

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คำกล่าวที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (government of the people, by the people, and for the people) ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญและเป็นความหมายที่แท้จริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democracy) ดังที่อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวไว้ในอดีต ซึ่งแม้ในปัจจุบันความหมายดังกล่าวก็ยังเป็นที่ยอมรับว่าถูกต้องและเป็นจริง นอกจากนี้ยังมีความเชื่อที่ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด ควรเป็นการปกครองของประชาชนโดยตรงนั้น อาจเป็นเรื่องที่ล้าสมัย เพราะในทางปฏิบัติจริงนั้นไม่สามารถที่จะกระทำได้ในโลกปัจจุบัน เนื่องจากเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร และการขยายอาณาเขตที่กว้างใหญ่ ไพศาลของแต่ละรัฐ จึงเกิดรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (indirect democracy or representative government) โดยประชาชนเลือกผู้แทน ขึ้นทำหน้าที่แทนตน แล้วผู้แทนเหล่านั้น มีหน้าที่ร่วมกันกำหนดนโยบายและวิธีการปฏิบัติตามนโยบาย การที่ประชาชนทำหน้าที่ปกครองด้วยตนเองโดยตรง หรือการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนนั้น เป็นกลไกที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้กระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทุกกระบวนการ ทุกระดับ และทุกมิติ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ประชาชนต้องมีคุณสมบัติที่เอื้อหรือสนับสนุนต่อหลักการประชาธิปไตย เช่น มีความสนใจกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า “เป็นเรื่องของทุกคน”

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อการตรวจสอบและจัดการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบในอดีตนั้น ประชาชนมีบทบาทและอำนาจน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย ประกอบกับระบบการตรวจสอบและเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบการตรวจสอบมักถูกแทรกแซงด้วยอิทธิพลทางการเมืองอยู่เสมอ เป็นเหตุให้ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเชื่อมั่นในระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบางครั้งประชาชนต้องออกมาเคลื่อนไหวด้วยตนเอง ดังสามารถเห็นได้จากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา เช่น เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์

พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ซึ่งประชาชนต่างออกมาชุมนุมเพื่อขับไล่ผู้นำประเทศหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากประชาชนเห็นว่าผู้นำประเทศขณะนั้นได้มาซึ่งอำนาจเป็นไปโดยมิชอบธรรม ดังนั้นความปรารถนาของประชาชนส่วนใหญ่ที่จำเป็นจะต้องออกมาเรียกร้อง ก็คือ ความต้องการทางด้านสิทธิเสรีภาพและอำนาจอันพึงมีจากผู้มีอำนาจกลับคืนมา หรืออาจกล่าวได้ว่าการทวงสิทธิและอำนาจคืนจากผู้มีอำนาจ เพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ถึงอย่างไรก็ตามผลท้ายสุดของเหตุการณ์เกือบทุกเหตุการณ์ที่ผ่านมา มักจบลงด้วยความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน จนสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อสังคมและประเทศชาติเป็นผลตามมามากมายที่ประเมินค่าได้

จากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุประการหนึ่ง ที่นำสู่การปฏิรูปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับที่ผ่านมา จนกระทั่งมีแนวคิดการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญที่มีความพยายามในการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถือกำเนิดขึ้นมา และถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้ ที่สำคัญมีเคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆมาก่อน รวมถึงยังมีการให้กำเนิดองค์กรอิสระต่างๆมากมาย เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลที่มีอำนาจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และอาจถือได้ว่าเป็นพัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศไทยก็ว่าได้ โดยมีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมืองในครั้งนั้นมีอยู่ 3 ประการหลัก ดังนี้

- 1) ทำให้การเมืองเป็นของพลเมือง โดยการเพิ่มประสิทธิภาพความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ
- 2) ทำให้ระบบการเมือง และระบบราชการมีความสุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) ทำให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพ รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีสภาวะผู้นำ

แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นผลสำเร็จ ซึ่งหลายฝ่ายคาดว่าจะสามารถช่วยขจัดปัญหาต่างๆได้ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันในวงการราชการรวมถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้หมดไป แต่จนถึงทุกวันนี้ ปัญหาดังกล่าวก็ยังปรากฏให้เห็นอยู่อย่าง

