

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง
ศึกษากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง



นายรณชัย รูปทอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Problems Concerning Power to Remove from Office: A Case Study of
Violation or Non-Compliance with Ethical Standards of a Person
Holding a Political Position.



Mr. RONNACHAI THOOPHONG

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ศึกษากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ชื่อและนามสกุล	นายณชัย ฐูปทอง
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ศึกษากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ศึกษา นายรณชัย ฐูปทอง รหัสนักศึกษา 2654002704

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับอำนาจการถอดถอนผู้ออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง (2) ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง (3) ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงการอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามกฎหมายของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ (4) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่เหมาะสมกับประเทศไทยยิ่งขึ้น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่กฎหมายประเทศไทย และกฎหมายประเทศอังกฤษ โดยการศึกษาศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ แนวคำพิพากษา และเอกสารอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ หลักแบ่งแยกอำนาจ และหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (2) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้สามารถถูกถอดถอนได้และกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอนคือ ศาลฎีกา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและเสนอเรื่องต่อศาลฎีกา เพื่อให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในกรณีฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง (3) จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ ซึ่งกำหนดให้สภาขุนนางหรือวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกจากตำแหน่ง (4) เห็นควรเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

คำสำคัญ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง จริยธรรมอย่างร้ายแรง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Independent Study title: “

Problems Concerning Power to Remove from Office: A Case Study of Violation or Non-Compliance with Ethical Standards of a Person Holding a Political Position.
”

Author: “Mr. RONNACHAI THOOPHONG”; ID: “2654002704”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Supatra Phanwichit; Academic year: 2023

Abstract

This independent study aims to (1) study the concepts and principles relating to the power to remove a person holding a political position from the office, in cases of serious violation or non-compliance with ethical standards; 2) examine problems concerning the procedures for removing a person holding a political position from office in such cases; (3) conduct a comparative study and analyze the power to remove from office in cases of serious violation or non-compliance with ethical standards under the laws of Thailand and England; and (4) propose approaches to reforming the laws regarding removal from office in cases of serious violation or non-compliance with the ethical standards to make them more suitable for Thailand.

This independent study is qualitative research, relying on the analysis of relevant laws and documents, including statutes, academic articles, theses, judicial precedents, and other materials, under the laws of Thailand and England.

The results of the study show that (1) the concepts and principles relating to the power to remove a person holding a political position from office in cases of serious violation or non-compliance with ethical standards must align with the doctrines of the rule of law, separation of powers, and checks and balances on the exercise of power; (2) Thai laws on removal from office in such cases include the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, which prescribes serious violation or non-compliance with ethical standards as grounds for removal, and designates the Supreme Court to have the authority to conduct removal proceedings, and the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561, which gives the National Anti-Corruption Commission the authority to investigate such cases and submit them to the Supreme Court for removal proceedings; (3) in comparison with Thai laws, English laws, give the House of Lords, equivalent to the Senate of Thailand, the power to remove a person holding a political position from office; and (4) it is recommended to amend the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 and the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 to grant Parliament the authority to remove a person holding a political position from office.

Keywords : Removal from Office, Serious Ethical Violation, Person Holding a Political Position

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยคำแนะนำของคณาจารย์ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำตั้งแต่เริ่มการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จนถึงวันที่ได้ดำเนินการจนสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ซึ่งหากไม่มีท่านเหล่านี้ การศึกษาค้นคว้าอิสระคงจะสำเร็จไม่ได้ในโอกาสนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาในการศึกษาค้นคว้าอิสระ แม้ว่าท่านจะมีภาระงานที่หนัก ท่านยังกรุณาสละเวลาของท่านให้คำแนะนำในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ แนะนำแนวคิด ทฤษฎีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนช่วยกรุณาตรวจทานแก้ไขโดยมุ่งหวังเพื่อให้การจัดการค้นคว้าอิสระครั้งนี้สำเร็จด้วยดีผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งและระลึกในบุญคุณของท่านเสมอ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

รวมถึงคณาจารย์สาขาวิชาเอกกฎหมายมหาชนทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ ประสาทวิชาความรู้ตลอดจนหลักสูตรของการศึกษาจนสามารถจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ได้จนประสบความสำเร็จ รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อน ๆ ที่ช่วยให้คำแนะนำในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้จนเสร็จสมบูรณ์ และอำนวยความสะดวกทุกด้านจนทำให้การจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้สำเร็จด้วยดี

สุดท้ายนี้หากการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และหากมีสิ่งใดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาหรือการพัฒนากฎหมายอยู่บ้างผู้เขียนขออุทิศไว้เป็นงานวิชาการเพื่อการศึกษาต่อไป



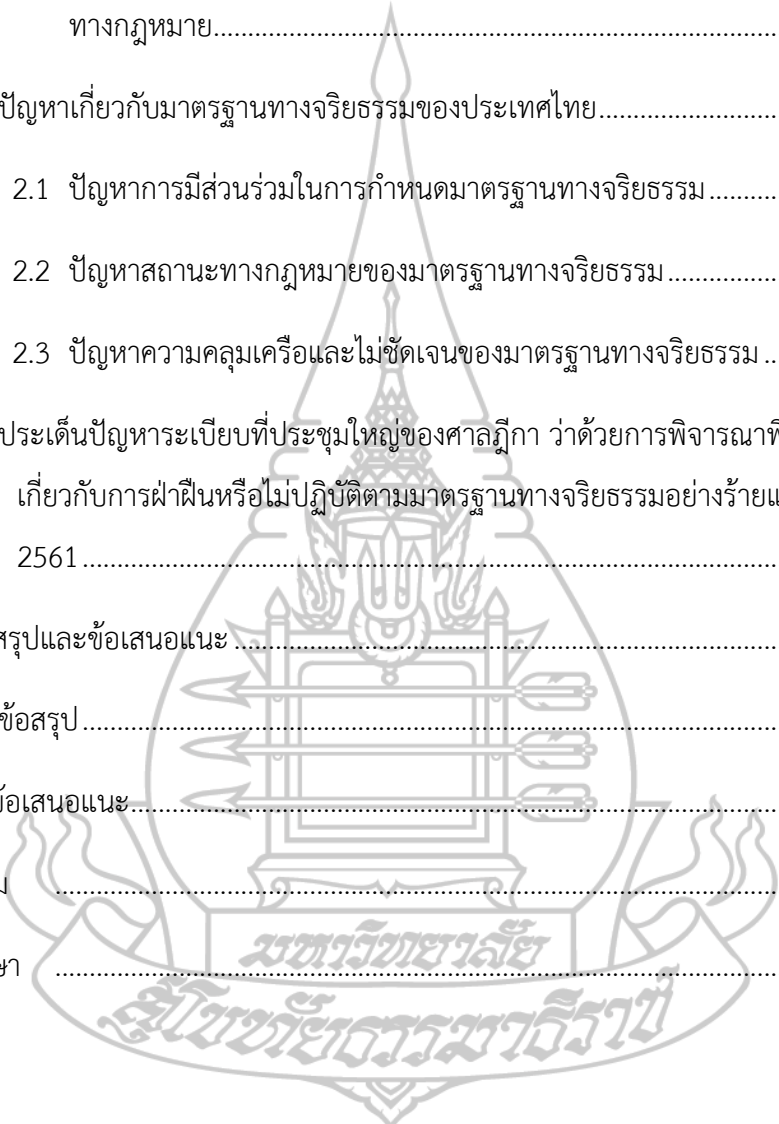
นายรณชัย รูปทอง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	10
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	10
3. สมมติฐานในการศึกษา	13
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	13
5. ระเบียบวิธีวิจัย.....	14
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
บทที่ 2 หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง.....	15
1. หลักนิติธรรมและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	16
1.1 หลักนิติธรรม.....	16
1.2 หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน.....	18
1.3 หลักแบ่งแยกอำนาจ.....	19
1.4 หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	21
2. แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง	23
2.1 การถอดถอนโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง	25
2.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของกระบวนการถอดถอน.....	30

3. แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม.....	36
3.1 ความหมายของจริยธรรม	36
3.2 การใช้เหตุผลทางจริยธรรม.....	38
3.3 เกณฑ์ตัดสินทางจริยธรรม	38
บทที่ 3 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่าง ร้ายแรง ในประเทศไทยและในประเทศอังกฤษ	40
1. การถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม อย่างร้ายแรงในประเทศไทย	40
1.1 แนวคิดและความเป็นมา.....	40
1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	41
1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	43
1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	47
2. การถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่าง ร้ายแรงของประเทศอังกฤษ.....	59
2.1 องค์ประกอบของรัฐสภาสหราชอาณาจักร	60
2.2 มาตรฐานทางจริยธรรม	61
2.3 กลไกและการตรวจสอบ	62
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง	67
1. ปัญหาการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง	69
1.1 ลักษณะของเหตุแห่งการถูกกล่าวหา	71

1.2	กลไกในการตรวจสอบกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อย่างร้ายแรง	73
1.3	อำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นข้อพิพาททางการเมืองมิใช่ข้อพิพาท ทางกฎหมาย.....	77
2.	ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศไทย.....	84
2.1	ปัญหาการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม	84
2.2	ปัญหาสถานะทางกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรม	85
2.3	ปัญหาความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของมาตรฐานทางจริยธรรม	86
3.	ประเด็นปัญหาระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดี เกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561.....	86
บทที่ 5	ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ	90
1.	ข้อสรุป.....	90
2.	ข้อเสนอแนะ.....	95
บรรณานุกรม	98
ประวัติผู้ศึกษา	101



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายขณะที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างมาก รวมทั้งอาจจะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิกลไกหรือมาตรการที่จะทำให้ผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

โดยประเทศไทยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งมาบังคับใช้โดยปรากฏตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้ง กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ในความผิดกรณีมีพฤติการณ์ ร้ายแรงผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริง¹ และให้อำนาจการถอดถอนแก่วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง² และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงด้วย³ ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหาร ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และนำมาซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้จะไม่มีหมวดเรื่องการถอดถอน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305.

² เรื่องเดียวกัน มาตรา 303.

³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 270.

ออกจากตำแหน่งดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว แต่แนวคิดเรื่องจากถอดออกจากตำแหน่งยังปรากฏอยู่ในบางข้อ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์การที่มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง จากเดิมที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาและถอดถอน ได้เปลี่ยนเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาและตัดสินความผิดกรณีร้ายแรงผิดปกติกฎหมายทุจริตต่อหน้าที่ และกรณีจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งกฎหมายและศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและตัดสินความผิดกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁴ ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและศาลฎีกา ล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรตุลาการ แต่ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริงเช่นเดิม โดยประธานคณะร่างรัฐธรรมนูญ ให้เหตุผลว่าตลอดระยะเวลาที่วุฒิสภามีอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง วุฒิสภาไม่เคยมีการถอดถอนบุคคลใดได้เลย และสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากทางเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะครอบงำอำนาจดังกล่าว การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งควรให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย เพราะจะมีผลเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณีของบุคคลด้วย⁵

มาตรฐานจริยธรรม เป็นกลไกที่รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมตรวจสอบความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เพื่อเป็นกรอบของความประพฤติปฏิบัติที่เหมาะสม ถึงแม้แนวคิดเรื่องมาตรฐานจริยธรรมของประเทศไทยจะมีมานานแต่ยังไม่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมเป็นครั้งแรก แต่ก็ยังไม่มีสภาพบังคับที่เหมาะสม จะมีเพียงการลงโทษด้วยการตักเตือนหรือประณาม ไม่ได้จำแนกว่าพฤติการณ์ใดเป็นพฤติการณ์แห่งความร้ายแรง พฤติการณ์ใดเป็นพฤติการณ์ไม่ร้ายแรง รวมทั้งไม่ได้กำหนดการลงโทษว่าโทษแต่ละอย่างใช้สำหรับการลงโทษสำหรับพฤติการณ์ใด จะเห็นได้ว่าไม่มีบทกำหนดโทษที่มีสภาพบังคับใช้ได้จริง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติมาตรฐานจริยธรรมแล้วก็ตาม แต่เพียงให้กรณีฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นการกระทำผิดทางวินัย ส่วนการกรณีร้ายแรงจะต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการลงโทษถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้โดยวุฒิสภา แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าพฤติการณ์ใดเป็นพฤติการณ์ร้ายแรงหรือพฤติการณ์ใดไม่ร้ายแรง ต่อมารัฐธรรมนูญ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 235.

⁵ นายมีชัย ฤชุพันธ์. *หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย*. สัมภาษณ์โดยกองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย. จุลนิตี, 59(ม.ค. - ก.พ.), หน้า 7-8. 23 เมษายน 2567. สืบค้นจาก www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/1interview/IN65_jun_13_1.pdf.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานจริยธรรมขึ้น ใช้บังคับกับ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้างานหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ซึ่งได้ระบุว่ากรณีใดถือเป็น กรณีที่มีลักษณะร้ายแรง รวมถึงกำหนดโทษที่จะใช้กับกรณีร้ายแรงด้วย อีกทั้งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้ยกเลิกอำนาจของผู้ตรวจราชการแผ่นดิน และยกเลิก อำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยการลงชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง เหลือเพียงคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ลดจำนวนหน่วยงานตรวจสอบลงแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในเรื่องนั้น

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เปลี่ยนผู้มีอำนาจ ถอดถอนจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน จริยธรรมอย่างร้ายแรงจากวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เป็นองค์กรฝ่ายตุลาการมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทน ซึ่งเป็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากศาลฎีกาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชนชน ศาลฎีกาที่ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่กลับมีอำนาจถอดถอนผู้แทนอำนาจประชาชน

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 ศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง

2.2 ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายไทยและประเทศอังกฤษ

2.3 ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิด เกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.4 ศึกษาเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทยยิ่งขึ้น

3. สมมติฐานในการศึกษา

มาตรฐานจริยธรรมเป็นกลไกที่รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ควบคุมตรวจสอบความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เพื่อเป็นกรอบของความประพฤติปฏิบัติที่เหมาะสม หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ผู้นั้นอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือตัดสิทธิทางการเมือง เช่น เพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง หรือถูกห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งด้วย เป็นต้น ซึ่งมาตรการการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ใช่กฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่ถือเป็นมาตรการลงโทษทางการเมือง โดยในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจพิจารณาและตัดสิน คือ ศาลฎีกา ซึ่งถือเป็นองค์กรตุลาการ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจพิจารณาและตัดสินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มาจากประชาชนเลือกมา ดังนั้น การที่ศาลยุติธรรมซึ่งขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับทางการเมือง อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม ตลอดจนรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจศาลฎีกามีอำนาจตราระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 อันเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเอง อันเสมือนว่าเป็นการรวมอำนาจของศาลฎีกาให้เป็นทั้งฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติในองค์กรเดียว ดังนั้น จากสมมติฐานที่กล่าวมา ผู้ศึกษาเป็นว่าควรปรับปรุงกลไก รูปแบบการใช้อำนาจการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในปัญหาองค์กรใดควรเป็นผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ปัญหาหลักเกณฑ์การพิจารณาว่ากรณีใดถือเป็นลักษณะร้ายแรง โดยจะทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้อำนาจการถอดถอน กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตไว้โดยศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยศึกษาหลักการและสภาพปัญหาในการบังคับใช้โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ในหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง คือ ประเทศอังกฤษ ตลอดจนศึกษาจากแนวคำพิพากษาต่าง ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อหาแนวทางในการพัฒนามาตรการ รวมถึงหน้าที่และอำนาจของผู้บังคับใช้กฎหมาย ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และนำมาปรับใช้กับกฎหมายไทยให้เหมาะสมต่อไป

5. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ แนวคำพิพากษา และเอกสารอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.2 ทำให้ทราบถึงการเปรียบเทียบการดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายไทยและประเทศอังกฤษ

6.3 ทำให้ทราบถึงวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีความผิดเกี่ยวกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทยยิ่งขึ้น

บทที่ 2

หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมสมัยใหม่ ในกรณีของประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความชัดเจนกว่าในอดีต โดยเฉพาะมุ่งสู่การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง (Political Efficacy) จากการออกแบบสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการสร้างกลไกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ⁶

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใช้บังคับไปได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการซึ่งจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลังจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังคงมีหลักการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ แม้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับในบางส่วน จึงสะท้อนให้เห็นว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง (Political Modernization) ให้กับระบบการเมืองของประเทศไทยนั่นเอง⁷ ทั้งนี้ การใช้อำนาจขององค์กรใด ๆ ก็ตามจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการหรือแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเป็นไปตามความชอบด้วยกฎหมายด้วย

⁶ ยุทธพงษ์ อิศรชัย. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. สถาบันพระปกเกล้า. 24 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ>.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

1. หลักนิติธรรมและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

1.1 หลักนิติธรรม

1.1.1 วิวัฒนาการของหลักนิติธรรม (Rule of law)

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law ก็เป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งแห่งกฎหมาย โดยหลักนิติธรรมมีเป้าหมาย คือ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองรัฐให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และผู้ปกครองจะกระทำการใดๆ การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายและจะกระทำการให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้

คำว่า "หลักนิติธรรม" หรือ "Rule of Law"⁸ กำเนิดและพัฒนาขึ้นครั้งแรกในราวศตวรรษที่ 13 ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศแม่แบบในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติธรรมจึงมีลักษณะเป็นนามธรรมและมีพลวัตรตลอดเวลา โดยเนื่องมาจากอดีตสภาพขุนนางและสภาสามัญไม่พอใจกษัตริย์ที่ไม่เรียกประชุมรัฐสภาเป็นเวลานานๆ กษัตริย์ทำตามอำเภอใจ โดยเริ่มแรกในปลายศตวรรษที่ 12 พระเจ้าจอห์นกษัตริย์ประเทศโดยกษัตริย์ บังคับเรียกเก็บภาษีกับราษฎรมากขึ้นและใช้วิธีการรุนแรงพวกพระและขุนนางจึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในเอกสารสำคัญเรียกว่า Magna Carta ในปี ค.ศ. 1215 เพื่อจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ และมีการปฏิบัติเพื่อจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์เป็นระยะๆ ในที่สุด พระเจ้าเจมส์ที่ 2 พระองค์ต้องการรวบรวมอำนาจมากขึ้น จึงทำให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1688 รัฐสภาได้ทำการปฏิวัติต่อต้านอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์สำเร็จ และได้ตรา Bill of Rights เพื่อจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นการรับรองฐานะของรัฐสภาอย่างเป็นทางการจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติครั้งที่ 2 ในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ซึ่งได้สร้างหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายขึ้น และเป็นรากฐานของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของอังกฤษในปัจจุบัน โดยรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติ Act of Settlement จำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้มาขึ้นอยู่กับรัฐสภา จึงนับเป็นการเริ่มต้นของการปฏิวัติอันรุ่งเรืองอำนาจสูงสุดจึงเป็นของรัฐสภามาตั้งแต่นั้น กล่าวก่อนนี้หนึ่งอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law มีพัฒนาการของแนวคิด ดังนี้⁹

แมกนา คาร์ต้า (Magna Carta หรือกฎบัตรอันยิ่งใหญ่) เป็นกฎบัตรของอังกฤษที่ตราขึ้น ค.ศ. 1215 ที่กษัตริย์อังกฤษยอมจำกัดอำนาจของตนลงตามขอบเขตในกฎบัตรนั้น การปกครองภายใต้กฎหมายได้เริ่มขึ้นแม้จะไม่ชัดเจนในตุลาการระยะต้นที่ถ่างเทกลับไปกลับมา

⁸ บุญศรี มีวงศ์โฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2557. หน้า 39-41.

⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "หลักนิติธรรม (Rule of Law)" ใน นิติรัฐ นิติธรรม บรรณาธิการโดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 86.

เมื่อหลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ค.ศ. 1688 กษัตริย์อังกฤษยินยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐสภาและกฎหมายที่ใช้บังคับโดยศาล โดยการออกกฎหมาย Bill of Rights ค.ศ. 1689 จึงเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่าเข้าสู่สมัยของ "การปกครองโดยกฎหมาย" (Rule of Law) ของอังกฤษ

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ในยุคคริสต์ศตวรรษที่ 17 ได้พัฒนาแนวคิดทางทฤษฎีของรัฐอิสระที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะเกิดจากความยินยอมร่วมกันของสมาชิกในสังคมเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการจำแนกสิ่งที่ถูกและผิดในการตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ และใช้เป็นหลักการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน

อัลเบิร์ต เว็นน์ ไดซี (Albert Venn Dicey) นักกฎหมายชาวอังกฤษ ในค.ศ. 1885 และ ฟรีดริช เอ. ฮาเยก (Friedrich A. Hayek) นักรัฐศาสตร์ชาวออสเตรเลีย ในปี ค.ศ.1944 มีแนวคิดที่ว่า ในสังคมรัฐสมัยใหม่ การจำกัดสิทธิเสรีภาพในลักษณะกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองจำกัดสิทธิต่าง ๆ ได้มีมากขึ้น เพราะเป็นไปได้ที่รัฐจะกำหนดกฎเพื่อใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ได้ทั้งหมด ทั้งสองคนมีความคิดว่า จะตัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไปทั้งหมดด้วยการวางกฎไว้ล่วงหน้าจึงเป็นความใฝ่ฝันที่เป็นไปไม่ได้ คงเป็นไปได้เพียงจำกัดขอบเขตของดุลพินิจและควบคุมมิให้เกิดดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามการให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการใช้มาตรการทางปกครองกลับเป็นการพิเคราะห์ถึงสถานการณ์เฉพาะเรื่องและอาจให้เกิดความเป็นธรรมเฉพาะกรณีได้ การให้ใช้ดุลพินิจได้ในบางกรณีจึงจะเป็นทางที่ถูกต้องเหมาะสมยิ่งกว่า

1.1.2 ความหมายของหลักนิติธรรม (Rule of law)

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้คำแปลคำว่า "นิติธรรม" ไว้ว่า "หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (rule of law)"¹⁰

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "นิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชน รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์" และสิ่งที่สำคัญที่จะละทิ้งไม่ได้เลยในการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมก็คือ การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรมเป็นสำคัญ อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของหลักนิติธรรม¹¹

ดังนั้นจากการให้คำนิยามข้างต้นพบว่า คำว่าหลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งกฎหมายต้องสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมและต้องเทิดทูนศักดิ์ศรี

¹⁰ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. ระบบฐานข้อมูลคำทับศัพท์ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา. 19 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th>.

¹¹ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. หลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ : ธนาพรเส, 2552. หน้า 23.

แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชน และในการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมนั้นต้องยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรมเป็นสำคัญ

1.2 หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental right) เป็นสิทธิซึ่งติดตัวมนุษย์แต่ละคนไม่มีใครสามารถพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ (Unalienable right) เป็นสิทธิของมนุษย์เองมิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ สิทธิเสรีภาพนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนทั่วไปและสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชนทั่วไปเป็นสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ส่วนสิทธิพลเมืองนั้นหมายถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคมหรือเป็นพรรคการเมือง รวมตลอดจน สิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นต้น ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย แต่การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจะสามารถล่วงล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้าง แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรุกรานสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นการทั่วไป รวมถึงกฎหมายนั้นออกบังคับใช้ล่วงหน้าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐรุกรานหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร แต่กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐก้าวล่วงหรือรุกรานในเขตแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในอันที่จะก้าวล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือหรือที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือหลักการของนิติรัฐนั่นเอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในลำดับชั้นใดจะรุกรานหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจไม่ได้ ตรงกันข้ามอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือ ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปก้าวล่วงหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งคนใด องค์กรเจ้าหน้าที่

ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนในกระทำนั้น เพียงแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ ถ้าหากยังไม่ได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปบัญญัติเป็นกฎหมายให้อำนาจตนดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายเพื่อรुकล้าหรือจำกัดสิทธิของราษฎรได้ จึงเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” ซึ่งหลักเป็นพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศที่มีหลักนิติรัฐ

เพื่อที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกิดเป็นจริงจิ่งขึ้นได้ ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนเองถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและหากผลการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ หรือสิทธิที่จะร้องทุกข์การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและหากผลการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐก็ต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสียและทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้

1.3 หลักแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) เป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐ โดยหลักแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เนื่องจากอำนาจเด็ดขาดนั้นทำให้ผู้ปกครองอาจใช้อำนาจเกินเลยจนกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลักแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจัดองค์กรซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐ เพราะหลักการสำคัญๆ ของนิติรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นจะปรากฏเป็นจริงขึ้นมา ในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำขององค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน ถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตามก็มีอาจไว้วางใจผู้ปกครองที่มีอำนาจ ได้ดังที่ Montesquieu กล่าวไว้ว่า ประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครองของมนุษยชาติให้บทเรียนว่าบุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจมีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอๆ การใช้ อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดการของรัฐบาลในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่ง

หยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง” การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างองค์กรกันรวมถึงเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (checks and balances) กลไกดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ ด้วยเหตุนี้หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็น องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดองค์กรของรัฐในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ หลักนี้ก่อให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนดังต่อไปนี้

1.3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ตามหลักนี้การกระทำทั้งหลายขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ตามหลักการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารผูกพันต่อกฎหมายหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย

1.3.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ตามหลักนี้ หมายความว่ากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารก้าวล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดภายในขอบเขตอย่างใดประการหนึ่ง และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารก้าวล้ำเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพอีกประการหนึ่ง ตามหลักการนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ

1.3.3 หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ตามหลักนี้ หมายความว่า การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารขัดต่อการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร รวมถึงควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรตุลาการผู้ทำหน้าที่

พิจารณาพิพากษาอรรถคดี เช่น ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตามก็ต้องคุ้มครองตุลาการนั้น ๆ จะต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้นองค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งคำบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการพิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด

กล่าวโดยสรุป หลักการของนิติรัฐอาจแยกพิจารณาได้ใน 2 ลักษณะ คือ ในแง่เนื้อหาและในแง่รูปแบบ ในแง่เนื้อหา ได้แก่ หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักเจ้าหน้าที่มีอำนาจจำกัดหรือรูกล้าสิทธิขั้นพื้นฐานได้เท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ (หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ) หลักขดเซยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำอันมิชอบของรัฐ (หลักความยุติธรรม) ส่วนในแง่รูปแบบ ได้แก่ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ เป็นต้น

1.4 หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ผู้ใช้อำนาจรัฐอาจใช้อำนาจโดยนอกเหนือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดโดยอาจเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีเจตนาทุจริต มีมูลเหตุจูงใจที่มีชอบ หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจที่มีชอบจึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งประโยชน์ของสาธารณะ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท¹²

1.4.1 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในองค์กร

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร กรณีของฝ่ายปกครองจะมีการควบคุมทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมายและวัตถุประสงค์กับการควบคุมการทุจริตต่อหน้าที่ แต่กรณีของฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการ การควบคุมภายในจะเป็นการควบคุมตรวจสอบเฉพาะในแง่ของการทุจริตหรือกระทำผิดต่อหน้าที่ โดยการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรสามารถแบ่งได้ 2 วิธี คือ

(1) การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร เป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบโดยการร้องเรียนต่อบุคคลผู้ใช้อำนาจให้ทบทวนคำวินิจฉัยของตนใหม่ หากมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงจนเป็นที่พอใจแก่ผู้ร้องเรียนก็จะไม่มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล

¹² ทวี ทรัพย์คงทน. ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 8 - 9.

(2) *ควบคุมตรวจสอบลักษณะกึ่งข้อพิพาท* เป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบ โดยให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทภายในหน่วยงานเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีสถานะคล้ายกับ คำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะเป็นคนกลางและมี กระบวนการพิจารณาคคล้ายคลึงกับศาล

1.4.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายนอกเป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ควบคุมและตรวจสอบโดยอาศัยองค์กรอื่นเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรโดยอาจแบ่งได้ ดังนี้

(1) *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ* เป็นวิธีที่มีความน่าเชื่อถือวิธีหนึ่งเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีหลักการสำคัญคือหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา อีกทั้งยังมีวิธีพิจารณาที่แน่นอนเพื่อประกันความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(2) *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอิสระ* เป็นองค์กรพิเศษที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด บางกรณีอาจมีอำนาจดุลยพินิจในการรับรองหรือตัดสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยวิธีทางการเมือง* เป็นการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น ระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตั้งกระทู้ถามหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวน รวมถึงการพิจารณาผ่านหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ริเริ่มจากฝ่ายบริหาร

ในปัจจุบันในหลายประเทศมีการก่อตั้งองค์กรที่ไม่สังกัดฝ่ายบริการหรือองค์กรของรัฐขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบและสืบสวนสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแก่กระบวนการปราบปรามการทุจริตเนื่องจากเป็นองค์กรที่ไม่ถูกรองงำหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกทำให้สามารถตรวจสอบได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากเกินไปจนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ก็จะเกิดความล้มเหลวไม่ต่างจากการเงินเฉยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนขาดหายไป ดังนั้น จึงต้องค้นหาความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้สามารถดำเนินไปด้วยกันได้เหมาะสม

2. แนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

รัฐภายในหลักนิติรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจของรัฐได้ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็อาจใช้อำนาจไปโดยมิชอบได้ดังนั้น จึงต้องมีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงสามารถถูกตรวจสอบได้โดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง แต่กระบวนการดังกล่าว ก็มีข้อบกพร่องอยู่เนื่องจากเป็นกระบวนการตรวจสอบที่ให้นักการเมืองตรวจสอบกันเองจึงเกิดแนวคิด ในการทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระตามกฎหมายขึ้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้แก่การขับออกจากตำแหน่งและการปลดออกจากตำแหน่ง

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐที่เป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากการเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย การพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดให้การรับช่วงหรือรอยต่อระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งเดิมกับผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ต้องไม่ขาดตอนเนื่องจากการดำเนินการกิจของรัฐต้องมีความสืบเนื่องกัน เรียกว่าหลักสืบเนื่องในการดำรงตำแหน่ง เมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีเจ้าหน้าที่คนใหม่เข้าดำรงตำแหน่งพร้อมปฏิบัติหน้าที่แทน

องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเพราะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศโดยต้องบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในเวทีทางการเมืองการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจึงสุ่มเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะเนื่องจากอาจใช้อำนาจในทางที่มีขอบเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร¹³ แต่โดยที่กระบวนการตรวจสอบการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวิธีทางอาญาเกิดปัญหาหลายประการ เช่น ผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตไม่ประสงค์ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ประกอบกับการต้องพิสูจน์หลักฐานจนปราศจากซึ่งข้อสงสัยเป็นไปได้ยากในการลงโทษเนื่องจากการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปัจจุบันมักเป็นการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งการค้นหายานหลักจนปราศจากข้อสงสัยเป็นไปได้ยาก และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงถูกลงโทษ

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการพิจารณาความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศไทย. ในหนังสือรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2540. หน้า 105.

ยากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐปกติเนื่องจากมีอิทธิพลสูง ยิ่งไปกว่านั้น บางตำแหน่งมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่ากระบวนการทางอาญาตามปกติไม่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐแต่กระบวนการทางอาญาตามปกติไม่สามารถลงโทษอาชญากรรมได้ รัฐธรรมนูญในหลายประเทศจึงกำหนดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยแบ่งเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยสมาชิกรัฐสภา เรียกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งและระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ¹⁴

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบ การใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐโดยมุ่งควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐมนตรีและอาจครอบคลุมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งจะมุ่งควบคุมทั้งในแง่การกระทำและตัวบุคคล โดยควบคุมการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากตำแหน่งหน้าที่แต่ละตำแหน่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยชอบ หากกระทำมิชอบก็แสดงว่าบุคคลนั้นใช้อำนาจไม่ตรงกับความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่บุคคลนั้นจึงต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ซึ่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งจะกระทำโดยกระบวนการพิเศษต่างจากการเอาผิดบุคคลทางอาญาตามกระบวนการปกติ¹⁵

ทั้งนี้ การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีข้อที่ต้องพิจารณา คือ องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับการถอดถอนความผิดที่อาจนำมาซึ่งการถูกถอดถอน องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาถอดถอน และวิธีพิจารณาตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ต้องถูกกำหนดไว้ในกฎหมายก่อนที่บุคคลนั้นจะกระทำความผิด หากมีการกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ขึ้นภายหลังที่บุคคลนั้นกระทำความผิดไปแล้วถือว่าเป็นกระบวนการที่มิชอบ กระบวนการต่าง ๆ จึงต้องก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายก่อนผู้ที่จะถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด และการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีสิ่งที่มีสมาชิกฝ่ายข้างมากต้องตระหนัก คือ ถ้าลงคะแนนถอดถอนจะเกิดผลกระทบทางการเมืองต่อฝ่ายเสียงข้างมากหรือไม่ และถ้าไม่ลงคะแนนถอดถอนแล้วผู้ถูกกล่าวหาจะดำรงตำแหน่งและก่อความเสียหายต่อฝ่ายข้างมากหรือต่อประเทศต่อไปจะเกิดผลกระทบอย่างไร ที่เป็นเช่นนี้เพราะกระบวนการถอดถอนมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นฝักฝ่ายและความเป็นอริทางการเมืองรวมทั้งผลประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

¹⁴ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามทุจริต: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศกรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2555. หน้า 9.

¹⁵ อมร สุวรรณโรจน์. ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2555. หน้า 20.

การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีแนวคิดในการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาถอดถอน 2 แนวคิด คือ การถอดถอนโดยองค์กรทางการเมือง เรียกว่า การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)¹⁶ และการถอดถอนโดยประชาชน เรียกว่า การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall)¹⁷

2.1 การถอดถอนโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่ง

การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐวิธีการหนึ่งโดยจะมุ่งควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เนื่องจากผู้ใช้อำนาจต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดในตำแหน่งหน้าที่และเพื่อประโยชน์สาธารณะ หากกระทำมิชอบก็อาจถูกถอดถอนด้วยการขับออกจากตำแหน่งได้ โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจถอดถอนเนื่องจากต้องการให้อำนาจยับยั้งอำนาจด้วยกันเพื่อให้เกิดกลไกในการควบคุมอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ¹⁸

2.1.1 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ¹⁹

Emmanuel Joseph Sieyes มีความเห็นว่าอำนาจอธิปไตยนั้นไม่อาจแบ่งแยกได้ ประชาชนแต่ละคนหาได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตย แต่การรวมตัวกันของประชาชนในนามของชาติต่างหากที่เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติมิใช่ของประชาชน ประชาชนแต่ละคนจึงไม่มีสิทธิเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ประชาชนมีหน้าที่ต้องทำเพื่อชาติ ทฤษฎีความเป็นผู้แทนของชาติจึงถือว่าผู้แทนที่ประชาชนเลือกเป็นผู้แทนของชาติมิใช่ผู้แทนของประชาชน ทฤษฎีนี้สะท้อนหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทางอ้อมซึ่งอำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยผู้แทนของชาติ ผู้แทนไม่มีความสัมพันธ์หรือความผูกพันใดกับผู้ที่เลือกตนจึงไม่ถูกผูกมัดและสามารถกระทำการแทนชาติได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจึงมีลักษณะสำคัญ 4 ประการดังนี้

1) ลักษณะเป็นหนึ่งเดียว โดยหลักการนี้ถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1971 “อำนาจอธิปไตยเป็นหนึ่งเดียว เป็นอำนาจอันเป็นนิรันดร์ซึ่งไม่อาจแบ่งแยกหรือจำหน่ายจ่ายโอนอำนาจดังกล่าวเป็นของชาติ กลุ่มบุคคลหรือปัจเจกชนใดมิอาจใช้อำนาจดังกล่าวในนามตน” จึงไม่มีการถืออำนาจร่วมกันกับประชาชน

¹⁶ กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2552. หน้า 194.

