



รัฐสภาไทยกับการถอดถอน
“อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”*

Thai Parliament and Retroactive Impeachment

วีรวิชัย เอี่ยมแสง**

Veerawit Aemsang

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต เรื่องวิกฤตการเมืองไทยกับปรากฏการณ์ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** นิสิตปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย E-mail : veerawit.aem@gmail.com

บทคัดย่อ

“การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยเมื่อไม่นานมานี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2557 สามารถใช้กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยวิธีการถอดถอนตำแหน่ง เพื่อถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จ นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่รัฐสภาสามารถถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทความฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ มุ่งศึกษารัฐสภาในฐานะสถาบันการเมืองที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และเสริมสร้างคุณค่าในระบบประชาธิปไตยอย่างไรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) สืบหาความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย (2) ชี้ให้เห็นเงื่อนไขและบริบทเหตุการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผลการศึกษาพบว่า เงื่อนไขและบริบททางการเมืองจากการออกแบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถใช้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยวิธีการถอดถอนตำแหน่งได้สำเร็จ หากแต่รัฐบาลที่มาจากระบบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยสามารถใช้กลไกในระบบประชาธิปไตยเพื่อถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จ ประกอบกับการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยในการสร้างเหตุผลในการรองรับโดยอาศัยกลไกตามวิธีการประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญและการเมืองไทยในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำสำคัญ: การถอดถอนตำแหน่ง, รัฐสภา, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

Abstract

“Retroactive Impeachment” is a political phenomenon that happened in Thailand. The structure and decision process of impeachment were dominated by National Legislative Assembly (NLA) using constitutional mechanism and removed former persons holding political positions. The first time in political history of Thailand that parliament can removed a former persons holding political positions that such actions have become the norms of constitutional law and politics in Thailand. This qualitative research aimed to study parliament as a political institution that are consistent with the spirit and support democratic values. The purpose of the study were (1) to explore efforts to removed former persons holding political positions and (2) to indicates the conditions and the political context that influence the removed a former persons holding political positions. Findings exhibited that the design of the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2540 and the 2550 Constitution as a condition and the political context of the elected government cannot be successfully removal position. On the other hands, the removed former persons holding political positions achieved during non-democratic government. In addition, Retroactive impeachment became a tool of the government to establish political legitimacy in order to find a justification to support government. The remove former persons holding political positions has become the norm of constitutional law and politics in Thailand.

Keywords: Impeachment, Parliament, Inspection of the Exercise of State Power

บทนำ

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยความชอบธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง รัฐสภาจึงสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and balances) การใช้อำนาจของทั้งสองสถาบันการเมืองให้มีความเหมาะสม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว การถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่เกิดความสมดุล เนื่องจากฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินมักจะมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่น ประกอบกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารนำมาสู่การกระทำนอกเหนือขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด เกิดการทุจริต (corruption) จึงจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยสร้างกลไกให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการต่างๆ กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และการถอดถอนตำแหน่ง

การถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยเป็นการตรวจสอบบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในการใช้อำนาจที่มีอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง หากบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of powers) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกระทำผิดร้ายแรงก็สามารถที่จะถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ การถอดถอนตำแหน่งมีต้นกำเนิดในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคคลาง (Middle age) ซึ่งเป็นการปกครองในระบบรัฐสภาและถูกนำไปพัฒนาและนำไปปฏิบัติใช้ในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบประธานาธิบดี (Presidential system) อย่างสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (The house of representative) มีอำนาจที่จะ

ฟ้องการถอดถอนออกจากตำแหน่งและกระบวนการสอบสวนและตัดสิน เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) ในปี ค.ศ.1974 การพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) จนกลายเป็นการกดดันให้ลาออกจากตำแหน่ง และล่าสุดในค.ศ.1998 ได้มีการพิจารณาความผิดของประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) เพื่อถอดถอนตำแหน่ง แต่วุฒิสภาก็มีมติให้พ้นคดีข้อกล่าวหาไป (Steven, Koven & Julie Kunselman, 2003)