ต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกระทำความผิด อีกทั้งกระบวนการทุจริต คอรัปชันก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบขององค์กรอิสระก็ถูกอำนาจการเมืองแทรกแซง หรือไม่บุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรืออยู่ในองค์กรอิสระก็เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเสียเอง อาจทำให้กระบวนการพิจารณาตรวจสอบขาดความเป็นธรรม นอกจากนี้ กระบวนการตรวจสอบภาคประชาชนก็ยังประสบปัญหาอุปสรรคในข้อกฎหมายและวิธีการขั้นตอนในการปฏิบัติ โดยเฉพาะกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนยังมีความสับสน ประกอบกับประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในเรื่องดังกล่าว จนกระบวนการดังกล่าวถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเป็นผลตามมา

ต่อมาแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในภายหลังก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังให้ความสำคัญและสืบทอดเจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้เกือบทุกประการ โดยเฉพาะการใช้สิทธิทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในภาคประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เกือบทุกระดับ แต่ถึงอย่างไรก็ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งสองฉบับข้างต้นก็มีปัญหาและข้อถกเถียงมากมาย ทั้งในแง่ทฤษฎี และในแง่กฎหมาย เนื่องจากการบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวให้อำนาจประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้อยู่สองกระบวนการ ซึ่งได้แก่กระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) โดยเฉพาะกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ที่รัฐธรรมนูญให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมริเริ่มในกระบวนการด้วย ที่สำคัญวิธีการดังกล่าวได้ถูกนำไปกับข้าราชการประจำระดับสูงในบางตำแหน่งด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีการบัญญัติคำว่า “การถอดถอน” เพื่อเรียกระบวนการทั้งสองนี้เป็นคำเดียวกันแต่กลับใช้กระบวนการกับกลุ่มเป้าหมายในการถอดถอนที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงและในระดับท้องถิ่น

ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงพระราชบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาแนวคิดและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ในส่วนกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และวิธีการปลดออก

จากตำแหน่ง (Recall) ว่ามีความถูกต้องและเหมาะสมสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีและเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

1.2.2 เพื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาหรือการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยเน้นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ข้อมูลปฐมภูมิเป็นหลักและนำข้อมูลทางทุติยภูมิมาใช้ประกอบการอ้างอิงในบางส่วน ขอบเขตของการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน คือ

1.3.1 การศึกษาระดับกว้าง กล่าวคือ เป็นการศึกษาจากเอกสาร อาทิ ข้อมูลเอกสารทางปฐมภูมิ เช่น ศึกษาจากทฤษฎีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่ว่าด้วยการถอดถอนโดยการขับออก (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) รวมถึงเอกสาร บทความ ตำราทางวิชาการตลอดจนวารสาร สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องในทางกฎหมายมหาชน

1.3.2 การศึกษาในระดับเจาะลึก เป็นการศึกษเพื่อหาระดับของปัญหา อุปสรรคต่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้พิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ เช่น กระบวนการเข้าชื่อถอดถอน กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน เป็นต้น โดยอาศัยข้อมูลจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา โดยศึกษามุมมองของนักนิติศาสตร์ทางกฎหมายมหาชน และผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองการปกครอง เพื่อค้นหามุมมองและแง่คิดเกี่ยวกับบทบัญญัติตามกฎหมาย รวมทั้งศึกษาในกรณีศึกษา (Case study) กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในครั้งนี้ มีคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอน ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน ดังนั้นเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องและตรงกัน ผู้เขียนจะขอานิยามศัพท์เฉพาะในการศึกษาครั้งนี้ดังต่อไปนี้

1.4.1 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายถึง วิธีการหรือกระบวนการของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) และกระบวนการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

1.4.2 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) หมายถึง การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยประชาชน เป็นวิธีการการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยเหตุแห่งการปลดออกจากตำแหน่งประชาชนอาจเห็นว่าผู้แทนของตนไม่สมควรดำรงตำแหน่งอีกต่อไปหรือผู้แทนใช้อำนาจที่ได้ไปจากประชาชนโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมา โดยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนหรือปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

1.4.3 การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) หมายถึง การฟ้องร้องเพื่อถอดถอนหรือขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งโดยองค์กรทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เปิดโอกาสให้มีการขับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนเวลาอันควร เนื่องจากผู้นั้นได้กระทำความผิด ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่สามารถปล่อยให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ อันจะนำมาซึ่งภัยอันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 เพื่อทราบถึงเนื้อหาและสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน

1.5.2 เพื่อทราบถึงที่มา แนวคิด ของกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

1.5.3 เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ที่เกิดจากการใช้กฎหมายในเชิงทฤษฎีและในเชิงปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป