษกแห่งสภาธิบดีบัญญัติทราบว่าการร้องได้รับความ
เห็นชอบแล้วและมีการออกคำร้องให้เรียบร้อยแล้วตามรูปแบบที่กำหนดภายในระยะ 7 วัน หลังจากที่
หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งได้แจ้งให้ผู้สนับสนุนและสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติที่ถูกกล่าวหาในคำร้อง
ขอให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตลอดจนโฆษกแห่งสภาธิบดีบัญญัติทราบว่าการร้องได้รับความ
เห็นชอบแล้ว¹⁶⁴

การยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องมีการลงลายมือชื่อในคำร้องภายใน
60 วัน นับแต่วันที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งออกคำร้องให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง¹⁶⁵ และ

¹⁶² (3) The application for the issuance of a recall petition must be accompanied by a processing fee of \$ 50.

¹⁶³ (4) No application for the issuance of a recall petition may be made during the 18 months following general voting day for the last election of the Member.

¹⁶⁴ 20 (1) If satisfied that the requirements of section 19 have been met, the chief electoral officer must

(a) notify the proponent, the Member in relation to whom the petition is to be issued and the Speaker that the application has been approved in principle, and

(b) Issue the petition in the form set out in the regulations within 7 days after notice is given in accordance with paragraph (a).

¹⁶⁵ (2) A recall petition must be signed within 60 days from the date on which it is issued by the chief electoral officer.

เมื่อคำร้องขอได้ผ่านความเห็นชอบในหลักการแล้ว ผู้ที่ยื่นคำร้องขอสามารถขอตรวจสอบคำร้องขอได้ ณ สำนักงานหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งในเวลาทำการปกติได้¹⁶⁶

ค. บุคคลที่สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (A Person Can Sign)¹⁶⁷

บุคคลที่สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งที่สมาชิกสภานิติบัญญัติผู้นั้นได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติครั้งล่าสุดและในวันที่ได้ลงลายมือชื่อในคำร้อง บุคคลผู้ลงลายมือชื่อดังกล่าวจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนในเขตเลือกตั้งในจังหวัดบริติช โคลัมเบียด้วย

บุคคลที่จะเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง สามารถลงลายมือชื่อในคำร้องได้เพียงหนึ่งคำร้องเท่านั้นและจะต้องระบุรายละเอียดของที่อยู่ปัจจุบันของตนในคำร้องด้วย

ค. บุคคลที่สามารถดำเนินการหาเสียงสนับสนุนในการลงลายมือชื่อได้ (A Person Can Perform Campaign Support To Sign)¹⁶⁸

¹⁶⁶ (3) Once an application has received approval in principle, it may be inspected at the office of the chief electoral officer during its regular office hours.

¹⁶⁷ 21 (1) In order to sign a recall petition, an individual

(a) must have been a registered voter for the electoral district for which the Member was elected on general voting day for the last election of the Member, and

(b) on the date he or she signs the petition, must be a registered voter for an electoral district in British Columbia.

(2) An individual may sign any one recall petition only once.

(3) An individual who signs a recall petition must also indicate his or her residential address on the petition.

¹⁶⁸ Who may canvass for signatures

22 (1) A registered voter may canvass for signatures on a recall petition if, before the date on which he or she begins canvassing,

(a) The voter has been resident in British Columbia for at least 6 months, and

(b) The voter has registered his or her name and residential address with the chief electoral officer.

(2) A person must not, directly or indirectly, accept any inducement for canvassing for signatures on a recall petition.

(3) A person must not, directly or indirectly, pay, give, lend or procure any inducement for a person who canvasses for signatures on a recall petition.

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนเลือกตั้ง อาจหาเสียงสนับสนุนในการลงลายมือชื่อได้ หากมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ก่อนวันที่จะเริ่มหาเสียงสนับสนุนในการลงลายมือชื่อ

- 1) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ไม่น้อยกว่า 6 เดือน
- 2) ได้ลงชื่อและที่อยู่ต่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งไว้แล้ว

บุคคลผู้หาเสียงสนับสนุนจะต้องไม่รับสิ่งจูงใจใดๆ ในการดำเนินการหาเสียงสนับสนุนไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมบุคคลผู้หาเสียงสนับสนุนจะต้องไม่จ่ายให้ ให้ยืมหรือจัดหาสิ่งจูงใจใดๆ ให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งใดๆ ให้ลงลายมือชื่อลงในคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ข. หลักเกณฑ์ว่าด้วยคำร้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Rules Governing The Petition To A Removal Position)¹⁶⁹

สำหรับการยื่นคำร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) ผู้ยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องส่งคำร้องคืนให้กับหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ออกคำร้องตามที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 20 และคำร้องดังกล่าว จะต้องมีส่วนลงลายมือชื่อมากกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนผู้มีสิทธิลงลายมือชื่อในคำร้องให้ถอดถอนออกตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 21

2) เพื่อให้การตรวจสอบลายมือชื่อตรงกับวัตถุประสงค์ของการลงลายมือชื่อผู้ที่ลงลายมือชื่อจะต้องระบุที่อยู่ปัจจุบันของผู้ที่ลงลายมือชื่อไว้ด้วยตลอดจนจะต้องให้มีผู้ดำเนินการหาเสียงสนับสนุนลงลายมือชื่อเป็นพยานด้วย

ง. กรอบเวลาในการชี้ขาด (Time Frame For The Determination)

เมื่อคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งถูกส่งไปยังหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งแล้วหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะต้องพิจารณาและตัดสินชี้ขาดภายในกำหนด 42 วัน ภายใต้หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ให้อำนาจไว้โดยคำร้องดังกล่าวจะต้องมีความถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 หรือไม่¹⁷⁰

¹⁶⁹ Requirements for recall petition

23 (1) A recall petition must comply with the following requirements:

(a) the petition must be submitted to the chief electoral officer within 60 days after the date on which the petition was issued under section 20;

(b) the petition must be signed by more than 40% of the total number of individuals who are entitled to sign the recall petition under section 21.

(2) To be counted for the purpose of subsection (1) (b), a signature on the petition must be accompanied by the residential address of the individual who signed and must be witnessed by the individual

who canvassed the signature.

จ. ผลของคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ครบถ้วนตามกฎหมาย (Result Of A Request For Removal From A Successful Position)¹⁷¹

หากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งพิจารณาแล้ว ชี้ขาดว่า

1) คำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23

2) ผู้หาเสียงสนับสนุนได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 7

สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติที่ถูกร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องพ้นจากตำแหน่งและตำแหน่งสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติดังกล่าวก็จะว่างลง

เมื่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งได้ชี้ขาดผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจะรายงานผลการดำเนินการให้สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติและโฆษกสภาธิบดีบัญญัติทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ฉ. การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (The Election Was A Replacement Who Was Withdrawal From The Position)¹⁷²

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติว่างลงด้วยเหตุแห่งคำร้องขอเพื่อให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง การเลือกตั้งจะถูกจัดขึ้นเพื่อหาผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Section 35 Of The Constitutional Act) โดยให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง (Application Of Election Act) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ช. ข้อห้ามมิให้จัดการเลือกตั้งหลายครั้ง (Multiple Elections) ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน¹⁷³

¹⁷⁰ Time limit for determination

When a recall petition is submitted to the chief electoral officer, he or she must determine within 42 days and in accordance with the regulations, if any, whether the petition meets the requirements of section 23.

¹⁷¹ 16 (1) If the chief electoral officer determines that

(a) The recall petition meets the requirements of section 23, and

(b) The proponent has complied with Part 7, the Member ceases to hold office and the seat of the Member becomes vacant.

(2) The chief electoral officer must report to the Member and to the Speaker of the Legislative Assembly as soon as possible after making a determination under subsection (1).

¹⁷² When a Member's office becomes vacant as the result of a recall petition, an election must be held to fill the vacancy in accordance with section 35 of the *Constitution Act*.

¹⁷³ Prohibition on multiple elections with respect to the same electoral district

Only one election for any electoral district may be held under this Act during the period between general elections.

การจัดการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดๆ ก็ตาม อาจจัดการเลือกตั้งขึ้นได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จัดการเลือกตั้งในช่วงเวลาระหว่างการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดา

ซ. การนำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมาบังคับใช้ (The Law On The Election Came Into Force)¹⁷⁴ ให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งมาบังคับใช้กับพระราชบัญญัตินี้ โดยอนุโลม

ฉ. การให้เงินทุนสนับสนุน (The Fund Supports)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ค.ศ. 1995 ได้กำหนดให้มีบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนด้านการเงินและการณรงค์เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนอยู่หลายมาตรา ซึ่งบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการใช้จ่ายเงิน หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการใช้จ่ายเงิน นิยามของการบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินการในการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการใช้จ่ายเงินบริจาค ที่ได้รับมา ข้อจำกัดต่างๆ ในการใช้จ่ายเงิน การบันทึกรายการต่างๆ และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง หากเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการเสนอกฎหมายโดยประชาชนฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆ ทางการเงินอาจส่งผลให้การยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งเกิดความล้มเหลวได้หรืออาจส่งผลให้ได้โทษหนักขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด

จ. การบริจาคเงิน (Donations)

การบริจาคเงินในการถอดถอนออกจากตำแหน่งประกอบไปด้วยเงินหรือมูลค่าของทรัพย์สิน (สินค้าต่างๆ) หรือบริการที่ได้รับล่วงหน้าโดยไม่มีค่าตอบแทน ไม่ว่าจะเป็นการได้รับมาล่วงหน้า เงินฝาก ส่วนลดหรือการกระทำอื่นใดต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถอดถอน การบริจาคเงินในการถอดถอนยังหมายความรวมถึงการให้บริการใดๆ หรือทรัพย์สินใดๆ แก่สมาชิกหรือผู้ริเริ่ม หากการบริจาคมานั้นเกิดขึ้นหลังจากการยื่นคำร้องขอถอดถอนสิ้นสุดลงหรือก่อนวันเริ่มต้น

หากมูลค่าของทรัพย์สินหรือบริการที่ได้รับมาจากการบริจาค มีราคาน้อยกว่าราคาตามท้องตลาด ส่วนต่างที่เกิดขึ้นดังกล่าวถือเป็นเงินบริจาค

¹⁷⁴ Application of Election Act

28 The Election Act applies to an election under this Act.

27 Only one election for any electoral district may be held under this Act during the period between general elections.

หากผู้ริเริ่มหรือสมาชิกเป็นผู้บริจาคเงินให้ถือว่าเงินนั้นเป็นเงินบริจาคด้วย แต่มิให้ถือว่าสินค้าหรือบริการที่ผู้ริเริ่มหรือสมาชิกได้ให้นั้น เป็นเงินบริจาค

องค์กรการกุศลต่างๆ จะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาคองค์กรการกุศลตลอดจนองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือผู้ยากไร้และส่งเสริมการศึกษา ศาสนา สุขภาวะ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การบริจาคเงินจะต้องถูกบันทึกและรายงานอย่างเป็นทางการ เมื่อใดก็ตามที่ได้รับเงินบริจาค การรับเงินบริจาคอาจได้รับเงินเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือนก็ได้และสามารถจัดให้เข้าไปดูรายละเอียดได้

สำหรับการบริจาคเงินตั้งแต่ 100 เหรียญขึ้นไป สามารถกระทำได้โดยการใช้เช็คบัตรเครดิต และจะต้องแจ้งชื่อผู้บริจาคโดยละเอียด ตลอดจน ต้องลงลายมือชื่อโดยชัดแจ้งสำหรับการบริจาคเงินสดเกินกว่า 100 เหรียญขึ้นไป ไม่สามารถกระทำได้

ฎ. รายงานการใช้จ่ายเงิน (The Report Spending Money)

การจัดทำ รายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องจัดทำ ขึ้น โดยตัวแทนของผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด

ทั้งนี้ รายงานการใช้จ่ายเงินจะต้องยื่นต่อหัวหน้าสำนักงานการเลือกตั้ง ภายใน 28 วัน นับจากวันที่สิ้นสุดการยื่นคำร้องขอ

3.5.4 บทสรุป จากการนำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Conclusion Removal Incumbent Political Position) มาใช้ในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย¹⁷⁵

นับตั้งแต่มีการใช้นา พระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนและการเสนอชื่อกฎหมาย (Recall And Initiative Act) มาใช้บังคับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ได้มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ออกจากตำแหน่งจำนวน 20 ครั้ง

หลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็ยังไม่มีกรร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง จนกระทั่งเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1996 ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติขึ้นภายในจังหวัดบริติช โคลัมเบียและกฎหมายการเลือกตั้ง ก็ได้กำหนดข้อห้ามมิให้ประชาชนยื่นคำร้องขอถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่งภายในระยะเวลา 18 เดือน

¹⁷⁵ From *Report of the Chief Electoral Officer on Recall process in British Columbia* (p. 6), by British Columbia, 2003, Chief Election Officer, November 2003.

27 Only one election for any electoral district may be held under this Act during the period between general elections

28 The Election Act applies to an election under this Act.

หลังจากวันที่ได้มีการจัดเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประชาชน จึงไม่อาจยื่นคำร้องขอถอดถอนในห้วงเวลาดังกล่าวได้ จนถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 การยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง จึงได้เริ่มต้นขึ้นในวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1997 ที่เมืองปรินซ์ จอร์จ นอร์ท (Prince George North) และเมืองสกิน่า (Skeena)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 มีคำร้องที่ได้รับการอนุมัติจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งจำนวน 24 คำร้องในจำนวนนี้ มี 23 คำร้อง ไม่ประสบความสำเร็จกับการถอดถอนได้แม้แต่รายเดียว(รายละเอียดปรากฏตารางสรุปผลการถอดถอนท้ายเล่ม) เนื่องมาจากจำนวนลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ครบตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ส่วนอีก 1 คำร้อง ก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะถูกถอดถอนได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนระหว่างที่มีการตรวจสอบคำร้องจากหัวหน้าเจ้าหน้าที่การเลือกตั้งคือกรณีนายพอล ไรส์มา (Paul Reitsma) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งปาร์ควิลล์ – คิวลิคัม (Parksville-Qualicum) โดยเขาได้รับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1996 แทนนายลีโอนาร์ด คร็อก (Leonard Krog) ซึ่งในช่วงต้นปี ค.ศ. 1998 เขาถูกกล่าวหาว่า เป็นอยู่เบื้องหลังการเขียนหนังสือพิมพ์โจมตีนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามจนในที่สุดได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพบว่าเขาเป็นผู้ที่กระทำการดังกล่าวขึ้นจริง ดังนั้น ต่อมาจึงได้มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนนายพอล ไรส์มา (Paul Reitsma) ออกจากตำแหน่ง โดยการนำ ของนายมาร์ค โรบินสัน (Mark Allan Robinson) ซึ่งในที่สุดแล้วเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1998 เขาก็ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเขาเห็นว่าประชาชนจำนวนมากลงลายมือชื่อสนับสนุนให้มีการถอดถอนเขาออกจากตำแหน่ง

จากที่ได้ศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ประเทศแคนาดาไปแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการนำกระบวนการถอดถอนมาใช้กับระบบการเมืองการปกครองของประเทศแคนาดา นับว่าเป็นพัฒนาการของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การถอดถอนดังกล่าวจะส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตระหนักถึงสิทธิของประชาชนในการเข้าไปควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทน แม้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนจะถูกนำมาใช้เฉพาะในจังหวัดบริติช โคลัมเบีย เพียงแห่งเดียวก็ตามแต่ก็นับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีต่อการที่นำกระบวนการดังกล่าวไปปรับใช้กับเขตการปกครองอื่นๆ ของประเทศแคนาดา เฉกเช่นการนำกระบวนการถอดถอนมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแม้แรกเริ่มจะมีเพียงบางมลรัฐเท่านั้น ที่นำกระบวนการถอดถอนดังกล่าว ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อใช้บังคับในมลรัฐของตนเอง แต่ต่อมายุคหลังหลายมลรัฐก็ได้ นำแนวคิดการถอดถอนดังกล่าวมาใช้จนปัจจุบันมีการนำกระบวนการถอดถอนนี้ มาใช้กันอย่างแพร่หลายในมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาจากกระบวนการถอดถอนที่เกิดขึ้นในจังหวัด บริติช โคลัมเบีย จะพบว่าแม้

จะมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนเกิดขึ้นหลายครั้งก็ตาม แต่โดยส่วนใหญ่กลับประสบกับความล้มเหลว ไม่สามารถที่จะรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนได้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากจะทำให้กระบวนการรวบรวมลายมือชื่อสำเร็จลุล่วง จะส่งผลให้สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้จริง ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จะต้องศึกษาถึงปัญหาอันเป็นที่มาของการรวบรวมลายมือชื่อที่ไม่ครบถ้วนว่าเกิดจากปัญหาใด แล้วพยายามหาช่องทางหรือกลไกอื่นๆ เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ได้จำนวนลายมือชื่อขั้นต่ำในจำนวนเพียงพอที่จะสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ อาจกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนในการจูงใจให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการลงลายมือชื่อได้สะดวกขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้าร่วมในการลงลายมือชื่อเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง แม้ว่ากระบวนการถอดถอนของจังหวัดบริติช โคลัมเบีย ในขั้นตอนสุดท้ายจะมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะชี้ขาดความเป็นผู้แทนของสมาชิกสภานิติบัญญัติก็ตาม แต่การที่ประชาชนได้ร่วมกันลงลายมือชื่อในคำร้องขอถือได้ว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ถอดถอนด้วยแล้ว

3.6 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสาธารณรัฐเวเนซุเอลา

สาธารณรัฐเวเนซุเอลา เป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มละตินอเมริกา ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในประเทศของตน โดยการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐโดยประชาชน (Recall) ซึ่งแต่ละประเทศที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนดังกล่าว จะกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่แตกต่างกัน แล้วแต่สภาพการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ซึ่งในบางประเทศอาจให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นควบคู่กันไป เช่นประเทศเอกวาดอร์และเวเนซุเอลา แต่ในบางประเทศก็อาจให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นแต่กลับไม่ให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติแต่อย่างใดเช่นประเทศอาร์เจนตินา โคลอมเบีย คิวบา เปรู และกัลเตมาลา เป็นต้น

สำหรับสิทธิการถอดถอนผู้บริหารระดับท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง จะพบได้ในรัฐธรรมนูญของประเทศโคลัมเบีย คอสตาริกา ปานามา เปรู เวเนซุเอลาและเอกวาดอร์ ตัวอย่าง เช่นรัฐธรรมนูญของประเทศเปรู มาตรา 3170 ได้รับรองสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการ

เลือกตั้งโดยประชาชนนอกจากตำแหน่งได้และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มาตรา 70¹⁷⁶ รับรองสิทธิของประชาชนสามารถใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งเอาไว้เช่นกัน สำหรับประเทศเอกวาดอร์ได้กำหนดว่าประชาชนในจังหวัด ร้อยละ 30 มีสิทธิยื่นคำร้องให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยประชาชนได้แต่เป็นสิทธิการถอดถอนรองผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดเท่านั้น

เวเนซุเอลาเป็นสหพันธรัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขในการปกครองประเทศประกอบด้วย 23 รัฐ แคปิตัล ดิสทริกต์ (Capital District) ซึ่งมีกรุงการากัส และเฟเดอรัลดีเพนเดนซี (Federal Dependency) ซึ่งประกอบด้วยหมู่เกาะนอกชายฝั่งเวเนซุเอลา สาธารณรัฐเวเนซุเอลาอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนทั้งหมดของกายอานาเอสกีวบา ที่อยู่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำ เอสกีวโบ ซึ่งผืนดิน 159,500 ตารางกิโลเมตรนี้ ถูกตั้งฉายาว่ากายอานาเอสกีวบาหรือ “เขตที่ถูกเรียกร้องคืน” สาธารณรัฐเวเนซุเอลาตั้งอยู่บนฝั่งทะเลตอนเหนือของทวีปอเมริกาใต้จดทะเลแคริบเบียน มีประชากรราว 27 ล้านคน เดิมเคยเป็นเมืองขึ้นของประเทศสเปนมาก่อนและได้รับเอกราชในปี ค.ศ.1811 หลังจากได้รับเอกราชและสาธารณรัฐเวเนซุเอลาผ่านระบบการปกครองมาหลายแบบตั้งแต่เผด็จการพลเรือนเผด็จการทหารและประชาธิปไตย โดยในปี ค.ศ.1945 หลังจากโค่นล้มเผด็จการผู้ครองประเทศลงก็มีการตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ซึ่งพยายามทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ.1947 สาธารณรัฐเวเนซุเอลาเป็นประชาธิปไตยอยู่ได้ไม่กี่ปีก็เกิดการปฏิวัติขึ้นอีกในปี ค.ศ.1953 จากนั้นในปี เดียวกันเวเนซุเอลาก็ได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่สถานการณ์การเมืองหลังจากนั้นมีความผันผวนและเกิดปัญหาในประเทศหลายๆ ด้านทั้งปัญหาการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปี ค.ศ. 1992 มีความพยายามที่จะปฏิวัติถึง 2 ครั้งแต่ก็ไม่สำเร็จอย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.1998 ภายหลังจากเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและการเลือกตั้งประธานาธิบดีพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายได้ขอให้นายฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) ซึ่งเขาเคยพยายามทำรัฐประหารมาก่อนในสมัยที่ยังเป็นนายทหาร แต่การรัฐประหาร ที่ล้มเหลวนี้ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากองค์กร

¹⁷⁶ Article 70: Participation and involvement of people in the exercise of their sovereignty in political affairs can be manifested by: voting to fill public offices, referendum, consultation of public opinion, mandate revocation, legislative, constitutional and constituent initiative, open forums and meetings of citizens* whose decisions shall be binding among others; and in social and economic affairs: citizen service organs, selfmanagement, co-management, cooperatives in all forms, including those of a financial nature, savings funds, community enterprises, and other forms of association guided by the values of mutual cooperation and solidarity. The law shall establish conditions for the effective, functioning of the means of participation provided for under the present article. Section Two: Popular Referendum.

ฝ่ายซ้ายที่สนับสนุนนายซาเวซฯ ไม่มีพลังเพียงพอ ทั้งนี้เพราะองค์กรเหล่านี้ละเลยแรงงานนอกระบบไม่เคยเข้าไปจัดตั้งประชาชนกลุ่มนี้ ทั้งๆ ที่พวกเขาเป็น ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ นายซาเวซฯ รัฐบาลรับรู้อะไรครั้งนั้นเป็นอย่างดี เมื่อหันมาเป็นนักการเมืองและชนะการเลือกตั้ง นายซาเวซฯ จึงสร้างความสมานฉันท์กับแรงงานนอกระบบในสัปดาห์แรกของการจัดตั้งองค์กรของแรงงานนอกระบบในเวเนซุเอลาเกิดขึ้นทั้งสองทิศทาง มีการจัดตั้งองค์กรละแวกบ้านบ้างแล้วตั้งแต่ก่อนยุค นายซาเวซฯ และเมื่อนายซาเวซฯ ขึ้นครองตำแหน่ง สิ่งที่เขาส่งเสริมมากที่สุดคือการจัดตั้งองค์กรของประชาชนระดับรากหญ้าในที่สุดนายซาเวซฯ ซึ่งชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วยคะแนนเสียง 56% และได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้วก็ได้ทำการปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา เขาจัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ผลการประชามติทำให้มีก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาในจำนวนสมาชิก 131 คน ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญกลุ่ม Polo Patriótico ซึ่งเป็นการรวมตัวกันขององค์กรจำนวนมากที่สนับสนุนรัฐบาลซาเวซฯ ชนะการเลือกตั้งเกือบทั้งหมด

โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้เวลาในการจัดทำประมาณ 3 เดือน และประชาชนก็ได้ออกเสียงประชามติรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อ 15 ธันวาคม 1998 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ค.ศ.1998) มีความยาวถึง 350 มาตรา (ไม่รวมบทเฉพาะกาลอีก 18 มาตรา) เป็นรัฐธรรมนูญที่แม้จะให้อำนาจประธานาธิบดีอย่างมากก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าเดิม โดยแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาและควบคุมอำนาจทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการก้าวให้พ้นระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนและระบบการเมืองแบบสองพรรคใหญ่ ซึ่งทำให้การเลือกตั้งไร้ความหมายและประชาชน ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางด้านนโยบายของประเทศหลักการใหญ่ของรัฐธรรมนูญจึงเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) การลงประชามติและการระดมพลังประชาชนส่งเสริมการจัดตั้งและการมีส่วนร่วมขององค์กรรากหญ้าโดยให้ประชาชนจัดตั้งกันเอง ให้อำนาจประชาชนเข้ามามีบทบาทด้านการเสนอกฎหมายไม่ได้มองว่าประชาชนเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองแต่เป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการสร้างสรรค์ประเทศ

3.6.1 ผลแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ในมาตรา 72 ได้ระบุถึงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ประชาชนสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งได้คือเจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น หากมีที่มาจากเลือกตั้งโดยประชาชนแล้ว ย่อมตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ทั้งสิ้น โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา หมวดที่ 4 ว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและการจัดทำประชามติ (Political Rights And Public Referenda) ส่วนที่ 1 ว่าด้วยสิทธิทางการเมือง (Political Rights) ในมาตรา 72 ที่กำหนดไว้ว่า “เจ้าหน้าที่รัฐทุกตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้”¹⁷⁷ นับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวเวเนซุเอลาอย่างเต็มที่ในการที่จะใช้สิทธิทางการเมืองการปกครองเพื่อถอดถอนที่มาจาก การเลือกตั้ง ทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารเช่นประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี เป็นต้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว ยังครอบคลุมไปถึงตำแหน่งผู้พิพากษาอีกด้วย การถอดถอนยังรวมไปถึงการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน การให้สิทธิทางการเมืองการปกครองในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว นับได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลากว่าใคร ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐเวเนซุเอลา เป็นเพียงไม่กี่ประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน ในตำแหน่งที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งประธานาธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงอื่นๆ ได้โดยตรง ซึ่งต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่แม้จะมีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในหลายมตรฐ์ก็ตาม แต่ก็มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสหพันธรัฐได้ เจกเช่นสาธารณรัฐเวเนซุเอลา

อนึ่งหากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 แล้วจะพบว่าแม้จะกำหนดสิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงออกจากตำแหน่งแล้วก็ตาม แต่ก็เพียงการให้สิทธิในขั้นตอนการริเริ่มกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เท่านั้น แต่ในการชี้ขาดว่าจะถอดถอนหรือไม่ ก็ยังเป็นหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองในการลงมติถอดถอน จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน (Recall) อย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้สิทธิประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในระดับท้องถิ่นได้ด้วยก็ตาม แต่ก็ยังไม่ขยายสิทธิของประชาชนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงได้

3) ผลแห่งการลงประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Result of The Recall Referendum)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับผลแห่งการลงประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

¹⁷⁷ Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Article 72.