ปรากฏการณ์การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในบริบทการเมืองการปกครองประเทศไทย ซึ่งสภาวะการเมืองในระบบปกติ กระบวนการถอดถอนตำแหน่งจะกระทำเมื่อผู้ที่มีชื่อถูกถอดถอนในขณะดำรงตำแหน่ง แต่ในบริบทการเมืองไทยเป็นการถอดถอนตำแหน่งอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ การถอดถอนตำแหน่งย้อนหลัง (Retroactive Impeachment) ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาของการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับประเด็นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จนกระทั่งมีมติถอดถอนตำแหน่ง ซึ่งประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ประกอบกับบริบททางการเมืองไทย โดยเฉพาะการเข้ามาใช้อำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จ จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งทั้งในหมู่นักวิชาการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชนว่าการดำเนินการถอดถอนย้อนหลังถูกต้องตามหลักเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและแนวคิดของการถอดถอนตำแหน่งเพียงใด

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความพยายามในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย
2. เพื่อวิเคราะห์เงื่อนไขและบริบทเหตุการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลต่อการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วิธีการวิจัย

บทความวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการพรรณนา (descriptive) โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) ทั้งจากเอกสารวิชาการ เอกสารราชการ ในฐานะเอกสารชั้นต้น (primary documents) ข้อมูลเหล่านี้ ได้แก่ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อมูลการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่ ระเบียบวาระการประชุม บันทึกการออกคะแนนเสียง และบันทึกการประชุม เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

แนวความคิดว่าด้วยการถอดถอนตำแหน่ง

การถอดถอนตำแหน่งเป็นกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นวิธีการ “ควบคุมตัวบุคคล” มิให้มีพฤติกรรมในการกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แนวคิดการถอดถอนตำแหน่งจึงถูกนำมาปรับใช้ในบริบทของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันออกไป แนวคิดการถอดถอนตำแหน่งของประเทศอังกฤษซึ่งปกครองในระบบรัฐสภาถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดถอดถอนตำแหน่ง ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำไปปรับใช้ ทำให้แนวคิดการถอดถอนตำแหน่งเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบประธานาธิบดี รวมถึงประเทศไทยมีแนวคิดการถอดถอนตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

การถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment) เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ตรวจสอบการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศ เป็นกระบวนการโดยฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด หรือบางกรณีใช้กล่าวหาประชาชนที่ร่วมทำผิดกับเจ้าหน้าที่ (Private

citizens) เดิมมันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ขยายแนวความคิดกว้างขวางขึ้น (บวรศักดิ์ อวรรณโณ, 2538) ซึ่งจุดมุ่งหมายหลักของการดำเนินกระบวนการถอดถอน คือ 1) เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้ซึ่งใช้อำนาจในการบริหารในขณะนั้น โดยที่บุคคลนั้นอาจจะกลับมามีอำนาจในการบริหารอีกครั้ง 2) เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง 3) เพื่อผลประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดีนั้นเอง กล่าวคือ ผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน การบังคับใช้ระบบถอดถอนตำแหน่งถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าบุคคลใดถูกฟ้องร้องให้ถอดถอนตำแหน่งจะเป็นที่ เสื่อมเสียแก่ เกียรติยศ ชื่อเสียง และเกียรติภูมิส่วนตัว ตลอดจนพรกการเมืองที่ตนสังกัดโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นชั้นนำของประเทศที่ผ่านการเลือกสรรมาอย่างดี ย่อมระมัดระวังไม่ประพฤติดนินทางเสื่อมเสีย จนเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้องขับออกจากตำแหน่ง แต่เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้ที่อำนาจอยู่ในมือ จึงมักพยายามบิดเบือนข้อมูลเพื่อให้เกิดประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยวิธีการพิเศษ เพื่อเป็นทางออกทางหนึ่งในทางกฎหมาย (อมร รักษาสัตย์, 2544)

หากพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์ของการถอดถอนจากตำแหน่งจะพบว่า การถอดถอนตำแหน่งได้นำมาปรับใช้ในยุคกลางของรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งระบบถอดถอนตำแหน่งของอังกฤษเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เกิดจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ใน ค.ศ. 1376 เนื่องจากในสมัยก่อนพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในการปกครองพร้อมทั้งแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่ขึ้นอยู่กับกษัตริย์เท่านั้น (Baumgartner, 2003) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจแก่รัฐสภาจนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น รัฐสภาโดยสภาสามัญใช้อำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ประพฤติผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ที่ต่อสภาขุนนางเพื่อพิจารณาโทษ และเมื่อสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วได้มีการพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดถอนออกจากตำแหน่งหน้าที่ หรือกล่าวได้ว่าแต่เดิมการถอดถอนตำแหน่งเป็นเพียงเครื่องมือที่รัฐสภาใช้ต่อสู้กับระบบกษัตริย์

ในประเทศอังกฤษเพียงเท่านั้น (Rodino Peter, 1973) แต่เนื่องด้วยระบบรัฐสภาอังกฤษมีกลไกภายในอื่นๆ ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การถอดถอนตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่ได้ใช้ในปัจจุบัน

ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด โดยกลไกการถอดถอนตำแหน่งมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด “ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ออกจากตำแหน่ง

กระบวนการถอดถอนตำแหน่งในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมีลักษณะการปกครองของรัฐบาลในระบบประธานาธิบดีทั้งในกลุ่มประเทศ ยุโรป เอเชีย และละตินอเมริกา เป็นความพยายามตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ชี้ให้เห็นถึงคลื่นกระแสของการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นสาเหตุปัจจัยที่ส่งผลต่อการเสนอเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตำแหน่งและให้ความสำคัญในเชิงสถาบัน (Institution) โดยพบว่า ประเด็นทางการเมืองที่มีความเสียหายหรือเสียชื่อเสียงของประธานาธิบดี (political scandal) และประเด็นที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป (strong presidential powers) ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการเสนอชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Young Hun Kim, 2014)

การถอดถอนตำแหน่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายประเทศ โดยมีรูปแบบและกระบวนการในการพิจารณาที่แตกต่างกันไป หลักการแนวคิดการถอดถอนตำแหน่งจะมีลักษณะทั่วไป ดังต่อไปนี้ (ณวัฒน์ ศรีปีตถา, 2544)

1) เป็นระบบการควบคุมการใช้อำนาจโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก

2) เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนตำแหน่งมีจุดประสงค์เพื่ออันเนื่องมาจากกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่

3) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติในกฎหมายเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

4) เป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนด “วิธีพิจารณา” และ “กลไก” ไว้โดยชัดเจนเพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็วและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม

5) เป็นกระบวนการควบคุมทางการเมือง แยกออกจากกระบวนการควบคุมทางศาล

6) เป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ในขณะดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ในบริบทประเทศไทยการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในช่วงก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่ากระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมีขอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป คือ ระบบตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครอง รัฐสภา ศาลยุติธรรมหรือองค์กรพิเศษ และวิธีการพิเศษที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ได้แก่ การใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหารโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ทำให้ทราบวาระบบตรวจสอบควบคุมของไทยเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพ และขาดความชอบธรรมในการตรวจสอบควบคุมอย่างเพียงพอ (กานดา สิริฤทธิภักดี, 2538) แนวคิดการถอดถอนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการ “แยกการตรวจสอบทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทาง

กฎหมาย” เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญที่มุ่งให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรมโดยตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน คือ

1) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา

2) กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด

3) กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4) กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การถอดถอนตำแหน่งนับเป็นกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมที่ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ “วุฒิสภา” ที่จะลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติกรรมดังกล่าวออกจากตำแหน่ง

ความพยายามในการถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในประเทศไทย ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นี้ต่างได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยวิธีการควบคุมสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง (เน้นทวีวัฒน์ บรมานันท์, 2544) โดยการลงมติให้ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองผู้ใดผู้หนึ่งพ้นไปจากตำแหน่งหรือการลงมติไม่ไว้วางใจในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2535 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมตนเอง โดยบัญญัติในมาตรา 38 ว่า “ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้” จะเห็นได้ว่าระบบการตรวจสอบควบคุมดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานการให้นักการเมืองตรวจสอบนักการเมืองด้วยกันเองด้วยความเชื่อว่าสภากจะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สภากจะตรวจสอบสมาชิกของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าระบบการตรวจสอบควบคุมโดยให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมกันเองกลับไม่มีประสิทธิภาพซึ่งไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้มาตรการดังกล่าวเลย เนื่องจากระบบการเมืองไทยมีลักษณะเล่นพรรคพวก

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจกลับเกิดปัญหาและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดปัญหาในด้านความไม่เป็นอิสระขององค์กรการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐที่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายการเมือง การตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and balances) ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย โดยเฉพาะความพยายามในการตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายนิติบัญญัติในการเข้าชื่อเสนอเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการดังกล่าวได้ผ่านมติขั้วมลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนโดยวุฒิสภา ได้แก่

1. กรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนเสนอชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยร้องขอให้ถอดถอนนายพดล ปัทมะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศออกจากตำแหน่ง ใน

กรณีร่วมลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ผลปรากฏว่าวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 57 คะแนน (บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 17 สมัยสามัญทั่วไป, 2553) เนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายบถ ปัทมเสน ออกจากตำแหน่ง

2. กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เสนอชื่อเพื่อถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ในกรณีการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2551 ผลปรากฏว่า วุฒิสภาได้มีการลงมติด้วยคะแนนเสียง 41 ต่อ 37 และงดออกเสียง 19 เสียง (บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 16 สมัยสามัญทั่วไป, 2553) เห็นควรให้ดำเนินการถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมติของวุฒิสภาข้างต้นยืนยันให้ดำเนินการถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ต่อไปแม้ว่าจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตาม ประกอบกับกรณีเสนอชื่อเพื่อถอดถอน นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ในกรณีส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์และบุคคลอื่น เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม ผลปรากฏว่าวุฒิสภาลงมติให้ด้วยคะแนนเสียง 40 คะแนน เนื่องจากคะแนนเสียงไม่ถึง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จึงถือว่าวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ออกจากตำแหน่ง

3. กรณีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเสนอชื่อเพื่อถอดถอนหรือไม่ถอดถอน นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตรัฐมนตรี และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง ในกรณีมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในการทำหน้าที่ประธานรัฐสภาดำเนินการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม แต่ในขณะช่วงเวลาดังกล่าวมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 และฉบับที่ 30/2557 ลงวันที่ 24

พฤษภาคม 2557 ให้วุฒิสภายังกองปฏิบัติหน้าที่อยู่ ณ วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ สิ้นสุดลง จึงทำให้กระบวนการพิจารณาถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นจึงต้องชะลอการดำเนินการ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐสภาไทยมีความพยายามในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย “กลไกการถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment)” ทั้งในแง่กระบวนการเสนอชื่อถอดถอน การพิจารณาข้อมูลความผิดโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จนกระทั่งการพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา หากแต่ความพยายามดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จหรือกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ นัยสำคัญของกระบวนการถอดถอนตำแหน่งแสดงให้เห็นถึง “รัฐสภาที่มาจากกรเลือกตั้ง” มีความอ่อนแอไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

สถานะนิติบัญญัติแห่งชาติกับการถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

ผ่านไปเกือบทศวรรษของการเปลี่ยนแปลงทางสภาพสังคม และความขัดแย้งทางการเมืองไทยได้นำมาสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยมีกรดำเนินการพิจารณาประเด็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับพิจารณาการถอดถอนหรือไม่ถอดถอน น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี จากความผิดฐานปล่อยให้เกิดความเสียหายจากโครงการรับจำนำข้าว นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานวุฒิสภา และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับที่มาของสมาชิก

