

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในบทนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องวิเคราะห์ 4 เรื่อง ได้แก่ 1) ปัญหาการไม่มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 2) ปัญหากระบวนการถอดถอนที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 3) ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดการถ่วงดุลอำนาจธิปไตย 4) ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีพ ดังนี้ เพื่อให้สภาพปัญหาดังกล่าวในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีความสมบูรณ์เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการไม่มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาของการไม่มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 พบว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีการรับรองถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น คือ การมีส่วนร่วมโดยตรงในลักษณะที่ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองด้วยตนเอง เช่น การบริหารกำหนดนโยบายและการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง และการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในลักษณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแต่ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการปกครองด้วยตนเอง โดยตรงแต่เป็นการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ด้วยวิธีการเลือกโดยประชาชนอย่างเสรีเพื่อควบคุมการบริหารงานฝ่ายปกครองให้เป็นที่ไปตามความต้องการของประชาชน

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถแยกประเด็นปัญหาออกได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่

ปัญหาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีรายละเอียด ดังนี้

5.1.1 ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาปัญหาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพบว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ไม่มีการรับรองให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเข้าชื่อเพื่อเสนอการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ใน ส่วนที่ 4 เกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 234 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 33 พบว่าประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการปราบปรามการทุจริตซึ่งคณะกรรมการ (ป.ป.ช) มีมาตรการที่จำเป็น¹ ซึ่งมีรูปแบบดังนี้

- 1) เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อส่วนรวม ในการณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองรวมทั้ง จัดให้มีการแจ้งเบาะแสหรือพยานหลักฐาน
- 2) เป็นการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกในการแจ้งเตือนกรณีที่มีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจจะมีการทุจริตในหน่วยงานของตน
- 3) เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริตรวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคมเพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้าง

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกควบคุมโดยองค์กรอิสระหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) ซึ่งให้ประชาชนมีหน้าที่เพียงแค่อำนาจในการชี้เบาะแสดังวิธีการ

¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 33

กระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ส่อไปในทางทุจริตหรือร้ายกว่าปกติ เห็นว่า หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองนั้นค่อยๆลดน้อยลงไป

อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างชัดเจนและการตรวจสอบที่มีความหลากหลายโดยตรงจากประชาชนนั้นถูกเพิกถอนออกไปทำให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นขึ้นอยู่กับองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวในการได้ส่วน และกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของความโปร่งใสในการทำงานขององค์กรอิสระหรือคณะกรรมการการป้องกันปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) หรือการมีผลประโยชน์ร่วมกันอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 พบว่า ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในหมวดที่ 7 มาตรา 164² ที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและหมวดที่ 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา 271 วรรค 3³ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนได้ตามมาตรา 164 ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในทางการเมืองซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชนที่ประชาชนมีสิทธิจะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเข้ามาโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ทำให้เห็นถึงความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองว่าแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเพียงใด ซึ่งจะเปรียบเทียบกับตารางที่ 1 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 164

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 กับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
<p>หมวด 7 การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง</p> <p>มาตรา 164 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้</p>	<p>มาตรา 43 บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐ ให้ดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ไม่ดำเนินการสิ่งที่จะก่อผลเสีย และหน่วยงานรัฐต้องพิจารณาข้อเสนออื่นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย</p>
<p>มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ</p>	<p>มาตรา 133 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่น คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้</p>
<p>หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ</p> <p>ส่วนที่ 3 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง</p> <p>มาตรา 271 วรรค 3 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนได้ตามมาตรา 164</p>	<p>มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยรัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ไว้ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามท้องถิ่นและจะต้องมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์ต่อไป</p>
	<p>มาตรา 256 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้</p>

ที่มา : คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 – 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560

จึงเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองเมื่อในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้ทำการยกเลิกหมวดของการมีส่วนร่วมของประชาชนและหมวดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นการบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้มีการวางกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่ไม่มีการให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการเข้าชื่อในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง อาจจะเป็นเพราะกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการควบคุมขององค์กรอิสระหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งถือเป็นการลดบทบาทหน้าที่ของประชาชนออกไปจากรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวความคิดของนักวิชาการบางท่านได้ให้ความคิดเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองนั้นย่อมหมายถึงสิ่งใดและมีเหตุผลอย่างไรถึงจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไปทางการเมือง ได้แก่

เกียรติขจร วจนะสวัสดิ์ ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการ ที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจ และสังคม หรือการเมือง หรือการ ดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชนไม่ว่าจะเป็นทางตรง ทางอ้อมหรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน⁴

ปัทมา สุกงำปึง ได้อธิบายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็น หรือ ข้อเสนอแนะการร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการปฏิบัติตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น⁵

