



ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์การตุลาการ

โดย

นายทวี ทรัพย์คงทน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์การตุลาการ

โดย

นายทวี ทรัพย์คงทน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE PROBLEM OF IMPEACHMENT BY THE JUDICIAL BRANCH

BY

MR. TAWEE SUPKHONGTHON



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2018

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายทวี ทรัพย์คงทน

เรื่อง

ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

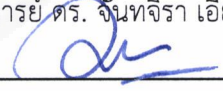
เมื่อ วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2562

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



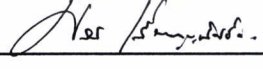
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์




(ศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

คณบดี



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มุนินทร์ พงศาปาน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์การตุลาการ
ชื่อผู้เขียน	นายทวี ทรัพย์คงทน
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์
ปีการศึกษา	2561

บทคัดย่อ

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรืออิมพีชเมนต์ (Impeachment) เป็นเครื่องมือทางการเมืองหนึ่งที่ใช้ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ใช้อำนาจรัฐในทางที่มีข้อต้องพ้นจากตำแหน่งโดยมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองมิใช่กระบวนการทางกฎหมาย ความมีลักษณะทางการเมืองของการถอดถอนแสดงออกผ่านปัจจัยสามประการ ประการแรก องค์การที่มีอำนาจถอดถอนจะมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง โดยจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรพิเศษที่ประกอบไปด้วยผู้แทนของประชาชนเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอนหรืออย่างน้อยต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาเบื้องต้น ประการที่สอง ลักษณะของเหตุแห่งการถอดถอนจะประกอบไปด้วยเหตุที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัย และเหตุที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัย ประการที่สาม ผลของการถอดถอนจะจำกัดเพียงการต้องพ้นจากตำแหน่งและอาจต้องสูญเสียสิทธิบางประการไปโดยไม่มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ถอดถอน การพิจารณาโทษทางอาญาต้องกระทำตามกระบวนการทางอาญาโดยองค์การตุลาการ การถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองกับการพิจารณาโทษทางอาญาซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายจึงเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาโต้แย้งแนวความคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 แล้ว ผู้ที่มีความคิดในลักษณะดังกล่าวเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ถูกใช้โดยวุฒิสภาซึ่งวุฒิสมาชิกมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง ประกอบกับ

หลักการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยมีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอน และลักษณะของเหตุแห่งการถอดถอนจะมีคำว่า “ส่อ” เป็นองค์ประกอบสำคัญทำให้การพิสูจน์ความผิดไม่จำเป็นต้องกระทำจนปราศจากซึ่งข้อสงสัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) ประกอบกับมาตรา 235 จึงตัดคำว่า “ส่อ” ออกจากการเป็นองค์ประกอบของข้อกล่าวหาและตัดอำนาจในการลงมติของวุฒิสภาพร้อมทั้งให้อำนาจนี้แก่องค์กรตุลาการพิจารณาในลักษณะของการดำเนินกระบวนการทางกฎหมายอันเป็นการยืนยันว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่มีเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามาตรา 234 (1) ประกอบกับมาตรา 235 พบว่ายังมีแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งปะปนอยู่เนื่องจากลักษณะของข้อกล่าวหาประการหนึ่ง คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นข้อกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นเรื่องในทางอ้อมวิสัยในการตีความของบุคคลซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่ใช้ในกระบวนการถอดถอนมิใช่เหตุที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาลักษณะของผลแห่งคดีกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลประทับฟ้องและยังถูกเพิกถอนสิทธิลงสมัครเลือกตั้งซึ่งหากเป็นเรื่องกฎหมายก็ไม่มีผลจำเป็นต้องกำหนดไว้โดยเฉพาะเนื่องจากเมื่อถูกดำเนินคดีและถูกจำคุกก็จะทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวอยู่แล้ว จึงนำมาซึ่งข้อสรุปว่ารัฐธรรมนูญ 2560 ยังมีแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งอยู่และมีลักษณะเป็นการให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการถอดถอนซึ่งองค์กรตุลาการของประเทศไทยมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการเข้าสู่ตำแหน่งทำให้การใช้อำนาจถอดถอนโดยองค์กรตุลาการขาดความเชื่อมโยงทางอำนาจกับประชาชนโดยเฉพาะการถอดถอนตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนี้องค์กรตุลาการของไทยยังแทบไม่ถูกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองอื่นเลยเนื่องจากมีแนวความคิดว่าการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจองค์กรตุลาการจะกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

จากการศึกษาหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่งนำมาซึ่งข้อเสนอแนะว่าองค์กรตุลาการของไทยมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเพื่อให้การใช้อำนาจถอดถอนมีความเชื่อมโยงกับประชาชน หากแนวทางดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากบริบทของสังคมไทยก็ต้องให้ฝ่ายการเมือง คือ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนดั้งเดิม

คำสำคัญ: ถอดถอน, อิมพีชเมนต์, องค์กรตุลาการ

Thesis Title	THE PROBLEM OF IMPEACHMENT BY THE JUDICIAL BRANCH
Author	Mr. Tawee Supkhongthon
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Worachet Pakeerut, Ph.D.
Academic Years	2018

ABSTRACT

Impeachment is a political instrument to control and check the power of state officers who abuse power by removal from office. Impeachment is a political, rather than legal procedure for three reasons. First, organizations with impeachment power are related to political parties, requiring legislators or special organizations comprising public representatives as part of the organization with the power to vote, removing or at least participating in the preliminary consideration process. Secondly, the nature of the cause for removal consists of subjective and objective reasons. And thirdly, the reason for such rules is that the result of being removed from office will be limited to retirement and possible loss of some rights without criminal penalties necessarily being imposed upon the impeached individual. Criminal punishment must be carried out in accordance with criminal processes by the judiciary. Therefore, measures to remove from office are part of a political process and criminal punishment remains a separate legal process.

This thesis aims to study the argument that the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 (2017) does not reflect the concept of impeachment as previously defined in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997) and the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007), because those who drafted it perceived the ineffectiveness of forced impeachment by the Senate, whose members are associated with political parties. The principle of impeachment Thailand is a political process, requiring the

Senate, attached to political parties, to be the organization with power to vote to remove office. In the nature of the cause for being withdrawn from office, the word “implied” as an important element, meaning that proof of guilt is not beyond a reasonable doubt. Sections 234 (1) and 235 of The Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 therefore eliminated the word “implied” as an element of allegations and reduced the power of Senate resolutions, giving this power instead to the judiciary to consider the nature of the legal process, transforming impeachment from a political instrument to a legal one, confirming that the current constitution lacks impeachment.

The principles in Sections 234 (1) and 235 establish impeachment concepts in cases where the cause of accusation seriously contravenes or fails to comply with ethical standards, or a subjective accusation used in impeachment instead of legal procedure. Secondly, cases which result in removal from office from the date on which the individual ceases performing duties and revokes the right to stand for election. In such cases, a legal process is needlessly imposed, insofar as the specific result has already occurred to the accused who has left office, revoking election rights and political position. So the Constitution of the Kingdom of Thailand still contains a concept about impeachment and conferring power to the judicial branch even if Thailand’s judicial branch has problems relating to political legitimacy which make the enforcement of measures to impeach more challenging due to lack of associated with people which are owner of sovereignty , especially in terms of removal of representatives of people, such as members of the House of Representatives or senators. In addition, Thailand’s judiciary does not share a system of checks and balance with other political branches to ensure independent for trial judges.

These findings suggest that the Thai judiciary has the impeachment power under the condition that those who become judges have political legitimacy in positions relating to people who are owner of sovereignty. If such guidelines cannot be achieved because in the context of Thai society, that power must be accorded to political parties, then the legislature should be the organization with impeachment power

Keywords: Removal, Impeachment, Judicial Branch

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งในชีวิตที่ผู้เขียนให้ความสำคัญอย่างมาก ความอยากรู้ ความสงสัย และความต้องการได้คำตอบนำมาซึ่งความพยายามศึกษาหาความรู้เพิ่มมากขึ้น ความรู้ที่ได้มานั้นเป็นดังสมบัติล้ำค่าของผู้เขียนที่ผู้เขียนใช้เป็นเกราะป้องกันตนจากแนวความคิดที่ไม่ถูกต้อง และยังสามารถใช้ความรู้ดังกล่าวอธิบายและชี้แนะแนวความคิดที่ถูกต้องตามหลักวิชาการให้แก่ผู้อื่น

แม้เส้นทางสายวิชาการที่ผู้เขียนเลือกเดินนั้นจะยากลำบากและบีบบังคับให้ผู้เขียนต้องถูกห้อมล้อมไปด้วยกองหนังสือที่ตั้งสูงเพิงโต แต่บุคคลที่เป็นหลักค้ำยันให้ผู้เขียนไม่ล้มลง และพยายามก้าวเดินต่อไปได้ คือ บิดาและมารดาของผู้เขียนที่คอยเดินอยู่เคียงข้างเส้นทางที่ยากลำบากนั้นด้วยเสมอ และได้ให้การสนับสนุนทั้งด้านกำลังใจและกำลังใจให้แก่ผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ผู้ที่รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ในการศึกษาเพื่อเขียนงานดังกล่าวผู้เขียนมักสับสนและเดินหลงทางหลายครั้งจนผู้เขียนคิดว่างานที่ได้ศึกษามานั้นคงไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ แต่ในทุกๆครั้งที่ผู้เขียนได้เข้าพบเพื่อขอคำปรึกษาจากท่าน คำแนะนำของท่านชี้ให้เห็นถึงปัญหาและข้อบกพร่องของงานอันเป็นแสงสว่างนำทางให้รับรู้ว่างานของผู้เขียนสามารถดำเนินต่อไปได้ และทำให้เข้าใจแนวคิดและหลักการในเรื่องที่ผู้เขียนสนใจศึกษาอย่างถ่องแท้อันนำมาซึ่งผลสำเร็จของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งให้คำแนะนำและมุมมองในปัญหาที่ศึกษาที่ผู้เขียนไม่ได้คำนึงถึง และขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย ผู้ซึ่งให้คำแนะนำในด้านหลักการและแนวความคิดพื้นฐานของเรื่องที่ศึกษาทำให้ผู้เขียนเข้าใจหลักคิดในเรื่องที่ศึกษามากขึ้นและได้นำมาปรับแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์และสุดท้าย ขอขอบคุณบุคคลทั้งสามท่านที่ทำให้ห้องสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมีบรรยากาศที่ดีไม่ตึงเครียดจนเกินไป อันทำให้ผู้เขียนสามารถถ่ายทอดความรู้ที่ได้ศึกษาออกมาได้อย่างเต็มที่ ซึ่งนับเป็นเกียรติแก่การเริ่มต้นชีวิตการเป็นนักกฎหมายมหาชนของผู้เขียนอย่างยิ่ง

การเป็นนักกฎหมายหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องประสบพบเจอกับประเด็นปัญหามากมาย ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้ที่เรียกตนเองว่าเป็นนักกฎหมายนั้นจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยยึดมั่นในหลักวิชาการซึ่งได้ตราตรารำเรียนมาและนำทางสังคมไปสู่เส้นทางที่ถูกต้อง

นายทวิ ทรัพย์คงทน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	2
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	3
บทที่ 2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	4
2.1 หลักนิติรัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ	4
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งในระบอบประชาธิปไตย	10
2.2.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	10
2.2.2 การถอดถอนโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)	12
2.2.2.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ	13
2.2.2.2 ความเป็นมาของการขับออกจากตำแหน่ง	14
2.2.2.3 ความหมายของการขับออกจากตำแหน่ง	15
2.2.2.4 รูปแบบและวิธีการขับออกจากตำแหน่ง	15

2.2.3 การถอดถอนโดยวิธีการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)	16
2.2.3.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน	16
2.2.3.2 ความเป็นมาของการปลดออกจากตำแหน่ง	16
2.2.3.3 ความหมายของการปลดออกจากตำแหน่ง	17
2.2.3.4 รูปแบบและวิธีการปลดออกจากตำแหน่ง	17
2.2.4 หลักการสำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของการถอดถอน	18
2.2.4.1 วิธีพิจารณาความในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง	18
2.2.4.2 วิธีพิจารณาความในชั้นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี	19
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความมีลักษณะทางการเมืองของการถอดถอน ออกจากตำแหน่ง	20
2.3.1 ข้อพิพาททางการเมืองกับข้อพิพาททางกฎหมาย	20
2.3.2 ความมีลักษณะทางการเมืองของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	21
2.3.2.1 องค์กรที่มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง	21
2.3.2.2 ลักษณะของเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	24
2.3.2.3 ผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	26
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรตุลาการในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมือง	27
2.4.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะการกระทำขององค์กรตุลาการ	27
2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตุลาการในเขตแดนทางการเมือง	28
2.4.2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Judicial Review)	28
2.4.2.2 หลักการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายตุลาการ (Judicial Self-Restraint หรือ Political-Question-Doctrine)	30
2.4.2.3 แนวคิด Judicialization of Politics	30
บทที่ 3 แนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ	33
3.1 การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษ	33
3.1.1 ความเป็นมา	33
3.1.2 ผู้ถูกกล่าวหา	34
3.1.3 เหตุแห่งการถอดถอน	35

3.1.4	ผู้มีอำนาจกล่าวหา	36
3.1.5	ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน	36
3.1.6	กระบวนการพิจารณา	36
3.1.7	ผลของคำตัดสิน	37
3.2	การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา	38
3.2.1	ความเป็นมา	38
3.2.2	ผู้ถูกกล่าวหา	39
3.2.3	เหตุแห่งการถอดถอน	40
3.2.4	ผู้มีอำนาจกล่าวหา	41
3.2.5	ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน	42
3.2.6	กระบวนการพิจารณา	43
3.2.7	ผลของคำตัดสิน	45
3.3	การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยศาลรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐเกาหลี	46
3.3.1	ความเป็นมา	46
3.3.2	ผู้ถูกกล่าวหา	46
3.3.3	เหตุแห่งการถอดถอน	47
3.3.4	ผู้มีอำนาจกล่าวหา	47
3.3.5	ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน	47
3.3.6	กระบวนการพิจารณา	48
3.3.7	ผลของคำตัดสิน	50
3.4	การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยศาลพิเศษในประเทศฝรั่งเศส	51
3.4.1	ความเป็นมา	51
3.4.2	ผู้ถูกกล่าวหา	51
3.4.3	เหตุแห่งการถอดถอน	52
3.4.4	ผู้มีอำนาจกล่าวหา	52
3.4.5	ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน	52
3.4.6	กระบวนการพิจารณา	53
3.4.7	ผลของคำตัดสิน	53

บทที่ 4 การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทย	54
4.1 ความเป็นมาของการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทย	54
4.2 ผู้ถูกกล่าวหา	68
4.3 เหตุแห่งการถูกกล่าวหา	70
4.4 ผู้มีอำนาจกล่าวหา	74
4.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน	75
4.6 กระบวนการพิจารณา	75
4.6.1 การพิจารณาและไต่สวนโดยคณะกรรมาการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	75
4.6.2 การพิจารณาและพิพากษาโดยองค์กรตุลาการ	81
4.7 ผลของคำตัดสิน	84
บทที่ 5 วิเคราะห์ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ	87
5.1 ปัญหาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) บางข้อกล่าวหา และ มาตรา 235 มีลักษณะเป็น การถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่	87
5.2 ปัญหาการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง	100
5.2.1 การถอดถอนเป็นข้อพิพาททางการเมืองมิใช่ข้อพิพาททางกฎหมาย	100
5.2.2 ปัญหาความเชื่อมโยงกับประชาชน/ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย	104
5.2.3 ปัญหาการไม่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรทางการเมืองอื่น	106
5.3 ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	108
5.3.1 ปัญหาการตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากองค์ประกอบของข้อกล่าวหา	108
5.3.2 ปัญหาการตัดบางตำแหน่งจากการถูกถอดถอน	109
5.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม	110
5.3.4 ปัญหาการบังคับใช้โทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	113
5.3.5 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 235	115

5.4 ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร	116
5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการถอดถอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	116
5.4.2 ปัญหาการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	120
5.4.3 ปัญหาความเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงขององค์กรที่มีอำนาจถอดถอน	129
5.4.4 ปัญหากรณีโทษเพิกถอนสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง และการถูกตัดสิทธิ รับราชการไม่ถูกพิจารณาและทบทวนโดยองค์กรตุลาการ	130
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	132
6.1 บทสรุป	132
6.2 ข้อเสนอแนะ	139
6.2.1 องค์กรที่ควรมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง	139
6.2.2 การแยกกระบวนการถอดถอนกับกระบวนการตัดสิทธิออกจากกัน	140
6.2.3 การป้องกันการลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยง โทษตัดสิทธิทางการเมือง	141
6.2.4 ยกเลิกโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	141
6.2.5 การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง	142
บรรณานุกรม	148
ประวัติผู้เขียน	157

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ Impeachment เป็นกลไกที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและใช้บังคับเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ใช้อำนาจไปในทางมิชอบต้องพ้นจากตำแหน่งโดยมีหลักนิติรัฐ และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐาน โดยเฉพาะกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบมากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งอื่น

ประเทศไทยนำแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาบังคับใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่าระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแบบเดิมไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากการให้นักการเมืองควบคุมตรวจสอบกันเอง จึงนำแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาปรับใช้โดยให้มีองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งเกิดขึ้น คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีบทบาทในการได้สวนข้อเท็จจริง และให้วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีหลักการเช่นเดียวกัน แต่เมื่อมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. นำมาซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่าแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งแบบเก่านั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากในท้ายสุดแล้วกลายเป็นเรื่องการยกมือในสภา ทำให้ไม่มีผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงยุติอำนาจในการถอดถอนของวุฒิสภา และแปรเปลี่ยนให้อำนาจนี้เป็นกระบวนการทางกฎหมาย พร้อมทั้งยืนยันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่เป็นการที่ผู้ใช้อำนาจรัฐกระทำความผิดและถูกศาลพิพากษาให้พ้นจากตำแหน่ง แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 234 (1) จะพบว่ายังมีแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งอยู่ในบางข้อกล่าวหาโดยมีลักษณะเป็นการให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการถอดถอน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มอบอำนาจในการถอดถอนให้แก่องค์กรตุลาการจะทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและปัญหาทางการเมืองหลายประการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงนำมาซึ่งการศึกษาวិทยานิพนธ์เล่มนี้ โดยมีประเด็นปัญหาหลักเรื่ององค์กรที่ควรมีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาและยืนยันว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 มีลักษณะเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

1.2.2 เพื่อศึกษาและยืนยันว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 มีลักษณะเป็นการให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

1.2.3 เพื่อศึกษาหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศและตอบคำถามว่าเหตุใดจึงไม่ควรให้องค์กรตุลาการของไทยมีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

1.2.4 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทย และหาแนวทางการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

แนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทยนั้นครอบคลุมทั้งการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งในความหมายอย่างแคบที่ใช้เป็นการทั่วไป คือ การขับออกจากตำแหน่ง หรือ Impeachment เท่านั้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 เพื่อยืนยันว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 มีลักษณะเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

1.4.2 เพื่อยืนยันว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 มีลักษณะเป็นการให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

1.4.3 เพื่อทราบหลักการเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ และยืนยันว่าองค์กรตุลาการไทยไม่ควรมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

1.4.4 เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทย และทราบแนวทางการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตความหมายของศัพท์บางคำเพื่อให้สามารถเข้าใจขอบเขตความหมายของศัพท์คำนั้นสอดคล้องกับเจตนาของผู้เขียน ผู้เขียนจึงขอนิยามศัพท์และจำกัดขอบเขตศัพท์บางคำดังนี้

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หมายถึง การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง หรือImpeachment



บทที่ 2

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างหนึ่งที่ใช้บังคับเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ใช้อำนาจไปในทางมิชอบต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยเฉพาะกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบอย่างมากให้ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามที่กฎหมายกำหนด

2.1 หลักนิติรัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.1.1. หลักนิติรัฐ

เดิมอำนาจในการปกครองรัฐจะผูกติดอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญ เมื่อมีความพยายามในการแยกอำนาจปกครองออกจากตัวบุคคลจึงมีแนวคิดในการสร้างสถาบันทางการเมืองหนึ่งขึ้นเรียกว่ารัฐ อำนาจปกครองซึ่งแต่เดิมเป็นของส่วนบุคคลจึงกลายมาเป็นของรัฐ แต่รัฐเป็นเพียงสิ่งสมมติไม่มีชีวิตจริง การใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นกลไกในการใช้อำนาจแทนรัฐ โดยปัจจัยที่จะบ่งบอกว่าการแยกอำนาจมาไว้ที่รัฐคือ การเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆภายในรัฐขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและความชอบธรรม ไม่ขึ้นกับความกล้าหาญเก่งกาจของบุคคลอีกต่อไป ความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ และการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปเพื่อส่วนรวม¹ การใช้อำนาจรัฐที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกจำกัดการใช้อำนาจโดยกฎหมายของรัฐที่ตราขึ้นโดยองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนคือฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายที่ออกโดยตัวแทนของประชาชนจึงเป็นเครื่องมือในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ²

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น.22-23.

² อุทม รัฐอมฤต, “การพัฒนางานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปกป้องหลักนิติธรรม,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 18 เล่มที่ 53, น.237 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2559)

นิติรัฐยุติการใช้กำลังบังคับตามอำเภอใจของผู้ปกครองแปรเปลี่ยนเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎหมายที่กล่าวถึงนี้เป็นกฎหมายซึ่งปรับเปลี่ยนจากกฎเกณฑ์ธรรมดาเป็นกฎหมายของรัฐที่บังคับใช้กับทุกคนในรัฐเป็นการทั่วไปซึ่งถูกกำหนดโดยองค์กร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน การใช้อำนาจรัฐจึงต้องยึดโยงกับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนตราขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจเข้าบังคับประชาชนให้กระทำการอย่างใดได้หากไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายให้อำนาจ จึงเป็นหลักประกันสิทธิแก่ประชาชนว่าการใช้อำนาจรัฐเข้ากระทบสิทธิของตนจะต้องมีความยึดโยงกับกฎหมายเสมอ และหากไม่เป็นเช่นนั้นประชาชนจะสามารถนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัย

นอกจากการใช้อำนาจรัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจนั้นยังต้องเป็นกฎหมายที่มีความชอบธรรมด้วย โดยความชอบธรรมนี้แสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน กฎหมายต้องมีเหตุผล มีกระบวนการตราที่ชอบธรรม มุ่งเน้นรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หากจะมีการจำกัดสิทธิก็ต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่ออกโดยตัวแทนของประชาชน กฎหมายนี้ต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งเนื้อหาและกระบวนการ การจำกัดสิทธิต้องมีขอบเขตชัดเจน และการใช้อำนาจรัฐต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายอื่น ความเป็นนิติรัฐนี้จึงทำให้การปกครองแตกต่างจากรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ซึ่งผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยไม่คำนึงวิธีและกระบวนการ

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกลแซกซอนมักอธิบายนิติรัฐตามหลัก Rule of law ตามคำอธิบายของ A.V.Dicey เพื่ออธิบายว่าระบบกฎหมายและระบบศาลของอังกฤษดีกว่าฝรั่งเศส เนื่องจากทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และมุ่งเน้นการประกันสิทธิของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ ในประเทศไทยใช้คำว่าหลักนิติธรรมก่อนนิติรัฐเนื่องจากอิทธิพลของนักกฎหมายไทย ซึ่งจบการศึกษาจากอังกฤษโดยชี้ให้เห็นว่าอำนาจมิใช่ของส่วนบุคคล รัฐบาลต้องสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดมิใช่ไปเร่งใส่เพราะเอาบุคคลเป็นประกัน³ ในทางตรงกันข้ามประเทศที่ใช้ระบบ civil law จะมุ่งเน้นการจำกัดอำนาจรัฐโดยเฉพาะกระบวนการใช้อำนาจ⁴ การปกครองโดยยึดถือหลักนิติรัฐ มีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงดังนี้

³ โภคิน พลกุล, “สังคมไทยไปไม่ถึงนิติรัฐ?,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2560, จาก public-law.net/publaw/view.aspx?id=1223

⁴ วิษณุ วรรณุญ, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation des pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่างๆ,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 ฉบับที่ 3, น.161 (กันยายน 2534)

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ มีสาระสำคัญว่า การใช้อำนาจอติปไตยทั้ง 3 อำนาจ ต้องกระทำโดยต่างองค์กรกัน หากองค์กรเดียวหรือบุคคลเดียวเป็นผู้ใช้ทั้ง 3 อำนาจ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะไร้ซึ่งหลักประกันใดๆที่จะคุ้มครองจากการถูกล่วงละเมิด หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยต้องเป็นความไม่ไว้วางใจที่มีขอบเขต หากจำกัดอำนาจจนผู้ใช้อำนาจไม่สามารถกระทำการเพื่อสาธารณะได้อย่างเต็มที่ที่ย่อมก่อให้เกิดปัญหา⁵นอกจากนี้ยังต้องมีการคานและดุลอำนาจกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอติปไตย เพื่อให้อำนาจสามารถถูกหยุดยั้งด้วยอำนาจโดยออกแบบรัฐธรรมนูญให้แต่ละอำนาจมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่ออำนาจถูกใช้โดยองค์กรที่ต่างกันก็จะเกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กรเองโดยธรรมชาติ ทั้งนี้องค์กรที่ใช้อำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอาจอยู่เหนือกว่าอีกอำนาจหนึ่งได้แต่มิใช่ว่าจะอยู่เหนือกว่าในลักษณะที่สมบูรณ์เด็ดขาด ในการใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีองค์กรที่มีอำนาจที่จะเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งได้⁶ และเมื่อใดก็ตามที่เกิดสถานการณ์ที่ปราศจากซึ่งการแบ่งแยกอำนาจ สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะไร้ซึ่งหลักประกันจากการถูกล่วงละเมิด⁷ ดังนั้นประเทศไทยจะยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่สามารถพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและความเป็นมาของรัฐธรรมนูญรวมทั้งสังคมการเมืองของประเทศนั้น⁸

⁵ MaxiMilien de Robespierre ได้กล่าวต่อที่ประชุม Jacobins ว่า “ความไม่ไว้วางใจ! ไม่ว่าท่านจะกล่าวถึงคำๆนี้เช่นไรข้าพเจ้าเห็นว่ามันคือองค์กรแห่งสิทธิของปวงชน” ประโยคข้างต้นเป็นการอธิบายถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยอยู่บนพื้นฐานของความไม่ไว้วางใจผู้ปกครอง ดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.67-68.

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.23.

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.18.

⁸ Jonathan L.Entin, Separation of Powers, the Political Branches, and the Limits of Judicial Review,” Ohio state Law Journal, Volume 51, pp.179-180 (1990)

2. หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายขององค์กรของรัฐ การที่รัฐจะเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐไม่สามารถเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดได้ ในกรณีของความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ กฎหมายมิได้ผูกมัดให้ฝ่ายตุลาการไม่สามารถพัฒนาหรือสร้างเสริมกฎหมายได้เลย เนื่องจากผู้พิพากษาต้องตีความกฎหมายและแก้ไขปัญหากรณีเกิดช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้การปรับใช้กฎหมายเกิดความยุติธรรมและถูกยอมรับผ่านเหตุผลประกอบคำพิพากษา การที่ฝ่ายตุลาการต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายจึงเป็นความผูกพันในลักษณะที่ห้ามมิให้ฝ่ายตุลาการปฏิเสธกฎหมายหรือตีความกฎหมายโดยอำเภอใจหรือโดยบิดเบือน

3. หลักประกันสิทธิทางศาล องค์กรตุลาการมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นและการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การให้สิทธิแก่ประชาชนได้เข้าถึงองค์กรตุลาการจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดผลกระทบแก่สิทธิของตนจะทำให้ประชาชนมีหนทางต่อสู้กับผู้ใช้อำนาจรัฐ

4. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ เป็นหลักประกันให้การทำงานของฝ่ายตุลาการในการพิจารณาและพิพากษาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการแทรกแซงจากคู่ความ ฝ่ายการเมืองอื่น และจากกระแสสังคม ความเป็นอิสระนี้เป็นความอิสระที่ต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของบุคคลใด⁹

5. หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง ซึ่งรัฐอาจจำกัดสิทธินี้ได้โดยการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยต้องให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ห้ามตรากฎหมายที่มีลักษณะมุ่งบังคับใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง นอกจากนี้ยังต้องอ้างฐานทางกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิด้วย

6. หลักการคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะ การใช้อำนาจรัฐกระทบสิทธิของประชาชนต้องมีความแน่นอนและชัดเจนให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าต้องปฏิบัติตนอย่างไร และการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ต้องไม่ตรากฎหมายย้อนหลังลงโทษเป็นผลร้ายแก่บุคคลให้มีโทษทางอาญา

⁹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น.231-233.

กล่าวโดยสรุป นิติรัฐเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งเป็นทั้งที่มาแห่งอำนาจ และเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจ การใช้อำนาจต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การใช้อำนาจสอดคล้องกับกฎหมาย มีความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจำกัดขอบเขตและรูปแบบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างมีเหตุผล ไม่อาจกระทำโดยอำเภอใจและต้องมีช่องทางให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระในการพิจารณาและพิพากษาคดี

2.1.2. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจรัฐอาจใช้อำนาจโดยไม่อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยอาจเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมีเจตนาทุจริต มีมูลเหตุจูงใจที่มีชอบหรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ ฉะนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่มีชอบจึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

2.1.2.1. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในองค์กร

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร กรณีของฝ่ายปกครองจะมีการควบคุมทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายและวัตถุประสงค์ กับการควบคุมการทุจริตต่อหน้าที่ แต่กรณีของฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการ การควบคุมภายในจะเป็นการควบคุมตรวจสอบเฉพาะในแง่ของการทุจริตหรือกระทำผิดต่อหน้าที่ โดยการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรสามารถแบ่งได้ 2 วิธีคือ

1. การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร เป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบโดยการร้องเรียนต่อบุคคลผู้ใช้อำนาจให้ทบทวนคำวินิจฉัยของตนใหม่หากมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงจนเป็นที่พอใจแก่ผู้ร้องเรียนก็จะไม่มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล
2. ควบคุมตรวจสอบลักษณะกึ่งข้อพิพาท เป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบโดยให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทภายในหน่วยงานเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะคล้ายกับคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะเป็นคนกลาง และมีกระบวนการพิจารณาคคล้ายคลึงกับศาล

2.1.2.2. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายนอกเป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ควบคุมและตรวจสอบโดยอาศัยองค์กรอื่นเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรโดยอาจแบ่งได้ดังนี้

1. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ เป็นวิธีที่มีความน่าเชื่อถือวิธีหนึ่งเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีหลักการสำคัญคือหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา อีกทั้งยังมีวิธีพิจารณาที่แน่นอนเพื่อประกันความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

2. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอิสระ เป็นองค์กรพิเศษที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดบางกรณีอาจมีอำนาจดุลยพินิจในการรับรองหรือตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยวิธีทางการเมือง เป็นการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น ระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตั้งกระทู้ถามหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวน รวมถึงการพิจารณาผ่านหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ริเริ่มจากฝ่ายบริหาร

ในปัจจุบันในหลายประเทศมีการก่อตั้งองค์กรที่ไม่สังกัดฝ่ายบริการหรือองค์กรของรัฐขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบและสืบสวนสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแก่กระบวนการปราบปรามการทุจริตเนื่องจากเป็นองค์กรที่ไม่ถูกครอบงำหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกทำให้สามารถตรวจสอบได้อย่างเต็มที่¹⁰

อย่างไรก็ตามการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากเกินไปจนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็จะเกิดความล้มเหลวไม่ต่างจากการمينเฉยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนขาดหายไป ดังนั้นจึงต้องค้นหาความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้สามารถดำเนินไปด้วยกันได้ได้อย่างเหมาะสม¹¹

¹⁰ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ, บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ, กรณีศึกษาภูมิภาคอาเซียนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555), น.49.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), น.260.

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งในระบอบประชาธิปไตย

อำนาจรัฐที่ถูกใช้โดยเจ้าหน้าที่รัฐต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจใช้อำนาจไปโดยมิชอบได้ ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ¹² โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงสามารถถูกตรวจสอบได้โดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง แต่กระบวนการดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องอยู่เนื่องจากเป็นกระบวนการตรวจสอบที่ให้นักการเมืองตรวจสอบกันเองจึงเกิดแนวคิดในการทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระตามกฎหมายขึ้น¹³ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้แก่การขับออกจากตำแหน่งและการปลดออกจากตำแหน่ง

2.2.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ นอกจากการเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย การพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดให้การรับช่วงหรือรอยต่อระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งเดิมกับผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ต้องไม่ขาดตอนเนื่องจากการดำเนินการกิจของรัฐต้องมีความสืบเนื่องกัน เรียกว่า หลักสืบเนื่องในการดำรงตำแหน่ง เมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีเจ้าหน้าที่คนใหม่เข้าดำรงตำแหน่งพร้อมปฏิบัติหน้าที่แทน¹⁵

องค์กรที่ใช้อำนาจอิตยทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเพราะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศโดยต้องบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในเวทีทางการเมือง

¹² อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น.8-9.

¹³ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น.22.

¹⁴ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “จงทำรัฐธรรมนูญให้เป็นรัฐธรรมนูญ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2560, จาก public-law.net/publaw/view.aspx?id=1696

¹⁵ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น.205.

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจึงสุ่มเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะเนื่องจากอาจใช้อำนาจในทางที่มีขอบเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร¹⁶ แต่โดยที่กระบวนการตรวจสอบการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวิธีทางอาญาเกิดปัญหาหลายประการ เช่น ผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตไม่ประสงค์ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ประกอบกับการต้องพิสูจน์หลักฐานจนปราศจากซึ่งข้อสงสัยเป็นไปได้ยากในการลงโทษเนื่องจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปัจจุบันมักเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งการค้นหาพยานหลักจนปราศจากข้อสงสัยเป็นไปได้ยาก และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงถูกลงโทษยากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐปกติเนื่องจากมีอิทธิพลสูง ยิ่งไปกว่านั้นบางตำแหน่งมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่ากระบวนการทางอาญาตามปกติไม่สามารถป้องกันและปราบปรามเอาผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐแต่กระบวนการทางอาญาตามปกติไม่สามารถลงโทษเอาผิดได้ รัฐธรรมนูญในหลายประเทศจึงกำหนดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยแบ่งเป็น 2 ระบบใหญ่ๆคือ ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยสมาชิกรัฐสภา เรียกว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่ง และระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ¹⁷

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐโดยมุ่งควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐมนตรี และอาจครอบคลุมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งจะมุ่งควบคุมทั้งในแง่การกระทำและตัวบุคคล โดยควบคุมการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากตำแหน่งหน้าที่แต่ละตำแหน่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยชอบ หากกระทำมิชอบก็แสดงว่าบุคคลนั้นใช้อำนาจไม่ต้องตรงกับ ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ บุคคลนั้นจึงต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่¹⁸ ซึ่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งจะกระทำโดยกระบวนการพิเศษต่างจากการเอาผิดบุคคลทางอาญาตามกระบวนการปกติ

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส,” ใน หนังสือรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล, รวบรวมโดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น.105.

¹⁷ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10, น.9.

¹⁸ อมร สุวรรณโรจน์, “ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.20.

ทั้งนี้การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีข้อที่ต้องพิจารณา คือ องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับ การถอดถอน ความผิดที่อาจนำมาซึ่งการถูกถอดถอน องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอน และวิธีพิจารณาตลอดจนกระบวนการต่างๆต้องถูกกำหนดไว้ในกฎหมายก่อนที่บุคคลนั้นจะกระทำ ความผิด หากมีการกำหนดกระบวนการต่างๆขึ้นภายหลังที่บุคคลนั้นกระทำความผิดไปแล้วถือว่าเป็น กระบวนการที่มีข้อบกพร่อง กระบวนการต่างๆจึงต้องก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายก่อนผู้ใดจะถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดและการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีสิ่งที่เหมาะสมที่สมาชิกฝ่ายข้างมากต้องตระหนัก คือ ถ้าลงคะแนนถอดถอนจะเกิดผลกระทบทางการเมืองต่อฝ่ายเสียงข้างมากหรือไม่และถ้าไม่ลงคะแนน ถอดถอนแล้วผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งและก่อความเสียหายต่อฝ่ายข้างมากหรือต่อประเทศต่อไป จะเกิดผลกระทบอย่างไร¹⁹ ที่เป็นเช่นนี้เพราะกระบวนการถอดถอนมีความเกี่ยวข้องกับความเป็น ฝักฝ่ายและความเป็นอริทางการเมืองรวมทั้งผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง²⁰

การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีแนวคิดในการกำหนดต่อองค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณา ถอดถอน 2 แนวคิด คือ การถอดถอนโดยองค์กรทางการเมือง เรียกว่า การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการถอดถอนโดยประชาชน เรียกว่า การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)²¹

2.2.2 การถอดถอนโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

การขับออกจากตำแหน่งเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐวิธีการหนึ่ง โดยมากจะมุ่งควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ต้อง พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เนื่องจากผู้ใช้อำนาจต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดในตำแหน่ง หน้าที่และเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากกระทำมิชอบก็อาจถูกถอดถอนด้วยการขับออกจากตำแหน่งได้ โดยองค์กรทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนเนื่องจากต้องการให้อำนาจสามารถยับยั้งอำนาจ ด้วยกันเพื่อให้เกิดกลไกในการควบคุมอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ

¹⁹ John Hudak, “The Political risks of impeachment,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2561, จาก brookings.edu/blog/unpacked/2017/05/23/unpacked-the-political-risk-of-impeachment

²⁰ Ronald Ray K San Juan, Bryan Dennis G Tiojanco, “Impeachment,” สืบค้น เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2561, จาก oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e311

²¹ อภิวัฒน์ สุดสา, “แนวคิดและทฤษฎีในกรณีการให้กรรมการป.ช.พ้นจากตำแหน่ง,” วารสารจตุลนิติ, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, น.120-124 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2555)

2.2.2.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

Emmanuel Joseph Sieyès มีความเห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นไม่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือประชาชนแต่ละคนหาได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตย แต่การรวมตัวกันของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติต่างหากที่ เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้นอำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติมิใช่ของประชาชน ประชาชนแต่ละคนจึงไม่มีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ประชาชนมีหน้าที่ต้องทำเพื่อชาติ ทฤษฎีความเป็นผู้แทนของชาติจึงถือว่าผู้แทนที่ประชาชนเลือกเป็นผู้แทนของชาติมิใช่ผู้แทนของประชาชน ทฤษฎีนี้สะท้อนหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมซึ่งอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยผู้แทนของชาติ ผู้แทนไม่มีความสัมพันธ์หรือความผูกพันใดกับผู้ที่เลือกตนจึงไม่ถูกผูกมัดและสามารถกระทำการแทนชาติได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจึงมีลักษณะสำคัญ 4 ประการดังนี้

1. มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว โดยหลักการนี้ถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1971 “อำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียว เป็นอำนาจอันเป็นนิรันดร์ซึ่งไม่อาจแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอน อำนาจดังกล่าวเป็นของชาติ กลุ่มบุคคลหรือปัจเจกชนใดมิอาจใช้อำนาจดังกล่าวในนามตน” จึงไม่มีการถืออำนาจร่วมกันกับประชาชน

2. อำนาจอธิปไตยจะถูกใช้ผ่านผู้แทนของชาติ เนื่องจากชาติเป็นสิ่งนามธรรมไม่สามารถใช้อำนาจเองได้จึงต้องอาศัยบุคคลธรรมดาทำแทนชาติ

3. การเลือกผู้แทนของชาติเป็นหน้าที่ของประชาชนมิใช่สิทธิ โดยรัฐจะกำหนดว่าผู้ใดบ้างที่มีหน้าที่ดังกล่าวมิใช่ทุกคน²²

4. ผู้แทนที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนของชาติ เป็นอิสระจากผู้เลือกตนไม่มีความสัมพันธ์หรือถูกผูกมัดใดๆจึงสามารถกระทำเพื่อชาติได้อย่างเต็มที่ ผู้แทนมักกำหนดนโยบายซึ่งอาจถูกถือว่าเป็นพันธะในทางการเมืองระหว่างประชาชนกับตนแต่ผู้แทนก็สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดของนโยบายได้โดยที่ประชาชนไม่อาจอ้างเหตุความไม่ตามใจเพื่อถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้

ดังนั้นตามทฤษฎีนี้ผู้แทนจึงไม่มีความผูกพันใดๆกับประชาชนเนื่องจากหากยอมให้ประชาชนสามารถชี้้นำการใช้อำนาจของผู้แทนได้จะทำให้ผู้แทนขาดความอิสระในการมีความคิดเห็นหรือออกกฎหมายที่มีผลร้ายต่อประชาชน ความเป็นผู้แทนของชาติจึงไม่สามารถสิ้นสุดลง

²² ฐาตุกร ศิริยุทธ์วัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559) น.143-144.

โดยความประสงค์ของประชาชนได้²³ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทนของชาติภายหลังเลือกตั้ง จึงไม่มีเหลืออยู่จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่²⁴ หากมีการกระทำผิดของผู้แทนเกิดขึ้นผู้ที่สามารถ ถอดถอนผู้แทนของชาติได้จึงต้องเป็นองค์กรทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

2.2.2.2 ความเป็นมาของการขับออกจากตำแหน่ง

แนวคิดในการขับออกจากตำแหน่งเริ่มตั้งแต่สมัยกรีกโบราณซึ่งเรียกว่า Eisangelia ต่อมาในช่วงยุคกลางรัฐสภาอังกฤษนำแนวคิดนี้มาปรับใช้และมีการพัฒนาตามประวัติศาสตร์การเมือง การปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 เป็นยุคที่กษัตริย์ทรงอำนาจ ในการปกครองอีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาโดยรัฐมนตรีปราศจากความรับผิดชอบ ต่อรัฐสภาเนื่องจากขึ้นตรงต่อกษัตริย์เท่านั้นทำให้สร้างความไม่พอใจต่อรัฐสภาอังกฤษ รัฐสภาจึงใช้อำนาจฟ้องร้องรัฐมนตรีที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนาง เมื่อสภาขุนนางพิพากษาลงโทษ กษัตริย์ก็ใช้อำนาจอภัยโทษจึงนำมาซึ่งการต่อสู้เพื่อลดทอนอำนาจกษัตริย์โดยการถอดถอนรัฐมนตรี ที่มีพฤติกรรมทำลายระบบรัฐสภา

การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้นำมาใช้สมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ช่วง ค.ศ. 1613-1625 และสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ช่วง ค.ศ. 1628-1648 รัฐสภาได้กล่าวหาบุคคลเพื่อถอดถอน ออกจากตำแหน่งกว่า 100 ครั้งเนื่องจากเป็นยุคที่มีความขัดแย้งมากระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภา ในสมัยเครือจักรภพจึงมาถึงจุดสูงสุดของความขัดแย้งเมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ขัดแย้งกับสภานำมาซึ่ง สงครามกลางเมืองโดยโอลิเวอร์ ครอมเวลล์เป็นผู้นำฝ่ายสภานำมาซึ่งการโค่นล้มสถาบันกษัตริย์ และก่อตั้งเครือจักรภพ จึงไม่ปรากฏการถอดถอนอีก แต่เมื่อสถาบันกษัตริย์กลับมามีอำนาจอีกจึงได้ นำการถอดถอนกลับมาใช้ใหม่ แต่ภายหลังสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 กระบวนการถอดถอนถูกใช้น้อยมาก เนื่องจากสถาบันกษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจตาม Bill of Rights ประกอบกับมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบ ของรัฐมนตรีขึ้นมาใช้แทนทำให้ความสำคัญของกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งลดลง²⁵

²³ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (พระนคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), น.476.

²⁴ อมร จันทรมบูรณ์, “วันเลือกตั้ง : “บทสุดท้าย” หรือ “บทเริ่มต้น” ของพลัง ประชาธิปไตย,” ใน รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะ ของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์, สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, น.68.

²⁵ จิรพันธ์ ทองบุญเรือง, “ขอบเขตของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งศึกษากรณี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.23-25.

2.2.2.3 ความหมายของการขับออกจากตำแหน่ง

การขับออกจากตำแหน่ง หมายถึง กระบวนการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจสาธารณะซึ่งได้กระทำความเสียหายต่อประเทศหรือใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย²⁶ อาจถอดถอนโดยใช้กระบวนการทางการเมืองเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารหรือใช้กระบวนการทางตุลาการเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเพื่อให้บุคคลต้องพ้นออกจากตำแหน่ง เนื่องจากหากให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ

2.2.2.4 รูปแบบและวิธีการขับออกจากตำแหน่ง

การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง ในต่างประเทศมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีทางอาญาธรรมดา ซึ่งหากจับกลุ่มแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 5 ประเภทดังนี้

1. ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา เป็นระบบการขับออกจากตำแหน่งโดยใช้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยซึ่งมีอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ เช่น อาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย คอสตาริกา เป็นต้น
2. ระบบการพิจารณาความผิดโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยเป็นศาลแรกและศาลสุดท้ายประกอบไปด้วยระบบที่ใช้ศาลฎีกา เช่น เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม กรีซ สวีเดน สเปน โปรตุเกส ส่วนประเทศที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน เช่น เยอรมัน เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย เป็นต้น
3. ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้น เช่น ฝรั่งเศส เดนมาร์ก คาเมรูน ไชวอโรโกสต์โดยใช้คณะกรรมการในการกล่าวหา และใช้ศาลซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกของทั้งสองสภาเป็นผู้ถอดถอน
4. ระบบการพิจารณาความผิดโดยสภาพิเศษ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ ไต้หวัน เพียงประเทศเดียวที่ใช้สภาพิเศษที่เรียกว่า Control Yuan
5. ระบบการพิจารณาโดยศาลปกติ กระบวนการพิจารณาคดีจะเหมือนกรณีบุคคลทั่วไป กล่าวคือมีการสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาตามลำดับเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เช่น ประเทศอัลจีเรีย บาสามาร์²⁷

²⁶ ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์, “The USA Impeachment Overview : ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2561, จาก public-law.net/publaw/view.aspx?id=1684

²⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 13*, น.9-10.

2.2.3 การถอดถอนโดยวิธีการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)

การปลดออกจากตำแหน่งเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้โดยวิธีการลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง บางประเทศใช้วิธีการปลดออกจากตำแหน่งกับนักการเมืองระดับชาติ ระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น

2.2.3.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

Jean Jacques Rousseau อธิบายว่าประชาชนทุกคนในรัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกันโดยต่างเป็นเจ้าของอำนาจคนละหนึ่งส่วน อำนาจอธิปไตยตามความหมายของรูโซจึงสามารถแบ่งแยกได้โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือต้องมีความเท่าเทียมกัน รูโซสร้างทฤษฎีความเป็นผู้แทนของปวงชนโดยให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจแทน การเลือกตั้งจึงเป็นสิทธิของประชาชน เสียงข้างมากของประชาชนจึงเป็นเครื่องสะท้อนเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจคนละส่วนอย่างเท่าเทียมกัน แม้ประชาชนจะมอบอำนาจส่วนหนึ่งแก่ผู้แทนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแต่ประชาชนก็ยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอยู่ทำให้ประชาชนสามารถเรียกร้องอำนาจนั้นคืนมาได้โดยการถอดถอนบุคคลที่ตนมอบอำนาจให้ออกจากตำแหน่งได้

2.2.3.2 ความเป็นมาของการปลดออกจากตำแหน่ง

หากพิจารณาที่มาของการปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชนอาจสันนิษฐานสืบเนื่องไปในยุคกรีกโบราณซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรง โดยการปลดออกจากตำแหน่งในยุคนี้จะมีลักษณะเป็นการเนรเทศซึ่งเรียกว่า การเนรเทศโดยสภาประชาชน (ostracism) เป็นเครื่องมือทางการเมืองใช้เพื่อปลดบุคคลซึ่งถูกถือว่าเป็นศัตรูของประชาชนหรือบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยออกจากตำแหน่ง กระบวนการเนรเทศโดยสภาประชาชนนี้จะเกิดขึ้นในการประชุมสภาทุกปีในเอเธนส์ ซึ่งเมื่อเริ่มประชุมจะมีคำถามว่าปีนี้สภาประชาชนต้องการจะเนรเทศใครหรือไม่โดยการลงคะแนนเสียงนี้เป็นเพียงการลงคะแนนว่าจะมีการเนรเทศหรือไม่โดยหาต้องระบุชื่อบุคคลที่จะเนรเทศ หากลงคะแนนว่าให้มีการเนรเทศก็จะมีกติกาคือจะมีการประชุมเรื่องการเนรเทศในอีก 2 เดือนต่อไปโดยจะมีการแจ้งชื่อบุคคลที่สมาชิกสภาต้องการเนรเทศ วิธีการคือโยนแผ่นป้ายที่เขียนชื่อคนที่ต้องการ หากชื่อบุคคลใดมากกว่าครึ่งหนึ่งการเนรเทศก็จะมีผลบังคับในทันทีผลคือบุคคลนั้นต้องออกจากเอเธนส์เป็นเวลา 10 ปี ความเป็นประชาธิปไตยทางตรงนี้ทำให้กล่าวได้ว่าไม่มีคนกลุ่มใดเป็นนักการเมือง พลเมืองทุกคนมีฐานะเป็นนักการเมืองทั้งหมด ซึ่งการเนรเทศนี้อาจมิได้ถูกออกแบบมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการปลดนักการเมืองโดยแท้ แต่มีไว้เพื่อควบคุมผู้ที่ก่อความเสียหายแก่รัฐและระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ยังมีอีกข้อสันนิษฐานที่เชื่อว่าเป็นที่มาของมาตรการปลดออกจากตำแหน่งในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งพบในบางรัฐ เรียกว่า สิทธิเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง (Abberufungsrecht) เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อขอยุบรัฐสภา อีกทั้งยังสามารถใช้ปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งได้ทุกตำแหน่งซึ่งก็อาจมีหลักเกณฑ์แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ข้อสันนิษฐานท้ายสุดคืออาจเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอเมริกา นักวิชาการและนักปฏิรูปการเมืองในอเมริกาที่รับแนวคิดการปลดจากตำแหน่งจากสวิตเซอร์แลนด์จนพัฒนาเป็นระบบการปลดออกจากตำแหน่ง โดยพบว่านครรัฐลอสแอนเจลิสได้นำระบบนี้มาใช้เป็นแห่งแรกในปี ค.ศ.1903 ต่อมาชิแกนและโอเรกอนก็นำมาใช้แต่แนวคิดนี้ก็ยังไม่ใช่ที่แพร่หลายจนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 เกิดกระแสปฏิรูปการเลือกตั้งครั้งใหญ่ นายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. U'Ren) เป็นบุคคลสำคัญที่เสนอระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยนำเสนอในหนังสือพิมพ์โอเรกอนส่งผลให้รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐรับแนวคิดนี้ไปใช้²⁸

2.2.3.3 ความหมายของการปลดออกจากตำแหน่ง

การปลดออกจากตำแหน่ง หมายถึง การเรียกอำนาจคืนโดยประชาชนมีส่วนร่วมสำคัญ เป็นกลไกที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในฐานะตัวแทนไปโดยไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ใช้อำนาจไปโดยมีเจตนาทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตนหาใช่เพื่อส่วนรวม ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงสามารถเรียกคืนอำนาจโดยการปลดออกจากตำแหน่งได้ ทำให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองมากกว่าเพียงแค่สิทธิในการเลือกผู้นำการปลดออกจากตำแหน่งจึงเป็นวิธีแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนในการเรียกคืนอำนาจ ดังนั้น แม้กฎหมายจะกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งแก่ผู้แทนแต่วาระนั้นก็มิได้เป็นหลักประกันว่าผู้แทนจะสามารถอยู่ในตำแหน่งจนครบเวลาที่กำหนดไว้เสมอไป หากประชาชนไม่ไว้วางใจในผู้แทนของตนต่อไปประชาชนก็มีสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปลดผู้แทนออกแล้วเลือกผู้แทนคนใหม่ที่ไว้วางใจมากกว่า ซึ่งการปลดออกจากตำแหน่งนี้ถูกนำมาใช้กับผู้แทนระดับท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าผู้แทนระดับชาติ

2.2.3.4 รูปแบบและวิธีการการปลดออกจากตำแหน่ง

วิธีการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจะกำหนดโดยกฎหมาย โดยมีเงื่อนไข คือ จะกำหนดจำนวนของประชาชนผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อกันยื่นต่อองค์กรที่กฎหมายกำหนด

²⁸ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, “การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.33-36.

2.2.4 หลักการสำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของกระบวนการถอดถอน

วิธีพิจารณาความเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาถอดถอนนั้นได้กระทำผ่านกระบวนการที่มีความเป็นธรรม โดยวิธีพิจารณาความต้องมีการถ่วงดุลอำนาจ โดยการแยกอำนาจในการชี้ขาดกับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงออกจากกัน

2.2.4.1. วิธีพิจารณาความในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระทำความผิดบางประการต่อองค์กรที่มีอำนาจเพื่อถอดถอนบุคคลนั้นให้ออกจากตำแหน่ง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงพร้อมทั้งพยานหลักฐานต่างๆจะมีหลักพิจารณาที่สำคัญดังนี้

1. หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เป็นหลักการสำคัญในกระบวนการพิจารณา มีสาระสำคัญ คือ การเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีอคติและรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทุกฝ่ายก่อนการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม คู่ความทุกฝ่ายต้องมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหาเพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน และหลักความปราศจากอคติ องค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดต้องมีความเป็นกลางเพื่อให้สาธารณะเชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาและคำวินิจฉัย โดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักประกันสิทธิแก่ประชาชนในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมหลักประกันสิทธิทางศาลด้วย²⁹

2. หลักการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องเป็นไปตามคำฟ้องและต้องปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร กระบวนการพิจารณาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนมีขอบเขตเฉพาะข้อกล่าวหาที่มีการฟ้องร้องมา ถ้าไม่มีการฟ้องร้องกล่าวหาจะไม่อยู่ในอำนาจ และต้องมีหลักฐานพอสมควรในการดำเนินกระบวนการต่อไปเพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

3. หลักการกำหนดกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ต้องคำนึงถึงสถานะ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้อง กระบวนการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงต้องคำนึงถึงสถานะของผู้ถูกกล่าวหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งที่มีอิทธิพลทางการเมืองและมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ ซึ่งทำให้มีโอกาสปกปิดพยานหลักฐานเพื่อให้ตนมีโอกาสหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ

²⁹ ปกป้อง ศรีสนิท และคณะ, “กระบวนการยุติธรรมกับสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความรุนแรง : ปัญหาและแนวทางแก้ไข,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 3, น.151-152 (กันยายน 2556)

ในการไต่สวนองค์กรที่มีอำนาจจะมีเครื่องมือในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยการให้ผู้ถูกกล่าวหา แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบสถานะทางการเงินเป็นระยะ อำนาจในการอายัด ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อป้องกันการปกปิด จำหน่าย จ่าย โอน ทำให้ไม่มีพยานหลักฐาน มาพิสูจน์ความผิด และต้องมีบทกำหนดโทษหากไม่ให้ความร่วมมือ

2.2.4.2. วิธีพิจารณาความในชั้นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

1. ใช้ระบบไต่สวนโดยยึดสำนวนขององค์กรที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นหลัก ถ้ายินยอมให้องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดค้นหาข้อเท็จจริงใหม่ทั้งหมดได้จะมีผลให้การไต่สวนข้อเท็จจริงขององค์กรที่มีอำนาจไต่สวนหมดความสำคัญลงและจะไม่มีกรณีสืบอำนาจกับองค์กรที่มีอำนาจตัดสิน
2. หลักความมีอิสระในการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลทางการเมืองหรือกระแสสังคม
3. หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจไม่ใช้อำนาจ ตามอำเภอใจและสามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน
4. หลักการพิจารณาพิพากษาตามคำขอหรือคำฟ้อง ไม่อาจพิจารณานอกคำฟ้อง ที่มีได้มีการกล่าวหา
5. หลักการห้ามดำเนินคดีซ้อนหรือซ้ำ เพื่อป้องกันมิให้การฟ้องร้องกล่าวหาในคดี ที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือคดีที่มีการชี้ขาดไปแล้ว
6. หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน กรณีผลของการพิจารณามีเพียงการถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่งเพียงชั่งน้ำหนักว่าฝ่ายใดน่ารับฟังมากกว่ากันก็เพียงพอไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ จนปราศจากซึ่งข้อสงสัย
7. หลักการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่อเป็นหลักประกันแก่คู่กรณี ว่าองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดจะไม่ตัดสินตามอำเภอใจต้องมีเหตุผลที่สามารถรับฟังได้
8. การบังคับคดีตามผลคำพิพากษา หากไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามคำชี้ขาด การดำเนินกระบวนการพิจารณาก็จะไม่มี ความหมาย³⁰

³⁰ กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.346-360.

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความมีลักษณะทางการเมืองของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่ใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบไม่ถูกต้องตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งจะมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองหรือเรื่องทางกฎหมายต้องพิจารณาจากลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

2.3.1 ข้อพิพาททางการเมืองกับข้อพิพาททางกฎหมาย

ข้อพิพาทคือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายหนึ่งที่ถูกปฏิเสธข้อเรียกร้องจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง โดยข้อพิพาทนั้นมีหลายประเภท การจำแนกประเภทข้อพิพาทสามารถทำได้โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ใช้ในการจำแนก โดยปัจจัยประการหนึ่งที่สามารถใช้ในการจำแนกประเภทของข้อพิพาท คือ ชนิดของบรรทัดฐานที่ใช้ในการยุติข้อพิพาท โดยบรรทัดฐานที่จะนำมาใช้ในการแบ่งแยกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างข้อพิพาททางการเมือง (Political dispute) กับข้อพิพาททางกฎหมาย (Legal dispute) คือ บรรทัดฐานทางกฎหมายกับบรรทัดฐานทางการเมือง บรรทัดฐานทางกฎหมายมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ หากการใช้อำนาจของบุคคลไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการเยียวยาแก้ไขผลของการกระทำนั้น ในทางตรงกันข้าม หากการใช้อำนาจของบุคคลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแม้การใช้อำนาจนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานทางการเมืองก็ไม่ทำให้การกระทำนั้นกลายเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ไม่อาจใช้วิธีการเยียวยาทางกฎหมาย

ดังนั้นข้อพิพาทใดจะอาศัยบรรทัดฐานใดเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการยุติข้อพิพาทขึ้นอยู่กับว่าบุคคลที่ถูกปฏิเสธข้อเรียกร้องและนำข้อพิพาทยื่นต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนั้นจะอ้างอิงถึงกฎเกณฑ์ใดเป็นฐานในการเรียกร้อง หากกฎเกณฑ์ที่เป็นฐานแห่งข้อเรียกร้องเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่กฎหมายรับรองหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งควบคุมการกระทำของบุคคล ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัย กล่าวคือเป็นบรรทัดฐานที่บังคับใช้อยู่ก่อนเกิดข้อพิพาททั้งในทางสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ ข้อพิพาทนั้นจะมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาทจึงเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย โดยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาททางกฎหมายต้องมีคุณสมบัติของความเป็นกฎหมาย 3 ประการ คือ 1.เป็นกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับให้บุคคลต้องกระทำการ ห้ามกระทำการ หรือให้บุคคลมีสิทธิกระทำการใดได้ 2.เป็นกฎเกณฑ์ที่มีใช้เป็นเพียงการให้คำแนะนำหรือว่าตักเตือนซึ่งไม่มีผลผูกพัน

อย่างหนึ่งซึ่งใช้บังคับ กล่าวโดยสรุป กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาททางกฎหมายต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย โดยกฎเกณฑ์นั้นต้องสามารถถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการเพื่อให้เกิดผลต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล

ในทางตรงกันข้าม หากกฎเกณฑ์ที่เป็นฐานแห่งข้อเรียกร้องเป็นเรื่องของความยุติธรรม ความเหมาะสม ศีลธรรม จริยธรรมของการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเป็นเรื่องในทางอัตวิสัยของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อพิพาทนั้นย่อมไม่ใช่ข้อพิพาททางกฎหมายแต่เป็นข้อพิพาททางการเมือง กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการยุติข้อพิพาทจึงไม่ใช่กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย การตรวจสอบจะกระทำโดยกระบวนการทางการเมืองเท่านั้น³¹

2.3.2 ความมีลักษณะทางการเมืองของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือทางการเมืองหรือเป็นกระบวนการทางกฎหมายสามารถพิจารณาได้จากลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง 3 ประการ ดังนี้

2.3.2.1 องค์กรที่มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

องค์กรที่มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งสามารถชี้ให้เห็นได้ว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องการเมืองหรือเป็นเรื่องทางกฎหมาย องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนสามารถแบ่งเป็น 2 กระบวนการ คือ องค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการพิจารณาเบื้องต้น และองค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอน ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรที่มีอำนาจในทั้งสองกระบวนการจะถูกกำหนดให้องค์กรต่างองค์กรกันมีอำนาจ หากองค์กรใดมีอำนาจในกระบวนการพิจารณาเบื้องต้น องค์กรนั้นก็จะมีอำนาจลงมติถอดถอน ขณะเดียวกันองค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอน ก็จะไม่มีการพิจารณา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจถอดถอน

องค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอนอาจกำหนดให้ฝ่ายการเมือง คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจก็ได้ กรณีที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการลงมติถอดถอน การถอดถอนออกจากตำแหน่งก็จะมีลักษณะเป็นกลไกที่ฝ่ายการเมือง

³¹ ฟาริส อินาวัง, “ปัญหาการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.3-10.

ใช้ในตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน เช่น กรณีอังกฤษการถอดถอนเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการพยายามทำให้รัฐมนตรีที่ถูกแต่งตั้งโดยกษัตริย์มีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจเพื่อควบคุมอำนาจของสถาบันกษัตริย์ซึ่งถูกบังคับใช้โดยรัฐสภา³² สภาประชาชนมีอำนาจในการพิจารณาและสภาขุนนางมีอำนาจในการลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ การถอดถอนออกจากตำแหน่งของอังกฤษจึงถูกบังคับใช้โดยฝ่ายการเมือง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาและวุฒิสภามีอำนาจในการลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ ซึ่ง Alexander Hamilton ได้อธิบายถึงการใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภาไว้ว่า อำนาจในการถอดถอนควรจะอยู่ในมือขององค์กรหนึ่งซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ไม่มีเหตุผลอื่นใดที่จะหนักแน่นมากพอในการแบ่งอำนาจนี้ให้แก่องค์กรอื่นมีส่วนร่วมในการบังคับใช้ ไม่มีองค์กรใดที่จะมีความชอบธรรมและมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไปมากกว่าวุฒิสภาทั้งนี้ก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณากล่าวหา คือสภาผู้แทนราษฎร³³ ประกอบกับกระบวนการถอดถอนนั้นมีความแตกต่างจากกระบวนการทางอาญาในแง่ของมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดเนื่องจากกระบวนการถอดถอนต้องไม่ใช้วิธีพิจารณาที่เคร่งครัดมากเกินไปอย่างเช่นการพิจารณาของอัยการ ผู้พิพากษา และองค์กรตุลาการที่มีวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดและถูกจำกัดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอย่างมากเพื่อคุ้มครองไว้ซึ่งนิติฐานะของคู่กรณี ในทางตรงกันข้าม การถอดถอนต้องอาศัยขอบเขตดุลยพินิจขององค์กรที่พิจารณาอย่างมากเพื่อตัดสินการกระทำของบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงมีความเป็นการเมืองสูงและให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณา³⁴ เพียงแค่วุฒิสภามีความไม่ไว้วางใจผู้ถูกกล่าวหาก็สามารถลงมติถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งได้³⁵ ซึ่งการลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภาไม่สามารถถูกตรวจสอบ

³² The Staff of the Impeachment Inquiry, “Constitutional Grounds For presidential Impeachment,” (U.S. Government Printing office Washington, 1974), p.4.

³³ Federalist Paper No.65, The Powers of the Senate Continued from the New York Packet, (Friday, March 7, 1788)

³⁴ Michael Stokes Paulsen, “Alexander Hamilton, The Federalist, and the Power of Impeachment”, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.lawliberty.org/2018/08/15/alexander-hamilton-the-federalist-and-the-power-of-impeachment>

³⁵ The Staff of the Impeachment Inquiry, *supra note 32*, p.16.

หรือทบทวนได้โดยองค์กรตุลาการ แม้ศาลฎีกาของสหรัฐจะได้ตั้งข้อสังเกตถึงการใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภาไว้ว่าอาจทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากการตัดสินใจของวุฒิสภาอาจมีข้อผิดพลาดได้ การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาอย่างเบ็ดเสร็จในการลงมติถอดถอนโดยไม่ถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่น อาจทำให้เกิดปัญหา หากองค์กรตุลาการได้อำนาจตรวจสอบกระบวนการถอดถอนจะสามารถสร้างความแตกต่างทางการเมืองได้ เช่น ให้การลงมติถอดถอนประธานาธิบดีสามารถนำมาฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการได้³⁶

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองจะสามารถใช้อำนาจถอดถอนได้แล้ว องค์กรตุลาการก็มีอำนาจถอดถอนได้โดยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการ อย่างไรก็ตามแม้อำนาจในการถอดถอนจะอยู่ที่องค์กรตุลาการแต่สิ่งที่บ่งบอกว่ายังเป็นเรื่องทางการเมืองอยู่คือความยึดโยงกับฝ่ายการเมืองในขั้นตอนของกระบวนการถอดถอน กล่าวคือ หากฝ่ายการเมืองเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ไม่ว่าจะในขั้นตอนของการกล่าวหา หรือการพิจารณาเบื้องต้น แม้ท้ายสุดองค์กรตุลาการจะเป็นผู้ตัดสินว่าจะถอดถอนหรือไม่ในลักษณะของการกระทำทางตุลาการ เช่น กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่ในขั้นตอนของการกล่าวหาเป็นอำนาจของสมาชิกสภาแห่งชาติซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองโดยต้องมีมติไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสภาเพื่อเสนอญัตติ และต้องมีมติเสียงข้างมากจะดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไปจึงจะเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตัดสิน อาจดูเหมือนว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการทางกฎหมายแต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนของกระบวนการจะเห็นว่า มีฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องก่อนที่จะเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ ดังนั้นแม้องค์กรตุลาการจะมีอำนาจดังกล่าวแต่ก็ยังคงมีความเชื่อมโยงหรือจุดยึดโยงกับฝ่ายการเมืองอยู่

กรณีประเทศไทยนำแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาบังคับใช้ โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับต่างประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติถอดถอน

หากพิจารณาลักษณะร่วมกันของการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนของแต่ละประเทศที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า มีหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง คือ ความชอบธรรมทางประชาธิปไตยขององค์กรที่มีอำนาจลงมติถอดถอน กล่าวคือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต้องใช้องค์กรที่มีความชอบธรรมทางอำนาจในระดับเดียวกัน สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสรวมถึงประเทศไทยจึงกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถอดถอนทั้งในขั้นตอนการพิจารณาเบื้องต้น

³⁶ Jared P. Cole and Todd Garvey, “Impeachment and Removal,” Congressional Research Service, (October 29, 2015), p.22.

และการลงมติถอดถอน อย่างไรก็ตามแม้สภาารัฐสภาหลิจจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตัดสินแต่ในขั้นตอนการพิจารณาเบื้องต้นก็มีฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมจึงมิใช่กระบวนการทางกฎหมายทั้งหมด นอกจากนี้หากพิจารณาองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่าฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมในการเลือกตุลาการเข้าดำรงตำแหน่งทำให้การใช้อำนาจถอดถอนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

2.3.2.2 ลักษณะของเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งจำแนกได้ 2 ประเภท คือเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัย กับเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัย

เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัยจะเป็นเหตุที่มีลักษณะเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่กฎหมายรับรองหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งควบคุมการกระทำของบุคคลซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่บังคับใช้ก่อนเกิดข้อพิพาททั้งในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการที่เจ้าหน้าที่รัฐละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกระทำผิดกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นโดยเป็นการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัย โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบว่าผู้ถูกกล่าวหาจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นมาตรฐานแห่งการตรวจสอบโดยหลักแล้วจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้บริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ นอกจากนี้ยังรวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มุ่งกำหนดกรอบการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองและไม่มุ่งหมายลงโทษทางอาญา หากการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะมีลักษณะเป็นความผิดซึ่งบางกรณีอาจสามารถนำเหตุแห่งการกระทำผิดนั้นขึ้นสู่องค์กรตุลาการที่มีอำนาจวินิจฉัย เช่น กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นอกจากกรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าหากมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องจะสามารถนำปัญหาขึ้นสู่องค์กรตุลาการได้ก็จะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเมือง

กรณีการละเมิดกฎหมายอันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัย และมีโทษทางอาญาด้วย การจะดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความคุ้มกันขณะดำรงตำแหน่งจึงต้องทำให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วจึงดำเนินกระบวนการทางกฎหมายเพื่อลงโทษทางอาญาต่อไป

เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัย จะเป็นเหตุที่มีลักษณะเป็นเรื่องของความยุติธรรม ความเหมาะสม ศีลธรรม จริยธรรมของการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเป็นเรื่องในทางอัตวิสัยของบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการที่เจ้าหน้าที่รัฐประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง หรือละเมิดความไว้วางใจสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองที่ไม่มีโทษทางอาญา เนื่องจากความมีลักษณะอัตวิสัยของข้อกล่าวหา ทำให้การชี้ว่าการกระทำใดเป็นเหตุแห่งการถอดถอนได้ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาขององค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนว่าจะตีความขยายหรือจำกัดกรอบแห่งการกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐไปในทิศทางใด กรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของความเป็นอัตวิสัยของข้อกล่าวหาและยังแสดงให้เห็นถึงความเป็นเรื่องการเมืองของข้อกล่าวหาสามารถพิจารณาจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย

กรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งในอังกฤษเหตุแห่งการถอดถอนมิได้มีฐานความคิดมาจากกฎหมายอาญาแต่เนื่องมาจากพัฒนาการทางการเมืองที่รัฐสภาต้องการจำกัดอำนาจของสถาบันกษัตริย์ ข้อกล่าวหาส่วนใหญ่จึงมิได้มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่เกิดจากการตีความการกระทำของสภา เช่น กรณีถอดถอน Peter Pett ค.ศ. 1668 ขณะดำรงตำแหน่งข้าหลวงทหารเรือถูกรัฐสภาตั้งข้อหาความผิดอาญาชั้นสูงกรณีประมาทในการเตรียมการป้องกันการบุกรุกของประเทศฮอลแลนด์ทำให้ต้องสูญเสียเรือ

กรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งในสหรัฐอเมริการับหลักคิดเรื่องการถอดถอนจากอังกฤษโดยเฉพาะข้อหาความผิดอาญาชั้นสูงและประพฤตินิชอบ (high crime and misdemeanors) ซึ่งได้ตีความข้อกล่าวหาโดยแบ่งออกเป็นสามกรณี คือ 1.การใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น กรณี William Blount ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภากระทำการยุยงให้ชาวอินเดียนเผ่า Creek และ Cherokee เข้าโจมตีชาวสเปนที่ตั้งถิ่นฐานในฟลอริดาและหลุยส์เซียนาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่อังกฤษอันทำให้สหรัฐอเมริกาขาดความเป็นกลาง 2. มีพฤติกรรมไม่ถูกต้องหรือขัดต่อหน้าที่ เช่น กรณี John Pickering ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาถูกกล่าวหาว่าเสพสุราเมินเมาและกระทำการหยาบคายขณะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา หรือกรณี George W. English ถูกกล่าวหาว่าพิจารณาคดีโดยลำเอียงไม่เป็นกลาง 3. ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น กรณี James H. Peck ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาดัดสินจำคุกนายความที่วิจารณ์คำพิพากษาของตนฐานละเมิดอำนาจศาลโดยมีอคติ

กรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทยมีเหตุแห่งการถอดถอนซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัย คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2.3.2.3 ผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งกับกระบวนการทางอาญามีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นขั้นตอนแรกที่บังคับใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมจากการกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง อันมีผลกระทบต่อความไว้วางใจสาธารณะเพื่อให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง เป้าหมายของการถอดถอนมิใช่การลงโทษบุคคลในทางอาญาแต่เป็นไปเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนุญและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อผู้แทน การถอดถอนออกจากตำแหน่งกับการดำเนินกระบวนการทางอาญาเพื่อเอาผิดกับผู้ถูกถอดถอนจึงเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน และการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ไม่ทำให้ผู้นั้นหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทางอาญาจากการกระทำของตน³⁷ ดังนั้นเมื่อองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ลงมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จะมีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งและอาจต้องถูกจำกัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตามเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งแล้วยังต้องถูกดำเนินกระบวนการทางอาญาสำหรับการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนที่เป็นความผิดอาญาด้วยโดยองค์กรตุลาการ จึงเห็นได้ว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ถูกบังคับใช้โดยองค์กรทางการเมือง เมื่อผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงจะถูกดำเนินกระบวนการทางกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

กล่าวโดยสรุป การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ถูกใช้โดยองค์กรทางการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้ต้องพ้นจากตำแหน่งหากกระทำความผิดตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนด เหตุแห่งการถูกถอดถอนประกอบไปด้วยการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ การสร้างความเสียหายต่อสาธารณะ การประพฤติมิชอบ รวมทั้งการละเมิดต่อความไว้วางใจของสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่มีได้มุ่งเน้นที่การกระทำ ความผิดทางอาญาแต่มุ่งเน้นที่การกระทำที่มีผลกระทบต่อสังคม บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ อันมีลักษณะเป็นความผิดทางการเมือง (Political Crime)³⁸ นอกจากนี้การถอดถอนออกจากตำแหน่งยังมีลักษณะเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับการแบ่งฝักฝ่ายทางการเมือง เนื่องจากการลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่มักถูกกำหนดโดยฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภามากกว่า เป็นการพิจารณาพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาถูกหรือผิด³⁹

³⁷ The Staff of the Impeachment Inquiry, *supra note 32*, p.24.

³⁸ Michael J. Gerhardt, "The Lessons of Impeachment History," *The George Washington Law Review*, Volume 67, p.610 (1999)

³⁹ Federalist Paper No.65 *supra note 33*.

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรตุลาการในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมือง

แม้องค์กรตุลาการจะมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางกฎหมาย แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าองค์กรตุลาการก็เป็นผู้เล่นหนึ่งในพรหมแดนทางการเมืองเนื่องจากองค์กรตุลาการต้องควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วย การเข้ามามีบทบาททางการเมืองเช่นนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญหน้ากับองค์กรทางการเมืองอื่นที่มีฐานความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมากกว่า คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร⁴⁰ อย่างไรก็ตามการมีเขตอำนาจในข้อพิพาททางการเมืองต้องคำนึงถึงการรักษาความสมดุลระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจขององค์กรทางการเมืองอื่นด้วยโดยเฉพาะเรื่องทางการเมืองโดยแท้หรือนโยบายของรัฐบาลที่องค์กรตุลาการต้องสงวนท่าทีในการใช้อำนาจ

2.4.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะการกระทำขององค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแขนงหนึ่งของอำนาจอธิปไตยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจ การกระทำขององค์กรตุลาการมีลักษณะดังนี้⁴¹

1. การใช้อำนาจตุลาการมีลักษณะเป็นการกระทำเชิงรับ กล่าวคือ การใช้อำนาจขององค์กรตุลาการต้องมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นและคู่กรณีได้เสนอข้อพิพาทนั้นต่อองค์กรตุลาการตามรูปแบบและวิธีการที่กำหนด องค์กรตุลาการจึงไม่อาจยกข้อพิพาทขึ้นพิจารณาได้เองโดยปราศจากคำฟ้องหรือคำร้องของคู่กรณี
2. ความมีหน้าที่ต้องตัดสิน องค์กรตุลาการไม่อาจปฏิเสธไม่ตัดสินข้อพิพาทที่คู่กรณีได้เสนอถูกต้องตามรูปแบบและวิธีการที่กำหนดโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายในเรื่องนั้นได้
3. การเป็นองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาททางกฎหมาย แม้องค์กรตุลาการไม่อาจปฏิเสธไม่ตัดสินข้อพิพาท แต่การใช้อำนาจตุลาการต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ ไม่สามารถชี้ขาดข้อพิพาททางศีลธรรม หรือความขัดแย้งทางความเชื่อได้

⁴⁰ ปิยบุตร แสงกนกกุล, รัฐธรรมนูญ ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจสถาปนา และการเปลี่ยนผ่าน, (นนทบุรี : ฟาเดียวกัณ, 2559), น.79.

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น.229-233.

4. การใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีต้องกระทำโดยบุคคลที่ได้รับการอบรมทางกฎหมาย⁴² คือผู้พิพากษาและตุลาการ และต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แก่บุคคลเหล่านั้นเพื่อป้องกันการถูกแทรกแซงหรือถูกรอบงำจากอิทธิภายนอกหรือกระแสสังคม แต่ความเป็นอิสระนี้ต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายและต้องสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ด้วย

5. การพิจารณาและพิพากษามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และพิจารณาโดยเปิดเผย การพิจารณาลับจะเป็นข้อยกเว้น

6. คำพิพากษาของศาลต้องมีความเด็ดขาดและถึงที่สุด เพื่อให้ข้อพิพาทนั้นมีจุดที่ต้องยุติลงไม่ใช่สามารถโต้แย้งต่อไปได้เรื่อยไป การแก้ไขคำตัดสินสามารถทำได้โดยองค์กรตุลาการลำดับชั้นที่สูงกว่าเท่านั้น เมื่อไม่มีองค์กรที่สูงไปกว่านั้นแล้วคำตัดสินย่อมยุติเด็ดขาด

2.4.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตุลาการในเขตแดนทางการเมือง

แม้องค์กรตุลาการจะมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่คู่กรณียื่นขึ้นมาตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีลักษณะของความเป็นข้อพิพาททางกฎหมาย แต่ก็มีความเป็นไปได้หลายกรณีที่แม้ข้อพิพาทนั้นจะมีข้อพิพาททางกฎหมายแต่กฎหมายกำหนดให้องค์กรตุลาการเข้าไปมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว คือ การมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางการเมือง ซึ่งโดยปกติแล้วเป็นข้อพิพาทที่จะถูกยุติลงโดยการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองด้วยกันอันมิใช่หน้าที่ขององค์กรตุลาการ การมีเขตอำนาจในเรื่องทางการเมืองนี้เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น การไม่ไว้ใจให้ฝ่ายการเมืองควบคุมตรวจสอบกันเอง หรือแม้กระทั่งความตั้งใจให้องค์กรตุลาการเป็นเครื่องมือควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองอื่น

2.4.2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Judicial Review)

ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐธรรมนูญมีศักดิ์เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้กับประชาชนในประเทศนั้นฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงด้วยว่าแม้องค์กรของตนจะแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนแต่กฎหมายที่จะตราขึ้นบังคับใช้นั้นไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

⁴² Neal Tate and Torbjörn Vallinder, *The Global Expansion of Judicial Power*, (New York : New York University Press, 1995), pp.13-14.

แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายนั้นไม่สามารถขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่หากปราศจากซึ่งกระบวนการตรวจสอบความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็จะมีหลักประกันใดๆ องค์การตุลาการเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออก โดยฝ่ายนิติบัญญัติในคดี *Marbury V. Madison* โดยผู้พิพากษา John Marshall ได้ให้ความเห็นไว้ ตอนหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากมีปัญหาคือความว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความหมายว่าอย่างไรก็เป็นอำนาจของศาลสูงสุดผู้ใช้อำนาจตุลาการที่จะตีความ รัฐธรรมนูญแม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติระบุให้อำนาจศาลสูงสุดไว้โดยชัดแจ้ง ทำให้เกิดหลักการที่เป็นบรรทัดฐานว่าศาลสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

Carl Schmitt เห็นว่า การมอบอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่องค์กรตุลาการจะทำให้องค์กรตุลาการมีอำนาจชี้ขาดให้กฎหมายที่มาจากองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนให้สิ้นผลไป อีกทั้งยังเป็นการให้องค์กรตุลาการซึ่งไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองมีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาททางการเมืองซึ่งจะขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ขณะที่ Hans Kelsen เห็นว่า การชี้ขาดข้อพิพาทของศาลมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่เสมอเนื่องจากทุกข้อพิพาททางกฎหมายจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ อำนาจ และการเมือง ไม่ว่าจะในทางใดทางหนึ่ง การให้ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่เป็นการดูแลและคานอำนาจกับองค์กรทางการเมืองอื่นตามปกติ⁴³

การที่องค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านกระบวนการตราตามรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ต้องพิจารณาทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาความเหมาะสมทางการเมืองเนื่องจากการใช้อำนาจนี้ของฝ่ายนิติบัญญัติแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน การที่ศาลเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติจะเกิดผลกระทบทางการเมืองสูง⁴⁴ การพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีเทคนิควิธีมากกว่าการอาศัยเพียงเหตุผลทางการเมืองเท่านั้น⁴⁵

⁴³ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “ใครควรเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ข้อโต้แย้งทางวิชาการระหว่างคาร์ล ชมิทต์ และฮันส์ เคลเซน” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 2, น.265-271 (มิถุนายน 2556)

⁴⁴ วิชามหาคุณ, “การตรวจสอบในทางตุลาการ : ศึกษาจากกรณีประกาศ รสช. ฉบับที่ 26,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, น.242-244 (มิถุนายน 2536)

⁴⁵ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “เทคนิคการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 36 ฉบับที่ 1, น.30 (มีนาคม 2550)

2.4.2.2 หลักการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายตุลาการ (Judicial Self-Restraint หรือ Political-Question-Doctrine)

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้แทนในการก่อตั้งเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และผลักดันให้เจตนารมณ์ทางการเมืองนั้นเกิดผลเป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการตรากฎหมาย แม้ศาลสูงสุดของสหรัฐจะเคยก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ศาลก็พยายามสงวนท่าทีในการใช้อำนาจโดยสร้างหลัก Judicial Self-Restraint หรือ Political-Question-Doctrine ขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของตนเองในการเข้าไปตรวจสอบเรื่องที่เป็นอำนาจตัดสินใจของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะ ศาลจะเข้าไปตรวจสอบเพียงกรณีที่กฎหมายที่จะนำมาใช้กับคดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้นซึ่งเป็นการควบคุมในเชิงรูปธรรม (Konkrete Normkontrolle) ซึ่งจะมีผลเพียงการไม่นำกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นมาปรับใช้แก่คดีเท่านั้น ไม่ก้าวล่วงถึงขนาดทำให้กฎหมายนั้นตกเป็นโมฆะ หากเป็นกรณีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม (Abstrakte Normkontrolle) กล่าวคือ ถ้ายังไม่มีคดีเกิดขึ้นในศาล ศาลจะปล่อยให้เป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองที่ต้องแก้ปัญหากันเอง⁴⁶

2.4.2.3 แนวคิด Judicialization of Politics⁴⁷

Judicialization of Politics คือ ความพยายามที่จะทำให้องค์กรตุลาการเข้ามา มีเขตอำนาจในการพิจารณาเรื่องซึ่งเป็นอำนาจตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารซึ่งมีความเกี่ยวพันกับการเมือง⁴⁸ โดยการอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการยุติข้อพิพาททางการเมืองนั้น ซึ่งเป็นการขยายอำนาจออกไปนอกขอบเขตของการใช้อำนาจตุลาการโดยแท้

Ran Hirschl ได้จำแนกลักษณะของ Judicialization of Politics ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก เป็นการที่ฝ่ายตุลาการเข้าไปมีบทบาทในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมือง ซึ่งรวมถึงการริเริ่มนโยบายและกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ โดยใช้วาทกรรมทางกฎหมาย ถ้อยคำทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ตลอดจนการใช้กระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งแสดงออก

⁴⁶ ต่อบงศ์ กิตติยานุพงศ์, “ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันกับหลักการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายตุลาการ,” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 43 ฉบับที่ 1, น.102-110 (มีนาคม 2557)

⁴⁷ ในประเทศไทยมีการแปลถ้อยคำนี้ไว้ เช่น ตุลาการภิวัตน์ การเมืองเชิงตุลาการ การทำให้ประเด็นทางการเมืองกลายเป็นประเด็นทางกฎหมายที่อยู่ในอำนาจศาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คำแปลต่างๆอาจยังไม่สามารถสื่อความหมายให้แก่ถ้อยคำดังกล่าวได้อย่างชัดเจนผู้เขียนจึงขอใช้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นภาษาต่างประเทศ

⁴⁸ Neal Tate and Torbjörn Vallinder, *supra note 42*, pp.5-13.

ให้เห็นผ่านการทำคำวินิจฉัยของศาล ลักษณะที่สอง เป็นการที่ฝ่ายตุลาการขยายขอบเขตอำนาจของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งโดยหลักแล้วเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร การขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการในลักษณะนี้จะกระทำผ่านหลักการเรื่องสิทธิทางรัฐธรรมนูญเพื่อใช้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร พิจารณาได้จากกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเสรีภาพของพลเมือง สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สิทธิในความเป็นส่วนตัวในแง่มุมต่างๆ และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล การขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการเข้ามาในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมืองในกรณีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนที่บ่อยครั้งจะถูกกระทบกระเทือนจากกฎหมายของรัฐ ลักษณะที่สาม เป็นการที่ฝ่ายตุลาการเข้ามามีเขตอำนาจในเรื่องความขัดแย้งหรือข้อพิพาททางเมือง เช่น การมีเขตอำนาจในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการเลือกตั้ง การตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่โดยหลักแล้วเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร การมีเขตอำนาจในเรื่องปัญหาความมั่นคงของชาติ และการเข้าไปมีบทบาทในการรับรองการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง⁴⁹

การที่ศาลเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมืองอาจเกิดขึ้นได้จากสภาพแวดล้อมทางสังคมการเมืองที่กระแสวิกฤตเรียกร้องให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในเรื่องทางการเมืองที่ไม่สามารถแก้ไขกฎหมายได้ จึงกำหนดในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนขยายเขตอำนาจให้ข้อพิพาทที่โดยสภาพเป็นข้อพิพาททางการเมืองอยู่ในเขตอำนาจขององค์กรตุลาการ⁵⁰ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการ Judicialization of Politics เกิดขึ้นได้ คือ ประชาชนจำนวนมากให้การยอมรับ การใช้อำนาจนี้จะกระทำได้อาจต้องมีการฟ้องคดีและกระทำในรูปของคำพิพากษาซึ่งทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องผูกพันอยู่กับกฎหมาย ไม่บิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์หรือเป็นผลร้ายแก่ฝ่ายใด⁵¹

⁴⁹ Ran Hirschl, “The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide”, *Fordham Law Review*, volume 75 Issue 2, pp.721-727.