วุฒิสภา เป็นการกระทำที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ผลการพิจารณาการถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ มีมติ ถอดถอน 100 เสียง ไม่ถอดถอน 115 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง นาย นิคม ไวยรัชพานิช มีมติถอดถอน 95 เสียง ไม่ถอดถอน 120 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง ทั้งนี้มติดังกล่าวจึงมีผลให้ นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ และนายนิคม ไวยรัชพานิช ไม่ถูกถอดถอนออกตำแหน่ง (บันทึกการออกคะแนนเสียงของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ, 2558)

ในขณะที่ผลการลงมติการถอดถอน น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีต นายกรัฐมนตรี ออกจากตำแหน่ง มีมติถอดถอน 190 เสียง ไม่ถอดถอน 18 เสียง งดออกเสียง 8 เสียง บัตรเสีย 3 เสียง (การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558 วันศุกร์ ที่ 23 มกราคม พ.ศ.2558) ทั้งนี้ มติดังกล่าว มีผลให้ “น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี” นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่รัฐสภาสามารถถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เป็นผลสำเร็จและการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลายเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมืองไทยต่อไป

บทวิเคราะห์

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าว เพราะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นลักษณะสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีพื้นฐานการปกครองโดยยึดหลักนิติรัฐ (Rule of Law) เพื่อทำให้เกิดดุลยภาพตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีความชอบธรรมรวมถึงความชอบด้วยกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นการใช้ “อำนาจทางการเมือง (political power)” ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งวิธีการถอดถอนตำแหน่งมีลักษณะเป็นมาตรการกึ่งการเมืองกึ่งกฎหมาย

เพื่อเป็นการพิสูจน์ข้อหาหรือพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ถอดถอนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยซึ่งเป็นกติกาสูงสุดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การออกแบบโครงสร้างดังกล่าวกลายเป็นสิ่งที่เข้ามากำหนดเงื่อนไขการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผลมาจากเงื่อนไขทางการเมืองและส่งผลในอนาคตทางการเมืองไทย ดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างทางการเมืองไทยในช่วงหลังการปฏิรูปการเมือง พ.ศ.2540 การกำหนดหลักการถอดถอนตำแหน่งเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยมีแนวคิดพื้นฐานของการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งได้นำแนวคิดเรื่องระบบการถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment) จากต่างประเทศมาใช้ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ “แยกการตรวจสอบทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย” กล่าวคือ แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีเพียงทางเดียวคือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544) โดยเป็นการออกแบบโครงสร้างสถาบันนิติบัญญัติ ที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ (bicameral system) ทำให้เกิดแนวคิดที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร (strong executive) โดยวิธีการลดจำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวนน้อยลงเพื่อพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ในสภาผู้แทนจะมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น และในเวลาเดียวกันก็ได้สร้างมาตรการตรวจสอบรัฐบาลและอำนาจอื่นให้มีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้นด้วย ในช่วงเวลาดังกล่าวอำนาจของฝ่ายบริหารยิ่งเพิ่มมากขึ้นจากการมีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในรัฐสภา (absolute majority) ส่งผลให้การใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารมีความเข้มข้นมากขึ้น หากแต่การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารกลับเป็นไปได้ยาก กล่าวคือ เงื่อนไขการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีที่กำหนดให้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อรับรองมากถึง 1 ใน 5 ในกรณีรัฐมนตรี ทำให้กลไกการตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎรใช้ปฏิบัติไม่ได้ เนื่องจากฝ่าย

