

ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)  
พุทธศักราช 2557

Issue Related to the Impeachment  
of Persons Holding Political Position and High-Ranking Officers  
under the Constitution of the Kingdom of Thailand  
(Interim) B.E. 2557

อมร พิภพงามโชติ\*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรปัญหา การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บุคคลออกจาก ตำแหน่ง เป็นกลไกหนึ่งที่รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ใช้ในการ “ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” เพื่อประกันความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย ของการดำเนินการภายใต้ขอบเขตอำนาจของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากใช้อำนาจ รัฐโดยมิชอบ บิดเบือน ทุจริตหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การควบคุม การใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นมาตรการที่มุ่งควบคุมและตรวจสอบบุคคลผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นกระบวนการตรวจสอบ โดย การเมืองที่แยกออกจากกระบวนการตรวจสอบโดย ฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย กระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปราม การทุจริต พุทธศักราช 2542 ก่อให้เกิดประเด็นปัญหา ในกระบวนการถอดถอนหลายประการ ได้แก่ การตีความ ผู้มีอำนาจในการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 วรรคสองบัญญัติว่า “...ให้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ รัฐสภา” ไม่ได้มีการบัญญัติในเรื่องอำนาจถอดถอนผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

\* หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากลุ่มกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

เอาไว้อย่างชัดเจน การถอดถอน จะต้องปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการอันต้องด้วยเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 ได้แก่ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม และส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เมื่อพิจารณาเหตุแห่งการถอดถอนดังกล่าวนั้น ไม่ชัดเจน เช่น ร่ำรวยผิดปกติทำให้เกิดปัญหาการตีความได้ ปัญหากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งการเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งนั้น ผู้มีสิทธิเริ่มกระบวนกรถอดถอนนั้น ทางการเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 มาตรา 59 ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นชื่อ

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บุคคลผู้มีสิทธิเริ่มกระบวนการถอดถอนนั้นมีเพียง 2 ลักษณะ อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ฉะนั้นสมควรที่จะมีการบัญญัติแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยการเพิ่มเติมให้อำนาจแก่องค์กรอื่น องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หรือองค์กรรัฐอื่น ๆ ให้เป็นผู้มีอำนาจริเริ่มกระบวนการถอดถอนเพิ่มเติมได้อีก การถอดถอนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 มิได้ระบุเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ดังนั้น สถานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีอำนาจถอดถอนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้ เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีกฎหมายในการยึดทรัพย์ การตรวจสอบและมีการละเว้นการลงเลือกตั้งในครั้งต่อไปอย่างเห็นได้อย่างชัดเจน

**คำสำคัญ:** ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง; รัฐธรรมนูญ; ราชอาณาจักรไทย

## Abstract

The purposes of this research were to study. The removal from office measure or impeachment is instrument for monitor and control the exercise of state power in many country ruled by democracy. Impeachment is measure for ensure the legitimacy and legality of the action under the scope of authority of the political appointees and the high officials of state. If individuals have wrongfully, distort, corruption or exploitation that should not be rightful this for themselves or others. Control of state power by the removal from office as a measure aimed at controlling and monitoring individuals who political appointees or senior officials. Impeachment is the review process of political which separated from the court process. The removal from office measure in the Constitution of Kingdom of Thailand, 2550 B. E. (2007), the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014) and the Organic Act on Counter Corruption, B.E.2542

(1999), these laws appeared problem about the removal of a person from the position such as interpretation: authorized removal, claim or cause for removal, initiative and removal process, and the removal of those already vacates office.

The study indicated that: Section 6 of the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557 (2014), none clear specified about the National Legislative Assembly for authorized to removals. Section 270 of the Constitution of Kingdom of Thailand, 2550 B. E. (2007) and the Organic Act on Counter Corruption, B.E.2542 (1999), These laws stipulates about cause of removal when persons having become unusually wealthy indicative of possible commission of corruption, malfeasance in office or malfeasance in judicial office, or for an intentional exercise of power contrary to the provisions of the Constitution or law, or for serious violation, or non- compliance with the ethnical standard. All of the above allegations have unclear for legal interpretation such as unusually wealthy. Section164 and 271 of the Constitution of Kingdom of Thailand, 2550 B. E. (2007) and section 59 of the Organic Act on Counter Corruption, B.E.2542 (1999), limited to just two traits can initialed the process of removal: a. eligible voters of no fewer than 20,000 can sign a petition to the President of the Senate to have a person removed from office or Members of the House of Representatives of not less than one-fourth of the existing members of the House have the right to lodge with the President of the Senate a complaint requesting

the Senate to pass a resolution to remove a person from office.

Therefore, should amend the law to increase the power of the Senate, or other organizations authorized to initiative the removal process. Section 270 of the Constitution of Kingdom of Thailand, 2550 B. E. (2007) and article 59 of the Organic Act on Counter Corruption, B.E.2542 (1999), does not prescribe the details about the removal of who vacates office resulted problem of statutory interpretation.

**Keywords:** Persons Holding Political Position; High-Ranking Officers under the Constitution; Kingdom of Thailand

## บทนำ

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐมีนักปรัชญาคนสำคัญของประเทศฝรั่งเศสชื่อ Jean Bodin ระหว่างปี คริสต์ศักราช 1529-1596 ซึ่งมีแนวคิดในเรื่อง “อำนาจอธิปไตย เด็ดขาด และเป็นนิรันดร” ขึ้นเพื่อสนับสนุนความสมบูรณ์และความสูงสุดของอำนาจรัฐ เป็นความพยายามในอันที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองเพื่อเป็นการแทนที่อำนาจของพระสันตะปาปามีอยู่เดิมโดยเขาเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่เด็ดขาดปราศจากขอบเขตที่ถาวร แบ่งแยกมิได้ และเป็นอำนาจที่สมบูรณ์ล้นพ้นซึ่งพระมหากษัตริย์มีต่อประชาชนในราชอาณาจักรของพระองค์และไม่มีอำนาจอื่นใดอีกแล้วที่จะเหนืออำนาจดังกล่าว สำหรับการปกครองโดยกษัตริย์ที่มีอำนาจเด็ดขาดนี้เรียกว่า “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (Absolute Monarchy) ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในสมัยก่อนประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวได้

เพราะเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งยังถือว่าบรรดาขุนนางหรือข้าราชการต่าง ๆ เป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบรรดาขุนนาง หรือข้าราชการต่าง ๆ จึงเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองเท่านั้น หากพระมหากษัตริย์ทรงปล่อยปละละเลยให้ขุนนางหรือข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือไม่มีการเข้มงวดกวดขัน ประชาชนย่อมได้รับความทุกข์ยาก ไม่ได้รับความเป็นธรรม ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะต่อต้านหรือปฏิวัติพระราชย์โดยประชาชนจึงก่อให้เกิดการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองหรือกษัตริย์ หากกษัตริย์ไม่เคารพข้อบัญญัติทางศาสนา (วินัย รุ่งรักสกุล, 2552: 21)

ในเวลาต่อมา เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น กล่าวคือ ประชาชนทุกคนอาจใช้อำนาจอธิปไตยนั้นด้วยตนเอง หรือใช้อำนาจอธิปไตยนั้นผ่านทางผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนเพื่อให้เข้าไปใช้อำนาจดังกล่าวแทนตนก็ได้ จึงได้มีการสร้างอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งขึ้นมาเรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ซึ่งหมายถึงอำนาจ (Power) ที่แสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่งบัญชาจากผู้ใดที่เหนือกว่าตน แต่สิ่งที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในเรื่องอำนาจรัฐก็คือ รัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมได้ว่า รัฐหรือประเทศใดมีการใช้อำนาจปกครองในระบบใด เช่น ระบบประชาธิปไตย ระบบเผด็จการ หรือระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยกระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ถึงมาตรา 65 ในปัจจุบันนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยกระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งดังกล่าว ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในกระบวนการถอดถอนหลายประการ

ด้วยเหตุนี้ จึงควรศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ถึงมาตรา 65 และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อให้กระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากการใช้อำนาจรัฐที่มีได้เป็นไปโดยสุจริต

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย สิทธิเสรีภาพ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 พรรคสองหรือปัญหาเรื่องเหตุแห่งการถอดถอนหรือปัญหากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งและปัญหาการ

ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว

4. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ การริเริ่มกระบวนการถอดถอน การไต่สวนข้อเท็จจริงและการลงมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ และการลงมติถอดถอน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอนบุคคลดังกล่าว

## วิธีดำเนินการวิจัย

แบบของการวิจัย เป็นการศึกษาด້วยการค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาวិเคราะห์จากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยและประมวลผลเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการวิจัย ผู้ศึกษามุ่งเน้นศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ นอกจากนี้ยังเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

## สรุปผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย สิทธิเสรีภาพ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ พบว่า ความชอบธรรมของคณะรัฐประหาร

ที่มีผลต่อระบบกฎหมายตลอดจนรูปแบบการปกครอง คำอธิบายสำนักคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Positivism) ที่เชื่อว่า กฎหมาย คือคำสั่งของรัฐล้าสมัย หรือแม้แต่นักคิดทางนิติศาสตร์เชิงวิพากษ์ก็ให้ความหมายทางอภิปรายว่า กฎหมาย คือ การเมือง ระบบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ดี

2. ผลการศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง พบว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเอาไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้สถานการณ์บัญญัติแห่งชาติมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ก็ตาม”

3. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 วรรคสอง หรือปัญหาเรื่องเหตุแห่งการถอดถอนหรือปัญหากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งและปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว พบว่า กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาก็มีความไม่ชัดเจนทั้งด้านกระบวนการ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สามารถใช้กับการกระทำ ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในบางกรณีได้ จนทำให้เกิดกระแสแนวคิดที่จะปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะความพยายามปรับปรุงระบบการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดเพื่อให้คนดี

มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ กีดกันคนไม่ดี ให้อยู่วงนอก แต่แน่นอนว่าย่อมมีนักการเมืองที่ไม่ดี หลุดรอดเข้ามาในระบบได้ เช่นเดียวกับหลักการเมืองที่เป็นคนดีมีความสามารถ แต่เมื่อนักการเมืองผู้นั้น มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นักการเมืองผู้นั้นอาจเปลี่ยนไปในทิศทางที่ใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องสร้างระบบที่สามารถผลักดันคนเหล่านั้นออกนอกระบบได้เพื่อให้ระบบคนเป็นระบบที่ดีและคนดีอยู่ได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม การใช้ อำนาจแสวงหาผลประโยชน์มีการเปลี่ยนรูปแบบ พัฒนาไปมากไม่ได้มีลักษณะโจ่งแจ้ง หรือมี “ใบเสร็จ” ให้จับได้ง่าย ๆ รัฐธรรมนูญจึงสร้างระบบที่ “จับได้ไล่ทัน” นักการเมืองขึ้นโดย นำระบบการขับออกจากตำแหน่ง ในต่างประเทศที่เรียกว่า “การอิมพีชเมนต์” (Impeachment) มาใช้กับประเทศไทย

4. ผลการศึกษาถึงกระบวนการถอดถอน บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ การริเริ่ม กระบวนการถอดถอน การไต่สวนข้อเท็จจริงและการลงมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ และการลงมติ ถอดถอน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอน บุคคลดังกล่าว พบว่า จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงกลไก หรือกระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยละเอียดในบทที่ 4 มาแล้วพบว่า กลไก ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการ ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจาก ตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากการใช้อำนาจรัฐ

โดยมิชอบ หรือโดยบิดเบือน ยังมีประเด็นปัญหา ทางด้านกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ จึงจำเป็นต้องนำมาศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพ ของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้ง การเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ต่อไปในอนาคต

## อภิปรายผล

1. ผลการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจ อธิปไตย สิทธิเสรีภาพ และการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ พบว่า ความชอบธรรมของคณะรัฐประหาร ที่มีผลต่อระบบกฎหมายตลอดจนรูปแบบการปกครอง คำอธิบายสำนักคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Positivism) ที่เชื่อว่า กฎหมาย คือคำสั่งของรัฏฐาธิปัตย์ หรือแม้แต่ สำนักคิดทางนิติศาสตร์เชิงวิพากษ์ก็ให้ความหมายทาง อภิปรายว่า กฎหมาย คือ การเมือง ระบอบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่ดี สอดคล้องกับ วินัย รุ่งรักสกุล (2552: 52) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การถอดถอนจากตำแหน่งตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พบว่า ความเชื่อว่า กฎหมาย คือคำสั่งของรัฏฐาธิปัตย์ บางครั้งอาจไม่เหมาะสมกับ บริบทวัฒนธรรมไทย การถอดถอนนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยสภาของคณะรัฐประหาร จะไม่ใช่เรื่องแปลก หรือความผิดปกติทางกฎหมาย แต่อย่างใด

2. ผลการศึกษามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ของต่างประเทศในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง พบว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

มาตรา 6 หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเอาไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ก็ตาม สอดคล้องกับจารุวรรณ สุขุมลางษ์ (2556: 68) ได้วิเคราะห์ตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติขึ้นไว้ในอดีตซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากกลไกที่ได้บัญญัติขึ้นตามระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมจะเห็นได้ว่าการที่จะทำการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือบุคคลใด ๆ ได้นั้น การถอดถอนดังกล่าวจะต้องมาจากการใช้สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการเรียกร้องให้มีการถอดถอน หรือมาจากการใช้สิทธิเรียกร้องให้ถอดถอนของประชาชนเอง โดยในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 การถอดถอนบุคคลดังกล่าวข้างต้นได้กระทำโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีได้เป็นตัวแทนประชาชนและมีได้มาจากการได้รับการยอมรับของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามเมื่อปรากฏว่าปัจจุบันนี้สถานการณ์บ้านเมืองยังเป็นไปด้วยความไม่เรียบร้อย การใช้อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นแม้จะมีได้รับอำนาจมาจากประชาชน แต่เมื่อได้พิจารณาถึงการปกป้องผลประโยชน์ของชาติแล้ว การทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงถือว่ามีความจำเป็นต่อประเทศชาติอยู่ในปัจจุบัน ฉะนั้นเมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ยังมีได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่าง

3. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 วรรคสอง หรือปัญหาเรื่องเหตุแห่งการถอดถอนหรือปัญหากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งและปัญหา

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วพบว่า กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาก็มีความไม่ชัดเจนทั้งด้านกระบวนการ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สามารถใช้กับการกระทำ ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในบางกรณีได้ จนทำให้เกิดกระแสแนวคิดที่จะปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะความพยายามปรับปรุงระบบการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดเพื่อให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ กีดกันคนไม่ดีให้อยู่วงนอก แต่แน่นอนว่าย่อมมีนักการเมืองที่ไม่ดีหลุดรอดเข้ามาในระบบได้ เช่นเดียวกับหลักการเมืองที่เป็นคนดีมีความสามารถ แต่เมื่อนักการเมืองผู้นั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นักการเมืองผู้นั้นอาจเปลี่ยนไปในทิศทางที่ใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องสร้างระบบที่สามารถผลักดันคนเหล่านั้นออกนอกระบบได้เพื่อให้ระบบคนเป็นระบบที่ดีและคนดีอยู่ได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์มีการเปลี่ยนรูปแบบพัฒนาไปมากไม่ได้มีลักษณะโจ่งแจ้งหรือมี “ใบเสร็จ” ให้จับได้ง่าย ๆ รัฐธรรมนูญจึงสร้างระบบที่ “จับได้ไล่ทัน” นักการเมืองขึ้นโดย นำระบบการขับออกจากตำแหน่งในต่างประเทศที่เรียกว่า “การอิมพีชเมนต์” (Impeachment) มาใช้กับประเทศไทย สอดคล้องกับบวรศักดิ์ อูวรรโณ (2538: 17-18) กล่าวว่า ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ก่อนที่ประเทศไทยจะนำระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ประเทศไทยมีระบบการตรวจสอบนักการเมืองโดยวิธีการอื่น ๆ อยู่หลายระบบ ได้แก่ (1) การตรวจสอบทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อ เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป

เพื่อลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ (มาตรา 150 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) (2) การตรวจสอบทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาโดย ไม่มีการลงมติ (มาตรา 151 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) (3) การตรวจสอบทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (มาตรา 149 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) (4) การตรวจสอบทางการเมืองโดยคณะ กรรมการสามัญและวิสามัญของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ที่มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนแล้วรายงานต่อสภา (มาตรา 153 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) (5) การให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาสมัชชิกภาพด้วยสมัชชิกสภาด้วยกันเอง (มาตรา 92 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) (6) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ป.ป.ป.)

4. ผลการศึกษาถึงกระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ การริเริ่มกระบวนการถอดถอน การไต่สวนข้อเท็จจริงและการลงมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ และการลงมติถอดถอนรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอนบุคคลดังกล่าวพบว่า กลไกที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง สามารถใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ สอดคล้องกับเกรียงไกร เจริญธนะวัฒน์ (2547: 52) กล่าวว่า ระบบการออกเสียงประชามติ การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อตัวบุคคล การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมาย การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน การไต่สวนสาธารณะ และกระบวนการรับฟังทางมหาชน เป็นต้น แต่ในปัจจุบันกลไกต่าง ๆ ของระบอบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ที่

สำคัญ ๆ มีอยู่สามประการ คือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) และการถอดถอนผู้แทน (Recall) เท่านั้น

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง พบว่า ยังมีข้อบกพร่องอยู่ในบางประการ จึงได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเอาไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ก็ตาม”

1.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1.3 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจริเริ่มในกระบวนการถอดถอนเพิ่มเติมขึ้นอีก ได้แก่

1.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หรือรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือวุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้ ถ้าหากเข้าเงื่อนไขของเหตุ

แห่งการถอดถอนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”

## 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรวิจัยและพัฒนาแนวทางการปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

## บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2547). **การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- เกรียงไกร เจริญชนวัฒน์. (2547). **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.
- \_\_\_\_\_. (2552). **หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิทยุชน.
- คณิต ณ นคร. (2528). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เนติธรรม.
- จาวรรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). **แนวโน้มของคอร์ปชั่นในประเทศไทย**. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จิตติ ดิงศม์ทิพย์. (2533). **หลักวิชาขั้นต้นกฎหมาย**. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ฉัตรไชย รอดประเสริฐ และคณะ. (2542). **การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การถอดถอนจากตำแหน่ง**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- นัยนา เกิดวิชัย. (2541). **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: พิกัดอักษร.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2549). **กระบวนการไต่สวนและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงในอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิคดีไซน์และการพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). **การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: พี.เพลส.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 “วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ**. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- บุญเสริม นาคสาร. (2548). **การประชุมวิชาการผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). **นิติปรัชญา.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วินัย รุ่งรักสกุล. (2552). **การถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542) **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2551). **รัฐสภาแห่งสมาพันธ์รัฐวิส.** กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.