⁵⁰ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, *ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก, 2552), น.50-51.

⁵¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “ตุลาการวิวัฒน์กับการบิดเบือนการใช้อำนาจตุลาการ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2561, จาก prachatai.com/journal/2010/12/32155

องค์กรตุลาการต้องตระหนักด้วยว่าหากตนใช้อำนาจในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมืองมากจนเกินไปองค์กรทางการเมืองอื่นก็อาจใช้อำนาจตอบโต้กลับได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยต่างจากผู้พิพากษาและตุลาการที่ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน องค์กรตุลาการจะอ้างความชอบธรรมใดในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การใช้อำนาจทางการเมืองของตน⁵² หากความชอบธรรมที่อ้างอิงมีไม่เพียงพอเมื่อเวลาผ่านไปประชาชนก็จะเริ่มสูญเสียความศรัทธาที่มีต่อองค์กรตุลาการ⁵³

จากแนวคิดเกี่ยวกับการที่องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในเรื่องทางการเมืองปัจจุบันองค์กรตุลาการมีบทบาทสำคัญภายใต้สังคมที่มีความขัดแย้งทางความคิดที่จะทำให้ผู้เล่นทางการเมืองรู้สึกว่าคุณค่าตนได้รับความเป็นธรรม ไม่ถูกปฏิบัติให้แตกต่างโดยเหตุเพราะเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การตัดสินใจยึดหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัดอธิบายความชอบธรรมได้ผ่านเหตุผลประกอบ คำพิพากษามีใช้แปรเปลี่ยนตามแรงกดดันของสังคม⁵⁴ องค์กรตุลาการต้องตระหนักอยู่เสมอว่าการที่ตนมีบทบาทในการพิจารณาข้อพิพาททางการเมืองจะมีผลเป็นการตั้งองค์กรของตนเข้าสู่ความขัดแย้ง หากองค์กรตุลาการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์มุ่งล้มล้างฝ่ายการเมืองฝ่ายใดจนเกินไปกว่าการมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินภารกิจของรัฐย่อมประสบปัญหาและอาจส่งผลกระทบต่อทางการเมืองที่แสดงออกในรูปของคำพิพากษาโดยอาจมีผลเป็นการกำจัดฝ่ายการเมืองโดยตรงซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองและการยุบพรรคการเมือง นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลอาจส่งผลให้เกิดสุญญากาศทางการเมืองอันนำไปสู่การเกิดรัฐประหาร⁵⁵

⁵² สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, “การเมืองเชิงตุลาการ,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, น.87-88 (มกราคม - มิถุนายน 2559)

⁵³ อรรถจักร สัตยานุรักษ์, “อนาคตสังคมไทยภายใต้อำนาจตุลาการ,” วารสารนิติสังคมศาสตร์, ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, น.75 (มกราคม - มิถุนายน 2559)

⁵⁴ พิศล พิรุณ, “หลักนิติธรรมกับการรับรู้ของสังคมไทย,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 18 เล่มที่ 53, น.57 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2559)

⁵⁵ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน : ตุลาการภิวัตน์วิธี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2561, จาก prachatai.com/journal/2016/05/65569

บทที่ 3

แนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ

ประเทศต่างๆที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ใช้การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยแต่ละประเทศก็มีรูปแบบ ขอบเขต และกระบวนการถอดถอนที่แตกต่างกัน ซึ่งการศึกษาในบทนี้จะทำให้ทราบกลไกที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทย และเพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมกับการนำมาใช้กับประเทศไทย

3.1 การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นต้นกำเนิดระบบ Impeachment ซึ่งพัฒนามาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศอย่างยาวนานจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษ

3.1.1 ความเป็นมา

ระบบ Impeachment ของอังกฤษเป็นเครื่องมือที่สภาสามัญใช้รัฐมนตรีของกษัตริย์ที่กระทำการอันไม่น่าไว้วางใจให้ลาออกจากตำแหน่งก่อนถูกพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาซึ่งพัฒนาขึ้นจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองมิใช่เกิดจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยในช่วงยุคกลางรัฐสภาอังกฤษนำแนวคิดนี้มาใช้และมีการพัฒนาตามประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ค.ศ.1376 เป็นยุคที่กษัตริย์ทรงอำนาจในการปกครอง อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาโดยรัฐมนตรีใช้อำนาจปราศจากซึ่งการรับผิดชอบต่อรัฐสภาเนื่องจากขึ้นตรงต่อกษัตริย์เท่านั้นทำให้สร้างความไม่พอใจต่อรัฐสภาอังกฤษ รัฐสภาใช้อำนาจฟ้องร้องรัฐมนตรีที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนาง เมื่อสภาขุนนางพิพากษาลงโทษอันทำให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่กษัตริย์ใช้อำนาจอภัยโทษจึงนำมาซึ่งการต่อสู้เพื่อลดทอนอำนาจกษัตริย์โดยการถอดถอนรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมทำลายระบบรัฐสภา¹

¹ กานดา สิริฤทธิ์ภักดี, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น.192.

กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้นำมาใช้สมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ในช่วง ค.ศ.1613-1625 และสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ช่วง ค.ศ.1628-1648 รัฐสภาได้กล่าวหาบุคคลเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งกว่า 100 ครั้งเนื่องจากเป็นยุคที่มีความขัดแย้งมากระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภา ในสมัยเครือจักรภพจึงมาถึงจุดสูงสุดของความขัดแย้งเมื่อพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ขัดแย้งกับสภาจนนำมาซึ่งสงครามกลางเมืองโดยโอลิเวอร์ครอมเวลล์เป็นผู้นำฝ่ายสภาโค่นล้มสถาบันกษัตริย์และก่อตั้งเครือจักรภพขึ้นจึงไม่ปรากฏการใช้ถอดถอนเป็นเครื่องมืออีก แต่เมื่อสถาบันกษัตริย์กลับมาใช้อำนาจอีกครั้งกระบวนการถอดถอนจึงหวนกลับมาบังคับใช้² การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงกลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพอย่างมากในการทำให้รัฐมนตรีของกษัตริย์หรือผู้พิพากษาของกษัตริย์มีความรับผิดชอบต่อสภาอันเป็นเครื่องมือที่สภาใช้ต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ภายหลังสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 กระบวนการถอดถอนถูกใช้น้อยมากเนื่องจากสถาบันกษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจตาม Bill of Rights ประกอบกับมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีขึ้นใช้บังคับทำให้ความสำคัญของการถอดถอนออกจากตำแหน่งลดลง

3.1.2 ผู้ถูกกล่าวหา

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเกิดขึ้นจากการต่อสู้กันระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภาที่ต้องการจำกัดอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีของกษัตริย์ ผู้ถูกกล่าวหาจึงมีดังนี้

1. ขุนนางหรือสมาชิกสภาสามัญ
2. รัฐมนตรี
3. ผู้พิพากษา แต่เมื่อประกาศใช้ The Act of Settlement 1701 รับรองหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาทำให้ไม่อาจถูกถอดถอนได้เว้นแต่จะมีการประทุมิชอบซึ่งมีกระบวนการถอดถอนที่แตกต่างกัน

² The Staff of the Impeachment Inquiry, “Constitutional Grounds For Presidential Impeachment,” (U.S. Government Printing office Washington, 1974), pp.5-6.

3.1.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน

ความผิดอันเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นต้องเป็นความผิดตามธรรมเนียมปฏิบัติที่รัฐสภายึดถือกันจนกลายเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาจะใช้อำนาจนี้เมื่อเห็นว่ารัฐมนตรีคนใดมีพฤติกรรมที่ทำลายระบบรัฐสภา ความผิดนี้ไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติ โดยฐานความผิดที่รัฐสภาจะใช้จะขยายขอบเขตของข้อกล่าวหาออกไปตามทิศทางการใช้อำนาจของกษัตริย์และรัฐมนตรีของกษัตริย์ อันได้แก่

1. ความผิดฐานกบฏหรือทรยศต่อชาติ (treason)³
2. ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (high treason)⁴
3. ความผิดอาญาเล็กน้อย (misdemeanors)
4. การทุจริตต่อหน้าที่ (malversations)⁵
5. ความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)

เดิมข้อกล่าวหาจะจำกัดเพียงการทำผิดตามกฎหมายอาญา ต่อมาเมื่อสภามีอำนาจมากขึ้นจึงขยายขอบเขตไปถึงความผิดอาญาทั่วไป และช่วงศตวรรษที่ 18 อ้างเหตุความผิดอาญาชั้นสูงโดยส่วนใหญ่เกี่ยวกับการใช้อำนาจมิชอบทำให้รัฐเสียหาย เช่น การใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้อง (misapplication of funds) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of official power) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) การละเมิดเอกลิทธิของรัฐสภา (encroachment on parliament's prerogatives) และรวมถึงการมีพฤติกรรมไม่น่าเชื่อถือ (betrayal of trust)⁶

³ กรณี Edward Earls of Clarendon ถูกถอดถอนในข้อหากบฏต่อประเทศ
กรณีสะสมกำลังทหารเพื่อล้มล้างระบอบการปกครองของประเทศ

⁴ กรณี Duke of Suffolk ถูกถอดถอนในข้อหากบฏต่อชาติอย่างร้ายแรงกรณีเสนอ
คำแนะนำให้แก่กษัตริย์เพื่อให้เสรีภาพและเอกลิทธิแก่บุคคลในการขัดขวางการดำเนินการ
ตามกฎหมาย

⁵ เป็นความผิดที่มีฐานมาจากกฎหมายอาญา การกระทำที่เป็นความผิด
เช่น คอร์รัปชัน การบังคับขู่เข็ญ การยกยอก การฉ้อฉลต่อหน้าที่ เป็นต้น

⁶ Raoul Berger, *Impeachment : The Constitution Problems*, Cambridge, Mass.:
Harvard University Press, 1972, pp.92-93.

3.1.4 ผู้มีอำนาจกล่าวหา

รัฐสภาอังกฤษหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ สภาสამัญญ์ผู้มีอำนาจกล่าวหา โดยสมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งริเริ่มกล่าวโทษต่อที่ประชุมสภาสามัญ

3.1.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน

สภาขุนนางเป็นองค์กรที่มีอำนาจโดยทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย และอำนาจพิพากษาลงโทษตามข้อกล่าวหา เนื่องจากรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่า สภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดสำหรับประชาชนแห่งสหราชอาณาจักร โดยมีหน้าที่รับอุทธรณ์คดีแพ่ง และคดีอาญาซึ่งอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์⁷

3.1.6 กระบวนการพิจารณา

จากที่กล่าวไปข้างต้นองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการถอดถอนของอังกฤษ แยกจากกันอย่างเด็ดขาดโดยให้สภาสามัญกล่าวหาและสภาขุนนางพิจารณาตัดสิน จึงพิจารณา กระบวนการได้ดังนี้

1. การเริ่มกระบวนการและกล่าวหาโดยสภาสามัญ

เมื่อสมาชิกสภาสามัญคนใดกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาสามัญว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ตามที่กำหนดในหัวข้อ 3.1.2 กระทำผิดตามเหตุตามหัวข้อ 3.1.3 เมื่อมีการกล่าวหา สภาสามัญ มีธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคณะเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง ตามที่กล่าวหา หากคณะกรรมการเห็นพ้องว่ามีมูลก็จะเขียนคำฟ้องเรียกว่า The Articles of Impeachment เสนอต่อสภาสามัญเพื่อพิจารณาเห็นชอบ หากสภาสามัญลงมติเห็นชอบกับ The Articles of Impeachment ก็จะมีคำสั่งให้ทำคำฟ้องร้องต่อสภาขุนนางเพื่อดำเนินการต่อไป โดยสภาสามัญจะต้องแต่งตั้งผู้แทนเรียกว่า Managers⁸ ทำหน้าที่แทนสภาสามัญในการกล่าวหา

⁷ กานดา สิริฤทธิภักดี, *อั้งแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.209.

⁸ Managers เป็นสมาชิกสภาสามัญซึ่งได้รับแต่งตั้งจากมติที่ประชุมสภาสามัญ

2. การพิจารณาและตัดสินโดยสภาขุนนาง

2.1. กระบวนการพิจารณาชั้นสอบสวน

กระบวนการสอบสวนนี้จะจัดขึ้นที่ Westminster Hall โดยการพิจารณาจะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเดียวกับศาลยุติธรรม คือต้องทำโดยเปิดเผย ฟังความทั้งสองฝ่าย การนำสืบพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนตนและยันฝ่ายตรงข้าม โดยการรับฟังพยานหลักฐานจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเพื่อทำหน้าที่และรายงานสภาขุนนาง

2.2. กระบวนการพิจารณาชั้นตัดสิน

สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พิจารณาความผิดแยกแต่ละบท การลงมติใช้เสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาขุนนางที่เข้าประชุม หากปรากฏว่ามีความผิดสภาสามัญต้องเรียกร้องให้สภาขุนนางตัดสินลงโทษผู้ถูกกล่าวหา

3.1.7 ผลของคำตัดสิน

ถ้าเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญที่เข้าประชุมลงมติว่ากระทำความผิด สภาขุนนางต้องมีคำพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา โดยคำพิพากษานี้เป็นที่สุด ผลของคำพิพากษานอกจากจะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว สภาขุนนางสามารถกำหนดโทษทางอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำ⁹ โดยมีต้องแยกกระบวนการถอดถอนออกจากกระบวนการพิจารณาความผิดอาญา

อย่างไรก็ตามเมื่ออังกฤษพัฒนาหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรีขึ้น การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงไม่มีการใช้อีกต่อไป โดยหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรีคือการที่รัฐมนตรีแต่ละคนต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา หากรัฐสภาไม่ไว้วางใจก็อาจนำมาสู่การต้องพ้นจากตำแหน่ง

กล่าวโดยสรุป การถอดถอนออกจากตำแหน่งของอังกฤษเกิดจากประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐสภากับสถาบันกษัตริย์ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินจะแยกกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาสามัญกับสภาขุนนาง โดยขอบเขตข้อกล่าวหาที่กว้างเนื่องจากรัฐสภาพยายามที่จะขยายขอบเขตออกไปตามขอบเขตการใช้อำนาจของสถาบันกษัตริย์ และรัฐมนตรีของกษัตริย์ ผลของการถอดถอนจะทำให้ต้องออกจากตำแหน่งและสามารถกำหนดโทษทางอาญาได้ด้วย

⁹ กานดา สิริฤทธิภักดี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.193-225.

3.2 การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกานำแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งจากอังกฤษมาปรับใช้และพัฒนาจนมีอิทธิพลและเป็นต้นแบบแก่ประเทศอื่นๆนำไปปรับใช้ต่อ โดยรูปแบบและกระบวนการต่างๆจะคล้ายคลึงกับอังกฤษแต่สหรัฐอเมริกามุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับตำแหน่งประธานาธิบดีเนื่องจากประธานาธิบดีไม่ต้องบริหารประเทศโดยตรงได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา

3.2.1 ความเป็นมา

หัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญอเมริกามุ่งเน้นควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากมองเห็นความบกพร่องของระบบรัฐสภาในสมัยที่เป็นดินแดนภายใต้อาณานิคมของอังกฤษที่ใช้อำนาจโดยมิชอบและอำเภอใจ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงประสงค์ให้รัฐธรรมนูญอเมริกามีระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เข้มแข็ง โดยนำเอาแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาจากอังกฤษแต่ก็พยายามนำมาใช้อย่างรอบคอบโดยจะจำกัดขอบเขตของข้อกล่าวหาไว้อย่างจำกัด นอกจากนี้การถอดถอนจะไม่สามารถกำหนดโทษทางอาญาได้ ความรับผิดชอบทางอาญาต้องดำเนินกระบวนการทางศาลอีกชั้นหนึ่ง¹⁰ สหรัฐอเมริกาพยายามหลีกเลี่ยงการสร้างรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งมากจนเกินไปจึงพยายามสร้างกลไกที่ใช้ป้องกันการใช้อำนาจมิชอบของฝ่ายบริหาร James Wilson อธิบายว่า อำนาจบริหารจะถูกไว้วางใจอย่างมากก็ต่อเมื่อมันสามารถถูกตรวจสอบได้ ประธานาธิบดีรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องมีความรับผิดชอบทั้งในฐานะพลเมืองและในฐานะบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐ¹¹ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดีและรัฐสภามีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ องค์กรทั้งสองจะไม่มีอำนาจในการทำให้อีกฝ่ายต้องออกจากตำแหน่งไม่มีการยุบสภาและอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี¹² อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตนเข้ามาดำรงตำแหน่งจึงมีความจำเป็นต้องมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น วิธีการเดียวที่จะทำให้ประธานาธิบดีต้องพ้นจากตำแหน่งนอกจากการคว่ำบาตรคือต้องมีการกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเป็นกลไกที่ใช้ทำให้ประธานาธิบดีต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตน

¹⁰ Raoul Berger, *supra note 3*, pp.93-94.

¹¹ The Staff of the Impeachment Inquiry, *supra note 2*, pp.9-10.

¹² อมร จันทรมบูรณ์, “สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย,” ใน รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์, สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, น.5.

ในการร่างรัฐธรรมนูญคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องที่เกิดจากการกระทำอันมิชอบของผู้ใช้อำนาจรัฐหรือการฝ่าฝืนขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองไม่ใช่เรื่องทางตุลาการเนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิดผลกระทบกับสังคมโดยตรง นอกจากนี้ผลของคำตัดสินจำกัดเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่รวมถึงการลงโทษทางอาญาและฐานความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอไป¹³

3.2.2 ผู้ถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดไว้ว่า “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของสหรัฐอเมริกาทุกคน อาจถูกกล่าวหาฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ รับสินบนหรือความผิดอาญาชั้นสูง และประพฤตินิชอบอื่น ๆ”¹⁴ ตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงมีได้เฉพาะประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐทั้งหมด ตำแหน่งประธานาธิบดีกับรองประธานาธิบดีนั้นชัดเจนแล้ว แต่กรณีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนนั้นขอบเขตการบังคับใช้จะครอบคลุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารซึ่งจะรวมถึงผู้พิพากษาด้วยแต่จะไม่ครอบคลุมถึงสมาชิกสภาคองเกรส สมาชิกวุฒิสภา และทหารอันเนื่องมาจากกรณีการถอดถอนวุฒิสมาชิก William Blount โดยผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งว่าตนมิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐเพราะสมาชิกรัฐสภาถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี วุฒิสภาเห็นด้วยจึงยกข้อกล่าวหาและกลายเป็นแนวบรรทัดฐาน¹⁵ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาคองเกรสมีอำนาจกล่าวหาและไต่สวนข้อเท็จจริงกับวุฒิสภามีอำนาจพิจารณาและตัดสินอาจเป็นสาเหตุสำคัญให้ไม่อยู่ภายใต้การถอดถอน

¹³ Federalist Paper No.65, The Powers of the Senate Continued from the New York Packet, (Friday, March 7, 1788)

¹⁴ The Constitution of the United States

Article II Section 4 “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.”

¹⁵ United States Senate, “To Arrest an Impeached Senator,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2560, จาก https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/To_Arrest_An_Impeached_Senator.html

3.2.3 เหตุแห่งการถอดถอน

เดิมรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดฐานความผิดซึ่งเป็นเหตุแห่งการถอดถอนไว้เพียงความผิดฐานทรยศต่อชาติและความผิดฐานรับสินบนเท่านั้น ซึ่งความผิดฐานกบฏและรับสินบนมิได้เป็นความผิดทางอาญา แต่มีลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลเป็นการทำลายโครงสร้างของรัฐบาลหรือความมั่นคงของราชการ¹⁶ ต่อมาได้เพิ่มความผิดอาญาบางประการเข้ามาจึงรวมเป็น 3 ฐานความผิด คือ

1. ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (Treason) หมายถึงเพียงการก่อสงครามต่อสหรัฐหรือเข้าข้างศัตรูของสหรัฐ โดยการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก...”¹⁷ ความผิดดังกล่าวรับหลักคิดมาจากอังกฤษ¹⁸ โดยมีตัวอย่างคือ การฟ้องร้องถอดถอน West H. Humphreys ผู้พิพากษาในข้อหาว่ามีส่วนร่วมก่อการกบฏโดยสนับสนุนการแยกตัวของรัฐเทนเนสซีจากสหพันธรัฐฝ่ายเหนือ

2. ความผิดฐานรับสินบน (Bribery) หมายถึง การให้หรือยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐมีผลให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

3. ความผิดอาญาชั้นสูงและประพฤตินิชอบ (high crime and misdemeanors) เดิมรัฐธรรมนูญอเมริกากำหนดฐานความผิดไว้เพียง 2 ประการเท่านั้น แต่ George Mason ได้แย้งถึงฐานความผิดที่มีจำกัดเกินไป การกระทำที่เป็นอันตรายต่อรัฐก็ควรเป็นความผิดด้วย เช่น การพยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเพิ่มฐานความผิดที่เรียกว่า maladministration คือความผิดฐานใช้อำนาจปกครองไปในทางที่เสื่อมเสีย¹⁹ แต่ James Madison ได้โต้แย้งว่าขอบเขตของฐานความผิดนี้จะกว้างจนเกินไปอีกทั้งยังอาจทำให้เกิดการตีความขยายขอบเขตโดยอำเภอใจ

¹⁶ The Staff of the Impeachment Inquiry, *supra note 2*, p.26.

¹⁷ The Constitution of the United States

Article III Section 3. “[1] Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort...”

¹⁸ ก่อนรวมเป็นอังกฤษรัฐสภาผ่านพระราชบัญญัติลำดับที่ 1350 กำหนดให้การกระทำที่ก่อให้เกิดสงครามหรือเป็นเหตุให้กษัตริย์สิ้นพระชนม์ หรือเข้าร่วมกับฝ่ายศัตรูของประเทศเป็นการทรยศ

¹⁹ The Staff of the Impeachment Inquiry, *supra note 2*, pp.11-12.

ของวุฒิสภาจึงเปลี่ยนเป็นความผิดอาญาชั้นสูงและการประพฤตินิชอบ²⁰ ซึ่งไม่จำกัดเพียงความผิดทางอาญาอุกฉกรรจ์ (indictable offence) เท่านั้น²¹ แต่รวมถึงความผิดร้ายแรงที่กระทำต่อรัฐด้วย ซึ่งเป็นความผิดที่ลักษณะเป็นการบ่อนทำลายชาติหรือรัฐธรรมนูญ ความผิดอาญาอาจไม่เป็นเหตุแห่งการถอดถอนถ้าไม่มีลักษณะเป็นการบ่อนทำลายชาติหรือรัฐธรรมนูญ โดยความผิดอาญาประเภทนี้ปรากฏตามประวัติศาสตร์อังกฤษ เป็นการกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยแบ่งได้ 3 ประเภท คือ 1.การใช้อำนาจเกินขอบเขตเพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย 2.มีพฤติกรรมไม่ถูกต้องหรือขัดหน้าที่อย่างร้ายแรง 3.ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตนซึ่งอาจทำเพื่อแก้แค้น หรือเพื่อหาผลประโยชน์²²

3.2.4 ผู้มีอำนาจกล่าวหา

เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม จึงออกแบบให้ม็อดเจอร์ในการพิจารณาและตัดสินมากกว่าหนึ่งองค์กร โดยกำหนดให้องค์กรหนึ่งมีอำนาจกล่าวหาและอีกองค์กรหนึ่งมีอำนาจพิจารณาและตัดสิน²³ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะฟ้องร้องเพื่อขับออกจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว”²⁴ อำนาจนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดเพียงให้ไต่สวนข้อเท็จจริงว่ามีมูลความผิดหรือไม่หากพบว่ามีมูลความผิดก็ทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

²⁰ ความผิดฐานนี้ไม่มีคำนิยามว่าหมายความว่าความถึงการกระทำใดบ้าง อดีตประธานาธิบดี Gerald Ford จึงกล่าวไว้ขณะดำรงตำแหน่งในการถอดถอนผู้พิพากษา William Douglas ว่า “ข้อกล่าวหาที่อาจฟ้องร้องเพื่อถอดถอนได้คือพฤติกรรมที่เสียงส่วนใหญ่ของสภาเห็นว่าสามารถกล่าวหาได้”

²¹ Michael J. Gerhardt, “The Lessons of Impeachment History,” *The George Washington Law Review*, Volume 67, p.611 (1999)

²² Jared P. Cole and Todd Garvey, “Impeachment and Removal,” Congressional Research Service, (October 29, 2015), p.11.

²³ Charles L. Black, *Impeachment : A Handbook* (New Haven and London : Yale University Press, 1974), p.6.

²⁴ The Constitution of the United States
Article I Section 2 clause 5 “The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.”

3.2.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและตัดสินแต่เพียงผู้เดียว²⁵ แต่เดิมนั้นมีความคิดให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินคือศาลฎีกา แต่เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 1787 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรมอบอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งแก่วุฒิสภาด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

1. การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการที่สามารถใช้เป็นอาวุธทางการเมืองกำจัดฝ่ายการเมืองฝั่งตรงข้ามได้ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาจึงต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินซึ่งวุฒิสภามีความอิสระมากพออีกทั้งยังเป็นตัวแทนของมลรัฐและสามารถถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรที่มีอำนาจกล่าวหาคือ สภาผู้แทนราษฎรได้

2. การมอบอำนาจให้องค์กรตุลาการซึ่งมิได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน อาจทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในการใช้อำนาจถอดถอน ประกอบกับวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากเกินไปจะเกิดข้อจำกัดในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาข้อกล่าวหาตามกระบวนการถอดถอน นอกจากนี้กระบวนการถอดถอนนั้นครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาด้วยจึงไม่ควรให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจนี้ และผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินโดยเฉพาะผู้พิพากษาศาลฎีกาอาจไม่กล้าถอดถอนประธานาธิบดีเนื่องจากเป็นผู้แต่งตั้งตน

3. ผลของกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งคือบุคคลผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่เพียงประการเดียว ทั้งนี้การพิจารณาโทษทางอาญายังสามารถกระทำได้โดยองค์กรตุลาการตามกระบวนการปกติ ดังนั้นหากให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาถอดถอนและต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาโทษทางอาญาอีกจะกลายเป็นว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาทั้งถอดถอนและลงโทษทางอาญาซึ่งอาจเกิดความเสื่อมเสียต่อความยุติธรรม²⁶

²⁵ The Constitution of the United States

Article I Section 3 Clause 6 “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.”

²⁶ กานดา สิริฤทธิภักดี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.241-244.

3.2.6 กระบวนการพิจารณา

กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา มี 2 องค์กรที่มีอำนาจ คือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการกล่าวหา และวุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาลงมติถอดถอน เพื่อกันอำนาจกัน โดยกระบวนการทั้งหมดมีดังนี้

1. การเริ่มกระบวนการถอดถอน ได้สวน และพิจารณาลงมติโดยสภาผู้แทนราษฎร

1.1. การเริ่มกระบวนการถอดถอน

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเริ่มกระบวนการโดยเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจกล่าวหา กระบวนการถอดถอนจะเริ่มต้นเมื่อมีการแจ้งว่ามีการกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎร²⁷

1.2. การได้สวนข้อเท็จจริง

เมื่อได้รับการแจ้งถึงการกระทำความผิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) ลงมติเบื้องต้นว่าข้อมูลที่ได้รับแจ้งนั้นเพียงพอต่อการสืบสวนต่อหรือไม่เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งทางการเมือง หากคณะกรรมการยุติธรรมลงมติว่าข้อมูลเพียงพอในการถอดถอนจะส่งความเห็นต่อไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ที่จะดำเนินการได้สวนเพื่อถอดถอน หากสภาลงมติให้ดำเนินการถอดถอนคณะกรรมการยุติธรรมก็จะได้สวนข้อเท็จจริง โดยเรียกผู้เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเมื่อการสืบสวนเสร็จสิ้นและปรากฏว่าข้อมูลเพียงพอที่จะฟ้องร้องกล่าวหา คณะกรรมการก็จะทำความเห็นเสนอคำฟ้องเป็นข้อๆเรียกว่า Articles of Impeachment พร้อมคำแนะนำเกี่ยวกับข้อกล่าวหาแต่ละข้อและส่งสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

²⁷ในอดีตอาจเริ่มกระบวนการโดยได้รับข้อมูลการกระทำความผิดจากผู้ได้สวนอิสระ (Independent Counsel) ซึ่งเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกระทำความผิด สืบเนื่องมาจากคดี Watergate กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะพิเศษ คือ มีระยะเวลาเพียง 5 ปี ที่จะมีผลบังคับใช้ ถ้าไม่มีการต่อระยะเวลาจะไม่สามารถตั้งผู้ได้สวนอิสระได้ กฎหมายดังกล่าวบังคับใช้ล่าสุดเมื่อ 30 มิถุนายน 1999 และไม่มีการต่อระยะเวลา ปัจจุบันจึงไม่มีการเสนอข้อมูลจากผู้ได้สวนอิสระเพื่อดำเนินการฟ้องร้องถอดถอน ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภาเห็นว่า มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้หลักประกันในการตรวจสอบการทุจริตอยู่แล้วโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ดู พิวตันน์ สามวัง, “องค์กรผู้ได้สวนอิสระ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.47-74.

1.3 การพิจารณาลงมติโดยสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสมาชิกได้รับ Articles of Impeachment จากคณะกรรมการยุติธรรมแล้วที่ประชุมสภาจะลงมติเห็นชอบตามข้อกล่าวหาโดยใช้มติเสียงข้างมากซึ่งจะแยกหรือรวมทุกข้อกล่าวหาก็ได้ ทั้งนี้ที่ประชุมสภาไม่สามารถเพิ่มข้อกล่าวหานอกจากที่คณะกรรมการยุติธรรมสรุปมาได้เนื่องจากข้อหานอกจากนี้ไม่ได้รับการกลั่นกรอง และหากที่ประชุมไม่เห็นชอบกับข้อหาใดก็จะไม่นำมาฟ้องร้อง ซึ่งกระบวนการลงมตินี้ความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจของสมาชิกสภาเป็นสิ่งสำคัญ เมื่อลงมติกับข้อหาใดแล้วสภาจะส่งคำฟ้องเรียกว่า The Bill of Impeachment ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาและลงมติต่อไป

2. การพิจารณาและลงมติโดยวุฒิสภา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่ง The Bill of Impeachment แก่วุฒิสภาแล้วจะมีการตั้งที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรคือ Managers ทำหน้าที่คล้ายอัยการในนามของสภาผู้แทนกล่าวหาฟ้องร้อง และแสดงพยานหลักฐาน ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสมาชิกต้องสาบาน หรือปฏิญาณตนเพื่อเริ่มกระบวนการ ประธานวุฒิสภาจะเป็นประธานในการพิจารณา แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหา คือประธานาธิบดี ประธานจะเป็นประธานศาลสูงสุด การพิจารณาจะทำโดยเปิดเผยประชาชนเข้าฟังได้เปิดโอกาสให้ Managers กับผู้ถูกกล่าวหา หรือทนายความมีสิทธิอ้าง และคัดค้านเพื่อสนับสนุนพยานหลักฐานตน ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาอาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกำหนดข้อบังคับของกระบวนการพิจารณา ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเรียกว่า Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trial ซึ่งข้อบังคับข้อที่ 11 ให้อำนาจประธานตามความเห็นของวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภา (trial committee) ทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การแทนและสรุปสำนวนการได้สวนพยานหลักฐานรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อตัดสินเมื่อวุฒิสภาได้รับสำนวนจะเริ่มกระบวนการพิจารณา โดยการพิจารณานี้จะไม่นำหลักเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้เพราะกระบวนการถอดถอนมิใช่การพิจารณาของศาลแต่จะมีคณะกรรมการรับฟังพยานหลักฐานแทน อีกทั้งไม่นำหลัก Beyond reasonable doubt มาใช้เนื่องจากมาตรฐานการพิสูจน์ไม่เท่าคดีอาญา การลงมติตัดสินของวุฒิสภานั้นต้องแยกแต่ละข้อหาโดยลงมติลับโดยแต่ละข้อหาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของวุฒิสมาชิกที่มาประชุมหากมีข้อกล่าวหาใดเกินสองในสามแม้ข้อหาอื่นจะไม่เกินก็จะถูกถอดถอน

มีข้อสังเกตว่า ภาระการพิสูจน์ของกระบวนการถอดถอนแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญา กรณีคดีอาญาต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัย (beyond reasonable doubt) กรณีคดีแพ่งผู้พิพากษาจะพิจารณาพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายว่าฝ่ายใดรับฟังได้มากกว่ากัน (preponderance of evidence) แต่มาตรฐานการพิสูจน์ของการถอดถอนวุฒิสภาจะเป็นผู้กำหนดเองโดยวุฒิสมาชิกแต่ละคนมีอิสระในการตัดสินอันเนื่องมาจากคดี Hasting V. United

Stated Senate ได้วางบรรทัดฐานว่ากระบวนการถอดถอนโดยวุฒิสภาจะไม่มีกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ไว้โดยเฉพาะเจาะจง²⁸

3.2.7 ผลของคำตัดสิน

ผลของคำตัดสินของวุฒิสภา ขอบเขตจะมีเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น เนื่องจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องการเมืองมิใช่เรื่องทางอาญา วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจกำหนดโทษอาญาในกระบวนการถอดถอน แต่หากพิสูจนได้ว่ามีความผิดอาญาหลังจากถูกถอดถอน ก็ยังอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีกเนื่องจากกระบวนการถอดถอนแยกต่างหากจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา²⁹ ผลของมติถอดถอนนอกจากต้องออกจากตำแหน่งแล้ววุฒิสภายังสามารถกำหนดให้ผู้พ้นจากตำแหน่งนั้นขาดคุณสมบัติเช่นเข้ารับราชการได้³⁰

กล่าวโดยสรุป การถอดถอนออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา นำแนวคิดการถอดถอนมาจากอังกฤษเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาและข้อกล่าวหา มีขอบเขตจำกัดตามกฎหมาย องค์กรที่มีอำนาจก็รับหลักการมาจากอังกฤษ คือ องค์กรที่มีอำนาจกล่าวหากับตัดสินต่างองค์กรกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันและมีความเชื่อมโยงกับประชาชน มีกระบวนการกลั่นกรองข้อกล่าวหา ผลของการตัดสินคือถอดถอนออกจากตำแหน่งและวุฒิสภาสามารถกำหนดโทษเช่นห้ามรับราชการได้ นอกจากนี้ผู้ถูกถอดถอนอาจมีโทษทางอาญาโดยการพิจารณาของศาลตามกระบวนการปกติต่อไป การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเป็นหลักประกันสำหรับความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชน (Public Trust) ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ

²⁸ Michael J. Gerhardt, “The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives,” p.184.

²⁹ Constitutional Rights Foundation, “High Crimes and Misdemeanors,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2561, จาก crf-usa.org/impeachment/high-crimes-and-misdemeanors.html

³⁰ The Constitution of the United States
Article I Section 3 Clause 7 “Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.”

3.3 การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยศาลรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นอีกประเทศที่รับเอาแนวความคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาใช้บังคับเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการถอดถอนของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในเรื่องของการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาถอดถอนโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

3.3.1 ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1960 ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยกำหนดเขตอำนาจทางการเมืองให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญรวมถึงอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้เพียงหนึ่งเดือนมีการรัฐประหารเกิดขึ้นจึงส่งผลให้ไม่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐธรรมนูญสร้างองค์กรที่เรียกว่า Impeachment Committee ขึ้นและมอบอำนาจในการถอดถอนในองค์กรนี้พิจารณา เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1987 จึงได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและมอบอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งแก่ศาลรัฐธรรมนูญ

3.3.2 ผู้ถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 65 (1) กำหนดตำแหน่งที่สามารถถูกถอดถอนไว้ดังนี้ คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งรัฐ หัวหน้าผู้บริหารกระทรวง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา สมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด³¹

³¹ The Constitution of the Republic of Korea

Article 65 (1) In case the President, the Prime Minister, members of the State Council, heads of Executive Ministries, Justices of the Constitutional Court, judges, members of the National Election Commission, the Chairman and members of the Board of Audit and Inspection, and other public officials designated by law...

3.3.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน

มาตรา 65 (1) กำหนดเหตุแห่งการถูกถอดถอนไว้ คือ ละเมิดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือละเมิดกฎหมายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ³²

3.3.4 ผู้มีอำนาจกล่าวหา

มาตรา 65 (2) ให้อำนาจแก่สมาชิกของสภาแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเสนอญัตติให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และต้องมีการลงมติเสียงข้างมากของสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อดำเนินการถอดถอนต่อไป แต่ญัตติให้มีการถอดถอนประธานาธิบดีต้องเสนอโดยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาแห่งชาติและมีการลงมติรับรองโดยใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ³³

3.3.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน

รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้มอบอำนาจในการพิจารณาถอดถอนแก่ศาลรัฐธรรมนูญ³⁴ โดยองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญนั้นประกอบไปด้วยตุลาการจำนวน 9 คน 3 คนมาจากการคัดเลือกโดยสภาแห่งชาติ 3 คนมาจากการเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา อีก 3 คนเลือกโดย

³² “...have violated the Constitution or other Acts in the performance of official duties, the National Assembly may pass motions for their impeachment

³³ The Constitution of the Republic of Korea

Article 65 (2) A motion for impeachment prescribed in paragraph (1) may be proposed by one-third or more of the total members of the National Assembly ,and shall require a concurrent vote of a majority of the total members of the National Assembly for passage : Provided, That a motion for the impeachment of the President shall be proposed by a majority of the total members of the National Assembly and approved by two-thirds or more of the total member of the National Assembly.

³⁴ The Constitution of the Republic of Korea

Article 111 (1) The Constitutional Court shall have jurisdiction over the following matters:

2. Impeachment...”

ประธานาธิบดี โดยทั้ง 9 คนจะต้องถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี³⁵ และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญโดยความเห็นชอบของสภาแห่งชาติ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สามารถถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งอีกได้โดยเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย

3.3.6 กระบวนการพิจารณา

1. ขั้นตอนการกล่าวหา

เมื่อยุติในการฟ้องร้องถอดถอนผ่านการลงมติของสภาแห่งชาติแล้วให้ประธานสภา รายงานต่อที่ประชุมใหญ่ทันทีและอาจมีมติส่งเรื่องให้คณะกรรมการการด้านกฎหมายและการยุติธรรม เพื่อทำการสอบสวน หากที่ประชุมใหญ่มีมติไม่ส่งคำร้องถอดถอนไปยังคณะกรรมการการด้านกฎหมาย และการยุติธรรมให้ดำเนินการลงมติกลับเพื่อพิจารณาว่าจะมีการดำเนินการพิจารณาถอดถอนต่อไป หรือไม่ภายใน 24 ถึง 72 ชั่วโมง หากไม่ดำเนินการลงมติภายในระยะเวลาถือว่าการฟ้องร้องถอดถอน เป็นอันยุติ³⁶

³⁵ The Constitution of the Republic of Korea

Article 111 “...(2) The Constitutional Court shall be composed of nine Justices qualified to be court judges, and they shall be appointed by the President.

(3) Among the Justices referred to in paragraph (2), three shall be appointed from persons selected by the National Assembly, and three appointed from persons nominated by the Chief Justice of the Supreme Court.

(4) The president of the Constitutional Court shall be appointed by the President from among the Justices with the consent of the National Assembly.”

³⁶ The National Assembly Act

Article 130 (1) When a proposition of impeachment prosecution is made, the Speaker shall report it to the plenary session first opened after the proposition, which may refer it to the Legislation and Judiciary Committee for an investigation, by its resolution.

(2) If the plenary session fails to decide to refer to the Legislation and Judiciary Committee under paragraph (1), a secret vote shall be taken to determine whether the impeachment is brought between 24 and 72 hours after the motion is reported to the plenary session. If it fails to take votes within this period, the relevant proposition of impeachment prosecution shall be deemed as abolished.

หากที่ประชุมใหญ่ลงมติให้ดำเนินการถอดถอนต่อไปให้ประธานสภาส่งต้นฉบับของมติไปยังประธานคณะกรรมการด้านกฎหมายและการยุติธรรมซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จะดำเนินการฟ้องร้องถอดถอน (The Impeachment Committee) พร้อมทั้งส่งสำเนามติให้กับศาลรัฐธรรมนูญและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เมื่อมติให้ดำเนินคดีของที่ประชุมใหญ่ถูกส่งให้แก่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาแล้ว บุคคลที่ถูกฟ้องร้องกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งหน่วยงานที่แต่งตั้งต้องไม่รับหนังสือลาออกของบุคคลที่ถูกฟ้องร้องกล่าวหาหรือปลดบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งจนกว่าการพิจารณาและตัดสินจะแล้วเสร็จ³⁷

2. การพิจารณาถอดถอนโดยศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในคดีฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการด้านกฎหมายและการยุติธรรมของรัฐสภาจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินคดีถอดถอนในขั้นของการพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญ³⁸ โดยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น The Constitutional Court Act กำหนดให้ให้นำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาความอาญามาบังคับใช้โดยอนุโลม และการพิจารณาถอดถอนของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีมติจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คนจึงจะมีผลให้บุคคลที่ถูกกล่าวหา

³⁷ The National Assembly Act

Article 134 (1) When a resolution for impeachment is made, the Speaker shall deliver, without delay, the original of the resolution for prosecution to the chairperson of the Legislation and Judiciary Committee who is a member of the impeachment committee, and copies to the Constitutional Court, the person who is to be impeached, and the head of the agency to which the impeached person belongs.

(2) When the resolution for prosecution is delivered, the exercise of authority by the person to be impeached shall be suspended, and the appointing authorities shall not receive the resignation of the person to be impeached or dismiss him/her.

³⁸ The Constitutional Court Act

Article 49 (1) In adjudication on impeachment, the Chairperson of the Legislation and Judiciary Committee of the National Assembly shall be the prosecution commissioner

ต้องถูกถอดถอนและพ้นออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ และเมื่อศาลมีคำวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญประกาศคำตัดสินนั้นด้วย³⁹

3.3.7 ผลของคำตัดสิน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาตามกระบวนการถอดถอนมีความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา ผลคือผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ อีกทั้งบุคคลนั้นจะถูกห้ามมิให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ 5 ปีภายหลังจากถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง⁴⁰ อย่างไรก็ตามบุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งยังสามารถถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้⁴¹

กล่าวโดยสรุป การถอดถอนออกจากตำแหน่งในสาธารณรัฐเกาหลีถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการคือศาลรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการถอดถอนจะมีความสัมพันธ์กับสภาแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาในเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดหรือไม่ แต่ข้อกล่าวหาถูกจำกัดอย่างมากและมีความเป็นภาวะวิสัย และยังมีลักษณะพิเศษคือผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะมีโทษที่พ่วงมากับการถอดถอนคือต้องห้ามดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐเป็นระยะเวลา 5 ปีอีกด้วย นอกจากนี้ผู้ถูกถอดถอนยังสามารถถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาโทษทั้งทางแพ่งและอาญาโดยศาลยุติธรรมภายหลังพ้นจากตำแหน่ง

³⁹ The Constitution of the Republic of Korea

Article 113 (1) When the Constitutional Court makes a decision of the unconstitutionality of a law, a decision of impeachment, a decision of dissolution of a political party or an affirmative decision regarding the constitutional complaint, the concurrence of six Justices or more shall be required.

⁴⁰ The Constitutional Court Act

Article 54 (1) The decision of impeachment shall not exempt the respondent from the civil or criminal liability.

(2) Any person who is removed by decision of impeachment shall not be a public official unless five years have passed after the decision is pronounced.

⁴¹ กรณีการถอดถอนประธานาธิบดี Park Geun-hye สภาแห่งชาติได้ลงมติถอดถอนเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2559 อันมีผลให้ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาัยการต้องการฟ้องร้องแต่เนื่องจากประธานาธิบดียังมีความคุ้มกันอยู่จึงต้องรอให้กระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้นก่อน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญถอดถอนวันที่ 10 มีนาคม 2560 นำมาซึ่งการถูกจับและขังไว้เบื้องต้น Park Geun-hye ถูกแจ้งข้อหาว่าใช้อำนาจมิชอบ รับสินบน เปิดเผยความลับราชการและถูกศาลพิพากษาจำคุกในที่สุด

3.4 การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยศาลพิเศษในประเทศฝรั่งเศส

เมื่อมีการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญสร้างองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาความผิดของนักการเมือง เรียกว่า ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) ซึ่งกระบวนการพิจารณามีความแตกต่างจากการถอดถอนของประเทศอื่นๆที่กล่าวมาโดยเป็นการนำแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาปรับใช้ซึ่งจะมีลักษณะเฉพาะตัว

3.4.1 ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญ ปี 1958 ซึ่งอยู่ในสาธารณรัฐที่ห้าได้สร้างองค์กรเฉพาะให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีโดยมีการจัดตั้งศาลเรียกว่า Haute Cour de Justice มีอำนาจพิจารณาความผิดอาญารัฐนทรยศต่อชาติของประธานาธิบดี กระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีประสบปัญหาคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การกล่าวหาประธานาธิบดีนั้นจะต้องให้ทั้งสองสภาลงมติเช่นเดียวกันโดยต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในแต่ละสภา ซึ่งในทางข้อเท็จจริงเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรมักอยู่ฝ่ายเดียวกับประธานาธิบดี นอกจากนี้ความผิดอาญารัฐนทรยศต่อชาตินั้นมีปัญหามากในแง่ของคำนิยามเนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่มีการระบุไว้ให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใดทำให้ฐานความผิดฐานทรยศต่อชาติอาจขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดความผิดและโทษซึ่งเป็นหลักทั่วไปในกฎหมายอาญา นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักความไม่ต้องรับผิดของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2007 จึงได้ยกเลิกความผิดอาญารัฐนทรยศต่อชาติและกำหนดฐานความผิดใหม่คือ การละเลยต่อหน้าที่ซึ่งเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี โดยให้ศาลอาญาชั้นสูงมีอำนาจพิจารณาและพิพากษา⁴²

3.4.2 ผู้ถูกกล่าวหา

การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์มุ่งบังคับใช้กับตำแหน่งประธานาธิบดีเพียงตำแหน่งเดียวเท่านั้นอันเนื่องมาจากหลักความไม่ต้องรับผิดของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐทำให้ประธานาธิบดีไม่มีความรับผิดทางอาญา จึงต้องบังคับใช้การถอดถอนเพื่อให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งก่อนดำเนินคดีอาญา

⁴² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ, การพัฒนาระบบจัดการคดีการเมืองในศาลยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2556), น.72-78.

3.4.3 เหตุแห่งการถูกถอดถอน

เดิมความผิดอันเป็นเหตุให้ประธานาธิบดีสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ ความผิดฐานทรยศต่อชาติ แต่เนื่องจากเกิดปัญหาขอบเขตของความผิดฐานทรยศต่อชาตินั้น มีความไม่ชัดเจนเนื่องจากไม่มีการนิยามในกฎหมาย นักวิชาการพยายามให้ความหมายว่า คือ การทรยศต่อรัฐธรรมนูญโดยการพยายามก่อการรัฐประหาร การใช้อำนาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือผลประโยชน์ของประเทศ ประกอบกับหลักความไม่ต้องรับผิดของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐทำให้เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี 2007 จึงยกเลิกฐานความผิดนี้ไป

การแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2007 ยกเลิกความผิดฐานทรยศต่อชาติและเปลี่ยนฐานความผิดในการกล่าวหาเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งเป็น “การละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี” ซึ่งข้อหาละเลยต่อหน้าที่นี้มี 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ การกระทำส่วนตัวซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานาธิบดี เช่น ปราศรัยเหยียดผิว เชื้อชาติ ศาสนาอันนำมาซึ่งความรุนแรง ลักษณะที่สอง คือ การจงใจละเลยหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีอันส่งผลต่อความต่อเนื่องต่อการบริหารงานของรัฐ เช่น การไม่ลงนามประกาศใช้รัฐบัญญัติ การไม่ลงนามแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

3.4.4 ผู้มีอำนาจกล่าวหา

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจกล่าวหา โดยทั้งสองสภาต้องลงมติเหมือนกันในข้อเสนอก่กล่าวหาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของแต่ละสภา

3.4.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน

องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง คือ รัฐสภาในฐานะเป็นศาลอาญาชั้นสูงซึ่งมิใช่ศาลโดยแท้ กล่าวคือ มิใช่ศาลในลักษณะของความเป็นองค์กรตุลาการแต่มีลักษณะเป็นที่ประชุมตัวแทนของแต่ละสภา ซึ่งองค์ประกอบของศาลสูงนี้ ประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 24 คน และผู้พิพากษาสำรอง 12 คน ข้อสังเกตสำคัญมี 2 ประการ คือ 1. ผู้พิพากษาจำนวน 12 คน และสำรองจำนวน 6 คนจะถูกเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎร 2. ผู้พิพากษาที่จะมาทำหน้าที่ก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ส่วนจำนวนที่เหลือก็ถูกเลือกโดยวุฒิสภาจากสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นบุคคลผู้มีอำนาจถอดถอนของฝรั่งเศสจึงมีความเชื่อมโยงกับประชาชน และมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงมาก

3.4.6 กระบวนการพิจารณา

1. การกล่าวหาประธานาธิบดี

กระบวนการพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีของฝรั่งเศส เมื่อมีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีละเลยต่อหน้าที่ซึ่งเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี หากเริ่มกล่าวหาโดยสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรต้องมีมติเพื่อกกล่าวหาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม จากนั้นวุฒิสภาจะดำเนินการลงมติว่าจะกล่าวหาหรือไม่ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามภายใน 15 วัน หากเป็นกรณีที่วุฒิสภากล่าวหา ก็ปฏิบัติตามกระบวนการเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลกันระหว่างสภาทั้งสอง

2. การไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อมติกกล่าวหาผ่านทั้งสองสภาแล้ว จะมีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ศาลอาญาชั้นสูงพิจารณาถอดถอนประธานาธิบดีโดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาชั้นสูง โดยต้องกระทำภายในหนึ่งเดือนนับแต่มีมติกล่าวหา ในขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้สืบพยานคือคณะกรรมการไต่สวนมูลฟ้อง (Commission d'instuction) ของศาลสูง คณะกรรมการไต่สวนประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน เลือกโดยที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกา และเลือกสำรอง 2 คน คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาของสภาผ่านอัยการสูงสุด หากพบข้อเท็จจริงใหม่ก็แจ้งอัยการสูงสุดทราบเพื่อขอมติตามกระบวนการใหม่อีกครั้งหากจะเพิ่มข้อกล่าวหา เมื่อไต่สวนแล้วมีมูลให้สรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายส่งศาลอาญาชั้นสูง

3. การพิจารณาและตัดสินโดยศาลอาญาชั้นสูง

องค์คณะในการพิจารณาร่วมกันของตัวแทนทั้งสองสภาในรูปแบบศาลพิเศษ ลงมติไม่น้อยกว่าสองในสามโดยลงคะแนนลับ

3.4.7 ผลของคำตัดสิน

คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงถอดถอนประธานาธิบดีจะมีผลให้ต้องออกจากตำแหน่งทันทีโดยคำพิพากษาถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ได้ ความรับผิดชอบในการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนี้ไม่ใช่ความรับผิดชอบทางอาญาแต่เป็นความรับผิดชอบทางการเมือง

กล่าวโดยสรุป การถอดถอนออกจากตำแหน่งของฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแม้จะรับหลักคิดมาก็ตาม เหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาและหลักความไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐ อีกทั้งข้อกล่าวหาที่จำกัดมากจนอาจกล่าวเป็นกระบวนการที่ไม่ได้ใช้งาน โดยสิ่งที่สำคัญของระบบฝรั่งเศสคือองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงมาก และโทษจะจำกัดเพียงการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

บทที่ 4

การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทย

ประเทศไทยรับเอาการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาบังคับใช้เช่นเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง โดยจะเป็นการตรวจสอบว่าผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจโดยสุจริต ภายในกรอบของกฎหมายหรือไม่ กระบวนการควบคุมตรวจสอบจะเป็นการควบคุมตรวจสอบ โดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ¹ การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทยมีขอบเขต และหลักการเหมือนและแตกต่างจากต่างประเทศอยู่บ้างอันจะอธิบายต่อไป

4.1 ความเป็นมาของการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทย

เมื่อบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะตำแหน่งทางในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้าไปดำรงตำแหน่งและใช้อำนาจในตำแหน่งนั้นแทนประชาชน บุคคลที่ได้รับเลือกก็ต้องใช้อำนาจที่ได้รับมานั้นโดยชอบ การจะทำให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องใช้อำนาจโดยชอบจึงต้องมีกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นไม่ว่าจะเป็นการใช้กระบวนการทางการเมืองตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรทางการเมือง หรือการใช้กระบวนการทางกฎหมาย โดยผลของการตรวจสอบอาจทำให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ การศึกษาพัฒนาการของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอันมีผลให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งจึงมีความสำคัญ โดยพัฒนาการของการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะด้วยกัน

¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547), น.142.

ระยะแรก แนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ก่อนที่ประเทศไทยจะนำแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ Impeachment มาบังคับใช้เพื่อถอดถอนบุคคลที่กระทำความผิดตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไว้หลายลักษณะดังนี้

1. การตรวจสอบโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่²
2. การตรวจสอบโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ³
3. การตรวจสอบโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ⁴
4. การตรวจสอบโดยผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตรวจสอบการรับจ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 170
5. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน และรายงานต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153
6. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 20 กรณีมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรั่วรายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

² รัฐธรรมนูญ 2475 มาตรา 40, รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 129, รัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 126, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 มาตรา 12, รัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 157, รัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 136, รัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 149

³ รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 130, รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2595 มาตรา 11, รัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 127, รัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 158, รัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 151

⁴ รัฐธรรมนูญ 2475 มาตรา 41, รัฐธรรมนูญ 2489 มาตรา 34, รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 131, รัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 11, รัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 128, รัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 159, รัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 137, รัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 150

7. การตรวจสอบโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพโดยสมาชิกสภาลงมติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 92 กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เสื่อมเสียเกียรติของการเป็นสมาชิกสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 16 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรพ้นจากตำแหน่งถ้าสภาได้วินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งเมื่อสภาเห็นว่าเป็นผู้ทำความเสื่อมเสียให้แก่สภา

8. การถอดถอนคณะกรรมการราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 โดยคณะกรรมการราษฎรประกอบด้วยประธานคณะกรรมการราษฎร 1 คน และกรรมการราษฎร 14 คน รวมเป็น 15 คน โดยสภาเลือกสมาชิกในสภา 1 คนเป็นประธานกรรมการ และให้ประธานเลือกสมาชิกอีก 14 คนเป็นกรรมการ คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนกษัตริย์กรณีทำหน้าที่ไม่ได้ อำนาจอภัยโทษตามความยินยอมของกษัตริย์ให้คำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ในการตั้งการถอดตำแหน่งเสนาบดี และอำนาจในการเจรจาทางการเมืองกับต่างประเทศ โดยตามมาตรา 9 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรออกจากตำแหน่งได้

ดังนั้น ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 รัฐธรรมนูญไทยบัญญัติวิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในลักษณะของมาตรการทางกฎหมายและการควบคุมทางการเมืองตามระบบรัฐสภา บางมาตรการมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งโดยมีมาตรการที่ใกล้เคียงลักษณะของการเป็นเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง 3 กรณีคือ 1.การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพโดยสมาชิกสภาลงมติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 92 2.การถอดถอนคณะกรรมการราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นมาตรการทางการเมืองที่กระทำโดยองค์กรทางการเมือง 3.พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 16 กรณีสภาที่มีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าทำความเสื่อมเสียแก่สภา

ระยะที่สอง แนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญไทยในอดีตกำหนดกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะกำหนดให้ตรวจสอบกันเองด้วยกลไกในระบบรัฐสภา โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม หรือการตรวจสอบทรัพย์สินซึ่งเป็นวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ตั้งอยู่บนหลักคิดของการให้นักการเมืองควบคุมตรวจสอบกันเองตามกลไกในการคานและดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่ในทางข้อเท็จจริงพรรคการเมืองเดียวกันก็เห็นแก่พวกพ้องจนทำให้กลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีอยู่ไม่อาจเกิดประสิทธิภาพ

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นข้อบกพร่องของกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจแบบเดิมจึงนำแนวคิด Impeachment ของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อแยกการตรวจสอบทางการเมืองกับการตรวจสอบทางกฎหมายออกจากกันเนื่องจากกระบวนการตรวจสอบเดิมคือการอภิปรายไม่ไว้วางใจมีอุปสรรคคือมีความพยายามทำให้กระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องมีการพิสูจน์พยานหลักฐานอย่างแน่ชัดประกอบกับการครอบครองเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาของฝ่ายบริหารทำให้การตรวจสอบกันเองไม่เกิดประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ต่อไปจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญ 2540) จึงเพิ่มมาตรการหนึ่งเข้ามาในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 303 ถึงมาตรา 307 องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้การถอดถอน คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ต่อไปจะเรียกว่า คณะกรรมการป.ป.ช.) และวุฒิสภา โดยเมื่อมีการกล่าวหาว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กระทำความผิด คณะกรรมการป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนและมีมติว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอจะฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ หากฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดจริงจะเป็นอำนาจของวุฒิสภาในการลงมติว่าจะถอดถอนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งหรือไม่ โดยการพิสูจน์ความผิดนั้นเพียงมีพยานหลักฐานส่อว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดก็เพียงพอต่อการถูกถอดถอนไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดจนปราศจากซึ่งข้อสงสัย ผลของการถูกถอดถอนคือผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับราชการเป็นระยะเวลา 5 ปี

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ต่อไปจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญ 2550) ก็รับหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกัน⁵

⁵ รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35/2550 วันพุธที่ 27 มิถุนายน 2550

ดังนั้นเมื่อมีการรับแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาใช้ในรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของการตรวจสอบตนเองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยลักษณะของมาตรการดังกล่าวเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยวิธีการทางการเมือง เนื่องจากการพิจารณาเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นกระทำโดยวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองและเป็นดุลยพินิจของสมาชิกวุฒิสภาที่จะลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ แม้ในแง่ของกระบวนการจะมีคณะกรรมการป.ป.ช.เข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก็ตาม นอกจากนี้การที่มาตรฐานในการพิสูจน์ความผิดไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัยเพียงส่อว่ากระทำความผิดก็เพียงพอต่อการถอดถอนซึ่งต่างจากมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดทางกฎหมาย การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จึงมีลักษณะเป็นการควบคุมและตรวจสอบทางการเมือง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาหลายประการที่ทำให้มาตรการถอดถอนดำเนินไปไม่ถึงขั้นตอนของการพิจารณาของวุฒิสภา ไม่ว่าจะเป็นกรณีการยื่นถอดถอนไม่เป็นไปตามรูปแบบขั้นตอน หรือกรณีที่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนแต่คณะกรรมการป.ป.ช.ลงมติว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาตกไป โดยกรณีที่กระบวนกรถอดถอนดำเนินมาถึงขั้นตอนของการพิจารณาของวุฒิสภาเกิดขึ้นครั้งแรกกรณีของการยื่นถอดถอนนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งกรณีสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 และกรณีพิพัตติกรรมทางจริยธรรม

กรณีต่อมาคือการยื่นถอดถอนนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งกรณีส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ.มาตรา 190 วรรคสอง มีมูลความผิดทางอาญานานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 กรณีลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา

กรณีท้ายสุดก่อนเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร คือ กรณียื่นถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรีกรณีนายอภิสิทธิ์ มอบอำนาจให้นายสุเทพ เป็นประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และประธานกรรมการข้าราชการตำรวจ และนายสุเทพเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการข้าราชการตำรวจโดยไม่มีอำนาจ และส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ และบุคคลอื่นเข้าไปก้าวกายแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม

อย่างไรก็ตามวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาในทุกกรณีข้างต้นอันนำมาซึ่งสาเหตุหนึ่งในการให้เหตุผลเพื่อยุติอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภา และแปรเปลี่ยนการตรวจสอบทางการเมืองนี้ให้เป็นกระบวนการทางกฎหมาย

ระยะที่สาม แนวคิดการให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

เมื่อมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการ ยังคงกำหนดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจไว้ในหมวดที่ 2 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งและการตัดสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจากเดิมที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภาเป็นให้อำนาจแก่รัฐสภา ส่วนกระบวนการอื่นๆยังคงลักษณะเดิม แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ต่อมาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่มีชัย ฤชุพันธุ์เป็นประธานกรรมาธิการนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเนื่องจากเกิดข้อถกเถียงกันถึงประสิทธิภาพในการใช้อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เลย สาเหตุเนื่องมาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภากรณีรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำให้วุฒิสมาชิกต้องมีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองเพื่อประโยชน์ในการมีฐานเสียง การให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเกิดความพยายามจากพรรคการเมืองในการเข้าครอบงำการใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภา แม้รัฐธรรมนูญ 2550 จะแก้ไขปัญหาโดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมาจากการสรรหา แต่ก็ยังมีส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่ที่ยังมีที่มาจากจากการเลือกตั้งซึ่งยังมีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองอย่างมาก⁶ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมไทยที่มีความเมตตาสูง⁷ จึงยังมีปัญหาเรื่องความเป็นกลางและควมมีประสิทธิภาพในการใช้อำนาจถอดถอน

⁶ สัมภาษณ์ มีชัย ฤชุพันธุ์, ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ณ ห้องรับรองชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ถนนอุทองใน กรุงเทพมหานคร, 24 กรกฎาคม 2560 ดู “หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย,” วารสารจลนนิติ, ปีที่ 13 ฉบับที่ 1, น.7-8 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2559)

⁷ สัมภาษณ์ มีชัย ฤชุพันธุ์, ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ณ ห้องรับรองชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ถนนอุทองใน กรุงเทพมหานคร, 24 กรกฎาคม 2560 ดู “เจตนากรณีเกี่ยวกับที่มาหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภามาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” วารสารจลนนิติ, ปีที่ 14 ฉบับที่ 4, น.4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2560)

นอกจากนี้ มีชัย ฤชุพันธุ์ ยังให้สัมภาษณ์ถึงกรณีดังกล่าวความว่า “การที่จะชี้ว่าใครทำผิดหรือไม่ มาใช้วิธีการโหวตลงคะแนนเสียงนั้นไม่น่าจะชอบด้วยเหตุผล เพราะเวลาลงคะแนนเสียงบางทีก็ไม่ได้คิดถึงพยานหลักฐานจึงอาจทำให้ขาดความเป็นธรรม ดังนั้นทางที่ดีคือพิสูจน์ให้ชัดเจนว่าทำผิดจริงหรือไม่ตามกระบวนการยุติธรรม ถ้าทำผิดจริงก็ลงโทษและตัดสิทธิไปเลย เพราะการถอดถอนก็เหมือนการลงมติไม่ไว้วางใจ ต่อให้คุณพูดหรือเอาพยานหลักฐานมาแสดงอย่างไร เวลายกมือก็นับที่จำนวนมือไม่ได้พูดถึงความผิดหรือไม่ผิดซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองเสียมากกว่า ที่นี้เมื่อ ทร. เปลี่ยนระบบว่าถ้าคุณทำความผิดจริงคุณก็ไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองอีก ก็ต้องใช้คะแนนที่ชัดเจนแน่นอน มีโอกาสต่อสู้ นำสืบพยานหลักฐานจนศาลตัดสินถึงที่สุดไปเลย ไม่ต้องมาโหวต”⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ต่อไปจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญ 2560) จึงยุติอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาและให้องค์กรตุลาการเป็นผู้วินิจฉัย กรณีกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระทำความผิดในลักษณะของการพิจารณาคดีความที่มีการฟ้องร้องกันมิใช่เรื่องของการลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภาอีกต่อไป

อย่างไรก็ตามก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ต่อไปจะเรียกว่า สนช.) ได้ดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจำนวนมาก เนื่องจากเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาและดำเนินกระบวนการไปแล้วก่อนจะเกิดการรัฐประหาร โดยแบ่งเป็นกรณีดังนี้

1. กรณีคณะกรรมการป.ป.ช.มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป
 - กรณีขอให้ถอดถอนนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง ว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย⁹
 - กรณีขอให้ถอดถอนคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริต ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีจัดประมูลใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่สำหรับกิจการโทรคมนาคมเคลื่อนที่สากล (International Mobile Telecommunications - IMT) ย่าน 2.1GHz พ.ศ.2555 (3จี) เนื่องจากผู้เข้าประมูลไม่ได้มีการแข่งขันในการเสนอราคา

⁸ “มีชัย ระบุ ทร.ใหม่กำหนดเรื่องถอดถอนเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม แต่ยังมีโทษตัดสิทธิทางการเมือง” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2561, จาก <http://prachatai.com/journal/2016/11/68686>

⁹ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2557 วันพฤหัสบดีที่ 18 ธันวาคม 2557

อย่างเป็นทางการอันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542¹⁰

- กรณีขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีก 8 คน ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์สื่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และสื่อว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง¹¹

- กรณีขอให้ถอดถอนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรอง นายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง กรณีปล่อยให้กองทัพบงกชซื้อเรือเหาะในราคาสูงกว่าความเป็นจริง¹²

- กรณีขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี และพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้บัญชาการทหารบกออกจากตำแหน่ง กรณีร่วมกัน สั่งการในเหตุการณ์สลายการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 โดยมีข้อด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต และได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก¹³

- กรณีขอให้ถอดถอนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี และนายศุภชัย โพธิ์สุ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ออกจากตำแหน่ง กรณีปรับอัตราการจัดเก็บเงินสงเคราะห์การทำสวนยางและแต่งตั้ง บุคคลที่ขาดคุณสมบัติเป็นผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวน¹⁴

- กรณีขอให้ถอดถอนนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง กรณีละเว้นไม่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกองทัพบก ในการจัดซื้อยานเกราะล้อจากยูเครนให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย¹⁵

- กรณีขอให้ถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายโสภณ ชาร์มย์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกจากตำแหน่ง กรณีร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย(รฟม.)

¹⁰ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 10/2558 วันพฤหัสบดีที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558

¹¹ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 12/2558 วันพุธที่ 25 กุมภาพันธ์ 2558

¹² บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16/2559 วันพฤหัสบดีที่ 10 มีนาคม 2559

¹³ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 22/2559 วันพฤหัสบดีที่ 7 เมษายน 2559

¹⁴ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 62/2559 วันพฤหัสบดีที่ 6 ตุลาคม 2559

¹⁵ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 64/2559 วันพฤหัสบดีที่ 13 ตุลาคม 2559

ซึ่งเสนอขอความเห็นชอบผลการประกวดราคาและการปรับกรอบวงเงินของสัญญา ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคาบางรายและเป็นการกีดกันโอกาสผู้เสนอราคารายอื่นอย่างไม่เป็นธรรม¹⁶

- กรณีขอให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกจากตำแหน่ง กรณีไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 มาตรา 103/7 และมาตรา 103/8¹⁷

- กรณีขอให้ถอดถอนพลอากาศเอก สุกำพล สุวรรณทัต เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมออกจากตำแหน่ง กรณีแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการบรรจุเข้ารับราชการขึ้นทะเบียนกองประจำการและแต่งตั้งยศทหารของร้อยตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และมีคำสั่งปลดนายอภิสิทธิ์ออกจากราชการโดยมิชอบ¹⁸

- กรณีขอให้ถอดถอนพลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเนื่องจากมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 268 ประกอบมาตรา 266 (3) และใช้อำนาจหน้าที่กรณีออกคำสั่งให้นายทหารชั้นนายพลไปช่วยปฏิบัติราชการโดยมิชอบ

- กรณีขอให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร กรณีเพิกเฉยไม่ดำเนินการไต่สวนหนังสือร้องทุกข์ของปลัดกระทรวงกลาโหมและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอกทงศักดิ์ อภิรัชโยธินให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ทั้งที่ทราบดีว่าพลอากาศเอกสุกำพลเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้ง และเพิกเฉยกรณีพลอากาศเอกสุกำพลใช้อำนาจออกคำสั่งให้นายทหารชั้นนายพลไปช่วยปฏิบัติราชการโดยมิชอบ¹⁹

- กรณีขอให้ถอดถอนนายคมเดช ไชยศิวิมลคล อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์ และนายยุทธพงศ์ จรัสเสถียร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม กรณีฝากบัตรแสดงตนไว้กับนายนิธิต ทองธีรราชเพื่อแสดงตนแทนตน²⁰

- กรณีขอให้ถอดถอนคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ออกจากตำแหน่ง กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการกรณีอนุมัติให้ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “ผู้บริหาร/ผู้เชี่ยวชาญยุคใหม่” เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องและผู้ติดตามเดินทางไปศึกษาดูงาน

¹⁶ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66/2559 วันพฤหัสบดีที่ 27 ตุลาคม 2559

¹⁷ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 78/2559 วันพฤหัสบดีที่ 8 ธันวาคม 2559

¹⁸ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 80/2559 วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม 2559

¹⁹ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2559 วันพฤหัสบดีที่ 16 มิถุนายน 2559

²⁰ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 58/2559 วันพฤหัสบดีที่ 16 กันยายน 2559

ณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สาธารณรัฐฝรั่งเศส สมาพันธรัฐสวิส และสาธารณรัฐอิตาลี ระหว่างวันที่ 5-14 พฤศจิกายน 2546 โดยมีชอบ คณะกรรมการป.ป.ช.ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าการกระทำของคุณหญิงจารุวรรณในการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ 2535 และไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยกับคุณหญิงจารุวรรณได้ นอกจากนี้คุณหญิงจารุวรรณได้พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วจึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องส่งเรื่องถอดถอนไปยังผู้มีอำนาจถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ให้ข้อกล่าวหาดตกไป²¹

2. กรณีคณะกรรมการป.ป.ช.มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ถอดถอน

- กรณีขอให้ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ โดยข้อกล่าวหาคือ 1.นำญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับซึ่งมีใช้ฉบับเดิมของนายอุดมเดช รัตนเสถียรให้สมาชิกพิจารณาโดยไม่มี สส.และสว.ลงชื่อเสนอญัตติ 2.จงใจสั่งปิดการอภิปรายก่อนครบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วาระที่ 1 เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556 3.กำหนดเวลาแปรญัตติไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2553 ข้อ 96 4.ร่วมกับนายนิคม ไวยรัชพานิช ตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติและผู้สงวนความเห็นจำนวน 57 คน 5.จงใจปิดการอภิปรายในวันที่ 11 กันยายน 2556 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 9 (สมัยสามัญทั่วไป) สาระที่ 2 ทั้งๆที่มีสมาชิกยังไม่ได้ใช้สิทธิอภิปรายจำนวนมาก คณะกรรมการป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่ามีมูลความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 123/1 คะแนนเสียงสามในห้าคือ 132 คะแนน ซึ่งที่ประชุมมีมติถอดถอนด้วยคะแนน 100 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึงสามในห้า จึงถือว่ามีมติไม่ถอดถอน

- กรณีขอให้ถอดถอนนายนิคม ไวยรัชพานิช กรณีลงชื่อในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญและให้สัมภาษณ์เชิงให้ร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาจากการสรรหา คะแนนเสียงสามในห้าคือ 132 คะแนน ซึ่งที่ประชุมมีมติถอดถอนด้วยคะแนน 95 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึงสามในห้า จึงถือว่ามีมติไม่ถอดถอน

²¹ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 24/2558 วันพฤหัสบดีที่ 7 พฤษภาคม 2558

- กรณีขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 38 คนออกจากตำแหน่ง กรณีปัญหาเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา สนช.มีมติถอดถอนไม่ถึงสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงถือว่ามีมติไม่ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 38 คน²²

- กรณีขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 248 คน ออกจากตำแหน่ง กรณีลงมติแก้ไขรัฐธรรมนูญประเด็นเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่ประชุมแยกการลงมติถอดถอนออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่งจำนวน 237 คนเนื่องจากร่วมลงมติในวาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 กลุ่มที่สองจำนวน 1 คนเนื่องจากร่วมลงมติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 กลุ่มที่สามจำนวน 10 คนเนื่องจากร่วมลงมติในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ซึ่งที่ประชุมสนช.มีคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึงสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงถือว่ามีมติไม่ถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 248 คน²³

- กรณีขอให้ถอดถอนนายสมศักดิ์ ปรีศนันท์ทกุล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดฐานร้ายแรงผิดปกติ โดยมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สนช.ลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 109 คะแนนซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่ถึงสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงถือว่าสนช.มีมติไม่ถอดถอน²⁴

3. กรณีคณะกรรมการป.ช.มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลและสนช.ลงมติถอดถอน

- กรณีขอให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดฐานจงใจไม่ใช้อำนาจหน้าที่นายกรัฐมนตรียับยั้งความเสียหายปล่อยให้เกิดการทุจริต จำนำข้าว คะแนนเสียงสามในห้าคือ 132 คะแนน ซึ่งที่ประชุมมีมติถอดถอนด้วยคะแนน 190 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสนช. จึงถือว่ามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง²⁵

-กรณีขอให้ถอดถอนนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายภูมิ สารผล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายมนัส สร้อยพลอย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศกระทรวงพาณิชย์ กรณีทุจริตโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าว คะแนนเสียงสามในห้าขณะนั้นคือ 132 คะแนน

²² บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16/2558 วันพฤหัสบดีที่ 12 มีนาคม 2558

²³ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 49/2558 วันศุกร์ที่ 14 สิงหาคม 2558

²⁴ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2558 วันศุกร์ที่ 13 พฤศจิกายน 2558

²⁵ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 7/2558 วันศุกร์ที่ 23 มกราคม 2558

ผลปรากฏว่าที่ประชุมสนช.ลงมติถอดถอนนายบุญทรง เตริยาภิรมย์ 180 คะแนน นายภูมิ สารผล 182 คะแนน และนายมนัส สร้อยพลอย 158 คะแนน ถือว่าเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้า²⁶

- กรณีขอให้ถอดถอนนายประชา ประสพดี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 268 ประกอบกับมาตรา 266 คณะกรรมการป.ป.ช.มีมติชี้มูลว่ามีความผิดทางอาญาดำเนินการฟ้องดำเนินคดีหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งขณะนั้นมีสมาชิกสนช.จำนวน 218 คน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าจึงเท่ากับ 131 คะแนนขึ้นไป และสนช.มีมติถอดถอนด้วยคะแนน 182 คะแนน²⁷

- กรณีขอให้ถอดถอนพลอากาศเอกสุกำพล สุวรรณทัต เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กรณีเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมโดยมิชอบ คณะกรรมการป.ป.ช.มีมติว่ามีมูลความผิดตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 268 ประกอบมาตรา 266 (1) และ (2) ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งสนช.ลงมติถอดถอนด้วยคะแนน 159 คะแนน²⁸

- กรณีขอให้ถอดถอนนายอุดมเดช รัตนเสถียร ว่ามีมูลข้อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 291 และมีมูลความผิดทางอาญา กรณีสลับเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอต่อประธานสภาโดยไม่มีสมาชิกวุฒิสภาลงลายมือชื่อรับรอง ขณะนั้นมีสมาชิกสนช.จำนวน 250 คน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าจึงเท่ากับ 150 คะแนนขึ้นไป ผลปรากฏว่าสนช.ลงมติถอดถอนด้วยคะแนน 206 คะแนนซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้า²⁹

- กรณีขอให้ถอดถอนนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ข้อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีออกหนังสือเดินทางธรรมดาให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ยศในขณะนั้น) โดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและอยู่ระหว่างการติดตามตามหมายจับ

²⁶ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 25/2558 วันศุกร์ที่ 8 พฤษภาคม 2558

²⁷ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 51/2559 วันศุกร์ที่ 19 สิงหาคม 2559

²⁸ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 59/2559 วันศุกร์ที่ 16 กันยายน 2559

²⁹ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2559 วันศุกร์ที่ 4 พฤศจิกายน 2559

เพื่อไม่ให้ถูกจับกุม นอกจากนี้ยังมีข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา คณะกรรมการป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของนายสุรพงษ์ มีมูลความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และเป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมของข้าราชการการเมือง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง 2551 ข้อ 6 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 14 และข้อ 27 ซึ่งขณะนั้นมีสมาชิกสนช.จำนวน 250 คน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าคือ 150 คะแนนขึ้นไป ปรากฏว่าสนช.มีมติถอดถอนด้วยคะแนน 231 คะแนน จึงถือว่าสนช.มีมติให้ถอดถอนนายสุรพงษ์ ออกจากตำแหน่ง³⁰

- กรณีขอให้ถอดถอนนายนิศร ทองธิดา มีพฤติการณ์ว่ามีมูลข้อกล่าวหาใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และมีมูลความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2542 มาตรา 123 และมาตรา 123/1 กรณีใช้บัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์ของสมาชิกวุฒิสภารายอื่นแสดงตนและลงคะแนนแทนกันในการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ขณะนั้นมีสมาชิกสนช.จำนวน 250 คน คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าจึงเท่ากับ 150 คะแนนขึ้นไป ผลปรากฏว่าสนช.ลงมติ ถอดถอนด้วยคะแนน 221 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้า

4. กรณีคณะกรรมการป.ป.ช.มีมติให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบคดี

- กรณีขอให้ถอดถอนนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม นายปลอดประสพ สุรัสวดี รองนายกรัฐมนตรี และนายจรรพงค์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ข้อกล่าวหาใช้อำนาจ หน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคำร้องขอให้ ถอดถอนโดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ข้อกล่าวหาใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพียงประการเดียว ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 ได้สิ้นผลบังคับใช้แล้วจึงไม่มีบทบัญญัติที่เป็นมูลฐาน แห่งการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง จึงไม่มีเหตุผลที่คณะกรรมการป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอนต่อไป³¹

³⁰ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 22/2560 วันพฤหัสบดีที่ 30 มีนาคม 2560

³¹ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2558 วันพฤหัสบดีที่ 8 มกราคม 2558

- กรณีขอให้ถอดถอนนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2550 กรณีบรรจู่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ... เข้าสู่การพิจารณาของสภา คณะกรรมการป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2550 เพียงประการเดียวเมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 สิ้นผลบังคับลงแล้วจึงไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นมูลฐานแห่งการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงไม่มีเหตุผลที่คณะกรรมการป.ป.ช.จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอนต่อไป³²

- กรณีขอให้ถอดถอนนางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และนายธีรชัย ภูวนาถนรานุบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีใช้สถานะหรือตำแหน่งรัฐมนตรีก้าวล่วงหรือแทรกแซงการดำเนินงานในหน้าที่ของพนักงานบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) แทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงาน และกระทำการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา 48 คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกล่าวหาว่าพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพียงประการเดียวเมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 สิ้นผลบังคับลงแล้วจึงไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นมูลฐานแห่งการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงไม่มีเหตุผลที่คณะกรรมการป.ป.ช.จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอนต่อไป

- กรณีขอให้ถอดถอนนายนคร มาฉิม นายวรงค์ เดชกิจวิกรม นายสาธิต ปิตุเตชะ นางสาวรัชดา ธนาดิเรก นายวิลาศ จันทร์พิทักษ์ และนายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณียื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนางสาวยิ่งลักษณ์ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 158 และขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 159 แต่ผู้ถูกกล่าวหาอภิปรายในบางประเด็นที่ไม่ได้ยื่นไว้ก่อน คณะกรรมการป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกล่าวหาว่าพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพียงประการเดียวเมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 สิ้นผลบังคับลงแล้วจึงไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นมูลฐานแห่งการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงไม่มีเหตุผลที่คณะกรรมการป.ป.ช.จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอนต่อไป

³² บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 10/2558 วันพฤหัสบดีที่ 12 กุมภาพันธ์ 2558

- กรณีขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 7 คนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีมีคำสั่งให้รอการลงมติร่างรัฐธรรมนูญวาระ 3 ไว้ก่อน คณะกรรมการป.ป.ช.พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพียงประการเดียวเมื่อรัฐธรรมนูญ 2550 สิ้นผลบังคับลงแล้วจึงไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นมูลฐานแห่งการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงไม่มีเหตุผลที่คณะกรรมการป.ป.ช.จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำร้องขอให้ถอดถอนต่อไป³³

ดังนั้นภายหลังการรัฐประหาร สถานิติบัญญัติแห่งชาติใช้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปทั้งสิ้น 9 คน ซึ่งจะมีปัญหาให้พิจารณาต่อไปว่าสถานิติบัญญัติมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลให้ออกจากตำแหน่งหรือไม่ และการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่เนื่องจากผลของการถอดถอนจะส่งผลกระทบต่อสำคัญในทางการเมืองเนื่องจากการที่มีโทษตัดสิทธิทางการเมืองของผู้ถูกถอดถอนด้วย

4.2 ผู้ถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235 กำหนดตำแหน่งที่สามารถถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช.เพื่อไต่สวนและดำเนินกระบวนการฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการ อันมีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำว่า“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มาตรา 235 กำหนดขอบเขตไว้จำกัดเพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ให้คำจำกัดความว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ³⁴ และขยายความคำว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า หมายถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

³³ บันทึกการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 28/2559 วันพฤหัสบดีที่ 15 กันยายน 2559

³⁴ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 มาตรา 4 กำหนดตำแหน่งข้าราชการการเมืองไว้คือ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง และผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ.2554 มาตรา 92 กำหนดขอบเขตตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองไว้คือ ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานวุฒิสภา โฆษกผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานรัฐสภา เลขานุการรองประธานรัฐสภา เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานวุฒิสภา เลขานุการรองประธานวุฒิสภา เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานวุฒิสภา และผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาจากขอบเขตของตำแหน่งที่สามารถถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการไต่สวนและฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการอันมีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง เปรียบเทียบกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2550 และรัฐธรรมนูญ 2560 จะพบว่า มีบางตำแหน่งหายไปซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ คือ ตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และตุลาการ

4.3 เหตุแห่งการถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 234 (1) กำหนดเหตุแห่งการถูกกล่าวหาไว้ คือ มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ร่ำรวยผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 4 ให้คำนิยามว่า หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น มากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

ทุจริตต่อหน้าที่

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 4 ให้คำนิยามว่า หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ใดๆในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่น เชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวล กฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

กระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต้องพิจารณาจากประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 147 – 166 ได้แก่ ฐานเป็นเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (มาตรา 147) ความผิด ฐานเป็นเจ้าพนักงานข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลมอบให้ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์แก่ตนเอง หรือผู้อื่น (มาตรา 148) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน (มาตรา 149) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด (มาตรา 150) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา 151) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 152) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (มาตรา 157) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำลายทรัพย์สินหรือเอกสารในการปกครอง (มาตรา 158) ฐานเป็น

เจ้าพนักงานทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์สิน หรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสິงนั้น (มาตรา 159) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นรู้ความลับราชการ (มาตรา 164) และฐานเป็นเจ้าพนักงานละทิ้งงานหรือกระทำการเพื่อให้หยุดชะงักหรือเสียหาย (มาตรา 166)

กระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200 – 205 ได้แก่ ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานยุติธรรมช่วยผู้อื่นไม่ให้ต้องโทษ (มาตรา 200 วรรคแรก) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานยุติธรรมแก่งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ (มาตรา 200 วรรคสอง) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานยุติธรรมเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน (มาตรา 201) และความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อน (มาตรา 202)

จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ไม่มีกฎหมายกำหนดนิยามของความผิดข้างต้นไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำของความผิดแล้วอาจกล่าวได้ว่า เป็นการใช้นิติหน้าที่หรืออำนาจที่ตนมีโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยจงใจ ขอบเขตของคำว่า “จงใจ” สามารถพิจารณาเทียบเคียงได้กับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง

ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 219 กำหนดให้ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยการจัดทำต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย เมื่อประกาศใช้บังคับจะมีผลบังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนแต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 แบ่งมาตรฐานทางจริยธรรมออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. จริยธรรมทั่วไป

- ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ และยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม

- อุทิศเวลาแก่ทางราชการ ไม่เบียดบังเวลาราชการไปประกอบธุรกิจ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น

- ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเต็มใจ ให้บริการด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค ถูกต้อง โปร่งใส ปราศจากอคติ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

- ดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คุ่มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น

- รักษาความลับของทางราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของราชการ

- ปฏิบัติ กำกับดูแลหรือบังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และระบบคุณธรรม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม

2. จริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก

- ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

- ยึดมั่นหลักนิติธรรม และประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน

- ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม เป็นอิสระ เป็นกลาง และปราศจากอคติ โดยไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพล กระแสสังคม หรือแรงกดดันอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแห่งสถานภาพ

- รักษาไว้ซึ่งความลับในการประชุม การพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งเคารพต่อมติของที่ประชุมฝ่ายข้างมาก และเหตุผลของทุกฝ่ายอย่างเคร่งครัด

- ให้ข้อมูลข่าวสารตามข้อเท็จจริงแก่ประชาชนหรือสื่อมวลชนอันอยู่ในความรับผิดชอบของตน ถูกต้องครบถ้วนและไม่บิดเบือน

- ไม่ให้คำปรึกษาแก่บุคคลภายนอก หรือแสดงความคิดเห็น หรือข้อมูลต่อสื่อสาธารณะ หรือสาธารณชนในเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียความเป็นธรรมแก่การปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กร

- ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง

- ไม่ปล่อยปละละเลยหรือยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือบุคคลที่อยู่ในกำกับดูแล หรือ ความรับผิดชอบของตน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากคู่กรณี หรือจากบุคคลอื่นใด ในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

- ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติดังกล่าว ผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติ หรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสียอันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธา ของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่

- ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ จนเป็นเหตุ ทำให้ผู้ถูกระทำได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ถูกระทำอยู่ใน ภาวะจำต้องยอมรับในการกระทำนั้น ไม่นำความสัมพันธ์ทางเพศที่ตนมีต่อบุคคลใดมาเป็นเหตุ หรือมีอิทธิพลครอบงำให้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด

3. จริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์

- ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

- ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่ง อาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคง ของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

- ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน

- ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเอง หรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์ โดยมิชอบ

- ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในประการ ที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่

- ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการ รับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้ การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอันเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนได้นั้น

คือ การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ อย่างไรก็ตามหากฝ่าฝืนมาตรฐานทาง จริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลักหรือจริยธรรมทั่วไปจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนร้ายแรงหรือไม่ให้พิจารณา ถึงพฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 องค์ประกอบของข้อกล่าวหาที่มีความแตกต่าง คือ มีการตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากการเป็นองค์ประกอบความผิด เนื่องจากต้องการทำให้การถอดถอนซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมืองและไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดจนปราศจากซึ่งข้อสงสัยกลายเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ต้องพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัยจึงจะสามารถลงโทษบุคคลได้ ซึ่งมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงขึ้นนี้จะนำมาซึ่งปัญหาอันจะกล่าวต่อไป

4.4 ผู้มีอำนาจกล่าวหา

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป.ป.ช. เกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ มีความปรากฏต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ไม่ว่าจะผู้กล่าวหาหรือไม่จะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และกรณีที่มีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. โดยผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้³⁵ รัฐธรรมนูญ 2560 จึงมิได้กำหนดไว้ว่าตำแหน่งใดหรือผู้ใดที่จะมีอำนาจในการกล่าวหาทำให้ไม่มีขอบเขตว่าใครบ้างหรือตำแหน่งใดบ้างจะมีอำนาจในการกล่าวหา อีกทั้งยังไม่กำหนดจำนวนของผู้กล่าวหาไว้อีกด้วย ทำให้บุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวก็สามารถกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ถึงการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการถูกฟ้องร้องอันมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้

มีข้อสังเกตว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหากมีมูลก็เป็นอำนาจของวุฒิสภาในการลงมติถอดถอน ซึ่งหากพิจารณาหลักการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจกล่าวหาในต่างประเทศพบว่า จะกำหนดไว้ในลักษณะเชิงองค์กร กล่าวคือ กรณีอังกฤษกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรริเริ่มกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาสამัญ และสภาสามัญจะดำเนินการฟ้องร้องต่อสภาขุนนางต่อไป กรณีสหรัฐอเมริกากำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแจ้งต่อสภาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหากพบว่ามีมูลความผิด สภาผู้แทนราษฎรก็จะลงมติฟ้องร้องไปยังวุฒิสภา กรณีสาธารณรัฐเกาหลีสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเสนอญัตติให้มีการถอดถอนและต้องมีการลงมติเสียงข้างมากของสภาแห่งชาติ และกรณีฝรั่งเศสสมาชิกผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามต้องลงมติเช่นเดียวกันเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไป แนวคิดในการกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจกล่าวหาของไทยจึงแตกต่างจากต่างประเทศเนื่องจากของไทยกำหนดไว้ในแง่บุคคล แต่ของต่างประเทศต้องทำในลักษณะเชิงองค์กร

³⁵ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 60

4.5 ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน

การดำเนินคดีเพื่อให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2560 มอบอำนาจในการพิจารณาและตัดสินแก่องค์กรตุลาการโดยแบ่งได้ดังนี้

1. กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจในการพิจารณา

2. กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณา³⁶

4.6 กระบวนการพิจารณา

กระบวนการพิจารณาและดำเนินคดีเพื่อให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2560 มีความซับซ้อนอย่างมาก โดยกระบวนการพิจารณาจะแตกต่างกันไปตามเหตุที่ถูกกล่าวหาทั้งในแง่ของกระบวนการพิจารณาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน โดยต้องแยกพิจารณาดังนี้

4.6.1 การพิจารณาและไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป.ป.ช.