ค่านี้อาจมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรไม่มากพอที่จะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ซึ่งโครงสร้างทางการเมืองในรูปแบบฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเช่นนี้ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าครึ่งของรัฐสภา ประกอบกับการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยสมาชิกรัฐสภาตนเองด้วยวิธีการถอดถอนตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภามีความพยายามในการเสนอชื่อร้องขอถอดถอนตำแหน่ง จนกระทั่งถึงกระบวนการชี้ขาดโดยวุฒิสภา ทั้งนี้เกณฑ์คะแนนลงมติของวุฒิสภาที่ต้องใช้คะแนนเสียงถึง 3 ใน 5 ของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่โครงสร้างจากการออกแบบรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาดังกล่าวส่งผลให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดขึ้นได้ยากมาก เนื่องจากรัฐสภาไทยที่มาจากกาเลือกตั้งมีโครงสร้างรัฐบาลมีลักษณะผสมส่งผลให้รัฐสภาไทยมีลักษณะการประนีประนอมทางการเมือง เจือไขทางการเมืองดังกล่าวเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ทำให้รัฐสภาที่มาจากกาเลือกตั้งไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หรือกล่าวได้ว่าในช่วงเวลาการเมืองไทยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยยังไม่เคยมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกถอดถอนตำแหน่ง

2. กลไกภายใต้ระบอบประชาธิปไตยกับการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง บริบททางการเมืองไทยในช่วงหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งเป็นผลผลิตของการกลายร่างของคณะรัฐประหาร 2557 เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติหรือทำหน้าที่แทน “วุฒิสภา” ในระบอบประชาธิปไตย มีความพยายามในการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการถอดถอนตำแหน่ง หากแต่เกิดประเด็น ข้อถกเถียงว่าด้วยอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีความคิดเห็นแตกต่างกัน 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรกเห็นว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับ พ.ศ.2557 ที่ให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนวุฒิสภา ซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าได้ให้อำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแก่วุฒิสภา ในขณะที่อีกฝ่ายมองว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าได้ถูกยกเลิกแล้ว อำนาจในการถอดถอนของวุฒิสภาจึงถูกยกเลิกด้วย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติบัญญัติใน

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2557 ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบระบบรัฐสภานั้น โดยหลักการพื้นฐานแล้วรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จากหลักการพื้นฐานดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยยิ่งกว่าองค์กรอื่นๆ จึงก่อให้เกิดหลักเงื่อนไขของรัฐสภา คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ในปัญหาต่างๆที่มีความสำคัญจะต้องได้รับการกำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยปัญหาหรือกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญดังกล่าวรัฐสภาหรือนิติบัญญัติไม่สามารถมอบอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวให้กับองค์กรอื่นได้ (สมยศ เชื้อไทย, 2535) การถอดถอนตำแหน่งเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกลไกในระบอบประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความพยายามในการใช้ “กลไกในระบอบประชาธิปไตย” โดยวิธีการถอดถอนตำแหน่งเพื่อเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) ซึ่งการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) ในระบอบประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองโดยเป็น การสนับสนุนระบบการเมืองเดิมที่มีอยู่แล้วให้มีความต่อเนื่องในระบอบประชาธิปไตยต่อไป เพื่อเป็นการอ้างเหตุผล (justification) ในการสร้างความชอบธรรมต่อการเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาซึ่งอยู่บนพื้นฐานการแบ่งแยกอำนาจปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ อำนาจและมีความสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์ทางการเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าว การใช้วิธีการถอดถอนตำแหน่งเพื่อกำจัดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นเหตุผลที่ทำให้ประชาชนเชื่อว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความชอบธรรมในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการกระทำดังกล่าวนำไปสู่การยอมรับ (consent) ต่อการใช้อำนาจในการตรวจสอบและการเข้ามาบริหารประเทศตามมา

ทั้งนี้ การสร้างความชอบธรรมทางการเมืองโดย “การใช้อำนาจของรัฐสภา” เพื่ออ้างความชอบธรรมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการตอกย้ำว่าสภา

นิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภาใช้อำนาจรัฐตามระบอบประชาธิปไตยเพื่อ “รักษาไว้ซึ่งความเป็นสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament)” ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการริเริ่มเสนอกฎหมาย พิจารณาแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งอนุมัติกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย ประกอบกับอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรวมถึงการพิจารณาอนุมัติให้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การตีความรัฐธรรมนูญ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารด้วย