¹⁷ อภิวัฒน์ สุดสาว. แนวคิดและทฤษฎีในกรณีการให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง. วารสารจุดมิติ, 9(1), (119-127). หน้า 120-124.

¹⁸ ทวี ทรัพย์คงทน. ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 12.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

2) อำนาจอธิปไตยจะถูกใช้ผ่านผู้แทนของชาติ เนื่องจากชาติเป็นสิ่งนามธรรม ไม่สามารถใช้อำนาจเองได้จึงต้องอาศัยบุคคลธรรมดาตามกระทำแทนชาติ

3) การเลือกผู้แทนของชาติเป็นหน้าที่ของประชาชนมิใช่สิทธิโดยรัฐ จะกำหนดว่าผู้ใดบ้างที่มีหน้าที่ดังกล่าวมิใช่ทุกคน

4) ผู้แทนที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนของชาติ เป็นอิสระจากผู้ที่เลือกตน ไม่มีความสัมพันธ์หรือถูกผูกมัดใด ๆ จึงสามารถกระทำเพื่อชาติได้อย่างเต็มที่ ผู้แทนมักกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจถูกถือว่าเป็นพันธะในทางการเมืองระหว่างประชาชนกับตนแต่ผู้แทนก็สามารถเปลี่ยนแปลง แก้ไขรายละเอียดของนโยบายได้โดยที่ประชาชนไม่อาจอ้างเหตุความไม่ตามใจเพื่อถอดถอนผู้แทน ออกจากตำแหน่งได้

ดังนั้น ตามทฤษฎีนี้ผู้แทนจึงไม่มีความผูกพันใด ๆ กับประชาชน เนื่องจาก หากยอมให้ประชาชนสามารถชี้้นำการใช้อำนาจของผู้แทนได้จะทำให้ผู้แทนขาดความอิสระ ในการมีความคิดเห็นหรือออกกฎหมายที่มีผลร้ายต่อประชาชน ความเป็นผู้แทนของชาติจึงไม่สามารถ สิ้นสุดลงโดยความประสงค์ของประชาชนได้ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้แทนของชาติ ภายหลังเลือกตั้งจึงไม่มีเหลืออยู่จนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ หากมีการกระทำผิดของผู้แทนเกิดขึ้น ผู้ที่สามารถถอดถอนผู้แทนของชาติได้จึงต้องเป็นองค์กรทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

2.1.2 ความเป็นมาของการขับออกจากตำแหน่ง

แนวคิดในการขับออกจากตำแหน่งเริ่มตั้งแต่สมัยกรีกโบราณซึ่งเรียกว่า Eisangelia ต่อมาในช่วงยุคกลางรัฐสภาอังกฤษนำแนวคิดนี้มาปรับใช้และมีการพัฒนาตาม ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 เป็นยุคที่กษัตริย์ทรงอำนาจในการปกครองอีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาโดยรัฐมนตรี ปราศจากความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเนื่องจากขึ้นตรงต่อกษัตริย์เท่านั้นทำให้สร้างความไม่พอใจ ต่อรัฐสภาอังกฤษ รัฐสภาจึงใช้อำนาจฟ้องร้องรัฐมนตรีที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนาง เมื่อสภาขุนนางพิพากษาลงโทษ กษัตริย์ก็ใช้อำนาจอภัยโทษจึงนำมาซึ่งการต่อสู้เพื่อลดทอน อำนาจกษัตริย์โดยการถอดถอนรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมทำลายระบบรัฐสภา²⁰

การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้นำมาใช้สมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ช่วงปี ค.ศ. 1613 - 1625 และสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ช่วง ค.ศ. 1628 - 1648 รัฐสภาได้กล่าวหาบุคคล เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งกว่า 100 ครั้ง เนื่องจากเป็นยุคที่มีความขัดแย้งมากระหว่างสถาบัน กษัตริย์กับรัฐสภาในสมัยเครือจักรภพจึงมาถึงจุดสูงสุดของความขัดแย้งเมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ขัดแย้งกับสภา จนนำมาซึ่งสงครามกลางเมืองโดยโอลิเวอร์ ครอมเวลล์เป็นผู้นำฝ่ายสภานำมาซึ่งการ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

โค่นล้มสถาบันกษัตริย์และก่อตั้งเครื่องจักรภพจึงไม่ปรากฏการถอดถอนอีก แต่เมื่อสถาบันกษัตริย์กลับมาใช้อำนาจอีกจึงได้นำการถอดถอนกลับมาใช้ใหม่ แต่ภายหลังสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 กระบวนการถอดถอนถูกใช้น้อยมาก เนื่องจากสถาบันกษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจตาม Bill of Rights ประกอบกับมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีขึ้นมาใช้แทนทำให้ความสำคัญของกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งลดลง²¹

ทั้งนี้ ความหมายของ “การขับออกจากตำแหน่ง” หมายถึง กระบวนการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ซึ่งได้กระทำความเสียหายต่อประเทศหรือใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อาจถอดถอนโดยใช้กระบวนการทางการเมืองเพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารหรือใช้กระบวนการทางตุลาการเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เพื่อให้บุคคลต้องพ้นออกจากตำแหน่ง²² เนื่องจากหากให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ

2.1.3 รูปแบบและวิธีการขับออกจากตำแหน่ง

การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการขับออกจากตำแหน่งในต่างประเทศมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีทางอาญาธรรมดา ซึ่งหากจัดกลุ่มแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้²³

(1) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา เป็นระบบการขับออกจากตำแหน่งโดยใช้ รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยซึ่งมีอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ 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 ไอวอรีโคสต์ โดยใช้คณะกรรมการในการกล่าวหาและให้ศาลซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกของทั้งสองสภาเป็นผู้ถอดถอน

(4) ระบบการพิจารณาความผิดโดยสภาพิเศษ ประเทศที่ใช้ระบบนี้คือ ไต้หวัน เพียงประเทศเดียวที่ใช้สภาพิเศษที่เรียกว่า Control Yuan

²¹ จิตรพันธ์ ทองบุญเรือง. ขอบเขตของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งศึกษากรณี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2556. หน้า 23 - 25.

²² กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2552. หน้า 41-42.

²³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 17.

(5) ระบบการพิจารณาโดยศาลปกติ กระบวนการพิจารณาคดีจะเหมือนกรณีบุคคลทั่วไป กล่าวคือ มีการสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ตามลำดับ เหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เช่น ประเทศอัลจีเรีย บาสมาเรีย

2.1.4 การถอดถอนโดยวิธีการปลดออกจากตำแหน่ง

การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้โดยวิธีการลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งบางประเทศใช้วิธีการปลดออกจากตำแหน่งกับนักการเมืองระดับชาติระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น²⁴

2.1.5 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

Jean Jacques Rousseau อธิบายว่า ประชาชนทุก ๆ คนในรัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกันโดยต่างเป็นเจ้าของอำนาจคนละหนึ่งส่วน อำนาจอธิปไตยตามความหมายของรุโซจึงสามารถแบ่งแยกได้โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญคือต้องมีความเท่าเทียมกัน รุโซสร้างทฤษฎีความเป็นผู้แทนของปวงชนโดยให้ประชาชนใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจแทนการเลือกตั้ง เสียงข้างมากของประชาชนจึงเป็นเครื่องสะท้อนเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจคนละส่วนอย่างเท่าเทียมกัน แม้ประชาชนจะมอบอำนาจส่วนหนึ่งแก่ผู้แทนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแต่ประชาชนก็ยังเป็นเจ้าของอำนาจอยู่ทำให้ประชาชนสามารถเรียกร้องอำนาจนั้นคืนมาได้โดยการถอดถอนบุคคลที่ตนมอบอำนาจให้ออกจากตำแหน่งได้²⁵

2.1.6 ความเป็นมาของการปลดออกจากตำแหน่ง

หากพิจารณาที่มาของการปลดออกจากตำแหน่งโดยประชาชน อาจสันนิษฐานสืบเนื่องไปในยุคกรีกโบราณซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรง โดยการปลดออกจากตำแหน่งในยุคนี้จะมีลักษณะเป็นการเนรเทศซึ่งเรียกว่า การเนรเทศโดยสภาประชาชน (ostracism) เป็นเครื่องมือทางการเมืองใช้เพื่อปลดบุคคลซึ่งถูกถือว่าเป็นศัตรูของประชาชนหรือบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตยออกจากตำแหน่ง กระบวนการเนรเทศโดยสภาประชาชนนี้จะเกิดขึ้นในการประชุมสภาทุกปีในเอเธนส์ ซึ่งเมื่อเริ่มประชุมจะมีคำถามว่าปีนี้สภาประชาชนต้องการจะเนรเทศใครหรือไม่ โดยการลงคะแนนเสียงนี้เป็นเพียงการลงคะแนนว่าจะมีการเนรเทศหรือไม่ โดยไม่ต้องระบุชื่อบุคคลที่จะเนรเทศ หากลงคะแนนว่าให้มีการเนรเทศก็จะมีมติการจะมีการประชุมเรื่องการเนรเทศในอีก 2 เดือนต่อไป โดยจะมีการแจ้งชื่อบุคคลที่สมาชิกสภาต้องการเนรเทศ วิธีการคือ โยนแผ่นป้ายที่เขียนชื่อคนที่ต้องการ หากชื่อบุคคลใดมากกว่าครึ่งหนึ่งการเนรเทศก็จะมีผลบังคับในทันที

²⁴ ทวี ทรัพย์คงทน. ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 16

²⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 16.

ผลคือบุคคลนั้นต้องออกจากเอเธนส์เป็นเวลา 10 ปี ความเป็นประชาธิปไตยทางตรงนี้ทำให้กล่าวได้ว่า ไม่มีคนกลุ่มใดเป็นนักการเมือง พลเมืองทุกคนมีฐานะเป็นนักการเมืองทั้งหมด ซึ่งการเนรเทศนี้อาจมิได้ถูกออกแบบมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการปลดนักการเมืองโดยแท้ แต่มีไว้เพื่อควบคุมผู้ที่จะก่อความเสียหายแก่รัฐและระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ยังมีอีกข้อสันนิษฐานที่เชื่อว่าเป็นที่มาของมาตรการปลดออกจากตำแหน่งในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ซึ่งพบในบางรัฐ เรียกว่า สิทธิเพิกถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง (Abberufungsrecht) เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าชื่อขอยุบรัฐสภา อีกทั้งยังสามารถใช้ปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งได้ทุกตำแหน่งซึ่งก็อาจมีหลักเกณฑ์แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ข้อสันนิษฐานท้ายสุดคืออาจเกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอเมริกา นักวิชาการและนักปฏิรูปการเมืองในอเมริกาที่รับแนวคิดการปลดจากตำแหน่งจากสวิตเซอร์แลนด์จนพัฒนาเป็นระบบการปลดออกจากตำแหน่ง โดยพบว่านครรัฐลอสแอนเจลิสได้นำระบบนี้มาใช้เป็นแห่งแรกในปี ค.ศ. 1903 ต่อมามิชิแกนและโอเรกอนก็นำมาใช้แต่แนวคิดนี้ก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลายจนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 19 เกิดกระแสปฏิรูปการเลือกตั้งครั้งใหญ่ นายวิลเลียม เอส ยู เรน (William S. U'Ren) เป็นบุคคลสำคัญที่เสนอระบบการปลดออกจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยนำเสนอในหนังสือพิมพ์โอเรกอนส่งผลให้รัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐรับแนวคิดนี้ไปใช้²⁶

“การปลดออกจากตำแหน่ง” หมายถึง การเรียกอำนาจคืนโดยประชาชนมีส่วนสำคัญ เป็นกลไกที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในฐานะตัวแทนไปโดยไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ใช้อำนาจไปโดยมีเจตนาทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตนหาใช่เพื่อส่วนรวม ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงสามารถเรียกคืนอำนาจโดยการปลดออกจากตำแหน่งได้²⁷ ทำให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองมากกว่าเพียงแค่สิทธิในการเลือกผู้นำการปลดออกจากตำแหน่งจึงเป็นวิธีแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนในการเรียกคืนอำนาจ ดังนั้น แม้กฎหมายจะกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งแก่ผู้แทนแต่วาระนั้นก็มิได้เป็นหลักประกันว่าผู้แทนจะสามารถอยู่ในตำแหน่งจนครบเวลาที่กำหนดไว้เสมอไป หากประชาชนไม่ไว้วางใจในผู้แทนของตนต่อไปประชาชนก็มีสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปลดผู้แทนออกแล้วเลือกผู้แทนคนใหม่ที่ไว้วางใจมากกว่า ซึ่งการปลดออกจากตำแหน่งนี้ถูกนำมาใช้ในกับผู้แทนระดับท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าผู้แทนระดับชาติ²⁸

²⁶ กิตติพงษ์ เกียรติวิเศษชัย. การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2552. หน้า 33-36.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

2.1.7 รูปแบบและวิธีการการปลดออกจากตำแหน่ง

วิธีการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งจะกำหนดโดยกฎหมายโดยมีเงื่อนไข คือ จะกำหนดจำนวนของประชาชนผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อกันยื่นต่อองค์กรที่กฎหมายกำหนด²⁹

2.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความของกระบวนการถอดถอน³⁰

วิธีพิจารณาความเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาถอดถอนนั้นได้กระทำผ่านกระบวนการที่มีความเป็นธรรม โดยวิธีพิจารณาความต้องมีการถ่วงดุลอำนาจ โดยการแยกอำนาจในการชี้ขาดกับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงออกจากกัน

2.2.1 วิธีพิจารณาความในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระทำความผิดบางประการต่อองค์กรที่มีอำนาจเพื่อถอดถอนบุคคลนั้นให้ออกจากตำแหน่ง องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงพร้อมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ จะมีหลักพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

1) *หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ* เป็นหลักการสำคัญในกระบวนการพิจารณามีสาระสำคัญ คือ การเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีอคติและรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทุกฝ่ายก่อนการวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม คู่ความทุกฝ่ายต้องมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหาเพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน และหลักความปราศจากอคติ องค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดต้องมีความเป็นกลางเพื่อให้สาธารณะเชื่อมั่นในกระบวนการพิจารณาและคำวินิจฉัย โดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักประกันสิทธิแก่ประชาชนในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งสามารถช่วยส่งเสริมหลักประกันสิทธิทางศาลด้วย

2) *หลักการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องเป็นไปตามคำฟ้องและต้องปรากฏว่ามีหลักฐาน* กระบวนการพิจารณาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในชั้นหรือเบาะแสตามสมควรการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนมีขอบเขตเฉพาะข้อกล่าวหาที่มีการฟ้องร้องมา ถ้าไม่มีการฟ้องร้องกล่าวหาจะไม่อยู่ในอำนาจและต้องมีหลักฐานพอสมควรในการดำเนินกระบวนการต่อไป เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

3) *หลักการกำหนดกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ต้องคำนึงถึงสถานะ* อิทธิพลและอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้อง กระบวนการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงต้องคำนึงถึง

²⁹ ทวี ทรัพย์คงทน. ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 17.

³⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 18-19.

สถานะของผู้ถูกกล่าวหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งที่มีอิทธิพลทางการเมืองและมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการ ซึ่งทำให้มีโอกาสปกปิดพยานหลักฐานเพื่อให้ตนมีโอกาสหลุดพ้นจากความรับผิดในการไต่สวนองค์กรที่มีอำนาจจะมีเครื่องมือในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยการให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบสถานะทางการเงินเป็นระยะ อำนาจในการอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อป้องกันการปกปิด จำหน่าย จ่าย โอน ทำให้ไม่มีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด และต้องมิบทกำหนดโทษหากไม่ให้ความร่วมมือ

2.2.2 วิธีพิจารณาความในชั้นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

- 1) ใช้ระบบไต่สวนโดยยึดสำนวนขององค์กรที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นหลักถ้ายินยอมให้องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดค้นหาข้อเท็จจริงใหม่ทั้งหมดได้จะมีผลให้การไต่สวนข้อเท็จจริง ขององค์กรที่มีอำนาจไต่สวนหมดความสำคัญลงและจะไม่มี การคานอำนาจกับองค์กรที่มีอำนาจตัดสิน
- 2) หลักความมีอิสระในการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองหรือกระแสสังคม
- 3) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจและสามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน
- 4) หลักการพิจารณาพิพากษาตามคำขอหรือคำฟ้อง ไม่อาจพิจารณานอกคำฟ้องที่ได้มีการกล่าวหา
- 5) หลักการห้ามดำเนินคดีซ้อนหรือซ้ำ เพื่อป้องกันมิให้การฟ้องร้องกล่าวหาในคดีที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือคดีที่มีการชี้ขาดไปแล้ว
- 6) หลักการขังน้ำหนักรพยานหลักฐาน กรณีผลของการพิจารณามีเพียงการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเพียงซึ่งน้ำหนักว่าฝ่ายใดน่ารับฟังมากกว่ากันก็เพียงพอไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัย
- 7) หลักการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่อเป็นหลักประกันแก่คู่กรณีว่าองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดจะไม่ตัดสินตามอำเภอใจต้องมีเหตุผลที่สามารถรับฟังได้
- 8) การบังคับคดีตามผลคำพิพากษา หากไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามคำชี้ขาด การดำเนินกระบวนการพิจารณาก็จะไม่มี ความหมาย³¹

³¹ กานดา สิริฤทธิ์ภักดี. การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2538. หน้า 346 - 360.

2.2.3 ความมีลักษณะทางการเมืองของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเครื่องมือทางการเมืองหรือเป็นกระบวนการทางกฎหมายสามารถพิจารณาได้จากลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง 3 ประการ³² ดังนี้

1) องค์กรที่มีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง

สามารถชี้ให้เห็นได้ว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องการเมืองหรือเป็นเรื่องทางกฎหมาย องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนสามารถแบ่งเป็น 2 กระบวนการ คือ องค์กรที่มีอำนาจในกระบวนการพิจารณาเบื้องต้น และองค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอน ซึ่งโดยหลักแล้วองค์กรที่มีอำนาจในทั้งสองกระบวนการจะถูกกำหนดให้องค์กรต่างองค์กรกันมีอำนาจหากองค์ใดมีอำนาจในกระบวนการพิจารณาเบื้องต้นองค์กรนั้นก็จะมีอำนาจลงมติถอดถอน ขณะเดียวกันองค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอน ก็จะไม่มีความอำนาจในกระบวนการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจถอดถอน

องค์กรที่มีอำนาจในการลงมติถอดถอนอาจกำหนดให้ฝ่ายการเมืองคือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรืออาจกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจก็ได้ กรณีที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการลงมติถอดถอน การถอดถอนออกจากตำแหน่งก็จะมีลักษณะเป็นกลไกที่ฝ่ายการเมืองใช้ในตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน เช่น กรณีอังกฤษการถอดถอนเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการพยายามทำให้รัฐมนตรีที่ถูกแต่งตั้งโดยกษัตริย์มีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจเพื่อควบคุมอำนาจของสถาบันกษัตริย์ซึ่งถูกบังคับใช้โดยรัฐสภา สภาประชาชนมีอำนาจในการพิจารณาและสภาขุนนางมีอำนาจในการลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ การถอดถอนออกจากตำแหน่งของอังกฤษจึงถูกบังคับใช้โดยฝ่ายการเมือง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาและวุฒิสภามีอำนาจในการลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ ซึ่ง Alexander Hamilton ได้อธิบายถึงการใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภาไว้ว่าอำนาจในการถอดถอนควรจะอยู่ในมือขององค์กรหนึ่งซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ไม่มีเหตุผลอื่นใดที่จะหนักแน่นมากพอในการแบ่งอำนาจนี้ให้แก่องค์กรอื่นมีส่วนร่วมในการบังคับใช้ไม่มีองค์กรใดที่จะมีความชอบธรรมและมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไปมากกว่าวุฒิสภา ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลอำนาจกับองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาคำกล่าวหาคือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับกระบวนการถอดถอนนั้นมีความแตกต่างจากกระบวนการทางอาญาในแง่ของมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดเนื่องจากกระบวนการถอดถอน

³² ทวี ทรัพย์คงทน. ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ . หน้า 21-26.

ต้องไม่ใช้วิธีพิจารณาเคร่งครัดมากเกินไปอย่างเช่นการพิจารณาของอัยการ ผู้พิพากษา และองค์กรตุลาการ ที่มีวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดและถูกจำกัดการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาอย่างมากเพื่อคุ้มครองไว้ซึ่งนิติฐานะของคู่กรณี ในทางตรงกันข้าม การถอดถอนต้องอาศัยขอบเขตดุลยพินิจขององค์กรที่พิจารณาอย่างมากเพื่อตัดสินการกระทำของบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐไปในทางมิชอบ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงมีความเป็นการเมืองสูงและให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาเพียงแค่วุฒิสภามีความไม่ไว้วางใจผู้ถูกกล่าวหา ก็สามารถลงมติถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งการลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภาไม่สามารถถูกตรวจสอบหรือทบทวนได้โดยองค์กรตุลาการ แม้ศาลฎีกาของสหรัฐจะได้ตั้งข้อสังเกตถึงการใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภาไว้ว่าอาจทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากการตัดสินของวุฒิสภาอาจมีข้อผิดพลาดได้ การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาอย่างเบ็ดเสร็จในการลงมติถอดถอนโดยไม่ถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่นอาจทำให้เกิดปัญหา หากองค์กรตุลาการได้มีอำนาจตรวจสอบกระบวนการถอดถอนจะสามารถสร้างความแตกต่างทางการเมืองได้ เช่น ให้การลงมติถอดถอนประธานาธิบดีสามารถนำมาฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการได้

นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองจะสามารถใช้อำนาจถอดถอนได้แล้วองค์กรตุลาการก็มีอำนาจถอดถอนได้โดยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการ อย่างไรก็ตามแม้อำนาจในการถอดถอนจะอยู่ที่องค์กรตุลาการแต่สิ่งที่บ่งบอกว่ายังเป็นเรื่องทางการเมืองอยู่คือความขัดแย้งกับฝ่ายการเมืองในขั้นตอนของกระบวนการถอดถอน กล่าวคือ หากฝ่ายการเมืองเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ไม่ว่าจะในขั้นตอนของการกล่าวหาหรือการพิจารณาเบื้องต้น แม้ท้ายสุดองค์กรตุลาการจะเป็นผู้ตัดสินว่าจะถอดถอนหรือไม่ในลักษณะของการกระทำทางตุลาการ เช่น กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่ในขั้นตอนของการกล่าวหาเป็นอำนาจของสมาชิกสภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองโดยต้องมีมติไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสภาเพื่อเสนอญัตติ และต้องมีมติเสียงข้างมากกว่าจะดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไปจึงจะเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตัดสิน อาจดูเหมือนว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการทางกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนของกระบวนการจะเห็นว่าฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องก่อนที่จะเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ ดังนั้น แม้องค์กรตุลาการจะมีอำนาจดังกล่าวแต่ก็ยังคงมีความเชื่อมโยงหรือจุดยึดโยงกับฝ่ายการเมืองอยู่

สำหรับประเทศไทย เดิมแนวคิดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาบังคับใช้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับต่างประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติถอดถอน

หากพิจารณาลักษณะร่วมกันของการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนของแต่ละประเทศที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า มีหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง คือ ความชอบธรรม

ทางประชาธิปไตยขององค์กรที่มีอำนาจลงมติถอดถอน กล่าวคือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต้องใช้องค์กรที่มีความชอบธรรมทางอำนาจในระดับเดียวกันรวมถึงการลงมติถอดถอน อย่างไรก็ตาม แม้สาธารณรัฐเกาหลีจะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตัดสิน แต่ในขั้นตอนการพิจารณาเบื้องต้น ก็มีฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมจึงมิใช่กระบวนการทางกฎหมายทั้งหมด นอกจากนี้ หากพิจารณาองค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่าฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมในการเลือกตุลาการเข้าดำรงตำแหน่งทำให้การใช้อำนาจถอดถอนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

2) ลักษณะของเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจำแนกได้ 2 ประเภท คือ เหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัยกับเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัย

เหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัยจะเป็นเหตุที่มีลักษณะเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่กฎหมายรับรองหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มุ่งควบคุมการกระทำของบุคคลซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่บังคับใช้ก่อนเกิดข้อพิพาททั้งในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการที่เจ้าหน้าที่รัฐละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกระทำผิดกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นโดยเป็นการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัย โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะเป็นมาตรฐานในการตรวจสอบว่าผู้ถูกกล่าวหาจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นมาตรฐานแห่งการตรวจสอบโดยหลักแล้วจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ นอกจากนี้ ยังรวมถึงบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นกฎเกณฑ์ที่มุ่งกำหนดกรอบการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองและไม่มุ่งหมายลงโทษทางอาญา หากการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะมีลักษณะเป็นความผิดซึ่งบางกรณีอาจสามารถนำเหตุแห่งการกระทำผิดนั้นขึ้นสู่องค์กรตุลาการที่มีอำนาจวินิจฉัย เช่น กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นอกจากกรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าหากมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องจะสามารถนำปัญหาขึ้นสู่องค์กรตุลาการได้ก็จะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเมือง

กรณีการละเมิดกฎหมายอันเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัย และมีโทษทางอาญาด้วย การจะดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความคุ้มกันขณะดำรงตำแหน่ง

จึงต้องทำให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วจึงดำเนินกระบวนการทางกฎหมายเพื่อลงโทษทางอาญาต่อไป

เหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัติวิสัยจะเป็นเหตุที่มีลักษณะเป็นเรื่องของความยุติธรรม ความเหมาะสม ศีลธรรม จริยธรรม ของการใช้อำนาจซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเป็นเรื่องในทางอัติวิสัยของบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นการที่เจ้าหน้าที่รัฐประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งหรือละเมิดความไว้วางใจสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองที่ไม่มีโทษทางอาญา เนื่องจากความมีลักษณะอัติวิสัยของข้อกล่าวหาทำให้การชี้ว่าการกระทำใดเป็นเหตุแห่งการถอดถอนได้ขึ้นอยู่กับพิจารณาขององค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนว่าจะตีความขยายหรือจำกัดกรอบแห่งการกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐไปในทิศทางใด กรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของความเป็นอัติวิสัยของข้อกล่าวหาและยังแสดงให้เห็นถึงความเป็นเรื่องการเมืองของข้อกล่าวหาสามารถพิจารณาจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย

กรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งในอังกฤษเหตุแห่งการถอดถอนมิได้มีฐานความคิดมาจากกฎหมายอาญาแต่เนื่องมาจากพัฒนาการทางการเมืองที่รัฐสภาต้องการจำกัดอำนาจของสถาบันกษัตริย์ ข้อกล่าวหาส่วนใหญ่จึงมิได้มาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากการตีความการกระทำของสภา เช่น กรณีถอดถอน Peter Pett ค.ศ. 1668 ขณะดำรงตำแหน่งข้าหลวงทหารเรือถูกรัฐสภาตั้งข้อหาความผิดอาญาชั้นสูงกรณีประมาณในการเตรียมการป้องกันการบุกรุกของประเทศฮอลแลนด์ทำให้ต้องสูญเสียเรือ

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

กรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทยมีเหตุแห่งการถูกถอดถอนซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอัตวิสัย คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

3) ผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนออกจากตำแหน่งกับกระบวนการทางอาญามีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นขั้นตอนแรกที่ยังบังคับใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมจากการกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งอันมีผลกระทบต่อความไว้วางใจสาธารณะเพื่อให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง เป้าหมายของการถอดถอนมิใช่การลงโทษบุคคลในทางอาญา แต่เป็นไปเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนุญและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อผู้แทน การถอดถอนออกจากตำแหน่งกับการดำเนินกระบวนการทางอาญาเพื่อเอาผิดกับผู้ถูกถอดถอนจึงเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน และการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ไม่ทำให้ผู้นั้นหลุดพ้นจากความรับผิดทางอาญาจากการกระทำของตน ดังนั้น เมื่อองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ลงมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาแล้วจะมีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งและอาจต้องถูกจำกัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งแล้วยังต้องถูกดำเนินกระบวนการทางอาญาสำหรับการกระทำอันเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนที่เป็นความผิดอาญาด้วยโดยองค์กรตุลาการ จึงเห็นได้ว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ถูกบังคับใช้โดยองค์กรทางการเมืองเมื่อผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงจะถูกดำเนินกระบวนการทางกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

3. แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม

3.1 ความหมายของจริยธรรม

คำว่า “จริยธรรม” เป็นคำที่มีความหมายกว้างมีผู้ที่ให้ความหมายไว้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคล โดยลักษณะของจริยธรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ว่าควรหรือไม่ควร ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง จึงต้องดูความหมาย ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของ “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม”³³

³³ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. ระเบียบฐานข้อมูลคำทับศัพท์ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา. 19 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th>.

จริยธรรม มาจากคำว่า “จริย” หรือ “จริยะ” กับคำว่า “ธรรม” โดย “จริย” หรือ “จริยา” เป็นภาษาบาลี ถ้าอยู่ส่วนต้นของคำสมาสจะใช้ในรูปของ “จริย” หมายถึง ความประพฤติ การปฏิบัติ พฤติกรรม การกระทำ การเคลื่อนไหว กิริยาที่ควรประพฤติปฏิบัติ สิ่งอันพึงปฏิบัติ กิริยาที่ควรประพฤติ

ส่วนคำว่า “ธรรม” มาจากภาษาสันสกฤต หมายถึง หน้าที่ที่คนฐานะต่าง ๆ ในสังคมจะต้องปฏิบัติ ธรรมะจึงเป็นหลักปฏิบัติที่ควร ที่ชอบด้วยเหตุผล

ดังนั้น “จริยธรรม” จึงมีความหมายว่า หน้าที่ ที่ควรประพฤติ หลักของความประพฤติที่ถูกต้อง³⁴

รสลิน ศิริยะพันธ์³⁵ “จริยธรรม” ตรงกับภาษาอังกฤษที่เขียนว่า “Ethics” ตรงกับภาษากรีกที่เขียนว่า “Ethos” แปลความได้ว่า หมายถึงอุปนิสัย หรือหลักความประพฤติ โดยคำว่าจริยธรรมเป็นคำสมาสของภาษาบาลีสันสกฤต มาจากการสมาสของคำว่า จริย- และธรรม

หากพิจารณาคำว่า จริยธรรม จากรากศัพท์ภาษาอังกฤษ Ethics ซึ่งมาจากภาษากรีก Ethos หมายถึง ศาสตร์ว่าด้วยปรัชญาที่เกี่ยวกับความถูกต้อง หรือความผิดในการกระทำของมนุษย์ หรือเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของมนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้วิจารณญาณเชิงศีลธรรม (moral judgments) และการเลือกที่จะประพฤติหรือกระทำ โดยที่ศีลธรรม (morality) หมายถึง กฎที่ใช้เพื่อตัดสินใจเลือกประพฤติหรือกระทำ บุคคลใดประพฤติหรือปฏิบัติอย่างมีศีลธรรมมักจะถูกมองว่าเป็นผู้มีจริยธรรมด้วย นั่นคือ ความมีจริยธรรมสะท้อนมาจากความมีศีลธรรมนั่นเอง ดังนั้น จริยธรรม จึงเกี่ยวข้องกับขอบเขตและการใช้เหตุผลสนับสนุน การกระทำของมนุษย์ ขอบเขตของจริยธรรมจะเป็นตัวบ่งชี้เกณฑ์ในการตัดสินว่า การกระทำใดเป็นการกระทำที่มีจริยธรรม โดยสังคมทุกสังคมจะมีการกำหนดกฎสำหรับความประพฤติของสมาชิกในสังคมไม่ว่าจะกำหนดโดยเป็นวิถีชีวิต ธรรมเนียมปฏิบัติ และประเพณี อันเป็นยอมรับปฏิบัติกันในสังคม จึงเปรียบเสมือนเป็นกฎในสังคมที่สมาชิกในสังคมมักปฏิบัติตาม โดยสิ่งเหล่านี้อาจถูกมองว่ามีจริยธรรมหรือไม่มีจริยธรรมตามกฎหมายของสังคมอื่นๆ ก็ได้ กฎแห่งความประพฤติของคนในสังคมใดๆ ก็ตาม อาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่เคยชินจนเป็นนิสัย กลายเป็นขนบธรรมเนียมประเพณี และมักจะสอดคล้องกับหลักปฏิบัติทางศาสนาของสังคมนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม

ดังนั้น จริยธรรม หมายถึง หลักการ กฎเกณฑ์ ที่ใช้เป็นแนวประพฤติปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามหลักศาสนา

³⁴ พรรณพร สนธิไชย. ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2556. หน้า 7.

³⁵ รสลิน ศิริยะพันธ์. รวบรวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 27 ปี มสธ. ครบรอบ 23 ปี รัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2550. หน้า 8.

3.2 การใช้เหตุผลทางจริยธรรม

ในการดำรงชีวิตประจำวัน บุคคลทุกคนจะต้องมีการประเมินค่าและตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ รวมถึงจุดหมายปลายทางหรือเป้าหมายในชีวิต โดยการที่จะไปให้ถึงเป้าหมายจะต้องมีการประเมินสิ่งที่จะต้องทำอะไร ควรหรือไม่ควรทำ อะไรเป็นสิ่งที่ผิดหรือไม่ถูกต้อง การที่จะตัดสินใจว่าสิ่งที่จะกระทำดีหรือถูกต้องหรือไม่นั้น แต่ละสังคมจะมีมุมมองที่หลากหลายรวมถึงการตัดสินใจว่าบุคคลใดกระทำผิดสมควรถูกลงโทษ ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากก่อนที่จะมีการลงโทษว่าบุคคลนั้นกระทำผิดหรือกระทำในสิ่งต้องห้าม จะต้องแสดงหลักฐานและเหตุผลให้เห็นว่าบุคคลนั้นกระทำผิดจริง รวมถึงการตัดสินใจทางจริยธรรมหรือศีลธรรม จำเป็นต้องมีเหตุผลทางจริยธรรมหรือศีลธรรมสนับสนุนคำว่า “ดี” “ถูกต้อง” “ยุติธรรม” รวมถึงคำอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นการใช้เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับบันทัดฐานในสังคม อันเป็นที่ยอมรับในสังคมว่า สิ่งใดคือควรหรือไม่ควร สิ่งใดดี สิ่งใดไม่ดี สิ่งใดถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ซึ่งมักจะไม่กำหนดหนดแน่ชัดลงไปว่าอย่างไร

3.3 เกณฑ์ตัดสินใจทางจริยธรรม

จะเห็นได้ว่า จริยธรรม มักจะเชื่อมโยงกับค่านิยม ความเชื่อ เจตคติ และวัฒนธรรม เป็นเรื่องของ การให้คุณค่าให้ความสำคัญต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีทางเลือกอยู่สองทางหรือมากกว่า แต่จำเป็นต้องเลือกเอาทางหนึ่ง เช่น การตัดสินใจยกมือสนับสนุนการลงมติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจคิดคำนึงถึงเหตุผลต่างๆ ในการตัดสินใจในแต่ละครั้ง ซึ่งสถานการณ์วิกฤติเชิงจริยธรรมจะเกิดขึ้นเนื่องจากมีความรู้สึกขัดแย้งของค่านิยมเกี่ยวกับการกระทำ 2 อย่างที่ให้ผลต่างกัน ซึ่งไม่อาจให้ผลประโยชน์สูงสุดได้ในทางใดทางหนึ่งซึ่งต้องมีการชั่งน้ำหนัก

ประเด็นสำคัญ คือ เกณฑ์ที่ใช้เป็นมาตรฐานกำหนดว่า “ดี” หรือ “เหมาะสม” คืออะไร ใครเป็นผู้กำหนด และใช้อะไรเป็นเครื่องวัดและตัดสินใจ เช่น เราพูดถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดที่ดี หนังสือดี รถยนต์ดี ล้วนเป็นการเปรียบเทียบวัตถุ หรือความคิด ที่มีเกณฑ์หลากหลาย เมื่อพูดถึงมาตรฐานทางจริยธรรม จึงเกี่ยวข้องกับแนวทางในการเลือกสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเราให้คุณค่ามากขึ้น แตกต่างกันไป และมักจะแตกต่างกันตามสาขาวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ครู อาจารย์ แพทย์ หรือทนายความ ต่างก็มีมาตรฐานจริยธรรมในวิชาชีพของตน ที่เรียกว่าจรรยาบรรณวิชาชีพ ตามค่านิยมของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ การประเมินค่านิยมและความสำคัญของสิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อตัดสินใจเชิงจริยธรรมหรือศีลธรรมนั้น มักจะเกี่ยวข้องกับแรงจูงใจและความตั้งใจของบุคคลที่จะเลือก และกระทำสิ่งนั้น ๆ เช่น การบริจาคเงินเพื่อการกุศลก็จะมีมุมมองต่อการบริจาคที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการทำให้รักษาหน้าว่าเป็นคนใจบุญซึ่งอาจจะไม่เต็มใจบริจาคหรือกระทำด้วยจิตใจที่อยากคิดช่วยเหลือหรือช่วยบำรุงพระพุทธศาสนาจริง ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงถึงแรงจูงใจหรือความตั้งใจ ซึ่งไม่จำเป็นต้องแสดงออกมาให้เห็นอย่างชัดแจ้งเสมอไป ซึ่งการใช้มาตรฐานทางจริยธรรมจึงต้อง

ซึ่งนำหน้าระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น 1) แรงจูงใจ ความตั้งใจ และลักษณะส่วนบุคคล 2) นโยบาย หลักการ และอุดมการณ์ และ 3) สถาบัน และวิถีชีวิต ซึ่งการนำปัจจัยเหล่านี้มาประมวลเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อการตัดสินใจที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแต่ละบุคคลเป็นเรื่องยุ่งยากและซับซ้อนมาก ดังนั้น เกณฑ์การประเมินคุณค่ามาตรฐานทางจริยธรรมจึงควรมีการกำหนดให้ชัดเจน แม้จะเป็นเรื่องยากก็ตาม

การพิจารณาตัดสินทางจริยธรรมของตะวันตก แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มชาตินิยม (nationalism) และกลุ่มอชาตินิยม (non-nationalism หรือ intuitionism)³⁶

1) *กลุ่มชาตินิยม (nationalism)* มองว่า สังคมมนุษย์เป็นสิ่งที่มียู่ในธรรมชาติ หลักศีลธรรมหรือจริยธรรมมาจากข้อเท็จจริงที่เป็นธรรมชาติของมนุษย์ ความเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์และสังคมมนุษย์จะช่วยให้เข้าใจโลกมนุษย์และค่าทางจริยธรรม สิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในธรรมชาติต่างเป็นจริงในตัวเอง เกณฑ์ตัดสินทางจริยธรรมจึงมีความหลากหลายในสังคมที่แตกต่างกัน โดยยึดถือการกระทำเป็นเกณฑ์ตัดสินความถูก ผิด (Teleological ethics)

2) *กลุ่มอชาตินิยม (non-nationalism หรือ intuitionism)* เห็นตรงข้ามกับกลุ่มชาตินิยม คือ เชื่อว่า “ดี” คือดี และ “ถูก” คือ ถูก เป็นสิ่งที่มีความหมายในตัวเอง สิ่งที่ไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความสุขแก่ผู้กระทำ ค่าทางจริยธรรมเป็นอิสระจากโลกธรรมชาติ เป็นสิ่งคงที่ไม่เปลี่ยนแปลง เกณฑ์ตัดสินย่อมมีเพียงเกณฑ์เดียวไม่เปลี่ยนแปลง โดยเชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์มีปัญหา มโนธรรม เจตนาของมนุษย์จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ตัดสินการกระทำ (Deontological ethics)

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาหาเกณฑ์เพื่อใช้เป็นเครื่องตัดสินจริยธรรมยังมีความหลากหลายตามความเชื่อ และการหาเหตุผลมาสนับสนุนความเชื่อของตน ในทุกสังคมจึงยังมีปัญหาถกเถียงกันอยู่ตลอดเวลาว่าพฤติกรรมจริยธรรมที่แท้จริงคืออะไร

³⁶ ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ. รายงานการวิจัยประมวลจริยธรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร. 2542. หน้า 38.

บทที่ 3

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ในประเทศไทยและในประเทศอังกฤษ

ประเทศไทยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งบังคับใช้เช่นเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเมื่อบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนให้เข้าดำรงตำแหน่งและใช้อำนาจในตำแหน่งนั้นแทนประชาชน ซึ่งจะต้องใช้อำนาจในตำแหน่งนั้นโดยชอบ จึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นใช้อำนาจโดยชอบ หรือประพฤติดนให้เหมาะสมรวมถึงจริยธรรมในการดำรงตำแหน่งนั้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้กระบวนการทางการเมืองตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรทางการเมือง หรือใช้กระบวนการทางกฎหมาย การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทยโดยชอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงโดยมีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษอันจะอธิบายต่อไป

1. การถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม อย่างร้ายแรงในประเทศไทย

1.1 แนวคิดและความเป็นมา

ตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 รัฐธรรมนูญไทยได้มีการบัญญัติวิธีการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในลักษณะของมาตรการทางกฎหมาย และควบคุมทางการเมืองตามระบบของรัฐธรรมนูญ โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งมีมาตรการบางประการลักษณะที่ใกล้เคียงกับการถอดถอน ออกจากตำแหน่ง คือ (1) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากสมาชิกภาพโดยสมาชิกสภาลงมติ³⁷ (2) การถอดถอน คณะกรรมการราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. มาตรา 92.

ซึ่งเป็นมาตรการทางการเมืองที่กระทำโดยองค์กรทางการเมือง และ (3) กรณีสภามีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่าทำความเสื่อมเสียแก่สภา³⁸

คำว่า “จริยธรรม” ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 69 ที่กำหนดเพียงให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนพลเมืองโดยเฉพาะเยาวชนให้มีคุณธรรมจริยธรรม³⁹ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2535 มีกระแสการปฏิรูปการเมืองและมีกระแสเรียกร้องให้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับจริยธรรมให้มีความชัดเจนมากขึ้น

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นข้อบกพร่องของกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจแบบเดิม จึงได้นำแนวคิด Impeachment ของต่างประเทศมาปรับใช้เพื่อแยกการตรวจสอบทางการเมืองแบบเดิมกับการตรวจสอบทางกฎหมายออกจากกันเนื่องจากกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองแบบเดิมซึ่งมีแนวคิดของการให้นักการเมืองควบคุมตรวจสอบกันเองตามกลไกของระบบรัฐสภาซึ่งขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีเพิ่มมาตรการเข้ามาเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 ถึงมาตรา 307 ซึ่งได้มีการกำหนดองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้การถอดถอน จำนวน 2 องค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนเมื่อมีการกล่าวหาว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระทำความผิดและมีมติว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอจะฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ หากฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดจริงจะเป็นอำนาจของวุฒิสภาในการลงมติว่าจะถอดถอนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งหรือไม่ โดยในมาตรา 303⁴⁰ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองหรืออัยการสูงสุด รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เฉพาะเหตุดังต่อไปนี้

³⁸ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475. มาตรา 16.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. มาตรา 69.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 303.

- (1) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
- (2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- (3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ
- (5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

โดยการพิสูจน์ความผิดนั้นเพียงมีพยานหลักฐานส่อว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดก็เพียงพอต่อการถูกถอดถอน ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดจนถึงขั้นปราศจากซึ่งข้อสงสัยดังเช่นคดีที่มีโทษทางอาญา ซึ่งผลของการถูกถอดถอนคือผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับราชการเป็นระยะเวลา 5 ปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองครั้งแรก โดยกำหนดไว้ในมาตรา 77 บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่⁴¹ ต่อมารัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 ดังกล่าวในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 โดยแบ่งออกเป็น 2 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 คุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง⁴² ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญว่า ข้าราชการการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง จะต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นแบบอย่างที่ดีเคารพและรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ เป็นแบบอย่างในการเป็นพลเมืองดี เสียสละปฏิบัติตนในกรอบของจริยธรรมคุณธรรม ต้องถือเอาผลประโยชน์ของชาติ และของประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด เคารพในสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนกลไกและการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 การควบคุมให้เป็นไปตามคุณธรรมและจริยธรรม⁴³ ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญเพียงให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี กำกับดูแลการประพฤติปฏิบัติ หากพบว่ามี การประพฤติปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดำเนินการตามสมควรแก่กรณีเพื่อให้มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบนี้เท่านั้น

⁴¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 77.

⁴² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543. ข้อที่ 3-27.

⁴³ เรื่องเดียวกัน. ข้อที่ 28 - 29.

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้มีการออกข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 และประมวลจริยธรรมของวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2545 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191 ซึ่งมีเนื้อหาสาระคล้ายกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยมีความแตกต่างที่กลไกการตรวจสอบควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรมดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 21 คนประกอบด้วย ประธานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน และมีกรรมการอื่นอีก 20 คน⁴⁴ มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน กำกับให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม หากพบว่าสมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมนี้ คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยซึ่งมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น ๆ ด้วยการตำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แล้วรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ⁴⁵ ส่วนของสมาชิกวุฒิสภา กำหนดให้มีคณะกรรมการจริยธรรม มีอำนาจและหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน มีอำนาจพิจารณากรณีที่มีการกล่าวหาสมาชิกหรือกรรมการผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม หากพบว่าสมาชิกหรือกรรมการผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม คณะกรรมการมีอำนาจลงโทษโดยการตักเตือน ตำหนิ หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์⁴⁶

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เริ่มมีข้อกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จัดทำประมวลหรือมาตรฐานทางจริยธรรม แต่ยังไม่มีส่วนบังคับ (Sanction) แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนจริยธรรมนั้นมีเพียงการลงโทษตักเตือน ตำหนิหรือประณามเท่านั้น

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีสภาพบังคับ (Sanction) แก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรม มีการลงโทษเพียงการตำหนิหรือประณามเท่านั้น จากปัญหาที่กล่าวมาจึงนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมมาบัญญัติไว้ในหมวด 13 ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 279 ถึงมาตรา 280 โดยบัญญัติกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น และจะต้องมีกลไกและการบังคับใช้เป็นอย่างดี

⁴⁴ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542. ข้อที่ 27.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน. ข้อที่ 32.

⁴⁶ ประมวลจริยธรรมของวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2545. ข้อ 29.

มีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีนี้ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี แต่หากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ⁴⁷ และถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270⁴⁸ กำหนดตำแหน่งที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งได้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มตำแหน่งที่สามารถถูกถอดถอนได้ คือ ผู้พิพากษา หรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงด้วย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งเฉพาะเหตุดังต่อไปนี้ซึ่งเป็นเหตุเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

- 1) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ
- 2) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- 3) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- 4) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ
- 5) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- 6) ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเหตุที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ คือ กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม เฉพาะกรณีอย่างร้ายแรง แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญต่อมาตรฐานจริยธรรมยิ่งกว่าที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบและควบคุมให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม โดยแบ่งแยกเป็น

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 279.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 270.

1.3.1 กลไกการตรวจสอบและควบคุมภายในองค์กร

กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนได้รวมทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้⁴⁹ และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ หากมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป⁵⁰ แต่หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าวุฒิสภามีมติ⁵¹ และกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 270 กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้นมีมูล ให้รายงานไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว⁵² การประชุมวุฒิสภาให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา และให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปีและให้ถือว่ามติวุฒิสภาให้เป็นที่สุด⁵³

1.3.2 กลไกการตรวจสอบและควบคุมโดยองค์กรภายนอก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรภายนอกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 280 ประกอบมาตรา 244 (2) ที่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการให้คำแนะนำและเสนอแนะในการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับกรณีที่ยังไม่มีประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เพื่อให้ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 271.

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. มาตรา 48/1 ประกอบ มาตรา 53.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 55.

⁵² เรื่องเดียวกัน. มาตรา 58/1 วรรคสอง.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 274.

ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะเดียวกัน รวมทั้งการสร้างกลไกให้มีสภาพบังคับ กล่าวคือ หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จะต้องถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยและจะต้องมีการกำหนดให้มีการลงโทษทางวินัยด้วย มาตรฐานดังกล่าวจึงบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีหน้าที่ให้คำแนะนำในการจัดทำหรือการปรับปรุง ประมวลจริยธรรมนั่นเอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมหรือไม่ หากพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องรายงานให้ผู้ที่รับผิดชอบการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมทราบและดำเนินการต่อไป หากพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมเป็นกรณีร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณชนให้ประชาชนทราบได้ และกำหนดให้การกระทำหรือพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมูลเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นได้และให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะดำเนินการต่อไป

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134 ประกอบมาตรา 279 มาตรา 280 และมาตรา 340 และข้อ 182 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ออกข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2553 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนและข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2553 สำหรับสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม ไว้ในหมวดที่ 1 ส่วนที่ 1 อุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมาธิการมีสาระสำคัญว่า สมาชิกและกรรมาธิการจักต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการจงรักภักดีและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมาชิกและกรรมาธิการจักต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเคร่งครัด ต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด ยึดมั่นหลักการในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติใด ๆ

สำหรับกลไกและการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมนั้น ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 2 การควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร⁵⁴ และคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา⁵⁵ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับนี้อย่างเคร่งครัด รับเรื่องร้องเรียนกรณีกล่าวหาว่าสมาชิกหรือกรรมการกระทำผิดตามข้อบังคับ และมีอำนาจพิจารณาลงโทษผู้ที่กระทำผิดตามข้อบังคับโดยการตักเตือน ตำหนิ ให้ขอโทษต่อที่ประชุมตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แต่หากพบว่าเป็นกรณีความผิดร้ายแรงให้ลงโทษโดยการเสนอถอดถอนต่อวุฒิสภาต่อไป คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด และให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาทราบ ซึ่งการเสนอถอดถอนดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 ซึ่งได้กำหนดให้อำนาจของวุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงออกจากตำแหน่งได้

1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คสช.” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อรรฆวณิช เป็นประธานกรรมาธิการยังคงกำหนดเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจไว้ในหมวดที่ 2 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งและการตัดสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิในการดำรงตำแหน่งอื่น โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจากเดิมที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภาเป็นให้อำนาจแก่รัฐสภา ส่วนกระบวนการอื่น ๆ ยังคงลักษณะเดิม แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งต่อมาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน กรรมาธิการนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเนื่องจากเกิดข้อถกเถียงกัน ถึงประสิทธิภาพในการใช้อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้เลย สาเหตุเนื่องมาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภา กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้วุฒิสมาชิกต้องมีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองเพื่อประโยชน์ในการมีฐานเสียง การให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงเกิดความพยายามจากพรรคการเมืองในการเข้าครอบงำการใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภา แม้รัฐธรรมนูญ

⁵⁴ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2553. ข้อ 34.

⁵⁵ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2553. ข้อ 27.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง มาจากการสรรหา แต่ก็ยังมีส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่ที่ยังมีที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งยังมีความเชื่อมโยง กับพรรคการเมืองอย่างมาก ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมไทย ที่มีความเมตตาสูง จึงยังมีปัญหาเรื่องความเป็นกลางและควมมีประสิทธิภาพในการใช้อำนาจถอดถอน นอกจากนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ยังให้สัมภาษณ์ถึงกรณีดังกล่าวความว่า “การที่จะชี้ว่าใครทำผิดหรือไม่ มาใช้วิธีการโหวตลงคะแนนเสียงนั้นไม่น่าจะชอบด้วยเหตุผล เพราะเวลาลงคะแนนเสียงบางทีก็ไม่ได้ คิดถึงพยานหลักฐานจึงอาจทำให้ขาดความเป็นธรรม ดังนั้นทางที่ดีคือพิสูจน์ให้ชัดเจนว่าทำผิดจริง หรือไม่ตามกระบวนการยุติธรรม ถ้าทำผิดจริงก็ลงโทษและตัดสิทธิไปเลย เพราะการถอดถอน ก็เหมือนการลงมติไม่ไว้วางใจ ต่อให้คุณพูดหรือเอาพยานหลักฐานมาแสดงอย่างไร เวลายกมือก็นับ ที่จำนวนมือไม่ได้พูดถึงความผิดหรือไม่ผิดซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองเสียมากกว่า ที่นี้เมื่อคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เปลี่ยนระบบว่าถ้าคุณทำความผิดจริงคุณก็ไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองอีก ก็ต้องใช้คะแนนที่ชัดเจนแน่นอน มีโอกาสต่อสู้นำสืบพยานหลักฐานจนศาลตัดสินถึงที่สุดไปเลย ไม่ต้องมาโหวต” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงยุติอำนาจในการถอดถอน ออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาและให้องค์กรตุลาการเป็นผู้วินิจฉัย กรณีกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระทำความผิดในลักษณะของการพิจารณาตีความที่มีการฟ้องร้องกัน จึงมิใช่เรื่องของการลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภาอีกต่อไป

อีกทั้งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการ ตรวจสอบและรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการต่อไป โดยถือเป็นเหตุที่จะถอดถอนดำรงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ด้วย แต่หากเป็นเรื่องการร้องเรียนว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวล จริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องส่งเรื่องให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับการดำเนินการให้เป็นไปตาม ประมวลจริยธรรม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้ การดำเนินการด้านจริยธรรมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกต่อไป ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ใช้บังคับแก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานราชการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมถึงให้ใช้บังคับแก่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย⁵⁶ จากหลักการตามมาตรา 219 นี้เอง จะเห็นได้ว่ามาตรานี้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมกรณีใดถือถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง อันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาในอดีตให้มีความชัดเจนแน่นอน และให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีด้วย

1.4.1 มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561

สามารถแบ่งมาตรฐานทางจริยธรรมออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1) *จริยธรรมทั่วไป*⁵⁷ มีสาระสำคัญว่า ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ และยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมถึงปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม อุทิศเวลาแก่ทางราชการ ไม่เบียดบังเวลาราชการไปประกอบธุรกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเต็มใจ ให้บริการด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค ถูกต้อง โปร่งใส ปราศจากอคติ และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดูแลรักษาและใช้ทรัพย์สินของทางราชการอย่างประหยัด คุ่มค่า โดยระมัดระวังมิให้เสียหายหรือสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็น รักษาความลับของทางราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของราชการ

2) *จริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก*⁵⁸ มีสาระสำคัญว่า ต้องไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ยึดมั่นหลักนิติธรรม และประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม เป็นอิสระ เป็นกลาง และปราศจากอคติ โดยไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพล กระแสสังคม หรือแรงกดดัน อันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รักษาไว้ซึ่งความลับในการประชุม การพิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งเคารพต่อมติของที่ประชุมฝ่ายข้างมากและเหตุผลของทุกฝ่ายอย่างเคร่งครัด ให้ข้อมูลข่าวสารตามข้อเท็จจริงแก่ประชาชนหรือสื่อมวลชนอันอยู่ในความรับผิดชอบของตน

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 219.

⁵⁷ มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561. หมวด 3 ข้อ 21-26.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน. หมวด 2 ข้อ 11-20.

ถูกต้องครบถ้วนและไม่บิดเบือน ไม่ให้คำปรึกษาแก่บุคคลภายนอก หรือแสดงความคิดเห็นหรือข้อมูลต่อสื่อสาธารณะหรือสาธารณชนในเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียความเป็นธรรมแก่การปฏิบัติหน้าที่เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กร ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง ไม่ปล่อยปละละเลยหรือยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือบุคคลที่อยู่ในกำกับดูแลหรือความรับผิดชอบของตน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากคู่กรณี หรือจากบุคคลอื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติดังกฎหมายผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติ หรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสียอันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ จนเป็นเหตุทำให้ผู้ถูกกระทำได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้ถูกกระทำอยู่ในภาวะจำต้องยอมรับในการกระทำนั้น ไม่นำความสัมพันธ์ทางเพศที่ตนมีต่อบุคคลใดมาเป็นเหตุหรือมีอิทธิพลครอบงำให้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด

3) จริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์⁵⁹ มีสาระสำคัญว่า

- (1) ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- (2) ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคง ของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (3) ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
- (4) ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ
- (5) ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่
- (6) ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่

เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยา และการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับให้รับได้
การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอันเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนได้นั้น
คือ การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ อย่างไรก็ตามหากฝ่าฝืนมาตรฐานทาง
จริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลักหรือจริยธรรมทั่วไปจะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนร้ายแรงหรือไม่ให้พิจารณาถึง

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน. หมวด 1 ข้อ 5-10.

พฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัตินั้น

1.4.2 การพิจารณาการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ

ตามมาตราฐานทางจริยธรรมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สามารถแยกพิจารณาหัวข้อดังนี้

1) ผู้ถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 กำหนดตำแหน่งที่สามารถถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อไต่สวนและดำเนินกระบวนการฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการ อันมีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มาตรา 235 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน กำหนดขอบเขตไว้จำกัดเพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เท่านั้น

ก) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้คำจำกัดความว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ และขยายความคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า หมายถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองและข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

ข) 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

ค) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 92 กำหนดขอบเขตตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองไว้คือ ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
 ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้าน
 ในสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร โฆษกประธานวุฒิสภา โฆษกผู้นำฝ่ายค้าน
 ในสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานรัฐสภา เลขานุการรองประธานรัฐสภา เลขานุการ
 ประธานสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการประธานวุฒิสภา เลขานุการรองประธานวุฒิสภา เลขานุการผู้นำ
 ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา
 ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา ผู้ช่วยเลขานุการ
 รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานวุฒิสภา และผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้าน
 ในสภาผู้แทนราษฎร

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรง
 ตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาล
 รัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ประธานกรรมการ
 และกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการและ
 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
 ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อพิจารณาจากขอบเขตของตำแหน่งที่สามารถถูกกล่าวหา
 เพื่อดำเนินการไต่สวนและฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการอันมีผลให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง
 เปรียบเทียบกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
 และพุทธศักราช 2560 จะพบว่า มีบางตำแหน่งหายไปซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญ
 คือ ตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด
 พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และตุลาการ

2) ผู้มีอำนาจกล่าวหา

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริตแห่งชาติ เกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ มีความปรากฏชัดต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริตแห่งชาติ และกรณีที่มีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 โดยผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
 จึงมิได้กำหนดไว้ว่าตำแหน่งใดหรือผู้ใดที่จะมีอำนาจในการกล่าวหา ทำให้ไม่มีขอบเขตว่าใครบ้าง
 หรือตำแหน่งใดบ้างจะมีอำนาจในการกล่าวหา อีกทั้งยังไม่กำหนดจำนวนของผู้กล่าวหาไว้อีกด้วย

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 235.

ทำให้บุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวก็สามารถกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถึงการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการถูกฟ้องร้องอันมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้

3) เหตุแห่งการถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1)

กำหนดเหตุแห่งการถูกกล่าวหาไว้ คือ

(1) มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ

(2) ทุจริตต่อหน้าที่

(3) จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หรือกฎหมาย

(4) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 องค์ประกอบของข้อกล่าวหาที่มีความแตกต่าง คือ มีการตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากการเป็นองค์ประกอบความผิด เนื่องจากการทำให้การถอดถอนซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมืองและไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิด จนปราศจากซึ่งข้อสงสัยกลายเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ต้องพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัยจึงจะสามารถลงโทษบุคคลได้ ซึ่งมาตรฐานการพิสูจน์ที่สูงขึ้น

4) ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน

การดำเนินการเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มอบอำนาจในการพิจารณาและตัดสินแก่องค์กรตุลาการ คือ ศาลฎีกา⁶¹ ซึ่งมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินกรณีถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นองค์กรนิติบัญญัติ คือ วุฒิสภา

5) กระบวนการพิจารณา

กระบวนการพิจารณาและดำเนินคดีเพื่อให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความซับซ้อนอย่างมาก โดยกระบวนการพิจารณาจะแตกต่างกันไปตามเหตุที่ถูกกล่าวหาทั้งในแง่ของกระบวนการพิจารณาและองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินโดยต้องแยกพิจารณา ดังนี้

⁶¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 235 (1).

(1) การพิจารณาและไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ก) การยื่นคำกล่าวหา

กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่ามีบุคคลกระทำความผิด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนและมีความเห็นเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณีความปรากฏต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ามีการกระทำความผิดสามารถเริ่มดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรณีมีการยื่นกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องยื่นขณะที่ผู้ถูกกล่าวหายังดำรงตำแหน่งอยู่หรือพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่เกิน 5 ปี อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นการห้ามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะยกขึ้นไต่สวนแต่ต้องกระทำภายใน 10 ปี นับแต่พ้นจากตำแหน่ง⁶²

ในคำกล่าวหาต้องระบุรายละเอียด คือ ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐาน หรืออ้างอิงพยานหลักฐาน โดยผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้ การกล่าวหา นั้นสามารถทำได้ทั้งโดยวาจาและเป็นหนังสือ⁶³ และหากปรากฏว่าได้มีผู้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในความผิดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและส่งให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 30 วันนับแต่วันร้องทุกข์

(ก) ข้อกล่าวหาที่ห้ามรับหรือยกพิจารณา

เมื่อมีการยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้ว ในการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ห้ามรับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

ประการแรก เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่ จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดีซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สอง เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้อง หรือทั้ง

⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 55.

⁶³ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 60.

ฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณาก็ได้

ประการที่สาม ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรงผิดกติ⁶⁴

นอกจากนี้ ยังมีเหตุที่ห้ามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้พิจารณา เว้นแต่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงมีประการ ดังนี้

ประการแรก เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา

ประการที่สอง เรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

ประการที่สาม ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกินห้าปี ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา แม้จะพ้นกำหนดเวลาห้าปีแล้วก็ให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้⁶⁵

(ข) เหตุแห่งความไม่เป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

นอกจากต้องพิจารณาลักษณะของข้อกล่าวหาแล้ว ต้องพิจารณาเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย โดยกรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ห้ามเข้าร่วมการไต่สวนด้วยเหตุประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาในฐานะอื่น ที่มีอยู่ในฐานะกรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่มาก่อน

ประการที่สอง มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา

ประการที่สาม มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 54.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 55.

ประการที่สี่ เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
 ประการที่ห้า มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็น หุ่นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
 ห้ามบุคคลดังกล่าวยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับ เรื่องนั้นจนกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือผู้ที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมายจะวินิจฉัยซึ่งต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้ง⁶⁶

ข) การไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติและสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รับหรือยกเรื่องใดพิจารณาแล้ว ในขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรับรอง แก่บุคคลไว้ด้วย และห้ามให้คำมั่น ชูเชิญ หลอกกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบด้วย ประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำในเรื่องที่ไต่สวน⁶⁷

ในการไต่สวนต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหา และนำพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด หากผู้ถูกกล่าวหาร้องเรียนและแสดงพยานหลักฐานว่าตน ไม่ได้รับการชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานโดยได้ยื่นคำร้องก่อนการยื่นฟ้องต่อศาล ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการให้คู่กรณีได้สิทธิดังกล่าวนั้น ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ และต้องได้รับมอบบันทึก สรุปสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁶⁸

เมื่อประธานได้รับสำนวนการไต่สวนแล้วให้ดำเนินการจัดประชุม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายใน 30 วัน เพื่อพิจารณาและมีมติ⁶⁹ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาที่นั้นตกไปและให้สำนักงานแจ้งผู้ถูกกล่าวหาภายใน 15 วันนับแต่มีมติและเปิดเผยเหตุผล ให้ประชาชนทราบ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 56.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 67.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 73.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 75.

ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยการพิจารณาของศาลฎีกาให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา โดยปัจจุบันได้ประกาศใช้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

เมื่อศาลฎีกาประทับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาเว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น⁷⁰

(2) การพิจารณาโดยศาลฎีกากรณีมีการกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลฎีกา⁷¹ โดยทำเป็นคำร้อง การดำเนินการของศาลฎีกาให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา⁷² โดยปัจจุบันประกาศใช้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

ในการพิจารณาให้อาศัยอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลก็มีอำนาจหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้⁷³

คำร้องที่ยื่นต่อศาลต้องทำเป็นหนังสือและระบุด้วยว่าฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมข้อใดข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้มีความชัดเจนเพียงพอ โดยต้องยื่นคำร้องพร้อมกับสำเนาและเอกสารประกอบให้เพียงพอต่อจำนวนผู้พิพากษาและคู่ความฝ่ายอื่น หากศาลเห็นว่าคำร้องมีข้อบกพร่องอาจสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำร้องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อดำเนินการแก้ไขคำร้องให้ถูกต้องแล้วศาลจะมีคำสั่งรับคำร้องพร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องนั้น

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 87 วรรคสาม.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 87.

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. มาตรา 235 (1) ประกอบมาตรา 226 วรรคเจ็ด.

⁷³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561. ข้อ 6.

และเอกสารประกอบแก่ผู้ถูกกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำคัดค้านภายใน 14 วัน ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป⁷⁴ โดยคำคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือและประกอบไปด้วย

- ก) ชื่อและที่อยู่ของผู้คัดค้าน
- ข) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องยื่นคำคัดค้าน ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน
- ค) ลายมือชื่อผู้คัดค้าน ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำคัดค้านแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้กระทำการดังกล่าวมาด้วย

กระบวนการพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผยโดยคู่ความมีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าแสดงและขอตรวจพยานหลักฐานและคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ คู่ความต้องยื่นบัญชีพยานต่อศาลก่อนวันตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่า 7 วัน หากจะยื่นเพิ่มเติมหรือไม่ได้ยื่นในเวลาที่กำหนดต้องให้ศาลอนุญาต

ในการไต่สวนให้ศาลดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะเสร็จโดยไต่สวนพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาก่อน⁷⁵ หากคู่ความฝ่ายใดไม่มาศาลก็สามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ เมื่อการไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้นให้คู่ความมีสิทธิแถลงปิดคดีของตนและให้ศาลมีคำพิพากษาและอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยภายใน 30 วันนับแต่เสร็จสิ้นการพิจารณา⁷⁶ โดยคำพิพากษาของศาลต้องทำเป็นหนังสือและอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย

- ก) ชื่อคู่ความ
- ข) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ค) ข้อกล่าวหาและคำคัดค้าน
- ง) ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา
- จ) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย
- ฉ) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- ช) คำชี้ขาดและผลของคำชี้ขาด
- ซ) ลายมือชื่อองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำคำพิพากษา

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน. ข้อ 12.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน. ข้อ 21.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน. ข้อ 29.

ให้ศาลอ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟังและให้คำพิพากษานั้นมีผลทันที หากคู่ความทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มาศาลให้ศาลบันทึกไว้และให้ถือว่าคำพิพากษานั้นได้อ่านโดยชอบแล้ว⁷⁷

6) ผลของคำตัดสิน

กรณีกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ศาลประทับฟ้อง และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของผู้นั้นตลอดไป และผู้นั้นไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ ศาลจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้⁷⁸

กรณีหากศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเพียงต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังไม่พ้นจากตำแหน่งให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ดังเดิมตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ควรได้เสมือนปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่มีคำพิพากษา แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วให้จ่ายจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง⁷⁹

2. การถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของประเทศอังกฤษ

สหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือ Impeachment ซึ่งพัฒนามาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศอย่างยาวนาน จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษ สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ค.ศ. 1376 เป็นยุคที่กษัตริย์ทรงอำนาจในการปกครอง อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษา โดยรัฐมนตรีใช้อำนาจปราศจากซึ่งการรับผิดชอบต่อรัฐสภาเนื่องจากขึ้นตรงต่อกษัตริย์เท่านั้น ทำให้สร้างความไม่พอใจต่อรัฐสภาอังกฤษ รัฐสภาใช้อำนาจฟ้องร้องรัฐมนตรีที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนางเมื่อสภาขุนนางพิพากษาลงโทษอันทำให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่กษัตริย์ใช้อำนาจอภัยโทษจึงนำมาซึ่งการต่อสู้เพื่อลดทอนอำนาจกษัตริย์โดยการถอดถอนรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมทำลายระบบรัฐสภา ระบบ Impeachment จึงถือเป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกษัตริย์

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน. ข้อ 31.

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 81 ประกอบมาตรา 87 วรรคสาม.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 86 ประกอบมาตรา 87 วรรคสาม.

และรัฐสภาอังกฤษ เพื่อสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบและแก้ไขความไม่สมดุลทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร⁸⁰

2.1 องค์ประกอบของรัฐสภาสหราชอาณาจักร

ระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรเป็นระบบสองสภาหรือรัฐสภาคู่ (Bicameralism) ประกอบด้วย สภาสูงหรือสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาล่างหรือสภาสามัญ (House Of Commons) และพระมหากษัตริย์ในรัฐสภา (King in Parliament) ซึ่งองค์ประกอบทั้งสามนี้ ได้ผสมผสานกันอย่างสมดุล กล่าวคือ ได้นำประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นเป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย (ผ่านสภาสามัญ) ซึ่งเป็นตัวแทนสะท้อนความต้องการของประชาชนผสมกับความรอบรู้ของระบอบอภิชนาธิปไตย (ผ่านสภาขุนนาง) อำนาจของระบอบการปกครองแบบสหราชอาณาจักร (ผ่านพระมหากษัตริย์) อันเป็นอัตลักษณ์ของระบบการเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน⁸¹

2.1.1 สภาขุนนาง (House Of Lords) หรือสภาสูง (Upper House)

สภาขุนนาง ประกอบด้วย ขุนนางมีบรรดาศักดิ์จำนวน 700-800 คน ล้วนมาจากการแต่งตั้งและการสืบตระกูล เป็นสภาที่ช่วยสนับสนุนงานของสภาสามัญให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการมีสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญในหลากหลายเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขกฎหมายให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีอำนาจนิติบัญญัติในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญมีอำนาจตุลาการในการเป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร และมีอำนาจตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาล โดยสมาชิกสภาขุนนางจะมาจากการแต่งตั้ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาขุนนางสืบฐานันดรศักดิ์บางส่วนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางต่อไปได้ ในส่วนของสมาชิกสภาขุนนางกฎหมาย (Law Lords) ซึ่งเป็นสมาชิกที่มีความรู้ทางกฎหมาย ซึ่งเดิมทำหน้าที่เป็นศาลสภาขุนนางของสหราชอาณาจักร ต่อมาสหราชอาณาจักรได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ปี 2005 (Constitutional Reform Act 2005) จึงได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ตุลาการศาลสูงสุดของสภาขุนนาง และก่อตั้งศาลฎีกา (Supreme Court) ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อแยกอำนาจตุลาการออกจากรัฐสภาอย่างเด็ดขาด ไม่ให้ตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมือง และโอนอำนาจการพิจารณาคดีแพ่งในสหราชอาณาจักรและคดีอาญาในอังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ ไปยังศาลฎีกาซึ่งเปิดทำการในปี 2009 ดังนั้น ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) ของสภาขุนนางจึงสิ้นสุดลงแล้ว ไม่มีอำนาจหน้าที่เป็นตุลาการอีกต่อไป แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบัน

⁸⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร. 2538. หน้า 19.

⁸¹ โทมัส ขวัญเมือง. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2564. หน้า 204-205.

สหราชอาณาจักรได้แยกเรื่องทางการเมืองกับตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาดแล้ว⁸² ตุลาการจึงไม่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาอีกต่อไป

2.1.2 สภาสมาชิกหรือสภาล่าง (House Of Commons)

ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสามัญซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแบบแบ่งเขตเดียวเบอร์เดียว มีสมาชิกทั้งหมด 650 คน สมาชิกสภาสามัญมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี และหากในการเลือกตั้งทั่วไปพรรคการเมืองใดมีที่นั่งในสภาสามัญมากที่สุดก็จะได้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล สมาชิกสภาสามัญมีหน้าที่สำคัญ คือ การเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย และมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการ

2.2 มาตรฐานทางจริยธรรม

สหราชอาณาจักรมีประมวลจริยธรรม เรียกว่า The Code Of Conduct For Members Of Parliament, The United Kingdom เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญหรือสภาล่าง (House Of Commons) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และการประพฤติตนต่อสาธารณะ จึงกำหนดกฎระเบียบนี้เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน มีจำนวน 20 ข้อ แบ่งออกเป็น 6 หมวด มีสาระสำคัญสรุป⁸³ ได้ดังนี้

ประการแรก หน้าที่ของสมาชิกสภา (Duties Of Members) สมาชิกสภาต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตจงรักภักดีต่อพระราชินีและรัชทายาท ตามคำปฏิญาณตนที่ให้ไว้เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา มีหน้าที่รักษากฎหมายรวมทั้งกฎหมายทั่วไปในการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ มีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติรวมทั้งหน้าที่พิเศษอื่น ๆ ของสมาชิกสภา รวมทั้งต้องสร้างความไว้วางใจแก่สาธารณชนด้วยความซื่อสัตย์

ประการที่สอง หลักการพื้นฐาน (General Principles Of Conduct) ต้องไม่เห็นแก่ตัว และควรใช้ดุลพินิจเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ต้องซื่อสัตย์และไม่มีประโยชน์ทับซ้อนกับประโยชน์ส่วนตัว ต้องไม่มีอคติในการดำเนินการทางการเมือง เช่น การแต่งตั้งตำแหน่งทางการเมือง การทำสัญญา หรือการให้รางวัล และผลประโยชน์แก่บุคคลใด เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ และต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการกระทำของตนต่อสาธารณะ โดยมีการตรวจสอบตามความเหมาะสมกับตำแหน่ง ต้องเปิดเผยเหตุผลในการตัดสินใจต่อสาธารณะ

⁸² เรื่องเดียวกัน. หน้า 207-208.

⁸³ The UK Parliament. *The Code of Conduct together with; The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*. June 29, 2024. Retrieved from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1474/147401.htm>.

ต้องแสดงความซื่อสัตย์สุจริตด้วยการเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนกับประโยชน์ส่วนตัวให้สาธารณชนได้รับทราบ รวมทั้งต้องแสดงความเป็นผู้นำและประพฤติตนเป็นแบบอย่างด้วย

สำหรับมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาขุนนางหรือวุฒิสภา (House Of Lords) ได้จัดทำประมวลจริยธรรมเรียกว่า The Code Of Conduct For Members The House Of Lords⁸⁴ เพื่อให้สมาชิกสภาขุนนางใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตนตามจริยธรรมในฐานะสมาชิกรัฐสภา อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการประพฤติตนของสมาชิกสภาขุนนาง

2.3 กลไกและการตรวจสอบ มีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ผู้ถูกกล่าวหา

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเกิดขึ้นจากการต่อสู้กันระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภาที่ต้องการจำกัดอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีของกษัตริย์ ผู้ถูกกล่าวหาจะมีดังนี้

- 1) ขุนนางหรือสมาชิกสภาสามัญ
- 2) รัฐมนตรี
- 3) ผู้พิพากษา แต่เมื่อประกาศใช้ The Act of Settlement 1701

ซึ่งรับรองหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ทำให้ไม่อาจถูกถอดถอนได้ เว้นแต่ จะมีการประพฤติมิชอบ (misconduct) ซึ่งมีกระบวนการถอดถอนที่แตกต่างกัน⁸⁵

2.3.2 ผู้มีอำนาจกล่าวหา

สภาสามัญ (House of Commons) เป็นผู้ริเริ่มกล่าวหาความผิดของบุคคลตามข้อ 2.3.1 ต่อที่ประชุมสภาสามัญ เพื่อพิจารณามูลความผิดตามเหตุกล่าวหา หากสภาสามัญเห็นชอบกับญัตติที่กล่าวหาถอดถอนบุคคล สภาสามัญสามารถเสนอญัตติเพื่อเป็นเหตุฟ้องร้องต่อสภาขุนนาง (House Of Lords) ต่อไป ซึ่งสภาสามัญจะทำหน้าที่คล้ายกับอัยการในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม⁸⁶ โดยสภาสามัญ (House Of Commons) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้แก่สภาสามัญจำนวน 2 คณะ⁸⁷ ได้แก่

⁸⁴ The UK Parliament. *Rules of conduct in the House of Lords*. June 29, 2024. Retrieved from:

<https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/house-of-lords-commissioner-for-standards/code-of-conduct-for-the-house-of-lords/>

⁸⁵ โกเมศ ขวัญเมือง. *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหราชอาณาจักร*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2564. หน้า 236.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 236.

⁸⁷ พรรณพร สนธิไชย. *ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556. หน้า 73.

1) คณะกรรมาธิการด้านมาตรฐาน (The Parliamentary Commissioner For Standard : PCS) มีหน้าที่ดูแลและตรวจสอบการดำเนินการทางการเงินของสมาชิกสภาสามัญ รวมถึงให้คำแนะนำกับสมาชิกและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมาธิการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ และหน้าที่เกี่ยวกับการตีความประมวลจริยธรรมหรือคู่มือประมวลจริยธรรม และหน้าที่ในการฝึกอบรมให้กับสมาชิกสภาเพื่อให้สมาชิกสภาได้ทราบถึงความเหมาะสมในการดำรงตนตามประมวลจริยธรรม และมีหน้าที่ประการสำคัญก็คือ ดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาสมาชิกสภาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

2) คณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (The Committee on Standards and Privileges : CSP) มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายงานผลจากคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐาน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก้ไขปรับปรุงประมวลจริยธรรมและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญด้วย

2.3.3 เหตุแห่งการถอดถอน

ความผิดอันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นต้องเป็นความผิดตามธรรมเนียมปฏิบัติที่รัฐสภายึดถือกันจนกลายเป็นรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาจะใช้อำนาจนี้เมื่อเห็นว่ารัฐมนตรีคนใดมีพฤติกรรมที่ทำลายระบบรัฐสภา ความผิดนี้ไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะเกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติ โดยฐานความผิดที่รัฐสภาใช้จะขยายขอบเขตของข้อกล่าวหาออกไปตามทิศทางการใช้อำนาจของกษัตริย์และรัฐมนตรีของกษัตริย์ อันได้แก่

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

เดิมข้อกล่าวหาจะจำกัดเพียงการทำผิดตามกฎหมายอาญา ต่อมา เมื่อสภา มีอำนาจมากขึ้นจึงขยายขอบเขตไปถึงความผิดอาญาทั่วไป และช่วงศตวรรษที่ 18 อ่างเหตุความผิดอาญาชั้นสูงโดยส่วนใหญ่เกี่ยวกับการใช้อำนาจมิชอบทำให้รัฐเสียหาย เช่น การใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้อง (misapplication of funds) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of official power) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (encroachment on parliament's prerogatives) และรวมถึงการมีพฤติกรรมไม่น่าเชื่อถือ (betrayal of trust)⁸⁸

⁸⁸ ทวี ทรัพย์คงทน. ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 35.

2.3.4 ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน

สภาขุนนาง (House Of Lords) เป็นองค์ที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินลงโทษทั้งสมาชิกสามัญและสมาชิกสภาขุนนาง⁸⁹ แต่หากเป็นการกล่าวหาสมาชิกสภาขุนนางก็จะมีคณะกรรมการจำนวน 2 คณะเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาขุนนางได้แก่

1) คณะกรรมาธิการสภาขุนนางด้านมาตรฐาน (House Of Lords Commissioner For Standards : HLCS) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนกรณีที่สมาชิกสภาขุนนางฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม และมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสภาขุนนางด้านจริยธรรม (The Sub-Committee On Lord's Conduct) เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกสภาขุนนาง

2) คณะกรรมการเอกสิทธิ์และจริยธรรม (The Committee For Privileges And Conduct : CPC) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาขุนนาง และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมตามที่ได้รับรายงานจากคณะอนุกรรมการสภาขุนนางด้านจริยธรรม

2.3.5 กระบวนการพิจารณา⁹⁰

กรณีกล่าวหาสมาชิกสภาสามัญ (House Of Commons) การพิจารณาจะมีขั้นตอนเริ่มต้นจากกรณีที่มีสมาชิกสภาสามัญหรือประชาชนยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม (PCS) กล่าวหาว่าสมาชิกสภาสามัญฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมเมื่อรับคำร้องเรียนแล้วจะพิจารณาว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ยุติการพิจารณา แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลจะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (CSP)

เมื่อคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (CSP) ได้รับรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว จะดำเนินการพิจารณาความผิดเพื่อเสนอให้สภาสามัญลงมติต่อไป โดยคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (CSP) มีอำนาจเรียกให้บุคคลใดเพื่อให้มาประชุมหรือเพื่อซักถามหรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานใดจากสมาชิกสภาได้ หลังจากคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์ (CSP) พิจารณาเสร็จแล้วจะต้องเสนอผลการพิจารณาความผิดไปยังสภาสามัญ (House Of Commons) เพื่อให้สภาสามัญลงมติ

⁸⁹ โทเมศ ขวัญเมือง. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2564. หน้า 236.

⁹⁰ พรรณพร สนธิไชย. ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556. หน้า 78-80.

และกรณีที่สภาสามัญได้รับรายงานผลจากคณะกรรมการมาตรฐานและเอกสิทธิ์แล้ว หากเป็นการกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่เป็นเหตุที่จะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งความผิดและบทลงโทษนั้น ในสหราชอาณาจักรไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นการถือปฏิบัติตามจารีตประเพณีสืบต่อกันมา เช่น 1) การเป็นกบฏต่อชาติ (Treason) 2) การทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (High Treason) 3) การกระทำความผิดอาญาโทษ (Misdemeanors) 4) การทุจริตต่อหน้าที่ (Malversations) และ 5) การกระทำความผิดอาญาร้ายแรง (High Crimes And Misdemeanors) เป็นต้น ขอบเขตของความรับผิดชอบดังกล่าวจะต้องเป็นการกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติที่อาจทำให้รัฐเสียหาย เช่น การใช้จ่ายงบประมาณผิดระเบียบ การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา การทุจริต และการมีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ เป็นต้น สภาสามัญจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคณะเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหา เมื่อสอบสวนแล้วคณะกรรมการจะยกคำร้องขอถอดถอนเรียกว่า The Articles Of Impeachment แล้วเสนอต่อสภาสามัญ เพื่อให้สภาสามัญพิจารณาเห็นชอบ หากสภาสามัญเห็นว่ามิมูลและลงมติเห็นชอบด้วย ก็จะมีคำสั่งให้เสนอคำร้องขอถอดถอนต่อสภาขุนนางหรือวุฒิสภา (House Of Lords) โดยสภาสามัญจะแต่งตั้ง Managers จากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาสามัญและได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมสภา เพื่อให้ทำหน้าที่แทนในนามของสภาสามัญในชั้นพิจารณาของสภาขุนนาง

เมื่อสภาขุนนางได้รับคำร้องขอถอดถอน (The Articles Of Impeachment) ก็จะเริ่มกระบวนการไต่สวนทันที โดยจะจัดขึ้นที่ Westminster Hall สำหรับหลักกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในกระบวนการไต่สวนนั้นมีหลักการคล้ายกับหลักกฎหมายที่ใช้ในศาล เช่น หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หลักฟังความทุกฝ่าย เป็นต้น สภาขุนนางจะพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย หากเห็นว่ามีความผิดจะมีมติให้ลงโทษ ซึ่งบทลงโทษจะลดหลั่นไปตามสภาพความร้ายแรงของความผิด ได้แก่ 1) ตักเตือน 2) ตัดสิทธิทางการเมือง 3) ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และ 4) จำคุกโดยการลงมติให้ลงโทษจะต้องใช้เสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมสมาชิกสภาขุนนางที่เข้าร่วมประชุม สรุปได้ดังนี้

กรณีกล่าวสมาชิกสภาขุนนาง (House Of Lords) คณะกรรมการสภาขุนนางด้านมาตรฐาน (HLCS) จะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ รวมถึงการฝ่าฝืนกฎระเบียบของสมาชิกสภาขุนนางเกี่ยวกับการเงินหรือการใช้สิ่งอำนวยความสะดวก โดย HLCS จะแต่งตั้งคณะกรรมการสภาขุนนางด้านจริยธรรมเพื่อสอบสวนรายละเอียดของเรื่องร้องเรียน หากสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการเอกสิทธิ์และจริยธรรม (CPC) เพื่อพิจารณาผลการสอบสวน โดย CPC จะพิจารณาผลการสอบสวนและเสนอให้บทลงโทษไปยังสภาขุนนางเพื่อให้สภาขุนนางพิจารณาและลงมติให้ลงโทษ

2.3.6 ผลของคำตัดสิน

ถ้าเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญที่เข้าประชุมลงมติว่ากระทำ ความผิดสภาขุนนางต้องมีคำพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา โดยคำพิพากษานี้เป็นที่สุด ผลของ คำพิพากษานอกจากจะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว สภาขุนนางสามารถกำหนดโทษ ทางอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำ โดยมีต้องแยกกระบวนการถอดถอนออกจากกระบวนการ พิจารณาความผิดอาญา การถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงไม่มีการใช้อีกต่อไป โดยหลักความ รับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรีนี้นี้ คือ การที่รัฐมนตรีแต่ละคนต้องบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา หากรัฐสภาไม่ไว้วางใจก็อาจนำมาสู่การต้องพ้นจากตำแหน่ง⁹¹



⁹¹ ทวี ทรัพย์คงทน. ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 37.

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

แนวทางการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีต้นกำเนิดในอังกฤษ และต่อมารัฐอาณานิคมหลายแห่งก็ใช้แนวทางดังกล่าว อำนาจของรัฐสภาในการดำเนินการนี้ได้รับการยอมรับจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบ “การตรวจสอบและถ่วงดุล” การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่กระทำความผิดตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งหน้าที่สามารถถูกฟ้องร้องกล่าวหาต่อองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและตัดสิน หากปรากฏว่ากระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่และอาจมีโทษอื่น ๆ ด้วย

การที่จะวิเคราะห์เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต้องทำความเข้าใจถึงเหตุที่บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองก่อน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดถึงการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งนั้น ๆ กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 97 และการมีลักษณะต้องห้ามในการลงสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 98 กรณีของสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการลงสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 กรณีรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 160 อันทำให้ความเป็นรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระทำความผิดบางประการอันเป็นเหตุให้บุคคลนั้นถูกกล่าวหาต่อองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลนั้นอันนำไปสู่การต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลด้วยเหตุข้างต้น นั้น หากเป็นกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะเรียกว่าเป็นกรณีที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงโดยเหตุของความสิ้นสุดลงนั้น การถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยการใช้มาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ก็เป็นหนึ่งในเหตุของการทำให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นเหตุที่มีความแตกต่างกับเหตุประการอื่น กรณีที่บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือเพราะกระทำการอันรัฐธรรมนูญต้องห้ามนั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา 82 ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบมีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ามีเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของผู้นั้นต้องสิ้นสุดลงหรือไม่อันมีผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งซึ่งมิใช่การต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะการกระทำทุจริตหรือการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย การที่บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าว จึงมิใช่เพราะการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตราการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) แท้จริงแล้วเป็นกระบวนการทางการเมือง โดยแต่เดิมนั้นเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบใช้เพื่อถอดถอนขุนนางของกษัตริย์ออกจากตำแหน่งกลายเป็นต้นแบบแก่ประเทศอื่น ๆ นำไปบังคับใช้รวมถึงประเทศไทยด้วย ประเทศไทยนำหลักการนี้มาปรับใช้โดยเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อแก้ไขปัญหาการควบคุมและตรวจสอบกันเองของนักการเมืองที่ไม่บรรลุผล จึงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยึดหลักการเช่นเดียวกัน โดยลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทย คือ การถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือเป็นเหตุที่สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและตัดสินถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งพิสูจน์ความผิดไม่ต้องถึงขั้นจนปราศจากซึ่งข้อสงสัยดังเช่นการพิจารณาของศาลยุติธรรม ผลของการถอดถอนจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับราชการเป็นระยะเวลาห้าปี⁹² และผู้ถูกถอดถอนยังต้องถูกดำเนินคดีอาญาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกด้วย กระบวนการถอดถอนของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 จึงมีหลักการคล้ายกับกระบวนการถอดถอนของอังกฤษที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งโดยองค์กรทางการเมือง คือ วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและตัดสินลงโทษถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่ประเทศไทยจะมีความแตกต่างกับประเทศอังกฤษกล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจเพียงพิจารณาและตัดสินลงโทษถอดถอนออกจากตำแหน่งตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ถูกถอดถอนอย่างเช่นกรณีของอังกฤษ แต่ผู้ถูกถอดถอนก็ยังสามารถถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่ง

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 274.