⁴ คงฤทธิ์ กุลวงษ์. (2560). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบ่อ อำเภอนาแก จังหวัดนครพนม.” *วารสารวิชาการบัณฑิตวิทยาลัยสวนดุสิต*, 14(3), หน้า 116.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ที่ให้อำนาจองค์กรอิสระหรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาควบคุมเพียงองค์กรเดียวอาจส่งผลกระทบต่อกรกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นย่อมมีความจำเป็นต่อกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นอิสระโดยสมัครใจในการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมกันลงมือและรวมถึงผลประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาประชาธิปไตยและจะทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปมีอำนาจบริหารแล้วจะกระทำผิดทุจริตหรือมีความผิด ร่ำรวยผิดปกติเกิดขึ้น ประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการรวมกลุ่มกันเป็นจำนวนหนึ่งแล้วสามารถที่จะดำเนินการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อบทบาททางการเมืองในการมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลงอาจจะทำให้เกิดปัญหา และผลกระทบที่ตามมาในภายหลังซึ่งบางอย่างสามารถที่จะตรวจสอบและดำเนินการได้ แต่บางอย่าง ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้เพราะในทางการเมืองของประเทศไทยนั้น ปัจจุบันเป็นระบบอุปถัมภ์ อย่างไรก็ตาม ประชาชนย่อมเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอาจจะทำให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจากการศึกษา ข้อมูลสถิติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระหว่างปี 2554 กับระหว่างปี 2562 พบว่า จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปี 2562 มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น⁶ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2 เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระหว่างปี พ.ศ 2554 กับระหว่างปี พ.ศ 2562

ระหว่าง ปี พ.ศ 2554	ระหว่างปี พ.ศ 2562
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 46,939,549 คน	ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 51,239,638
ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 35,220,377 คน	ผู้มาใช้สิทธิเลือก 38,268,375

⁶ สำนักข่าว BBCไทย ผลเลือกตั้ง. (2562). *กต. แดงผลเลือกตั้ง 100% คะแนนมหาชนของ พปชร. พุ่งเป็น 8.4 ล้านเสียง.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.bbc.com/thai/thailand-47730271> [2562, 5 สิงหาคม].

คิดเป็นร้อยละ 75.03 %	คิดเป็นร้อยละ 74.69 %
-----------------------	-----------------------

ที่มา :สำนักข่าว BBCไทย 2562

พบว่าปัจจุบันในประเทศไทย ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนที่เพิ่มขึ้นเพราะว่าส่วนหนึ่งมาจากประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงสมควรให้ผู้ที่มิสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะมีส่วนร่วมกันเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2560 มาตรา 234/1 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีความเหมาะสมและสมบูรณ์มากขึ้น

5.1.2 ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ผู้ที่ได้รับเลือกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมา จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน และสมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน 150 คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตั้งได้ เฉพาะผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คนเท่านั้น ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบ บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน⁷

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกัน กับประชาชนที่ไม่มีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งในระบบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย หากขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในส่วนนี้ย่อมทำให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นไม่มีประสิทธิภาพ เพราะการที่ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรของตนเข้ามาบริหารหรือตัดสินใจแทนประชาชนผ่านระบบการเลือกตั้งซึ่งเป็นการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไป ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนประชาชน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2560). *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.ect.go.th/ect_th/news_page.php?nid=865&fbclid=IwAR30uIVR_9d1PpX7RFAmzvPkB08HHobG92iE-uJ4MI2gPj2d0wYFFMJRWuI [2562 5 สิงหาคม].

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 พบว่า มาตรา 271 วรรค 2 ได้วางหลักไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เป็นผู้ม้ออำนาจหรือ มีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เห็นได้จากการที่ประชาชนฝ่ายเสียงข้างมากได้การเลือกตั้งให้ผู้แทนราษฎรเข้ามาทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย หรือทำหน้าที่แทนประชาชน ผู้แทนราษฎรย่อมผูกพันและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่สามารถที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเองเพื่อไม่ให้กฎหมายเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปและมีสิทธิที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแทนที่ประชาชนซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3 การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550	รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560
<p>หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา 271 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา</p>	<p>ยกเลิก การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>
	<p>มาตรา 234 ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>

ที่มา:คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 – 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือเป็นการคุมอำนาจในการที่จะกล่าวหาผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองไว้กับองค์กรอิสระหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำให้การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนรวมทั้งการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้มีการรองรับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองเกี่ยวกับการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการตรวจสอบและการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิด

เมื่อพิจารณากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ ทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ทั้ง 3 ประเทศที่นำมาวิเคราะห์โดยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีวุฒิสภาเป็นกลไกหลักในทางการเมืองซึ่งการกล่าวหาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปในรูปแบบที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการกล่าวหา ได้แก่

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการกล่าวหาหรือฟ้องร้องบุคคลออกจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียวซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการกล่าวหาฟ้องร้องและบทบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเพียงฟ้องร้องเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงทำได้เพียงสอบสวนข้อเท็จจริงที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในขั้นต้นว่าผู้ที่ถูกฟ้องร้องนั้นได้กระทำความผิดมีมูลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาในขั้นพิจารณาต่อไปการกล่าวหา ได้แก่ กระบวนการฟ้องร้องจะเริ่มขึ้นเมื่อมีการแจ้งว่าเกิดความผิดอันเป็นฐานความผิดในที่เกี่ยวข้องกับการปลดออกจากตำแหน่งซึ่งการแจ้งข้อกล่าวหาที่นั้นปกติมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือได้รับข้อมูลจากการทำงานขององค์การอิสระซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องถอดถอนได้

เห็นได้ว่าการฟ้องร้องหรือกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำได้โดยต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นถึงระบบการเมืองของประเทศอเมริกาที่มีความเข้มแข็งเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างมากมีการจัดระบบของการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผ่านกระบวนการทางการเมืองที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งและได้แจ้งต่อสภา