3. ความขัดแย้งทางการเมืองไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาและทิศทางอนาคตการเมืองไทย การสร้างเหตุผลรองรับโดยอาศัยกฎเกณฑ์ต่างๆ นั้น การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ในฐานะความผิดการทุจริตและละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งประเด็นการทุจริต (corruption) ยังเป็นส่วนหนึ่งการอ้างความชอบธรรมในการเข้ามำทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ หากมองย้อนในอดีตการทำรัฐประหารของประเทศไทย ประเด็นการทุจริตของฝ่ายบริหารเป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลที่คณะรัฐประหารใช้อ้างความชอบธรรม (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2553) ประกอบกับบริบททางการเมืองของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา เกิดจากวิกฤตความขัดแย้งของรัฐบาลที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองจากระบอบทักษิณซึ่งนำมาสู่เหตุการณ์ความขัดแย้งและความไม่สงบทางการเมืองตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา การถอดถอน น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีเป็นเสมือนการกำจัดศัตรูทางการเมืองที่เป็นการยับยั้งการเกิดขึ้นของโครงสร้างของฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็งจากฐานมวลชนที่ให้การสนับสนุนในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา ทั้งนี้ การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว จึงส่งผลต่อทิศทางการเมืองในอนาคตอย่างมีนัยสำคัญ หัวใจทางการเมืองในอดีตคือการชนะการเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยส่งผลให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลต่อเนื่อง 2 สมัย กลายเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการความขัดแย้งที่แหลมคมทางการเมืองมาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จึงส่งผลต่ออนาคตของพรรคเพื่อไทย อนาคตทางการเมืองของคนในตระกูล

“ชินวัตร” เครือข่ายทางการเมือง และทิศทางการเมืองไทย นอกจากนี้ การบริหารประเทศในลักษณะนี้เป็นการบริหารที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ โดยกุมกลไกการออกกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรม และเป็นการปกครองแบบนิติวิธี (rule by law) ไม่ใช่หลักนิติธรรม (the rule of law) เพราะฉะนั้นกลไกในระบบประชาธิปไตยจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือ (means) ไม่ใช่เป็นเป้าหมาย (end) ในการปกครอง

จึงกล่าวได้ว่า กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) โดยฝ่ายนิติบัญญัติ วิธีการ “ถอดถอนตำแหน่ง”(Impeachment) เป็นที่ยอมรับและใช้กันโดยทั่วไปตามหลักสากล แต่บริบทประเทศไทยในสภาวะการเมืองในระบบปกติ กล่าวคือ การทำหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งรัฐสภา รัฐบาลและศาลมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตย แต่กลไกการถอดถอนตำแหน่งโดยรัฐสภาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากการเงื่อนไขที่ต้องใช้คะแนนเสียงในการลงมติถอดถอนของวุฒิสภาต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา และโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นผลจากการออกแบบรัฐธรรมนูญทำให้เกิดเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐสภา แต่ในทางกลับกัน ระบบการเมืองในสภาวะไม่ปกติหรือในสภาวะการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยวิธีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถกระทำได้สำเร็จ ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานในแนวคิดการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

บทสรุป

การถอดถอนตำแหน่ง (Impeachment) เป็นกลไกการควบคุมโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตัวเองเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาถอดถอน ในอดีตกระบวนการทางรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติได้จริง จนนำมาสู่แนวคิดในการปรับปรุงกระบวนการและวิธีการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยมี

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มี “คนดี” เข้ามาสู่ระบบการเมืองและสามารถกีดกั “คนไม่ดี” ให้ออกจากระบบการเมืองหรือให้อยู่วงนอกของระบบการเมืองเช่นกัน จึงทำให้การออกแบบรัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องมีระบบการถอดถอนตำแหน่งเพื่อผลักดันให้ คนเหล่านั้นออกจากระบบการเมืองได้ “การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทาง เมือง”(Retroactive impeachment) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ได้เป็นไปตาม หลักการถอดถอนตำแหน่งและเจตนารมณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการกระทำดังกล่าวเกิดจากเงื่อนไขบริบททางการเมืองและส่งผลในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญและการเมืองไทย ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผลจากการออกแบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2540 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (electoral government) ไม่สามารถใช้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย วิธีการถอดถอนตำแหน่งได้สำเร็จ หากแต่รัฐบาลที่มาจากระบอบที่ไม่ใช่ ประชาธิปไตย (non-democratic regime) สามารถใช้กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยวิธีการถอดถอนตำแหน่ง (impeachment) เพื่อถอดถอนอดีตผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จ

