

บทคัดย่อ

ในอดีต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้มีบทบัญญัติที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้เป็นครั้งแรก แม้ว่าต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาก็ตาม บทบัญญัตินี้ยังคงมีอยู่ แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับข้างต้นก็มีปัญหาและข้อถกเถียงมากมาย ทั้งในแง่ทฤษฎี และในแง่กฎหมาย เนื่องจากการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับให้อำนาจประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้อยู่สองกระบวนการ ได้แก่ การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้จัดทำขึ้นโดยมีความประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ตลอดจนศึกษาแนวคิดและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในข้อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่ใช้กลไกทั้งสองนี้อย่างแพร่หลาย

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อยื่นขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงรวมถึงตำแหน่งของข้าราชการประจำระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ด้วย โดยกระบวนการขับออกจากตำแหน่งของประเทศไทยมีความแตกต่างกับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ใช้วิธีการขับออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภาแต่เพียง

อย่างเดียว และนิยมใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงเท่านั้น แต่ประเทศไทยใช้กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง ที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างการขับออกจากตำแหน่งและการปลดออกจากตำแหน่งโดยเฉพาะการเข้าชื่อเพื่อขับออกจากตำแหน่งคล้ายกับขั้นตอนแรกของกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้ ยังได้นำรูปแบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) มาปรับใช้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับ มลรัฐบางแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีความแตกต่างในด้านเงื่อนไขอยู่บางประการ เช่น เหตุแห่งการถูกปลดออกจากตำแหน่ง ระยะเวลาการรวบรวมลายมือชื่อ และวิธีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ถูกปลดออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

ส่วนปัญหาที่พบจากการนำกระบวนการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้ในประเทศไทย ได้แก่ เหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งยังขาดความชัดเจน สัดส่วนผู้เข้าชื่อร้องขอเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ยังไม่มีความเหมาะสมและยากต่อการปฏิบัติ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ได้มีการใช้ คำว่า “ถอดถอน” กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงและระดับท้องถิ่น จนเกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนและสังคมอย่างเป็นวงกว้าง

ดังนั้นผลจากการศึกษาครั้งนี้ จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับควรมีการนิยามคำศัพท์เกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนให้มีความแตกต่างกันเพื่อไม่ให้มีความสับสน ในระหว่างกระบวนการ “การขับออกจากตำแหน่ง” กับ “การปลดออกจากตำแหน่ง” เพื่อนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติถูกต้องและเหมาะสมตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในโอกาสต่อไป