

## กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย: กรณีศึกษา เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

### Mechanism of the Impeachment of Persons Holding Political Positions under the Thai Constitution: Comparative Case Studies with Foreign

นัชพน ฤทธิคำรพ<sup>1</sup> วิชา มหาคุณ<sup>2</sup>

Nattcharphon Richkamroth<sup>1</sup> Vicha Mahakun<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

ดุษฎีนิพนธ์นี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษากลไกการถอดถอนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และ 2550 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณาถอดถอน ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงแก้ไข กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยให้มีประสิทธิภาพ สัมฤทธิ์ผลดียิ่งขึ้น เพื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารวิชาการและสัมภาษณ์เจ้าพนักงานการเมืองและนักวิชาการ นำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เชิงตรรกวิทยา ทางนิติวิธี เพื่อเปรียบเทียบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศไทยกับต่างประเทศ

ผลการศึกษา พบว่ากลไกการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งต่างประเทศจะการใช้การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอาศัยกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจ ส่วนของประเทศไทยยังขาดประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล จากการลงมติในวุฒิสภาไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จริง ดังนั้น ดุษฎีนิพนธ์นี้จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 เพื่อให้ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอเรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการได้ส่วน แล้วให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาพิจารณาถอดถอนตามแนวทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งนี้หากกลไกการถอดถอนใช้ไม่ได้ผลก็จะต้องใช้กลไกการกำหนดโทษทางอาญาและการดำเนินการทางศาลแทนวิธีการถอดถอน

<sup>1</sup> นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขานิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

degree of doctor of laws graduate school rangsit university

<sup>2</sup> (วิชา มหาคุณ) สาขานิติศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ศาสตราจารย์พิเศษ

(Vicha Mahakun) degree of doctor of laws graduate school rangsit university, Special Professor

**คำสำคัญ:** การถอดถอน, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, รัฐธรรมนูญไทย, การดำเนินการทางศาลแทนวิธีการถอดถอน

## **Abstract**

This dissertation aims to study the impeachment mechanism under the constitution of Thailand, B.E. 2540 and B.E.2550 comparing with the constitution of Thailand, B.E.2560 and related law. The problems of their enforcement in Thai constitutions comparing with those in the constitutions of foreign countries in order to improve and develop the impeachment mechanism of persons holding political positions under the Thai constitution to be more efficient and effective in the king as head of state. The study is a qualitative research by the collection of academic data documents and the in-depth interview of politicians and academicians. All data collected were analyzed by the content analysis, and juristic analysis to compare the impeachment mechanism of persons holding political positions in Thailand with foreign countries.

The study results found that the impeachment mechanism of persons holding political positions applied the check and balance inspection of the exercise of state power that is more effective than the impeachment mechanism by the senate in Thailand that can not effectively impeach any politicians. The dissertation recommends therefore to amend the dispositions of the constitution of Thailand, B.E.2560 that the people and members of the house of representatives shall propose the impeachment of persons the holding political positions for the joint inquiry of the senate and the house of representatives before submit the case to the supreme court for criminal proceedings against persons holdings political persons for effective impeachment. If the impeachment mechanism can not be implemented rather than impeachment mechanism.

**Keywords:** Impeachment, Persons Holding Political Position, Thai Constitution, Juridical Proceeding rather Than Impeachment Mechanism

## บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยประชาชนจะใช้สิทธิของตนผ่านกระบวนการทางการเมืองเพื่อมอบอำนาจของตนให้แก่บุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในการบริหารปกครองประเทศ การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ได้มา ซึ่งตัวแทนของประชาชนอย่างเป็นทางการ โดยการยอมรับในเสียงส่วนใหญ่ที่ประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งมาใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมายหมาย(โกวิท พวงงาม, 2546, หน้า 1)

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมตัวบุคคลผู้มีตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำผิดร้ายแรงก็จะต้องถูกดำเนินการให้พ้นไปจากตำแหน่งนั้น การถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นกลไกสำคัญอีกกลไกหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันสมควร เนื่องจากหากปล่อยให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนจากตำแหน่งได้คือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มูลเหตุที่จะถอดถอนมีอยู่ 5 เหตุ ได้แก่ 1) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดกฎหมายความว่าการมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ 2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น 3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม 5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย, 2557)

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชแผ่นดินให้เป็นไปโดยความชอบธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง รัฐสภาจึงสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) การใช้อำนาจของทั้งสองสถาบันการเมืองให้มีความเหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติสำหรับการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่

เกิดความสมดุล ฝ่ายบริหารมักจะมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่น ประกอบกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารนำมาสู่การกระทำนอกเหนือขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดเกิดการทุจริต(Corruption) จึงจำเป็นที่จะต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการต่างๆ กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและการถอดถอนตำแหน่ง การพิจารณาลงโทษถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นคำที่ยังไม่ชัดเจนเพราะจะคล้ายกับการลงประชามติถอดถอน(Recall) ซึ่งก็เป็นการถอดถอนเช่นกัน ดังนั้น ถ้าจะเรียกให้แตกต่างกัน จึงควรเรียก Impeachment ว่าการพิจารณาลงโทษถอดถอนออกจากตำแหน่ง ส่วน Recall ควรเรียกว่าการลงประชามติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติดมิชอบหรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยเป็นการตรวจสอบบุคคลผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองในการใช้อำนาจที่มีอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง หากบุคคลผู้มีตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of Powers) ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกระทำความผิดร้ายแรง ก็สามารถที่จะถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ 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 ได้มีมติให้พ้นข้อกล่าวหาไป (Steven, Koven & Julie Kunselman, 2003)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงวัฒนาถาวรอย่างยั่งยืนสืบต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไก การพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลดียิ่งขึ้น เพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงยั่งยืน

## สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหมวดแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้ในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันไม่ได้บัญญัติหมวดแห่งการถอดถอนไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งอาจส่งผลทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองนั้นขาดความไม่สมบูรณ์บกพร่องได้วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งค้นหารูปแบบทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะแก้ไขปรับปรุงกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

## ขอบเขตของการวิจัย

ดุชนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยกับต่างประเทศ เป็นการศึกษาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 รวมถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 และกฎหมายของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ ยังเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

## วิธีดำเนินการวิจัย

### 1. รูปแบบของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการพรรณนา (descriptive) โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) ทั้งจากเอกสารวิชาการ เอกสารราชการ ได้แก่ 1) เอกสารชั้นต้น (primary documents) 2) วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ตามกระบวนการขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล 3) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการประมวลเอกสารและการสัมภาษณ์ที่นำไปสู่สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะของการวิจัย

### 2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

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

2) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากประชากรเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผู้วิจัยคัดเลือกตามเกณฑ์วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3) ทั้งนี้ เพื่อให้การวิจัยมีการตรวจสอบแหล่งข้อมูล ได้แก่ 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่มตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ 2) นำข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ที่ได้มาไว้วิเคราะห์ 3) ข้อมูลเอกสาร (Documentary Data) ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งผลวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับใช้กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาปรับปรุงและแก้ไขกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงวัฒนาถาวรอย่างยั่งยืน

### การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ดำเนินการประมวลและเก็บรวบรวมข้อมูลในข้อ 1. ครบถ้วนแล้ว ผู้วิจัยจะตรวจสอบข้อมูลแบบไม่น้อยกว่าสามเส้น ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content analysis) วิเคราะห์ข้อมูลเชิงตรรกวิทยา(Logical analysis) วิเคราะห์ข้อมูลทางนิติวิธี (Juristic method) และวิเคราะห์เปรียบเทียบ(Comparative analysis) เกี่ยวกับกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศต่อไป

### อภิปรายผลการวิจัย

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

#### 1. กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปรียบเทียบกับฉบับพุทธศักราช 2540 และ 2550

จากการศึกษากลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 234, 235, 236 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วส่งส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235 ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในการไต่สวนในการไต่สวนเพื่อส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 235 แต่กลับไปให้อำนาจกับคณะกรรมการ ปปช. เนื่องจากรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการ



ป.ป.ช.เป็นองค์การอิสระเป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่มีอายุมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 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 ซึ่งมาจากการสรรหาและคณะกรรมการสรรหานั้นส่วนใหญ่ประกอบด้วยตัวแทนจากศาล ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งการได้มาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และ 2550 แล้วพบว่า กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างกัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นไม่มีบทบัญญัติเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากแต่เป็นการดำเนินการที่มีผลทำให้การเมืองต้องออกจากตำแหน่งโดยมีเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่เป็นหลัก เนื่องจากหลักคิดที่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภา เนื่องจากความแตกต่างในการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 นั้น มีวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาจึงมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อีกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกกันเองของบรรดาผู้สมัคร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้น การจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนจึงไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามก็ดี กลไกการถอดถอนโดยวุฒิสมาชิกเท่าที่มีมาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 นั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและไม่สามารถใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ใช้กลไกอื่นเข้ามาแทนที่ โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดำเนินการไต่สวนแล้วจึงฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดำเนินการตัดสินการถอดถอนต่อไป ว่าลักษณะของกลไกรับผิดชอบในปัจจุบันทำให้ ป.ป.ช. มีการรับผิดชอบต่อประชาชนน้อยเกินไป เพราะประชาชนสามารถเข้าไปตรวจสอบหรือลงโทษ ป.ป.ช. ได้ค่อนข้างยาก โดยจะเห็นได้จากที่มาของ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญปี 50 และ 60 ซึ่ง มาจากการ



สรรหา และคณะกรรมการสรรหานั้นส่วนใหญ่ประกอบด้วยตัวแทนจากศาล ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน

## 2. กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

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

1. ในสหรัฐอเมริกา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ ความผิดฐานรับสินบน และความผิดอาญาชั้นสูง แล้วยื่นสำนวนส่งให้วุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้อง กรณีผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และความผิดฐานละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดี ส่วนรัฐมนตรีนั้น ให้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐซึ่งทำหน้าที่พิจารณาถอดถอน

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

4. ในสาธารณรัฐเกาหลี สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ยื่นญัตติฟ้องถอดถอนประธานาธิบดี และไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ยื่นญัตติฟ้องร้องให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ลงมติด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการด้านกฎหมายและการยุติธรรมทำหน้าที่สอบสวนดำเนินการไต่สวนแล้วส่งให้ที่ประชุมใหญ่ของรัฐสภาพิจารณาส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

5. ในประเทศไทย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทำหน้าที่ดำเนินการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทำความผิดฐานมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แล้วให้ อสส. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินการตัดสินการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

### 3. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กลไกการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการวิเคราะห์การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับกรณีศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พบว่า มีปัญหาการบังคับใช้ สรุปได้ดังนี้ 1) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ไม่มีกลไกที่เรียกว่าการถอดถอน (Impeachment) หากแต่มีกลไกในการดำเนินการเพื่อให้ผู้ที่ทุจริตประพฤติมิชอบ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือขัดต่อมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงต้องออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องพิจารณากฎหมายสามฉบับเป็นอย่างน้อยร่วมกัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2) สภาพปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ การขาดประสิทธิภาพ และไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกลไกการถอดถอนปกติซึ่งมีรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง เพราะรัฐบาลคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ ยกเว้นแต่ในช่วงที่มีการปฏิวัติ-รัฐประหารที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) การถอดถอนนั้นไม่สามารถที่จะทำได้ในความเป็นจริง เนื่องจากการลงมติในวุฒิสภา ไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จริง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ บรรดาประเทศทั้งหลายที่ใช้ได้ผลจริง ก็จะต้องสามารถลงมติให้มีการถอดถอนได้จริงจากวุฒิสภา 3) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ถือเป็นการลงโทษที่รุนแรงสำหรับความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมหรือให้โอกาสได้ชี้แจงต่อสู้ ทั้งนี้ การไม่ให้อำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งกับสมาชิกวุฒิสภาเป็นเพราะที่ผ่านมามีปัญหาไม่เคยประสบความสำเร็จในการถอดถอน เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากฐานเสียงเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้มีความเชื่อมโยงกันจึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาถอดถอน ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีแนวคิดที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จะพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้มีนักการเมือง นักวิชาการแสดงความคิดเห็นถึงข้อดี ข้อเสีย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวความคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแทน เพื่อที่สมาชิกวุฒิสภาจะได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางมากขึ้น ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใดและมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายเป็นเรื่องหลักแต่มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าหากการลงโทษขั้นสูงสุดอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งก็ควรพิจารณาถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย และไม่ว่าจะใช้องค์กรใดในการทำหน้าที่ถอดถอนหากผู้ทำหน้าที่ตัดสินมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง มีจริยธรรมสูง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายใด ตัดสินโดยใช้จริยธรรมที่เที่ยงตรงรอบคอบปราศจากอคติก็จะสามารถทำหน้าที่ถอดถอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเป็นการประกันความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการภายใต้ขอบเขตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยมิชอบโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่นนี้ การควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยโดยการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ย่อมเป็นมาตรการที่มุ่งหมายถึงการควบคุมและตรวจสอบบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองที่แยกออกจากกระบวนการตรวจสอบ โดยฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2561 ก่อให้เกิดประเด็นในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหลายประการ อันได้แก่ 1) ปัญหาประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทาง 2) ปัญหากระบวนการถอดถอนควรให้อำนาจวุฒิสภาเป็นองค์กรถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3) ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดการถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตย และ 4) ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีพ

รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากแต่เป็นการดำเนินการที่มีผลทำให้ต้องออกจากตำแหน่ง โดยมีเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่เป็นหลัก เนื่องจากหลักคิดที่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ที่มีเรื่องของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวุฒิสภา เนื่องจากความแตกต่างในการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิก ที่รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 นั้นมีวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ 2540 ที่มีวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งทำให้การมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจจะเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกกันเองของบรรดาผู้สมัคร ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้นการจะกำหนดให้มีอำนาจถอดถอนอาจจะยังไม่เหมาะสมนัก แต่ประเด็นที่สำคัญไปกว่านั้น คือ กลไกการถอดถอนโดยวุฒิสมาชิกเท่าที่มีมาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 นั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และดูจะไม่สามารถใช้ได้ผลจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญ 2560 จึงได้ใช้กลไกอื่นเข้ามาแทนที่ โดยมี ปปช. เป็นหลัก สำหรับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกรรมการองค์กรอิสระโดยทั่วไป แต่เมื่อเป็นเรื่องของ ปปช. วุฒิสภาจะมีการตั้งผู้ไต่สวนอิสระให้เป็นผู้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับที่ ปปช. เป็นผู้ดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการองค์กรอิสระอื่นการจะเปรียบเทียบได้นั้น จะต้องยกตัวอย่างประเทศที่จะเปรียบเทียบ จึงจะสามารถเปรียบเทียบได้ หากยกการเปรียบเทียบขึ้นมาโดยรวมจะไม่สามารถเปรียบเทียบได้ เช่น ยกตัวอย่างประเทศที่จะเปรียบเทียบอย่าง ฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกา ซึ่งก็จะต้องไปดูพื้นฐาน

ของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ ว่าเป็นระบบใด เช่น ระบบประธานาธิบดี กึ่งประธานาธิบดี หรือรัฐสภา ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ประเทศต่าง ๆ มักจะใช้การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอัยการ การตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจกันระหว่างอำนาจอัยการฝ่ายสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ โดยในกรณีของประเทศไทยนั้นมีกลไกที่เข้ามาร่วมดำเนินการ คือ องค์การอิสระ ได้แก่การมี ปปช. เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ ซึ่งหลาย ๆ ประเทศ อาจจะใช้เพียงอำนาจสามฝ่าย คือ สภา รัฐบาล ศาล เป็นกลไกดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น ไม่มีกลไกที่เรียกว่าการถอดถอน หากแต่มีกลไกในการดำเนินการเพื่อให้ผู้ที่ทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือขัดจริยธรรม ต้องออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องพิจารณากฎหมายสามฉบับเป็นอย่างน้อยร่วมกัน คือ รัฐธรรมนูญ 2560 พรบ. ปปช. และ พรบ.การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในส่วนของประเทศไทย คือ การขาดประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผล เนื่องจากยกเว้นแต่ในช่วงที่มีการปฏิบัติ-รัฐประหาร ที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) การถอดถอนนั้นไม่สามารถที่จะทำได้ในความเป็นจริง เนื่องจากการลงมติในวุฒิสภา ไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้จริง ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับต่างประเทศ บรรดาประเทศทั้งหลายที่ได้ผลจริง ก็จะต้องสามารถลงมติให้มีการถอดถอนได้จริงจากวุฒิสภาหากกลไกการถอดถอนใช้ไม่ได้ผล ก็จะต้องใช้กลไกอื่น เช่น การกำหนดโทษทางอาญา และการดำเนินการทางศาล แทนที่จะใช้วิธีการถอดถอน เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 ดังนี้คือ 1) เพื่อกำหนดให้ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าชื่อเสนอเรื่องได้แก่ 1) ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2) กำหนดให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3) แล้วให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ 2) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติกำหนดให้การตัดสินใจทางการเมืองที่ไม่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของนักการเมืองที่อาจจะนำมาใช้กลั่นแกล้งทางการเมืองได้ เพื่อให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบร่วมกับรัฐสภาในการลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง 4) ฝ่ายรัฐควรจะต้องเร่งทำการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจระบบกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นักการเมืองต้องมีทัศนคติที่สร้างสรรค์ต่อการกลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า เป็นกระบวนการตามแนวทางของ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศในสังคมประชาธิปไตย

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นวิธีการตรวจสอบควบคุมการทุจริตของนักการเมือง โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบเพื่อถอดถอนจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง กฎหมายที่ใช้ต้องมีประสิทธิภาพและ รัฐต้องเร่งทำประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจระบบการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนโดยการเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนให้ถูกต้องระหว่างคำว่า “ตรวจสอบ” กับ “ถอดถอน” รวมถึงนักการเมืองให้มีทัศนคติที่เป็นบวกต่อคำว่าตรวจสอบและถอดถอนว่าเป็นกระบวนการตามแนวทางประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้ตรวจสอบและผู้ถูกรับตรวจสอบนั้น มีความมั่นใจในความถูกต้องของกระบวนการตามกฎหมาย

1.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้รู้ถึงปัญหาในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาศัยกระบวนการทางการเมือง ที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้กับทุกฝ่ายได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากกระบวนการทางการเมืองไม่มีความแน่นอนในการพิจารณา สามารถถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองต่างๆ ได้ง่าย และไม่มีบรรทัดฐานในการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเท่าที่ควร โดยกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นเพียงกลไกทางการเมืองที่เปรียบเสมือนกระบวนการในการซักฟอกผู้กระทำผิดให้เป็นผู้บริสุทธิ์เท่านั้น เพราะไม่อาจจะหาหลักฐานที่ชัดเจนในการกระทำผิดได้ ประกอบกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้าสู่การพิจารณาถอดถอนดังกล่าว ส่วนมากจะเป็นผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองไว้ จึงเป็นการยากที่จะถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้โดยกระบวนการทางการเมือง ซึ่งที่ผ่านมา กลไกการตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวไม่อาจสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้ โดยอาจมาจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในขั้นตอนต่างๆ เช่นขั้นตอนในการพิจารณาไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้กระทั่งในขั้นการพิจารณาและลงมติของวุฒิสภาเองที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน อีกทั้ง หากกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมีผลในการตัดสินใจที่ขัดแย้งกับผลการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมต่อกรณีดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้มีการเปรียบเทียบกระบวนการทั้งสอง ซึ่งมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยองค์กรที่แตกต่างกัน โดยแม้จะมีการแก้ไขปัญหาโดยการบัญญัติแยกกระบวนการทั้งสองออกจากกันแล้ว แต่ประชาชนโดยทั่วไปอาจไม่เข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง ซึ่งผลของการพิจารณาที่แตกต่างกันอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้งต่างๆ ตามมาได้ จากที่ได้กล่าวมานี้ จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นควรเป็นองค์กรที่มีศักยภาพ มีความรู้ความเข้าใจลักษณะการทุจริตในรูปแบบต่างๆ และที่สำคัญต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนแน่นอน ตั้งอยู่บนฐานแห่งหลักการทางกฎหมาย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการปฏิรูปกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย โดยการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ โดยมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้บังคับกับการพิจารณาตัดสินของศาลดังกล่าว และให้ศาลดังกล่าวมีอำนาจที่จะพิจารณาและตัดสินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากนี้ หากมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษทางอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็สามารถพิจารณาตัดสินลงโทษบุคคลดังกล่าวทางอาญาได้ โดยถือเป็นการผสมผสานระหว่างอำนาจในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของวุฒิสภาและอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไว้ด้วยกัน

## 2. ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

เนื่องจากพฤติกรรมหรือการกระทำการทุจริตโดยอาศัยอำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นำมาสู่ความเสียหายต่อส่วนรวมอย่างร้ายแรง ประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายร่วมกัน ดังนั้น ผู้วิจัย จึงมีความเห็นว่า ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง ภาครัฐควรสร้างค่านิยมและทัศนคติให้ประชาชนและสังคมตระหนักถึงความร้ายแรงของการประพฤติดังกล่าวหรือการทุจริตโดยอาศัยอำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบการเมืองรวมทั้ง ส่งเสริมกระบวนการที่จะสร้างบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนวคิดในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง เพื่อให้เกิดความมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของส่วนรวมร่วมกันให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น เพื่อจรรโลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้มีความมั่นคงยั่งยืนต่อไป

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2550. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชัยพนธ์ โชตคสุชาติ. การสู่มั่วอย่างแบบหลายชั้น. เว็บ.<http://besttritted.com/?p=174>. 11 สิงหาคม 2554.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2518. **กลไกรัฐสภา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิษณุ.
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการตรวจสอบเรื่องที่ 5 ถอดถอนจากตำแหน่ง**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.



- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2548. **คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958.**  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกคิน พลกุล. 2529. **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์ พลชัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2548. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. 2535. **หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป.** กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรณิช รุ่งธิปานนท์. 2553. **รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน.**  
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.