ประการที่สอง การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Retroactive impeachment) เป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimacy) ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐประหาร พ.ศ.2557 ที่พยายามใช้ “กลไกในระบอบประชาธิปไตย” และหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเพื่ออ้างความชอบธรรม

ประการที่สาม การถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงบริบท สถานการณ์ทางการเมืองในภาวะไม่ปกติเป็นความพยายามในการ “รักษาไว้ซึ่งความ เป็นสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament)” ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้รัฐสภาสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในการริเริ่มเสนอกฎหมาย พิจารณาแก้ไข กฎหมายและอำนาจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้

ประการสุดท้าย ถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเทศไทยเป็น “การถอดถอนย้อนหลัง (Retroactive impeachment)” เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติดำเนินการถอดถอนตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ถึงแม้ว่าบุคคลนั้นจะ “ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แล้วก็ตาม นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่รัฐสภาสามารถถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งการกระทำดังกล่าวได้กลายเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเมืองไทยในการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กานดา สิริฤทธิศักดิ์. 2538. การนำระบบ “อิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์บัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- คลังสารสนเทศสถาบันนิติบัญญัติ, บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 17 (สมัยสามัญ
ทั่วไป) วันศุกร์ ที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2553
- คลังสารสนเทศสถาบันนิติบัญญัติ, บันทึกการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 16 (สมัยสามัญ
ทั่วไป) วันอังคาร ที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2553
- คลังสารสนเทศสถาบันนิติบัญญัติ, บันทึกการออกคะแนนเสียงของสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558 วันศุกร์ ที่
23 มกราคม พ.ศ.2558
- ณวัฒน์ ศรีปัดดา. 2544. ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์
ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับกรถอดถอนออกจากตำแหน่ง
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์
มหาบัณฑิตสาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ณวัฒน์ บรมานันท์. 2544. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ.2540) หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง,
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. รายงานการวิจัยเรื่องระบบการตรวจสอบการทุจริต
ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2544. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, ใน การประชุมสัมมนา
วิชาการเรื่อง 4 ปี : ปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2555. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.
กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอน คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สมยศ เชื้อไทย. 2535. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์
- อนุสรณ์ ลิมมณี. 2551. การปฏิรูปการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย.วารสาร
สถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ 6 ฉบับที่ 3
- อมร รักษาสัตย์. 2544. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: พร้อมบทวิจารณ์.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Baumgartner, Jody C. 2003. "Introduction : Comparative Presidential
Impeachment." In **Checking Executive Power: Presidential
Impeachment in Comparative Perspective**, edited by J. C.
Baumgartner and N. Kada, 1-19. Westport, CN: Praeger
- Kada, Naoko. 2003. "Impeachment as a Punishment for Corruption? The
Cases of Brazil and Venezuela." In **Checking Executive Power:
Presidential Impeachment in Comparative Perspective**,
edited by J. C. Baumgartner and N. Kada, 113-135. Westport,
CN: Praeger
- Raoul Berger. 1973. **Impeachment: The Constitutional Problems**.
Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press, xii,345 pp.
- Rodino, Peter W. 1973. **High Crimes and Misdemeanors**. New York :
Funk & Wagnalls.

วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2559)

- Steven G. Koven & Julie C. Kunselman. 2003. Trust in Government: Lessons from the Clinton Impeachment, **International Journal of Public Administration**, 26:2, 197-212,
- Young Hun Kim. 2004. Impeachment and presidential politics in new democracies, **Democratization**, 21:3, 519-553