ประการแรก การจะถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนคนใดคนหนึ่ง ออกจากตำแหน่งได้นั้น คะแนนเสียงที่จะต้องใช้เพื่อลงประชามติถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐให้ออกจาก ตำแหน่งจะต้องใช้คะแนนเสียงเท่ากับหรือมากกว่าคะแนนเสียงที่เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาเคยได้รับ จากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง

ประการที่สอง หากคะแนนเสียงที่ได้รับนั้น เท่ากับหรือมากกว่าคะแนนเสียงที่เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ที่ถูกกล่าวหาเคยได้รับจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง จะต้องพิจารณาต่อไปว่า สัดส่วนของผู้สิทธิออกเสียงลงคะแนนด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อเห็นชอบให้มีการถอดถอน เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นออกจากตำแหน่งในครั้งนั้น เป็นคะแนนเสียงที่มีจำนวนมากถึงร้อยละ 25 ของจำนวน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดหรือไม่ หากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนทั้งหมดของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดที่มีการลงทะเบียนและออกเสียงในการลงประชามติ ถอดถอนนั้น ก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและต้องให้มีการดำเนินการ โดย ทันที (Immediate Action) เพื่อหาบุคคลเข้ารับตำแหน่งที่ว่างลง

สำหรับผลแห่งการลงประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่งจะถูกกำหนดไว้ในมาตรา 233¹⁷⁸ แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเวเนซุเอลา โดยระบุว่าหากมีการลงประชามติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองโดยประชาชน (Recall by Popular Vote) ถ้าประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งในช่วง 4 ปีแรก ของวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term of Office) ให้จัดการเลือกตั้งเป็นการ ทั่วไป (Universal Vote) และลงคะแนนเสียงโดยตรง (Direct Ballot) ภายใน 30 วัน แต่ถ้าประธานาธิบดี พ้นจากตำแหน่งก่อนช่วง 4 ปีแรกของวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Term Of

¹⁷⁸ Article 233: ... recall by popular vote.

When an elected President becomes permanently unavailable to serve prior to his inauguration, a new election by universal suffrage and direct ballot shall be held within 30 consecutive days. Pending election and inauguration of the new President, the President of the National Assembly shall take charge of the Presidency of the Republic.

When the President of the Republic becomes permanently unavailable to serve during the first four years of this constitutional term of office, a new election by universal suffrage and direct ballot shall be held within 30 consecutive days. Pending election and inauguration of the new President, the Executive Vice-President shall take charge of the Presidency of the Republic.

In the cases describes above, the new President shall complete the current constitutional term of office. If the President becomes permanently unavailable to serve during the last two years of his constitutional term of office, the Executive Vice-President shall take over the Presidency of the Republic until such term is completed.

Office) ให้จัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป (Universal Vote) และลงคะแนนเสียงโดยตรง (Direct Ballot) ภายใน 30 วัน ทั้งนี้ ระหว่างที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลง ให้รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหาร (Executive Vice President) รักษาการแทน (Take Charge Of) ประธานาธิบดีไปชั่วคราวก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีคนใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ทั้งนี้ ประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่จะดำรงตำแหน่งจนครบวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ของประธานาธิบดีคนก่อนที่พ้นจากตำแหน่งไป และหากประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งในช่วง 2 ปี สุดท้ายของวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ รองประธานาธิบดีฝ่ายบริหารจะเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทน (Take Over) ไปจนกว่าวาระการดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง

อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการถอดถอนไว้ค่อนข้างรัดกุมและยากต่อการถอดถอนมากพอสมควร

3.6.2 ตำแหน่งที่สามารถยื่นถอดถอนได้

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนของสาธารณรัฐเวเนซุเอลา กรณีศึกษา การถอดถอนนายฮูโก ชาเวซ (Hugo Chávez) อดีตประธานาธิบดีผู้ล่วงลับและเป็นผู้ให้กำเนิดบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐเวเนซุเอลาค้นสำคัญ

การจัดทำประชามติเพื่อถอดถอนนายฮูโก ชาเวซ ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ.2004 หลังจากที่ฝ่ายค้านประสบความสำเร็จในการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนเพื่อขอให้มีการจัดทำประชามติเพื่อถอดถอนนายชาเวซฯ ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลากำหนดไว้ ซึ่งฝ่ายค้านได้ทำการรวบรวมลายมือชื่อประชาชนไว้ตั้งแต่ต้นปี ที่นายชาเวซฯ เข้ามารับตำแหน่งประธานาธิบดีในสมัยที่ 2 ซึ่งในการรวบรวมลายมือชื่อครั้งแรกเพื่อถอดถอนนายชาเวซฯ ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาจึงได้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ได้มีการรวบรวมลายมือชื่ออีกครั้งและส่งลายมือชื่อจำนวน 3.4 ล้านลายมือชื่อ แต่จากการตรวจสอบแล้วพบว่า มีจำนวนลายมือชื่อที่ถูกต้องเพียง 1.9 ล้านลายมือชื่อเท่านั้น ส่งผลให้การยื่นคำร้องประสบความสำเร็จล้มเหลวอีกครั้ง กระบวนการถอดถอนถูกขัดขวางจากหลายๆ ฝ่าย แต่สุดท้ายแล้ว การลงประชามติก็ได้ถูกจัดขึ้นและมีการประกาศผลการลงประชามติภายหลังที่มีการนับคะแนนไปได้ร้อยละ 94 ในวันที่ 16 สิงหาคม ค.ศ. 2004 โดยมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนนายชาเวซฯ จำนวน 4,991,483 คน คิดเป็นร้อยละ 58 และมีผู้ที่เห็นด้วยกับการถอดถอนนายชาเวซฯ จำนวน 3,576,517 คน คิดเห็นร้อยละ 42 ส่งผลให้นายชาเวซฯ อยู่ในตำแหน่งต่อไป แต่มีการตั้งข้อสังเกตจากการลงประชามติในครั้งนี้ว่าอาจมีการทุจริตเกิดขึ้นในการลงประชามติด้วย

แม้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลาก็ตาม แต่การลงประชามติเพื่อถอดถอนนายชาวเวซุ กลับปรากฏว่าเกิดปัญหาขึ้นกับกระบวนการถอดถอนเนื่องมาจากการแทรกแซงขององค์กรต่างๆ ที่เป็นเครื่องมือของประธานาธิบดี เพื่อให้กระบวนการถอดถอนประสบกับความล้มเหลว แต่แม้จะมีการขัดขวางหรือแทรกแซงขึ้นก็ตาม ประชาชนก็มีความพยายามที่จะใช้สิทธิอันพึงมีตามรัฐธรรมนูญที่ได้เปิดโอกาสในการเข้าไปควบคุมการปฏิบัติของผู้แทนที่ตนได้เลือกมาทำให้มีการจัดการลงประชามติในที่สุด

3.6.3 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชนในสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ถูกนำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) ซึ่งถูกร่างขึ้นมา โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ(National Constituent Assembly) เมื่อปี ค.ศ. 1999 โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.6.3.1 การยื่นคำร้อง (The Petition)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา มาตรา 70¹⁷⁹ บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในด้านต่างๆ หลายประการ เช่นการเลือกตั้ง การจัดทำประชามติ การรับฟังสาธารณะการเพิกถอนอำนาจที่ได้มอบหมายให้แก่ผู้แทน การออกกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแสดงความคิดเห็นในทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้มีส่วนร่วมในกิจการอื่นๆ การร่วมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์ในทุกรูปแบบ รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการในทางการเงิน กองทุนเงินฝากวิสาหกิจ ชุมชนเพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจและให้กฎหมายที่ออกมามีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความร่วมมือของประชาชนเป็นสำคัญ

¹⁷⁹ Article 70: Participation and involvement of people in the exercise of their sovereignty in political affairs can be manifested by: voting to fill public offices, referendum, consultation of public opinion, mandate revocation, legislative, constitutional and constituent initiative, open forums and meetings of citizens whose decisions shall be binding among others; and in social and economic affairs: citizen service organs, selfmanagement, co-management, cooperatives in all forms, including those of a financial nature, savings funds, community enterprises, and other forms of association guided by the values of mutual cooperation and solidarity. The law shall establish conditions for the effective, functioning of the means of participation provided for under the present article.

ด้วยเหตุผลดังกล่าวบทบัญญัติมาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ในทุกๆ มติสำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Recall) ในส่วนของกระบวนการยื่นคำร้อง(The Petition) นั้น ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา ในมาตรา 72 วรรคแรก¹⁸⁰ โดยกำหนดไว้ว่า” ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อยร้อยละ 20 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงทะเบียนในเขตการเลือกตั้ง (Affected Constituency)สามารถยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง (Officials Mandate) ได้”

ทั้งนี้ การยื่นคำร้องขอถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐออกจากตำแหน่งจะสามารถกระทำได้ ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา ได้ดำรงตำแหน่งไปแล้ว เป็นระยะเวลาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง (One-Half of The Term of Office) หากเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะยื่นคำร้องขอเพื่อลงประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เป็นการรับรองสิทธิของการเป็นผู้แทน ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการยื่นคำร้องดังกล่าวไว้ ก็เพื่อในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่หลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แทนได้รับการเลือกตั้งมีเวลาที่จะแสดงความรู้ความสามารถเพื่อพิสูจน์ตนเองให้ประชาชนได้เห็นด้วย

3.6.3.2 การรวบรวมลายมือชื่อ (Collecting Signatures)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรวบรวมลายมือชื่อถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเวเนซุเอลา โดยกำหนดหลักเกณฑ์การรวบรวมลายมือชื่อของประชาชนว่าจะต้องมีจำนวนลายมือชื่อถึงร้อยละ 20 ของประชาชนผู้เข้าชื่อและผู้ที่จะเข้าชื่อจะต้องเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว จึงจะสามารถลงลายมือชื่อได้ หากจำนวนลายมือชื่อครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง หากลายมือชื่อที่ได้รับมีความครบถ้วนและสมบูรณ์แล้ว จะเข้าสู่กระบวนการในการจัดให้มีการลงประชามติถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

¹⁸⁰ Article 72: All magistrates and other offices filled by popular vote are subject to revocation. Once half of the term of office to which an official has been elected has elapsed, a number of voters constituting at least 20% of the voters registered in the pertinent circumscription may extend a petition for the calling of a referendum to revoke such official's mandate.

บทที่ 4

ระบบกลไกและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

ระบบกลไกและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และความเป็นมาของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย อีกทั้งยังรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 และการพิจารณาในอดีตเกี่ยวกับการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา

ระบบกลไกและการถอดถอน (Impeachment) เป็นกระบวนการ ซึ่งใช้เพื่อควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทางกฎหมายแล้วกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งจะกระทำได้เมื่อมีการกล่าวหา โดยผู้ที่กล่าวหาคือองค์กรที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติ

4.1 ระบบและกระบวนการถอดถอนในทางการเมืองของประเทศไทย

ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ในประเทศไทยได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2540 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303-307 การถอดถอนจากตำแหน่งนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบทรัพย์สินหรือการลงโทษทางอาญา มีความเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม โดยระบบการตรวจสอบใหม่ที่สร้างขึ้นนี้เป็นทั้งการผสมผสานของเดิม

จากเหตุการณ์ที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางการเมืองมาโดยตลอดหากย้อนกลับไปพิจารณาจากรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้เลยว่าเหตุใดรัฐประหารที่นำมาใช้เป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหารเป็นผลสืบเนื่องที่เกิดจากปัญหาการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมิชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถึงได้พยายามวางรากฐานกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินมักจะใช้อำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมากกว่าการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายอื่น ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจไม่ได้ให้อำนาจโดยอยู่เหนืออำนาจหนึ่งเป็นการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจในการ

ดำเนินการของบริหารเช่นกัน ตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจการตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนกระทำของฝ่ายบริหารและการต่อตอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

โดยก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้านี้นี้ ต่างได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการควบคุมสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเอง โดยการลงมติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดผู้หนึ่งพ้นไปจากตำแหน่งหรือการลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2535 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมกันเองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 38 ว่า “ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำโดยมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและในกรณีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรปีนย้ายผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้”

4.1.1 ระบบและกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มีแนวคิดพื้นฐานของการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งนำแนวคิดเรื่องกระบวนการต่อตอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Investment) จากต่างประเทศมาปรับใช้โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐควรแยกการตรวจสอบทางการเมืองออกจากตรวจสอบตามกฎหมายกล่าวคือแต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีเพียงทางเดียว คือ อภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นตรวจสอบทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาลประสบกับปัญหา โดยตลอด ซึ่งพบปัญหา 2 ประการนั้น คือ ประการแรกพยายามให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจในทางการเมือง ซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานที่แน่ชัดกลายเป็น ต้องพิสูจน์หลักฐานที่แน่ชัดการสภาซึ่งการกระทำดังกล่าวกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลยเป็นเหตุให้ผู้ที่ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารงานต่อไปยังคงห้ามความไม่มีแรงงาน จึงทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ประการที่สองในการไม่ไว้วางใจบูรพาตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริตแต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจ โดยไม่มีการพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่างเป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ถึงพยายามแยกการทดสอบทางการเมืองและการตรวจสอบทางกฎหมาย ดังนี้

1) บุคคลที่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

กลุ่มบุคคลที่เป็นตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และรองอัยการสูงสุด

กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุดตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้

2) สาเหตุการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กำหนดตำแหน่งที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วยังกำหนดฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ดังนี้ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อทุจริตต่อหน้าที่ ส่อกระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อกระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

3) ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอน

ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สอง ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

ประการที่สาม สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งด้วยตนเองได้

โดยต้องเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติ¹⁸¹ ซึ่งคำร้องขอดังกล่าวนั้น ต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจนด้วย

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วให้ดำเนินการตรวจสอบพิจารณาว่าคำร้องขอดังกล่าวถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้อง

¹⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307

และครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป แต่ถ้ำกรณีเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป¹⁸²

วิธีการเข้าชื่อร้องขอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดไว้ ในการดำเนินการต้องมีผู้ที่ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกิน 100 คน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน โดยผู้ที่ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อร้องขอต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ผู้ที่ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาเป็นลำดับแรกและคำร้องขอดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ ระบุ ชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวบัตรประชาชนหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอให้ชัดเจนทุกครั้งพร้อมทั้งคำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจนด้วย

การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องเสนอไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) โดยคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาว่าคำร้องขอนั้นมีมูลหรือไม่และให้ส่งผลการไต่สวนพร้อมคำร้องขอไปยังประธานวุฒิสภาภายใน 180 วันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

4) กระบวนการพิจารณา

กำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและตัดสินสามารถแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ ดังนี้ เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องขอและดำเนินการตรวจสอบคำร้องขอแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็วต่อไป อนึ่ง “การไต่สวนข้อเท็จจริง” ของคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) เป็นกระบวนการสอบหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อวินิจฉัยว่าคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวนั้นมีมูลความผิดตามที่ถูกล่ามหรือไม่มี

เมื่อคณะกรรมการ(ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วให้ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาโดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุเหตุผลให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใดการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) แยกได้เป็น 3 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด

¹⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305

กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรณีที่สอง ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นและให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

กรณีที่สาม ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับสำนวนรายงานจากคณะกรรมการ (ป.ป.ช) ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลแล้วให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว โดยเร็วในกรณีที่คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุมให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลให้มีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาอันเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

5) องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสิน

องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสินกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้¹⁸³ และวิธีการออกเสียงลงคะแนนสมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้ใดให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผลของการลงมติผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี¹⁸⁴ เช่นนี้ มติของวุฒิสภาดังกล่าวนี้ให้เป็นที่สุด (กล่าวคือจะอุทธรณ์ไม่ได้) และจะมีการร้องขอให้ขับบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

¹⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

¹⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307

จึงเห็นได้ว่า การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกดำรงตำแหน่งรวมถึงมีอำนาจในการสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งไว้นั้นเพราะต้องการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการมีวุฒิสภาซึ่งแต่เดิมนั้นวุฒิสภาเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นเพียง “สภาที่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎรคอยกลั่นกรองงานที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นให้ทำหน้าที่เป็น “สภาเติมเต็มหรือสภาพลเมือง” โดยการเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบให้กับวุฒิสภาเพิ่มขึ้น

ในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก พุทธศักราช 2540 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการต่อต้านบุคคลออกจากตำแหน่งยังไม่อาจดำเนินการให้เกิดประสิทธิผลได้อย่างแท้จริงเกิดปัญหาในระดับองค์กรระบบตรวจสอบในด้านความเป็นอิสระขององค์กรการใช้อำนาจรัฐที่สังคมเคลือบแคลงสงสัยว่าตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายนักการเมืองและในส่วนองประชาชนเองก็ไม่อาจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้

ระบบการพิจารณาได้สวนถอดถอนของไทยนั้นจะแยกองค์กรผู้พิจารณาได้สวนออกจากองค์กรผู้ตัดสิน ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ได้สวนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้น ได้แก่ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ในการได้สวนข้อเท็จจริงนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องได้สวนและทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่เพียงใด ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินความผิดนั้นคือวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินความผิดแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ออกจากตำแหน่ง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น เพื่อใช้ควบคุม การใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการถอดถอนได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีดังต่อไปนี้

ตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด

สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนจะต้องมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 303) ส่วนบุคคลที่มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง มีดังนี้

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
- 2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้
- 3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนเสร็จแล้ว ต้องส่งรายงานให้วุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติเป็นประการใด และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจัดส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและสั่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานแล้วจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญวุฒิสภาจะประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนต้องกระทำโดยวิธีลับผลของการที่บุคคลนั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่

วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี มติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำได้ทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำให้กระบวนการตรวจสอบการทุจริตทั้งกระบวนการไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหากวุฒิสภาถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร ก็หมายความว่า บุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องเป็นบุคคลที่ฝ่ายบริหารกำหนด เมื่อบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นบุคคลของฝ่ายบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตย่อมไม่สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน ซึ่งมีคดีจำนวนไม่น้อยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้ว่าไม่มีมูลทำให้เรื่องนั้นๆ ต้องตกไป

1) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในอดีตระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์จึงทำให้การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือมีปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมอย่างมาก อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังใช้กระบวนการเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ทั้งๆ ที่อำนาจและอิทธิพลแตกต่างกัน จึงทำให้ไม่อาจตรวจสอบได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติให้มีกระบวนการพิเศษใช้กับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในอดีตรูปแบบทางการเมืองการปกครองของไทยที่เก่าแก่และยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ก็คือ การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่พ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว สำหรับในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสมัยนั้นกลับปรากฏว่ามีสิทธิและเสรีภาพกว้างขวางกว่าในปัจจุบันมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการค้าด้านทรัพย์สินสิทธิในการรับมรดก และสิทธิที่สำคัญของราษฎรที่มีมาช้านานตั้งแต่สมัยสุโขทัยคือ สิทธิในการร้องทุกข์ซึ่งถือเป็นประเพณีที่ราษฎรผู้ได้รับความทุกข์ยากมีสิทธิที่จะทำฎีการ้องทุกข์มาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อขอพระบรมเมตตาอนุภาพและพระบารมีช่วยขจัดปัดเป่าความทุกข์ยาก ซึ่งประเพณีดังกล่าวยังมีมาถึงปัจจุบัน

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พระมหากษัตริย์ทรงถูกจำกัดพระราชอำนาจโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสังคมมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ทั้งในแง่ดินแดน ประชากร ระบบเศรษฐกิจ ทำให้ความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงกับราษฎรมีความห่างเหินกันมากขึ้น อีกทั้งความซับซ้อนในวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีเพิ่มมากขึ้นตามภารกิจของรัฐที่มีมากขึ้น ในส่วนของการแก้ไขความทุกข์เดือดร้อนของประชาชนนั้น พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแก้ไขโดยตรง ฎีการ้องทุกข์จำนวนมากถูกส่งไปยังฝ่ายบริหารให้เป็นผู้ดำเนินการแก้ไข เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร ดังนั้น บทบาทของรัฐบาลและกลไกของฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญที่สุดในการช่วยเหลือประชาชน

ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายที่มีอำนาจและเป็นตัวแทนของประชาชน นั่นคือ ฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์ ในปี พ.ศ.2516 ศาสตราจารย์ชัชอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอบทความเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาว่าควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รัฐเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนที่สังกัดอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยพยายามเสนอให้มีการบัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่ก็ไม่เป็นผล ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ยอมรับหลักการให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรในฝ่ายรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระแต่เป็นองค์กรที่อยู่ในรัฐสภา อันเป็นกลไกของระบบรัฐสภามีหน้าที่ในการช่วยเหลือรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากความเป็นธรรมของการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง และตรวจสอบติดตามการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย¹⁸⁵

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตรงกับคำว่า Ombudsman ซึ่งเป็นภาษาสวีดิชเกิดขึ้นในประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1713 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดูแลแก้ไขปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนแทนรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง โดยเฉพาะในประเทศไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสวีเดนมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติที่สังคม

¹⁸⁵ จาก รวบรวมบทความ “ความรู้เบื้องต้นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (น. 1-2), สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ยอมรับ มีความรู้ความสามารถในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งความรู้ทางด้านกฎหมาย ที่สำคัญคือ มีความซื่อสัตย์สุจริต¹⁸⁶

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเป็นผู้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชน คือ ต้องมีประชาชนร้องเรียนจึงจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เมื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องส่งรายงานสรุปผลให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจตัดสินว่าใครผิดใครถูก หรือลงโทษใครได้อีกประการหนึ่ง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพราะมีที่มาจากรัฐสภา

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว ปรากฏว่ามีความใกล้เคียงและมีปัญหาความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกล่าวคือ ทั้งสององค์กรต่างก็มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ซึ่งทำให้ผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ

4.1.2 ระบบและกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่อง “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ไว้ในหมวด 12 มาตรา 270-274 โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมเพียงสองประการประการแรก ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง จากเดิมกำหนดไว้ว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ประการที่สองคือเพิ่มเติมข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอน ได้แก่ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนั้นยังคงหลักการไว้ตามเดิม

โดยบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 302¹⁸⁷ กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

¹⁸⁶ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ 61 ปีการศึกษา 2551 เล่มที่ 4* (น. 309 – 310), โดย นันทชัย เพียรสนอง, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

¹⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 302

ประกาศใช้บังคับ (วันที่ 24 สิงหาคม 2550) ดังนั้นในปัจจุบัน “การถอดถอนจากตำแหน่ง” จึงยังต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

องค์กรและอำนาจหน้าที่

1) ผู้ถูกกล่าวหา

มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ได้บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุดผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270¹⁸⁸ ได้กำหนดถึงบุคคลผู้ที่อาจจะถูกไต่สวนเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

กลุ่มที่ 2 กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และรองอัยการสูงสุด

กลุ่มที่ 3 กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุด ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ขยายความว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่า

¹⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

ทัพบหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีคนถึง 4 กลุ่ม ที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้นับว่าเป็นการบัญญัติบุคคลที่จะถูกถอดถอนค่อนข้างกว้างขวางมาก โดยครอบคลุมกว้างกว่าประเทศเยอรมันที่ให้ถอดถอนได้เฉพาะประธานาธิบดี กว้างกว่าประเทศฝรั่งเศสที่ให้ถอดถอนได้เฉพาะประธานาธิบดีและรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในแง่นี้จะพบว่าการบัญญัติกลุ่มที่ 1- 3 ไว้ในระบบกฎหมายไทยน่าจะเป็นสิ่งที่รับได้และสอดคล้องกับแนวทางของนานาอารยประเทศ

2) องค์กรผู้กล่าวหา

รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271 กำหนดให้มีการเสนอข้อกล่าวหาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาสามารถแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ

- (1) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- (3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อดูดถอนเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง

3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

ระบบการพิจารณาได้ส่วนถอดถอนของไทยนั้นจะแยกองค์กรได้ส่วนออกจากองค์กร ผู้ตัดสิน โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ได้ส่วนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้นได้แก่ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)” ในการได้ส่วนข้อเท็จจริงนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องได้ส่วนและทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่เพียงใด ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินความผิดนั้นคือวุฒิสภา โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ ในการตัดสินความผิดแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ยังคงรับรองแนวคิดการต่อรองบุคคลออกจากตำแหน่ง ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 โดยสาระสำคัญและความแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในเรื่องการต่อรองคน

นอกจากตำแหน่งคือเหตุที่อาจถูกต่อตอนและผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อตอนนอกจากตำแหน่งกล่าวคือความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับคือเหตุแห่งการต่อตอนบุคคลออกจากตำแหน่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเติมข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมร้ายแรง ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อเสนอต่อตอนมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในเรื่องจำนวนประชากรที่ลดลงจากเดิม 50000 คน ให้เหลือเพียง 20000 คนจึงส่งผลคือต่อประชาชนที่ต้องการรวบรวมจำนวนรายชื่อเสนอตอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

จึงเห็นได้ว่า การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนด ให้วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกดำรงตำแหน่ง รวมถึงมีอำนาจในการสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งไว้นั้น เพราะต้องการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการมีวุฒิสภา ซึ่งแต่เดิมนั้นวุฒิสภาเกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นเพียง “สภาที่เลี้ยง” ของสภาผู้แทนราษฎรคอยกลั่นกรองงานที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ให้ทำหน้าที่เป็น “สภาเติมเต็มหรือสภาพลเมือง” โดยการเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบให้กับวุฒิสภาเพิ่มขึ้นและมีการกำหนดฐานความผิดที่เป็นสาเหตุนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งเพิ่มเติม ได้แก่ ฐานความผิดกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

4.1.3 ระบบและการกระบวนกรถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งไม่ได้บัญญัติเรื่องของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ 2550 กับ รัฐธรรมนูญปี พ.ศ 2540 ได้บัญญัติไว้ตามหลักการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังคงให้มีองค์กรตรวจสอบดังกล่าว เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยกำหนดให้แต่ละองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบซึ่งกัน

และกัน เช่น ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะตรวจสอบได้โดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) กับองค์กรอื่นๆ¹⁸⁹

หากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งประชาชนต้องเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาต่อฟ่งตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัยเป็นต้น

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังเห็นว่าการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งนั้น ควรให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยเพราะจะมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งแล้วแต่กรณีของบุคคลด้วยอีกทั้งการให้อำนาจเช่นนั้นแก่วุฒิสภาที่แสดงให้เห็นว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการแทรกแซงในรูปแบบต่างๆ จึงมิได้กำหนดให้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป คือ

1) ผู้ที่อาจถูกถอดถอน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹⁹⁰ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

2) เหตุแห่งการถอดถอน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

¹⁸⁹ จาก หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่มาและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศ, โดย มีชัย ฤชุพันธุ์, 2559, สืบค้นจาก <https://thepeople.co/meechai-ruchuphan-legal-expert/>

¹⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

3) กระบวนการพิจารณา

การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเกิด ความรวดเร็วสุจริตและเที่ยงธรรม ในกรณีที่น่าจะเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และ อำนาจ เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิด ร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วย ชุมการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่ สอนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

ในส่วนของกรณีที่มีเหตุอันควรที่เกี่ยวกับสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริงและ หากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการ¹⁹¹ ดังต่อไปนี้

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อ ศาลฎีกา เพื่อวินิจฉัย กรณีอื่นที่นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการ สูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำเนินการ อื่นตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จากนั้นการไต่ สอนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้อง ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ทั้งนี้ผลของคำตัดสินคือเมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นในกรณีที่ ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มี พฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่ง

¹⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235

นับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ

สุดท้ายกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ให้ทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิดรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

4) องค์กรผู้ทำหน้าที่ตัดสินการถอดถอน

ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจ¹⁹² ดังต่อไปนี้ คือ พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระ หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและการยื่นคำร้องและเงื่อนไขการยื่นคำร้อง การพิจารณาวินิจฉัย การทำคำวินิจฉัยและการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น¹⁹³ มาตรา 7 กำหนดให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีได้แก่

(1) ในคดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา

(2) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี ซึ่งสามารถของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ดังนี้ คือ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 100 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งและ มาตรา 101 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ (11) พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 144 หรือมาตรา 235 วรรคสามหรือ (13) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท¹⁹⁴ เป็นต้นส่วนมาตรา 111¹⁹⁵ เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพวุฒิสภา

¹⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210

¹⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2561 มาตรา 7

¹⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 10

¹⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 111

(3) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการลงโทษเว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(4) การพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 144 หรือ มาตรา 235 วรรคสาม

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการ(ป.ป.ช)ทาหน้าที่ในการไต่สวนความผิดต่างๆ ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงและให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนแล้วแต่กรณี

4.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2561 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทาง ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเกิดความรวดเร็วสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนและจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

4.2.1 ผู้ถูกกล่าวหาและการกล่าวหาถอดถอน

รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะในฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา¹⁹⁶

การกล่าวหา หมายถึง การให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็น ต่อการดำเนินการในเรื่อง¹⁹⁷ ดังต่อไปนี้

การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้ เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองรวมทั้งจัดให้มีช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแสหรือพยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) โดยช่องทางดังกล่าว ต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยากและไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้งดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อ ป้องกันการทุจริตตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต

การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเดือน กรณี พบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการ ทุจริตรวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคมเพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและ ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

การรับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติ หน้าที่ ของคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการดำเนินการตามที่กล่าว มาข้างต้นให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำเสนอแนะ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ

4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ (ป.ป.ช)

ในทางการเมืองคณะกรรมการ (ป.ป.ช) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงและกำหนดให้ผู้ดำรง

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 4

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 33

ตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่น
 บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผย
 ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน¹⁹⁸

4.2.3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
 หรือกฎหมายหมายถึง¹⁹⁹ เมื่อคณะกรรมการ(ป.ป.ช)มีมติลงความเห็นว่าคุณดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลา
 การศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติ
 หน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช) ส่งรายงาน
 ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐานและความเห็นพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุด
 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้
 ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูก
 กล่าวหาทราบ

อีกทั้ง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามที่กล่าวไว้แล้วให้อัยการสูงสุด ดำเนินการ
 ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่
 วันที่ได้รับสำนวน²⁰⁰

อนึ่ง การที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูก
 กล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
 การเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำ
 พิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับ
 แต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมี
 กำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ซึ่ง ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้น
 ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภา

¹⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช
 2561 มาตรา 28

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช
 2561 มาตรา 78

²⁰⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช
 2561 มาตรา 76

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ²⁰¹ และสามารถแยกออกเป็นกรณีไปดังนี้

การดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เมื่อคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ใต้สวนและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยการเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาตามวรรคหนึ่งและการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบใต้สวนและ ให้ดำเนินการโดยรวดเร็วให้นำความในมาตรา 81 และมาตรา 86 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลมการเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) มีอำนาจมอบหมายให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ดำเนินการในศาลแทนได้²⁰²

การใต้สวนและมีความเห็นหรือวินิจฉัยว่าผู้ใดร้ายผิดปกติ หมายถึง ให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) มีอำนาจตรวจสอบที่มาของทรัพย์สินและหนี้สิน การเคลื่อนไหวทางการเงินหรือการทาสกรรมของบุคคลนั้นและดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้วไม่ว่าจะเป็นการยื่นต่อคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) หรือเป็นการยื่นตามมาตรา 130 ให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) นำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมาพิจารณาเพื่อเทียบเคียงกับทรัพย์สินที่มีอยู่ในขณะดำเนินการใต้สวนประกอบกับรายได้และรายจ่ายและการเสียภาษีเงินได้ของผู้ นั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการนี้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) กำหนดไม่ว่าผู้ขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมาก่อนแล้วหรือไม่ก็ตามระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหกสิบวัน

เมื่อคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ดำเนินการใต้สวนตามข้างต้นแล้ว แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะถึงแก่ความตาย ก็ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ที่จะดำเนินการตรวจสอบต่อไปแต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ขึ้นบัญชีถึงแก่ความตายและเมื่อคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ใต้สวนแล้วและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ร้ายผิดปกติให้คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ส่งรายงานสำนวน การใต้สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และ

²⁰¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 81

²⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 87

ความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ โดยให้นำความในมาตรา 84 มาใช้บังคับด้วย²⁰³

ทั้งนี้ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีตามมาตรา 118 แล้วให้อัยการสูงสุด ดำเนินการยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) และให้นำความในมาตรา 77 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุ โลมในคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินให้ผู้ถูกกล่าวหา มีภาระการพิสูจน์ที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติการดำเนินคดีหรือการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล²⁰⁴

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) มีอำนาจในการไต่สวนและสั่งฟ้องอัยการสูงสุดในคดีทุจริต คดีร่ำรวยผิดปกติและสั่งฟ้องศาลฎีกาในคดีความผิดร้ายแรงของนักการเมืองที่มีความต้องการให้กระบวนการปราบปรามทุจริตโดยคณะกรรมการ (ป.ป.ช.) มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง

การที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีอาญานักการเมือง เนื่องจากต้องการให้องค์กรอิสระที่พยายามทำหน้าที่ให้อยู่ห่างจากการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อที่จะทำให้สามารถพิจารณาและดำเนินการต่าง ๆ โดยให้มีการแทรกแซงจากทางการเมือง โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะต้องถูกดำเนินคดีให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่แน่นอนว่าการจะทำให้ปลอดการแทรกแซงทางการเมืองโดยสิ้นเชิง ได้ย่อมเป็นการดีที่สุดในทางปฏิบัติก็ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะโดยธรรมชาติของผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมจะต้องหาทางและพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่อาจจะส่งผลกระทบต่อชะตาชีวิตของตนไม่มากก็น้อย ขึ้นอยู่กับว่าโอกาสจะเปิดช่องให้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ในส่วนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาที่ก่อตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

²⁰³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 118

²⁰⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 119

ด้วยเจตนาที่ความต้องการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง และต้องการให้ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน การบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นที่ถูกต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อให้บังเกิดผลในการป้องกันและปราบปราม และมีวิธีปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีให้แตกต่างจากศาลยุติธรรมทั่วไป มีขั้นตอนการพิจารณาคดีที่เป็นไปโดยเปิดเผย รวดเร็ว และเป็นที่สุดทันที

ดังนั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นหมวดเหมือนรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา แต่ยังคงบัญญัติไว้ในมาตรา 235 ซึ่งถือเป็นมาตราที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ยังมีความต้องการที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย เพื่อหยุดยั้งปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบต่ออำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือมาตรการหนึ่งที่ช่วยแก้ไขปัญหาได้ แต่ทั้งนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์อื่นอีกหลายอย่างที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไขให้หมดไป ด้วยเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พ.ศ. 2560 จึงนับว่าเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีที่นักการเมืองเป็นผู้กระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองไปสู่การบริหารแบบ“ธรรมาภิบาล” ต่อไป

4.3 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของวุฒิสภา

ในรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีความพยายามในการดำเนินการต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลัก อิมพีชเมนต์ (Impeachment) โดยมีวุฒิสภาเป็นองค์กรในการพิจารณาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งตามหลักการต่อบุคคลออกจากตำแหน่งในการควบคุมในกระบวนการต่อต้านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะที่ดำรงตำแหน่งวุฒิสภามีความพยายามในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.3.1 ขั้นตอนการถอดถอน

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ใดจากตำแหน่ง จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไปสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และเมื่อ

ได้สวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรายงานวุฒิสภา โดยระบุอย่างชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องของข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้อย่างไร กับทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการอย่างไรด้วย (มาตรา 272 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

โดยหาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลแล้ว นับแต่วันลงมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป กับทั้งส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 272 วรรคสี่)

เมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ประธานวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งหากอยู่นอกสมัยประชุม ประธานวุฒิสภาจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาโดยเร็วเพื่อการนั้น (มาตรา 273)

4.3.2 ผลของการถอดถอน

หากวุฒิสภามีมติซึ่งกระทำโดยการลงคะแนนลับและมีไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งหรือราชการ ผู้นั้นจะถูกเพิกถอนสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติถอดถอน ซึ่งมติของวุฒิสภานี้จะเป็นที่สุด และผู้ใดจะร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันมิได้อีกแล้ว โดยจะไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย (มาตรา 274)

4.3.3 มติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจากวุฒิสภา

ตัวอย่างถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจากวุฒิสภาได้ดังต่อไปนี้

วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งคือ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2553 ประชุมวุฒิสภามีการพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ในกรณีการสั่งสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในวันที่ 7 ตุลาคมพุทธศักราช 2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้ยุบพรรคพลังประชาชน ส่งผลให้ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะหัวหน้าพรรคพลังประชาชนถูกเพิกถอนสิทธิ

ในการเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 5 ปี และเป็นเหตุให้ความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงก่อนที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างไรก็ตามผู้ที่สภาได้หารือกันถึงประเด็นการพ้นจากตำแหน่งโดยเห็นควรให้คณะกรรมการยุติธรรมคณะกรรมการตำรวจและคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาพิจารณาเสนอความเห็นในประเด็นดังกล่าว สุดท้ายแล้วจึงได้มีมติในการดำเนินการต่อ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยมีคะแนนที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์อดีตนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 49 เสียง ไม่ถอดถอน 76 เสียง เนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึงสามในห้าของจำนวนสมาชิก เท่าที่มีอยู่ของสมาชิกในวุฒิสภา²⁰⁵

วุฒิสภาลงมติถอดถอน นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2555 วุฒิสภาพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจก้าวท้าวแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจของ รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ส่งหนังสือลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2552 ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมขอให้แต่งตั้ง ศ.ส พรอค ประชาธิปัตย์จำนวน 19 คนเข้าไปช่วยราชการที่กระทรวงวัฒนธรรมการพิจารณาลงมาติถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภายังคงดำเนินการต่อไป ถึงแม้ว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตามแต่ผลการลงคะแนนปรากฏว่าที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง เพราะเนื่องจากด้วยกันคะแนนถอดถอน 44 ไม่ถอดถอน 95 เสียง²⁰⁶

วุฒิสภาลงมติถอดถอน นายแพทย์ สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารออกจากตำแหน่ง ซึ่งวันที่ 1 ตุลาคม 2556 ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมาติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนนายแพทย์ สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการอนุมัติแก้ไขสัญญาสัมปทานโครงการดาวเทียมสื่อสารภายในประเทศฉบับที่ 5 เพื่อลดสัดส่วนการถือหุ้นของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่นจำกัด มหาชน นายแพทย์ สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ตั้งแต่ 6 มกราคม พ.ศ 2548 ผลปรากฏว่าที่ประชุมวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอน นายแพทย์ สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนถอดถอน 71 เสียง ไม่ถอดถอน 95 เสียง ถึงให้คะแนนเสียงถอดถอนจะมากกว่า

²⁰⁵ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 15/ 2553 9 มีนาคม พุทธศักราช 2553

²⁰⁶ สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 15/ 2555 19 มีนาคม พุทธศักราช 2555

คะแนนเสียง ไม่ถอดถอนเนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึงสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) ได้ร่วมพิจารณาคำร้องต่อในกรณีพฤติการณ์ของนาย สมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ คดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตสมาชิกวุฒิสภาในการเดียวกันและมีมติชี้มูลความผิดและได้ส่งรายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงให้วุฒิสภาดำเนินการ อย่างไรก็ตามได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยการประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 11/2560 7 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงยกเว้นหมวด 2 และฉบับที่ 30/2560 7 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557 ได้ให้วุฒิสภาที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ ณ วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้ สิ้นสุดลงดังนั้นการดำเนินการในขณะนี้จึงยังไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในเรื่องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากต้องรอความชัดเจนทั้งในเรื่องรัฐธรรมนูญและองค์กรผู้ตัดสินจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะกำหนดแนวทาง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาอนุมัติตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เพราะว่าภายใต้กันระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่องค์กรวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและสรรหากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งยังคงดำเนินการพิจารณาต่อไปตามหลักอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาไม่ได้ดำรงตำแหน่งแล้วก็ตามการกระทำดังกล่าวของวุฒิสภาจะเป็นการสะท้อนบุคคลออกจากตำแหน่งย้อนหลังแต่ยังไม่ค่อยดี ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาธรรมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ที่พยายามที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในสภาวะการเมืองในระบบประชาธิปไตยกับเงื่อนไขบางประการที่ส่งผลให้วุฒิสภาไม่สามารถที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เนื่องจากคะแนนเสียงที่ไม่ถึงสามในห้าของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาจึงทำให้การต่อสู้อันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สำเร็จ

บทที่ 5

วิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

การใช้สิทธิถอดถอนเป็นการเพิ่มอำนาจและบทบาททางการเมืองของพลเมือง ให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้มากยิ่งขึ้นด้วยการแทรกแซงการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงและมีเป้าหมายเฉพาะบุคคลจึงเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญของพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังเป็นวิธีการอีกวิธีหนึ่งที่แสดงให้เห็นความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน ที่สามารถตรวจสอบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ ถ้าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา กระทำการใดๆเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจของตนให้ไป ก็จำเป็นต้องมีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนดังกล่าว เพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใหม่เข้ามาปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในทางกฎหมาย คือ การฟ้องร้องเท่านั้น ส่วนการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหา ได้มีการนำไปใช้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา อำนาจการพิจารณาขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) หรือรูปแบบการพิจารณาโดยศาล เช่น ประเทศฝรั่งเศส, เบลเยียม, อิตาลี และอินเดีย แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) สำหรับถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Civil Officials) ที่รวมถึงผู้เป็นประมุขของรัฐ รัฐมนตรีและผู้พิพากษา แต่มีบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษได้ประยุกต์ใช้กับสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) ในข้อหาทรยศต่อชาติ (Treason) และความผิดอาญาระดับสูง (High Crimes and Misdemeanors) และผู้ดำรงตำแหน่งขุนนาง (Peers) ในความผิดอาญา (Crime) โดยจะได้ศึกษากระบวนการถอดถอนในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบที่รัฐธรรมนูญของไทยนำมาประยุกต์ใช้ รวมถึงประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนศาลอาญาชั้นสูงซึ่งเป็นผู้ตัดสินในกระบวนการถอดถอนประธานาธิบดี โดยให้เป็นอำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูงแทน และกระบวนการถอดถอนในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งเป็นประเทศในทวีปเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทย

5.1 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

5.1.1 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ²⁰⁷

ระบบอิมพีชเมนต์กำเนิดในระบอบรัฐธรรมนูญอังกฤษ และแพร่หลายไปยังประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษอื่น อาทิ สหรัฐอเมริกาในภายหลัง ดังนั้น การศึกษาระบบอิมพีชเมนต์อังกฤษจึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจกับระบบอื่นๆ

5.1.1.1 การดำเนินกระบวนการพิจารณา

ตามวิธีการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษนั้น เป็นอำนาจของรัฐสภาอังกฤษที่จะดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม ซึ่งมีผลมาจากประวัติศาสตร์ของอังกฤษดังที่ได้กล่าวมาแล้วตอนต้น

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสิน ได้กำหนดโดยรัฐสภาให้เป็นหน้าที่ของสภาขุนนาง (The House of Lords) ให้เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนว่า มีการกระทำความผิดตามที่สภาสามัญกล่าวหาหรือไม่ และทำหน้าที่ตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดหรือไม่มีความผิด ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่าสภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดด้วย

ส่วนการพิจารณาถูกจัดขึ้นในสถานที่ที่เรียกว่า Westminster Hall ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนการกล่าวหาโดยสภาสามัญ ว่ามีการกระทำความผิดตามเหตุที่รัฐสภาได้กำหนดแล้วจึงนำมาฟ้องร้องต่อสภาขุนนาง เพื่อทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาและตัดสินคดี สามารถลงโทษทางอาญาได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง

5.1.1.2 การพิจารณาในชั้นสอบสวน

ตัดสินของสภาขุนนางนั้นมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร การดำเนินกระบวนการพิจารณาก็เหมือนศาลยุติธรรม คือ เปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้กล่าวหาได้แก่ Managers ที่สภาสามัญแต่งตั้งและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา(ทั้งขุนนางและสภาสามัญ) เข้ามาแถลงข้อเท็จจริง โดย Managers ต้องชี้แจงตามคำฟ้องของตนภายในขอบเขตตามคำฟ้องที่กล่าวหา (Articles of impeachment) ทางด้านผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านหรือโต้แย้งในชั้นพิจารณานี้ได้

²⁰⁷ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 32 – 38

5.1.2 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา²⁰⁸

ระบบอิมพิชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นต้นแบบของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่นานาประเทศนำมาปรับใช้กับประเทศของตน รวมถึงประเทศไทยด้วย ดังนั้น การศึกษาระบบอิมพิชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีความสำคัญมากในการนำมาวิเคราะห์กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา²⁰⁹ กำหนดให้ “วุฒิสภา” เป็นผู้มีอำนาจตัดสินคดีอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

เดิมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นได้บัญญัติให้ศาลสูงสุด (Supreme Court) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินตามกระบวนการอิมพิชเมนต์ ต่อมาเมื่อได้มีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1787 คณะผู้ร่างต่างมีความเห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณานี้จะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของการตัดสิน รัฐจะต้องหาแนวทางถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องให้การตัดสินมีความเป็นอิสระ ปราศจากการคุกคามจากเหตุผลทางการเมือง (แม้ว่าจะมีความเห็นว่ากระบวนการอิมพิชเมนต์นั้นเป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองก็ตามแต่กลไกมีความเป็นอิสระและองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่อาจควบคุมกระบวนการทั้งหมดได้กระบวนการนี้จึงได้รับการยอมรับว่ากระบวนการควบคุมทางการเมืองอื่นๆ) ดังนั้น ต่อมาในชั้นพิจารณาแปรญัตติ จึงได้เปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจแทน

5.1.2.1 อำนาจวุฒิสภา

โดยมีแนวความคิดสำคัญอื่นๆ ด้วย ดังนี้²¹⁰

1) การฟ้องร้องเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้น เป็นเรื่องที่ร้ายแรง และเป็นอาชญากรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกรงการแบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจถอดถอนจากตำแหน่งโดยมิชอบได้ วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม และมีความเป็นอิสระพอ ทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรผู้กล่าวหา คือ สภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งหากมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ฝ่าย

²⁰⁸ จาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34*, น. 39 – 46

²⁰⁹ Constitution for the United States of America. Article. I. Section. 3. “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments.”

²¹⁰ จาก กานดา สิริฤทธิศักดิ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5*, น. 241-243

ตุลาการ โดยเฉพาะศาลสูง จะทำให้ต้องปฏิบัติงานมากขึ้น และการที่ผู้พิพากษานั้นมิได้มาจากการเลือกตั้ง จะมีผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือในการที่จะมอบอำนาจนี้ให้แก่ฝ่ายตุลาการได้

นอกจากนั้น ในด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัวและเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรอำนาจของศาล เพื่อเห็นแก่ความมั่นคงส่วนบุคคลในคดีธรรมดากระบวนการดังกล่าว จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับกระบวนการอิมพีชเมนต์ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้พิจารณาและตัดสินที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะกระทำการชี้ขาดบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ จึงสมควรมอบหมายภาระหน้าที่นี้ให้แก่คนกลุ่มน้อย(องค์กรคณะศาล)

2) กระบวนการพิจารณาฟ้องร้องเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้น มุ่งผลเฉพาะการออกจากตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดยุติลง ผู้กระทำความผิดยังอาจถูกฟ้องร้องและอาจต้องได้รับโทษตามกฎหมายได้หากการกระทำนั้นเป็นความผิดในทางแพ่งหรืออาญาได้อยู่ จึงไม่เป็นการสมควรที่จะบัญญัติให้องค์กรผู้พิจารณาถอดถอนผู้กระทำความผิดให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและสิทธิอันมีค่าที่สุด ที่ได้รับจากประชาชนในคดีหนึ่งเป็นให้องค์กรเดิมที่มีอำนาจในฐานะองค์กรผู้พิจารณาตัดสินในอีกคดีหนึ่งไปพร้อมกัน เช่นนี้พิจารณาได้ว่า หากให้คนๆ เดียวกันเป็นทั้งผู้พิพากษาในทั้ง 2 กรณี (การถอดถอนจากตำแหน่งและความผิดตามกฎหมายอื่นๆ) ผู้ที่ถูกฟ้องร้องก็จะสูญเสียความปลอดภัย โอกาสตัดสินในคดีแรกผิดพลาดอาจจะเป็นต้นกำเนิดของความผิดพลาดในการพิพากษาครั้งที่สองได้ หรือการเกิดอคติในการตัดสินครั้งแรกย่อมมีแนวโน้มที่จะบดบังอิทธิพลของเหตุผลใหม่ๆ อาจนำมาซึ่งการแปรเปลี่ยนลักษณะของการตัดสินอีกครั้งหนึ่งได้ นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสามารถถูกตรวจสอบตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาและตัดสินขาดความยุติธรรมได้

3) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้พิจารณาและตัดสินมากกว่าที่จะเลือกให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เพราะเกรงว่า ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาไม่กล้าพิจารณาถอดถอนผู้เป็นประธานาธิบดีได้ เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง การสอบสวนและตัดสินจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) ที่จะทำหน้าที่สอบสวน และมีคำวินิจฉัยความผิดหรือกล่าวได้ว่า วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ (Impeachment) อันเป็นกระบวนการกึ่งศาล (Quasi) Judicial)

5.1.2.2 กระบวนการในการพิจารณาคัดสิน

ในการพิจารณาคัดสินมีดังนี้

(1) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา²¹¹ บัญญัติให้เมื่อเริ่มพิจารณาคดีสมาชิกวุฒิสภาต้องสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะตัดสินคดี โดยปราศจากอคติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณา เว้นแต่กรณีพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีสหรัฐ ให้ประธานศาลสูงสุดเป็นประธานในการพิจารณาของวุฒิสภา²¹²

(2) ในการพิจารณาชั้นวุฒิสภาจะเปิดโอกาสให้ ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหา โดย Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา กล่าวอ้างและคัดค้านพร้อมทั้งอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของฝ่ายตน โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของศาล ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความได้ มีการออกหมายเรียกพยาน สอบพยาน การพิจารณานี้เป็นไปโดยเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้

ในการพิจารณานี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินการวุฒิสภาได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้แต่ละสภากำหนดข้อบังคับของกระบวนการพิจารณาได้”²¹³ โดยบทบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภาได้กำหนดข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาถอดถอนขึ้น เรียกว่า “Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials” โดยในข้อบังคับข้อที่ 11 (Rule XI) ให้อำนาจประธานที่ประชุมวุฒิสภาคำนวณความเห็นของวุฒิสภา แต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การของพยานแทนวุฒิสภาทั้งหมด และมีหน้าที่รายงานต่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาคัดสินต่อไป แต่รายงานดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยึดจำนวนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก และยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถรับฟังพยานหลักฐานชั้นอื่นได้อีกด้วย²¹⁴

²¹¹ Constitution for the United States of America. Article. I. Section. 3. “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation.”

²¹² Constitution for the United States of America. Article. I. Section. 3. “...When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside...”

²¹³ Constitution for the United States of America. Article. I. Section. 5. “Each House may determine the Rules of its Proceedings,...”

²¹⁴ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XI. “That in the trial of any impeachment the Presiding Officer of the Senate, if the Senate so orders, shall appoint a committee of Senators to receive evidence and take testimony at such times and places as the committee may determine, and for such purpose the committee so appointed and the chairman thereof, to be elected by the committee, shall (unless otherwise ordered by the Senate) exercise all the powers and functions conferred upon the Senate and the Presiding Officer of the Senate, respectively, under the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials.