ผู้แทนราษฎรที่ได้รับข้อมูลการทำงานขององค์กรอิสระซึ่งถือว่าเป็นต้นเหตุของการฟ้องร้องในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความผิดขั้นต้นและมีความเป็นประชาธิปไตยสามารถตรวจสอบความโปร่งใสและการทำงานได้โดยมีความหลากหลายผ่านสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ที่อาจถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อกฎหมาย สามารถแยกได้ 2 กรณีนี้ คือ กรณีประธานาธิบดีซึ่งสภาทั้งสองสภาโดยแต่ละสภาก็ต้องลงมติเหมือนกันในญัตติกล่าวหาโดยลงมติเปิดเผยได้มีการใช้เสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่าสองในสามของแต่ละสภา และกรณีในการกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

เห็นได้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การดำเนินการถอดถอนประธานาธิบดีและรัฐมนตรีซึ่งการถอดถอนประธานาธิบดีต้องกระทำโดยผ่านการลงมติกกล่าวหาเปิดเผยเกี่ยวกับเห็นความด้วย หรือไม่เห็นด้วยของสภาการเมืองทั้งสองสภาเพื่อเป็นการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำผิดตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ถือเป็นกระบวนการถอดถอนที่คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของความเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบของสภาซึ่งรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความเห็นว่ากรณีของประธานาธิบดีนั้นมีมูลจะดำเนินการอย่างไรและสมควรที่จะดำเนินการถอดถอนหรือไม่

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีญัตติที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอาจจะมีการเสนอต่อสมาชิกของรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาและต้องมีการลงมติเพื่อให้ได้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา ส่วนญัตติในการฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดีนั้นต้องมีการเสนอโดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกรัฐสภาและลงมติรับรองด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา

เห็นได้ว่า มีความใกล้เคียงกับประเทศไทยมากที่สุดหลักการนำมาพิจารณาและเปรียบเทียบเกี่ยวกับหลักการรัฐสภาของการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการเสนอต่อสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาเพื่อที่จะต้องฟังเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกถือเป็นกลไกหลักของประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ในการกลั่นกรองและตรวจสอบการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า จากที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เมื่อไม่ได้บัญญัติ รองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ให้ผู้แทนราษฎรสามารถเข้าชื่อกันถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับหลักการที่ว่าในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เช่นนี้ ตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ⁸ ครั้งที่ 35/2550 วันพุธที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ยื่นตามหลักการตามบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ถึงเรื่องการมีส่วนร่วมในการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ดังนี้ คือ

ในกรณีควรให้สมาชิกรัฐสภาเป็นซึ่งผู้แทนประชาชนทำหน้าที่ดังกล่าวนอกจากนั้นในทางปฏิบัติผู้ที่ลงชื่อร่วมมักถูกปิดบังชื่อเท็จจริง ในประเด็นนี้กรรมการแก้ไขชี้แจงหลักการของรัฐธรรมนูญก็เพื่อค้ำอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองไม่ใช่เฉพาะในวันเลือกตั้งเท่านั้นการกล่าวหาเลื่อนลอยคงทำไม่ได้เนื่องจากจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการเข้าชื่อร้องขอเป็นการกั้นกรองไม่ให้มีการเข้าชื่อโดยไม่ทราบถึงสาระต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในคำกล่าวหาและมีกระบวนการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ (ป.ป.ช)

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างที่เสนอแต่ได้ปรับข้อความในวรรคหนึ่งโดยแก้ไข" คำว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็น 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและตัดข้อความในส่วน of สมาชิกวุฒิสภาที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ออกแก้ไขข้อความว่าร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อมีมติ..."เป็น"...ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติ..."นอกจากนั้นได้เพิ่มความเป็นวรรคสองให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาในการเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติต่อสมาชิกวุฒิสภาได้ดังนี้ดังถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองในการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งจะช่วยกันกรอง ป้องกันไม่ให้มีการเข้าชื่อโดยไม่ทราบถึงสาระต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในคำกล่าวหาเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริง และในต่างประเทศ ทั้งในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเกาหลีใต้การดำเนินการถอดถอนในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในการที่จะเสนอการกล่าวหาว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดกระทำผิดกฎหมาย ก็จะเสนอต่อสภาของแต่ละประเทศ โดยประเทศเกาหลีใต้ ถือว่ามีความใกล้เคียงกับประเทศไทยในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 อย่างหนึ่ง คือ การฟ้องร้องถอดถอนโดยอาจจะมีการเสนอต่อสมาชิกของรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า

⁸ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35/2550 วันพุธที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาและต้องมีการลงมติเพื่อให้ได้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาอันเป็นกลไกของกระบวนการถอดถอนผู้นำในทางการเมืองตามกระบวนการประชาธิปไตยของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและความโปร่งใสของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 โดยการนำแนวคิดทฤษฎีของการมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 234/2 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่สามารถที่จะเข้าชื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

5.2 ปัญหากระบวนการถอดถอนที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจในถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาปัญหากระบวนการถอดถอนที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจในถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 พบว่า มาตรา 235⁹ กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาข้างต้น เช่น การทุจริตหรือร่ำรวยกว่าปกติให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น มาตรา 170 เมื่อความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว โดย เช่นนี้ ตาย ลาออก สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ไว้วางใจ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 (5) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 186 หรือมาตรา 187 (6) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 171 นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวยังกำหนดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลา เป็นต้น โดยให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้¹⁰ ปรากฏว่าวุฒิสภาในปัจจุบันไม่ใช่องค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้อำนาจการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยให้ศาลเป็นองค์กรตัดสินซึ่งกระบวนการดังกล่าว กลายเป็นกระบวนการในทางยุติธรรมหากแต่เจตนารมณ์ของหลักการสะท้อนออกจากตำแหน่งมุ่งเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารซึ่งถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจในการพิจารณาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มิชัย ฤชุพันธุ์ กล่าวไว้ว่า “โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นว่า การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งนั้นควรให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย เพราะจะมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งแล้วแต่กรณีของบุคคลด้วยอีกทั้งการให้อำนาจเช่นนั้น แก่วุฒิสภาก็แสดงให้เห็นว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการแทรกแซงในรูปแบบต่าง ๆ จึงไม่ได้กำหนดให้ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป”¹¹ ส่งผลให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเปลี่ยนแปลงกระบวนการเพราะเห็นว่าการให้ ศาลหรือ ตุลาการเข้ามาตัดสินทางการเมืองจะทำให้เกิดความยุติธรรมและ ไม่มีผู้ใดจะเข้ามาแทรกแซง การตัดสินของศาลได้

หากพิจารณาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ 3 การถอดถอนจากตำแหน่งมาตรา 270 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ โดยการให้สมาชิกวุฒิสภาลงมติให้การถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งโดยอาศัยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือได้ว่าวุฒิสภานั้นเป็นองค์กรกลางทางการเมือง ที่คอยควบคุมการเข้ามาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการถอดถอนออกจากตำแหน่งเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด ซึ่งมีการลงมติถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งทางการเมืองแต่ปรากฏว่าในการพิจารณาของวุฒิสภา ไม่สามารถที่จะถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย ทั้งนี้ เพราะการลงมติถอดถอนบุคคลใน ทุกครั้งจะมีคะแนนเสียงไม่ถึงจำนวน 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภาซึ่งพระราชบัญญัติประกอบ

¹¹ มิชัย ฤชุพันธุ์. (2559). *เรื่องหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่มาและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thepeople.co/meechai-ruchuphan-legal-expert/> [2562 1 มกราคม].

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 มาตรา 58 ก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่วุฒิสภา

จึงมีอำนาจดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และกระบวนการถอดถอนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะนำขั้นตอนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาบังคับใช้ผลการตัดสินของที่ประชุมสภาสามารถนำมาอธิบาย ดังนี้

ตารางที่ 4 การลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภา

ผู้ที่ถูกกล่าวหา	ผลของการลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภา
1. นายภูมิ สาระผล	คะแนน 182 คะแนน
2. นายบุญทรง เตริยาภิรมย์	คะแนน 180 คะแนน
3. นายมนัส สร้อยพลอย	คะแนน 157 คะแนน

ที่มา:บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 25 /2558

การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอน นาย ภูมิ สาระผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นาย บุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ นายมนัส สร้อยพลอย อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศออกจากตำแหน่งโดยการออกเสียงมติดูดถอนหรือไม่ถอดถอนให้กระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับในคูหาซึ่งผลการลงคะแนนปรากฏว่าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยมีมติถอดถอนบุคคลทั้งสามซึ่งมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติถอดถอนบุคคลตามตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นได้สำเร็จ¹²

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายตุลาการเข้ามา มีบทบาทในทางการเมืองในการที่จะสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองนั้น ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีความไม่สมบูรณ์เพราะว่าในระบบการเมืองที่เรียกได้ว่าประเทศไทยเป็นระบบการเมืองอุปถัมภ์ การแทรกแซงในทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มี

¹² บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติ ครั้งที่ 25 /2558 วันศุกร์ที่ 8 พฤษภาคม 2558

อำนาจและมีอิทธิพลในสังคมอันเป็นการยากที่จะให้องค์กรศาลเข้ามาปิดช่องว่างแล้วการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งจะมีประสิทธิภาพขึ้น ทั้งยัง อาจจะทำให้เกิดผลกระทบที่อาจจะเกิดการไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลหรือการวิพากษ์วิจารณ์ศาลหรือการเข้ามาแทรกแซงในองค์กรตุลาการที่เป็นองค์กรอิสระจะทำให้มีข้อกังขาถึงความไม่ยุติธรรมของศาลขึ้นได้

เมื่อพิจารณาถึงความเห็นในทางวิชาการเกี่ยวกับการให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่าในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยนาย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558 ได้มีการกำหนดให้องค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของ “รัฐสภา” (ตามมาตรา 253 ประกอบกับ 254 วรรค 8)¹³ ดังนี้

มาตรา 253 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 74 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้...”

มาตรา 254 วรรค 8 บัญญัติว่า “สมาชิกรัฐสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา...”

โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจของรัฐสภา เนื่องจากการให้วุฒิสภา (เพียงองค์กรเดียว) เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งพบว่าที่ผ่านมายังไม่สามารถที่จะถอดถอนนักการเมืองหรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่งแม้เพียงคนเดียวได้เลย แสดงให้เห็นว่ามาตรการนี้เมื่อนำมาใช้กับระบบการเมืองไทยที่โดยส่วนมากจะเป็นระบบอุปถัมภ์โดยให้วุฒิสภาเป็นผู้ลงมติถอดถอนจึงใช้ไม่ได้ผล

¹³ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 6 กันยายน พุทธศักราช

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ¹⁴ “ในฐานะประธานกรรมการจึงได้เสนอให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงร่วมกัน โดยใช้มติที่จะให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสในการถอดถอนบุคคลมีความสำเร็จมากยิ่งขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการถอดถอนคือ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกัน และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะ”

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภาของในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า วุฒิสภจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นผู้พิพากษาเพราะว่า รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินคดี ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาตามฟ้องว่ามีการกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นนี้ จึงมีสิทธิในการเรียกคู่ความและซักถามพยาน

อย่างไรก็ดี เมื่อวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาเสร็จแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการลงมติ เพื่อตัดสินคดี โดยการลงมติของวุฒิสภาต้องเป็นความลับและลงมติในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมกันในแต่ละข้อกล่าวหาและถ้าเป็นมติที่เห็นชอบในการถอดถอนบุคคลจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมในขณะนั้น

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า การให้ตุลาการเข้ามามีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เองโดยไม่ต้องผ่านมติทางการเมือง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้น วุฒิสภาถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง โดยรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ตุลาการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภาก็ได้ประสบความสำเร็จสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปี พุทธศักราช 2557 ดังจะเห็นได้ว่าระบบการถอดถอนแบบวุฒิสภาก็สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำผิดให้ออกจากตำแหน่งทางการเมืองได้

อย่างไรก็ดี เมื่อการลดบทบาทให้วุฒิสภามีอำนาจเป็นเพียงสภาที่เลี้ยงในการที่จะตรวจสอบการออกพระราชบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งการที่จะดำเนินการกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษาจากรัฐธรรมนูญในฉบับเก่าและฉบับปัจจุบัน ความเห็นทางวิชาการของการให้วุฒิสภามีอำนาจใน

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). “ประธานขกร่างกรรมการร่างพุดกับสื่อมวลชน.” *จุดสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเป็นอย่างไร*, 1(6), หน้า 17 – 18.

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงกฎหมายในต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่เป็นประชาธิปไตยโดยให้วุฒิสภาที่เปรียบเสมือนเป็นผู้พิพากษาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 เพื่อให้โอกาสในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความสำเร็จมากยิ่งขึ้นและเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะซึ่งในปัจจุบันการเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 235/1 กำหนดให้ให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงร่วมกันโดยใช้มติที่จะให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา

5.3 ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย

จากการศึกษาปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรรัฐสภานั้นมีอำนาจลดน้อยลง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาและศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีอำนาจในทางการเมืองโดยที่ประเทศไทยซึ่งเป็นระบบสองสภา รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 บัญญัติในรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยทั้งสองสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันแล้วแต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง

เมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 เห็นได้ว่า ความสำคัญของรัฐสภานั้น มีอำนาจที่ลดน้อยถอยลงจากเดิมที่วุฒิสภาเป็นองค์กรทางการเมืองซึ่งรัฐสภาโดยวุฒิสภาทำหน้าที่ เป็นผู้ที่มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและทำหน้าที่ ในการตรวจตราร่างพระราชบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เพื่อที่จะเป็นการถ่วงดุลของกฎหมายให้ออกมาโดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งในระบบรัฐสภานี้จะมีอำนาจเป็นศูนย์กลางอยู่ที่รัฐสภา

เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองและเป็นองค์กรสูงสุดรวมเจตจำนงของประชาชนทั้งประเทศ

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาและศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลเป็นองค์กรในการตัดสินใจอันเป็นกระบวนการในทางยุติธรรมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจในการพิจารณาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทมีอำนาจอย่างเต็มที่กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้บทบาทของฝ่ายตุลาการซึ่งถือว่าเป็นจำนวนไม่น้อยที่จะต้องถูกประเมินว่าเป็นการทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการแผ่ขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการในการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักคุณค่าที่ได้รับการส่งเสริมอย่างกว้างขวาง ตามบทบาทของศาลที่อาจปรากฏในด้านที่แตกต่างออกไปได้

เห็นได้จากไปทำหน้าที่ในประเด็น เช่น¹⁵ การวินิจฉัยความถูกต้องของกระบวนการเลือกตั้ง การตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจการให้การรับรองต่อการเปลี่ยนผ่านของระบบและการถอดถอนผู้มีอำนาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นต้น ความสำคัญของการดำรงอยู่ของสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นการเปลี่ยนข้อพิพาททางการเมืองให้มาอยู่ภายใต้ชี้ขาดถูกผิดของอำนาจตุลาการการชี้ขาดในข้อพิพาทดังกล่าวนี้ด้านหนึ่งกลายเป็นการสถาปนาอำนาจของตุลาการให้ดำรงอยู่นือสถาบันการเมืองอื่น ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งและบ่อยครั้งได้ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างสถาบันการเมืองจากการเลือกตั้งกับผู้พิพากษาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งรวมทั้ง การเผชิญกับคำถามสำคัญขององค์กรใดที่มีความชอบธรรมต่อการตัดสินชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาทในทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่ว่า รัฐสภาที่มีอำนาจมาจากการเลือกตั้งนั้นย่อมมีอำนาจลดน้อยลง ถือได้ว่าเป็นการขาดเสถียรภาพในทางการเมืองลดลงเรื่อย ๆ อย่างเห็นได้ชัด และบทบาทของฝ่ายตุลาการที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจะถูกพิจารณาในด้านที่เป็นข้อถกเถียงที่มีนัยสำคัญจนทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจอิทธิพลที่ฝ่ายตุลาการมีอำนาจในทางการเมืองมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้

หากพิจารณาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มี นาย มีชัย ฤชุพันธุ์¹⁶ เป็นประธานกรรมการ ได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขึ้นใหม่ในคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29 วันจันทร์ที่ 16 พฤศจิกายน 2558 และครั้งที่ 33 วันศุกร์ที่

¹⁵ สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. (2561). *เรื่อง ตุลาการธิปไตย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.the101.world/juristocracy/> [2561,17 สิงหาคม].

¹⁶ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29 วันจันทร์ที่ 16 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2558

20 พฤศจิกายน 2558¹⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีแนวคิดปรับเปลี่ยนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดให้อำนาจการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลดำรงตำแหน่งระดับสูงตามที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การถอดถอนเป็นกลไกที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กำหนดเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านการทำหน้าที่ของทั้งศาล เช่น การที่ยังขาดความชัดเจนในกระบวนการของการตรวจสอบ การทำหน้าที่ของศาลอาจขาดเสถียรภาพหากฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำหน้าที่ของศาล ได้จูงนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ในการตัดสินใจหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันกับศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของศาล ตลอดจนอาจเกิดปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการซึ่งมีแนวโน้มทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยความสมดุลของอำนาจ ตั้ง 3 ฝ่าย นั่นคือ ฝ่ายบริหารฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ซึ่งโดยหลักแล้วการแบ่งแยกอำนาจจะมีอยู่เฉพาะประเทศที่เป็นระบอบประชาธิปไตยยึดหลักแบบการแบ่งแยกอำนาจก็จะมีกระจายอำนาจที่ทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันทำให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงดุลและยับยั้งอีกอำนาจหนึ่งได้ ส่งผลเมื่ออำนาจตุลาการที่มีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอาจจะทำให้มีการส่งเสริมให้อำนาจตุลาการในการตีความกฎหมายกว้างขวางจนมากเกินไปจนขอบเขตและไม่มีอำนาจใดมาถ่วงดุลได้ อีกทั้งการใช้อำนาจตุลาการไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตุลาการหรือสถาบันทางการเมืองก็ดี ย่อมมีทำให้เกิดผลดีและผลเสียของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจฝ่ายตุลาการและส่งผลให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจลดน้อยลงและศาลอาจจะกลายเป็นเครื่องมือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจูงนำไปสู่การใช้อำนาจเรียกว่า ตุลาการภิวัตน์ได้ในที่สุด

ดังนั้น ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า ควรกำหนดให้จัดตั้งคณะรัฐสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในสัดส่วนที่เท่ากันโดย

¹⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33 วันศุกร์ที่ 20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2558

เป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อจะสามารถแก้ไข ปัญหาในด้านองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และการทำงานในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองของคณะรัฐสภาดังกล่าวย่อมมิเป็นการถ่วงดุล อำนาจอธิปไตยในทางการเมืองมากกว่าการให้ศาลมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นนี้ ปัญหากระบวนการเมืองไทยที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และด้านโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย ขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวข้างต้นจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งก็ จะมีบทบาทในทางการเมืองและไม่ขาดการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย

5.4 ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีพ

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีพนั้นพบว่า สิทธิเลือกตั้งเป็นสิ่งที่สำคัญของประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เมื่อมีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเป็นผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางการเลือกตั้งไม่สามารถเลือกตั้งได้และไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เช่น การเป็นรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกเทศบาล เป็นต้น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรค 4¹⁸ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครการเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใดผู้นั้นไม่มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เช่นนี้ ถือเป็นการปิดโอกาสทางการเมืองหรือบริบททางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าพบการกระทำผิดแล้วถูกตัดสินลงโทษด้วยการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต

การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560¹⁹ มาตรา 26 ที่กำหนดให้การจำกัดสิทธิต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไม่ได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยและต้องมีผลใช้บังคับเป็น

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

การทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องกระทำตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอาจจะเกิดผลกระทบต่อ การจำกัดสิทธิของประชาชนได้

เมื่อพิจารณาจาก รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 พบว่าในมาตรา 274 วรรค 2²⁰ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการตั้งแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี รวมถึงการจำกัดสิทธิที่ค้ำประกันถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสำคัญสามารถอธิบาย ดังนี้

ตารางที่ 5 การจำกัดสิทธิเสรีภาพและโทษในทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ พ. ศ. 2550 กับ รัฐธรรมนูญ พ. ศ. 2560

รัฐธรรมนูญ พ.ศ 2550	รัฐธรรมนูญ พ.ศ 2560
<p style="text-align: center;">การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ</p> <p>มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้</p> <p>วรรคสอง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง</p>	<p style="text-align: center;">การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ</p> <p>มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย</p> <p>วรรคสอง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง</p>

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 274

โทษในทางการเมือง	โทษในทางการเมือง
<p>มาตรา 274 วรรค 2 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการตั้งแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี</p>	<p>มาตรา 234 วรรค 4 ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ</p>