การยื่นคำกล่าวหา

กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่ามีบุคคลกระทำความผิดตามเหตุข้างต้น คณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจไต่สวนและมีความเห็นเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีคณะกรรมการป.ป.ช.เห็นเองว่ามีการกระทำความผิดสามารถเริ่มดำเนินการไต่สวนได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ในการยื่นกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. ต้องยื่นขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาอยู่หรือพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่เกิน 5 ปี อย่างไรก็ตามไม่เป็นการห้ามคณะกรรมการป.ป.ช.ที่จะยกขึ้นไต่สวนแต่ต้องกระทำภายใน 10 ปี นับแต่พ้นจากตำแหน่ง³⁷

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235

³⁷ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 59

ในคำกล่าวหาต้องระบุรายละเอียด คือ ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน โดยผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้ การกล่าวหาสามารถทำได้ทั้งโดยวาจาและเป็นหนังสือ³⁸ และหากปรากฏว่าได้มีผู้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในความผิดนั้นแล้ว ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและส่งแก่คณะกรรมการป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันร้องทุกข์

ข้อกล่าวหาที่ห้ามรับหรือยกพิจารณา

เมื่อมีการยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. แล้ว ในการไต่สวนของคณะกรรมการป.ป.ช. นั้นห้ามรับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

1. เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นที่คณะกรรมการป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดีซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป

2. เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้องหรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณาก็ได้

3. ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายผิดปกติ³⁹

นอกจากนี้ยังมีเหตุที่ห้ามคณะกรรมการป.ป.ช. รับไว้พิจารณาเว้นแต่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นกรกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง คือ

1. เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา

2. เรื่องที่คณะกรรมการป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

3. ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกินห้าปี ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา แม้จะพ้นกำหนดเวลาห้าปีแล้วก็ตามให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้⁴⁰

³⁸ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 60

³⁹ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 54

⁴⁰ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 55

เหตุแห่งความไม่เป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

นอกจากต้องพิจารณาลักษณะของข้อกล่าวหาแล้วต้องพิจารณาเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย โดยห้ามกรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เข้าร่วมการไต่สวน

1. รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะกรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มาก่อน

2. มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา

3. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

4. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

5. มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ห้ามบุคคลดังกล่าวยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการใดๆเกี่ยวกับเรื่องนั้นจนกว่าคณะกรรมการป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการป.ป.ช. มอบหมายจะวินิจฉัยซึ่งต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง⁴¹

การไต่สวนของคณะกรรมการป.ป.ช.และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช.รับหรือยกเรื่องใดพิจารณาแล้ว ในขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนคณะกรรมการป.ป.ช.ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรับรองแก่บุคคลไว้ด้วย และห้ามให้คำมั่น ชูเชิญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการใดๆเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำในเรื่องที่ไต่สวน⁴²

ในการไต่สวนต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด⁴³ หากผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียนและแสดงพยานหลักฐานว่าตนไม่ได้รับการชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานโดยได้ยื่นคำร้องก่อนการยื่นฟ้องต่อศาล ให้คณะกรรมการป.ป.ช.

⁴¹ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 56

⁴² พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 67

⁴³ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 70

ดำเนินการให้คู่กรณีได้สิทธิดังกล่าว⁴⁴ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ และต้องได้รับมอบบันทึกสรุปสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคณะกรรมการป.ป.ช.⁴⁵

ถ้ามีเหตุอันน่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สินที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ คณะกรรมการป.ป.ช. มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน⁴⁶ และหากปรากฏว่าพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนที่อาจจะต้องมีการอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากต่อการนำมาสืบ คณะกรรมการป.ป.ช.อาจยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งสืบพยานนั้นไว้ทันที⁴⁷

ในการไต่สวนคณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือบัญชีหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของการไต่สวน อาจมีการขอหมายศาลเพื่อเข้าไปในเคหสถานรวมทั้งคั่นยานพาหนะของบุคคล รวมทั้งยึด อายัดเอกสาร ทรัพย์สินพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวน และมีอำนาจมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนชี้แจงข้อเท็จจริง และให้ความช่วยเหลือ ความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่⁴⁸ และหากมีความจำเป็นต้องได้ข้อมูลธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องก็มีอำนาจขอข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ตามความจำเป็น⁴⁹

เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวนเรียบร้อยแล้วให้จัดทำสำนวนการไต่สวนเพื่อเสนอต่อประธานกรรมการคณะกรรมการป.ป.ช. โดยต้องมีสาระสำคัญ คือ

- ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา
- เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการไต่สวน
- เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

⁴⁴ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 71

⁴⁵ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 73

⁴⁶ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 69

⁴⁷ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 74

⁴⁸ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 74

⁴⁹ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 38

เมื่อประธานได้รับสำนวนการไต่สวนแล้วให้ดำเนินการจัดประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช.ภายใน 30 วัน เพื่อพิจารณาและมีมติ⁵⁰ หากคณะกรรมการป.ป.ช.มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาที่ตกไปและให้สำนักงานแจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 15 วันนับแต่มีมติและเปิดเผย เหตุผลให้ประชาชนทราบ แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป โดยต้องแยกพิจารณาแต่ละฐานความผิดดังนี้

1. กรณีทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หากคณะกรรมการป.ป.ช.ลงมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการป.ป.ช.ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่มีมติ เพื่ออัยการสูงสุดฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่อัยการสูงสุดรับสำนวน

กรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังมีความบกพร่องให้แจ้ง คณะกรรมการป.ป.ช.ภายใน 90 วันนับแต่ได้รับเรื่อง ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละไม่เกิน 5 คน จำนวนเท่ากันภายใน 15 วันนับแต่ได้รับแจ้งจากอัยการ สูงสุดและแก้ไขสำนวนให้สมบูรณ์ภายใน 90 วันนับแต่มีการแต่งตั้งเพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี ต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมที่ตั้งขึ้นไม่อาจหาข้อยุติได้คณะกรรมการป.ป.ช.สามารถดำเนินการ ยื่นฟ้องคดีเองได้ภายใน 90 วันนับแต่หาข้อยุติไม่ได้ โดยห้ามอัยการรับแก้ต่างคดีให้แก่จำเลย⁵¹ เมื่อมีการยื่นฟ้องโดยอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการป.ป.ช.แล้วต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา มาศาลใน วันที่ฟ้องคดีด้วย ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาโดยไม่แจ้งเหตุผลศาลมีอำนาจออกหมายจับได้⁵²

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาเว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁵³

⁵⁰ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 75

⁵¹ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77

⁵² พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 78

⁵³ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 81

2. กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

หากคณะกรรมการป.ป.ช.เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการป.ป.ช.เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยการพิจารณาของศาลฎีกาให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา โดยปัจจุบันได้ประกาศใช้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

เมื่อศาลฎีกาประทับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁵⁴

3. กรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

หากคณะกรรมการป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวนและเห็นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูล ให้คณะกรรมการป.ป.ช.ดำเนินการส่งรายงานการไต่สวน ความเห็น เอกสารที่เกี่ยวข้องต่ออัยการสูงสุดภายใน 30 วันนับแต่มีมติ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีแล้วให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป.ป.ช.

กรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังมีความบกพร่องให้แจ้งคณะกรรมการป.ป.ช.ภายใน 90 วันนับแต่ได้รับเรื่อง ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละไม่เกิน 5 คนจำนวนเท่ากันภายใน 15 วันนับแต่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดโดยแก้ไขสำนวนให้สมบูรณ์ภายใน 90 วันนับแต่มีการแต่งตั้งเพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมที่ตั้งขึ้นไม่อาจหาข้อยุติได้คณะกรรมการป.ป.ช.สามารถดำเนินการยื่นฟ้องคดีเองได้ภายใน 90 วันนับแต่หาข้อยุติไม่ได้ โดยห้ามอัยการรับแก้ต่างคดีให้แก่จำเลย⁵⁵

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁵⁶

⁵⁴ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 วรรคสาม

⁵⁵ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 119

⁵⁶ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 120

4.6.2. การพิจารณาและพิพากษาโดยองค์การตุลาการ

การกระทำอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องกล่าวหาเพื่อให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาไว้แตกต่างกันโดยแยกพิจารณาดังนี้

1. การพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีการกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช.มีความเห็นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลและดำเนินการส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องแก่อัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว (ต่อไปจะเรียกว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา) ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยเร็วเพื่อเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนเก้าคนเป็นองค์คณะผู้พิพากษา โดยให้เลือกเป็นรายคดีไป⁵⁷ หากคู่ความต้องการคัดค้านผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะให้ยื่นคำร้องต่อศาลก่อนเริ่มกระบวนการไต่สวนพยานหลักฐาน⁵⁸

คำพิพากษาของศาล อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- ชื่อคู่ความทุกฝ่าย
- เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ข้อกล่าวหาและคำให้การ
- ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา
- เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- คำวินิจฉัยคดีรวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)⁵⁹

นอกจากนี้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือโดยสังเขป พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุม และให้ที่ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันก่อนแล้วจึงลงมติโดยให้ถือมติตามเสียงข้างมาก องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคณใดคนหนึ่งในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำสั่ง หรือคำพิพากษตามมตินั้นก็ได้ คำสั่งที่เป็นการ

⁵⁷ พรป.ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 11

⁵⁸ พรป.ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 13

⁵⁹ พรป.ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 21

วินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือคำพิพากษาของศาล ให้เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนความเห็นในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคน ให้เปิดเผยตามวิธีการในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา⁶⁰

2. การพิจารณาโดยศาลฎีกากรณีมีการกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช.เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการป.ป.ช.เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาโดยทำเป็นคำร้องการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา⁶¹ โดยปัจจุบันประกาศใช้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

ในการพิจารณาให้อาศัยสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป.ป.ช.เป็นหลักในการพิจารณา อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลก็มีอำนาจหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้⁶²

คำร้องที่ยื่นต่อศาลต้องทำเป็นหนังสือและระบุด้วยว่าฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมข้อใด ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้มีความชัดเจนเพียงพอ โดยต้องยื่นคำร้องพร้อมกับสำเนาและเอกสารประกอบให้เพียงพอต่อจำนวนผู้พิพากษาและคู่ความฝ่ายอื่น หากศาลเห็นว่าคำร้องมีข้อบกพร่อง อาจสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำร้องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน⁶³ เมื่อดำเนินการแก้ไขคำร้องให้ถูกต้องแล้วศาลจะมีคำสั่งรับคำร้องพร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องนั้นและเอกสารประกอบแก่ผู้ถูกกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำคัดค้านภายใน 14 วัน ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป⁶⁴ โดยคำคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือและประกอบไปด้วย

⁶⁰ พรป.ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 20

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235 (1) ประกอบมาตรา 226 วรรคเจ็ด

⁶² ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ข้อ 6

⁶³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ข้อ 11

⁶⁴ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ข้อ 12

- ชื่อและที่อยู่ของผู้คัดค้าน
 - ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องยื่นคำคัดค้าน ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน

- ลายมือชื่อผู้คัดค้าน ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำคัดค้านแทนผู้อื่น ต้องแนบใบมอบฉันทะให้กระทำการดังกล่าวมาด้วย

กระบวนการพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผยโดยคู่ความมีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าแสดงและขอตรวจพยานหลักฐานและคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ คู่ความต้องยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลก่อนวันตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่า 7 วัน หากจะยื่นเพิ่มเติมหรือไม่ได้ยื่นในเวลาที่กำหนดต้องให้ศาลอนุญาต

ในการไต่สวนให้ศาลดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะเสร็จ โดยไต่สวนพยานหลักฐานของผู้กล่าวหา⁶⁵ หากคู่ความฝ่ายใดไม่มาศาลก็สามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ เมื่อการไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้นให้คู่ความมีสิทธิแถลงปิดคดีของตน และให้ศาลมีคำพิพากษาและอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยภายใน 30 วันนับแต่เสร็จสิ้นการพิจารณา⁶⁶ โดยคำพิพากษาของศาลต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย

- ชื่อคู่ความ
- เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ข้อกล่าวหาและคำคัดค้าน
- ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา
- เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย
- บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- คำชี้ขาดและผลของคำชี้ขาด
- ลายมือชื่อองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำคำพิพากษา

ให้ศาลอ่านคำพิพากษาให้ คู่ความฟังและให้คำพิพากษานั้นมีผลทันที หากคู่ความทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มาศาลให้ศาลบันทึกไว้และให้ถือว่าคำพิพากษานั้นได้อ่านโดยชอบแล้ว⁶⁷

⁶⁵ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ข้อ 21

⁶⁶ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ข้อ 29

⁶⁷ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ข้อ 31

4.7 ผลของคำตัดสิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 กำหนดผลของการพิจารณาไว้ดังนี้

1. กรณีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ให้ผู้ต้องคำพิพากษาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลประทับฟ้อง และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของผู้นั้นตลอดไป และผู้นั้นไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ด้วย นอกจากนี้ศาลจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นผู้นั้นมีระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้

หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.อาจยื่นคำร้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นก็ได้⁶⁸

กรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร้ายผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน⁶⁹

2. กรณีกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลประทับฟ้อง และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของผู้นั้นตลอดไป และผู้นั้นไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ศาลจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นผู้นั้นมีระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้

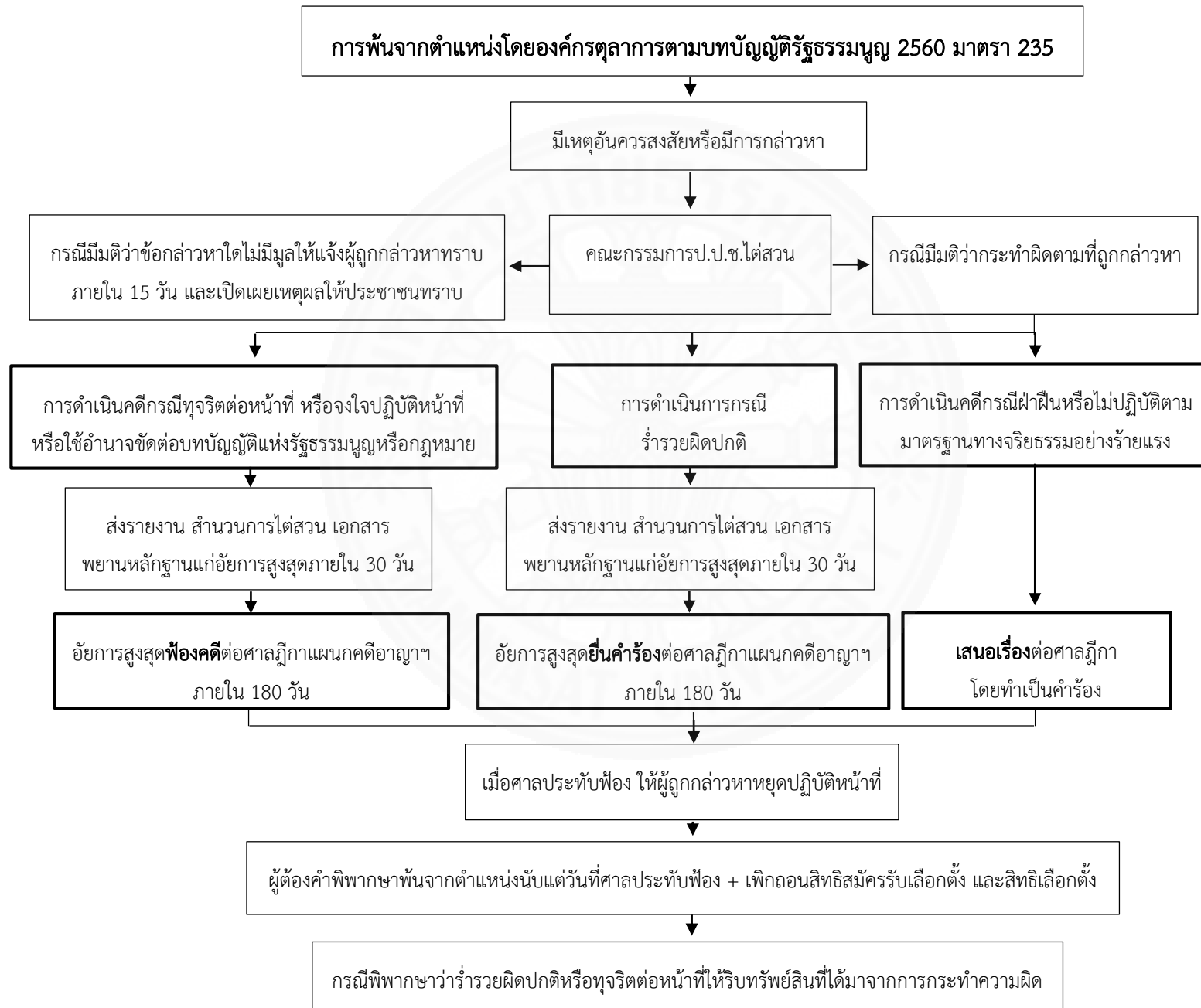
⁶⁸ พรบ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 82

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า

กรณีตามข้อ 1 และข้อ 2 หากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯหรือศาลฎีกาแล้วแต่กรณีพิพากษายกฟ้อง ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเพียงต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่แต่ยังไม่พ้นจากตำแหน่งให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ดังเดิมตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ควรได้เสมือนปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่มีคำพิพากษา แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วให้จ่ายจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง⁷⁰

กล่าวโดยสรุป การฟ้องร้องกล่าวหาบุคคลเพื่อดำเนินคดีอันมีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2560 มีมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 เนื่องจากแปรเปลี่ยนจากกระบวนการทางการเมืองที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัยกลายเป็นกระบวนการทางกฎหมายโดยมีการตัดผู้ดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจตุลาการออกจากการสามารถถูกกล่าวหา และตัดอำนาจในการถอดถอนซึ่งเดิมเป็นของวุฒิสภาซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเมืองและมอบอำนาจนี้แก่ฝ่ายตุลาการ นอกจากนี้ผลของการถูกดำเนินคดีจะทำให้ถูกตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตและอาจถูกตัดสิทธิเลือกตั้งด้วยโดยจะเป็นดุลยพินิจของศาล

⁷⁰ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2561 มาตรา 86 ประกอบมาตรา 87 วรรคสาม



บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ

จากการศึกษาหลักการพื้นฐานและแนวคิดในการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศและในประเทศไทยพบว่า มีหลักคิดบางเรื่องที่ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนและมีปัญหาในเชิงหลักการในการออกแบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทย รวมทั้งปัญหาในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีความจำเป็นต้องถูกวิเคราะห์และแก้ไขดังนี้

5.1 ปัญหาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) บางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 มีลักษณะเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่กระทำความผิดตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่สามารถถูกฟ้องร้องกล่าวหาต่อองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและตัดสิน หากปรากฏว่ากระทำความผิดจริงตามที่ถูกลกล่าวหาบุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่และอาจมีโทษอื่นๆด้วย

การวิเคราะห์ความมีลักษณะเป็นเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งของบทบัญญัติมาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 ต้องทำความเข้าใจถึงเหตุที่ทำให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเสียก่อน เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ 2560 เหตุที่ทำให้การดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องสิ้นสุดลงสามารถแบ่งเป็น 6 กรณีดังนี้

1. หมดวาระ มีการยุบสภา ตาย ลาออก

การพ้นจากตำแหน่งเพราะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง ตาย หรือลาออกจากตำแหน่งเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทุกตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่วนกรณีการพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการยุบสภาเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

2. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งนั้นๆ กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 97 และการมีลักษณะต้องห้ามในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 98

กรณีของสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108

กรณีรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 อันทำให้ความเป็นรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว

กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 201 และการมีลักษณะต้องห้ามในการเข้าสู่ตำแหน่ง ตามมาตรา 202

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ทุกตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งหากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในลักษณะทั่วไปตามมาตรา 201 และมาตรา 202 ส่วนกรณีการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเป็นการเฉพาะของแต่ละตำแหน่งนั้น ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นไปตามมาตรา 222 ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นไปตามมาตรา 228 ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเป็นไปตามมาตรา 232 ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นไปตามมาตรา 238 และตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเป็นไปตามมาตรา 246

3. พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

การพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 97(3) กำหนดคุณสมบัติของการลงสมัครรับเลือกตั้งไว้ว่าต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดลาออกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพราะที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคมีมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมและไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นภายใน 30 วัน หรือขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 101(8) (9) และ (10)

4. กระทำสิ่งต้องห้ามหรือไม่กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องพ้นจากตำแหน่งถ้ากระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 184 และมาตรา 185 นอกจากนี้หากสมาชิกวุฒิสภาฝ่าฝืนหรือยอมตนอยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองตามมาตรา 113 ก็เป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้ กรณีตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องพ้นจากตำแหน่งถ้าไม่ดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรา 276

5. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดถูกฟ้องร้องดำเนินคดีและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งใดต้องถูกจำคุกทำให้บุคคลนั้นไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนอีกต่อไปจึงต้องพ้นจากตำแหน่ง

6. การถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระทำความผิดบางประการอันเป็นเหตุให้บุคคลนั้นถูกกล่าวหาต่อองค์การที่มีอำนาจในการพิจารณาและดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลนั้นอันนำไปสู่การต้องพ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งของบุคคลด้วยเหตุทั้ง 6 ประการข้างต้นนั้นหากเป็นกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจะเรียกว่าเป็นกรณีที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงโดยเหตุของความสิ้นสุดลงนั้นมี 6 ประการ การถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยการใช้มาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งก็เป็นหนึ่งในเหตุของการทำให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นเหตุที่มีความแตกต่างกับเหตุประการอื่น การที่บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือเพราะกระทำการอันรัฐธรรมนูญต้องห้ามนั้นรัฐธรรมนูญมาตรา 82 ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ามีเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของผู้นั้นต้องสิ้นสุดลงหรือไม่อันมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งซึ่งมิใช่การต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะการกระทำทุจริตหรือการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย การที่บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวจึงมิใช่เพราะการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เหตุของการที่บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกดำเนินคดีและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกก็มีใช้ลักษณะของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเนื่องจากการถูกดำเนินคดีอาญาอันมีผลให้ต้องถูกจำคุกนั้นฐานความผิดหรือข้อกล่าวหาเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไปซึ่งแตกต่างจากกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ขอบเขตของความผิดที่สามารถถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนได้นั้นมีขอบเขตที่จำกัดและมีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมือง มิใช่การกระทำความผิดอาญาทุกฐานความผิดจะถูกนำมาเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนได้ ดังนั้นการที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกจึงมิใช่การที่บุคคลนั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่เป็นเพราะโดยสภาพบุคคลนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อีกต่อไป

การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นกระบวนการทางการเมือง แต่เดิมนั้นเป็นเครื่องมือที่ใช้ในประเทศอังกฤษเพื่อถอดถอนขุนนางของกษัตริย์ออกจากตำแหน่ง และสหรัฐอเมริกาก็นำกลไกนี้ไปใช้บังคับด้วยเนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารค่อนข้างแบ่งแยก อำนาจกันอย่างเด็ดขาดจึงต้องมีเครื่องมือควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดี การถอดถอนออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นต้นแบบแก่ประเทศอื่นๆนำไปบังคับใช้ด้วยเช่นเดียวกับ ประเทศไทย เมื่อประเทศไทยนำหลักการนี้มาปรับใช้ในรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อแก้ไขปัญหา การควบคุมและตรวจสอบกันเองของนักรการเมืองที่ไม่บรรลุผลจึงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริง¹ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ยึดหลักการเช่นเดียวกัน โดยลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทย จะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ

ประการแรก เหตุแห่งการถอดถอน

รัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ คือ มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ คือ มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

รัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนไว้ คือ มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ลักษณะของเหตุแห่งการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนั้นมีลักษณะ เช่นเดียวกันคือเป็นการที่บุคคลกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่ด้วยข้อเท็จจริงทางการเมืองของไทยผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 2550 จึงเพิ่มเหตุแห่งการถอดถอนอีกหนึ่งเหตุคือเรื่องการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

¹ วีรวิชญ์ เอี่ยมแสง, “รัฐสภาไทยกับการถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”, ”วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, น.77 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559)

โดยมีความมุ่งหมายควบคุมความประพฤติโดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆต้องใช้อำนาจและประพฤติตน โดยคำนึงถึงจริยธรรมด้วยแม้ว่าโดยลักษณะของข้อกล่าวหาจะไม่ใช่การกระทำผิดกฎหมาย

ประการที่สอง กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งคือวุฒิสภาในฐานะองค์กรที่มีอำนาจตัดสิน และคณะกรรมการป.ป.ช.ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง กระบวนการเริ่มต้นที่การกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดกระทำการตามเหตุข้างต้น คณะกรรมการป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ หากลงมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล จะส่งเรื่องต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอน พร้อมทั้งส่งรายงานและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาต่อไป โดยในการพิจารณาของวุฒิสภาและ คณะกรรมการป.ป.ช. นั้นไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานอย่างชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริง เพียงแค่จากพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าอาจมีการกระทำความผิดก็สามารถดำเนินการถอดถอนบุคคลนั้น ออกจากตำแหน่งได้เนื่องจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบ ทางการเมืองมิใช่กระบวนการทางกฎหมาย การพิสูจน์ความผิดจึงไม่ต้องกระทำจนปราศจาก ซึ่งข้อสงสัย

ประการที่สาม ผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

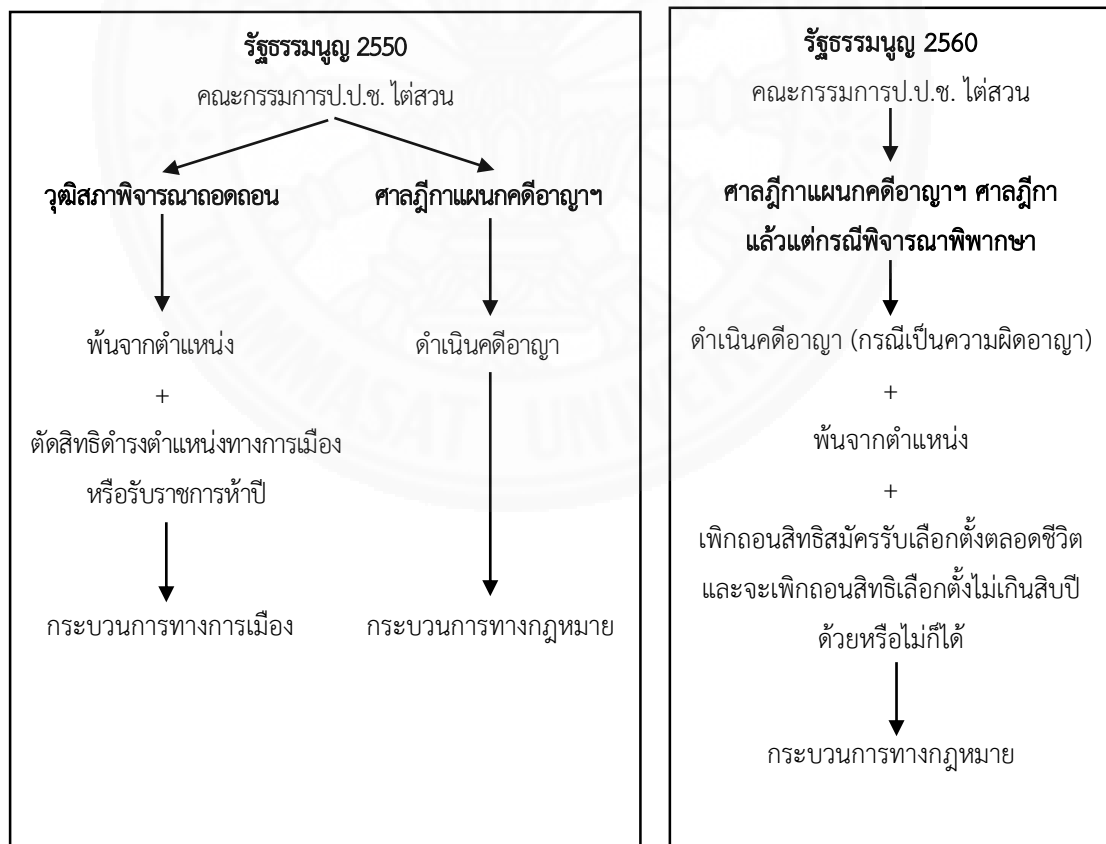
เมื่อวุฒิสภาลงมติถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภาลงมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่ง ใดๆในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นระยะเวลาห้าปีด้วย

ดังนั้นลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยคือการถูกกล่าวหา ว่าทุจริตต่อหน้าที่ ใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และมาตรฐานทางจริยธรรมโดยเป็น กระบวนการทางการเมืองที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป.ป.ช.ไต่สวนข้อเท็จจริงและให้วุฒิสภา มีอำนาจพิจารณาและตัดสินโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดจนปราศจากซึ่งข้อสงสัย ผลของการถูกถอดถอน จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือรับราชการเป็นระยะเวลาห้าปี และผู้ถูกถอดถอนยังต้องถูกดำเนินคดีอาญาโดยศาลฎีกา แผนกคดีอาญาอีกด้วย กระบวนการถอดถอนของไทยตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จึงมีหลักการคล้ายกับกระบวนการถอดถอนของอเมริกา เนื่องจากผลของการถูกถอดถอนนั้น จะมีเพียงให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งโดยองค์กรที่พิจารณาถอดถอนไม่มีอำนาจกำหนด โทษทางอาญาแก่ผู้ถูกถอดถอนอย่างเช่นกรณีของอังกฤษ แต่ผู้ถูกถอดถอนก็ยังสามารถถูกดำเนินคดี ทั้งทางแพ่งและอาญาตามกระบวนการปกติได้เพียงแต่กรณีประเทศไทยได้ตั้งแผนกคดีอาญาขึ้น ในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีซึ่งใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะซึ่งมีปัญหาถกเถียง ทางวิชาการถึงการตั้งศาลขึ้นพิจารณาคดีนักการเมืองเป็นพิเศษว่าถูกต้องหรือไม่

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ 2560 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งกลายเป็นเรื่องทางกฎหมายและปราศจากองค์ประกอบของความเป็นเรื่องทางการเมือง โดยการตัดอำนาจของวุฒิสภาและตัดคำว่า“สื่อ”ออกจากองค์ประกอบความผิดและมอบอำนาจนี้แก่องค์กรตุลาการพร้อมทั้งยืนยันอย่างชัดเจนว่าไม่ใช่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 อย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่ายังคงมีลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่งอยู่อันจะวิเคราะห์ใน 4 ประเด็นต่อไปนี้

1. การเปลี่ยนแปลงองค์กระแต่สาระสำคัญของการถอดถอนยังคงเดิม

แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะยืนยันว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.และองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 จะไม่ใช่เรื่องของการถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างเช่นรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่าหลักการและเหตุแห่งการถอดถอนนั้นคัดลอกรูปแบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญเดิมมาใช้แทบจะทั้งหมด ทั้งในเรื่องของตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอน เหตุแห่งการถอดถอน และผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง



หากพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบข้างต้นจะเห็นว่ากระบวนการนั้นแทบจะเหมือนกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญเดิมทั้งหมด ความแตกต่างอย่างชัดเจนเพียงสองประการคือ ประการแรก การตัดอำนาจซึ่งแต่เดิมเป็นของวุฒิสภาและกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ และศาลฎีกาแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาแทนพร้อมทั้งสามารถดำเนินคดีอาญาได้ด้วยกรณีเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นการพยานกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ 2550 ที่แยกออกเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยวุฒิสภาและกระบวนการทางกฎหมายโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ให้กลายเป็นกระบวนการเดียวกันโดยตัดกระบวนการทางการเมืองออกไปแล้วให้องค์กรตุลาการมีอำนาจแทน นอกจากนี้หากยืนยันว่ามีใช้เรื่องของการถอดถอนก็ไม่มีควมจำเป็นต้องกำหนดว่าเมื่อศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ต้องคำพิพากษาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิเนื่องจากเมื่อเป็นกระบวนการทางกฎหมายแล้วหากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจะมีผลให้บุคคลนั้นต้องถูกจำคุกอันทำให้ต้องขาดคุณสมบัติของการดำรงตำแหน่งและต้องพ้นจากตำแหน่งอยู่แล้วและทำให้ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้เนื่องจากติดปัญหาเรื่องคุณสมบัติแต่ในกรณีรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 235 กำหนดชัดเจนว่าให้ผู้ต้องคำพิพากษาต้องพ้นจากตำแหน่งและเพิกถอนสิทธิซึ่งมีลักษณะเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ การตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากองค์ประกอบความผิดทำให้การพิจารณาพิสูจน์ความผิดต้องมีมาตรฐานการพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัยเพื่อยืนยันว่าเป็นกระบวนการทางกฎหมายมิใช่การถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมือง

การเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินและเพิ่มมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดในระดับเดียวกับการพิสูจน์ความผิดทางกฎหมายเป็นเหตุผลสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้ยืนยันว่ารัฐธรรมนูญ 2560 ไม่มีเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วแต่มีลักษณะเป็นการให้ศาลพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องร้องกล่าวหากระทำความผิดอันส่งผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งแต่ถึงแม้ว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินจะเปลี่ยนแปลงไปแต่หลักการสำคัญต่างๆทั้งตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอน สาเหตุของการถูกถอดถอน และผลของการถูกถอดถอนยังคงมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2560 ไม่มีเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศและการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จะมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งที่สำคัญ คือ กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองจะพิจารณาและลงมติกันโดยผลของกระบวนการถอดถอนซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืององค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะไม่มีอำนาจลงโทษทางอาญา แต่การลงโทษทางอาญา

บุคคลที่ถูกถอดถอนซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่จะดำเนินกระบวนการทางศาลโดยการฟ้องร้องตามกระบวนการปกติ แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้กระบวนการถอดถอนทางการเมืองและกระบวนการลงโทษทางอาญาถูกรวมกันไว้ที่องค์การตุลาการทำให้องค์การตุลาการสามารถถอดถอนบุคคลให้ออกจากตำแหน่งและกำหนดโทษทางอาญาได้อีกด้วยซึ่งมีความแตกต่างกับหลักการที่ปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 3

2. ลักษณะของข้อกล่าวหา

การจะพิจารณาว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 234 (1) และ มาตรา 235 มีลักษณะเป็นเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่นั้นมีความจำเป็นต้องพิจารณาแยกแต่ละข้อกล่าวหา หากพิจารณาแผนภาพที่ใช้อธิบายกระบวนการฟ้องคดีเพื่อให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งในหน้า 87 จะสามารถแบ่งแยกกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2560 ได้เป็น 3 กระบวนการแตกต่างกันตามลักษณะของข้อกล่าวหา ดังนี้

2.1 การดำเนินคดีกรณีทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกระทำทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 3 ส่วนที่ 1 ใช้คำว่า “การดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่สื่อความหมายอย่างชัดเจนว่าเป็นการดำเนินคดีกับบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 77 วรรคสอง กรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแก่อัยการสูงสุดแล้ว อัยการสูงสุดจะดำเนินการ “ฟ้องคดี” ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาภายใน 180 วัน ทำให้เห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการกรณีทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีความซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมาย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากลักษณะของข้อกล่าวหาแล้วจะพบว่ามีความเป็นภาวะวิสัยเนื่องจากข้อกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น พรป.ป.ช. มาตรา 4 นิยามความหมายไว้ค่อนข้างชัดเจน และได้ขยายความไปถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147-166 หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200-205 อันเป็นฐานความผิดที่มืองค์ประกอบในการกระทำความผิดที่ชัดเจนและจำกัดขอบเขตในการตีความถ้อยคำ เช่นเดียวกับกรณีของการจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทำให้ข้อกล่าวหาข้างต้นเป็นข้อกล่าวหาที่มีลักษณะเป็น

กฎหมายที่ทางกฎหมายที่มีความเป็นภาวะวิสัยและมีลักษณะของความเป็นกฎหมายทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ มีสภาพบังคับให้บุคคลต้องกระทำตาม เป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และเป็นกฎหมายที่สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง จึงสามารถนำมาใช้ยุติข้อพิพาททางกฎหมายได้ ดังนั้นข้อกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจึงเป็นเรื่องทางกฎหมายมิใช่เรื่อง การถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง

หากเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในเรื่องของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จะพบว่าองค์ประกอบของความผิดจะมีคำว่า “สื่อ” เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ เนื่องจากแม้ข้อกล่าวหาจะมีลักษณะเป็นเรื่องทางกฎหมายแต่เพราะ มีคำว่าสื่อเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วยจึงทำให้การพิสูจน์ความผิดไม่จำเป็นต้องกระทำจนปราศจาก ซึ่งข้อสงสัยอันทำให้มีลักษณะของความเป็นเรื่องทางการเมือง ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญ 2560 ตัดคำว่าสื่อ ออกจากการเป็นองค์ประกอบความผิดและมอบอำนาจในการพิจารณาและตัดสินแก่องค์กรตุลาการ จึงทำให้การพิจารณาข้อกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมีลักษณะเป็นเรื่องทางกฎหมาย มิใช่เรื่องถอดถอน ออกจากตำแหน่งอย่างเช่นกรณีของรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550

2.2 การดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ นั้น พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 5 ส่วนที่ 2 ใช้คำว่า “การดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ” มิได้ใช้ถ้อยคำว่า การดำเนินคดีอย่างเช่นกรณีของ การทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย เนื่องจากลักษณะของข้อกล่าวหาอันมิใช่การทำความผิดจึงไม่สามารถใช้ถ้อยคำว่า “การดำเนินคดีกรณีร่ำรวยผิดปกติ” ได้ การมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นข้อกล่าวหาหนึ่ง ที่สามารถดำเนินการฟ้องร้องเพื่อให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งได้

อย่างไรก็ตามแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะยืนยันว่ารัฐธรรมนูญ 2560 ไม่มีเรื่องการ ถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า ข้อกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติอันเป็นเหตุแห่งการถูกฟ้องร้องเพื่อดำเนินการยึดทรัพย์นั้น เป็นเหตุที่ถูกกำหนดไว้ใน การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 303 และรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 270 ซึ่งเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเนื่องจาก เพียงแค่พฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติไม่ว่าจะพิสูจน์ได้หรือไม่ว่าความร่ำรวยนั้น

อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดหรือไม่เนื่องจากความเป็นเรื่องการเมืองของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญ 2560 กำหนดเหตุว่ามีพฤติการณ์ร้ายร้ายผิดปกติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นเหตุทางกฎหมายและมีใช้เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ การพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกตินั้นต้องเป็นความร้ายผิดปกติอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการที่มีชอบด้วยกฎหมายจึงจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของการดำเนินคดีบุคคลซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 234 (1) แล้วไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้พฤติการณ์ร้ายผิดปกติเป็นเหตุในการถอดถอนเนื่องจากท้ายที่สุดแล้วก็ต้องพิสูจน์ไปถึงการกระทำความผิดอันเป็นที่มาของความร้ายผิดปกตินั้น กล่าวคือพิสูจน์จากการกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และหากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดจริงและการกระทำความผิดนั้นเป็นเหตุให้ได้ทรัพย์สินใดมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะนำมาซึ่งการถูกริบทรัพย์สินในท้ายที่สุด การนำพฤติการณ์ร้ายผิดปกตินั้นเป็นเหตุในการกล่าวหาจึงเป็นกรณีที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาปรับใช้ ดังนั้นพฤติการณ์ร้ายผิดปกตินั้นมิใช่เหตุทางกฎหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลแต่เป็นเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 303 และรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 270

2.3 การดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 3 ส่วนที่ 2 ใช้คำว่า “การดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นเรื่องทางกฎหมายในการดำเนินคดีโดยองค์กรตุลาการ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อกล่าวหาแล้ว การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมิใช่การกระทำความผิดกฎหมายทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาของบุคคล แต่มีลักษณะเป็นข้อปฏิบัติในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเท่านั้น แม้มาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นจะมีฐานะเป็นกฎหมายเนื่องจากมีลักษณะของความเป็นกฎหมายทั้งสามประการ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อปฏิบัติที่ถูกกำหนดไว้จะพบว่าเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการสามารถตีความการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างมากทั้งที่โดยหลักแล้วการใช้อำนาจตุลาการของศาลจะต้องกระทำผ่านบทบัญญัติที่มีความเป็นภาวะวิสัย หรือแม้จะมีการกำหนดถ้อยคำ

ของกฎหมายให้ดุลยพินิจแก่ศาลสามารถตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้แต่ก็เป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่ง ซึ่งกรณีของมาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องในทางอ้อมในการตีความขององค์กรที่มีอำนาจ จึงไม่สามารถนำมาเป็นมาตรฐานทางกฎหมายในการดำเนินคดีโดยองค์กรตุลาการได้ ดังนั้น ข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมจึงมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองที่ถูกบังคับใช้โดยองค์กรทางการเมือง ผ่านการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดให้สิ้นข้อสงสัย เพียงฝ่ายการเมือง เห็นว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมก็สามารถลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

นอกจากนี้กรณีการกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการป.ช.ดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้วให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกา จึงมีข้อสังเกตว่าหากเป็นลักษณะของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเหตุใดจึงไม่ใช่คำว่า “ฟ้องคดี” การใช้ถ้อยคำว่า “เสนอเรื่อง” มิใช่ฟ้องคดีทำให้เห็นว่าการดำเนินกระบวนการตาม ข้อกล่าวหาดังกล่าวมิใช่การดำเนินคดีแต่เป็นการให้ศาลฎีกามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้น ข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญ 2560 จึงเป็นการให้ศาลฎีกาเข้ามามีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างชัดเจน

ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่พบว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำความผิดกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องมีโทษทางอาญาด้วย โทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว มีเพียงการต้องพ้นจากตำแหน่งและการถูกเพิกถอนสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง การไม่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวมีนัยยะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการตาม ข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นกระบวนการทางการเมืองหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง มิใช่กระบวนการทางกฎหมายที่จะกระทำโดยองค์กรตุลาการในการดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิด อย่างเช่นกรณีของการกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมิใช่มาตรฐานทางกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจาก เหตุที่ถูกกำหนดไว้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอ้อมอ้อมขององค์กรที่มีอำนาจ มาตรฐานกฎหมาย สำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องจำกัดขอบเขตการตีความขององค์กรตุลาการ

3. ลักษณะของผลแห่งคดี

สิ่งที่จะยืนยันว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 เป็นการดำเนินคดีซึ่งเป็นเรื่องทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งก็คือลักษณะของผลแห่งคดี กล่าวคือ หากเป็นเรื่องทางกฎหมายแล้วผลของคดีต้องเป็นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกพิพากษาจำคุกซึ่งเป็นโทษทางกฎหมาย อันจะมีผลให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่ง แต่จากการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 235 จะพบว่าได้กำหนดผลของการพิจารณาของศาลไว้อย่างชัดเจนว่าให้ผู้ที่ต้องคำพิพากษาต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลประทับฟ้อง และเพิกถอนสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต อีกทั้งยังอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 10 ปีด้วย ซึ่งหากเป็นการดำเนินคดีซึ่งเป็นเรื่องทางกฎหมายก็ไม่มีผลจำเป็นต้องกำหนดโทษดังกล่าวเอาไว้ เนื่องจากเมื่อถูกดำเนินคดีและถูกจำคุกแล้วก็จะมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกเพิกถอนสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้งอยู่แล้ว การที่บทบัญญัติมาตรา 235 กำหนดผลของการพิจารณาของศาลไว้โดยเฉพาะประกอบกับความมีลักษณะเป็นโทษทางการเมืองของผลแห่งคดีจึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าการกระทำความผิดทั้ง 3 ประการที่จะนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งเป็นเรื่องทางกฎหมาย มีเพียงกรณีของการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นเรื่องทางกฎหมายมากที่สุด

4. ความขัดกันของบทบัญญัติในเรื่องผลทางคดี

อำนาจในการพิจารณาคดีตามมาตรา 235 (2) ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ และอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาตามมาตรา 235 (1) รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดผลของการพิจารณาไว้ให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นออกจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลประทับฟ้อง แต่หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 195 วรรคหก กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง หรือคำพิพากษานั้นมีผลให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ตามวรรคสี่หรือไม่ **ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา** ซึ่งมีความขัดแย้งกับผลที่กำหนดไว้ในมาตรา 235 วรรคสาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 อย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่า อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯที่จะมีผลให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งได้นั้นมีเพียงกรณีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตามบทบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น

ปัญหาดังกล่าวนี้สามารถอธิบายได้ว่า ในกรณีที่คำพิพากษามีผลให้ผู้ใดต้องพ้นจากตำแหน่งเป็นกรณีศาลดำเนินกระบวนการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 235 วรรคสาม อันมีผลให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลประทับฟ้องซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอ้างว่าเป็นเรื่องทางกฎหมายมิใช่เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งจากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาจะเข้าใจว่าบทบัญญัติมาตรา 235 วรรคสามนั้นเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามแปรเปลี่ยนให้เป็นเรื่องทางกฎหมาย หากบทบัญญัติมาตรา 235 จะเป็นเรื่องทางกฎหมายจะต้องเป็นกรณีที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯมีคำพิพากษา เนื่องจากการที่คำพิพากษามีผลให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกพิพากษาจำคุกทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งต่อไปโดยผลของคำพิพากษาจะเริ่มตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าเป็นผลมาจากกระบวนการทางกฎหมายจากการถูกดำเนินคดีความ

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีเจตนาที่จะยกเลิกการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาคดีและให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 195 วรรคหก แต่มาตรา 235 วรรคสามกลับกำหนดผลให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลประทับฟ้องอันเนื่องมาจากความสับสนของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการยกเลิกการถอดถอนออกจากรัฐธรรมนูญแต่ก็ยังนำแนวคิดเรื่องการถอดถอนมาใช้กับข้อกล่าวหาบางข้อจึงทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดผลแห่งคดี

ดังนั้นการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.และการพิจารณาและตัดสินขององค์กรตุลาการอันมีผลให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหา และมาตรา 235 รัฐธรรมนูญ 2560 จึงยังมีแนวคิดการถอดถอนออกจากตำแหน่งหลงเหลืออยู่ เนื่องจากการเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินไม่ได้ทำให้สาระสำคัญของการถอดถอนเปลี่ยนแปลงไป และลักษณะของข้อกล่าวหาบางข้อที่ขาดลักษณะของความเป็นกฎหมายที่จะถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการ โดยเฉพาะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เช่น การต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต้องถือประโยชน์ของชาติเหนือประโยชน์ส่วนตัว มีลักษณะเป็นข้อกล่าวหาที่ให้ขอบเขตในการตีความแก่องค์กรตุลาการอย่างมาก ซึ่งไม่เหมาะสมกับโทษเพิกถอนสิทธิที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับปัญหาเรื่องผลทางคดี ทำให้สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ 2560 ยังคงมีแนวคิดของเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งอยู่เนื่องจากแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะพยายามแปรเปลี่ยนให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งที่เป็นเรื่องทางการเมืองกลายเป็นเรื่องทางกฎหมายแต่กลับยังนำแนวคิดเรื่องการถอดถอนมาปะปนอยู่ในมาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235

5.2 ปัญหาการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

หากศึกษาข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ผ่านมาของประเทศไทยจะพบว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองได้ และหากมอบอำนาจนี้แก่องค์กรตุลาการจะทำให้ศาลเข้ามามีบทบาทในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมือง ทำให้ศาลถูกดึงเข้ามาเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองอันจะส่งผลกระทบต่อความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อศาล และอาจนำมาซึ่งปัญหาการไม่ยอมรับผลคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้เกิดสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความรุนแรงได้ หรืออาจเป็นเชื้อไฟเติมเต็มให้สถานการณ์ที่ตึงเครียดมีความรุนแรงมากขึ้น²

5.2.1 การถอดถอนเป็นข้อพิพาททางการเมืองมิใช่ข้อพิพาททางกฎหมาย

โดยธรรมชาติของอำนาจรัฐนั้นจะมีทั้งมิติทางการเมืองและมิติทางกฎหมาย การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมักถูกผสมผสานทั้งเรื่องที่มีลักษณะทางการเมืองและเรื่องทางกฎหมาย หากเข้าใจว่ากรณีใดเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองกรณีใดเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายจะทำให้ทราบว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น กล่าวคือหากเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีองค์กรที่ใช้อำนาจคือองค์กรตุลาการ หากเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองก็ต้องให้องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ใช้ เมื่อเป็นเช่นนี้หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญออกแบบรัฐธรรมนูญให้องค์กรตุลาการใช้อำนาจทางการเมืองจะเกิดปัญหาความสมดุลของอำนาจอันอาจนำไปสู่วิกฤตทางรัฐธรรมนูญได้³

การแบ่งแยกระหว่างปริมนทลทางการเมืองกับปริมนทลทางกฎหมายเป็นเรื่องยาก บางคนก็โต้แย้งว่าเขตแดนดังกล่าวไม่มีจริงเพราะทุกสิ่งล้วนที่ความเป็นการเมืองโดยเฉพาะกฎหมายก็เป็นผลผลิตของการเมืองโดยตรง แต่ตามสามัญสำนึกของคนทั่วไปเขตแดนนั้นมีอยู่แม้บางกรณีจะคาบเกี่ยวกันจนยากที่จะหาข้อสรุป มีหลายกรณีที่มีสถานะชัดเจน เช่น การกำหนดนโยบายต่างประเทศ การวางหลักสูตรการศึกษา การส่งเสริมสิทธิพิเศษทางเลือกล้วนเป็นเรื่องทางการเมือง⁴ ซึ่งจากการศึกษาเรื่องความแตกต่างระหว่างข้อพิพาททางการเมืองกับข้อพิพาททางกฎหมาย

² ปกป้อง ศรีสนิท และคณะ, “กระบวนการยุติธรรมกับสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความรุนแรง : ปัญหาและแนวทางแก้ไข,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 3, น.473 (กันยายน 2556)

³ สัมภาษณ์ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 27 ตุลาคม 2558 ดู “แนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปประเทศไทยอย่างยั่งยืน,” วารสารจลนिति, ปีที่ 12 ฉบับที่ 6, น.33.

⁴ กุริ พวงศ์เจริญ, “หลักประชาธิปไตยเชิงรุก : ตุลาการวิวัฒน์กับการพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 43 ฉบับที่ 3, น.633 (กันยายน 2557)

1. รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดกระทำ เนื่องจากสามารถนำไปสู่การถูกถอดถอน คือ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁷

2. การถอดถอนออกจากตำแหน่งถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง

3. การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะคือหากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงตามข้อกล่าวหาที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตาม การถอดถอนมิได้ถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการเนื่องจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินคือวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง

4. เหตุแห่งการถูกถอดถอนมิใช่กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัยทั้งหมด บางเหตุมีลักษณะเป็นอัตวิสัยซึ่งเป็นลักษณะของความเป็นกฎเกณฑ์ทางการเมืองอย่างมาก คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่เปิดช่องให้มีขอบเขตกว้างในการตีความ

5. กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองจะพิจารณาและลงมติกันไปโดยผลของกระบวนการถอดถอนซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง องค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะไม่มีอำนาจลงโทษทางอาญา แต่การลงโทษทางอาญาบุคคลที่ถูกถอดถอนซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายจะดำเนินกระบวนการทางศาลโดยการฟ้องร้องตามกระบวนการปกติ

ดังนั้นการถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเป็นข้อพิพาททางการเมืองมิใช่ข้อพิพาททางกฎหมายอันจะอยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการที่จะพิจารณา

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือข้อพิพาททางการเมืองตามความหมายอย่างแคบที่ต้องถูกตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองนั้นถูกแปรสภาพให้กลายเป็นข้อพิพาททางกฎหมายที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับข้อพิพาททางการเมืองโดยการกำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาททางการเมืองนั้นทั้งที่โดยสภาพแล้วเป็นเรื่องทางการเมืองที่ต้องถูกตรวจสอบถ่วงดุลกัน ในทางการเมืองมิใช่เรื่องขององค์กรตุลาการ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ไว้ใจนักการเมืองจึงประสงค์ให้องค์กรตุลาการซึ่งได้รับความคาดหวังว่าจะเป็นที่พักของประชาชนเป็นผู้ควบคุมการเมือง แม้ข้อพิพาททางการเมืองนั้นจะถูกแปรสภาพให้ศาลเข้ามามีอำนาจแต่อย่างไร

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

ก็ตามก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าโดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องทางการเมืองมิใช่เรื่องทางกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจของศาล การวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองตามความหมายอย่างแคบโดยองค์กรตุลาการนั้นเป็นไปได้ยากที่คำวินิจฉัยนั้นจะถูกยอมรับจากคู่กรณีและสังคมเนื่องจากเป็นประเด็นข้อพิพาทที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองสูงซึ่งจะทำให้ศาลถูกดึงลงมาเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมือง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ 2560 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งกลายเป็นเรื่องทางกฎหมายและปราศจากองค์ประกอบของความเป็นเรื่องทางการเมือง โดยแก้ไขหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่ง 3 ประการ คือ

1. การตัดอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง และให้อำนาจนี้แก่องค์กรตุลาการ ทำให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องการตรวจสอบทางการเมืองถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการ

2. การตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากการเป็นองค์ประกอบความผิดทำให้ต้องพิสูจน์ความผิดจนปราศจากซึ่งข้อสงสัยซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์ระดับเดียวกับการพิจารณาคดีของศาล ทำให้มาตรฐานการพิสูจน์ความผิดของการถอดถอนซึ่งไม่ต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัยเนื่องจากเป็นเรื่องทางการเมืองกลายเป็นเรื่องทางกฎหมาย

3. โดยปกติผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะไม่สามารถกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ถอดถอนได้เนื่องจากการถอดถอนเป็นเรื่องทางการเมือง แต่ผู้ถอดถอนสามารถถูกดำเนินคดีอาญาโดยถูกฟ้องร้องต่อศาลตามกระบวนการปกติ แต่รัฐธรรมนูญ 2560 ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการถอดถอนออกจากตำแหน่งและลงโทษทางอาญาได้ กรณีจึงหรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

ดังนั้นด้วยเหตุทั้ง 3 ประการข้างต้นจะเห็นว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 อาจมีลักษณะเป็นกระบวนการทางกฎหมายตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาบทวิเคราะห์ที่ 5.1 จะพบว่าแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะพยายามแปรเปลี่ยนการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองให้กลายเป็นเรื่องทางกฎหมาย แต่เนื่องจากลักษณะของข้อกล่าวหาบางข้อยังมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัยซึ่งเป็นเรื่องการเมือง ประกอบกับลักษณะของผลทางคดีทำให้มีเพียงข้อกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัยซึ่งเป็นเรื่องทางกฎหมาย แต่ข้อกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงยังมีลักษณะเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองอยู่อันจะทำให้เกิดปัญหาแก่องค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยอาศัยฐานความผิดทั้ง 2 ประการข้างต้นในการดำเนินคดีกับบุคคล

5.2.2 ปัญหาความเชื่อมโยงกับประชาชน/ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

เมื่อยืนยันว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 มีลักษณะเป็นเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งก็ต้องเข้าใจหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการถอดถอนออกจากตำแหน่งคือ ใครแต่งตั้งผู้นั้นถอดถอน กล่าวคือ ผู้ที่จะถูกถอดถอนนั้นเข้าสู่ตำแหน่งโดยองค์กรใดแต่งตั้งก็ต้องให้องค์กรนั้นเป็นผู้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลนั้นเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน องค์กรที่จะสามารถถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ก็ต้องเป็นองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเพื่อให้การใช้อำนาจมีความชอบธรรมในระดับเดียวกัน จากการศึกษาเรื่องถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศจะพบว่า มีหลักคิดในการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจถอดถอน คือ ต้องเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในการใช้อำนาจถอดถอน แม้ในบางประเทศจะกำหนดให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนแต่การเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการก็จะมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 แล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งให้แก่องค์กรตุลาการคือ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ แตกต่างกันไปตามเหตุที่ถูกกล่าวหา การที่ศาลเหล่านี้ควรจะมียอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกามีความเชื่อมโยงกับประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยหรือไม่ ส่วนใหญ่แล้วประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการและผู้พิพากษาแต่จะมีส่วนร่วมโดยอ้อมผ่านฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร แต่บางประเทศอย่างประเทศไทยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งองค์กรตุลาการเลยเนื่องจากระบบการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกาไทยเป็นระบบปิด อย่างไรก็ตามส่วนร่วมที่ว่านี้ต้องไม่มีผลเป็นการครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการ การใช้หลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยกับองค์กรตุลาการจึงต้องคำนึงถึงหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการด้วย⁸

กรณีศาลฎีกานั้นผู้พิพากษาศาลฎีกามีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เช่นเดียวกับตุลาการศาลปกครองที่มีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ถูกแต่งตั้งโดยประธานศาลฎีกาเป็นรายคดี ดังนั้นการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกาและศาลฎีกา

⁸ พจนานา สะอาดเอี่ยม, “ความเป็นอิสระของตุลาการกรณีได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.2-3.

แผนกคดีอาญาจึงหลุดลอยจากความเชื่อมโยงกับประชาชนและปราศจากซึ่งความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเนื่องจากผู้แทนของประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งหรือคัดเลือกเลย การคัดเลือกผู้พิพากษาให้ดำรงตำแหน่งโดยผู้พิพากษาด้วยกันเองนี้ ขัดหลักการประการหนึ่งที่ระบบกฎหมายเยอรมันเรียกว่า หลักการห้ามผู้พิพากษาคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาเอง (Kooptationsverbot) เนื่องจากเป็นการตัดความชอบธรรมทางประชาธิปไตย⁹

แต่ในกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา¹⁰ จึงอาจกล่าวได้ว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความเชื่อมโยงและความชอบธรรมทางประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่าอำนาจของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่เท่านั้น วุฒิสภามีได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกเลย จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเชื่อมโยงกับประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย¹¹

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน¹² ขณะที่รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 150 คน โดยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน จำนวนที่เหลือมาจากการสรรหา¹³ โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 จึงกล่าวได้ว่าวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจในการถอดถอน

⁹ สัมภาษณ์ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อาจารย์ภาควิชากฎหมายมหาชน ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 5 กุมภาพันธ์ 2556 ดู “การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย,” วารสารจูนิตี, ปีที่ 10 ฉบับที่ 2, น.12-16 (มีนาคม - เมษายน 2556)

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 204

¹¹ Ossenhühl มีความเห็นว่า การนำความคิดเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยไปผูกติดไว้กับการเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นความเข้าใจที่ผิด เนื่องจากความชอบธรรมของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากรัฐธรรมนูญโดยตรงซึ่งเป็นความชอบธรรมระดับเดียวกับความชอบธรรมขององค์กรที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดู ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, “ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันกับหลักการจำกัดอำนาจตนเองของฝ่ายตุลาการ,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 43 ฉบับที่ 1, น.108 (มีนาคม 2557)

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 121

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 111

นอกจากตำแหน่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงมากในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งมีความสอดคล้องกับองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในต่างประเทศอย่างสหรัฐอเมริกาซึ่งมอบอำนาจในการถอดถอนแก่สภาสูงที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต่างจากผู้พิพากษาและตุลาการที่ปราศจากซึ่งความเชื่อมโยงกับประชาชนในการใช้อำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แม้ว่าในต่างประเทศจะมีกรณีที่มีมอบอำนาจในการถอดถอนแก่องค์กรตุลาการอย่างเช่นกรณีของเกาหลีใต้แต่จะพบว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้นั้นฝ่ายการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดเลือกอย่างมากและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนต้องถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

ดังนั้นเมื่อพิจารณาองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศจะพบว่าแม้เกาหลีใต้จะมอบอำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญ แต่ข้อสังเกตคือตุลาการที่เป็นองค์คณะนั้นได้รับเลือกหรือแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีอันทำให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่จะใช้อำนาจถอดถอนเพื่อถอดถอนบุคคลโดยเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนให้ออกจากตำแหน่งได้ การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกาไทยจึงขาดความชอบธรรมที่จะมีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเหนือกว่าผู้พิพากษาและตุลาการเนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นหลุดลอยจากความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยองค์กรอื่นไม่มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาเลยในขณะที่องค์กรตุลาการกลับเข้าไปมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอื่น

5.2.3 ปัญหาการไม่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรทางการเมืองอื่น

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อทางการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การถอดถอนบุคคลที่เป็นผู้แทนของประชาชนจึงต้องเกิดคำถามตามหลายประการ และองค์กรที่ถอดถอนก็จะถูกวิพากษ์และถูกโจมตีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนต้องสามารถถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรทางการเมืองอื่นและจากประชาชนได้

ตามรัฐธรรมนูญ 2560 นั้นมอบอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแก่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ และศาลฎีกา กรณีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ และศาลฎีกา นั้นได้รับประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาและพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อีกทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษายังมีระบบคณะกรรมการของศาลที่ไม่

เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้พิพากษา ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของศาลฎีกาจึงทำได้เพียงการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือมีเหตุผลประกอบคำพิพากษาที่ไม่สามารถรับฟังได้เท่านั้น แม้องค์กรทางการเมืองจะมีช่องทางตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจศาลอีกทางหนึ่งคือการกำหนดเขตอำนาจของศาลและวิธีพิจารณาของศาล แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองของไทยแล้วจะพบว่าองค์กรทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะไม่ก้าวล่วงเข้ามาแก้ไขหรือตัดถอนเขตอำนาจของศาลหรือวิธีพิจารณาคดีของศาล เหตุการณ์ที่ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจตอบโต้ศาลและแก้ไขกฎหมายเพื่อจำกัดตัดถอนเขตอำนาจของศาลเคยเกิดขึ้นเพียงกรณี คดีอาชญากรรมสงคราม 1/2489 เท่านั้นโดยเป็นกรณีที่ศาลฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลอาชญากรรมสงครามก้าวล่วงเข้ามาวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายคือพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม 2488 ว่ามีปัญหาขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากการตรากฎหมายให้มีโทษทางอาญาย้อนหลังเป็นโทษกับบุคคลทั้งที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจึงมีการสร้างองค์กรพิเศษขึ้น คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการตัดอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องทางการเมืองที่แต่เดิมนั้นอยู่ในอำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาถอดถอน แต่รัฐธรรมนูญ 2560 ตัดอำนาจของวุฒิสภาและมอบอำนาจในการถอดถอนแก่องค์กรตุลาการ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้วิธีการให้ศาลเข้ามามีอำนาจตรวจสอบและการเพิ่มมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัยเพื่อทำให้เรื่องการเมืองนั้นกลายเป็นเรื่องทางกฎหมายที่อยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการ แต่เมื่อพิจารณาข้อกล่าวหาบางข้อ คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทำให้เห็นว่ามีลักษณะเป็นเรื่องการถอดถอนอยู่ ซึ่งโดยหลักแล้วการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการเข้าสู่ตำแหน่งและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในการใช้อำนาจถอดถอน เนื่องจากการถอดถอนมักถูกใช้เพื่อถอดถอนฝ่ายรัฐบาลหรือผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งอันจะทำให้ศาลกลายเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองและกลายเป็นเป้าโจมตีของสังคม การให้อำนาจถอดถอนแก่องค์กรตุลาการจึงเกินขอบเขตภารกิจของฝ่ายตุลาการและทำให้องค์กรตุลาการกลายเป็นผู้เล่นฝ่ายหนึ่งทางการเมืองอันจะนำมาซึ่งความเคลือบแคลงสงสัยของสังคมในการใช้อำนาจและทำให้ศาลเข้ามามีเขตอำนาจในเรื่องทางการเมืองโดยปราศจากความรับผิดชอบทางการเมือง ดังนั้น จึงไม่ควรให้อำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองและมีผลกระทบทางการเมืองแก่องค์กรตุลาการของไทย

5.3 ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

5.3.1 ปัญหาการตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากองค์ประกอบของข้อกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และ 2550 กำหนดข้อกล่าวหาเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ลักษณะเดียวกันคือ สื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ สื่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สื่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือสื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หากพิจารณาจากข้อกล่าวหาข้างต้นจะพบว่ามีความว่า “สื่อ” เป็นหนึ่งในองค์ประกอบความผิด ซึ่งนัยยะสำคัญของคำว่า “สื่อ” นี้มีวัตถุประสงค์มาจากการที่การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง โดยหากปรากฏพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดที่สามารถกล่าวหาบุคคลเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ก็สามารถกล่าวหาต่อองค์กรที่มีอำนาจได้ และการพิจารณาจะนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งในขั้นตอนสุดท้ายโดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนจนปราศจากซึ่งข้อสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เพียงแค่สื่อว่าอาจมีการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นจริงก็สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้การใช้อำนาจในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักอยู่ในลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ซึ่งเกี่ยวกับการทุจริตในการดำเนินนโยบายสาธารณะ การลงทุนในโครงการที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากโดยมีเจตนาแอบแฝงเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องของตนซึ่งเป็นการทุจริตที่มีความซับซ้อนอย่างมากยากที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดบุคคลที่ถูกกล่าวหา¹⁴ การใช้คำว่าสื่อเป็นองค์ประกอบความผิดจึงทำให้สามารถดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไปได้

อย่างไรก็ตามการใช้คำว่า “สื่อ” เป็นองค์ประกอบของความผิดก็ยังมีปัญหาทางกฎหมายอยู่เพราะว่า นอกจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งยังต้องถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับราชการเป็นเวลา 5 ปีอีกด้วย ปัญหาคือการใช้คำว่า “สื่อ” เป็นองค์ประกอบของการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นโทษทางการเมืองนั้นมีความเหมาะสมแล้วเนื่องจากการพิจารณาถอดถอนไม่จำเป็นต้องพิสูจน์

¹⁴ เพลินตา ต้นรังสรรค์, การอภิปรายเรื่อง “หลักการ แนวคิด และการจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย,” ใน การสัมมนาเผยแพร่มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย, จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ณ ห้องแกรนด์บอลรูม ชั้น 4 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น, 2555 ดู [วารสารจลนนิติ](#), ปีที่ 9 ฉบับที่ 5 น.56-70 (กันยายน – ตุลาคม 2555)

จนปราศจากซึ่งข้อสงสัย แต่เนื่องจากการมีโทษทางกฎหมายคือการตัดสิทธิทางการเมืองและการรับราชการพ่วงอยู่ด้วยทำให้เกิดความไม่เหมาะสมเนื่องจากโทษทั้ง 2 ประการมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก ทำให้บุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของประชาชนได้ อีกทั้งยังไม่สามารถเข้ารับราชการได้อีกซึ่งควรเป็นโทษที่ได้รับการพิจารณาและแสวงหาพยานหลักฐานให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัยและต้องถูกทบทวนได้ โดยองค์กรตุลาการด้วย มิใช่ทำโดยการยกมือลงคะแนนเสียงโดยวุฒิสภาซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ 2560 ได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้การใช้อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการและตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากองค์ประกอบความผิดเนื่องจากวิธีพิจารณาของศาลต้องพิสูจน์ความผิดจนกระทั่งปราศจากซึ่งข้อสงสัย แต่ปัญหาคือ การตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากองค์ประกอบความผิดนั้นทำให้ในขั้นตอนของการพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยคณะกรรมการป.ช.ต้องปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงมิใช่เพียงแค่สื่อว่ามีการกระทำความผิด มาตรฐานในการพิสูจน์ความผิดจึงสูงกว่ารัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 ความมีมาตรฐานในการพิสูจน์ความผิดที่สูงกว่านี้ฟังแล้วอาจเป็นถ้อยคำที่ดีและแสดงถึงควมมีประสิทธิภาพในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่ามาตรฐานที่สูงขึ้นนี้จะทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากลักษณะของการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นเรื่องในทางอ้อมวิสัย กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงในหลายกรณียากที่จะนำสืบพยานหลักฐานให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัย เนื่องจากลักษณะของข้อกล่าวหาที่เป็นเรื่องทางการเมือง เช่น การต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ อุทิศเวลาแก่ราชการ ให้บริการประชาชนด้วยความเต็มใจ ยึดมั่นหลักนิติธรรม ประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน ชำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ถือผลประโยชน์ของชาติเหนือประโยชน์ส่วนตน จากข้อปฏิบัติข้างต้นจะนำสืบพยานหลักฐานอย่างไรให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัย

5.3.2 ปัญหาการตัดบางตำแหน่งออกจากการถอดถอน

รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 235 กำหนดตำแหน่งของบุคคลที่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ 2550 แล้วจะพบว่า มีบางตำแหน่งถูกตัดออกไปจากการถอดถอนซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาและตุลาการตำแหน่งที่ถูกตัดออกไปจากการถอดถอนนี้มีนัยยะสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะประธานศาลต่างๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเพราะศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบการตรวจสอบภายในองค์กร

ในรูปแบบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) โดยมีมุ่งหมายให้ประธานศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจโดยระบบการตรวจสอบภายในของศาล เมื่อเป็นเช่นนี้ทั้งตำแหน่งประธานศาล และผู้พิพากษาตุลาการจึงไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยองค์กรทางการเมืองด้วยวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้อีก อาจเพราะเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากความกลัวที่จะถูกถอดถอน โดยฝ่ายการเมือง แต่หากมองกลับกันจะมีผลให้ผู้ใช้อำนาจตุลาการไม่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ โดยฝ่ายอื่นเลย อีกทั้งการพึ่งพาระบบการตรวจสอบภายในของศาลในรูปแบบของคณะกรรมการ จะเชื่อมั่นได้มากน้อยเพียงใดว่าการตรวจสอบนั้นจะมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญ 2540 และ รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้ให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถถูกถอดถอนได้โดยวุฒิสภา จึงเปรียบเสมือนเป็นการให้ดาบเล่มหนึ่งแก่ฝ่ายการเมืองไว้ใช้ต่อสู้กับฝ่ายตุลาการซึ่งแทบจะไม่ถูก ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายอื่นเลย และในขณะเดียวกันฝ่ายตุลาการก็มีดาบอีกเล่มหนึ่งเพื่อใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองเช่นกัน การที่รัฐธรรมนูญ 2560 ตัดตำแหน่งประธาน ศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาและตุลาการ ออกจากการสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเปรียบเสมือนเป็นการยึดดาบของฝ่ายการเมือง ที่มีไว้เพื่อต่อสู้และถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายตุลาการอันมีผลให้ฝ่ายตุลาการไม่ถูกตรวจสอบและทำให้ ฝ่ายการเมืองถูกตรวจสอบอยู่ฝ่ายเดียวโดยไม่มีเครื่องมือใช้ต่อสู้กับฝ่ายตุลาการ

5.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อย่างร้ายแรงเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งบุคคลที่อยู่ในขอบเขต ของการถูกกล่าวหาคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 219 กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้และ เมื่อประกาศใช้แล้วมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย เมื่อพิจารณากระบวนการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมแล้วพบว่ามีปัญหา 3 ประการ คือ

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

เหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีส่วนร่วม ในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้ทั้งที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระนั้นก็อยู่ภายใต้ขอบเขตของตำแหน่งทางสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ด้วยเหตุของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ในทางตรงกันข้าม

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งก็เป็นตำแหน่งที่อยู่ในขอบเขตของการถูกถอดถอนด้วยเหตุของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงกลับถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แสดงความคิดเห็นในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวแต่การได้รับโอกาสในการถูกรับฟังก็มีคุณค่าและมีความหมายไม่เท่าเทียมกับการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ

อย่างไรก็ตาม แม้ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มในการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วจะพบว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นโดยมากแล้วเป็นเครื่องมือที่ถูกบังคับใช้อย่างจริงจังกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่างจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่แทบไม่ถูกบังคับใช้เลย การกีดกันตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินออกไปจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมจึงไม่มีนัยยะสำคัญเหมือนอย่างเช่นกรณีการกีดกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ปัญหาข้างต้นประกอบกับข้อเท็จจริงทางการเมืองประกอบกันแล้วจะพบว่า มูลเหตุสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกีดกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเนื่องจากความไม่ไว้วางใจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหาร ประกอบกับความประสงค์ในการให้องค์กรอื่นมีส่วนร่วมช่วยกันควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. สถานะทางกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรนั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพบังคับของมาตรฐานทางจริยธรรมแล้วจะพบว่า มาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นโดยความร่วมมือกันของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีผลบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีลักษณะเสมือนมาตรการบังคับทางวินัยที่กำหนดให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับต้องปฏิบัติ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามผลคือการกระทำนั้นจะเป็นเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ จึงเห็นได้ว่ามาตรฐานทางจริยธรรมมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเนื่องจากมีผลบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด อีกทั้งหากไม่กระทำตามก็จะมีโทษตามที่กำหนดไว้ จึงสามารถกล่าวได้ว่า มาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นนี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 219 ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ได้

ดังนั้นกรณีปัญหาจึงเป็นการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้กฎหมายซึ่งโดยหลักแล้วเป็นผลผลิตของการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนตกอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกทั้งยังมีผลเป็นการให้เจตจำนงทางการเมืองของประชาชนที่แสดงออกผ่านผู้แทนของประชาชนมีสถานะที่ต่ำกว่าการใช้อำนาจกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองนั้นไม่อาจขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระได้

3. ความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของมาตรฐานทางจริยธรรม

จากการพิจารณาในประเด็นข้างต้นมาตรฐานทางจริยธรรมนั้นมีสถานะเป็นกฎหมายเนื่องจากมีผลบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หากไม่ทำตามก็จะมีโทษตามที่กำหนดไว้ ซึ่งความมีสถานะเป็นกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ทำให้หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับที่กำหนดให้บุคคลต้องกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดต้องมีความชัดเจนและแน่นอนในระดับหนึ่งเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจได้ว่าตนต้องปฏิบัติตนอย่างไรเพื่อมิให้กระทำความผิดมิใช่เปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้สามารถตีความข้อปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางเพื่อเอาผิดบุคคลได้แต่เมื่อพิจารณามาตรฐานทางจริยธรรมบางข้อจะพบว่ามีความคลุมเครือและเปิดโอกาสให้ศาลตีความกว้างมากจนเกินไปซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากเมื่อถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองอีกด้วยซึ่งเป็นโทษที่กระทบสิทธิของประชาชนผู้นั้นอย่างมาก มาตรฐานทางจริยธรรมจึงไม่ควรมีขอบเขตในการตีความที่กว้างมากจนเกินไป เช่น

ข้อ 7 ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ 12 ยึดมั่นหลักนิติธรรม และประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อ 17 ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง ข้อ 21 ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ และยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยคำนึงถึง ผลประโยชน์ของชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม ข้อ 23 ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเต็มใจ ให้บริการด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค ถูกต้อง โปร่งใส ปราศจากอคติ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จะเห็นได้ว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่หยิบยกขึ้นมาข้างต้นเปิดช่องให้องค์กรตุลาการสามารถตีความการกระทำที่เข้าข่ายว่าจะเป็นการกระทำความผิดได้กว้างมาก หากศาลบังคับให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิทางการเมืองด้วยเหตุเพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่ยกมาข้างต้นนี้จะทำให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในคำตัดสินของศาลและเกิดผลกระทบต่อการใช้อำนาจทางตุลาการของศาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.3.4. ปัญหาการบังคับใช้โทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 235 วรรคสาม กำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหาหมิ่นพาดพิงหรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้น พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้” จากบทบัญญัติข้างต้น นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพ้นจากตำแหน่งยังต้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วย และรัฐธรรมนูญยังให้ดุลยพินิจแก่องค์กรตุลาการว่าจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกถอดถอน โดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ดุลยพินิจดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ

1. ปัญหาของโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

เมื่อศึกษาย้อนไปที่รัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ในเรื่องของผลจากการ ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะพบว่า นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วยังต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองหรือรับราชการอีกด้วย โดยไม่ปรากฏว่าต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นโทษในการ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเป็นผลพวงจากการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงถูกกำหนดขึ้นเป็น ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ 2560 สิทธิเลือกตั้งนั้นมีความสำคัญอย่างมากสำหรับการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยได้ 3 วิธี คือ 1. การแสดงออกโดยการเข้าไปใช้อำนาจโดยตรงผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ของประชาชน 2. การแสดงออกโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตน หรือการออกเสียง ประชามติ 3. การแสดงออกผ่านองค์กรของรัฐที่มีความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยกับประชาชน สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่อาจขาดหายไปได้ เป็นสิ่งที่แสดงถึงความเป็นพลเมืองของรัฐ หากสิทธิเลือกตั้งหายไปก็เสมือนเป็นการพรากความเป็น พลเมืองไปจากประชาชนอันมีผลให้ประชาชนไม่สามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงของตนผ่านผู้แทนได้¹⁵ อย่างไรก็ตามก็เป็นที่ยอมรับว่าสิทธิเลือกตั้งสามารถถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และต้องเป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่งเนื่องจากสิทธิทางการเมืองเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตย¹⁶

¹⁵ อภิวัฒน์ สุดสาว, “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง,” วารสารจลนิต, ปีที่ 8 ฉบับที่ 5, น.144 (กันยายน - ตุลาคม 2554)

¹⁶ สัมภาษณ์ บรรณเจิด สิงคะเนติ, คณะบดี คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์, ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 28 กรกฎาคม 2554, ดู “ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในระบบกฎหมายไทย,” วารสารจลนิต, ปีที่ 8 ฉบับที่ 5 น.17 (กันยายน - ตุลาคม 2554)

โดยมักให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยมีเงื่อนไขคือต้องมีความเชื่อมโยงกับการกระทำความผิดทางอาญา กล่าวคือ ให้การเพิกถอนสิทธิอยู่ในลักษณะของโทษอุปกรรม เช่น ถูกพิพากษาจำคุกจึงถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปด้วย¹⁷

ดังนั้นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะบังคับใช้กรณีบุคคลถูกพิพากษาลงโทษทางอาญา และมีผลให้บุคคลนั้นต้องถูกจำคุก หรืออาจเกิดจากความบกพร่องเรื่องความสามารถอันทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อพิจารณากรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเพราะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิหาได้มีความบกพร่องเรื่องความสามารถในการใช้สิทธิของตนแต่อย่างใด เพียงแต่วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ผู้ถูกถอดถอนต้องถูกตัดสิทธิเลือกตั้งด้วยเนื่องจากต้องการลงโทษผู้กระทำความผิดทางการเมืองซึ่งไม่ถูกต้องเพราะโดยปกติการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะเป็นโทษอุปกรรมของโทษทางอาญา มิใช่โทษทางการเมืองอย่างเช่นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างมากเนื่องจากการพรากสิทธิพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปจากบุคคลที่มีได้บกพร่องเรื่องความสามารถในการใช้สิทธิจึงเป็นการลงโทษทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม

2. ดุลยพินิจขององค์กรตุลาการในการลงโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญให้ดุลยพินิจแก่องค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการถอดถอนว่าจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกถอดถอนโดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ดุลยพินิจดังกล่าวนี้ศาลต้องใช้อย่างรอบคอบว่าจะบังคับใช้โทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ หรือหากประสงค์จะบังคับใช้ต้องมีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนเพื่อให้บังคับไปในแนวทางเดียวกัน โดยเฉพาะขอบเขตด้านระยะเวลาว่าจะเพิกถอนสิทธิเป็นเวลาเท่าใด หากศาลบังคับใช้โดยปราศจากซึ่งหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและบรรทัดฐานในแนวทางเดียวกัน ศาลจะกลายเป็นเป้าโจมตีของสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การให้ดุลยพินิจแก่ศาลในการลงโทษตัดสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้จึงเป็นการไม่สมควร รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหากถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนอกจากจะต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วยังต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วยในทุกกรณี และกำหนดเวลาให้ชัดเจนว่าเป็นระยะเวลาเท่าใด

¹⁷ สัมภาษณ์ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อาจารย์ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 11 สิงหาคม 2554 ดู “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย,” วารสารจตุรนิติ, ปีที่ 8 ฉบับที่ 5, น.23-34 (กันยายน - ตุลาคม 2554)

5.3.5. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 กำหนดให้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดนั้นต่อคณะกรรมการป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีเพียงมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดว่า “เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่จะมีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน” อันหมายถึงอำนาจในการริเริ่มเรื่องเองโดยไม่มีมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิด แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติอื่นๆ แล้วไม่พบที่มีการกำหนดตำแหน่งหรือขอบเขตของบุคคลที่สามารถกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดต่อคณะกรรมการป.ป.ช.

การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีอำนาจในการกล่าวหาเพื่อริเริ่มกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง¹⁸ ซึ่งมีความใกล้เคียงกับผู้สิทธิกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 236 ที่กำหนดให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ....” ซึ่งเป็นกรณีของการกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งตรงจุดนี้มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณา คือ รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 236 เป็นเรื่องของการยื่นกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่บทบัญญัติมาตรา 235 กลับใช้คำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 236” ทั้งที่ทั้งสองมาตรานั้นเป็นการกล่าวหาบุคคลคนละกลุ่มกันซึ่งมีกระบวนการที่แตกต่างและแยกออกจากกันอย่างชัดเจนจึงไม่ทราบว่าเหตุใดผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงใช้คำว่า “ภายใต้บังคับมาตรา” มากำหนดไว้ ทั้งที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อันทำให้ตามเว็บไซต์หลายแห่งอธิบายบทบัญญัติมาตรา 235 ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนเป็นผู้มีสิทธิกล่าวหาซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

อย่างไรก็ตามมีการกำหนดรายละเอียดของคำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.ว่าต้องประกอบไปด้วย ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาโดยผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้¹⁹ รัฐธรรมนูญ 2560 จึงมิได้กำหนดไว้ว่าตำแหน่งใดหรือผู้ใดที่จะมีอำนาจในการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ทำให้ไม่มีขอบเขตว่าใครบ้างหรือตำแหน่งใดบ้างจะมีอำนาจในการกล่าวหา อีกทั้งยังไม่กำหนดจำนวนของผู้กล่าวไว้อีกด้วย ทำให้บุคคลเพียงคนเดียวก็สามารถยื่นกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. เพื่อดำเนินกระบวนการอันมีผลให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองได้

5.4 ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งภายหลังการรัฐประหาร

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 อำนาจอย่างหนึ่งที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับช่วงต่อมาจากวุฒิสภาคืออำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ยังค้างการพิจารณาอยู่ในขั้นตอนของคณะกรรมการป.ป.ช. หรือการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งสภานิติบัญญัติดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจำนวนมาก

5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการถอดถอนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การตั้งคำถามถึงอำนาจในการถอดถอนบุคคลของสภานิติบัญญัตินั้นเกิดขึ้นเมื่อนายอานวย คลังผา และคณะจำนวน 100 คนมีหนังสือถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ยุติกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งในเวลาต่อมาสนช. จึงพิจารณารายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป.ป.ช. กรณีกล่าวหา นายนิคม ไวยรัชพานิช และนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ กรณีร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่าเป็นการกระทำที่ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2550 ว่าเป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของสนช.ที่จะพิจารณาถอดถอนหรือไม่²⁰ คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (ต่อไปจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญชั่วคราว) มาตรา 6 วรรคสอง

¹⁹ พรป.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2561 มาตรา 60

²⁰ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 17/2557 วันศุกร์ที่ 17 ตุลาคม 2557

ให้อำนาจแก่สนช.ในการทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ซึ่งสนช.ประชุมและพิจารณารายงานและสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป.ช.แล้วมีมติเห็นว่าสนช.มีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนบุคคลให้ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวประกอบข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2557²¹

นายอชฎางค์ ปาณิกบุตร อดีตคณบดี คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง มีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวไม่บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสนช.เอาไว้อย่างชัดเจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ค้างอยู่ในการพิจารณาของวุฒิสภาได้ การที่สนช.ดำเนินการระบวรการถอดถอนบุคคลบุคคลออกจากตำแหน่งจึงเป็นการปฏิบัติเกินหน้าที่ ในขณะที่นายพนัส ทัศนียานนท์ อดีตคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเห็นว่า สนช.มีอำนาจเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำหน้าที่เป็นวุฒิสภาจึงต้องพิจารณาเรื่องถอดถอนที่ค้างอยู่จากวุฒิสภาชุดก่อน²²

การพิจารณาฐานแห่งอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นจำเป็นต้องไล่เรียงจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐธรรมนูญ 2550 สิ้นสุดลงยกเว้น หมวด 2 พระมหากษัตริย์ วุฒิสภา องค์กรอิสระ และศาลปฏิบัติหน้าที่ต่อไป หมายความว่า แม้จะกำหนดให้วุฒิสภา องค์กรอิสระ และศาลปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่ในกรณีของวุฒิสภาและองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ต้องมีฐานอำนาจจากรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้นแม้จะกำหนดให้วุฒิสภา และองค์กรอิสระยังคงอยู่และปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่โดยสภาพแล้วไม่มีฐานแห่งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหลงเหลืออยู่ที่องค์กรเหล่านี้อ้างอิงอีกแล้ว จึงถือเสมือนว่าไม่มีอำนาจ

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป เนื่องจากปัญหาตามประกาศฉบับที่ 5/2557 และ 11/2557 ทำให้แม้จะกำหนดให้องค์กรอิสระยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแต่ฐานอำนาจไม่มีอยู่แล้วจึงแก้ไขด้วยประกาศฉบับนี้โดยให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป โดยเฉพาะ

²¹ บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 21/2557 วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน 2557

²² อชฎางค์-พนัส ต่างมุมมองสนช.ถอดถอนนักการเมือง, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2561, จาก www.bangkokbiznews.com/news/detail/595700

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หากพิจารณาถึงสถานะของประกาศฉบับนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนั้นได้สิ้นผลบังคับลงไปแล้ว ตามประกาศฉบับที่ 11/2557 ทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ สิ้นผลตามไปด้วย เมื่อประกาศฉบับนี้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต่อไปจึงหมายความว่าประกาศฉบับนี้มีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 30/2557 เรื่อง ให้วุฒิสภาสิ้นสุดลง กำหนดให้การทำหน้าที่ของวุฒิสภาต้องยุติลงและหากต้องมีการดำเนินการใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้ความเห็นชอบแทน ดังนั้นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงปฏิบัติหน้าที่แทนวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญชั่วคราว มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา หมายความว่า จากที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 30/2557 ให้อำนาจแก่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการทำหน้าที่แทนวุฒิสภา เมื่อประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับการทำหน้าที่แทนวุฒิสภาของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงยุติลงและให้อำนาจนั้นเป็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้นการดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยผลของ มาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญชั่วคราว

รัฐธรรมนูญชั่วคราว มาตรา 47 กำหนดให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ประกาศหรือสั่งในระหว่าง วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก หมายความว่า ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งมีผลให้องค์กรอิสระปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ยังคงมีผลต่อไป

แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งอีกต่อไปเนื่องจากรัฐธรรมนูญชั่วคราวไม่ได้กำหนดเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ คณะกรรมการป.ป.ช.และสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีฐานทางกฎหมายในการอ้างให้ตนมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อไป แต่เมื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญชั่วคราว มาตรา 47 แล้วกำหนดไว้ว่าให้ประกาศที่มีผลใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวมีผลใช้บังคับต่อไปจึงเข้าใจได้ว่า ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 และฉบับที่ 11/2557 ที่ให้คณะกรรมการป.ป.ช.ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ยังบังคับใช้ต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วแม้รัฐธรรมนูญชั่วคราวจะไม่ได้กำหนดอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจาก

ตำแหน่งไว้แต่รัฐธรรมนูญชั่วคราวมาตรา 47 ประกอบกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 และฉบับที่ 11/2557 ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ให้ คณะกรรมการป.ป.ช.ซึ่งเป็นองค์กรอิสระปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แม้ฉบับที่ 11/2557 จะกำหนดให้ รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตั้งฉบับยกเว้นหมวด 2 แต่หากบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป.ป.ช. และองค์กรอิสระอื่นๆถูกยกเลิกไปแล้วแล้วคณะกรรมการป.ป.ช.คงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ตามความมุ่งหมายของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ดังนั้นเมื่อให้ คณะกรรมการป.ป.ช.ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจึงเป็นไปได้เลยที่จะตีความว่าบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการป.ป.ช.จะสิ้นสุดลงแล้ว จึงต้องตีความว่าบทบัญญัติว่าด้วย อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการป.ป.ช.ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปได้เช่นเดียวกับองค์กรอื่นที่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราวไม่กำหนดอำนาจ ขององค์กรนั้นไว้ ดังนั้นสภานิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อไป

การตีความว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวไม่กำหนดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ มีผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งน่าจะเป็นความเข้าใจ ที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญชั่วคราวแล้วจะพบว่ากำหนดไว้เฉพาะเรื่องสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ การประชุมสภาฯ กระบวนการออกกฎหมาย สถาปนาปฏิรูป และการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากตีความตามแนวทางข้างต้นแล้วจะทำให้องค์กรที่ไม่ถูกกำหนดอำนาจเอาไว้ จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เลย

การที่ผู้เขียนสรุปว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจ ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อไปแม้รัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงไปแล้วนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐาน ความคิดว่าประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 24/2557 และฉบับที่ 11/2557 มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ หากอำนาจของสนช.และคณะกรรมการป.ป.ช.ในการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่งจะหมดลงก็ด้วยเหตุผลว่าประกาศทั้ง 2 ฉบับไม่มีค่าเป็นกฎหมายซึ่งจะต้องยกเลิกใน รายละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ตามแม้สนช.จะมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามที่ รัฐธรรมนูญชั่วคราวประกอบกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนด แต่กระบวนการ ถอดถอนอาจต้องยุติลงด้วยเหตุผลอื่นอันจะกล่าวต่อไป

5.4.2 ปัญหาการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ภายหลังการรัฐประหารสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปทั้งสิ้น 9 คน ทั้งที่บุคคลเหล่านั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจากการทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ประเทศไทยนำแนวคิดในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกามาใช้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ต่อมารัฐธรรมนูญ 2550 ก็รับหลักการเดียวกัน แม้ประเทศไทยจะนำการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาใช้แต่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นดำเนินมาถึงขั้นตอนการลงมติของวุฒิสภาเป็นครั้งแรกคือกรณีของนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในปี 2553 เท่านั้น ก่อนหน้านี้นี้กระบวนการถอดถอนต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุหลายประการ ทั้งรูปแบบของการยื่นถอดถอนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และคณะกรรมการป.ป.ช.ได้สวนแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล อย่างไรก็ตามแม้กระบวนการถอดถอนจะดำเนินมาถึงขั้นตอนการลงมติของวุฒิสภาในกรณีของนายสมชายเป็นครั้งแรกแต่ก็เป็นกรณีศึกษาที่ทำให้เกิดปัญหาทางวิชาการคือ นายสมชาย ได้พ้นจากตำแหน่งก่อนกระบวนการถอดถอนจะสิ้นสุดแต่วุฒิสภายืนยันที่จะดำเนินการถอดถอนต่อไป โดยที่แถลงการณ์ปิดสำนวนของคณะกรรมการป.ป.ช.สรุปว่า กรณีที่มีการโต้แย้งว่าวุฒิสภาไม่ควรรับเรื่องถอดถอน แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วแต่วุฒิสภายังมีอำนาจถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 274 เนื่องจากยังมีโทษตัดสิทธิผู้ถูกถอดถอนในการดำรงตำแหน่งใดทางการเมือง 5 ปีอยู่อีก

ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 14 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันจันทร์ที่ 2 พฤศจิกายน 2552 มีสมาชิกวุฒิสภาคือนายสมชาย แสวงการหยิบยกประเด็นปัญหาดังกล่าวขึ้นหารือต่อที่ประชุมวุฒิสภาว่าหากบุคคลที่คณะกรรมการป.ป.ช.มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลแต่บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว จะดำเนินการเช่นไรต่อไป ที่ประชุมมีการถกเถียงกันและแบ่งความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า หากบุคคลผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก่อนกระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้น วุฒิสภาไม่อาจที่จะดำเนินการเพื่อมีมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งต่อไปได้ เนื่องจากตำแหน่งเป็นองค์ประกอบและสาระสำคัญในการที่ขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ได้มีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนตามกฎหมายได้หมดสิ้นไป หรือพ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว โดยปัญหานี้ไม่เคยถูกนำเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อชี้ขาดและสร้างแนวทางที่ชัดเจนและถูกต้องในการตีความปัญหาทางกฎหมาย²³

²³ อนรรักษ์ นิยมเวช, “การถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยวุฒิสภา,” วารสารจตุรนิติ, น.43-46 (ม.ค.-ก.พ. 2555).

อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องดำเนินต่อไป แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วโดยมีเหตุผล ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวดที่ 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมิให้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน้าที่ ดังนั้นการดำรงตำแหน่งจึงเป็นองค์ประกอบหลักของการกระทำความผิด กรณีจึงต้องพิจารณาว่าในขณะที่กระทำความผิดบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งนั้นอยู่หรือไม่ หากบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิดต่อมาภายหลังจะพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวไปแล้วก็ตามวุฒิสภาก็ยังสามารถที่จะดำเนินการพิจารณาเพื่อลงโทษโดยถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไปได้ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งแม้ว่าบุคคลจะถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม อันนี้เป็นประเด็นที่สำคัญเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติไว้

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 274 มีเจตนารมณ์โดยกำหนดโทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนอกเหนือจากการลงโทษอาญา 2 กรณี คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกเป็นระยะเวลา 5 ปี ดังนั้นแม้ว่าบุคคลผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ววุฒิสภาก็สามารถที่จะดำเนินการพิจารณาลงโทษทางการเมืองต่อไปได้

3. การตีความโดยยึดหลักการดำรงตำแหน่งเป็นหลักพิจารณาสำคัญจะมีผลทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 270 และมาตรา 274 ไม่มีผลใช้บังคับโดยปริยาย ทั้งนี้เนื่องจากหากคณะกรรมการป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ดำรงตำแหน่งใดๆแล้วผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็จะหาทางลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการถอดถอนของวุฒิสภา

4. การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 บัญญัติให้ คณะกรรมการป.ป.ช. ยังมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใดนอกจากถึงแก่ความตาย ทั้งนี้เพื่อจะดำเนินคดีอาญาดำเนินการทางวินัยและขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 272 วรรคสี่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาลงโทษทางการเมืองหรือการถอดถอน ออกจากตำแหน่งส่งไปให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาลงโทษทางอาญา

ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาไทยมีความเห็นที่แตกต่างกันทั้งสามารถถอดถอนได้และไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นที่ยอมรับได้ว่าวุฒิสภาไทยได้มีแนวบรรทัดฐานในปัญหานี้ คือ สามารถดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไปได้แม้บุคคลผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วนอกจากผู้นั้นถึงแก่ความตาย

นอกจากแนวทางการแก้ไขปัญหาของวุฒิสภากรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งก่อนดำเนินกระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้นแล้ว ในทางวิชาการมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวไว้แยกออกเป็นสองแนวทางเช่นกัน

ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า หากบุคคลผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก่อนกระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้น วุฒิสภาไม่อาจที่จะดำเนินการเพื่อมีมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งต่อไปได้ เนื่องจากบทบัญญัติเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญ และให้สอดคล้องกับหลักการตีความที่ว่ากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน การตีความจึงต้องทำอย่างเคร่งครัด ดังนั้นกรณีที่ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งก่อนวุฒิสภาจะลงมติถอดถอนกระบวนการถอดถอนต้องยุติลง²⁴

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเพื่อควบคุมความประพฤติของบุคคลที่ใช้อำนาจไม่ชอบหรือไม่เหมาะสมให้ออกจากตำแหน่ง ดังนั้นการที่บุคคลนั้นยังดำรงตำแหน่งอยู่จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการถอดถอน การขาดจากตำแหน่งไปแล้วจึงขาดองค์ประกอบสำคัญในการถอดถอนอันส่งผลให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจดำเนินการต่อไปซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักเกณฑ์ไว้ การตีความรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาในปัจจุบันจึงก่อให้เกิดผลประหลาดเนื่องจากไม่อาจเกิดผลบังคับได้จริง และกรณีช่องว่างทางกฎหมายคือการลาออกก่อนกระบวนการสิ้นสุดเป็นปัญหาความบกพร่องของกฎหมายก็ต้องแก้ที่กฎหมาย แม้ว่าการตีความจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ไขปัญหาลักษณะช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่โอกาสในการแก้ไขค่อนข้างยาก แต่อย่างไรก็ตามการตีความเพื่อแก้ไขปัญหของบทกฎหมายต้องไม่เกินเลยไปถึงขนาดเป็นการตีความที่มีผลเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ²⁵

²⁴ อนุรักษ์ นิยมเวช, “ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษาผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งที่จะถูกถอดถอนไปแล้วในช่วงการพิจารณาถอดถอนของวุฒิสภา” (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557), น.57-58.

²⁵ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “ปัญหาว่าด้วยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2560, จาก public-law.net/publaw/view.aspx?id=1438

ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องดำเนินต่อไปแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเนื่องจาก หากตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างเคร่งครัดว่าเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วต้องยุติกระบวนการถอดถอนนั้นจะทำให้ไม่สามารถบังคับใช้มาตรการถอดถอนให้บรรลุผลได้เนื่องจากอาจมีการลาออกเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกถอดถอนและตัดสิทธิทางการเมือง ดังนั้นการตีความรัฐธรรมนูญในกรณีปัญหานี้จึงต้องตีความอย่างไม่เคร่งครัด กล่าวคือ หากบทกฎหมายใดมีข้อสงสัยหรือเคลือบคลุม พึงตีความไปในทางที่ทำให้กฎหมายนั้นเป็นธรรมหรือเป็นผลบังคับใช้ได้ ไม่พึงตีความให้กฎหมายไร้ผลหรือเกิดผลประหลาด นอกจากนี้ หากมีการยื่นคำร้องถอดถอนต่อประธานวุฒิสภาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ แม้ภายหลังบุคคลผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นออกจากตำแหน่งไปไม่ว่าด้วยสาเหตุใดนอกจากถึงแก่ความตายกระบวนการถอดถอนก็สามารถดำเนินต่อไปได้²⁶

สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางการแก้ไขปัญหของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนกรณีที่บุคคลที่ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว กรณีของ William Blount นั้นเป็นครั้งแรกของสหรัฐอเมริกาที่ใช้บังคับมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดย William Blount ถูกขับออกจากตำแหน่งตามกระบวนการของวุฒิสภาแล้ว แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงการดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไป อย่างไรก็ตามวุฒิสภาลงมติว่าเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการถอดถอนต่อไปอีก กระบวนการถอดถอนจึงยุติ²⁷ กรณีดังกล่าวนี้เป็นครั้งแรกที่วุฒิสภาวางหลักของกระบวนการถอดถอนไว้ว่าหากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งแล้วก็จะยุติกระบวนการถอดถอน กรณีต่อมาคือการถอดถอน Mark H. Delahay ตำแหน่งผู้พิพากษาปัญหาคือลาออกจากตำแหน่งก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติถอดถอน วุฒิสภาพิจารณาแล้วจึงยุติกระบวนการถอดถอนซึ่งเป็นการยืนยันตามหลักการเดิม²⁸ กรณีต่อมาคือการถอดถอน William Worth Belknap ซึ่งได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการยื่นข้อกล่าวหาต่อวุฒิสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติเอกฉันท์ให้ดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป โดย Michael C. Kerr กล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาว่า การลาออกของ William Worth Belknap เห็นได้

²⁶ อมร สุวรรณโรจน์, “ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.197.

²⁷ United States Senate, “Blount expulsion,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/expulsion_cases/Blount_expulsion.html

²⁸ Mark H. Delahay, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Mark_W._Delahay

อย่างชัดเจนว่าเป็นความจงใจหลบหนีกระบวนการถอดถอน อย่างไรก็ตามวุฒิสภาลงคะแนนถอดถอนไม่ถึงสองในสามจึงไม่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง²⁹ ข้อสังเกตที่สำคัญคือ แม้วุฒิสภาจะดำเนินกระบวนการ ถอดถอนต่อไปแต่เหตุผลสำคัญที่ทำให้คะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามเพราะเสียงส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณาอีกต่อไปเนื่องจากพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว³⁰

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจกล่าวหาซึ่งวุฒิสภาก็มีแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องการพ้นออกจากตำแหน่งค่อนข้างจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันคือ หากบุคคลที่ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งวุฒิสภาจะยุติกระบวนการถอดถอนเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาพ้นออกจากตำแหน่งไปแล้ว มีเพียงกรณีของ William Worth Belknap เท่านั้นที่สภาผู้แทนราษฎรพยายามที่จะดำเนินการถอดถอนต่อไปแล้ววุฒิสภาก็ดำเนินกระบวนการต่อจนเสร็จสิ้นทั้งกระบวนการ แต่ผลของการถอดถอนคือวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนไม่ถึงสองในสามซึ่งเสียงส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณาอีกต่อไปเนื่องจาก William Worth Belknap พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว จึงสามารถกล่าวได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาวุฒิสภามีแนวทางสำหรับปัญหานี้คือ หากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดวุฒิสภาก็จะยุติกระบวนการเนื่องจากไม่มีอำนาจอีกต่อไป เช่นเดียวกับกรณีการลาออกจากตำแหน่งก่อนกระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้นก็ทำให้กระบวนการถอดถอนต้องยุติลงเนื่องจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกระบวนการคือการให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งได้ประสบความสำเร็จแล้ว³¹

²⁹ William Worth Belknap, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/William_W._Belknap

³⁰ THE IMPEACHMENT AND TRIAL OF WILLIAM W. BELKNAP, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560, จาก <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-HINDS-V3/pdf/GPO-HPREC-HINDS-V3-26.pdf>

³¹ Government Publishing Office US, “Impeachment,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2560, จาก <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-104pdf/GPO-HPRATICE-104-27.pdf>

ในทางวิชาการก็มีการถกเถียงในเรื่องการลาออกก่อนกระบวนการถอดถอนจะเสร็จสิ้น โดยเฉพาะกรณีการลาออกจากตำแหน่งของประธานาธิบดี Richard Nixon ทำให้เกิดการถกเถียงกันในความมีประสิทธิภาพของการอิมพีชเมนต์ในการถอดถอนบุคคลผู้ประพฤติมิชอบออกจากตำแหน่ง โดยแบ่งความเห็นออกเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่เห็นว่ากระบวนการถอดถอนต้องดำเนินต่อไปแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นออกจากตำแหน่งไปแล้ว มีความมุ่งหมายว่าการลาออกของผู้ถูกกล่าวหาไม่ควรถูกมองว่าเป็นเรื่องธรรมดาและอยู่เหนือกฎหมาย³² อีกทั้งไม่สมควรให้ผู้กระทำความผิดสามารถอ้างกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดของตน³³ อำนาจของวุฒิสภามีอยู่เหนือชีวิตหลังการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาตลอดไป โดยเป็นดุลยพินิจของวุฒิสภาในการลงมติว่าจะถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งหรือไม่ และผลของการถอดถอนจะอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ³⁴ หากอำนาจของวุฒิสภาจะหมดไปก็ต้องเป็นไปโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้นมิใช่โดยการลาออกของผู้ถูกกล่าวหา

ฝ่ายที่เห็นว่ากระบวนการถอดถอนต้องยุติหากผู้ถูกกล่าวหาพ้นออกจากตำแหน่งไปแล้ว เนื่องจากผลของการถอดถอนของสหรัฐอเมริกา นั่นคือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกก่อนจะมีมติถอดถอนจึงเป็นการทำให้วัตถุประสงค์ของการถอดถอนบรรลุแล้วเนื่องจากถูกกีดกันจากการดำเนินการถอดถอนโดยที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรและเวลาในการพิจารณาอีกต่อไป³⁵

กล่าวโดยสรุป ปัญหาเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาแม้ในทางวิชาการจะมีความเห็นไปในสองทาง แต่จากแนวทางปฏิบัติขององค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนคือวุฒิสภาจะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้วคือหากผู้ถูกกล่าวหาพ้นออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดรวมทั้งการลาออกด้วย วุฒิสภาจะไม่ดำเนินการถอดถอนต่อไปเนื่องจากเห็นว่าตนไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาต่อไปได้อีกแล้ว

³² EDWIN BROWN FIRMEGE and R. COLLIN MANGRUM, "REMOVAL OF THE PRESIDENT: RESIGNATION AND THE PROCEDURAL LAW OF IMPEACHMENT," *Duke Law Journal*, p.1089.

³³ *Ibid*, p.1090.

³⁴ *Ibid*, p.1091.

³⁵ *Ibid*, p.1089.

ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งก่อนกระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้นกระบวนการถอดถอนต้องยุติลง วุฒิสภาหรือสนช.ไม่มีอำนาจดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไปด้วยเหตุผล ดังนี้

1. การดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการถอดถอน รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นฐานแห่งอำนาจขององค์กรทางการเมือง ทั้ง 3 องค์กรคือนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ วุฒิสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจใดบ้างก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งจะพบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งที่สามารถถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนไว้หลายตำแหน่ง โดยวัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นต้องพ้นออกจากตำแหน่ง การดำรงตำแหน่งของบุคคลจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ กล่าวคือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งจะบังคับใช้ได้ต่อเมื่อบุคคลที่ถูกกล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่งนั้นอยู่จึงต้องดำเนินการถอดถอนเพื่อให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการกระทำความผิดบางประการ ในทางกลับกันหากบุคคลใดพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ขาดองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการถอดถอนเนื่องจากไม่มีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่อีกต่อไป กระบวนการถอดถอนจึงไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ถึงจะมีการกล่าวหาตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม แม้จะมีความกังวลในปัญหาเรื่องการลาออกก่อนกระบวนการถอดถอนเสร็จสิ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกถอดถอน ทำให้มีความพยายามตีความบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้ แต่ต้องไม่ลืมว่าการตีความนั้นต้องมีขอบเขต การตีความที่มีผลให้ความหมายของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปจากตัวบทกฎหมายที่บัญญัติอยู่จะกลายเป็นการตีความที่เกินขอบเขตไปจนมีผลให้กฎหมายนั้นถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการตีความโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นที่มาแห่งอำนาจของวุฒิสภา การจะตีความเพื่อแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายจึงต้องมีขอบเขตที่จำกัดอย่างยิ่ง การขยายขอบเขตการตีความจนกระทั่งมีผลให้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเปลี่ยนแปลงไปจะมีผลให้การตีความนั้นกลายเป็นการแก้ไขกฎหมายโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้นเมื่อไม่มีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกถอดถอนอีกต่อไป การตีความของวุฒิสภาที่ให้ดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไปทั้งที่บุคคลได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงเป็นการตีความรัฐธรรมนูญที่ไม่ชอบ ทำให้เกิดผลประหลาด และเป็นการตีความที่มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยไม่เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนด

2. บทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องถูกตีความอย่างเคร่งครัด

การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีผลสำคัญคือ นอกจากผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งยังต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปีด้วย ซึ่งโทษดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกถอดถอนอย่างมาก เนื่องจากการลงสมัครเป็นผู้แทนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจโดยตรงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง แม้ว่าในปัจจุบันบุคคลจะไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรงเนื่องจากมีจำนวนมากเกินไป แต่กฎหมายก็เปิดโอกาสให้บุคคลที่ประสงค์เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองสมัครเป็นผู้แทนของประชาชนได้ อีกทั้งการเข้ารับราชการก็เป็นสิทธิของบุคคลอย่างหนึ่งเช่นกัน ผลของการถอดถอนที่ทำให้ผู้ถูกถอดถอนถูกตัดสิทธิทั้งการเป็นผู้แทนและการรับราชการจึงมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกถอดถอนอย่างมาก ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน การตีความจึงต้องทำอย่างเคร่งครัด การตีความให้การถอดถอนมีผลบังคับแม้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงเป็นการตีความเพื่อถอดถอนบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนั้นซึ่งเป็นไปไม่ได้โดยสภาพ ทำให้เกิดผลประหลาดและยังเป็นการตัดสิทธิบุคคลธรรมดา มิให้มีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงและสิทธิในการทำงานราชการอีกด้วย อย่างไรก็ตามต้องระวังว่าการตีความอย่างเคร่งครัดตามหลักไวยากรณ์สามารถทำได้หากมันมิได้นำไปสู่ผลอันแปลกประหลาดหรือขัดแย้งกับส่วนอื่นของกฎหมาย³⁶

3. การถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง การตัดสิทธิทางการเมือง และรับราชการ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน

การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 274 วรรคสอง ใช้คำว่า “ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่ถูกถอดถอนและมีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี” ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวจึงต้องเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยเมื่อถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วบุคคลนั้นจะต้องถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปีด้วย กระบวนการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งจึงเป็นกระบวนการหลัก ส่วนกระบวนการตัดสิทธิ

³⁶ Lord Wensleydale วิจารณ์ไว้ว่าการตีความตามตัวอักษรจนนำไปสู่ผลประหลาดนั้นไม่ถูกต้อง “In Construing all written instruments, the grammatical and ordinary sense of the words is to be adhered to, unless that would lead to some absurdity, or some repugnance or inconsistency with the rest of the instrument. ดู Case Law Quotes, “Golden Rule,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2560, จาก caselawquotes.net/G/GoldenRule.html.

เป็นกระบวนการรองที่เป็นผลมาจากการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยอัตโนมัติเนื่องจาก บทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “และ” เชื่อมระหว่างกระบวนการถอดถอนกับกระบวนการตัดสิทธิ การตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปีจึงเป็นกระบวนการที่ต้องมาควบคู่กับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้นหากไม่มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งการตัดสิทธิก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หลักคิดในเรื่องนี้คือ ต้องพิจารณาในแง่กระบวนการทั้งกระบวนการคือการถอดถอนและตัดสิทธิ มิใช่มุ่งเพียงจะบังคับใช้ กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นเมื่อกระบวนการถอดถอนไม่สามารถเกิดขึ้นได้ก็ไม่อาจ พยายามตีความรัฐธรรมนูญเพื่อพยายามดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ผู้ถูกกล่าวหาถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการได้

4. ปัญหาเรื่องการลาออกจากตำแหน่งก่อนกระบวนการสิ้นสุดเพื่อหนีโทษตัดสิทธิ

ประเด็นปัญหาที่มีความกังวลคือเรื่องการลาออกจากตำแหน่งก่อนกระบวนการ สิ้นสุดเพื่อหนีโทษตัดสิทธินั้น ทั้งวุฒิสภาและวิชาการมีความกังวลในประเด็นนี้อย่างมากโดยนำมาเป็น เหตุผลสำคัญในการพยายามดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไป แต่หากพิจารณาประวัติศาสตร์ การถอดถอนของประเทศไทยแล้วจะพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นออกจากตำแหน่ง ก่อนถูกถอดถอนนั้น การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุของการลาออกมีเพียงกรณีของนายพดล ปัทมะ เท่านั้น ส่วนกรณีอื่นๆเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง นอกจากนี้ การลาออกจากตำแหน่งเป็นสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งที่สามารถทำได้ หากแต่การใช้สิทธิต้องเป็นไป ตามหลักทั่วไปคือต้องใช้สิทธิโดยสุจริต หลักสุจริตมีความมุ่งหมายในการพิจารณาถึงเจตนาอันแท้จริง โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของสาธารณะ³⁷ การลาออกหนีโทษตัดสิทธิทางการเมืองเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่อาจทราบเจตนาภายในของบุคคลได้ว่ามีมูลเหตุจูงใจ ในการลาออกด้วยเหตุผลใด จึงควรให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการตัดสินใจว่าบุคคลที่ลาออก จากตำแหน่งก่อนถูกถอดถอนควรได้รับความไว้วางใจกลับมาเป็นผู้แทนของตนอีก หรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิของตนลาออกจากตำแหน่งกระบวนการถอดถอนต้องสิ้นสุดไม่อาจ ดำเนินต่อไปได้โดยมอบหมายอำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปตามหลักการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

³⁷ สุจิต ปัญญาพฤษ์, “การใช้สิทธิโดยสุจริต,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.17-18.

5.4.3 ปัญหาความเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงขององค์กรที่มีอำนาจถอดถอน

เมื่อพิจารณาการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งภายหลังการรัฐประหารจะพบว่าบุคคลที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติว่ากระทำผิดตามที่มีการกล่าวหาจนนำไปสู่การลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นล้วนแล้วแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายรัฐบาลทั้งสิ้น ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยผู้ควบคุมอำนาจจากการรัฐประหารรัฐบาลก่อนหน้านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความชัดเจนว่าองค์กรที่พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งและควบคุมโดยผู้ที่ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนดำรงตำแหน่งอยู่ซึ่งมีความไม่เป็นกลางและขัดต่อหลักการที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือต้องไม่มีสภาพแห่งความไม่เป็นกลาง

ในเรื่องดังกล่าวนี้สามารถเทียบเคียงได้จากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่มีหลักการอย่างหนึ่งเพื่อประกันสิทธิแก่คู่ความคือการคัดค้านผู้พิพากษาโดยเหตุว่าผู้นั้นมีข้อเท็จจริงว่าจะมีความไม่เป็นกลางในการพิจารณาคดี หรือแม้กระทั่งในการพิจารณาทางปกครองก็ต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีความไม่เป็นกลางทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งองค์กรแล้วจะพบว่าเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจาก การคัดเลือกและถูกควบคุมการทำงานที่โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายอดีตรัฐบาลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิทางการเมือง ทำให้การพิจารณาถอดถอนปรากฏสภาพแห่งความไม่เป็นกลางอย่างชัดเจนเนื่องจากองค์กรที่พิจารณาถอดถอนเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองโดยตรง

นอกจากนี้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งมีหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือตำแหน่งที่อยู่ภายใต้บังคับการถอดถอน ความผิดที่อาจถูกถอดถอน องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอน และวิธีพิจารณาตลอดจนกระบวนการต่างๆต้องถูกกำหนดไว้ในกฎหมายก่อนที่บุคคลนั้นจะกระทำความผิด หากมีการกำหนดกระบวนการต่างๆขึ้นภายหลังที่บุคคลนั้นกระทำความผิดไปแล้วถือว่าเป็นการมิชอบ กระบวนการต่างๆจึงต้องก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายก่อนผู้นั้นจะถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ดังนั้น เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยผลของการรัฐประหารจึงเป็นองค์กรพิเศษที่เกิดขึ้นภายหลังการกล่าวหาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเป็นการพิจารณาที่มีชอบ

5.4.4 ปัญหากรณีโทษเพิกถอนสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง และการถูกตัดสิทธิรับราชการไม่ถูกพิจารณาและทบทวนโดยองค์กรตุลาการ

รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 274 วรรคสอง “ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี” จึงเป็นการกำหนดผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ 2 ประการคือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิทางการเมือง กล่าวคือเมื่อบุคคลใดถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนผลคือต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิทางการเมืองโดยการถูกตัดสิทธิทางการเมืองนั้นเป็นโทษที่ตามมาโดยอัตโนมัติจากการถูกถอดถอนโดยที่ไม่ต้องมีการพิจารณาลงโทษอีกครั้งหนึ่ง

ปัญหาคือการถูกตัดสิทธิทางการเมืองหรือรับราชการ 5 ปีนั้นเป็นโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งกลายเป็นประชาชนทั่วไปแล้วไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนของประชาชนได้ อีกทั้งยังจำกัดสิทธิในการทำงานราชการอีกด้วย การถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการไม่ควรเป็นกระบวนการที่ขึ้นอยู่กับมติของวุฒิสภาเนื่องจากกระบวนการถอดถอนมีความไม่เหมาะสมกับโทษดังนี้

1. เหตุของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น คือ มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กระบวนการพิสูจน์ความผิดของคณะกรรมการป.ป.ช.และวุฒิสภาก็พิจารณาเพียงว่ามีแนวโน้มที่จะกระทำผิดจริงหรือไม่โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัย มาตรฐานในการพิสูจน์ความผิดนี้เหมาะสมกับโทษถอดถอนออกจากตำแหน่งเนื่องจากการถูกถอดถอนเป็นโทษทางการเมืองซึ่งเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หากทำให้การพิสูจน์ความผิดเพื่อลงโทษทางการเมืองกลายเป็นการพิสูจน์โทษทางกฎหมายจะทำให้เกิดปัญหาแบบเดิมก่อนที่จะนำระบบการถอดถอนมาใช้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่นักการเมืองพยายามทำให้การตรวจสอบทางการเมืองกลายเป็นการตรวจสอบทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถถอดถอนใครได้ แต่การถูกตัดสิทธิทางการเมืองนั้นเป็นโทษทางกฎหมายซึ่งการนำระบบการพิสูจน์ความผิดเพียงแค่พิจารณาว่ามีแนวโน้มการกระทำผิดหรือไม่มาใช้ทำให้ประชาชนถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นการไม่เหมาะสม

2. การตัดสิทธิทางการเมืองหรือรับราชการเป็นโทษที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก องค์กรที่ควรมีหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินโทษจึงควรเป็นองค์กรตุลาการมิใช่วุฒิสภาเนื่องจากวุฒิสภามีวิธีพิจารณาที่ไม่แน่นอน ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายในการตัดสินคดีมีไม่เท่ากับองค์กรตุลาการ และความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาจากการครอบงำทางการเมือง ดังนั้นองค์กรตุลาการจึงควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและลงโทษตัดสิทธิทางการเมืองเพราะมีวิธีพิจารณาของศาลที่แน่นอนในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน และการรับรองสิทธิต่างๆของผู้ถูกกล่าวหา และโดยเฉพาะหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาที่จะไม่ถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมือง เพื่อให้ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งมีหลักประกันในการพิสูจน์ตนเองจากโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตน

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการป.ป.ช.และสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อไปแม้รัฐธรรมนูญชั่วคราวจะไม่กำหนดเรื่องการถอดถอนไว้ อย่างไรก็ตามกระบวนการถอดถอนก็ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้เนื่องจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการถอดถอนนั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วโดยผลของการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงไม่มีบุคคลให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง กระบวนการถอดถอนจึงต้องยุติลง การดำเนินกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ถูกต้อง

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกลไกที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และใช้บังคับเพื่อให้บุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางมิชอบต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระที่กฎหมายกำหนดโดยมีหลักนิติรัฐ และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานโดยเฉพาะกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบมากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งอื่น การบังคับใช้มาตรการถอดถอนอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจรัฐกระทำตามกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การขับออกจากตำแหน่งและการปลดออกจากตำแหน่งซึ่งมีหลักการพื้นฐานและทฤษฎีที่แตกต่างกัน

ลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่งจะประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบด้วยกัน คือ 1.องค์กรที่มีอำนาจถอดถอน จะถูกกำหนดให้องค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือมีความเชื่อมโยงกับประชาชนมีอำนาจถอดถอนเนื่องจากรักเป็นการถอดถอนบุคคลที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งโดยปกติแล้วจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนหรือหากกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนก็จะกำหนดให้การเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย 2.ลักษณะของเหตุแห่งการถอดถอน ส่วนมากจะมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัยในการตีความขององค์กรที่มีอำนาจ เช่น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม 3.ผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะจำกัดเพียงการพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เท่านั้นและอาจถูกตัดสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งราชการ ส่วนการพิจารณาโทษทางอาญาจะกระทำโดยองค์กรตุลาการตามกระบวนการทางกฎหมาย

การถอดถอนออกจากตำแหน่งของอังกฤษเกิดจากประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐสภากับสถาบันกษัตริย์ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินจะแยกกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาสามัญกับสภาขุนนาง โดยขอบเขตข้อกล่าวหาที่กว้างเนื่องจากเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาที่ขยายขอบเขตเรื่อยๆ เพื่อครอบคลุมการใช้อำนาจของสถาบันกษัตริย์และขุนนางที่ถูกแต่งตั้งโดยกษัตริย์กระบวนการถอดถอนจะมีคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หากเห็นว่ามีมูลจะฟ้องต่อสภาสามัญ หากสภาสามัญเห็นชอบด้วยก็จะฟ้องร้องต่อสภาขุนนางเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไป ผลของการถอดถอนจะทำให้ต้องออกจากตำแหน่ง

และสามารถกำหนดโทษทางอาญาได้ด้วย แต่เมื่อมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรีขึ้นทำให้ไม่มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งอีกต่อไป

การถอดถอนออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา นำแนวคิดการถอดถอนมาจากอังกฤษเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาและข้อกล่าวหาที่มีขอบเขตจำกัดตามกฎหมาย โดยองค์กรที่มีอำนาจก็รับหลักการมาจากอังกฤษคือองค์กรที่มีอำนาจกล่าวหากับตัดสินต่างองค์กรกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนมีกระบวนการกลั่นกรองข้อกล่าวหาโดยคณะกรรมการยุติธรรมจะสืบสวนเบื้องต้นว่าข้อมูลที่ได้รับเพียงพอต่อไป ดำเนินกระบวนการต่อไปหรือไม่เพื่อส่งต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติว่าจะดำเนินกระบวนการต่อไปหรือไม่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติในข้อหาใดก็จะส่งต่อให้วุฒิสภาตัดสิน ผลของการตัดสิน คือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและวุฒิสภาสามารถกำหนดโทษเช่นห้ามรับราชการได้ นอกจากนี้ผู้ถูกถอดถอนอาจมีโทษทางอาญาโดยกระบวนการพิจารณาของศาลตามกระบวนการปกติต่อไป

การถอดถอนออกจากตำแหน่งของฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากอังกฤษและสหรัฐอเมริกาแม้จะรับหลักคิดมาก็ตาม เหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาและหลักความไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐทำให้ต้องนำการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาบังคับใช้เพื่อให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งข้อกล่าวหาที่จำกัดมากจนอาจกล่าวเป็นกระบวนการที่ไม่ได้ใช้งาน โดยสิ่งที่สำคัญของการถอดถอนประธานาธิบดีของฝรั่งเศสคือองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนแม้จะมีชื่อเรียกเป็นศาลแต่องค์ประกอบของผู้ที่นั่งพิจารณาและตัดสินนั้นคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทำให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงมาก นอกจากนี้โทษจะจำกัดเพียงการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น

การถอดถอนออกจากตำแหน่งในสาธารณรัฐเกาหลีถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการคือ ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 6 จาก 9 คนจะถูกเลือกโดยฝ่ายการเมืองทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยกระบวนการถอดถอนจะมีความสัมพันธ์กับสภาแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาในเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดหรือไม่ แต่ข้อกล่าวหาถูกจำกัดอย่างมาก และยังมีลักษณะพิเศษคือผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะมีโทษที่พ่วงมากกับการถอดถอนคือต้องห้ามดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเวลา 5 ปีอีกด้วย นอกจากนี้ผู้ถูกถอดถอนยังสามารถถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาโทษทั้งทางแพ่งและอาญาโดยศาลยุติธรรมได้อีกด้วย

สำหรับการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ 2560 มีมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเนื่องจากการพิสูจน์ความผิดมิใช่เพียงแค่ปรากฏว่าอาจมีการกระทำความผิดอีกต่อไปแต่ต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัย มีการตัดผู้ดำรงตำแหน่ง

ที่ใช้อำนาจตุลาการออกจากการสามารถถอดถอน และตัดอำนาจในการถอดถอนซึ่งเดิมเป็นของวุฒิสภาซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเมืองและมอบอำนาจนี้แก่องค์กรตุลาการอันทำให้มีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางกฎหมายโดยกระจายอำนาจในการถอดถอนให้ศาลแตกต่างกันไปตามลักษณะของข้อกล่าวหา นอกจากนี้ผลของการถอดถอนจะทำให้ถูกตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตและอาจถูกตัดสิทธิเลือกตั้งด้วยโดยจะเป็นดุลยพินิจของศาล

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา 234 (1) ในบางข้อกล่าวหาและมาตรา 235 มีลักษณะเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่

แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะยืนยันว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.และองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 234 (1) และมาตรา 235 จะไม่ใช่เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วจะพบว่าหลักการและเหตุแห่งการถอดถอนนั้นคัดลอกรูปแบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 มาใช้แทบจะทั้งหมดทั้งในเรื่องของตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอน เหตุแห่งการถอดถอน ผลของการถอดถอนและบทบาทของคณะกรรมการป.ป.ช. ในการมีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ถึงแม้ว่าองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินจะเปลี่ยนแปลงไปแต่หลักการสำคัญต่างๆยังคงเดิม นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากลักษณะของข้อกล่าวหาจะมีเพียงกรณีทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางกฎหมาย จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2560 ไม่มีเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนั้นการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.และการพิจารณาและตัดสินขององค์กรตุลาการอันมีผลให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 ของรัฐธรรมนูญ 2560 จึงยังมีแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งอยู่ และมีลักษณะเป็นการให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอน

ปัญหาประการที่สอง คือ การกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง เนื่องจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องทางการเมืองที่แต่เดิมนั้นอยู่ในอำนาจของวุฒิสภา แต่รัฐธรรมนูญ 2560 ตัดอำนาจของวุฒิสภาและมอบอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแก่องค์กรตุลาการทั้งที่โดยเนื้อแท้แล้วการถอดถอนเป็นเรื่องการเมือง แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้วิธีการให้ศาลเข้ามามีอำนาจตรวจสอบและการเพิ่มมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัยเพื่อทำให้เรื่องการเมืองนั้นกลายเป็นเรื่องกฎหมาย การใช้อำนาจถอดถอนจะส่งผลกระทบต่อทางการเมืองอย่างมากเนื่องจากโดยมากแล้วจะเป็นการถอดถอนฝ่ายรัฐบาลหรือผู้แทนของประชาชนที่มาจาก การเลือกตั้งอันจะทำให้ศาลกลายเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมือง และกลายเป็นเป้าโจมตีของสังคม การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงควรอยู่ที่ฝ่ายการเมืองมากกว่าองค์กรตุลาการ เนื่องจากโดยหลักการแล้วองค์กรใดเป็นผู้แต่งตั้งก็ควรให้องค์กรนั้นเป็นผู้ถอดถอนหรือองค์กรที่จะ

ถอดถอนต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยหรือมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงจะสามารถถอดถอนองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นโดยมีเหตุผลอธิบายทางหลักการได้ นอกจากนี้ทั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ และศาลฎีกา ยังแทบจะไม่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายการเมืองอื่นเลย ดังนั้นจึงไม่ควรให้อำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองและมีผลกระทบทางการเมืองแก่องค์กรตุลาการ

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นปัญหา 5 ประการ

ปัญหาการตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากองค์ประกอบของข้อกล่าวหาอาจทำให้ในขั้นตอนของการพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยคณะกรรมการป.ช.ต้องปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงมิใช่เพียงแค่สื่อว่ามีการกระทำความผิดมาตรฐานในการพิสูจน์ความผิดจึงสูงกว่ารัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 ความมีมาตรฐานในการพิสูจน์ความผิดที่สูงกว่านี้จะทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากลักษณะของการกระทำความผิดซึ่งเป็นการทุจริตเชิงนโยบายยากในการแสวงหาพยานหลักฐาน ประกอบกับความมีลักษณะทางภาวะวิสัยของข้อกล่าวหาบางข้อทำให้เป็นไปได้ยากที่จะพิสูจน์พยานหลักฐานจนปราศจากซึ่งข้อสงสัย

ปัญหาการตัดบางตำแหน่งออกจากการถอดถอน โดยตำแหน่งที่ถูกตัดออกไปจากการถอดถอนซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ คือ ประธานศาลฎีกา ประธาน ศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาและตุลาการ ตำแหน่งที่ถูกตัดออกไปจากการถอดถอนนี้มีนัยยะสำคัญอย่างมากโดยเฉพาะประธานศาลต่าง ๆ อันจะทำให้ไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรทางการเมืองด้วยวิธีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และมีผลให้ผู้ใช้อำนาจตุลาการไม่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายอื่น

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกตัดการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม แต่เปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้ทั้งที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระก็อยู่ภายใต้ขอบเขตของตำแหน่งที่สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แสดงความคิดเห็นในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม แต่การถูกรับฟังก็มีคุณค่าและความหมายไม่ทัดเทียมกับการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรม การที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติทำให้กฎหมายซึ่งโดยหลักแล้วเป็นผลผลิตของการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนตกอยู่ในอำนาจ

ของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกทั้งยังมีผลเป็นการให้เจตจำนงทางการเมืองของประชาชนที่แสดงออกผ่านผู้แทนของประชาชนมีสถานะที่ต่ำกว่าการใช้อำนาจกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองไม่อาจขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

ความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของมาตรฐานทางจริยธรรม การมีสถานะเป็นกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรมทำให้หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้บุคคลต้องกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ต้องมีความชัดเจนเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจได้ว่าตนต้องปฏิบัติตนอย่างไรเพื่อมิให้กระทำความผิดมิใช่เปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งสามารถตีความข้อปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางเพื่อเอาผิดบุคคลได้ ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมบางข้อมีความคลุมเครือและเปิดโอกาสให้ศาลตีความกว้างมากจนเกินไปซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากเมื่อถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วผู้ถูกกล่าวหาายังต้องถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองซึ่งเป็นโทษที่กระทบสิทธิของประชาชนผู้นั้นอย่างมาก เช่น ข้อ 12 ยึดมั่นหลักนิติธรรมและประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดี ข้อ 23 ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเต็มใจ ให้บริการด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค ถูกต้อง โปร่งใส ปราศจากอคติ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

ปัญหาการบังคับใช้โทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญให้ดุลยพินิจแก่องค์กรตุลาการว่าจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกถอดถอนหรือไม่ก็ได้ ดุลยพินิจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากสิทธิเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่อาจขาดหายไปได้เพราะแสดงถึงความเป็นพลเมืองของรัฐ แต่ก็เป็นที่ยอมรับว่าสิทธิเลือกตั้งสามารถถูกจำกัดได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยมักให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยมีเงื่อนไขคือต้องมีความเชื่อมโยงกับการกระทำความผิดทางอาญาโดยอยู่ในลักษณะของโทษอุปรกรณ์ เช่น ถูกพิพากษาจำคุกจึงถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปด้วย หรืออาจเกิดจากความบกพร่องเรื่องความสามารถอันทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเพราะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้ถูกเพิกถอนสิทธิหาได้มีความบกพร่องเรื่องความสามารถในการใช้สิทธิแต่อย่างใด การให้ดุลยพินิจขององค์กรตุลาการในการลงโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหากศาลบังคับใช้โดยปราศจากซึ่งหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและมีบรรทัดฐานในแนวทางเดียวกันศาลจะกลายเป็นเป้าโจมตีของสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การให้ดุลยพินิจแก่ศาลในการลงโทษตัดสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้จึงเป็นการไม่สมควร รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหากถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนอกจากจะต้องพ้นจากตำแหน่งแล้วยังต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วยในทุกกรณี และกำหนดเวลาให้ชัดเจนว่าเป็นระยะเวลาเท่าใดมิใช่กำหนดในลักษณะการให้ดุลยพินิจแก่ศาล

ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจกล่าวหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการป.ป.ช.กรณีมาตรา 235 จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป.ป.ช.เห็นเองหรือมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช. แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าตำแหน่งใดบ้างจะมีสิทธิกล่าวหา หรือบุคคลจำนวนเท่าใดจะสามารถกล่าวหาได้

ปัญหาประการที่สี่ คือ ปัญหาการถอดถอนบุคคลภายหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจำนวนมาก

ปัญหาเรื่องอำนาจของสนช.ว่ามีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ แม้รัฐธรรมนูญชั่วคราวจะไม่ได้กำหนดอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ แต่รัฐธรรมนูญชั่วคราวมาตรา 47 ประกอบกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 และฉบับที่ 11/2557 กำหนดให้คณะกรรมการป.ป.ช.ซึ่งเป็นองค์กรอิสระปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แม้ฉบับที่ 11/2557 จะกำหนดให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตั้งฉบับยกเว้นหมวด 2 แต่หากบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป.ป.ช.และองค์กรอิสระอื่นๆถูกยกเลิกไปแล้ว คณะกรรมการป.ป.ช.คงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามความมุ่งหมายของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ดังนั้นเมื่อให้คณะกรรมการป.ป.ช.ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจึงเป็นไปได้ไม่ได้เลยที่จะตีความว่าบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการป.ป.ช.จะสิ้นสุดลงแล้ว จึงต้องตีความว่าบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการป.ป.ช.ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้เช่นเดียวกับองค์กรอื่นที่ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแต่รัฐธรรมนูญชั่วคราวไม่กำหนดอำนาจขององค์กรนั้นไว้ ดังนั้นสภานิติบัญญัติจึงมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งต่อไป

ปัญหาการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายหลังการรัฐประหาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปทั้งสิ้น 9 คน ทั้งที่บุคคลเหล่านั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ทั้งนี้เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแล้วกระบวนการถอดถอนต้องยุติเนื่องด้วยเหตุผล 3 ประการ 1.การดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการถูกถอดถอน เมื่อไม่มีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรการถอดถอนอันจะต้องถูกถอดถอนอีกต่อไป 2.บทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลต้องถูกตีความอย่างเคร่งครัด เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถูกถอดถอนแล้วยังถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นเวลา 5 ปีด้วย 3.การถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง การตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน กระบวนการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งเป็นกระบวนการหลัก

ส่วนกระบวนการตัดสิทธิเป็นกระบวนการรองที่เป็นผลมาจากการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยอัตโนมัติเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวใช้คำว่า “และ” เชื่อมระหว่างกระบวนการถอดถอนกับกระบวนการตัดสิทธิ การตัดสิทธิทางการเมือง 5 ปี จึงเป็นกระบวนการที่ต้องมาควบคู่กับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้นหากไม่มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งการตัดสิทธิก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

ปัญหาความเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงขององค์กรที่พิจารณาถอดถอน บุคคลที่สนช.ลงมติว่ากระทำผิดตามที่มีการกล่าวหาจนนำไปสู่การลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นแล้วแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายรัฐบาลทั้งสิ้น ในขณะที่สนช.เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยผู้ควบคุมอำนาจจากการรัฐประหารรัฐบาลก่อนหน้านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความชัดเจนว่าองค์กรที่พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้เป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งและควบคุมโดยผู้ที่ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนดำรงตำแหน่งอยู่ซึ่งมีความไม่เป็นกลางและขัดต่อหลักการที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

ปัญหากรณีโทษเพิกถอนสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง และการถูกตัดสิทธิรับราชการ ไม่ถูกพิจารณาและทบทวนโดยองค์กรตุลาการ การถูกตัดสิทธิทางการเมืองหรือรับราชการ 5 ปี เป็นโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีผลให้ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งกลายเป็นประชาชนทั่วไปแล้วไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนของประชาชนได้ อีกทั้งยังจำกัดสิทธิในการทำงานราชการอีกด้วย การถูกตัดสิทธิทางการเมืองและรับราชการไม่ควรเป็นกระบวนการที่ขึ้นอยู่กับมติของวุฒิสภาเนื่องจากมาตรฐานการพิสูจน์เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัย อีกทั้งยังไม่ถูกทบทวนโดยองค์กรตุลาการด้วย

ปัญหาสำคัญของประเทศไทยปัจจุบันคือการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยมีเหตุแห่งการถูกถอดถอนคือการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นเหตุที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัยในการตีความขององค์กรที่มีอำนาจ ซึ่งจะมีผลให้ผู้ถูกถอดถอนต้องถูกตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตและอาจถูกตัดสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดไม่เกิน 10 ปีซึ่งเป็นโทษที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างมากไม่เหมาะสมกับมาตรฐานที่ใช้ในการตรวจสอบ การให้อำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งแก่องค์กรตุลาการของไทยมีผลเป็นการเพิ่มอำนาจใหแก่องค์กรตุลาการเข้าไปพิจารณาเรื่องทางการเมืองโดยปราศจากความรับผิดชอบทางการเมือง นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญ 2560 ตัดตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธาน ศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด ผู้พิพากษา และตุลาการ ทำให้องค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองแต่ฝ่ายการเมืองไม่มีช่องทางตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการเลย

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 องค์กรที่ควรมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

จากปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการ คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลฎีกา มีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแตกต่างกันไปตามข้อกล่าวหาทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากโดยเนื้อแท้แล้วการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองที่ต้องถูกบังคับใช้โดยองค์กรทางการเมืองมิใช่องค์กรตุลาการ อีกทั้งองค์กรตุลาการของไทยยังมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และปัญหาการไม่ถูกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรอื่นจึงเป็นเหตุผลว่าเหตุใดจึงไม่ควรให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการของประเทศไทยสามารถเป็นองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้หากยอมรับให้ตุลาการและผู้พิพากษาถูกแต่งตั้งหรืออย่างน้อยให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมในการเข้าสู่ตำแหน่งซึ่งเมื่อพิจารณาจากบริบททางการเมืองของไทยแล้วทางออกดังกล่าวเป็นไปได้ยาก

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องถูกบังคับใช้โดยองค์กรทางการเมืองอย่างเช่นกรณีของรัฐธรรมนูญ 2540 และรัฐธรรมนูญ 2550 เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีหลักการและทฤษฎีอธิบายได้ โดยองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะต้องเป็นองค์กรทางการเมืองแต่จะต้องมิใช่วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียวอย่างเช่นที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยของสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งที่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำให้ขาดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการใช้อำนาจถอดถอนผู้แทนของประชาชนให้พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่ององค์กรที่ควรมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงมี 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง องค์กรที่มีความชอบธรรมในการถอดถอนออกจากตำแหน่งมากที่สุดคือ วุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมดอย่างเช่นการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูง และสามารถถูกตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยองค์กรทางการเมืองได้อีกด้วย

แนวทางที่สอง ปัญหาข้อถกเถียงประการหนึ่งของไทยคือ สมาชิกวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือไม่ หากยังยืนยันให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีบางส่วนมาจากการสรรหาก็ไม่ควรให้อำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งแก่วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียวเนื่องจากมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงเสนอว่าควรตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมีอำนาจถอดถอนโดยต้อง

ประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการสรรหา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่ากับสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีการคัดเลือกครั้งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มาจากฝ่ายรัฐบาล และอีกครึ่งหนึ่งให้มาจากฝ่ายค้าน ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยให้มีคณะกรรมการป.ช.ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างที่เคยเป็นมา

6.2.2 การแยกกระบวนการถอดถอนกับกระบวนการตัดสิทธิออกจากกัน

ปัญหาประการหนึ่งของการถอดถอนนอกจากตำแหน่งที่ผ่านมาคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระบวนการถอดถอนและกระบวนการตัดสิทธิเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน โดยเมื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลใดแล้วบุคคลนั้นจะถูกตัดสิทธิทางการเมืองโดยอัตโนมัติ โดยปราศจากการพิจารณาทบทวนจากองค์กรตุลาการทั้งที่โทษตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือรับราชการกระทบสิทธิของประชาชนอย่างมากแต่บุคคลกลับถูกตัดสิทธิโดยใช้มาตรฐานการพิสูจน์ความผิดที่ไม่ต้องปราศจากซึ่งข้อสงสัย

ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ต้องแยกกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งกับกระบวนการตัดสิทธิออกจากกัน โดยกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นจะถูกบังคับใช้โดยวุฒิสภาที่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือองค์กรพิเศษตามที่ได้เสนอไว้ในข้อ 6.2.1 ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองที่มีต้องพิสูจน์ความผิดจนปราศจากซึ่งข้อสงสัย

ส่วนกระบวนการตัดสิทธินั้นเนื่องจากมีลักษณะเป็นโทษทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องให้องค์กรตุลาการมีอำนาจพิจารณาตัดสิทธิดังกล่าว โดยศาลที่ควรมีอำนาจในการพิจารณาตัดสิทธิคือศาลยุติธรรม โดยให้อัยการยื่นฟ้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องมีโอกาสต่อสู้ต่อศาลฎีกาต่อไปได้อีกชั้นหนึ่งเนื่องจากความรุนแรงของโทษ นอกจากนี้วิธีพิจารณาของศาลจะสามารถประกันสิทธิในการต่อสู้แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ดีกว่าเพราะมีมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดที่ต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัยเนื่องจากเป็นกระบวนการทางกฎหมายเมื่อเป็นเช่นนี้โทษทางการเมืองก็จะถูกพิจารณาโดยฝ่ายการเมือง ส่วนโทษทางกฎหมายก็จะถูกพิจารณาโดยองค์กรตุลาการ

6.2.3 การป้องกันการลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงโทษตัดสิทธิทางการเมือง

กรณีปัญหาซึ่งเป็นที่ถกเถียงในทางวิชาการของไทยเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งคือความพยายามตีความรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับใช้โทษตัดสิทธิทางการเมืองเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งโดยการจงใจลาออกจากตำแหน่ง ผู้เขียนขอเสนอว่า

เนื่องจากการลาออกจากตำแหน่งเป็นสิทธิของบุคคลที่สามารถกระทำได้ ผู้ถูกกล่าวหาจึงมีสิทธิลาออกจากตำแหน่งได้แม้มีการกล่าวและเริ่มดำเนินกระบวนการถอดถอนแล้ว อันมีผลให้กระบวนการถอดถอนต้องสิ้นสุดลง ประกอบกับเมื่อลาออกจากตำแหน่งก็เป็นการทำให้วัตถุประสงค์ของการถอดถอนออกจากตำแหน่งบรรลุผลแล้ว แต่แม้กระบวนการถอดถอนจะยุติลงแต่เนื่องจากข้อเสนอนี้ในข้อ 6.2.2 ที่ให้มีการแยกกระบวนการถอดถอนโดยองค์กรทางการเมืองกับกระบวนการตัดสิทธิโดยการพิจารณาขององค์กรตุลาการออกจากกันทำให้แม้การลาออกของผู้ถูกกล่าวหาจะทำให้กระบวนการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งต้องสิ้นสุดลง แต่กระบวนการตัดสิทธิซึ่งแยกออกจากกระบวนการถอดถอนไปแล้วนั้นยังมีอยู่ ดังนั้นศาลจึงมีอำนาจพิจารณาคดีเพื่อลงโทษทางอาญาและตัดสิทธิทางการเมืองผู้นั้นต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการทางอาญาและตัดสิทธิทางการเมืองโดยองค์กรตุลาการจะทำได้เฉพาะกรณีกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นเนื่องจากเฉพาะข้อกล่าวหาดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัยซึ่งเป็นเรื่องทางกฎหมาย

6.2.4 ยกเลิกโทษเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

สิทธิเลือกตั้งมีความสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยได้ 3 วิธี คือ การแสดงออกโดยการเข้าไปใช้อำนาจโดยตรงผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของประชาชน การแสดงออกโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตน หรือการออกเสียงประชามติ และการแสดงออกผ่านองค์กรของรัฐที่มีความเชื่อมโยงทางประชาธิปไตยกับประชาชน สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเป็นพลเมืองของรัฐ หากสิทธิเลือกตั้งหายไปก็เสมือนเป็นการพรากความเป็นพลเมืองไปจากประชาชนอันมีผลให้ประชาชนไม่สามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงของตนผ่านผู้แทนได้ แม้บุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะกระทำความผิดก็ตามแต่บุคคลดังกล่าวมิได้มีความบกพร่องเรื่องความสามารถในการตัดสินใจจนทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ดังนั้นจึงต้องยกเลิกโทษการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตามการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็สามารถเกิดขึ้นได้หากศาลพิพากษาว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงอันนำไปสู่การต้องโทษจำคุกทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้

6.2.5 การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง

1. ความมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองอย่างกว้างขวาง

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ใช้อำนาจเกี่ยวพันกับความขัดแย้งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งเป็นการที่ศาลเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจอำนาจแสดงเจตจำนงของประชาชนของฝ่ายนิติบัญญัติ การวินิจฉัยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระซึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรทางการเมือง คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล หรือแม้กระทั่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งในทางทฤษฎีแล้วอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบแก่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นอำนาจที่มีสถานะเหนือกว่าอำนาจอธิปไตยของศาล คดีเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวพันกับการเมืองอย่างมาก ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจเหนือคดีทางการเมืองจึงควรถูกควบคุมทางการเมืองโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย

2. ความไม่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรทางการเมืองอื่น

กรณีของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือข้อพิพาททางการเมืองค่อนข้างมากจึงมีความเป็นไปได้ที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองอันทำให้การพิจารณาของศาลไม่เป็นไปตามกฎหมายจึงต้องมีการคุ้มกันการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้เกิดความกลัวจากการข่มขู่จากคู่ความฝ่ายที่ไม่พอใจที่จะโต้ตอบกลับ³⁸ อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็ต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งสามารถทำได้สามประการ 3 คือ

ประการแรก. การตรวจสอบคำวินิจฉัยและเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของศาลว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยนั้นรับฟังได้หรือไม่ เนื่องด้วยลักษณะข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองสูง การวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจของศาลจึงต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ทั้งจากฝ่ายการเมืองที่เสียประโยชน์และจากสังคม แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญบังคับใช้กฎหมายละเมิดอำนาจศาลทั้งที่ลักษณะคดีของตนมีความเป็นการเมืองซึ่งต้องเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ได้อาจมีผลให้การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญผ่านคำวินิจฉัยและเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหมดความหมาย

³⁸ David R. Cohen, “Judicial Malpractice Insurance : The Judiciary Responds to the loss of Absolute Judicial Immunity,” *Case Western Reserve Law Review*, Volume 41 Issue 1, p.268-271 (1990)

ประการที่สอง การถ่วงดุลอำนาจศาลรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไขตัดถอนเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงทางเมืองตั้งแต่มีการก่อตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้รับอำนาจเพิ่มขึ้นทุกครั้งเมื่อมีการรัฐประหารโดยมีความมุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมฝ่ายการเมือง ดังนั้นการถ่วงดุลอำนาจโดยการจำกัดตัดถอนเขตอำนาจของศาลจึงไม่เกิดขึ้น ในทางกลับกันศาลรัฐธรรมนูญยังตีความรัฐธรรมนูญโดยมีผลเป็นการขยายเขตอำนาจของตนอีกด้วย

รัฐธรรมนูญ 2540 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ 1.ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา 2.วินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญนี้หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 3.วินิจฉัยกรณีบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 4.วินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภา 5.พิจารณากรณีมีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย 6.พิจารณาปัญหาความชอบด้วยเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด³⁹

ต่อมาเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญ 2550 เพิ่มอำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง คือ วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป

ต่อมาเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 รัฐธรรมนูญ 2560 เพิ่มอำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญอีก 4 ประการ คือ 1. อำนาจในการเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2. ให้ความเห็นว่าร่าง พรบ.มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ 3. อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีเสนอ แปรญัตติ หรือกระทำการที่มีผลให้ตนมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย 4. วินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมี

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 มาตรา 263 มาตรา 264 มาตรา 47 มาตรา 63 มาตรา 96 มาตรา 180 และมาตรา 219 ตามลำดับ

เขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา⁴⁰

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแม้ศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกถ่วงดุลอำนาจโดยการตรากฎหมายจำกัดเขตอำนาจของศาลแต่ในทางข้อเท็จจริงของไทยไม่ปรากฏเหตุการณ์เช่นนั้น ในทางตรงกันข้ามกลับกลายเป็นการเพิ่มอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมืองมากขึ้น

ประการที่สาม การถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นช่องทางการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจศาลรัฐธรรมนูญอีกวิธีหนึ่งที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งที่ผ่านมาไม่เคยบังคับใช้ได้เลย

จึงเห็นได้ว่าแม้โดยหลักแล้วจะมีวิธีในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแต่โดยข้อเท็จจริงแล้วการตรวจสอบที่มีอยู่นั้นยังถูกจำกัดทำให้ไม่สามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ความเป็นศาลที่มีเพียงชั้นเดียว

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเชิงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงชั้นเดียว กล่าวคือ ไม่มีลำดับชั้นที่สูงกว่าเพื่อทบทวนและตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าแตกต่างจากองค์กรอื่น ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นถูกตรวจสอบและถ่วงดุลทั้งจากฝ่ายบริหารโดยการยุบสภา ถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ อีกทั้งยังถูกตรวจสอบโดยประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็ถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยการตั้งกระทู้ถาม หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือแม้กระทั่งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็มีระบบการตรวจสอบโดยศาลลำดับชั้นสูงกว่า แต่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีการตรวจสอบแนวตั้งเช่นนี้เนื่องจากลักษณะของการใช้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ต้องยุติในชั้นเดียว นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นที่สุดเด็ดขาดผูกพันทุกองค์กรรวมทั้งองค์กรตุลาการด้วยทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจมาก จึงควรให้มีการตรวจสอบแนวราบ

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 131 มาตรา 132 มาตรา 144 และมาตรา 178 ตามลำดับ

เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ป้องกันการใช้อำนาจที่มีขอบจากการตีความ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁴¹

4. การมีกฎหมายละเมิดอำนาจศาลเป็นเครื่องป้องกันการใช้อำนาจ

นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมือง โดยไม่ถูกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรทางการเมืองอื่นแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องกระทำโดยสุจริต ห้ามใช้ถ้อยคำหยาบคายหรือมีความหมาย หยาบคาย เสียดสี อาฆาตมาดร้าย หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการวิจารณ์คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่สุจริตและมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล โดยผู้กระทำความผิด อาจถูกลงโทษจำคุกได้

การละเมิดอำนาจศาล หมายถึง การกระทำที่เป็นการขัดขวางการใช้อำนาจในการ พิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการอันมีผลให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิพากษาคดีได้ ศาลจึงต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมให้สถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติ⁴² ในระบบกฎหมายไทย มีกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล 2 ฉบับ คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้การใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไป ด้วยความเรียบร้อยและเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการของศาล⁴³ ซึ่งความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 444/2528 เห็นว่าความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นการกระทำ ละเมิดต่อการใช้อำนาจของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและรักษาความสงบเรียบร้อย ในบริเวณศาลซึ่งเป็นมาตรการทางวิธีสบัญญัติเท่านั้น มิใช่การกระทำความผิดทางอาญา

⁴¹ คณิน บุญสุวรรณ, “การตรวจสอบ ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ,” ใน ศาลาธิปไตย รวมบทความวิพากษ์ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการภิวัตน์, จัดพิมพ์โดยบริษัท เอมีเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท คลาดตา พับลิเคชั่น จำกัด, 2556)

⁴² ทิพวัลย์ แสงอุไร, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับการละเมิดอำนาจ ศาลรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559) น.222.

⁴³ เอื้ออารีย์ อังจะนิล และคณะ, “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในกรณีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 46 ฉบับที่ 3, น.791 (กันยายน 2560)

กฎหมายละเมิดอำนาจศาลนั้นถูกกำหนดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ให้อำนาจแก่ศาลกรณีผู้เข้ามาหรือจะเข้ามาในที่ทำกรของศาลรัฐธรรมนูญหรือบริเวณที่ทำกรของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลมีอำนาจในการมีคำสั่งให้บุคคลต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย การมีคำสั่งดังกล่าวนี้สามารถทำได้กับผู้ที่เข้าร่วมฟังการไต่สวนของศาลด้วย นอกจากนี้หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกคำสั่งให้บุคคลต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดได้หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคดีเสร็จสิ้นกระบวนการและมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งออกมาแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องกระทำโดยสุจริต ห้ามใช้ถ้อยคำเหยียดหยามหรือมีความหมายเหยียดหยาม เสียดสี อาฆาตมาดร้าย หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการวิจารณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่สุจริตและมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ข้อกำหนดและคำสั่งของศาลที่ทำให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยนั้นหากมีผู้ฝ่าฝืนถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล และให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ 1. ตักเตือน โดยจะมีคำตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้ 2. ไล่ออกจากบริเวณศาล 3. ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยกรณีที่จะลงโทษจำคุกหรือปรับต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของตุลาการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลในการลงโทษจำคุกหรือปรับให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลต้องไม่เกินเลยจนมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตจนทำให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถถูกตรวจสอบและถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้เลย

ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาและพิพากษาคดีดั่งนั้นประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงควรที่จะสามารถแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่ในประเทศที่ศาลมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้อพิพาททางการเมืองอย่างมากรุนั้นการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของศาลอย่างตรงไปตรงมาโดยใช้ถ้อยคำที่ไม่สมควรก็อาจถูกจำกัดการใช้สิทธิลงได้เนื่องจากแม้ประชาชนหรือสื่อมวลชนจะมีเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองแต่ในขณะเดียวกันนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็มีภารกิจที่จะต้องอำนวยความสะดวก

ความยุติธรรม หากการใช้เสรีภาพใดมีผลกระทบต่อการศึกษาพิพาทคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้กระทบต่อบทบาทในการอำนวยความสะดวก ดังนั้นกฎหมายจึงควรให้เครื่องป้องกันบางอย่างแก่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันตนจากการถูกล่วงละเมิดการใช้อำนาจ⁴⁴ แม้จะเป็นที่ยอมรับว่าศาลรัฐธรรมนูญควรมีเครื่องป้องกันจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลของการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและฝ่ายที่เสียประโยชน์อย่างมาก การวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความรุนแรงมากกว่าการใช้อำนาจของศาลยุติธรรม การคุ้มครองศาลรัฐธรรมนูญจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจจึงควรมีขอบเขตที่จำกัดเพียงการป้องกันการขัดขวางไม่ให้เกิดการพิจารณาพิพาทคดีเป็นไปอย่างเรียบร้อย

ดังนั้นหากการใช้อำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาททางการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญนั้นปราศจากซึ่งการถูกตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรทางเมืองอื่นแล้วยังมีกฎหมายละเมิดอำนาจศาลเป็นเครื่องป้องกันการถูกตรวจสอบโดยการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนและสังคมอีกจะทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่าง ฝ่ายการเมืองกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายการเมืองและสังคมกับศาลรัฐธรรมนูญอันนำไปสู่ความเสื่อมถอยของประชาชนต่อความศรัทธาที่มีต่อการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ จึงสมควรมอบอำนาจในการพิจารณาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งโดยให้องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดทางประชาธิปไตยคือ รัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว

⁴⁴ ทิพวัลย์ แสงอุไร, “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559) น.79.

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- คณิน บุญสุวรรณ. “การตรวจสอบถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.” ใน ศาลาธิปไตย รวมบทความวิพากษ์ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการภิวัตน์. จัดพิมพ์โดยบริษัท เอมีเอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัท คณาตา พับลิเคชั่น จำกัด, 2556.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. การพัฒนาระบบจัดการคดีการเมืองในศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและพัฒนาคดี สำนักงานศาลยุติธรรม, 2556.
- ฐาภรณ์ ศิริฤทธิ์วัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักรการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส.” ใน หนังสือรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปีศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล. รวบรวมโดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
- _____. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊ก, 2552.

_____. รัฐธรรมนูญ ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจสถาปนา และการเปลี่ยนผ่าน.

นนทบุรี : สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

โครงการตำรา และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, 2513.

อมร จันทรสมบูรณ์. “สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย.” ใน รวมบทความเกี่ยวกับ

โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์.

กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535.

_____. “วันเลือกตั้ง “บทสุดท้าย” หรือ “บทเริ่มต้น” ของพลังประชาธิปไตย.”

ใน รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ

ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์

แห่งประเทศไทย, 2535.

บทความวารสาร

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. “ใครควรเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ข้อโต้แย้งทางวิชาการระหว่างคาร์ล ชมิตต์

และฮันส์ เคลเซิน.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 42. ฉบับที่ 2. (มิถุนายน 2556): 265-271.

_____. “ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันกับหลักการจำกัดอำนาจตนเองของ

ฝ่ายตุลาการ.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 43. ฉบับที่ 1. (มีนาคม 2557): 102-110.

บรรเจิด สิงคนดี. คณบดี คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สัมภาษณ์. ณ สถาบัน

บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 28 กรกฎาคม 2554. “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบ

กฎหมายไทย.” วารสารจลนिति. ปีที่ 8. ฉบับที่ 5. (กันยายน-ตุลาคม 2554): 17.

- ปกป้อง ศรีสนิท และคณะ. “กระบวนการยุติธรรมกับสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความรุนแรง : ปัญหาและแนวทางแก้ไข.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 42. ฉบับที่ 3. (กันยายน 2556): 473.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 27 ตุลาคม 2558. “แนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปประเทศอย่างยั่งยืน.” วารสารจลนिति. ปีที่ 12. ฉบับที่ 6. (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2558): 33.
- พิศล พิรุณ. “หลักนิติธรรมกับการรับรู้ของสังคมไทย.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 18. เล่มที่ 53. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2559): 57.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. “การอภิปรายเรื่อง “หลักการ แนวคิดและการจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย.” ในการสัมมนาเผยแพร่มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ณ ห้องแกรนด์บอลรูม ชั้น 4 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น. 2555. วารสารจลนिति. ปีที่ 9. ฉบับที่ 5. (กันยายน-ตุลาคม 2555): 56-70.
- ภุริ พวงค์เจริญ. “หลักประชาธิปไตยเชิงรุก : ตุลาการวิวัฒน์กับการพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตย.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 43. ฉบับที่ 3. (กันยายน 2557): 633.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์. ณ ห้องรับรองชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ถนนอุทองใน กรุงเทพมหานคร. 24 กรกฎาคม 2560. “เจตนาธรรมณ์เกี่ยวกับที่มาหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” วารสารจลนिति. ปีที่ 14. ฉบับที่ 4. (กรกฎาคม-สิงหาคม 2560): 4.
- _____. ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์. ณ ห้องรับรองชั้น 3 อาคารรัฐสภา 3 ถนนอุทองใน กรุงเทพมหานคร. 9 กุมภาพันธ์ 2559. “หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย.” วารสารจลนिति. ปีที่ 13. ฉบับที่ 1. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2559): 7-8.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อาจารย์ภาควิชากฎหมายมหาชน ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์. ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. 5 กุมภาพันธ์ 2556. “การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย.” วารสารจลนिति. ปีที่ 10. ฉบับที่ 2. (มีนาคม-เมษายน 2556): 12-16.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อาจารย์ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
 สัมภาษณ์. ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. 11 สิงหาคม 2554. “การเพิกถอนสิทธิ
 เลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย.” วารสารจุลนิติ. ปีที่ 8. ฉบับที่ 5. (กันยายน-ตุลาคม 2554): 23-34.
- วิชา มหาคุณ. “การตรวจสอบในทางตุลาการ : ศึกษาจากกรณีประกาศ รสช.ฉบับที่ 26.”
วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 23. ฉบับที่ 2. (มิถุนายน 2536): 242-244.
- วิชญ์ วรวิญญู. “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ(Seperation des
 pouvoirs) เป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่างๆ.” วารสารนิติศาสตร์.
 ปีที่ 19. ฉบับที่ 3. (กันยายน 2534): 161.
- วีรวิชัย เอี่ยมแสง. “รัฐสภาไทยกับการถอดถอน “อดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”.”
วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2. (กรกฎาคม -
 ธันวาคม 2559): 77.
- สมชาย ปรีชาศิลป์. “การเมืองเชิงตุลาการ.” วารสารนิติสังคมศาสตร์. ปีที่ 9. ฉบับที่ 1.
 (มกราคม-มิถุนายน 2559): 87-88.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. “อนาคตสังคมไทยภายใต้อำนาจตุลาการ.” วารสารนิติสังคมศาสตร์.
 ปีที่ 9. ฉบับที่ 1. (มกราคม-มิถุนายน 2559): 75.
- อภิวัฒน์ สุดสาว. “แนวคิดและทฤษฎีในกรณีการให้กรรมการ ป.ป.ช.พ้นจากตำแหน่ง.”
วารสารจุลนิติ. ปีที่ 9. ฉบับที่ 1. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 120-124.
- _____. “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง.”
วารสารจุลนิติ. ปีที่ 8. ฉบับที่ 5. (กันยายน-ตุลาคม 2554): 144.
- อนุรักษ์ นิยมเวช. “การถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา.”
วารสารจุลนิติ. ปีที่ 9. ฉบับที่ 1. (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555): 43-46.
- อุดม รัฐอมฤต. “การพัฒนางานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เพื่อปกป้องหลักนิติธรรม.”
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 18. เล่มที่ 53. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2559): 237.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “เทคนิคการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยคณะตุลาการ
 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 36. ฉบับที่ 1. (มีนาคม 2550): 30.
- เอื้ออารีย์ อิงจะนิล และคณะ. “หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกรณีความผิดฐาน
 ละเมิดอำนาจศาล.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 46. ฉบับที่ 3. (กันยายน 2560): 791.

วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์

กานดา สิริฤทธิภักดี. “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. “การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

จิรพันธ์ ทองบุญเรือง. “ขอบเขตของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ทิพวัลย์ แสงอุไร. “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

พจนา สะอาดเอี่ยม. “ความเป็นอิสระของตุลาการกรณีได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

พิวัฒน์ สามวัง. “องค์กรผู้ไต่สวนอิสระ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557,.

พาริส อินาวัง. “ปัญหาการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญไทย.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

สุจิต ปัญญาพฤกษ์. “การใช้สิทธิโดยสุจริต.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

อมร สุวรรณโรจน์. “ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

อุดม รัฐอมฤต. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ
มิชอบในวงราชการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. “The USA Impeachment Overview : ระบบการถอดถอนบุคคลออกจาก
ตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา.” <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1684>, 7 มีนาคม 2561.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “เมื่อตุลาการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน : ตุลาการภิวัตน์วิถี”
<http://prachatai.com/journal/2016/05/65569>, 26 มีนาคม 2561.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. “ปัญหาว่าด้วยการถอดถอนอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.”

<https://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1438>, 15 มีนาคม 2560.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. “จงทำรัฐธรรมนูญให้เป็นรัฐธรรมนูญ” <https://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1696>, 16 มีนาคม 2560.

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “ถามตรง-ตอบตรง พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัยกับบรรณ.ฉบับมีชัย ตอน1,”

http://matichon.co.th/politics/news_38568, 4 ตุลาคม 2561

โกคิน พลกุล. “สังคมไทยไปไม่ถึงนิติรัฐ?.” [Public-law.net/publaw/view.aspx?id=1223](https://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1223),

16 มีนาคม 2560

“มีชัย ระบุ ธรณ.ใหม่กำหนดเรื่องถอดถอนเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมแต่ยังมีโทษตัดสิทธิทางการเมือง”.

<http://prachatai.com/journal/2016/11/68686>, 17 ตุลาคม 2561.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ตุลาการภิวัตน์กับการบิดเบือนการใช้อำนาจตุลาการ.”

<http://prachatai.com/journal/2010/12032155>, 7 มีนาคม 2561.

อัษฎางค์-พนัส ต่างมุ่มสนช.ถอดถอนนักการเมือง. www.bangkokbiznews.com/news/detail/595700,

17 ตุลาคม 2561

เอกสารอื่นๆ

บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2557 วันพฤหัสบดีที่ 18 ธันวาคม 2557

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรฐานทางจริยธรรมของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

และองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่13 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันจันทร์ที่ 26 ตุลาคม 2552

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่14 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันจันทร์ที่ 2 พฤศจิกายน 2552

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ ที่ 25 มกราคม 2553

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35/2550 วันพุธที่ 27 มิถุนายน 2550

อนุรักษ์ นิยมเวช. “ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษาผู้ถูกกล่าวหา
ได้พ้นจากตำแหน่งที่จะถูกถอดถอนไปแล้วในช่วงการพิจารณาถอดถอนของวุฒิสภา.”
วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557.

BOOKS AND ARTICLES

Charles L. Black. Impeachment : A Handbook. New Haven and London : Yales University Press.1974.

Jared P. Cole and Todd Garvey. Impeachment and Removal. Congressional Research Service. 2015.

Neal Tate and Torjorn Vallinder. The Global Expansion of Judicial Power. New York : New York University Press. 1995.

The Staff of the Impeachment Inquiry. Constitutional Grounds For Presidential Impeachment. U.S. Government Printing office Washington. 1974.

JOURNALS

David R. Cohen. “Judicial Malpractice Insurance : The Judiciary Responds to the loss of Absolute Judicial Immunity.” Case Western Reserve Law Review. Volume 41. Issue 1. (1990): 268-271.

Edwin Brown Firmage and R.Collin Mangrum. “Removal of the president : Resignation and the procedural law of Impeachment.” Duke Law Journal. Volume 23. Issue 6. (1974): 1089,1090,1091.

Jonathan L.Entin. “Seperation of Power,the Political Branches, and the Limits of Judicial Review.” Ohio state Law Journal. Volume 51. (1990): 179-180.

Michael J. Gerhardt. “The Lessons of Impeachment History.” The George Washington Law Review. Volume 67. (1999): 610,611.

Ran Hirschl. The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide Fordham Law Review. volume 75 Issue 2. (2006): 721-727.

Raoul Berger. Impeachment : The Constitution Problems. Cambridge. Mass.: Harvard University Press. (1972): 92-93.

ELECTRONIC MEDIA

- Case Law Quotes. “Golden Rule.” caselawquotes.net/G/GoldenRule.html, 16 มีนาคม 2560.
- Constitutional Rights Foundation. “High Crimes and Misdemeanors.” Crf-usa.org/impeachment/high-crimes-and-misdemeanors.html, 21 มิถุนายน 2561.
- Government Publishing Office Us. “Impeachment.” <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPRACTICE-104pdf/GPO-HPRATICE-104-27.pdf>, 19 มีนาคม 2560.
- John Hudak. “The Political risks of impeachment.” Brookings.edu/blog/unpacked/2017/05/23/unpacked-the-political-risk-of-impeachment, 22 มิถุนายน 2561.
- Mark H. Delahay. https://en.wikipedia.org/wiki/Mark_W._Delahay, 20 มีนาคม 2560.
- Michael Stokes Paulsen. “Alexander Hamilton. The Federalist. and the Power of Impeachment” <https://www.lawliberty.org/2018/08/15/alexander-hamilton-the-federalist-and-the-power-of-impeachment>, 9 มิถุนายน 2562.
- Roger Pilon. “Impeachment Is Not Politics.” Cato.org/publications/commentary/impeachment-not-politics, 21 มิถุนายน 2561.
- Ronold Ray K San Juan, Bryan Dennis G Tiojanco. “Impeachment.” Oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e311, 21 มิถุนายน 2561.
- THE IMPEACHMENT AND TRIAL OF WILLIAM W. BELKNAP. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-HPREC-HINDS-V3/pdf/GPO-HPREC-HINDS-V3-26.pdf>, 20 มีนาคม 2560.
- United States Senate. “To Arrest an Impeached Senator.” https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/To_Arrest_An_Impeached_Senator.html, 16 มิถุนายน 2560.
- United States Senate. “Blount expulsion.” https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/expulsion_cases/Blount_expulsion.html, 20 มีนาคม 2560.
- William Worth Belknap. https://en.wikipedia.org/wiki/William_W._Belknap, 20 มีนาคม 2560.

OTHER MATERIALS

- Federalist Paper No.65. The Powers of the Senate Continued from the New York Packet. Friday, March 7. 1788.
- Michael J. Gerhardt. “The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives.”

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายทวี ทรัพย์คงทน
วันเดือนปีเกิด	13 กันยายน พ.ศ. 2537
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2559: นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง มหาวิทยาลัยนเรศวร
ตำแหน่ง	นิติกร กองกฎหมาย กรมราชทัณฑ์

ผลงานทางวิชาการ

ทวี ทรัพย์คงทน. “ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ.” วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.