(3) เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนพยานหลักฐานจากกรรมาธิการวุฒิสภาจะเริ่มกระบวนการพิจารณาโดย

ก. ผู้ถูกกล่าวหาหรือที่ปรึกษาของกลุ่มความมีสิทธิเข้ารับฟังกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาได้²¹⁵ โดยญาติ คำคัดค้าน คำร้องและการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาหรือการพิจารณาถอดถอนดังกล่าวซึ่งจัดทำโดยกลุ่มความหรือที่ปรึกษากลุ่มความของกลุ่มความจะต้องเสนอให้แก่ประธานของที่ประชุมเท่านั้น²¹⁶

ข. วุฒิสภามีอำนาจเรียกพยานมาในชั้นพิจารณาและซักถามพยานเพิ่มเติมได้ และในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาถูกเรียกให้เป็นพยาน บุคคลดังกล่าวจะต้องสาบานตนและให้การโดยขึ้นที่บริเวณที่นั่งของสมาชิกวุฒิสภา²¹⁷

ในการซักถามพยานนั้น พยานจะต้องถูกไต่สวนโดยบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งกระทำในนามของกลุ่มความฝ่ายที่อ้างพยานนั้น และจะต้องถูกไต่สวนโดยบุคคลเช่นว่าของอีกฝ่ายหนึ่ง²¹⁸ และหากสมาชิกวุฒิสภาประสงค์ที่จะถามคำถามพยาน หรือถามผู้ไต่สวน หรือที่ปรึกษา

Unless otherwise ordered by the Senate, the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials should govern the procedure and practice of the committee so appointed. The committee so appointed shall report to the Senate in writing a certified copy of the transcript of the proceedings and testimony had and given before such committee, and such report shall be received by the Senate and the evidence so received and the testimony so taken shall be considered to all intents and purposes, subject to the right of the Senate to determine competency, relevancy, and materiality, as having been received and taken before the Senate, but nothing herein shall prevent the Senate from sending for any witness and hearing his testimony in open Senate, or by order of the Senate having the entire trial in open Senate”

²¹⁵ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XV. “Counsel for the parties shall be admitted to appear and be heard upon an impeachment.”

²¹⁶ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XVI. “All motions, objections, requests, or applications whether relating to the procedure of the Senate or relating immediately to the trial (including questions with respect to admission of evidence or other questions arising during the trial) made by the parties or their counsel shall be addressed to the Presiding Officer only, and if he, or any Senator, shall require it, they shall be committed to writing, and read at the Secretary’s table.”

²¹⁷ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XVIII. “If a Senator is called as a witness, he shall be sworn, and give his testimony standing in his place.”

²¹⁸ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XVII. “Witnesses shall be examined by one person on behalf of the party producing them, and then cross-examined by one person on the other side.”

ของบุคคลที่ถูกถอดถอน หรือยื่นญัตติ จะต้องทำเป็นหนังสือยื่นให้แก่ประธานวุฒิสภา โดยคู่กรณีหรือที่ปรึกษาสามารถคัดค้านไม่ให้พยานตอบคำถามเช่นนั้นได้²¹⁹ ซึ่งคำถามและญัตติต่างๆ ที่เสนอขึ้นมาจะต้องไม่ถูกอภิปรายโดยแต่ละฝ่ายเกินกว่า 1 ชั่วโมง²²⁰

ค. ตลอดระยะเวลาการพิจารณาถอดถอนของวุฒิสภาให้เข้าไปโดยเปิดเผยเว้นแต่วุฒิสภาจะเห็นว่าควรพิจารณาโดยลับ สมาชิกวุฒิสภาสามารถยื่นญัตติขอให้มีการพิจารณาลับได้โดยการคัดค้านจะต้องมีการออกเสียงลงมติแบบ yeas and nays (เป็นจำนวนที่รัฐธรรมนูญและระเบียบการประชุมกำหนด) และให้มีการบันทึกไว้²²¹

ง. ให้มีการอภิปรายเพื่อเปิดคดีโดยบุคคลคนเดียว การอภิปรายสุดท้ายอันเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีให้สามารถมีได้โดยบุคคลสองคนของแต่ละฝ่าย (เว้นแต่วุฒิสภาพิจารณากำหนดเป็นอย่างอื่นซึ่งจะต้องมีการยื่นคำร้องมา) และการอภิปรายเปิดหรือปิดจะต้องอยู่ในการรับรู้ของสภาผู้แทนราษฎร²²²

จะเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนของวุฒิสภานั้นมีลักษณะคล้ายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรม แต่องค์คณะผู้ตัดสินมีจำนวนมากกว่าองค์คณะศาลยุติธรรมโดยทั่วไป

²¹⁹ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XIX. “If a Senator wishes a question to be put to a witness, or to a manager, or to counsel of the person impeached, or to offer a motion or order (except a motion to adjourn), it shall be reduced to writing, and put by the Presiding Officer. The parties or their counsel may interpose objections to witnesses answering questions propounded at the request of any Senator and the merits of any such objection may be argued by the parties or their counsel. Ruling on any such objection shall be made as provided in Rule VII. It shall not be in order for any Senator to engage in colloquy.”

²²⁰ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXI. “All preliminary or interlocutory questions, and all motions, shall be argued for not exceeding one hour (unless the Senate otherwise orders) on each side.”

²²¹ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XX. “At all times while the Senate is sitting upon the trial of an impeachment the doors of the Senate shall be kept open, unless the Senate shall direct the doors to be closed while deliberating upon its decisions. A motion to close the doors may be acted upon without objection, or, if objection is heard, the motion shall be voted on without debate by the yeas and nays, which shall be entered on the record.”

²²² Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXII. “The case, on each side, shall be opened by one person. The final argument on the merits may be made by two persons on each side (unless otherwise ordered by the Senate upon application for that purpose), and the argument shall be opened and closed on the part of the House of Representatives.”

นอกจากนั้น ยังมีลักษณะการพิจารณาที่มีได้นำวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

1) หลักเรื่อง “การรับฟังพยานหลักฐาน”

กระบวนการถอดถอนนั้นจะไม่นำ หลักเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาความของวุฒิสภา เพราะกระบวนการอิมพิชเมนต์ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาของศาล ไม่มีคณะลูกขุนเข้ามาเกี่ยวข้อง²²³ เช่นคดีการพิจารณาคดีในระบบกฎหมายจารีตประเพณีปกติ ที่ลูกขุนจะรับฟังพยานหลักฐานและชี้แนะพยานหลักฐานนั้น แต่จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น 12 คน มีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา และรายงานต่อที่ประชุมสภาแทน

2) ภาระในการพิสูจน์ของวุฒิสภา

ในกระบวนการอิมพิชเมนต์ไม่มีภาระในการพิสูจน์เช่นเดียวกับภาระในการพิสูจน์ในคดีแพ่งและอาญา กระบวนการอิมพิชเมนต์นั้นฝ่ายที่กล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย (Beyond a reasonable doubt) ในการพิจารณาถอดถอน ผู้พิพากษา Harry Claiborne ในปี ค.ศ. 1986 วุฒิสภาลงมติไม่เห็นด้วย 75 ต่อ 17 เสียงกับข้อเสนอให้นำหลักการพิสูจน์เป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย (Beyond a reasonable doubt) มาใช้เป็นมาตรฐานในการตัดสินถอดถอน²²⁴ เนื่องจากการพิจารณาถอดถอนนั้นไม่มีผลเป็นการลงโทษทางอาญา หากแต่มุ่งให้ออกจากตำแหน่งเท่านั้น มาตรฐานการพิสูจน์จึงไม่จำเป็นต้องเทียบเท่าคดีอาญา แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดอาญาก็ตาม วุฒิสมาชิกจะกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ด้วยตนเอง แต่ละคนมีอิสระในการชี้แนะน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน โดยปกติ มาตรฐานการพิจารณาพยานหลักฐานจะต้องชัดเจน และเชื่อถือได้ โดยผู้กล่าวหาเพียงพิสูจน์ได้ว่ามีการกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้นก็สามารถลงมติถอดถอนได้

(4) หลังจากนั้นวุฒิสภาจะดำเนินการลงมติตัดสิน โดยมีกระบวนการดังนี้²²⁵

²²³ Constitution for the United States of America. Article. III. Section. 2. “The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment; shall be by Jury; ...”

²²⁴ From A Citizen’s Guide to Impeachment (pp.14-15), Hirsch, 2017 อ้างถึงใน วัฒน์ ศรีปัดดา, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 19*, น. 61

²²⁵ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXIII. “An article of impeachment shall not be divisible for the purpose of voting thereon at any time during the trial. Once voting has commenced on an article of impeachment, voting shall be continued until voting has been completed on all articles of impeachment unless the Senate adjourns for a period not to exceed one day or adjourns sine die. On the final question whether the impeachment is sustained, the yeas and nays shall be taken on each article of

ก. เมื่อมีการพิจารณาออกเสียงเพื่อมีมติชี้ขาดในประเด็นที่ถกเถียงแล้ว ให้ดำเนินการออกเสียงต่อเนื่องจนเสร็จกระบวนการโดยห้ามมิให้มีการแบ่งแยกกระบวนการออกเสียงลงคะแนนเว้นแต่วุฒิสภาจะพิจารณาเลื่อน โดยห้ามมิให้เลื่อนการออกเสียงเกินระยะเวลา 1 วันหรือกำหนดวันใหม่

ข. การลงมติของวุฒิสภาจะต้องลงมติลับแยกแต่ละบทที่กล่าวหา ซึ่งอาจจะมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาก็ได้ การตัดสินจะตัดสินทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่า มีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นเหตุให้ถอดถอนหรือไม่ ซึ่งข้อจำกัดในขั้นสอบสวนและตัดสิน คือวุฒิสภาต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามที่กล่าวหาจากการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรตาม The Articles of impeachment เท่านั้น โดยไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาค้นหาความผิดของจำเลยที่ไม่ได้มีการกล่าวหา

ค. โดยการตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้การถอดถอนทำได้ยาก ในรัฐธรรมนูญกำหนดอัตราลงมติไว้สองในสามนั้นไว้ในบางกรณีเท่านั้น เช่น การรับรองสนธิสัญญา การยืนยันร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีใช้สิทธิคัดค้าน (Veto) Alexander Hamilton ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นไว้ว่า “ผลคะแนนเสียงสองในสามของวุฒิสภานั้นกำหนดให้มีเพื่อ ให้พอสมควรแก่การลงโทษ ให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้บริหารสิทธิ และเพื่อให้กระบวนการคุ้มครอง(การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ) นี้ มีความสมบูรณ์ที่สุดอย่างทีกระบวนการนี้สมควรจะเป็น”²²⁶

ในการลงมตินี้ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาข้อมติข้อกล่าวหาแต่ละข้อ ข้อกล่าวหาใดได้รับการลงมติเกินสองในสาม ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกถอดถอน ไม่ว่าข้อกล่าวหาอื่นๆ จะมีมติถอดถอนถึงสองในสามหรือไม่ก็ตาม ในปี ค.ศ.1936 กรณีฟ้องถอดถอนผู้พิพากษา Ritter ในข้อฟ้องร้องทั้งหมด 7 ข้อ วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนตามข้อกล่าวหา 6 ข้อ แต่มีมติถอดถอนเพียงข้อเดียว Ritter ต้องถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

impeachment separately; and if the impeachment shall not, upon any of the articles presented, be sustained by the votes of two-thirds of the Members present, a judgment of acquittal shall be entered; but if the person impeached shall be convicted upon any such article by the votes of two-thirds of the members present, the Senate shall proceed to the consideration of such other matters as may be determined to be appropriate prior to pronouncing judgment. Upon pronouncing judgment, a certified copy of such judgment shall be deposited in the office of the Secretary of State. A motion to reconsider the vote by which any article of impeachment is sustained or rejected shall not be in order.”

²²⁶From PBS News Hour, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 123*

ง. ผู้คดีที่จะขอให้พิจารณาลงคะแนนใหม่เมื่อได้มีการพิจารณาถอดถอนหรือไม่ถอดถอนไปแล้วนั้นไม่สามารถที่จะเสนอได้

2) ผลของการตัดสินใจถอดถอน

ผลของการตัดสินใจได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาให้ผลการตัดสินใจลงโทษว่ามีความผิดตามระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) จะมากกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่ได้ ซึ่งการตัดสินใจตามระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นั้นประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรือเอาไปก็ได้ตามรัฐธรรมนูญ 16 หมวดที่ 2 มาตรา 2 บัญญัติว่า “.....ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษและอภัยโทษแก่การกระทำผิดต่อรัฐได้ ยกเว้นในกรณีถูกฟ้องต่อถอนออกจากตำแหน่ง...” ดังนั้นการกำหนดข้อยกเว้นการอภัยโทษในกรณีการฟ้องต่อถอนออกจากตำแหน่งนี้เป็นข้อเน้นย้ำการมอบอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภานั้นเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่าการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดจากหลักการถ่วงดุลอำนาจหรือ (Checks and Balance) โดยใช้รูปแบบของวิธีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในรูปแบบองค์กรรัฐสภาที่กำหนดให้วุฒิสภา (สภาสูง) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของรัฐทุกคนออกจากตำแหน่ง โดยมีสภาพปัญหาในการบังคับใช้ คือ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าถอดถอนบุคคลจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมในขณะนั้น ซึ่งที่ผ่านมการลงมติของวุฒิสภามีเสียงสนับสนุนไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมทำให้วุฒิสภาไม่สามารถลงมติถอดถอนประธานาธิบดีได้เลย

5.1.3 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

5.1.3.1 บุคคลที่อาจถูกกล่าวหา

ในการกล่าวหา ประธานาธิบดีนั้น อัยการแผ่นดินที่มีอำนาจในการคดีอาญาไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ ผู้กล่าวหาในกรณีนี้ คือ สภาทั้งสองสภาซึ่งแต่ละสภาจะต้องลงมติเหมือนกันในผู้ตักกล่าวหาโดยลง มติเปิดเผยได้มีการใช้เสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่าสองในสามของแต่ละสภา

ในการกล่าวหา รัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง

ซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ²²⁷

5.1.3.2 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาถอน

ในการกล่าวหาประธานาธิบดีนั้น อัยการแผ่นดินที่มีอำนาจในการคดีอาญาไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ ผู้กล่าวหาในกรณีนี้ คือสภาทั้งสองสภา ซึ่งแต่ละสภาจะต้องลงมติเหมือนกันในญัตติกกล่าวหาโดยลงมติเปิดเผยได้มีการใช้เสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่าสองในสามของแต่ละสภา

ในการกล่าวหา รัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาค่าฟ้องซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ²²⁸

5.1.3.3 การพิจารณาการถอดถอน

กรณีประธานาธิบดี คือการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดีนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและตัดสินได้แก่ที่ประชุมร่วมกันของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูงและร่วมลงมติ เพื่อถอดถอนประธานาธิบดีที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อรัฐสภาในฐานะของศาลอาญาชั้นสูง ลงมติสองในสามของจำนวนสมาชิกของศาลอาญาชั้นสูง

5.1.3.4 ผลของคำตัดสินการถอดถอน

กรณีประธานาธิบดี ผลคำตัดสินนั้นสามารถทำตามกฎหมายโดยถือว่าคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงถึงที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้

กรณีรัฐมนตรี ผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้นคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแสดงให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้โดยศาลฎีกาพิพากษาภายใน 3 เดือน ซึ่งเมื่อศาลพิพากษา เช่นนั้นแล้วคำพิพากษาจึงจะถึงที่สุดและบังคับโทษได้แต่ละศาลฎีกากำ

²²⁷ จาก อมร รักยาศัตย์, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 44*, น. 60-69

²²⁸ France's Constitution of 1958with Amendments through2008. Article 68 -2. Paragraph 4. "The Chief Public prosecutor at the Cour de cassation may also make a referral exofficio to the Court of Justice of the Republic with the assent of the petitionscommittee

พิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและให้พิจารณาใหม่เฉพาะผู้พิพากษาและผู้พิพากษารับรองที่ไม่ได้พิจารณานั้นมาจึงจะพิจารณาใหม่ได้

(1) กรณีประธานาธิบดี

กรณีประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานในหน้าที่ของประธานาธิบดีนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและตัดสินได้แก่ที่ประชุม ร่วมกันของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็น “ศาลอาญาชั้นสูง” และร่วมลงมติเพื่อถอดถอน ประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อรัฐสภาในฐานะของศาลอาญา ชั้นสูงลงมติสองในสามของจำนวนสมาชิกของศาลอาญาชั้นสูง

(2) กรณีรัฐมนตรี

เมื่อได้รับฟ้องแล้ว ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (Cour de Justice de la République) จะ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนดังกล่าว ทั้งนี้โดยต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด การตัดสินจะกระทำโดยองค์คณะเต็มรูปของศาล ซึ่งประกอบด้วย ผู้ พิพากษา 15 คน โดยมีสมาชิกรัฐสภา 12 คนซึ่ง 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรพร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน และอีก 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกวุฒิสภา พร้อม ผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คนทั้งนี้ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดของแต่ละสภาและมีผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ อีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองผู้ทำการแทนอีก 3 คน ซึ่งที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุม กันเลือก โดย 1 ใน 3 คนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และการเลือกนี้จะกระทำ ทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามีวาระ ดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ทั้งโดยต้องดำเนินการตัดสินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นต้องสำเนาเอกสารทุกชุดให้จำเลย เมื่อปิดการพิจารณาศาลจะต้องพิพากษาโดยผู้พิพากษาแต่ละนาย ลงมติเป็นการลับว่าจำเลยแต่ละคนมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีคะแนน เสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อลงมติว่ามีความผิดแล้ว ให้แยกกันลงมติในโทษ หากไม่มีคะแนนเสียง เกินครึ่งหนึ่งให้ถือว่าโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยถูกปฏิเสธและให้ลงมติในโทษที่อ่อนกว่านั้น ตามที่เสนอ จนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่งคำพิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอาจฎีกาข้อกฎหมายไปยังที่ ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องตัดสินภายในสามเดือน

5.1.4 ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่น่าระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาและตัดสินถอดถอนบุคคลออก

กระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี หมวด 6 มาตรา 111 (1)²²⁹ นั้น การพิจารณาคดีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถือเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ²³⁰ เท่านั้น เมื่อผู้คดีในการฟ้องร้องถอดถอนนั้นผ่านสภา ก็จะต้องถูกส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตัดสิน

ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ภายใต้พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย โดยนำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญา มาบังคับใช้โดยอนุโลม²³¹ ในกระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยประธาน

²²⁹ The Constitution of the Republic of Korea Chapter VI

Article 111

(1) The Constitutional Court shall have jurisdiction over the following matters:

1. The constitutionality of a law upon the request of the courts;
2. Impeachment;
3. Dissolution of a political party;
4. Competence disputes between State agencies, between State agencies and local governments, and between local governments; and
5. Constitutional complaint as prescribed by Act.

²³⁰ ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่ใช่ศาลสูงสุดในระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี แต่จะเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ความสิ้นสุดของพรรคการเมือง และการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยตุลาการซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี จำนวน 9 คน โดยตุลาการ จำนวน 3 คน มาจากบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยรัฐสภา และตุลาการ จำนวน 3 คน มาจากการเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา

²³¹ The Constitutional Court Act

Article 54

(1) Except as otherwise provided in this Act, The provisions of laws and regulations relating to civil litigation shall apply *mutatis mutandis* to the procedure for adjudication of the Constitutional Court within the limit not contrary to the nature of constitutional adjudication. Together with such provisions, laws and regulations relating to criminal litigation shall apply *mutatis mutandis* to the adjudication on impeachment

คณะกรรมการการกฎหมายและยุติธรรมของรัฐสภาจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีถอดถอนถอนในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ²³²

ในการตัดสินใจถอดถอนจากตำแหน่งนั้น จะต้องได้รับการตัดสินใจโดยความเห็นชอบโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน ในจำนวนตุลาการทั้งหมด 9 คน จึงจะสามารถถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 113 (1)²³³ โดยเมื่อคำร้องขอให้ถอดถอนได้รับการวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีการประกาศคำตัดสินว่าซึ่งจะมีผลกระทบต่อบุคคลที่จะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

5.1.4.1 ผู้ที่อาจถูกถอดถอน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้ในหมวดที่ 3 มาตรา 65 (1) ได้บัญญัติว่าในกรณีที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีสภาแห่งรัฐ หัวหน้าบริหารกระทรวง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือสมาชิกคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ²³⁴ ที่กำหนดโดยกฎหมายพื้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น

and the Administrative Litigation Act to the adjudication on competence dispute and constitutional complaint.

²³² The Constitutional Court Act

Article 49

(1) For the adjudication on impeachment, the Chairperson of the Legislation and Justice Committee of the National Assembly shall be the impeachment prosecutor.

(2)(2) The impeachment prosecutor shall request adjudication by presenting to the Constitutional Court an authentic copy of the written resolution of the institution of impeachment, and may examine the accused person in the oral proceedings.

²³³ The Constitution of the Republic of Korea

Chapter VI

Article 113

(1) When the Constitutional Court makes a decision of the unconstitutionality of a law, a decision of impeachment, a decision of dissolution of a political party or an affirmative decision regarding the constitutional complaint, the concurrence of six Justices or more shall be required.

²³⁴ The Constitution of the Republic of Korea . Chapter III : The National Assembly. Article 65 paragraph (1) “In case of Executive Ministries, judges of the Constitution Court, judges, members of the Central Election Management Committee, members of the Board of Audit and Inspection, and other public officials

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการรัฐสภาอาจจะลงมติเพื่อฟ้องร้องต่อศาลบุคคลเหล่านั้น
 ออกจากตำแหน่งได้เช่นนี้เห็นได้ว่าในกระบวนการถอดถอนยังรวมไปถึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและ
 ทั้งนี้ยังรวมไปถึงผู้พิพากษาและสมาชิกคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางอีกด้วย

5.1.4.2 เหตุแห่งการถอดถอน

รัฐธรรมนูญมาตรา 65 (1) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเหตุในการถอดถอนว่าหากผู้ที่อาจถูก
 ถอนกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ในทาง
 ราชการก็ดีและสภาลงมติเพื่อฟ้องร้องการถอดถอนเรานั้นนอกจากตำแหน่งได้ จึงเห็นได้ว่าการฟ้องร้อง
 ถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ออกจากตำแหน่งนั้นถ้าหากได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ
 ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

5.1.4.3 ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้ในหมวดที่ 3 มาตรา 2762
 (2) กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องถอดถอนตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Implement) อาจจะมี
 การเสนอต่อสมาชิกของรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาและ
 ต้องมีการลงมติเพื่อให้ได้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา

5.1.4.4 การพิจารณาการถอดถอน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้ 28หมวดที่ 6 มาตรา 111
 (1) บัญญัติว่าการพิจารณาคดีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งถือเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ
 เท่านั้นเมื่อยุติในการฟ้องร้องถอดถอนนั้นผ่านสภาที่จะต้องถูกส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย
 ตัดสินอย่างไรก็ดีในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญจะต้อง
 พิจารณาวินิจฉัยโดยนากฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับวิธีความอาญามาบังคับ

5.2 ระบบการลงโทษ

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถอดถอนฝ่ายบริหารที่ประพฤติมิชอบออกจากตำแหน่ง เป็นหลักการที่ใช้อยู่ในระบบแบ่งแยกอำนาจที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ผู้ที่เข้าร่วมการหาเสียงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติถอดถอน ฝ่ายนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐได้

ขั้นตอนการลงคะแนน

- 1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นคำร้องถอดถอนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องดำเนินให้เสร็จภายใน 60 วัน
- 2) คณะกรรมการการเลือกตั้งรับและตรวจคำร้องให้เสร็จภายใน 42 วัน และมีหนังสือแจ้งผู้เข้าชื่อภายใน 7 วัน ให้ยื่นยันลายมือชื่อของตนเอง เรียบร้อยแล้ว หรือครบเวลาที่กำหนด
- 3) จัดการลงคะแนน เหมือนกับเป็นการจัดการเลือกตั้งใหม่
- 4) นับคะแนนจากเสียงข้างมากรอบเดียว หากผู้ถูกร้องได้คะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งก็ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หากได้คะแนนน้อยกว่าผู้สมัครรายอื่น ผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่ง และผู้ที่ได้คะแนนเลือกตั้งสูงสุดเข้าสู่ตำแหน่งแทน

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยปี 2540 และปี 2550 ได้นำหลักการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากอำนาจมาใช้ โดยหวังว่าจะเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบให้พ้นจากการใช้อำนาจทางการเมือง

ความจริงในประเทศที่เจริญแล้วถ้ามีการเมืองคนใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งทางการเมือง ก็รับประกันได้ว่านักการเมืองคนนั้นจะไม่มีอนาคตทางการเมืองอีกต่อไป เพราะจะไม่มีประชาชนคนไหนจะไปเลือกตั้งนักการเมืองที่เคยถูกถอดถอนอีกเด็ดขาด เพราะถือว่าเป็นนักการเมืองที่ไม่ดีไม่น่าไว้วางใจอีกต่อไป²³⁵

²³⁵ จาก การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์), โดย กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5.2.1 ระบบกฎหมายในการถอดถอน

การถอดถอน หรือ Impeachment เป็นกระบวนการของสภา ในการกล่าวหา ใต้สวนและถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งของรัฐ

การดำเนินการในประเทศอังกฤษมานานหลายร้อยปี และพัฒนามาเป็นเครื่องมืออันสำคัญของสภาอังกฤษในการทำให้รัฐบาลต้องสนองตอบต่อสภา และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ เพราะมีฉะนั้นจะต้องประสบกับกระบวนการใต้สวนและถอดถอนต่อไป ในระยะแรกๆ การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการไม่ชอบที่จะถูกใต้สวนและถอดถอน คือข้อกล่าวหาก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ และต่อมาสภาอังกฤษขยายความผิดที่จะถูกใต้สวนถอดถอนกว้างขึ้น คือ กระทำการเป็นกบฏ กระทำผิดทางอาญาที่เป็นความผิดที่ร้ายแรงและเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่มิชอบ และต่อมาขยายไปถึงการกระทำโดยประมาทที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และประพฤติตนไม่เหมาะสมด้วย

การถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐในประวัติศาสตร์อังกฤษที่โด่งดังมีมากมายหลายคดี เช่น การพิจารณาถอดถอนนาย Warren Hasting ซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้ปกครองประเทศอินเดีย ในระหว่างปี ค.ศ. 1773-1785 ด้วยข้อหากระทำผิดอาญาทั้งร้ายแรง และเล็กน้อย ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ คอร์รัปชัน และกระทำการทารุณโหดร้ายต่อชาวอินเดีย กระบวนการพิจารณาใต้สวนเริ่มต้นในปี ค.ศ.1786 เสร็จการพิจารณาใต้สวน ในปี ค.ศ. 1795 ผลการใต้สวนปรากฏว่าไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา มีข้อสังเกตคือ แม้ นาย Warren Hasting พ้นจากหน้าที่เป็นผู้ปกครองอินเดียไปแล้วในปี ค.ศ. 1785 แต่ก็ยังถูกพิจารณาใต้สวนถอดถอนแม้จะพ้นตำแหน่งไปแล้ว

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้กำหนดเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ให้มีกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกวุฒิสภา รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเช่นรัฐมนตรี รวมทั้งประธานาธิบดีด้วย โดยนำต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษการกระทำที่ไม่ชอบที่เป็นมูลให้ถูกถอดถอนตามที่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญอเมริกา ได้แก่ การกบฏ ทุจริตรับสินบน หรือกระทำความผิดทางอาญาร้ายแรงหรือความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ผ่านมามีประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาถูกพิจารณาใต้สวนถอดถอนสองคน คือประธานาธิบดี Andrew Johnson ถูกพิจารณาใต้สวนถอดถอนในปี ค.ศ. 1868 ด้วยข้อละเมิดกฎหมายวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ก็รอดจากการถูกถอดถอนด้วยคะแนนเสียงที่ชนะเพียงเล็กน้อย ประธานาธิบดีคนต่อมาที่ถูกพิจารณาใต้สวนถอดถอนคือ ประธานาธิบดี Richard Nixon เมื่อปี ค.ศ. 1974 ใน คดี Watergate แต่ได้ชิงลาออกก่อนที่จะมีการเปิดเทปอัดเสียงที่เป็นพยานสำคัญที่มัดการกระทำความผิด หลังจากลาออกแล้วกระบวนการพิจารณาถอดถอนก็ได้ยุติลงแต่ไม่ใช่เพราะเหตุที่ได้ลาออกพ้นจากตำแหน่งแล้ว แต่ยุติลงเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนเห็นใจว่าประธานาธิบดี Richard Nixon ได้รับความบอบช้ำสาสมกับความผิดแล้ว ประธานาธิบดีที่ถูกพิจารณา

ถอดถอนต่อมาก็คือ ประธานาธิบดี Bill Clinton ใน ค.ศ. 1998 ด้วยสองข้อหาคือให้การเป็นพยานเท็จ และขัดขวางกระบวนการยุติธรรม แต่ที่ชนะโหวตโดยวุฒิสภาลงมติว่าไม่ได้กระทำความผิด

กระบวนการถอดถอนต่างจากการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากการกระทำที่เป็นมูลให้ถูกดำเนินการถอดถอน บางกรณีเป็นการกระทำความผิดทางอาญา จึงเป็นเหตุให้มีความเข้าใจผิดคิดว่าการจะพิจารณาถอดถอนผู้ใด ต้องมีการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา และนำวิธีการดำเนินคดีทางอาญามาใช้กับกระบวนการพิจารณาถอดถอน ซึ่งมีนักวิชาการทางนิติศาสตร์ในต่างประเทศให้ความเห็นไว้ว่า กระบวนการพิจารณาถอดถอนเป็นคนละเรื่องกับการดำเนินคดีอาญา จะนำขั้นตอนการดำเนินคดีอาญามาพิจารณาในกระบวนการถอดถอนไม่ได้ การพิจารณาถอดถอนไม่ใช่การดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหา แต่เป็นเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องรับผิดชอบทางการเมือง รับผิดชอบหน้าที่และสังคม

จะพิจารณาถอดถอนผู้ที่พ้นหน้าที่พ้นตำแหน่งไปแล้วได้หรือไม่ ต่อข้อถามนี้นักวิชาการท่านหนึ่งได้ยกแนวคิดเหตุผลจุดประสงค์ของการถอดถอนให้พิจารณา คือการถอดถอนก็เพื่อให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกไม่ชอบหลุดพ้นจากตำแหน่ง การให้หลุดพ้นจากตำแหน่งมิได้หมายความว่าให้หลุดพ้นจากตำแหน่งในปัจจุบันเท่านั้น แต่หมายรวมถึงไม่ประสงค์ให้ดำรงตำแหน่งในอนาคตด้วย ดังนั้น แม้ผู้นั้นจะพ้นจากหน้าที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว กระบวนการพิจารณาถอดถอนก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งในประวัติที่ผ่านมามีเจ้าหน้าที่รัฐของอังกฤษหลายคนถูกพิจารณาไต่สวนถอดถอนหลังจากพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เช่น กรณี นาย Warren Hastings ที่พ้นจากตำแหน่งผู้ปกครองอินเดียแล้วเมื่อปี ค.ศ. 1785 แต่ก็ถูกพิจารณาไต่สวนถอดถอนในปี ค.ศ. 1786 หลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้วและถูกไต่สวนอยู่หลายปี

ปัจจุบันในประเทศอังกฤษ มีการริเริ่มจะให้มีการพิจารณาถอดถอนนายกรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว คือกรณี นาย Tony Blair ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษระหว่างปี ค.ศ. 1997-2007 โดยเมื่อกลางเดือนมิ.ย. 2557 ที่ผ่านมา นาย Simon Heffer ซึ่งเป็นนักหนังสือพิมพ์อาวุโส และนักวิจารณ์การเมืองที่มีผู้ให้ความเชื่อถือมากในอังกฤษ ได้ประกาศว่า นาย Tony Blair จะต้องถูกสภาพิจารณาถอดถอนเนื่องจากนำอังกฤษเข้าสู่สงครามอิรักด้วยการ โทกต่อรัฐสภาและประชาชน การถอดถอนเป็นวิธีการที่ดีที่สุด สำหรับนายกรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ามีความประพฤติเช่นนั้น หลังจากการประกาศของ Simon Heffer ก็มีความเคลื่อนไหวจากสมาชิกสภาบางคน เริ่มดำเนินการเพื่อการเตรียมการถอดถอน นาย Tony Blair แล้ว

ในประเทศอเมริกาก็มีกรณีของประธานาธิบดี George W. Bush ที่ดำรงตำแหน่งสองสมัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001-2009 และก็มีสมาชิกรัฐสภาบางส่วนพยายามจะให้มีการพิจารณาไต่สวนถอดถอนด้วยข้อกล่าวหาหลายเรื่อง ที่สำคัญคือความผิดพลาดในการทำสงครามอิรัก แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ แต่ช่วงก่อนที่ประธานาธิบดี George W. Bush จะ พ้นจากตำแหน่ง ก็มีความพยายามจากนักวิชาการบางกลุ่ม

รณรงค์ ให้มีการถอดถอนหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว แต่ก็ยอมรับว่าอาจเป็นการยาก เพราะในความเป็นจริงขนาดประธานาธิบดีที่ยังอยู่ในตำแหน่งที่ถูกพิจารณาได้สวนถอดถอน คะแนนเสียงในสภาก็ไม่พอที่จะถอดถอนได้ ก็ยังไม่สามารถถอดถอนได้

บทสรุป ด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงจูงใจของการถอดถอน และตัวอย่างที่มีการดำเนินการในประเทศอังกฤษตลอดจนแนวคิดของนักวิชาการบางส่วนในอเมริกาดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าการพิจารณาได้สวนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ชอบที่จะดำเนินการได้และก็สอดคล้องกับประเพณีการปฏิบัติของรัฐสภาตลอดจนเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญของไทยที่เคยมีการพิจารณาได้สวนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว²³⁶

5.2.2 ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา

การตัดสินจะตัดสินทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่ามีข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นเหตุให้ถอดถอนหรือไม่อีกประการหนึ่ง มติในการตัดสินว่าบุคคลมีความผิดในแต่ละข้อกล่าวหาขึ้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาลงมติในข้อกล่าวหาเป็นรายข้อ หากข้อกล่าวหาใด “แม้เพียงข้อเดียว” ได้รับการลงมติ (Be convicted on one or more of the articles against him or her) ว่ามีความผิดจริง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกถอดถอนโดยผลของกฎหมายทันที โดยไม่ต้องมีการลงมติออกเสียงอย่างเป็นทางการว่าให้ถอดถอนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งอีกอย่างไรก็ดี การตัดสินเพิ่มเติมให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งในหน่วยงานใดๆ ของรัฐ วุฒิสภาจะต้องมีมติโดยเสียงข้างมาก

5.2.3 ผลทางกฎหมายของคำตัดสินในคดีอิมพีชเมนต์

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้ผลของคำวินิจฉัยในคดีอิมพีชเมนต์ต้องมีขอบเขตไม่เกินไปกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และขาดจากคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังอาจถูกฟ้องร้อง และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายอื่นได้

²³⁶ จาก การถอดถอน นักการเมืองที่พ้นตำแหน่งแล้ว, สกล หาญสุทธีวารินทร์, (18 พฤศจิกายน 2557), *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์*, สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/618072>

อนึ่ง ผลของคำตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ของวุฒิสภานั้นประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจในฐานะประธานาธิบดีในการลดหย่อนหรืออภัยโทษ(power to grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States) ได้ อันแสดงถึงการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดในการลดหย่อนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภานั้นเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ในกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้ แต่ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในการพิจารณาและตัดสินในระบบการลดหย่อนบุคคลออกจากตำแหน่ง จึงอาจถือได้ว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์นั้นสิ้นสุดลงและถือเป็นอันยุติในขั้นตอน

5.2.4 กลไกทางกฎหมาย

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามาตรา 2 วรรคห้า และมาตรา 3 วรรคหก ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้สภาแทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนเจ้าหน้าที่อื่นๆ (Other Officers) ไว้ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐ แต่อำนาจในการถอดถอน (Impeachment) เป็นอำนาจของวุฒิสภาโดยใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุม (Two thirds of the members present) สำหรับประธานในการพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น ถ้าเป็นหัวหน้าที่ระดับสูงอื่นๆ ประธานวุฒิสภาจะเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าเป็นประธานาธิบดี ประธานศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาจะเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าเป็นประธานาธิบดีที่เคยถูกถอดถอนมี 2 คนคือปี ค.ศ. 1868 ประธานาธิบดีแอนดรู จอห์นสัน และปี ค.ศ. 1999 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ทั้งสองกรณีคะแนนวุฒิสภาไม่ถึง 2 ใน 3 จึงไม่สามารถปลดประธานาธิบดีได้

5.3 ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือวิธีรีคอล (Recall)

การใช้สิทธิถอดถอน (Recall) เป็นกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างหนึ่งตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)²³⁷ นอกเหนือจากการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามฝ่ายในฐานะทางเลือกหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ควบคู่กับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่ถูกวิจารณ์ว่าทำให้เกิดการตัดตอนอำนาจของประชาชนไปให้กับผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาภายหลังประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเสร็จสิ้น²³⁸ โดยยินยอมให้พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งเรียกร้องใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อ

²³⁷ จาก พฤทธิสถาน ชุมพล, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 49*, น. 10-24

²³⁸ From *Direct Democracy Worldwide*, by Altman, 2011, Cambridge: Cambridge University Press

ตัดสินใจว่าจะให้ผู้มีอำนาจทางการเมือง ทั้งที่อาจจะมาจากการได้รับคะแนนเสียงเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง หรืออาจจะมาจากการได้รับแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่²³⁹ ดังนั้น การใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงแสดงให้เห็นว่านักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ ยังคงถูกควบคุมการใช้อำนาจโดยพลเมืองซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอยู่ โดยทั่วไปการใช้สิทธิถอดถอนจะเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้รับตำแหน่งทางการเมืองและปฏิบัติงานหลังจากการได้รับเลือกตั้งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง เช่น ระยะเวลา 6 เดือน หรือ 1 ปี

5.3.1 ความหมายของการถอดถอน

“Recall” หมายถึง การถอดถอน การเรียกกลับหรือการเอากลับคืน และคำว่า “Impeachment” ซึ่งหมายถึง การกล่าวหาหรือการกล่าวโทษเจ้าหน้าที่รัฐว่ากระทำผิด และได้มีการให้ความหมายเพิ่มเติม อาทิ “Recall” เป็นการถอดถอนผู้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดสามารถออกเสียงถอดถอนผู้ได้รับการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ หากมีการกระทำที่ไม่เหมาะสม หรือกระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้²⁴⁰

5.3.2 การถอดถอนทางการเมือง

1) กรณีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในฐานะ ฝ่ายบริหาร หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว บุคคลผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป

2) กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือ มีพฤติกรรมอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งนั้นๆ เมื่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติด้วยคะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพไป

²³⁹ From *Direct Democracy: The International IDEA Handbook* (p. 109), by Beramendi et al., 2008, Stockholm: International IDEA

²⁴⁰ จาก *พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน* (น. 218), โดย ราชบัณฑิตยสถาน, 2552, กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์

3) กรณีที่วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ออกจากตำแหน่ง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

4) กรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก สมาชิกผู้นั้นต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น

5.3.3 การถอดถอนทางกฎหมาย

กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทำให้บุคคลผู้นั้นขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด เป็นผลให้บุคคลผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยผลของกฎหมายนั้น

5.4 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5.4.1 ปัญหาในการทางกฎหมาย

องค์กรใดอยู่เหนือองค์กรใดหรือว่าเป็นระบบถ่วงดุลอำนาจกัน

1) อำนาจอธิปไตย แบ่งออกเป็น

- 1.1) อำนาจบริหาร ผู้ที่ใช้อำนาจนี้คือ รัฐบาล ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย
- 1.2) อำนาจนิติบัญญัติ ผู้ที่ใช้อำนาจนี้คือ รัฐบาล ทำหน้าที่ตรากฎหมาย
- 1.3) อำนาจตุลาการ ผู้ที่ใช้อำนาจนี้คือ ศาล ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาททาง

กฎหมาย

2) การถ่วงดุลอำนาจ

- 2.1) ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเลือกนายกรัฐมนตรี, การอภิปรายไม่ไว้วางใจ, งบประมาณ, ตั้งกระทู้
- 2.2) ฝ่ายบริหารควบคุมฝ่ายนิติ ขูบสภาฯ, เลือกตั้งใหม่ (ประธานสภาไม่มีสิทธิ์ยุบสภา)
- 2.3) ฝ่ายตุลาการควบคุมฝ่ายบริหาร พิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มี

ความคิดในคดีอาญาใช้อำนาจรัฐนอกเหนือกฎหมายบัญญัติไว้

1) การถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การถ่วงดุลอำนาจขององค์กรฝ่ายนิติ บัญญัติต่อฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม หรือถ่วงดุลอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ โดยกระบวนการควบคุม อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการถอดถอนจากตำแหน่ง องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร โดยให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ฯ

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ทำหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหาร โดย

- 1) การให้ความเห็นชอบบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
- 2) คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ
- 3) การตั้งกระทู้ถาม ทั้งกระทู้ทั่วไปและกระทู้ถามสด
- 4) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
- 5) การถ่วงดุลอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

องค์กรฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐบาล ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยการยุบสภา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสิ้นสุดวาระก่อนกำหนด ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ฝ่ายบริหารเองต้องพ้นจากตำแหน่งและรักษาการไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่แทน

องค์กรฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐบาล ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยการยุบสภา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสิ้นสุดวาระก่อนกำหนด ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ฝ่ายบริหารเองต้องพ้นจากตำแหน่งและรักษาการไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะ เข้ามารับหน้าที่แทน เหตุการณ์ที่สำคัญที่จะนำไปสู่การยุบสภา ได้แก่

- 1) มีการขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายสำคัญสู่สภา แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วย
- 2) มีการขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาในการจัดทำกฎหมายสำคัญ

3) มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งยังไม่ทราบว่าประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายที่ขอให้แก้ไขหรือไม่

4) ต้องการเร่งกำหนดเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้น ในขณะที่ฝ่ายบริหารกำลังได้รับคะแนนนิยมจากประชาชน

5) สมาชิกสภากำลังจะลงมติหรือเข้าชื้อกันลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร จึงสมควรให้ประชาชนตัดสิน

6) เกิดปัญหาไม่อาจตั้งรัฐบาลได้ หรือต้องตั้งในรูปรัฐบาลผสมจากหลายพรรคมากเกินไปจึงยุบสภา เพื่อจัดการเลือกตั้งใหม่อีกหน

องค์กรฝ่ายบริหารถ่วงดุลอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการ โดยการถ่วงถ่วง และให้ความเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายตุลาการต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

องค์กรฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมหรือถ่วงดุลองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคดีทั่วไป องค์กรฝ่ายตุลาการถ่วงดุล และตรวจสอบองค์กรฝ่ายบริหาร โดยกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การวินิจฉัยข้อพิพาทคดีปกครอง และคดีทั่วไป

การถ่วงดุลอำนาจของภาคประชาคม

การเคลื่อนไหวภาคประชาชนแตกต่างกับการเคลื่อนไหวของนักการเมืองและพรรคการเมือง เพราะภาคประชาชนไม่ได้เคลื่อนไหวเพื่อขึ้นไปยึดกุมอำนาจการเมือง แต่เคลื่อนไหวเพื่อหวังจะลดอำนาจของรัฐบาลลงแล้วให้รัฐบาลหันมาฟังเสียงของ ประชาชนมากขึ้น เป้าหมายสำคัญของการเมืองภาคประชาชนคือเพื่อให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมกำหนดชะตากรรมของตนเองได้มากกว่าเดิม มิใช่จำต้องอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมที่ไม่ถูกต้องของทางการหรือรัฐบาลเพียง ฝ่ายเดียวการเมืองภาคประชาชนมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การถ่วงดุลอำนาจรัฐบาลและเปิด โอกาสให้ประชาชนพลเมืองสามารถรับผิดชอบต่อชีวิตของตนเองได้มากกว่าการรอรับ ฟังคำสั่งของรัฐบาลเหมือนดังเช่นที่เคยเป็นมา การเมืองภาคประชาชนไม่เหมือนกับขบวนการปฏิวัติ เนื่องจากขบวนการปฏิวัติมีความต้องการจะยึดครองอำนาจรัฐให้ได้ แต่การเมืองภาคประชาชนต้องการแค่เพียงต้องการสิทธิเสรีภาพในการดูแลตนเอง (Self-Determination) โดยไม่จำเป็นต้องผ่านรัฐบาลทุกกรณี ซึ่งเท่ากับเน้นให้ประชาชนเป็นตัวตั้ง (People Oriented) ในการ

กำหนดแนวทางสร้างความผาสุกให้กับสังคมโดยรวม มิใช่เน้นให้รัฐเป็นตัวตั้ง (State Oriented) ในการกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างเหมือนที่เคยกระทำกันมา²⁴¹

5.4.2 ปัญหาในเชิงปฏิบัติ

ปัญหาว่าด้วยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1) กรณีของหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมือง ในเบื้องต้นนี้ผู้อ่านจำเป็นต้องเข้าใจเสียก่อนว่าตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมืองนั้นมีหลักว่าด้วย “ความรับผิดชอบในทางการเมือง” หรือ “Political Responsibility” และ “ความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “Constitutional Responsibility” ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความหมายเหมือนกัน หลักการนี้หมายถึงการที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงจะต้องลาออกหรือแม้กระทั่งกรณีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นๆ หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐระดับสูงประพฤติตัวไปในทางที่ไม่เหมาะสม หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองไปโดยไม่ชอบ

กรณีหลักความรับผิดชอบทางการเมืองนี้ ต้องระมัดระวังอย่านำไปผสมปนเปกับ “ความรับผิดชอบทางกฎหมาย” หรือ “Legal Responsibility” อันเป็นอีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ เป็นเรื่องที่จะต้องไปฟ้องร้องกันอีกทีหนึ่ง จะมีความผิดหรือไม่อย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับกรณีที่ศาลจะวินิจฉัยและมีพิพากษาเช่นใด ทั้งนี้ พึงต้องตระหนักว่าความรับผิดชอบทางกฎหมายจะแยกออกจากกันจากความรับผิดชอบในทางการเมืองอย่างเป็นเอกเทศ

ความรับผิดชอบทางการเมือง หรือความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินถอดถอนตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญเป็นแนวคิดในเรื่องของความรับผิดชอบทางการเมือง เพราะเป็นมาตรการในการกำจัดบุคคลที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม หรือใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมออกจากตำแหน่ง เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องในประเด็นดังกล่าว และแนวคิดพื้นฐานของหลักการในการถอดถอนคร่าวๆ เสียก่อน เนื่องจากมาตรการการถอดถอนเป็นแนวคิดและหลักการสากลซึ่งรัฐธรรมนูญไทยได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวมาจากต่างประเทศและบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ 2540

แนวคิดเรื่องของการถอดถอน หรือ Impeachment นั้น ต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ แต่เนื่องด้วยระบบรัฐสภาของอังกฤษมีกลไกภายในอื่นๆ ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการ

²⁴¹ จาก ประเด็นข่าวรอบวัน 23 ธ.ค. – ‘เสรีพิศุทธ์’ เตรียมยื่นถอดถอน ‘สิระ’ เหตุเคยต้องโทษคดี..., จาก Facebook กฎหมายไทย ปรัชญาปัญหาทางกฎหมายฟรี, 27 ธันวาคม 2563, สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/435655636533510/posts/3499484726817237/>

ทำงานของรัฐบาลอยู่แล้ว มาตรการถอดถอน (Impeachment) จึงไม่ได้ใช้ ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบค่อนข้างเคร่งครัด โดยการถอดถอนมีเจตนารมณ์ก็เพื่อกำจัดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม หรือใช้อำนาจ “ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ออกจากตำแหน่งนั้นๆ เสีย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวุฒิสภาของสหรัฐจะดำเนินการถอดถอนวุฒิสมาชิก William Blount แต่เมื่อเขาออกจากตำแหน่งทางวุฒิสภาจึงได้ถอนมติในการดำเนินการถอดถอนออกโดยให้เหตุผลว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการถอดถอนแล้วเนื่องจากนาย Blount มิได้ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกในอันที่จะถูกถอดถอนได้

นอกจากนี้แล้ว ยังมีกรณีการถอดถอนผู้พิพากษา Mark Delahay และ George English ซึ่งทั้ง 2 ท่านนี้วุฒิสภาได้ดำเนินการที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว แต่ต่อมาทั้ง 2 ท่านลาออกจากตำแหน่งเสียก่อน ทางวุฒิสภาก็จึงมีมติให้ยุติการดำเนินเรื่องการถอดถอน โดยให้เหตุผลว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจแล้วในการดำเนินกระบวนการถอดถอน

ฉะนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแม้แต่กระทั่งประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถือได้ว่าเป็นประเทศต้นแบบของระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังมีปฏิบัติเช่นนี้ แล้วเหตุใดวุฒิสภาไทยจึงยังคงยืนยันการดำเนินการถอดถอนบุคคลผู้ซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเลย หากวุฒิสภายังคงยืนยันที่จะดำเนินการถอดถอนนายสมชายต่อไป กรณีก็จะกลายเป็นบรรทัดฐานทางการเมืองที่ผิดและแปลกประหลาดต่อไป

๒) หากพิจารณา มาตรา 270 ที่ว่าด้วยการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูง จะเห็นได้ว่า กรณีเป็นการบัญญัติตำแหน่งต่างๆ เอาไว้อย่างชัดเจน อันล้วนแล้วแต่เป็นตำแหน่งของบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติไม่ชอบ หรือใช้อำนาจไปโดยไม่ชอบ “ในขณะที่เขาดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน” หาได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับ “ตำแหน่งที่เคยดำรงคงอยู่” ไม่ ฉะนั้น ประเด็นที่วุฒิสภาจะต้องอธิบายต่อไปให้ได้หากยืนยันการที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 270 คือ ในมาตรา 270 ให้อำนาจวุฒิสภาในการถอดถอนตำแหน่ง “อดีตนายกรัฐมนตรี” หรือไม่อย่างไร ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่มีการบัญญัติไว้เช่นนั้นเลย

หากวุฒิสภาไปตีความว่าตนเองสามารถที่จะดำเนินการถอดถอนได้ จะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าวุฒิสภากำลังตีความเพื่อไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียเอง หรือแม้กระทั่งมองได้ว่าวุฒิสภาเองที่กำลังกระทำการนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “กฎหมายหมายชนอันรวมถึงรัฐธรรมนูญถือเป็นแหล่งที่มาของอำนาจรัฐ (Source of Powers) และในขณะเดียวกันก็เป็นตัวจำกัดอำนาจรัฐ (Limitation of Powers) ด้วย”

หากรัฐธรรมนูญต้องการที่จะเอาผิดกับกรณีของ “ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จริง เหตุใดจึงไม่บัญญัติเหมือนกับกรณีของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ระบุเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว หรือเหมือนกับกรณีของการยื่นเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถที่จะอภิปรายได้แม้ว่าบุคคลที่จะถูกอภิปรายจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ณ ขณะที่เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การตีความของวุฒิสภาปัจจุบันเป็นการตีความซึ่งก่อให้เกิดผลอันแปลกประหลาด หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการตีความรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถก่อให้เกิดผลการบังคับใช้ได้โดยแท้ อันเป็นการขัดกับหลักการการตีความรัฐธรรมนูญตามหลักสากล ที่สำคัญ การตีความทำนองนี้จะก่อให้เกิดความวุ่นวายต่างๆ ตามมาอีกมากมาย เพราะในอนาคตจะมีการดำเนินการถอดถอน “บุคคลที่เคยเป็นอดีตนักการเมือง” อันนำไปสู่ความสับสนวุ่นวายในทางการเมือง มาตรการการถอดถอนในสภามการเมืองไทยจะกลายเป็นอาวุธในการทำลายศัตรูในทางการเมืองและในทางราชการต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากระบบกฎหมายเรามีการ “พ่วงด้วยการเพิกถอนสิทธิในทางการเมืองหรือทางราชการเป็นเวลา 5 ปี” นั้นเอง