ที่มา: คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ ปี 2540 - 2550 และรัฐธรรมนูญ ปี 2560

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 29²¹ กับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 ในเรื่องของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความคล้ายคลึงกันแต่ยังมีข้อแตกต่างตรงที่ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มีการเพิ่มประเด็นของการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนที่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การกำหนดโทษของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นก็ยังมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควรเพราะว่า ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติหมวดเกี่ยวกับโทษของการถอดถอนและตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรงมีการกำหนดเวลา 5 ปี ส่วนในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 วรรค 4 ได้กำหนดกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือ สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เลยในทางการเมือง รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 235 วรรค 4 กับ มาตรา 26 ดังกล่าวข้างต้น ถือเป็น การจำกัดสิทธิที่มีเงื่อนไข โดยที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้สามารถที่จะบังคับได้

ผู้วิจัยเห็นว่า โทษทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจเป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมากเกินไป เมื่อศึกษาจากความเห็นทางวิชาการ พบว่ามีความเห็นไปในทางที่เห็นด้วย กับการตัดสิทธิทางการเมืองนั้น ได้แก่

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29

วิชาญ มินชัยนันท์ (2557)²² กล่าวว่า “แนวคิดเรื่องการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่จะร่างในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยห้ามเล่นการเมืองตลอดชีวิตนั้น เห็นด้วย ถ้าทุกอย่างทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแต่วิธีการที่ได้มาซึ่งการตรวจสอบจะต้องชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรและจะตัดสิทธิ์ก็จะต้องกระทำต่อเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นแล้วไม่ใช่อยู่ในกระบวนการกล่าวหาและนำเผยแพร่ต่อสื่อสาธารณะให้สังคมวิพากษ์ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหาย”

เจษฎ์ โทณะวณิก²³ (2557ก) “เสนอให้มีศาลเลือกตั้ง เพื่อเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และควรเพิ่มโทษตัดสิทธิทางการเมืองจากเขาไปหนักตามความเหมาะสม สุดท้ายแล้วข้อเสนอแนะต่อกลไกป้องกันเหล่านี้ ควรเป็นประเด็นที่ต้องผ่านการอภิปรายถกเถียงอย่างกว้างขวาง ตามแนวทางปฏิรูปที่บุคคลจากหลากหลายกลุ่มจะได้มีส่วนร่วม”

เห็นได้ว่า ความเห็นสมควรที่จะเพิ่มโทษโดยการตัดสิทธิทางการเมืองเพื่อไม่ให้นักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลับมามีบทบาทในทางการเมืองอีกจะเป็นที่ยอมรับในความเห็นของนักวิชาการอยู่บ้าง แต่บางท่านได้มีความเห็นให้มีการกระทำผ่านการอภิปรายเพื่อจะได้ให้เกิดการถกเถียงในเชิงวิชาการของการมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม การที่จะเพิ่มโทษให้บุคคลใดต้องรับโทษที่หนักขึ้นย่อมต้องไม่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามทฤษฎีของหลักการได้สัดส่วนที่เป็นพื้นฐานของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยมีความเห็นทางวิชาการที่อธิบายถึงหลักการได้สัดส่วนเกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ สามารถอธิบายได้ดังนี้

บรรเจิด สิงคะเนติ²⁴ ได้อธิบาย หลักความพอสมควรแก่เหตุโดยใช้ชื่อว่าหลักความได้สัดส่วน ไว้ในหนังสือหลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยนำหลักการดังกล่าวของในต่างประเทศคือ สาธารณรัฐเยอรมัน มาอธิบาย คือหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลายอันมีผลสำคัญต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐนั้น ๆ โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ

1) หลักความเหมาะสม หมายความว่าในทางดํารและคำพิพากษานั้นคือมาตรการที่เหมาะสมหรือมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่

²² วิชาญ มินชัยนันท์. (2557). *เพื่อไทยหนุนห้ามคนทุจริตเล่นการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.posttoday.com> [2562 16 สิงหาคม].

²³ เจษฎ์ โทณะวณิก. (2557ก). *สถิติใบเหลือง-ใบแดง: ข้อเสนอตัดสิทธิเลือกตั้งตลอดชีวิต*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://news.voicetv.co.th/thailand/112165.html>. [2562 16 สิงหาคม].

²⁴ บรรเจิดสิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 274 --279.

ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

2) หลักความจำเป็น คือเป็นหลักการที่ได้รับการอธิบายในเชิงบอกเล่าว่ามาตราหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นส่วนการอธิบายในเชิงปฏิเสธอธิบายว่าความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการอย่างนั้น ไม่มีอยู่การบรรลุเป้าหมายเดียวกันนั้นหรือผลสำเร็จที่ดีกว่าสามารถกระทำได้โดยวิธีการใช้มาตรการอื่นที่ใช้แสดงหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่น้อยกว่าทั้งในการตลาดและคำพิพากษาของศาลถือกันว่าหลักความจำเป็นเป็นหลักการหนึ่งของการแทรกแซงน้อยที่สุด

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ คือ มาตรการอันใดอันหนึ่งที่จะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในขอบเขตที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานหลักการนี้

อาจกล่าวได้ว่าอยู่ที่การได้รับผลกระทบมันเกิดจากการเคลื่อนไหวในเสรีภาพปัจเจกบุคคลจะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่กำหนดไว้ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิดจากมาตรการดังกล่าว ทั้งนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองที่เคยวินิจฉัย เรื่องหลักการได้สัดส่วนไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 15/2545 ในส่วนความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543)²⁵ การปฏิบัติหน้าที่ของมัลกุเทศก์ สามารถนำเอาสิ่งที่ได้รับรู้จากการอบรมเพิ่มเติมไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น และส่งผลดีในด้านอื่นๆ ด้วย สมดังเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ที่ต้องการให้การประกอบอาชีพของมัลกุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้ มาตรฐาน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นเรื่องที่มาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยินยอมให้กระทำได้ และเป็นคนละกรณีกับเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 53 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว ประกอบกับไม่เคยมีกรณีที่ไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตเพราะเหตุที่มัลกุเทศก์ไม่เข้ารับการ ฝึกอบรมเพิ่มเติมตามที่คู่มือให้การ ดังนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543)²⁵ จึงออกมา

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 15/2545. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://admincourt .go.th/ad minco urt /upload/admCase/Document/judgment/PDF/2544/01011-440002-1F-451203-0000011181.pdf](http://admincourt.go.th/adminco/upload/admCase/Document/judgment/PDF/2544/01011-440002-1F-451203-0000011181.pdf) [2562, 14 มีนาคม 2562].

ใช้บังคับโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้อำนาจไว้และไม่ขัดต่อ พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ การกำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมยังเป็นมาตรการที่ จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายสัมฤทธิ์ผล โดยที่ไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ

เนื่องจากเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้มัคคุเทศก์ได้รับความรู้ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติ อีกทั้งไม่ขัดต่อหลักดุลยภาพระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมัคคุเทศก์หรือสังคม โดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชน เนื่องจากการบังคับให้มัคคุเทศก์เข้ารับการฝึกอบรมจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมเพราะมัคคุเทศก์จะมีความรู้ความเข้าใจในข้อมูลต่าง ๆ ได้ ถูกต้อง และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังในด้านมารยาทและความประพฤติมากยิ่งขึ้น จึงย่อมเป็นผลดีต่อภาพพจน์ด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ ในขณะที่มัคคุเทศก์จะมีภาระเพิ่มขึ้นเพียงแต่ในแง่ของการต้องเข้ารับการฝึกอบรมและต้องเสียค่าใช้จ่ายทุก ๆ 2 ปี เท่านั้น

เห็นได้ว่าคำพิพากษาที่ยกมาข้างต้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงการนำหลักการได้สัดส่วนมาใช้ โดยกฎกระทรวงฉบับนี้จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของมัคคุเทศก์จนเกินสมควรอันจะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีได้มีคำวินิจฉัยตามกระบวนการถอดถอนจากออกตำแหน่งจะไม่เกินไปกว่าการถอดถอนออกจากการดำรงตำแหน่งอย่างไรก็ดีไม่ถือเป็นการยกเว้นบุคคลที่ถูกฟ้องร้องถอดถอนต่อความผิดในทางแพ่งและทางอาญาหรืออื่น ๆ และบุคคลที่ถูกให้ออกจากตำแหน่งโดยการถอดถอนจะต้องห้ามไม่ให้ทำหน้าที่ของรัฐเป็นเวลา 5 ปี เห็นได้ว่าโทษในทางการเมืองได้มีการจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ถ้านำหลักความได้สัดส่วนวิเคราะห์ ถือได้ว่าการจำกัดสิทธิไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่เกินสมควรแก่เหตุและยังมีความใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อีกด้วย

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักแห่งความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุล ซึ่งการที่จะพิจารณาว่ากฎหมายใดกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นสมควร ในการพิจารณาประกอบกฎหมายที่ออกมาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนเกินความจำเป็นถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม

แต่ถึงอย่างไร ก็ไม่มีอำนาจที่จะตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่นนี้ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรค 4 ที่ได้กำหนดกรณีให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คนใดถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ หรือเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีพนั่นเอง ซึ่งการเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพในด้านใดด้านหนึ่งของประชาชนย่อมมีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งบทบัญญัตินั้นไม่สามารถใช้บังคับได้เลย

อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนสิทธิทางการเมืองไม่ให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินความจำเป็น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เพื่อให้มีความเหมาะสมตามหลักการได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบโดยไม่เป็นการเกินสมควรแก่เหตุจนทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 235/2 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยห้ามรับราชการทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี และถ้ามีการกระทำความผิดซ้ำห้ามรับราชการทางการเมืองเป็นเวลา 20 ปี

ดังนั้น จากการที่ผู้วิจัยได้พิจารณา ประเด็นปัญหาและผลกระทบของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญทำให้เห็นวาระกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีข้อบกพร่องและยังไม่สมบูรณ์ เพราะวาระกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกระบวนการฟ้องร้องถอดถอนผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองทำให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำเป็นต้องมีความครอบคลุมมีความละเอียดตั้งแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืององค์กรในการตัดสินใจและบทกำหนดโทษที่ไม่เป็นการกระทบหรือขัดกับสิทธิขั้นพื้นฐานมากเกินไปเพื่อไม่ให้มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตกระทำผิดกฎหมายเข้ามาทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง

ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวความคิดเห็นของการแก้ไขปัญหาไว้ในแต่ประเด็นปัญหาเพื่อต้องการให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีความสมบูรณ์เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น