นายปองภพ นิลนพรัตน์*

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย : ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี

Impeachment a person holding political positions in Thailand : Comparative study of Republic of Korea

บทนำ

นิติรัฐ หรือรัฐที่รับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน จะต้องมีลักษณะเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้นั้น รัฐจะต้องนำหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) มาใช้เป็นหลักในการจัดการวางโครงสร้างขององค์กรภายในรัฐ เพื่อไม่ให้องค์กรของรัฐมีอำนาจเด็ดขาด อันเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ[๑]

หลักการแบ่งแยกอำนาจ ก่อให้เกิดการแบ่งองค์กรของรัฐออกเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน และฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี การแบ่งแยกองค์กรของรัฐดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balances)[๒] ทำให้องค์กรของรัฐแต่ละฝ่ายไม่สามารถมีอำนาจเด็ดขาดและใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เพราะเมื่อใดที่ฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือใช้อำนาจโดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ ก็จะมีอีกฝ่ายเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบและลงโทษการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งกระบวนการการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งสำหรับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการที่สามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรฝ่ายบริหารได้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศได้[๓]

---

* นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานสรรหาและแต่งตั้ง สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

[๑] สมยศ เชื้อไทย, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น”, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ (วิญญูชน : กรุงเทพมหานคร, ๒๕๖๐), หน้า ๑๗๔.

[๒] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑* หน้า ๑๗๖ – ๑๗๗.

[๓] สถาบันพระปกเกล้า. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ จากhttps://bit.ly/387RRCn.

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จึงหมายถึง กระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง หรือการฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยวุฒิสภา หรืออาจหมายถึงกลไกที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ปัจจุบันพบว่ากระบวนการดังกล่าวนี้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศก็ได้ออกแบบกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจในประเทศตนเอง สามารถแบ่งลักษณะวิธีการ ได้ดังนี้[๔]

๑) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยวิธีการทางรัฐสภา

การตรวจสอบในรูปแบบนี้เป็นระบบการพิจารณาความผิดโดยองค์กรรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่นำระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาใช้กับรัฐสภาเป็นประเทศแรกตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น ประเทศอาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย คอสตาริกา ไซปรัส ไอร์แลนด์ เป็นต้น

๒) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยกระบวนการทางศาล

การตรวจสอบและการถอดถอนโดยกระบวนการทางศาลมีอยู่ ๒ ระบบ ได้แก่

๒.๑) ระบบการพิจารณาคดีโดยศาลสูง

ระบบนี้เป็นระบบการถอดถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นศาลแรกและศาลสุดท้ายในการพิจารณาคดีและตัดสินลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปกตินิยมใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ประเทศที่ใช้วิธีการนี้ ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม กรีซ สวีเดน สเปนและโปรตุเกส ซึ่งใช้ศาลฎีกาตัดสิน ส่วนประเทศที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน เช่น เยอรมนี ออสเตรีย อิตาลี และสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น

๒.๒) ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติ

ระบบนี้เป็นระบบที่นำกระบวนการพิจารณาคดีอาญาต่อบุคคลธรรมดาทั่วไปมาใช้ ได้แก่ ประเทศแอลจีเรีย บาฮามาส คองโก เชโกสโลวาเกีย ฟิจิ กาบอง ซาอีร์ ยูโกสลาเวีย แทนซาเนีย สวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งมีลักษณะที่เริ่มจากกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น และหากมีการอุทธรณ์คดีก็จะขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาตามลำดับ

๓) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะหรือรูปแบบผสม

ประเทศที่ใช้ระบบนี้จะใช้สำหรับการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาเท่านั้น โดยผู้กล่าวหาคือคณะกรรมาธิการกล่าวหา ส่วนศาลที่จะพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษา ประกอบด้วยสมาชิกของสองสภา

---

[๔] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” (รายงานการวิจัยเพื่อการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ๒๕๓๘), หน้า ๙ – ๑๐.

เป็นผู้ตัดสิน (The Judge Indictment Committee และ The Judge Impeachment Court) ประเทศที่ใช้ระบบดังกล่าว ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เดนมาร์ก แคเมอรูน ไอวอรีโคสต์ เซเนกัล จอร์แดน และญี่ปุ่น

๔) การตรวจสอบและการถอดถอนโดยสภาพิเศษ

การตรวจสอบและการถอดถอนโดยสภาพิเศษซึ่งเรียกว่า “Control Yuan” พบได้ที่ประเทศไต้หวันเพียงประเทศเดียว โดยสภาพิเศษนี้จะมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมและพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

๑. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น พบว่าได้เริ่มบัญญัติไว้ในกฎหมายตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ (รัฐธรรมนูญฉบับแรก) เป็นต้นมา แต่เป็นไปในลักษณะของการให้สมาชิกของสภาควบคุมกันเอง และจำกัดเฉพาะการถอดถอนสมาชิกสภาและฝ่ายบริหารเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ อีกทั้งกระบวนการถอดถอนจะกระทำผ่านสมาชิกของสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้” รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทยก็ได้มีบทบัญญัติชัดเจนขึ้นในมาตรา ๒๑ (๕) บัญญัติว่า “สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา...” และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ...” ซึ่งทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวถือเป็นลักษณะการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้บัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ เฉกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้มีการกำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมกันเอง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๙๘ ว่า “ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้...”

จากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาในอดีต โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามนำแนวคิดและรูปแบบการควบคุมโดยวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(Impeachment) ของต่างประเทศ มาปรับใช้กับระบบการตรวจสอบของไทย เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดว่ากระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐควรแยกการตรวจสอบเรื่องทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย[๕] ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มีเพียงการตรวจสอบโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเมืองเท่านั้น ในท้ายที่สุดจึงได้มีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง ตั้งแต่มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๐๗ โดยมีสาระสำคัญว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาสูงที่สมาชิกไม่สังกัดพรรคการเมืองเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ออกจากตำแหน่ง โดยครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด และอัยการสูงสุด รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือข้าราชการระดับสูงตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด นอกจากนี้ยังบัญญัติเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อร้องขอและมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พบว่ายังมีบทบัญญัติเรื่อง “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง” คงไว้ โดยอยู่ในหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๓ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา ๒๗๐ ถึงมาตรา ๒๗๔ แต่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการบางประการในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ คือ ประการแรก เพิ่มเติมข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอนได้แก่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นมูลเหตุที่นำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ประการที่สอง ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงจากเดิมไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน และประการที่สาม กำหนดจำนวนคะแนนเสียงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการลงมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดก่อนส่งความเห็นไปยังวุฒิสภา ซึ่งจากเดิมได้กำหนดไว้ว่ามติชี้มูลความผิดต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม เปลี่ยนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

---

[๕] จิรพันธ์ ทองบุญเรือง, “ขอบเขตของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๑๒๕ – ๑๒๖.

จำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ส่วนข้อกล่าวหาอื่นนั้นยังคงหลักการไว้ตามเดิม และบุคคลที่อาจถูกถอดถอนได้ก็ยังคงหลักการไว้ตามเดิม นอกจากนี้ยังคงบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อร้องขอและมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้เช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม นับแต่มีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาในช่วงปี ๒๕๔๐ – ๒๕๕๗ พบว่าวุฒิสภาไม่สามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สำเร็จเนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกัน[๖] (ยกเว้นกรณีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเคยลงมติถอดถอนนายจรัล ดิษฐาอภิชัย ออกจากตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐) แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพราะกำหนดให้สมาชิกเกือบครึ่งหนึ่งมาจากการสรรหาก็ตาม รวมถึงการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้การลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจะต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority Vote) กล่าวคือ ต้องมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ทำให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะในระดับสูงเป็นไปได้ยาก ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมิได้ตราบทบัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเหมือนกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกต่อไป แต่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะมีหน้าที่ดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทน[๗] โดยศาลทั้งสองแห่งมีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนบุคคลที่กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

๑) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระในฐานความผิดดังต่อไปนี้

๑.๑) ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่ ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

๑.๒) ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

---

[๖] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “การถอดถอนออกจากตำแหน่ง แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓, จาก https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-108.pdf.

[๗] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, “สรุปผลการประชุม ครั้งที่ ๒๙ วันจันทร์ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๓, จาก https://cdc.parliament.go.th.

๑.๓) ความผิดเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น

๑.๔) ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ

ทั้งนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะพิจารณาการกระทำความผิดในฐานความผิดข้างต้นได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[๘] หรืออัยการสูงสุด[๙] ดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วแต่กรณี

๒) ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้

๒.๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา กระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ามีความผิด และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และหากพบว่าคณะรัฐมนตรีได้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีการกระทำการเสนอ แปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำวินิจฉัยให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้นได้ด้วย[๑๐]

๒.๒) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสองและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นต่อรัฐธรรมนูญ[๑๑]

๒.๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีเหตุที่ทำให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพในการดำรงตำแหน่งลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๑๑ และมีบุคคลนำเหตุดังกล่าวขึ้นร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ[๑๒]

---

[๘] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๑๑๔.

[๙] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๖ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖.

[๑๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔.

[๑๑] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๘.

[๑๒] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๕).

ทั้งนี้ ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำไปบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วจำนวน ๙ ครั้ง โดยครั้งล่าสุดเป็นแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้โดยตรง และกำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (วาระละ ๕ ปี) นอกจากนี้ ยังได้ยกเลิกอำนาจการยุบสภาของประธานาธิบดี และกำหนดให้สภาแห่งชาติ (the National Assembly) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รวมทั้งกำหนดให้กองทัพต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองด้วย[๑๓]

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ไว้ในหมวด ๓ สภาแห่งชาติ (The National Assembly) มาตรา ๖๕ มีเนื้อหาว่าประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สมาชิกสภาแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ[๑๔] อาจถูกสภาแห่งชาติเสนอญัตติเพื่อให้พิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

สำหรับญัตติ (motion) ในการยื่นถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สมาชิกสภาแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ นั้น จะต้องถูกเสนอโดยสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาแห่งชาติ และจะต้องมีการลงมติเพื่อให้ได้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม หากเป็นญัตติยื่นถอดถอนให้ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ญัตติจะต้องถูกเสนอโดยสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาแห่งชาติ[๑๕]

---

[๑๓] ปัทมา สูบกำปัง, “รัฐสภาและระบบสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบไทยและสาธารณรัฐเกาหลี, (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพมหานคร) ๒๕๕๓, หน้า ๑๓.

[๑๔] The Constitution of the Republic of Korea, Article ๖๕ (๑).

[๑๕] The Constitution of the Republic of Korea, Article ๖๕ (๒).

รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยสภาแห่งชาติ (The National Assembly Act) ที่กำหนดว่าเมื่อมีญัตติยื่นถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ประธานสภาจะต้องรายงานต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติให้ทราบในทันที และที่ประชุมต้องส่งเรื่องไปยังคณะกรรมาธิการกฎหมายและการยุติธรรมเพื่อทำการสอบสวนต่อไป จากนั้นเมื่อคณะกรรมาธิการได้ทำการสอบสวนญัตติเป็นอย่างไรแล้วให้รายงานต่อที่ประชุมสมาชิกสภาแห่งชาติโดยไม่ชักช้า[๑๖] และถ้าที่ประชุมสภาแห่งชาติมีมติให้ดำเนินคดีถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามญัตติ ประธานสภาจะต้องมีหน้าที่ส่งต้นฉบับของมติไปยังประธานกรรมาธิการกฎหมายและการยุติธรรมและส่งสำเนาของมติไปให้กับศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป โดยในระหว่างที่บุคคลใดถูกลงมติให้ฟ้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง บุคคลนั้นจะต้องถูกระงับการใช้อำนาจหรือต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าการพิจารณาคดีจะแล้วเสร็จ[๑๗]

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีและรัฐบัญญัติว่าด้วยสภาแห่งชาติจะเห็นได้ว่ากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งในสาธารณรัฐเกาหลีจะเริ่มต้นขึ้นโดยกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติและมาสิ้นสุดที่การพิจารณาของฝ่ายตุลาการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้บัญญัติว่าศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน[๑๘] ทั้งนี้ ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องนำกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยในการตัดสินคดีเพื่อจะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จะต้องได้รับการตัดสินโดยได้รับความเห็นชอบจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่าหกคน จากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนทั้งหมดเก้าคน จึงจะสามารถถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้[๑๙] และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitution Court Act) ยังกำหนดให้บุคคลที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยด้วย[๒๐]

---

[๑๖] จิรพันธ์ ทองบุญเรือง, “ขอบเขตของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๑๑๘ – ๑๑๙.

[๑๗] The Constitution of the Republic of Korea, Article ๖๕ (๑).

[๑๘] The Constitution of the Republic of Korea, Article ๑๑๑ (๒).

[๑๙] The Constitution of the Republic of Korea, Article ๑๑๓ (๑).

[๒๐] The Constitution Court Act, Article ๕๔ (๒).

บทสรุป

กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งถือเป็นกระบวนการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้เป็นอย่างดี เนื่องจากทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ไม่กล้าและไม่สามารถใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ไปตามอำเภอใจหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้ รวมถึงเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนถูกผลกระทบจากการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องไปพร้อมกันด้วย แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมิได้บัญญัติให้วุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้นำหลักการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการมอบหมายศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งแทน ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งของสาธารณรัฐเกาหลีที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง จากนี้ไปจึงต้องคอยติดตามต่อไปว่าการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกา มาทำหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จะทำให้บริบทเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมีทิศทางในรูปแบบใดต่อไป

บรรณานุกรม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. สรุปผลการประชุม ครั้งที่ ๒๙ วันจันทร์ที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จาก https://cdc.parliament.go.th. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๓,

จิรพันธ์ ทองบุญเรือง. ขอบเขตของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (รายงานการวิจัยเพื่อการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ๒๕๓๘)

ปัทมา สูบกำปัง. รัฐสภาและระบบสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบไทยและสาธารณรัฐเกาหลี (สถาบันพระปกเกล้า : กรุงเทพมหานคร) ๒๕๕๓.

สถาบันพระปกเกล้า. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง จาก https://bit.ly/387RRCn. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. (วิญญูชน : กรุงเทพมหานคร). ๒๕๖๐.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จาก https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-๐๘.pdf. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓.

อมร สุวรรณโรจน์. ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

The Constitution of the Republic of Korea

The Constitution Court Act of the Republic of Korea