ประเด็นดังกล่าว ในความคิดส่วนตัวของผู้เขียนและตามหลักการแล้ว มาตรการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองหรือทางราชการ 5 ปี ย่อมต้องมาควบคู่กับการถอดถอนบุคคลใดๆ ออกจากตำแหน่งทางการเมืองหรือทางราชการระดับสูง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อดำเนินการถอดถอนบุคคลใดๆ ออกจากตำแหน่งแล้วไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง จึงสามารถที่จะห้ามมิให้บุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเข้ามายุ่งเกี่ยวในทางการเมือง หรือในทางราชการได้ เพราะหากสังเกตถ้อยคำในรัฐธรรมนูญให้ดีแล้วก็จะเห็นเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว กล่าวคือ มาตรา 274 วรรคสองใช้คำว่า “และ” เป็นตัวเชื่อม อันมีความหมายว่า ภายหลังจากจากถอดถอนแล้วก็ให้ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือทางราชการต่อไปได้เลย อันเป็นกลไกทำนองเดียวกันกับกรณีของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกด้วย

ดังนั้น หากตีความโดยมุ่งไปเพียงประเด็นการบังคับใช้กลไกการเพิกถอนสิทธิในทางการเมืองอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงองค์ประกอบและหลักการของรัฐธรรมนูญแล้วคงเป็นการไม่เหมาะสมและถูกต้องนัก อีกทั้งต้องพึงตระหนักด้วยว่ากรณีการเพิกถอนสิทธิในทางการเมืองเป็นมาตรการที่กระทบสิทธิบุคคล

ตามหลักการตีความของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว การตีความพึงต้องตีความอย่างจำกัดครั้งคราวในกรณีที่เป็น การไปกระทบสิทธิของบุคคล โดยตรงนี้เป็น การไปจำกัดสิทธิในทางการเมือง เพราะฉะนั้น วุฒิสภาไม่สามารถที่จะตีความอย่างกว้างเพื่อให้ครอบคลุมในการถอดถอนอดีต

นายกรัฐมนตรีได้อันจะนำไปสู่เพิกถอนสิทธิในทางการเมือง กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องการตีความที่เป็นการกระทบสิทธิของบุคคลไว้เป็นบรรทัดฐานอยู่แล้ว

ส่วนในประเด็นที่ว่ากรณีจะเกิดเป็น “ช่องว่างของรัฐธรรมนูญ” หรือไม่ในการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง ผู้เขียนเห็นว่า “เป็นช่องว่างจริง” ซึ่งก็จำเป็นต้องไปแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อไปหากมีความจำเป็นที่จะใช้มาตรการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองหรือทางราชการ 5 ปี กับบุคคลใดๆ ที่ลาออกจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว แต่ตราบใดที่รัฐธรรมนูญยังไม่มีแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ทางวุฒิสภามีอาจที่จะ “อาศัยการตีความเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ” (De Facto Constitutional Amendment) เสียเองได้

กรณีความรับผิดชอบทางกฎหมาย หรือ “Legal Responsibility” ซึ่งไม่พียงนำมาปะปนกับการรับผิดชอบในทางการเมือง กรณีจึงเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันโดยแท้²⁴²

ทางปฏิบัติของสหรัฐอเมริกา กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือ “อิมพีชเมนต์” ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ แม้จะเป็นกระบวนการควบคุมทางการเมือง แต่ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของฝ่ายตุลาการภายใต้หลักการที่แยกองค์กรผู้ฟ้องร้องออกจากองค์กรที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้องค์กรเดียวกันทำหน้าที่ตลอดทั้งกระบวนการ และมีการกำหนดรายละเอียดการพิจารณาตัดสินโดย “วุฒิสภา” ซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาดไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี มีข้อควรพิจารณาซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางประการหนึ่งว่า หากบุคคลผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งไปเสียก่อนที่กระบวนการพิจารณาถอดถอนจะเสร็จสิ้นลงนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาจะต้องยุติการดำเนินการหรือไม่ซึ่งปัญหาในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาหรือแม้แต่ของประเทศไทยเองก็มิได้วางหลักการไว้อย่างชัดเจนแต่หากพิจารณาจากแนวทางปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาแล้วได้พบว่าในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออก (Resign) ก่อนกระบวนการพิจารณาถอดถอนเสร็จสิ้นลงการดำเนินการก็มักจะยุติเสียเป็นส่วนใหญ่แต่ก็มีข้อยกเว้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า “แม้เป็นทางปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นดินแดนที่มีระบบอิมพีชเมนต์ที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับอย่างสูงในวงการวิชาการก็ไม่อาจที่จะนำมายึดถือเทียบเคียงหรืออนุโลมใช้กับระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศอื่นๆ ซึ่งอาจมีเหตุผลและบริบทในการบังคับใช้ระบบดังกล่าวแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของแต่ละประเทศ

²⁴² จาก ปัญหาว่าด้วยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, โดย พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2553, สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1438>

ได้” ดังนั้น เพื่อให้ไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ การกำหนดหลักการในประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติมไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศให้มีความชัดเจนก็น่าจะเป็นทางออกที่ดีสำหรับระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

5.5 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของต่างประเทศ

ในแต่ละประเทศล้วนแล้วแต่มีระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือที่เรียกว่าระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เช่นเดียวกัน โดยหากแม้ว่า เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของแต่ละประเทศแล้ว จะมีลักษณะ หรือกระบวนการพิจารณาและลงมติ หรือผลการตัดสินที่แตกต่างกันบ้าง ซึ่งอาจเนื่องมาจากระบบการเมืองการปกครอง ระบบกฎหมาย รวมถึงสภาพการเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ ที่จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบ ลักษณะ และวิธีการในการนำระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ให้สอดคล้องกัน แต่สิ่งหนึ่งที่ทุกประเทศมีเหมือนกันคือ วัตถุประสงค์ของการมีกระบวนการดังกล่าวก็คือ เพื่อเป็นเครื่องมือและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐการทุจริตต่อหน้าที่ และการกระทำผิดกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ด้วยเหตุเพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลทางสังคมสูง ซึ่งกระบวนการยุติธรรมปกติอาจไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่

5.5.1 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษ

ถือว่าเป็นประเทศแรกที่น่ากระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีที่มาจากในสมัยกลางในขณะที่ยศัตร์ยของประเทศไทยอังกฤษมีอำนาจมากในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ใดก็ได้เพื่อเข้ามาบริหารหรือปกครองประเทศ รัฐสภาจึงได้พยายามจำกัดอำนาจกษัตริย์ ซึ่งระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนี้ถือเป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา เพื่อสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบและแก้ไขความไม่สมดุลทางการเมืองที่เกิดขึ้น กระบวนดังกล่าวจึงเกิดขึ้นภายใต้การปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบสภาคู่ ประกอบด้วยสภาสามัญและสภาขุนนาง ดังนั้น กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่เป็นเครื่องมือของรัฐสภาจึงถูกใช้โดยรัฐสภา โดยมีสภาสามัญทำหน้าที่กล่าวหา และสภาขุนนางทำหน้าที่ตัดสินโดยถือเป็นศาลสูงในการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์โดยเหตุแห่งการถอดถอนในประเทศอังกฤษนั้น มิได้จำกัดเพียงความผิดทางอาญาเท่านั้น หากแต่รวมถึงความผิดที่อาจมิได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป แต่เป็นความผิดที่นำความ

เสียหายมาสู่ประเทศด้วย และลักษณะเด่นของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คือ การที่คำตัดสินของสภานิติบัญญัติ มีได้มีผลจำกัดเพียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งเท่านั้น หากแต่สามารถตัดสินลงโทษทางอาญาได้อีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งทำให้เห็นว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศอังกฤษอาจมิได้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเท่าที่ควร เนื่องจาก สภานิติบัญญัติมีอำนาจที่จะสามารถตัดสินลงโทษทางอาญาได้ ซึ่งควรจะเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการในการพิจารณาลงโทษเท่านั้น

อนึ่ง กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งของอังกฤษใน อนาคตอาจมีกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากผลของการปรับโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ โดย พระราชบัญญัติสภานิติบัญญัติ ปี 1999 กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติยังคงมาจากการแต่งตั้งและให้มีการ เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติสืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) บางส่วนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติต่อไป แต่ไม่อาจสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้ และพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ปี 2005 ได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการของสภานิติบัญญัติหรือก็คือยกเลิก “ศาลสภานิติบัญญัติ” ซึ่งทำหน้าที่เป็น ศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักรและกำหนดให้จัดตั้งศาลฎีกา (Supreme Court) ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อแยก อำนาจตุลาการออกจากรัฐสภาอย่างเด็ดขาด และโอนอำนาจการพิจารณาคดีแพ่งในสหราชอาณาจักรและ คดีอาญาในอังกฤษ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ ไปยังศาลฎีกาซึ่งเปิดทำการในเดือนตุลาคม 2009 ดังนั้น สภานิติบัญญัติ (Law Lords) ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและเป็นตุลาการศาลสูงสุด ของสหราชอาณาจักรจึงได้สิ้นสุดลง ซึ่งอาจกระทบต่อการทำหน้าที่สภานิติบัญญัติในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

5.5.2 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกา

ถือได้ว่าเป็นประเทศต้นแบบของการนำกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้ อย่างจริงจังและเป็นระบบ ดังจะเห็นได้จากกระบวนการพิจารณาถอดถอนที่มีประสิทธิภาพ จนนานา ประเทศให้การยอมรับและนำกระบวนการดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศของตน ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่าเป็นประเทศแรกที่มีการบัญญัติระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจถอดถอน กรณีของการถอดถอน รวมถึงกระบวนการและองค์การผู้ใช้อำนาจถอดถอนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้ที่ใช้อำนาจในการถอดถอนมี เพียงองค์กรเดียวคือ วุฒิสภา โดยสามารถพิจารณาถอดถอนได้ เฉพาะกรณีที่ประธานาธิบดี รอง ประธานาธิบดีและข้าราชการพลเรือนของสหรัฐ กระทำการอันเป็นความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Treason) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery) หรือ ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors)

เท่านั้น รวมถึง ได้มีการบัญญัติวิธีพิจารณาถอดถอนในชั้นของการพิจารณาและลงมติของวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน ในข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาถอดถอนขึ้น เรียกว่า “Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials” ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่วุฒิสภาต้องปฏิบัติตามในการพิจารณาถอดถอนในชั้นของวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหาให้ได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการที่มีหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติที่แน่นอนและชัดเจน รวมถึงมีมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมต่อทุกฝ่าย โดยผลของกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกามีเพียงประการเดียวคือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้นแต่หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดทางอาญาคด้วย หลังจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว บุคคลดังกล่าวก็ยังอยู่ในฐานะของบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติหลักเกณฑ์และกระบวนการในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนเพื่อยังประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมให้กับบุคคลทุกฝ่าย แต่การที่กระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับอยู่กับระบบพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งหนุนหลังผู้สมัครอยู่ ก็อาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาไม่เป็นอิสระและตกอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ได้

5.5.3 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศฝรั่งเศส

ระบบการถอดถอนมาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกัน โดยให้เป็นอำนาจขององค์กรตุลาการในการพิจารณาความผิด ซึ่งได้แก่ ศาลอาญาชั้นสูงในกรณีของการพิจารณาความผิดของประธานาธิบดี และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐกรณีของการพิจารณาความผิดของรัฐมนตรี และในปี ค.ศ. 2007 ได้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการในการพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป คือ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวดที่ 9 ศาลอาญาชั้นสูง มาตรา 67 และ มาตรา 68 คือ การบัญญัติให้มีการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการทำงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี และในกรณีนี้ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูงในการพิจารณาตัดสิน ซึ่งถือเป็นการพลิกหน้าประวัติศาสตร์ของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเปลี่ยนแปลงอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีดังกล่าว จากการใช้อำนาจโดยศาลอาญาชั้นสูงซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ เป็น

การใช้อำนาจโดยรัฐสภา (ทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูง) ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการตอกย้ำความเป็นกระบวนการทางการเมืองของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

5.5.4 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศเกาหลีใต้

เป็นประเทศในทวีปเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทย ก็ได้มีการนำกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมาใช้เช่นเดียวกัน โดยได้มีการบัญญัติกระบวนการดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยหากพิจารณาถึงลักษณะองค์กฤษฎีบัญญัติของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งมีรูปแบบสภาเดี่ยวแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบการใช้อำนาจต่างๆ จึงเป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้บัญญัติให้ในกรณีที่จะมีการถอดถอน รัฐสภาอาจลงมติเพื่อฟ้องร้องถอดถอนบุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งได้ โดยถือว่ารัฐสภาอยู่ในฐานะของผู้กล่าวหา ซึ่งอำนาจในการพิจารณาคดีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งถือเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยจะมีการพิจารณาในรูปแบบกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่ยึดตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นกระบวนการที่มีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในคดีอย่างมาก เนื่องจากการพิจารณาขององค์กรตุลาการและมีหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความที่ชัดเจนแน่นอน สามารถคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้กับทุกฝ่ายได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในขั้นตอนการตัดสินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีการจัดทำเป็นคำตัดสินที่ชัดเจนรวมถึงมีเหตุผลประกอบการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากลงมติของสภาที่จะไม่มีการให้เหตุผลประกอบการลงมติ ซึ่งจะไม่อาจทราบได้ว่าการพิจารณาและมติดังกล่าวมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากเพียงไร

5.5.5 การพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของประเทศไทย

มีการนำกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2540 โดยได้มีการบัญญัติกระบวนการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนบุคคลดังกล่าวให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้ เนื่องจากบุคคลนั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติและประชาชน ซึ่งเป็นการทำให้ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เดิม ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบทรัพย์สิน มีความเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม โดยระบบการ

ถอดถอนนี้ถือเป็นการผสมผสานของเดิมที่มีอยู่กับของใหม่ (วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง) ให้เข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืน จึงได้ให้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินนี้กับวุฒิสภา จึงถือได้ว่าประเทศไทยมีรูปแบบในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยองค์กรนิติบัญญัติ อันอาจแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการพิจารณากระบวนการดังกล่าวว่าเป็นกระบวนการทางการเมือง จึงควรมีการพิจารณาและตัดสินโดยองค์กรทางการเมืองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการนำกระบวนการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ในบทบัญญัติหมวด 12 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา 270 ถึงมาตรา 274 จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างมาก โดยถือเป็นหนึ่งในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีการบัญญัติรายละเอียดขั้นตอนในการพิจารณาถอดถอนไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากพอสมควร จึงทำให้เห็นถึงกระบวนการถอดถอนในภาพรวมทั้งกระบวนการตั้งแต่การเสนอคำร้องจนถึงการลงมติของวุฒิสภา และยังคงอำนาจในการพิจารณาและตัดสินกรณีดังกล่าวให้เป็นอำนาจของวุฒิสภาเช่นเดิมแม้ว่าจะมีที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภาที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยสามารถอธิบายโดยแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรกคือ ขั้นตอนการกล่าวหา ที่เริ่มตั้งแต่ การเสนอข้อกล่าวหาที่ผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (เฉพาะกรณีร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา) หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งด้วยเหตุมีพฤติการณ์ ร้ายแรงผิดปกติ ส่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งจะดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอ หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ก็จะส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไต่สวน ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไต่สวนเสร็จแล้วมีมติเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ก็จะส่งเรื่องพร้อมรายงานไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ขั้นตอนต่อมาคือ ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา ที่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งความเห็นพร้อมทั้งรายงานว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลมายังวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภาจะดำเนินการพิจารณาตามหลักเกณฑ์การพิจารณาถอดถอนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาซึ่งถือเป็นระเบียบข้อบังคับที่ใช้เฉพาะกับวุฒิสภาเท่านั้น จึงอาจส่งผลทำให้เกิดข้อปัญหาในการบังคับใช้บางประการได้ โดย

วุฒิสภามีการพิจารณากรณีดังกล่าวในที่ประชุมวุฒิสภาโดยจะมีการตั้งคณะกรรมการซักถาม เพื่อทำหน้าที่ซักถามแทนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาต้องตอบคำถามต่อหน้าที่ประชุมวุฒิสภา โดยเมื่อวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการลงมติต่อไป

ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยคือ ขั้นตอนการลงมติตัดสินของวุฒิสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งจะต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ โดยลงคะแนนเป็นมติเดียวว่าจะถอดถอนหรือไม่ถอดถอน โดยมติที่จะให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา บุคคลดังกล่าวจึงจะพ้นจากตำแหน่ง และจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี

จึงทำให้เห็นถึงปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา โดยอาจพิจารณาแบ่งเป็น เรื่องการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาพ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นข้อกำหนดหลักที่กำหนดรายละเอียดของขั้นตอนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา และเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆ ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก คือปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาพ.ศ. 2551 ที่ไม่มีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลทำให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่อาจจะกระทำได้นั้น เนื่องจากการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาพ.ศ. 2551 ที่ไม่มีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น และหากมีกรณีที่ใช้บังคับการประชุมมีข้อกำหนดที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ข้อบังคับดังกล่าวก็ย่อมไม่อาจบังคับได้นอกจากนี้ แนวการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้น เพราะเหตุที่ใช้บังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการงดใช้ข้อบังคับและการตีความข้อบังคับที่เป็นไปตามมติของวุฒิสภา จึงแสดงให้เห็นถึงการไม่มีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต่างๆ ในกระบวนการเท่าที่ควร เพราะมติของวุฒิสภาที่สามารถงดใช้ข้อบังคับข้อใดข้อหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนหรือตีความข้อบังคับได้นั้น ไม่อาจเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพและหลักการอำนาจอบายความยุติธรรมที่ชัดเจนแน่นอนได้

ประการต่อมา คือปัญหาในขั้นตอนของการกล่าวหา ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภามีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอ ซึ่งอาจประสบกับปัญหาต่างๆ หลายประการ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาทั้งด้านจำนวนของผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา ที่หากองค์ประกอบด้านจำนวนของผู้มีสิทธิเสนอคำร้องไม่ครบถ้วนหรือเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะส่งผลทำให้ไม่อาจเริ่มกระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ และด้านอำนาจของผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาโดยเฉพาะอำนาจในการเสนอข้อกล่าวหาของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ที่ต้องใช้จำนวนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอข้อกล่าวหา ซึ่งถือว่าเป็นการจำกัดการเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนมากเกินไป อันอาจทำให้การใช้อำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารกระทำได้ยาก อันขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ และด้วยเหตุผลที่ผู้แทนราษฎรแต่ละคนถือเป็นตัวแทนของประชาชน ผู้แทนราษฎรแต่ละคนย่อมมีสิทธิที่จะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ จึงจะถือว่าได้ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนอย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องของรายชื่อผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา โดยเฉพาะหน้าที่ในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอจะต้องเป็นหน้าที่ขององค์ใด และหากเกิดปัญหาความไม่ถูกต้องของคำร้องเกิดขึ้น เช่น ในกรณีของความถูกต้องของรายชื่อผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา หากเกิดกรณีที่รายชื่อผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาไม่ถูกต้องหรือครบถ้วน จะต้องมีการพิจารณาและดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และรายละเอียดขั้นตอนการพิจารณาเรื่องนี้ไว้ รวมถึง ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอของประธานวุฒิสภาที่อาจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนตนเอง และปัญหาที่ในขั้นตอนการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอไม่มีการกำหนดกระบวนการยืนยันความถูกต้องของรายชื่อไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีการนำรายชื่อของบุคคลอื่นมาเข้าชื่อยื่นคำร้องขอ โดยที่บุคคลนั้นไม่ยินยอมได้ และปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงอาจเป็นเหตุให้การตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาในขั้นตอนของการพิจารณาของวุฒิสภาเมื่อคณะกรรมการป.ป.ช. ส่งความเห็นพร้อมทั้งรายงานว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลมายังวุฒิสภาแล้วได้แก่ ปัญหาในกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาที่ไม่มีการสอบถามตนก่อนเริ่มการพิจารณาและการซักถามผู้เกี่ยวข้องต่อที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งอาจไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าไรนัก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาลับของวุฒิสภาที่ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้แต่อย่างไร รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาพยานหลักฐานที่ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามีข้อกำหนดให้การขอเพิ่มเติมพยานหลักฐานเป็นไปตามมติของวุฒิสภาและการจำกัดมิให้มีการนำพยานบุคคลเข้าพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณากรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งก่อนกระบวนการถอดถอนจะเสร็จสิ้น ที่ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายใดที่ครอบคลุมกรณีดังกล่าวว่าต้องมีการดำเนินการอย่างไรต่อไป และยัง

ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะป้องกันปัญหากรณีผู้ถูกกล่าวหาขอลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลบเลี่ยงการพิจารณาถอดถอนได้

ประการสุดท้าย คือ ปัญหาในขั้นตอนการการลงมติของวุฒิสภา ซึ่งได้แก่ปัญหาที่บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงมติของวุฒิสภาในกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง กำหนดให้วุฒิสภาลงมติเป็นมติเดียวโดยรวมทุกข้อกล่าวหาว่าจะถอดถอนหรือไม่ถอดถอน ซึ่งจะมีผลทำให้การพิจารณาและลงมติของวุฒิสภาไม่มีความชัดเจน อันอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการพิจารณา จนอาจเป็นเหตุให้การพิจารณาและลงมติของวุฒิสภาถูกรหาได้ว่าไม่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมเท่าที่ควร และอาจเป็นช่องทางให้มีการใช้ดุลพินิจตัดสิน โดยมีขอบซึ่งอาจค้านกับพยานหลักฐานที่ปรากฏได้ และปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้มีการเชื่อมโยงกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าด้วยกัน โดยมีองค์กรผู้พิจารณาและตัดสินที่ต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหากรณีที่คำตัดสินของทั้งสองกระบวนการไม่เป็นไปในทางเดียวกันได้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและการให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้กับบุคคลแต่ละฝ่ายของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งหากไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง อาจส่งผลทำให้การพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอนาคตต้องประสบกับปัญหาต่างๆ จนอาจทำให้กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสมเจตนาธรรมของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า กลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ในประเทศไทยและต่างประเทศนั้น มีหลักการทั่วไปคล้ายคลึงกัน ถึงแม้จะมีรูปแบบและกระบวนการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะพิเศษที่เหมือนกัน คือ เป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก จึงถือเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่ง และเป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองแยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาลยุติธรรม อีกทั้งยังมีองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน โดยเป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนดกลไกและวิธีการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้มีการดำเนินงานถอดถอนที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ถูกต้องรัดกุมและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานถอดถอนดังกล่าว

6.1.1 กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับฉบับพุทธศักราช 2540 และ 2550

จากการศึกษากลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 234, 235, 236 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ช.) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วส่งส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235 ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่สภา

ผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพิจารณาได้ส่วนในการได้ส่วนเพื่อส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235 แต่กลับไปให้อำนาจกับคณะกรรมการปปช. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระ เป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่มีอายุมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภายใต้หลักการความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่มาถึงเวลานี้การพยายามของ ป.ป.ช. ยังไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าไรนัก ภายหลังจากปัจจุบันมีคดีเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสของรัฐบาล ว่าลักษณะของกลไกรับผิดชอบในปัจจุบันทำให้ ป.ป.ช. มีการรับผิดชอบต่อประชาชนน้อยเกินไป เพราะประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบหรือลงโทษ ป.ป.ช. ได้ค่อนข้างยาก โดยจะเห็นได้จากที่มาของ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญปี 50 และ 60 ซึ่งมาจากการสรรหาและคณะกรรมการสรรหาในส่วนใหญ่ประกอบด้วยตัวแทนจากศาล ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งการได้มาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และ 2550 แล้ว พบว่ากลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างกัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ไม่มีบทบัญญัติเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากแต่เป็นการดำเนินการที่มีผลทำให้นักการเมืองต้องออกจากตำแหน่ง โดยมีเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่เป็นหลัก เนื่องจากหลักคิดที่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา เนื่องจากความแตกต่างในการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 นั้น มีวุฒิสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาจึงมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกกันเองของบรรดาผู้สมัคร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้น การจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนจึงไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างใดก็ดี กลไกการถอดถอน โดยวุฒิสมาชิกเท่าที่มีมาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 นั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและไม่สามารถใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้กลไกอื่นเข้ามาแทนที่ โดยให้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดำเนินการได้ส่วนแล้วจึงฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินการตัดสินการถอดถอนต่อไป ว่าลักษณะของกลไกรับผิดชอบในปัจจุบันทำให้ ป.ป.ช. มีการรับผิดชอบต่อประชาชนน้อยเกินไป เพราะประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบหรือลงโทษ ป.ป.ช. ได้ค่อนข้างยาก โดยจะเห็นได้จากที่มาของ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญปี 50 และ 60 ซึ่ง มาจากการสรรหาและคณะกรรมการสรรหานั้นส่วนใหญ่ประกอบด้วยตัวแทนจากศาล ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน

ป.ป.ช. ไม่สามารถได้ส่วนการกระทำผิดเอง ซึ่งมูลค่าความผิดเอง และตัดสินลงโทษเองได้ แต่ต้องอาศัยอำนาจของศาลและวุฒิสภาด้วย ในขณะที่กลไกรับผิดชอบนั้นมีไว้เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้เล่นทางการเมือง “ใช้อำนาจเท่าที่มีให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตอบสนองต่อคนที่ควรจะต้องสนอง” นั่นเอง ฉะนั้น การออกแบบให้ ป.ป.ช. ถูกถ่วงดุลโดยศาลและวุฒิสภาแม้จะเป็นสิ่งที่ดี แต่อาจจะไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาการทำงานที่อาจจะขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การมีอยู่ของ ป.ป.ช. เพียงอย่างเดียวอาจจะยังไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาการคอร์รัปชันได้ เพราะ ป.ป.ช. อาจมีปัญหาในการดำเนินงานเพราะขาดกลไกรับผิดชอบที่ดี

6.1.2 กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐเกาหลี จึงต้องวิเคราะห์ดูพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ ว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบใด เช่น ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ระบบกึ่งประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งสรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยได้ ดังนี้

1) ในสหรัฐอเมริกา สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ ความผิดฐานรับสินบน และความผิดอาญาชั้นสูง แล้วยื่นสำนวนส่งให้วุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2) ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องกรณีผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และความผิดฐานละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดี ส่วนรัฐมนตรีนั้น ให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐซึ่งทำหน้าที่พิจารณาถอดถอน

3) ในสหราชอาณาจักร สภาสามัญ (House of Common) เป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความผิดอาญาฐานเปิดเผยความลับทางราชการ ฐานทรยศต่อชาติ ฐานรับสินบน และความผิดอาญาชั้นสูง แล้วส่งสำนวนให้สภานาง (House of Lords) เป็นผู้พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งต่อไป

4) ในสาธารณรัฐเกาหลี สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ยื่นญัตติฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี และไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ยื่นญัตติฟ้องร้องให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ลงมติด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ส่งเรื่องให้คณะกรรมการด้านกฎหมายและการยุติธรรมทำหน้าที่สอบสวนดำเนินการไต่สวนแล้วส่งให้ที่ประชุมใหญ่ของรัฐสภาพิจารณาส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

5) ในประเทศไทย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทำหน้าที่ดำเนินการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทำความผิดฐานมีพฤติการณ์ร้ายว่ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แล้วให้ อสส. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินการตัดสินการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

6.1.3 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กลไกกระการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการวิเคราะห์การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับกรณีศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พบว่า มีปัญหาการบังคับใช้ สรุปได้ดังนี้

1) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ไม่มีกลไกที่เรียกว่าการถอดถอน (Impeachment) หากแต่มีกลไกในการดำเนินการเพื่อให้ผู้ที่ทุจริตประพฤติมิชอบหรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือขัดต่อมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงต้องออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องพิจารณากฎหมายสามฉบับเป็นอย่างน้อยร่วมกัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2) สภาพปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ การขาดประสิทธิภาพ และไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกลไกการถอดถอนปกติซึ่งมีรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง เพราะรัฐบาลคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ ยกเว้นแต่ในช่วงที่มีการปฏิวัติ-รัฐประหารที่มีสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) การถอดถอนนั้นไม่สามารถที่จะทำได้ในความเป็นจริง เนื่องจากการลงมติในวุฒิสภา ไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จริง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ บรรดาประเทศทั้งหลายที่ใช้ได้ผลจริง ก็จะต้องสามารถลงมติให้มีการถอดถอนได้จริงจากวุฒิสภา

3) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ถือเป็น การลงโทษที่รุนแรง สำหรับความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมหรือให้โอกาสได้ชี้แจงต่อผู้ ทั้งนี้ การไม่ให้อำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งกับสมาชิกวุฒิสภาเป็นเพราะที่ผ่านมามีปัญหาไม่เคยประสบความสำเร็จในการถอดถอน เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากฐานเสียงเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้มีความเชื่อมโยงกันจึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาถอดถอน ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีแนวคิดที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จะพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้มีนักการเมือง นักวิชาการแสดงความคิดเห็นถึงข้อดี ข้อเสีย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแทน เพื่อที่สมาชิกวุฒิสภาจะได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางมากขึ้น ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใดและมีอำนาจหน้าที่ในการถ่วงถ่วงกฎหมายเป็นเรื่องหลักแต่มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าหากการลงโทษขั้นสูงสุดอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งก็ควรพิจารณาถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย และไม่อาจจะให้องค์กรใดในการทำหน้าที่ถอดถอนหากผู้ทำหน้าที่ตัดสินมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีจริยธรรมสูง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใด ตัดสินโดยใช้จริยธรรมที่เที่ยงตรงรอบคอบปราศจากอคติจะสามารถทำหน้าที่ถอดถอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเป็นการประกันความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการภายใต้ขอบเขตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่นนี้ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งย่อมเป็นมาตรการที่มุ่งหมายถึงการควบคุมและตรวจสอบบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองที่แยกออกจากกระบวนการตรวจสอบ โดยฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมือง ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2561 ก่อให้เกิดประเด็นในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหลายประการ อันได้แก่ (1) ปัญหาประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง (2) ปัญหากระบวนการถอดถอนควรรให้อำนาจวุฒิสภาเป็นองค์กรถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (3) ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดการถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตย และ (4) ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีพ

ความเห็นจากบทสัมภาษณ์ระบบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จากบทสัมภาษณ์มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยตามภาคผนวก ข

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับท่าน รศ.ดร.เจษฎ์ โทณวณิก

รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากแต่เป็นการดำเนินการที่มีผลทำให้ต้องออกจากตำแหน่ง โดยมีเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่เป็นหลัก เนื่องจากหลักคิดที่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ที่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวุฒิสภา เนื่องจากความแตกต่างในการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิก ที่รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 นั้นมีวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มีวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งทำให้การมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจจะเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ เมื่อเปรียบเทียบกับที่มากับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกกันเองของบรรดาผู้สมัคร ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้นการจะกำหนดให้มีอำนาจถอดถอนอาจจะยังไม่เหมาะสมนัก แต่ประเด็นที่สำคัญไปกว่านั้น คือ กลไกการถอดถอนโดยวุฒิสมาชิกเท่าที่มีมาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 นั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และดูจะไม่สามารถใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญ 2560 จึงได้ใช้กลไกอื่นเข้ามาแทนที่ โดยมี ปปช. เป็นหลัก สำหรับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกรรมการองค์กรอิสระ โดยทั่วไป แต่เมื่อเป็นเรื่องของ ปปช. วุฒิสภาจะมีการตั้งผู้ไต่สวนอิสระให้เป็นผู้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับที่ ปปช. เป็นผู้ดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการองค์กรอิสระอื่น

การจะเปรียบเทียบได้นั้น จะต้องยกตัวอย่างประเทศที่จะเปรียบเทียบ จึงจะสามารถเปรียบเทียบได้ หากยกการเปรียบเทียบขึ้นมาโดยรวมจะไม่สามารถเปรียบเทียบได้ เช่น ยกตัวอย่างประเทศที่จะเปรียบเทียบอย่าง ฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกา ซึ่งก็จะต้องไปดูพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ ว่าเป็นระบบใด เช่น ระบบประธานาธิบดี กึ่งประธานาธิบดี หรือรัฐสภา

ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ประเทศต่างๆ มักจะใช้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกันระหว่างอำนาจธิปไตยสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ โดยในกรณีของประเทศไทยนั้น มีกลไกที่เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ คือ องค์กรอิสระ ได้แก่การมี ปปช. เข้าร่วมดำเนินการ ซึ่งหลายๆ ประเทศ อาจจะใช้เพียงอำนาจสามฝ่าย คือ สภา รัฐบาล ศาล เป็นกลไกดำเนินการ

ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่มีกลไกที่เรียกว่าการถอดถอน หากแต่มีกลไกในการดำเนินการ เพื่อให้ผู้ที่ทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือขัดจริยธรรม ต้องออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องพิจารณากฎหมาย สามฉบับเป็นอย่างน้อยร่วมกัน คือ รัฐธรรมนูญ 2560 พรป. ปปช. และ พรป.การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในส่วนของประเทศไทย คือ การขาดประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิด ประสิทธิภาพ เนื่องจากยกเว้นแต่ในช่วงที่มีการปฏิวัติ-รัฐประหาร ที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) การถอดถอนนั้นไม่สามารถที่จะทำได้ในความเป็นจริง เนื่องจากการลงมติในวุฒิสภา ไม่สามารถที่จะ ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จริง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ บรรดาประเทศทั้งหลายที่ ใช้ได้ผลจริง ก็จะต้องสามารถลงมติให้มีการถอดถอนได้จริงจากวุฒิสภา

หากกลไกการถอดถอนใช้ไม่ได้ผล ก็จะต้องใช้กลไกอื่น เช่น การกำหนดโทษทางอาญา และ การดำเนินการทางศาล แทนที่จะใช้วิธีการถอดถอน เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะของกาวิจัย

6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560

1) เพื่อกำหนดให้ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าข้อเสนอเรื่อง ได้แก่ (1) ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) กำหนดให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (3) แล้วให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ

2) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติกำหนดให้การตัดสิทธิทางการเมืองที่ไม่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของนักการเมืองที่อาจจะนำมาใช้กั้นแก่งทางการเมืองได้ เพื่อให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบร่วมกับรัฐสภาในการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

4) ฝ่ายรัฐควรจะต้องเร่งทำการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจระบบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นักการเมืองต้องมีทัศนคติที่สร้างสรรค์ต่อกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า เป็นกระบวนการตามแนวทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศในสังคมประชาธิปไตย

การลงคะแนนเสียงถอดถอน เป็นวิธีการตรวจสอบควบคุมการทุจริตของนักการเมือง โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบเพื่อถอดถอนจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง กฎหมายที่ใช้ต้องมีประสิทธิภาพและ รัฐต้องเร่งทำประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจระบบการลงคะแนนเสียงถอดถอนของประชาชน โดยการเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนให้ถูกต้องระหว่างคำว่า “ตรวจสอบ” กับ “ถอดถอน” รวมถึงนักการเมืองให้มีทัศนคติที่เป็นบวกต่อคำว่าตรวจสอบและถอดถอนว่าเป็นกระบวนการตามแนวทางประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบนั้น มีความมั่นใจในความถูกต้องของกระบวนการตามกฎหมาย

6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้รู้ถึงปัญหาในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาศัยกระบวนการทางการเมือง ที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้กับทุกฝ่ายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากกระบวนการทางการเมืองไม่มีความแน่นอนในการพิจารณา สามารถถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองต่างๆ ได้ง่าย และไม่มีบรรทัดฐานในการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเท่าที่ควร โดยกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นเพียงกลไกทางการเมืองที่เปรียบเสมือนกระบวนการในการชักฟอกผู้กระทำความผิดให้เป็นผู้บริสุทธิ์เท่านั้น เพราะไม่อาจจะหาหลักฐานที่ชัดเจนในการกระทำผิดได้ ประกอบกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้าสู่การพิจารณาถอดถอนดังกล่าว ส่วนมากจะเป็นผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองไว้ จึงเป็นการยากที่จะถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้โดยกระบวนการทางการเมือง ซึ่งที่ผ่านมา กลไกการตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวไม่อาจสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้ โดยอาจมาจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในขั้นตอนต่างๆ เช่น ขั้นตอนในการพิจารณาได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้กระทั่งในขั้นการพิจารณาและลงมติของวุฒิสภาเองที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน อีกทั้ง หากกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมีผลในการตัดสินที่ขัดแย้งกับผลการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมต่อกรณี

ดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้มีการเปรียบเทียบกระบวนการทั้งสอง ซึ่งมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยองค์กรที่แตกต่างกัน โดยแม้จะมีการแก้ไขปัญหาโดยการบัญญัติแยกกระบวนการทั้งสองออกจากกันแล้ว แต่ประชาชนโดยทั่วไปอาจไม่เข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง ซึ่งผลของการพิจารณาที่แตกต่างกันอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้งต่างๆ ตามมาได้ จากที่ได้กล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นควรเป็นองค์กรที่มีศักยภาพ มีความรู้ความเข้าใจลักษณะการทุจริตในรูปแบบต่างๆ และที่สำคัญต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนแน่นอน ตั้งอยู่บนฐานแห่งหลักการทางกฎหมาย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการปฏิรูปกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย โดยการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ โดยมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้บังคับกับการพิจารณาคัดสินของศาลดังกล่าว และให้ศาลดังกล่าวมีอำนาจที่จะพิจารณาและตัดสินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากนี้ หากมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษทางอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็สามารถพิจารณาคัดสินลงโทษบุคคลดังกล่าวทางอาญาได้ โดยถือเป็นการผสมผสานระหว่างอำนาจในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของวุฒิสภาและอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไว้ด้วยกัน

6.2.3 ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

เนื่องจากพฤติกรรมหรือการกระทำการทุจริตโดยอาศัยอำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นำมาสู่ความเสียหายต่อส่วนรวมอย่างร้ายแรง ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายร่วมกัน ดังนั้น ผู้วิจัย จึงมีความเห็นว่า ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง ภาครัฐควรสร้างค่านิยมและทัศนคติให้ประชาชนและสังคมตระหนักถึงความร้ายแรงของการประพฤติหรือการทุจริตโดยอาศัยอำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบการเมือง รวมทั้ง ส่งเสริมกระบวนการที่จะสร้างบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนวคิดในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของส่วนรวมร่วมกันให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลดียิ่งขึ้น เพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- กฤติกา ยูวณะเดมิย์. (2543). การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- กานดา สิริฤทธิภักดี. (2538). การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2552). การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม. (2550). ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส. สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1076>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2544). แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย. สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net/article/ac231044.html>
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2561). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2546). การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการรณ์ เจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. (2553). รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 12 มีนาคม 2553. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/60933>
- จรรยา สุภาพ. (2514). หลักรัฐศาสตร์. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช,
- จักษ์ พันธุ์เพชร. (2552). รัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: พับลิชซิ่ง.
- จิระโชติ วีระสุข. (2561). รัฐศาสตร์ทั่วไป (Introduction to Political Science) (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ซังพนธ์ โชตคสุชาติ. (2554). การสู่มตัวอย่างแบบหลายชั้น. สืบค้นจาก <http://besttritted.com/?p=174>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2518). *กลไกรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายมหาชนวิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *นายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-ssue/2560/hi2560-040.pdf>
- ฐาตุร ศิริฤทธิ์วัฒนา. (2561). *หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณวัฒน์ ศรีปัดดา. (2544). *ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (Unpublished Master's thesis)*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ณัฐคนัย นาจันทร์. (2562). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ. (2546). *หลักรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 9)*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.
- เด่นชัย ไชยวิเศษ. (2560ก). *เส้นทางสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี*. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/e_acdfocus.html
- เด่นชัย ไชยวิเศษ. (2560ข). *สมาชิกวุฒิสภา 250 มาได้อย่างไร*. สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-071.pdf>
- นรรนิติ เศรษฐบุตร. (2551). *เอกสารวิชาการ ลำดับที่ 78 เรื่อง การปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทชัย เพียรสนอง. (2551). “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ใน *รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ 61 ปีการศึกษา 2551 เล่มที่ 4* (น. 309 – 310). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ใน
หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 ถอดถอนจากตำแหน่ง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2557). เอกสารประกอบคำบรรยายประชาธิปไตย ระบบการเมือง และรูปแบบ
ของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญใหม่. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม นิติรัฐ ในฐานะ เกณฑ์ จำกัดอำนาจ
รัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
(Impeachment). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). ส่วนร่วมของพลเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตยใน ตัวอย่าง
เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและ
พัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2550). ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้า.
- ประภัศสร ทองยินดี. (2558). ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น. วารสารวิชาการ
มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 5(3), 11-22.
- พงษ์เพ็ญ สกุลตากัย. (2551). เสรีภาพกับสัญญาประชาชน. สืบค้นจาก [http://www.e-learning.mfu.
ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson5.htm#21](http://www.e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson5.htm#21)
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2546). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย์.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2553). ปัญหาว่าด้วยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.
สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1438>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พฤทธิสถาน ชุมพล. (2546). *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1*. กรุงเทพฯ: สารศึกษาศึกษาการพิมพ์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). *กฎหมายมหาชน: การควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือน ตุลาคม.
- โกสิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). *กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- โกสิน พลกุล. (2529). *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์ พลชัย.
- มนิรัตน์ เฟื่องไชโย. (2559). *การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2533). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (2535). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. (2551). *แนวคิดทฤษฎีในทางรัฐธรรมนูญว่าด้วย อำนาจอธิปไตยและสิทธิ*. สืบค้นจาก <http://www.e-learning.mfu.ac.th/mflu/1604101/chapter1/Lesson5.htm#21>
- มานิตย์ จุมปา. (2543). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติธรรม.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. (2559). *หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่มาและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศ*. สืบค้นจาก <https://thepeople.co/meechai-ruchuphan-legal-expert/>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2552). *พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.
- ฤทัย หงส์ศิริ. (2539). *นิติกรรมทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, เสนีย์ คำสุข และธ โสธร ตู้อองคา. (2553). *ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. (2521). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เจริญมิตรการพิมพ์.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วารรัตน์ อติแพทย์. (2555). กระบวนการถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายรัฐมนตรีโดยวุฒิสภา ภายใต้บริบทของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี. *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย*, 4(2), 203-230.
- วันมูหะมัดนอร์ มะทา. (2541). *คำนำจากประธานรัฐสภาในรวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน โดยคณะ ส.ส.ร. กรุงเทพฯ: มติชน.*
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2563). *ประเทศแคนาดา*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/ประเทศแคนาดา>
- วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2564). *อำนาจอธิปไตย*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/อำนาจอธิปไตย>
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์.
- สกต หาดสุทธีวารินทร์. (2557, 18 พฤศจิกายน). การถอดถอน นักการเมืองที่พ้นตำแหน่งแล้ว. *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/618072>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). *กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมภพ โทตระกิตย์. (2512). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ คำสอนชั้นปริญญาตรี (ภาค 2)*. กรุงเทพฯ: นำเชียการพิมพ์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2534). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534*. สืบค้นจาก <https://cmulaw.cmu.ac.th/DocumentView.aspx?docid=a71f731f-ac4e-4316-a41e-7c512810f6cd>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/data/law/law1/%C306/%C306-10-2550-a0001.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2554). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554*. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/lawHeadPDF.jsp?formatFile=pdf&hID=0>
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2559). *รวมบทความ “ความรู้เบื้องต้นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2551). *ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). *ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). *ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2535). *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535*. สืบค้น <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/035/1.PDF>
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2540). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF>
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. (2542). *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542*. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/114/1.PDF>
- สุวิทย์ ปัญญาวงศ์. (2561). *กฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ไสว เหว้าไว. (2544). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2520). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์.
- อมร รักษาสัตย์. (2540). *รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมร รักษาสัตย์. (2544). *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- อรณิช รุ่งธิปานนท์. (2553). *รัฐสภาสหราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumgartner, J. C. (2003). *Introduction: Comparative Presidential Impeachment*. Westport, CN: Praeger.
- Beramendi, V., et al. (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Berger, R. (1972). *Impeachment: the Constitutional Problems*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bradshaw, K. and Pring, D. (1973). *Parliament and Congress*. London: Quartet.
- CHAU, Pak-kwan. (2005). *Prevention of Corruption and Impeachment of Head of State/Government in the United Kingdom, the United States and Korea*. Hong Kong: Constitution for the United States of America.
- Cronin, T. E. (1989). *Direct Democracy The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. United States of America: Twentieth Century Fund, Inc., Press.
- Demeter, G. (1969). *Demeter's Manual of Parliamentary Law and Procedure*. Retrieved from <https://www.goodreads.com/book/show/11833463-demeter-s-manual-of-parliamentary-law-and-procedure-blue-book-ed>
- Facebook กฎหมายไทย ปรัชญาปัญหาทางกฎหมายฟรี. (2563, 27 ธันวาคม). *ประเด็นข่าวรอบวัน 23 ธ.ค. - 'เสรีพิศุทธ์' เตรียมยื่นถอดถอน 'สิริระ' เหตุเคยต้องโทษคดี...* Retrieved from <https://www.facebook.com/435655636533510/posts/3499484726817237/>
- Heywood, A. (2000). *Key Concepts in Politics*. New York: Palgrave.
- Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State*. Retrieved from <https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol6/iss3/17>
- Koven, S. G. & Kunselman, J. C. (2003). Trust in Government: Lessons from the Clinton Impeachment. *International Journal of Public Administration*, 26(2), 197-212.
- Mokhiber, J. (2014). *Secrets of an Independent Counsel*. Retrieved from <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/primer.html>
- PBS News Hour. (2017, 17 February). *Impeachment Procedures*. Retrieved from <http://www.pbs.org/newshour/impeachment/guide.html>
- Rodino, P. W. (1973). *High Crimes and Misdemeanors*. New York: Funk & Wagnalls.
- Vinx, L. (2015). *Kelsen on the nature and development of constitutional adjudication*. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/books/guardian-of-the-constitution/kelsen-on-the-nature-and-development-of-constitutional-adjudication/F7626209591029FD72FD81D3D0CC4F28>

บรรณานุกรม (ต่อ)

Wikipedia The Free Encyclopedia. (2020a). *Impeachment of Andrew Johnson*. Retrieved from

https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Andrew_Johnson

Wikipedia The Free Encyclopedia. (2020b). *Impeachment of Bill Clinton*. Retrieved from

https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Bill_Clinton

Young, H. K. (2014). Impeachment and presidential politics in new democracies.

Democratization, 21(3), 519-553.







กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย

: กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1. ท่านเห็นว่ากลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 กับฉบับ พ.ศ.2560 มีความเหมือนกันและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง
2. ท่านคิดว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ มีความเหมือนกันและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง
3. ท่านเห็นว่า กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ควรจะให้ มีทั้งกระบวนการถอดถอนทางการเมืองโดยรัฐสภาควบคู่กับกระบวนการถอดถอนทางกฎหมายโดยศาลหรือไม่อย่างไร และกระบวนการถอดถอนทั้ง 2 วิธีนี้มีจุดแข็งและจุดอ่อนในบริบทการเมืองไทยอย่างไรบ้าง
4. ท่านคิดว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีจุดแข็งและจุดอ่อนอย่างไรบ้างและควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้กลไกการถอดถอนมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพิ่มมากขึ้นในประเด็นใดบ้าง
5. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศมีปัญหาสำคัญประการใดบ้าง
6. ท่านคิดว่า ประเทศไทยควรมีแนวทางมาตรการและวิธีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 อย่างไรบ้าง
7. ท่านมีข้อเสนอแนะที่จะพัฒนากลไกและกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลดียิ่งขึ้น เพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้อย่างไรบ้าง



กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย : กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

รศ.ดร.เจษฎ์ โทณวณิก)

รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากแต่เป็นการดำเนินการที่มีผลทำให้ต้องออกจากตำแหน่ง โดยมีเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่เป็นหลัก เนื่องจากหลักคิดที่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ที่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวุฒิสภา เนื่องจากความแตกต่างในการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิก ที่รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 นั้นมีวุฒิสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มีวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งทำให้การมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจจะเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกกันเองของบรรดาผู้สมัคร ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้น การจะกำหนดให้มีความอำนาจถอดถอนอาจจะยังไม่เหมาะสมนัก แต่ประเด็นที่สำคัญไปกว่านั้น คือ กลไกการถอดถอนโดยวุฒิสมาชิกเท่าที่มีมาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 นั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และจะไม่สามารถใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญ 2560 จึงได้ใช้กลไกอื่นเข้ามาแทนที่ โดยมี ปปช. เป็นหลัก สำหรับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกรรมการองค์กรอิสระโดยทั่วไป แต่เมื่อเป็นเรื่องของ ปปช. วุฒิสภาจะมีการตั้งผู้ไต่สวนอิสระให้เป็นผู้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับที่ ปปช. เป็นผู้ดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการองค์กรอิสระอื่น

การจะเปรียบเทียบได้นั้น จะต้องยกตัวอย่างประเทศที่จะเปรียบเทียบ จึงจะสามารถเปรียบเทียบได้ หากยกการเปรียบเทียบขึ้นมาโดยรวมจะไม่สามารถเปรียบเทียบได้ เช่น ยกตัวอย่างประเทศที่จะเปรียบเทียบอย่าง ฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกา ซึ่งก็จะต้องไปดูพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ ว่าเป็นระบบใด เช่น ระบบประธานาธิบดี กึ่งประธานาธิบดี หรือรัฐสภา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประเทศต่างๆ มักจะใช้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจกันระหว่างอำนาจอริปไตยสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ โดยในกรณีของประเทศไทยนั้นมีกลไกที่เข้าร่วมดำเนินการ คือ องค์กรอิสระ ได้แก่ การมี ปปช. เข้าร่วมดำเนินการ ซึ่งหลายๆ ประเทศ อาจจะใช้เพียงอำนาจสามฝ่าย คือ สภา รัฐบาล ศาล เป็นกลไกดำเนินการ

ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่มีกลไกที่เรียกว่าการถอดถอน หากแต่มีกลไกในการดำเนินการเพื่อให้ผู้ที่ทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือขัดจริยธรรม ต้องออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องพิจารณากฎหมายสามฉบับเป็นอย่างน้อยร่วมกัน คือ รัฐธรรมนูญ 2560 พรป. ปปช. และ พรป.การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในส่วนของประเทศไทย คือ การขาดประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล เนื่องจากยกเว้นแต่ในช่วงที่มีการปฏิวัติ-รัฐประหาร ที่มีสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) การถอดถอนนั้นไม่สามารถที่จะทำได้ในความเป็นจริง เนื่องจากการลงมติในวุฒิสภา ไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จริง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ บรรดาประเทศทั้งหลายที่ใช้ได้ผลจริงก็จะต้องสามารถลงมติให้มีการถอดถอนได้จริงจากวุฒิสภา

หากกลไกการถอดถอนใช้ไม่ได้ผล ก็จะต้องใช้กลไกอื่น เช่น การกำหนดโทษทางอาญา และการดำเนินการทางศาล แทนที่จะใช้วิธีการถอดถอน เป็นต้น

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา

ปปช.ตัดสินเบื้องต้นคือสอบเองตัดสินเอง ตัวอย่าง ปปช.ชี้มูลไปถึงอัยการ ศาลแจ้งไม่ผิด ปปช.ก็จะฟ้องเอง กรณีคุณอภิรักษ์ ปปช.ชี้มูลความผิดอัยการบอกไม่ใช่ ปปช.ฟ้อง ศาลบอกว่าไม่ผิดเพราะทำไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม

กรรมการร่างบอกให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ถ้าปปช.ทำเช่นนี้ ต้องหาอีกองค์กรหนึ่งมาทำ ถ้าไม่ที่ศาลเลย คำถามคืออาญากับการถอดถอนแยกขั้วไม่ต้องมีศาลพิเศษหรือศาลรัฐธรรมนูญ แต่ว่าต้องคนละเรื่องกับศาลอาญา ความผิดส่วนหนึ่ง ความผิดชอบทางการเมืองอีกส่วนหนึ่ง

อเมริกา มีกระบวนการอิมพีชเมนต์ไม่เคยสำเร็จเหมือนกันแต่ยังมีการแสดงมารยาท ไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไป อาจจะมีบทบัญญัติห้ามว่าถ้าทำแบบนี้ต้องถูกห้ามไปอีก 5 ปี

กระบวนการให้ประชาชนถอดถอน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งถอดถอน มติพิเศษสองในสามหรือ สามในสี่ มติพิเศษโดยประชาชน

การถอดถอน ปปช.เสียงสองในสาม ชี้ว่าถอดถอนได้หรือไม่ นักการเมืองเข้ามาซื้อตัว เข้ามาเกี่ยวกล่อม สว.เข้าถอดถอนเข้าไม่ดูเนื้อหา เข้าดูคน

ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต

การถอดถอนและพ้นตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติ อเมริกา เอาอิมพีชเมนต์ รัฐสภาฟ้องเพื่อให้ตรวจสอบ ถือเป็นอิมพีชเมนต์ ..อเมริกาใช้การไต่สวน โดยอัยการ หรืออัยการพิเศษ เช่น โมนิกา รูวีนกินที่ใช้ดำเนินการกับประธานาธิบดี

ปี 2540 - 2550 ประเทศอังกฤษและประเทศอเมริกา /เหมือนฝรั่งเศส(ตำแหน่งสูงใช้กม.อาญา ถ้าหาก จึงให้สภาอิมพีชเมนต์ใช้ความผิดฐานทรยศต่อชาติ ทางอเมริกาความผิดละเมิด ความไว้วางใจ

ปี 2540 – 2550 ประเทศอังกฤษใช้กับนายกรัฐมนตรี / ประธานาธิบดี เช่น คอรับซัน ใช้กรรมการสภาพิจารณา ในปี 2560 ประเทศอังกฤษและประเทศอเมริกาใช้กับประธานาธิบดีหรือผู้บริหารระดับสูง สภาดำเนินการส่งให้ ปปช. แล้วถอดถอนโดยใช้สภาใช้เต็มรูป อัยการพิเศษหลังไต่

สวนแล้ว อังกฤษมาขึ้นญัตติในสภาลงมติหลังตรวจสอบแล้วต่อไป ปปส. เราใช้กับนายก อธิการบดี ให้สภาเป็นศาล ซึ่งวุฒิสภามาทำให้เกิดประโยชน์ซ้ำซ้อน

กรณีแขงชั้น ปี 2540 - 2550 หลุดทุกคน ข้อด้วยการใช้ ปี 2540 - 2550 ที่ใช้ในประเทอเมริกา นานๆ เจอสักที แต่ไม่ถอดถอนส่วนใหญ่ลาออก เช่น วอเตอร์เกต, รูวินก็ - ศส.สำคัญ สว.ต้องไม่วังเต้น การเอาผิดคนต้องวังเต้นให้รอดเราอยากรักษาสถาบันนี้

- ท่านมีชัย ทุกอย่างย้อนไปที่ศาล...เดิม ส่วทุจริตแล้วมันไม่เป็นความผิด ก็ไม่ควรลงโทษ ความชัดเจน ควรเป็นที่ศาลฝ่าฝื่นจริยธรรม ที่ผ่านมตัดสินด้วยคนในปี 2560 ตัดสินโดยศาลเหมือนผลัดการเกาหลัง แนวคิด นโยบายอะไรถูกอะไรผิด เราควรจัดการด้วยวิธีไหนปี 2560 เขาผิด ควรมีหลักฐาน ศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้งโดยรัฐบาลอาจจะให้ศาลช่วยได้ไหม เราได้แต่คิดว่า คุณสมบัติของคนทีเข้าไปเป็นศาล ดังนั้น คุณสมบัติสำคัญไว้ก่อนข้างสูง เพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ สว. 250 คน มีความคิดจากคุณขอมาททุกคนขอได้ จากนั้นมาพิจารณาไม่ได้ให้คน คสช.หมด สว. 5 ปี แยกประเต้น สว. ศาลรัฐธรรมนูญเรากำหนดคุณสมบัติ แต่ทุกอย่างในบ้านเมืองขาทันทีไม่ได้ ทุกอย่างมีหลายฝ่าย พวกเราทำไบบ้านเมืองมีขึ้นมีแปลบ้าง ขาทบ้านคิดจะเลือกก็เลือกพวกตัวเอง ความจริงประเทอเมริกาประธานาธิบดีเป็นคนเลือก แต่ต้องมีสามัญสำนึกส่วนร่วมต้องแยกให้ออก

คนไทยต้องเรียนรู้ในอนาคดข้างหน้า ปราศจากการเลือกไม่ได้ ใครอยากสมัครมา ประชาชนมีข้อจำกัด เขามีผลประโยชน์เฉพาะหน้า ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา อยากเลือกคือเลือก คือวัฒนธรรมไทย การเรียนรู้ใหม่ๆ ไม่สามารถบอกว่เลือกคนดีเข้าสภา

การตลาดของแต่ละพรรค..ประชาธิปไตย มีสามัญสำนึก พุทธธาดู พุดว่ กฎกติกา หวังว่คนดีคืออะไร แต่ความจริงมีไหม ระบบเลือกแบบ 2 ฝ่าย แต่ปัจจุบันคิดว่า คนทีไปอยู่ในพรรคทีดี มีคนไม่ดีแล้วแต่คนคิด ประเทศมีคนดีและคนไม่ดี ขาทบ้านครอบงำ พุดว่เลือก ประธานศาลรัฐธรรมนูญทุกอย่างขึ้นกับขบวนการสรรหา คุณสมบัติต้อง ประธานสภา และผู้นำฝ่ายค้ำ ต้องมีฝ่ายการเมืองสรรหาด้วย คนทีร่วมคิดองค์กรอิสระ.. ต้องมีคุณสมบัติ กระบวนการสรรหา สำคัญสุดอเมริกา กับ ไทย มีความคิดในการเลือก ต่างกันไทยเพิ่งผ่านจากลิงไม่นาน แต่อเมริกามีความคิดมามากกว่า การศึกษาเราพัฒนา 2 อย่าง การศึกษา และกระบวนการยุติธรรม ปัญหาการสื่อสารขัดแย้ง สังคมอยู่อย่างไร จะคุยอย่างไร มีวินัย ถ้าเดบโตไปแล้วไม่โกง

เริ่มต้น ปี 2560 รัฐสนับสนุนก่อนวัยเรียน เหลือมล้าการศึกษา ใครมีเงินเรียนสูงไม่ใช่ ขึ้นอยู่กับสมองเด็กคือฐานทีไม่เท่ากันปี 60 ไม่เกิดประโยชน์อะไรเลย ถ้าไม่ปฏิรูปการศึกษา กระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นหลักใหญ่ในการใช้ชีวิตประจำวัน ไม่ต้องการสังคมเหลือมล้า เราจะทำอย่างไร ให้ชีวิตขาทบ้านได้ในสิ่งที่ต้องการ ในปี 60 ต้องการให้คนเท่าเทียมกัน แต่มองว่พื้นฐานควรมีเท่ากัน เราเปลี่ยนรูปแบบ

การฟื้นคืนจากสภามาให้ศาลดูแบบการเมืองไปได้ ศาลและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีคุณสมบัติตามข้อกำหนด

การถอดถอน เป็นคนมีตำแหน่งใหญ่โต ยากจะใช้กระบวนการปกติ สืบเนื่องจาก ต่างประเทศ ใช้อเมริกาและอังกฤษ ของไทยใช้ทั่วตั้งแต่นายก ถึง สส. สว. เมื่อก่อนเอามาฟ้องไม่ไว้วางใจยื่นเรื่องต่อสภา ซึ่งซ้อนกันอยู่เลยไม่สามารถถอดถอนนายกได้

การสอบสวนเรื่องทุจริต การตรวจสอบคือได้มาซึ่งพยานหลักฐานมีอิสระในการดำเนินการ ถ้ามีหลักฐานอาจเสียหายจากตำแหน่ง ถ้ามีหลักฐานผิดก็ถูกดำเนินคดีปี 60 เมื่อไรที่ศาลรับฟ้องต้องหยุดทำงานแล้วค่อยมาดู (เมื่อก่อน ตัดสินนานมาก) ทำให้เข้าใจได้ว่าศาล หรือการดำเนินการ ปปช. ต้องลงไปตรงมา ซึ่งใช้เดียวกับประเทศอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ปี 60 ขจัด ปี 40 - 50 พอมาเป็น กรณี คุณธนชาติ ซึ่งรัฐบาลไม่ได้ทุกทั้งหมด การเมืองเป็นการช่วงชิงผลประโยชน์ บ้านเมืองเป็นบริษัท ทุกคนคือหุ้น ทุกคนคือต้องได้เราเป็นเจ้าบ้านเราแค่ มีกินพอ คนมีเงินหุ้นใหญ่

ประชาธิปไตยในทางความจริงไม่ใช่ บริบทประเทศไทย สักคินา 1,000 อีกคน 100 ในรูปแบบสังคมผิด แต่ความจริงมี 1000 ล้าน กับมีแค่ 10 ล้าน เดินด้วยกันแต่ไม่สามารถมาบริหารประเทศไทย คนมีเข้าไป เพื่อออกกฎหมายเพื่อตัวเอง ทำยที่สุดเศรษฐกิจ 1000 ล้าน มาเป็น สส. ก็ต้องไปรงใสพอใหม่ กระบวนการมาตรฐานกฎระเบียบ

อาจารย์เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง

บทสัมภาษณ์ บทบาททั่วไปของสถาบันตุลาการหรือองค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความแตกต่างจากฉบับก่อนๆ ไหม ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมาก มันแค่ขยายขึ้น ปัจจุบันมีการอนุญาตให้ศาลเข้ามาดูเรื่องการทุจริตหรือความร้ายแรงของนักการเมืองซึ่งแตกต่างจาก การรับผิดชอบทางการเมือง (political liabilities) จากเดิมที่เป็นเรื่องในสภาหรือกับประชาชนที่อาจจะแค่โดนฝ่ายค้านดำเนินสื่อพิมพ์ลงข่าวประณาม ตอนนี้อยากกลายเป็นว่าศาลเข้ามาร่วมดูมีความผิดทางกฎหมายร่วมด้วยแต่ในภาพรวมคำอธิบายหลักของศาลไม่ได้เปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ถึง 2560 ศาลจะมีหน้าที่ควบคุมการให้คำอธิบายการเมืองอย่างแคบ การเมืองในความหมายอย่างแคบ ได้แก่ เรื่องสกปรกนักการเมืองลงแข่งขันซื้อเสียง ฯลฯ รายละเอียดอาจจะเปลี่ยน แต่คำอธิบายหลักไม่ได้เปลี่ยน

เป็นไปได้หรือไม่ว่าจะสามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจของรัฐธรรมนูญโดยไม่แก้รัฐธรรมนูญเลย หรือถ้าต้องแก้ จะแก้ไขอย่างไร เป็นไปได้ครับ ความสัมพันธ์ทางอำนาจไม่ได้เป็นของแข็งที่เปลี่ยนไม่ได้ มันมีการเปลี่ยนแปลงแน่นอน แต่ต้องดูว่าเปลี่ยนในระดับไหน ถ้าฝ่ายรัฐบาลแข็งแกร่งขึ้นมา ก็เป็นไปได้ หรือถ้าเป็นกลไกถอดถอน ศาล ปปช. ก็ทำได้ แต่นักการเมืองไม่กล้าทำ แต่สมมติว่าเราได้ฝ่ายผู้นำทางการเมืองที่แข็งแกร่ง มีประชาชนสนับสนุน และมีความเห็นทางการเมือง

ตรงกันว่าระบบนี้มันไปไม่ได้ การบริหารอำนาจหรือการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์มันก็เกิดขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ ผมคิดว่าคำถามหลักคือ โครงสร้างหลักของรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อไหนกับการเมือง เวลาพูดถึงรัฐธรรมนูญ มันเป็นเรื่องของกฎกับคน ประเด็นคือถ้าเราเปลี่ยนคน ผลลัพธ์มันก็จะเปลี่ยนได้บ้าง แต่สุดท้ายถ้ากฎไม่เปลี่ยน มันก็เหมือนมีอะไรที่ดึงรั้งเราไว้อยู่ ดังนั้นคนส่วนใหญ่จึงมองว่าการเปลี่ยนกฎมันเป็นรูปธรรมกว่า และน่าจะทำได้ง่ายขึ้นแล้วถ้าถามว่าต่อว่าจะแก้รัฐธรรมนูญได้ไหม ถ้าว่ากันตามกติกา มันก็มีช่องให้เราทำได้อยู่ คือให้ประชาชนเสนอชื่อที่หมื่นคนก็ว่าไป ซึ่งทำแล้วจะได้ไม่ได้อีกก็ต้องคู่อีกที เพราะกลไกการแก้ไขก็ซับซ้อนและยากมาก

ในวงวิชาการการศึกษารัฐธรรมนูญ มีโจทย์ทางวิชาการอะไรใหม่ๆ บ้าง ล่าสุดมีงาน Asian Constitutional law forum เขาพูดถึงเรื่อง Authoritarian Constitution เป็นรัฐธรรมนูญในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คืออยู่ในระบอบอำนาจนิยมหรือเผด็จการ ซึ่งตอนนี้เหลือเราประเทศเดียวที่เป็นแบบนี้เต็มรูปแบบ แต่ผมมองว่าเราก็ไม่ได้โดดเดี่ยวในใน โลกนะ ประเทศรอบๆ เราก็มีลักษณะแบบนี้กันเยอะ แต่เป็นลักษณะของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เช่นผู้นำไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่เปิดโอกาสให้วิจารณ์ ปิดปากฝ่ายค้าน เป็นต้น ซึ่งตอนนี้ก็มีเทรนด์ที่พยายามศึกษาการใช้รัฐธรรมนูญรูปแบบนี้มากขึ้น ว่าในระบอบอำนาจนิยมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญมันทำงานยังไง อีกเทรนด์หนึ่งคือ การศึกษาบทบาทของศาลกับระบอบประชาธิปไตย ว่ามีบทบาทในการส่งเสริมหรือขัดขวาง ประเทศประชาธิปไตยใหม่ที่ไม่ใช่ยุโรปและอเมริกา คือโดยทั่วไป ศาลควรมีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ แต่หลายประเทศในปัจจุบัน ศาลกลับตีความจนทำให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น จึงเกิดเป็นคำถามว่า บทบาทของศาลควรอยู่ตรงไหน

เมื่อพูดถึงโจทย์ที่ต้องทำต่อไป อาจารย์คิดว่ามีโจทย์ด้านไหนที่ต้องรีบทำอย่างเร่งด่วนบ้าง ทุกด้าน ระบบการเลือกตั้ง การเลือกกรรมการอิสระ การตีความ การบริหารราชการแผ่นดิน การคลัง การตั้งศาลทุจริต เรื่องมาตรฐานจริยธรรม ฯลฯ เราชอบอ้างว่าเอามาจากต่างประเทศ แต่ถ้าไปถามเขาจริงๆ ระบบของเขาไม่ได้เป็นแบบนี้ เรารับมาแล้วก็ทำแบบไทยๆ ผมจำคำพูดอาจารย์วรเจตน์ ที่ตอบคำถามเรื่อง ประชาธิปไตยเป็นระบบที่มีปัญหา ว่าความจริงแล้วความเป็นไทยรีเปล่านั้นเป็นปัญหามากกว่า

ในระยะยาว มีเรื่องไหนที่นักกฎหมายต้องทำบ้าง การเปลี่ยนผ่านความขัดแย้งทางการเมือง ที่ผมยกตัวอย่างไปคือ เรื่องนักโทษทางการเมือง ตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมามันมีเยอะมาก ถ้าจะเปลี่ยนผ่านต้องเริ่มจากตรงนี้ เราต้องมาดูว่าจะลบล้างผลพวงตรงนี้อย่างไรให้ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เช่น การล้างมลทินให้คนที่ติดคุก หรือคนที่ทำผิดแต่รอดจากการดำเนินคดี เพราะตามกฎหมายความผิดเดียวไม่สามารถดำเนินคดีซ้ำได้ คำถามของเราคือ จะทำยังไงให้หน้าคนผิดมาดำเนินคดี โดยที่เราต้องทำให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วย นี่ก็คือสิ่งที่เราคิดและพยายามทำกันอยู่ เป็นเรื่องที่ทำยาก แต่เรารู้สึกว่าต้องทำ

เมื่อตอนต้นอาจารย์พูดถึงคำพูดที่ว่า คนพูดถึงรัฐธรรมนูญเยอะ แต่รู้จักจริงๆมีน้อย มีเหตุผลอะไรไหมครับที่ทำให้มีคนไม่รู้และเข้าใจรัฐธรรมนูญจริงๆ ทุกคนมีเหตุผลของตัวเองของที่จะไม่ไปศึกษารัฐธรรมนูญ สำหรับผมมันเป็นงาน ผมทำงานที่สถาบันอุดมศึกษา ผมจึงต้องอ่านและศึกษามัน เพียงแต่ไม่ได้เข้าไปยุ่งกับกระบวนการร่าง แต่ผมเชื่อว่ามีหลายคนอ่านและศึกษาอยู่เรื่อยๆ เพียงแต่ไม่ได้แสดงตัวเองออกมา คนเหล่านี้ก็อาจจะรู้เรื่องรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้เข้าไปร่วมร่างรัฐธรรมนูญ คนที่เข้าไปร่วมมันมีหลายแบบ ผมยกตัวอย่างบทความที่น่าสนใจชิ้นหนึ่ง เป็นบทความของอาจารย์ธงชัย วินิจจะกูล เรื่อง ‘สัมฤทธิ์ผลนิยมนของชนชั้นนำไทยกับการรัฐประหาร’ สัมฤทธิ์ผลนิยมนก็คือ นิยมแต่ผลที่เกิด เช่น พอมีรัฐประหารมา ก็ไปเข้าร่วม เพราะเห็นว่าจะได้รับผลประโยชน์บางอย่าง การที่นักกฎหมายเข้าไปร่วมร่างรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน มันช่วยสร้าง โปร์โพล์ให้เขาได้ สร้าง Authority ได้ หรือจะไปเดินสายบรรยาย เขียนหนังสือขาย ฯลฯ พูดย่างๆ ว่าการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นอุตสาหกรรมทำเงินอย่างหนึ่งของนักกฎหมายเหมือนกัน

อาจารย์บอกว่าเราอ่านรัฐธรรมนูญเป็นคู่มืออ่านเพื่อทำนายผลการเมืองข้างหน้า ถ้าจะแนะนำประชาชนให้อ่านรัฐธรรมนูญอย่างเข้าใจ จะแนะนำอย่างไร ยังยืนยันว่าไม่ควรอ่านแบบเรียงมาตราเหมือนอ่านหนังสือ รัฐธรรมนูญไม่ใช่หนังสืออ่านเล่น แต่เป็นเอกสารอ้างอิง สนใจด้านไหนก็ไปเปิดดูเลือกอ่านเรื่องที่สนใจและศึกษาเป็นเรื่องๆ ไปดีกว่า อีกข้อคืออ่านตัวกฎหมาย ควบคู่ไปกับคำวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนั้นๆ เช่น อ่านเรื่องเลือกตั้ง ก็ไปอ่านคำวิจารณ์สองสามอัน แล้วไปดูต้นฉบับ ถ้ามองเป็นเอกสารอ้างอิงจะทำความเข้าใจง่ายกว่า กฎหมายมันมีหลายร้อยมาตรา แม้กระทั่งคนเป็นนักกฎหมาย ใครที่จำได้ทุกมาตรานี้ผมว่ามีปัญหาแล้ว

เมื่อวันที่ 29 มี.ค. 60 ที่ห้องคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ร.ร.รามการ์เด้นส์ กทม. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จัดสัมมนา เรื่อง "การรับฟังความคิดเห็นเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (พ.ร.ป.) ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) พ.ศ. ..." โดยมีตัวแทน ป.ป.ช. หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรตรวจสอบ ภาคประชาคม พรรคการเมือง

นายมีชัย ฤชุพันธุ์

กล่าวเปิดสัมมนาตอนหนึ่งว่า กฎหมายว่าด้วย ป.ป.ช. มีความสำคัญสูงสุด เรียกว่าเป็นหัวใจของร่างรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติ กฎหมายลูก ป.ป.ช. ได้มุ่งไปที่ทุจริต ส่วนการประพฤติมิชอบให้เป็นส่วนราชการดูแลกันเอง ภายใต้การกำกับของ ป.ป.ช. พร้อมทั้งสร้างกระบวนการได้ส่วนให้รวดเร็ว มีกรอบเวลาแล้วเสร็จ ไม่ปล่อยให้ไปหมดอายุความ พร้อมทั้งกลไกควบคุมเจ้าหน้าที่ หากสงสัยในความสุจริต ให้เอาออกจากราชการก่อน จุดสำคัญคือ ป.ป.ช.ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐและองค์กรอิสระทั้งหมด เราจึงกำลังหาช่องทางว่าแล้วใครจะมาตรวจสอบ ป.ป.ช. หากเจ้าหน้าที่ไม่สุจริต สำหรับกลไกของไทย

ข้าราชการ ที่ใช้กันจริงๆ กลางๆ ก็ต้องหาจุดพอดี หลายหน่วยงานลงโทษตามคำสั่ง ป.ป.ช.ด้วยความอึดอัด เพราะเชื่อว่าไม่ผิดจากนั้นเวลา 10.00 น. มีการนำเสนอความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วย ป.ป.ช. โดยมี พล.ต.อ.วัชรพล ประสารราชกิจ ประธาน ป.ป.ช. นายวิชา มหาคุณ อธิบดีกรมการ ป.ป.ช. และ พล.อ.อ. วีรวิท คงศักดิ์ อธิบดี ส.ว.สรรหา ร่วมอภิปราย

พล.ต.อ.วัชรพล ประสารราชกิจ

กล่าวว่า การไต่สวน ป.ป.ช.เสนอในร่างกฎหมายลูกกำหนดเวลาไว้ที่ 2 ปี เพื่อให้มีความเป็นไปได้ในการทำงาน ส่วนคดีอาญาข้ามชาติที่ต้องใช้ความร่วมมือจากต่างประเทศอาจขยายระยะเวลาได้ ส่วนเรื่องความรวดเร็วเราก็มีศาลทุจริตคอยดูแล เชื่อว่าจะทำให้เกิดความเกรงกลัว ในอนาคตคดีจะลดลง แล้วเพื่อประสิทธิภาพจึงเสนอกฎหมายเพิ่มอำนาจ สืบสวนสอบสวนแบบพิเศษ เหมือนการปราบอาชญากรรมข้ามชาติ และให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี

กล่าวต่อว่า ป.ป.ช.ยังได้ขอเพิ่มอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการเงิน ขอยขยายเวลาอาัยทรัพย์สินเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะคดีระหว่างประเทศ เส้นทางการเงินจะเป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาคดี แล้วติดตามทรัพย์สินคืนสู่รัฐให้ได้มากที่สุด สำหรับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน ป.ป.ช.เสนอให้ กรรมการ ป.ป.ช.กำหนดให้ผู้ต้องรายงานที่มีข้อมูล ต้องรายงานเป็นพิเศษ สำหรับสำนักงานจังหวัดก็จะเป็นจุดสำคัญ ซึ่งไม่ใช่แค่ปราบปราม แต่หมายถึงการป้องกันด้วย สงครามการทุจริตจะชนะด้วยการป้องกัน หลายเรื่องที่มองว่า ป.ป.ช.ช้า ก็เพราะต้องคำนึงถึงการกระทบสิทธิผู้อื่น เราทำงานอย่างมืออาชีพ ไม่ได้ทำงานให้เป็นข่าว

ศ.พิเศษ วิชา มหาคุณ

กล่าวว่า ร่างกฎหมายที่ ป.ป.ช.เสนอให้ กำหนดเวลา การแสวงหาข้อเท็จจริงให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน และการไต่สวนให้เสร็จภายใน 2 ปี แล้วสามารถเพิ่มเวลาได้ รวม 2 ปีครึ่ง ถือว่าล่าช้า คงไม่ตรงความต้องการของประชาชน ส่วนคณะกรรมการต้องเปิดเผยโปร่งใสตรวจสอบได้ กระบวนการสรรหา ป.ป.ช.สำคัญที่สุด การปล่อยให้คดีทุจริตหมกมุ่นอายุความจะต้องไม่มี สำหรับขนาดองค์กร ต้องกระชับ ข้อท้วงติงเรื่องหน่วยงานต่างจังหวัด ตนเห็นด้วยว่าต้องตัดให้กระชับลง เหลือไม่มากเป็นระดับภาค ไม่ใช่แพร่กระจายไปทุกที่ แต่การทำงานต้องมีประสิทธิภาพ

ศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต / โฆษกกรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีความแตกต่างกัน คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มีอำนาจพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รวมทั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการองค์การอิสระเป็นหลัก ส่วนศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีอาญาซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลัก และใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป

รัฐธรรมนูญ 2560 บัญญัติให้สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา การวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ดำเนินการโดยองค์คณะของศาลฎีกาซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อนและได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนเก้าคน โดยให้เลือกเป็นรายคดีและเมื่อองค์คณะของศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อการอุทธรณ์จะทำให้ง่ายขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญ 2550 แล้ว หากจะให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมของศาลยุติธรรมศาลฎีกาก็จะต้องมีการวางแนวทางการพิจารณา โดยอาจจะไม่เลือกรองประธานศาลฎีกามาทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีชั้นต้น เพราะอาจต้องเลือกรองประธานศาลฎีกาเป็นองค์คณะในการพิจารณาชั้นอุทธรณ์



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นัชพน ฤทธิคำรพ
วัน เดือน ปีเกิด	29 ธันวาคม 2512
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	Gregorio Araneta University, Philippines Bachelor of Science in Mechanical Engineering, 2536 University of Santo Tomas Master of Science in Management Engineering, 2538 มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมศาสตร์, 2547 มหาวิทยาลัยปทุมธานี ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, 2552 มหาวิทยาลัยชินวัตร ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, 2559
ที่อยู่ปัจจุบัน	2/16 หมู่ 2 ตำบลบางเตย อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
สถานที่ทำงาน	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม
ตำแหน่งปัจจุบัน	อาจารย์ (สบ 3) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