และอาญาตามกระบวนการปกติ โดยประเทศไทยได้ตั้งแผนกคดีอาญาขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดี ซึ่งใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งกลายเป็นเรื่องทางกฎหมายและปราศจากองค์ประกอบของความเป็นเรื่องทางการเมือง โดยการตัดอำนาจของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง และกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและศาลฎีกาแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาแทนพร้อมทั้งสามารถดำเนินคดีอาญาได้ด้วยกรณีเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นการผสวนกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่แยกออกเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยวุฒิสภา และกระบวนการทางกฎหมายโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้กลายเป็นกระบวนการเดียวกันโดยตัดกระบวนการทางการเมืองออกไป แล้วให้องค์กรตุลาการมีอำนาจแทน นอกจากนี้ หากยืนยันว่ามีไฉ่เรื่องของการถอดถอนก็ไม่มีควมจำเป็นต้องกำหนดว่าเมื่อศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดจริงซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองได้ และการมอบอำนาจนี้แก่องค์กรตุลาการ จะทำให้ศาลเข้ามามีบทบาทในเขตแดนที่เป็นเรื่องทางการเมืองและทำให้ศาลถูกดึงเข้ามาเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองอันจะส่งผลกระทบต่อความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อศาล รวมถึงอาจนำมาซึ่งปัญหาการไม่ยอมรับผลคำวินิจฉัย จึงมีประเด็นปัญหา ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาและเปรียบเทียบกับกรถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของประเทศอังกฤษ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

จากการศึกษาในบทที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ในความผิด อันได้แก่ เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุกจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง⁹³ จะเห็นว่ากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ยังคงเป็นเหตุให้สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁹⁴ แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะยืนยันว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญ

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 235 และมาตรา 234.

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 270.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 จะไม่ใช่เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าหลักการและเหตุแห่งการถอดถอน นั้นคัดลอกรูปแบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญเดิมมาใช้แทบจะทั้งหมด ทั้งในเรื่องของตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอน เหตุแห่งการถอดถอน และผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยจะพบว่าความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 สองประการ คือ ประการแรก การตัดอำนาจซึ่งแต่เดิมเป็นของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง และกำหนดให้ศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสินแทน โดยเป็นการตัดกระบวนการทางการเมืองออกไป แล้วให้องค์กรตุลาการมีอำนาจแทน

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขจากเดิมที่เคยให้อำนาจวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจลงโทษด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้มาเป็นอำนาจของศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสินถอดถอนออกจากตำแหน่งได้⁹⁵ โดยกำหนดให้ศาลฎีกาต้องยึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา⁹⁶ แต่หากเป็นกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้กระทำ ความผิดเสียเอง เมื่อประธานศาลฎีกาได้รับเรื่องจากประธานรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจประธานศาลฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่ศาลฎีกาจะได้มีคำวินิจฉัยต่อไปซึ่งเป็นหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบจริยธรรมขององค์กรอื่น ทั้งในแง่ของการมีอำนาจแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ อำนาจการพิจารณาพิพากษา ตลอดจนการให้อำนาจศาลฎีกาตราระเบียบที่ประชุมของศาลฎีกาเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาความคดีจริยธรรมได้เองซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน จากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาตัดสินในแดนของการเมือง มีประเด็นปัญหาสรุปได้ ดังนี้

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 235 และมาตรา 234.

⁹⁶ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561. ข้อ 6.

1.1 ลักษณะของเหตุแห่งการถูกกล่าวหา

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของเหตุแห่งการถูกกล่าวหาที่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁹⁷ ข้างต้นแล้ว พบว่า จะมีความเป็นภาวะวิสัยเนื่องจากเหตุแห่งการถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ นั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้นิยามความหมายไว้ค่อนข้างชัดเจนและได้ขยายความไปถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง 166 หรือกรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 200 ถึง มาตรา 205 อันเป็นฐานความผิดที่มีองค์ประกอบในการกระทำความผิดที่ชัดเจนและจำกัดขอบเขตในการตีความถ้อยคำเช่นเดียวกับกรณีของการจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทำให้ข้อกล่าวหาข้างต้นเป็นข้อกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีความเป็นภาวะวิสัยและมีลักษณะของความเป็นกฎหมายทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ มีสภาพบังคับให้บุคคลต้องกระทำตาม เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และเป็นกฎเกณฑ์ที่สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองจึงสามารถนำมาใช้หาข้อยุติในข้อหาทางกฎหมายได้ ดังนั้น ข้อกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จึงเป็นเรื่องทางกฎหมายมิใช่เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง

ส่วนการดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หมวด 3 ส่วนที่ 2 ใช้คำว่า “การดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ซึ่งแม้ถ้อยคำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นเรื่องทางกฎหมายในการดำเนินคดีโดยองค์กรตุลาการ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อกล่าวหาแล้ว การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มิใช่การกระทำความผิดกฎหมายทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาของบุคคล แต่มีลักษณะเป็นข้อปฏิบัติในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเท่านั้น แม้มาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นนั้น จะมีฐานะเป็นกฎหมายเนื่องจากมีลักษณะของความเป็นกฎหมายทั้งสามประการ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อปฏิบัติที่ถูกกำหนดไว้จะพบว่าเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการสามารถตีความการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างมาก ทั้งที่โดยหลักแล้วการใช้อำนาจตุลาการของศาลจะต้องกระทำผ่านบทบัญญัติที่มีความเป็นภาวะวิสัย หรือแม้จะมีการกำหนดถ้อยคำของกฎหมายให้คลุมพินิจ

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 235 และมาตรา 234.

แก่ศาลสามารถตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้ แต่ก็ยังเป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่ง ซึ่งกรณีของมาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องในทางอ้อมในการตีความขององค์กรที่มีอำนาจ จึงไม่สามารถนำมาเป็นมาตรฐานทางกฎหมายในการดำเนินคดีโดยองค์กรตุลาการได้ ดังนั้น ข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมจึงมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองที่ถูกบังคับใช้โดยองค์กรทางการเมืองผ่านการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดให้สิ้นข้อสงสัย เพียงฝ่ายการเมืองเห็นว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมก็สามารถลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

นอกจากนี้ กรณีการกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้วให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกา จึงมีข้อสังเกตว่าหากเป็นลักษณะของการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีของศาลเหตุใดจึงไม่ใช่คำว่า “ฟ้องคดี” การใช้ถ้อยคำว่า “เสนอเรื่อง” มิใช่ฟ้องคดี ทำให้เห็นว่าการดำเนินกระบวนการตามข้อกล่าวหาดังกล่าวมิใช่การดำเนินคดี แต่เป็นการให้ศาลฎีกามีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้น ข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นการให้ศาลฎีกาเข้ามามีอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งอย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่พบว่ามิมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกระทำความผิดกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องมีโทษทางอาญาด้วย โทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวมีเพียงการต้องพ้นจากตำแหน่งและการถูกเพิกถอนสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง⁹⁸ การไม่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวมีนัยยะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการตามข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นกระบวนการทางการเมืองหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งมิใช่กระบวนการทางกฎหมายที่จะกระทำโดยองค์กรตุลาการในการดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิดอย่างเช่นกรณีของการกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. มาตรา 81 ประกอบมาตรา 87 วรรคสาม.

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมิใช่มาตรฐานทางกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากเหตุที่ถูกกำหนดไว้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอติวิสัยขององค์กรที่มีอำนาจ มาตรฐานทางกฎหมายสำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องจำกัดขอบเขตการตีความขององค์กรตุลาการ

โดยหากเปรียบเทียบกับเหตุแห่งการถูกกล่าวหาในการถอดถอน (Impeachment) บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง จะพบว่าจะต้องเป็นเหตุที่รัฐสภากำหนดไว้เท่านั้น ได้แก่ ความผิดฐานกบฏหรือทรยศต่อชาติ (treason) ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (high treason) ความผิดอาญาเล็กน้อย (misdemeanors) การทุจริตต่อหน้าที่ (malversations) ความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) ต่อมาเมื่อสภามีอำนาจมากขึ้น รัฐสภายังกำหนดเหตุอื่นที่ก่อให้เกิด เช่น การใช้เงินไม่ถูกต้อง (misapplication of funds) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of official power) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) การละเมิดเอกสิทธิของรัฐสภา (encroachment on parliament's prerogatives) และรวมถึงการมีพฤติกรรมไม่น่าเชื่อถือ (betrayal of trust) ซึ่งกำหนดให้สภาขุนนาง (House Of Lords) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินลงโทษทั้งสมาชิกสามัญและสมาชิกสภาขุนนาง

1.2 กลไกในการตรวจสอบกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดกลไกและการตรวจสอบตามข้อบังคับและระเบียบที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 3 จะพบว่าในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรได้ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจควบคุมและตรวจสอบกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และมีอำนาจลงโทษด้วยการตำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แล้วรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ จะเห็นได้ว่ามีเพียงการลงโทษด้วยการตำหนิหรือประณามเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีของข้าราชการการเมืองได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแล โดยให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามสมควรแก่กรณีสำหรับวุฒิสภาได้ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณากรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ในส่วนของการลงโทษนั้นในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเห็นว่ามีหลักฐานชัดเจนน่าเชื่อว่าสมาชิกหรือกรรมการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา จะดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา พ.ศ. 2542 โดยมีอำนาจลงโทษเพียงการตักเตือน ตำหนิ หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ ซึ่งมีโทษเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้สร้างระบบกลไก และการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมให้มีสภาพบังคับขึ้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการกำหนดเพิ่มมาตรการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2553 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับข้อบังคับฉบับ พ.ศ. 2542 โดยมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับ รวมถึงการรับเรื่องร้องเรียนที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกหรือกรรมาธิการกระทำผิดตามข้อบังคับ พิจารณาสอบสวน วินิจฉัยคำร้องเรียนและลงโทษด้วยการตักเตือน ตำหนิ ให้ขอโทษต่อที่ประชุม ตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แต่หากพบว่าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด และให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรทราบ สำหรับกรณีของ วุฒิสภาเป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2553 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเช่นเดียวกับข้อบังคับฉบับ พ.ศ. 2542 โดยมีอำนาจ และหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมจากสมาชิก ผู้ตรวจการแผ่นดิน บุคคลหรือหน่วยงานใด แล้วทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามที่ได้รับเรื่องร้องเรียน หากเห็นว่าเรื่องมีมูล ให้รายงาน ผลการสอบข้อเท็จจริงต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาแล้วจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสอบสวน แล้วเสนอต่อวุฒิสภา หากพบว่าสมาชิกหรือกรรมาธิการผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับให้วุฒิสภามีมติลงโทษ ได้แก่ ว่ากล่าวตักเตือน หรือตำหนิ หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แต่หากเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธาน วุฒิสภาส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 244 (2) ของรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรง หรือมีเหตุอันควรเชื่อ ได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวน ข้อเท็จจริงและเปิดเผยต่อสาธารณชนก็ได้ อีกทั้ง ในกรณีที่พบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี แต่หากเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีลักษณะ ร้ายแรง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270 ที่ให้อำนาจ วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้มีอำนาจถอดถอน

กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการตรวจสอบภายในองค์กรเช่นเดียวกับฉบับที่ผ่าน ๆ มา แม้จะกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 แล้วก็ตาม แต่มาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ก็ยังคงมีผลใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาด้วยการตรวจสอบภายในองค์กรจึงยังคงหลักการตรวจสอบโดยคณะกรรมการภายในองค์กรไว้เช่นเดิม ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรได้ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับข้อบังคับฉบับปี พ.ศ. 2542 และพ.ศ. 2553 โดยมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและมีอำนาจลงโทษในกรณีที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงด้วยการตักเตือน ตำหนิ ให้ขอโทษต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แต่หากพบว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับฉบับนี้ในหมวดที่ 1 เรื่อง อุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมาธิการ การดำเนินการจะต้องมีมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) ส่วนกรณีของวุฒิสภาได้ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเช่นเดียวกับข้อบังคับฉบับปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2553 โดยมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมและมีอำนาจลงโทษในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกหรือกรรมาธิการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงด้วยการตักเตือนหรือตำหนิ แต่หากที่ประชุมวุฒิสภาเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมในหมวด 1 ส่วนที่ 1 จริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ และที่ประชุมวุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 234 (1) เช่นเดียวกับกรณีของสภาผู้แทนราษฎร

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลไกและการตรวจสอบมีสภาพบังคับมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งยังได้กำหนดให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเป็นครั้งแรก โดยเฉพาะบทบัญญัติของมาตรา 244 (2) ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากการวิเคราะห์ พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อันเป็นหลักการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 แต่เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้ว พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขกลไกและการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเสียใหม่ ด้วยการยกเลิกอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และยกเลิกอำนาจของประชาชน ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป และแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มากขึ้น ด้วยการให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) แต่ก็ยังคงให้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เช่นเดิม ส่วนการตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา และคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงไว้เช่นเดิมตามที่อธิบายมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ารูปแบบการตรวจสอบความประพฤติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรใช้หลักการตรวจสอบภายในองค์กรเช่นเดียวกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ เช่น ศาลยุติธรรมที่มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) หรือสำนักงานอัยการสูงสุดที่มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) โดยคณะกรรมการภายในเหล่านี้ต่างก็ทำหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมภายในองค์กรของตนเอง เนื่องจากการประพฤติตนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นเรื่องทางวินัยมิใช่ความผิดอาญาร้ายแรง

จากการศึกษาเปรียบเทียบกลไกการตรวจสอบกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศอังกฤษจะพบว่า ประเทศอังกฤษใช้หลักการตรวจสอบภายใน โดยให้อำนาจคณะกรรมการของแต่ละสภาเป็นผู้ตรวจสอบกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งกรณีของสภาสามัญ (House Of Common) มีคณะกรรมการมาธิการว่าด้วยมาตรฐาน (The Parliamentary Commissioner For Standard : PCS) มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นไปยังคณะกรรมการมาตรฐานและเอกลิทธิ (The Committee On Standards And Privileges : CSP) เพื่อพิจารณาความผิดและเสนอให้สภาสามัญต่อไป หากสภาสามัญเห็นว่ามิมีมูลและลงมติเห็นชอบด้วยก็จะมีคำสั่งให้เสนอคำร้องขอถอดถอนต่อสภาขุนนาง (House Of Lords) เช่นเดียวกับกรณีของสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยที่ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบภายใน แต่หากเป็นกรณีที่สภาขุนนาง (House Of Lord) เป็นผู้ถูกกล่าวหาเสียเองก็จะมีองค์กรตรวจสอบภายในของสภาขุนนางเองเช่นเดียวกับสภาสามัญ ซึ่งก็คือคณะกรรมการสภาขุนนางว่าด้วยมาตรฐาน

(House Of Lords Commissioner For Standards : HLCS) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมและทำการสอบสวนกรณีพบว่าสมาชิกสภาขุนนางฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม หากสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการเอกลีทิสและจริยธรรม (The Committee For Privileges And Conduct : CPC) เพื่อพิจารณาความผิดและเสนอให้สภาขุนนางพิจารณาและลงมติให้ลงโทษต่อไปเช่นเดียวกับกรณีของวุฒิสภาของประเทศไทยที่ให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบภายในแต่ประเทศไทยให้อำนาจคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาในการตรวจสอบเฉพาะเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมในกรณีที่ไม่ร้ายแรง หากพบว่าเป็นกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงในหมวด 1 ส่วนที่ 1 จริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนต่อไป

1.3 อำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นข้อพิพาททางการเมืองมิใช่ข้อพิพาททางกฎหมาย

การจะแบ่งแย่งว่าเรื่องใดเป็นข้อพิพาททางการเมืองหรือเป็นข้อพิพาททางกฎหมาย นั้น เป็นเรื่องยาก หากพิจารณาจากองค์กรใดจะเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น กล่าวคือ หากเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีองค์กรที่ใช้อำนาจคือองค์กรตุลาการ หากเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองก็ต้องให้องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ใช้ เมื่อเป็นเช่นนี้หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญออกแบบรัฐธรรมนูญให้องค์กรตุลาการใช้อำนาจทางการเมืองจะเกิดปัญหาความสมดุลของอำนาจอันอาจนำไปสู่วิกฤตทางรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจากการศึกษาเรื่องความแตกต่างระหว่างข้อพิพาททางการเมืองกับข้อพิพาททางกฎหมาย จะพบว่าหากกฎหมายที่นำมาใช้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นกฎหมายที่มิใช่กฎหมายที่มีลักษณะเป็นภาวะวิสัยและมีลักษณะของความเป็นกฎหมายครบทั้ง 3 ประการ ข้อพิพาทนั้นจะมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางกฎหมาย แต่หากกฎหมายที่นำมาใช้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเป็นกฎหมายที่เป็นอัติวิสัยและไม่มีลักษณะของความเป็นกฎหมาย ข้อพิพาทนั้นจะมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางการเมือง ซึ่งจะถูกรตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองเท่านั้น ลักษณะ 3 ประการของความเป็นกฎหมาย คือ

- 1) เป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้บุคคลต้องกระทำการ ห้ามกระทำการ หรือให้บุคคลมีสิทธิกระทำการใดได้
- 2) เป็นกฎหมายที่มีใช้เป็นเพียงการให้คำแนะนำหรือว่าตักเตือน ซึ่งไม่มีผลผูกพันอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ แต่ต้องเป็นกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลได้จริงโดยองค์กรตุลาการจะเป็นผู้บังคับให้เกิดผลนั้น

3) เป็นกฎเกณฑ์ที่มีความชอบธรรมอันสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นใช้บังคับ

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องการเมืองหรือเรื่องทางกฎหมาย คำถามดังกล่าวนี้ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การถอดถอนเป็นเรื่องการเมืองหรือเรื่องทางกฎหมาย ซึ่งถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเพื่อใช้ลงโทษประชาชนที่กระทำความผิดทางกฎหมาย ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการทางการเมืองเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำความผิดหรือละเมิดต่อความไว้วางใจสาธารณะ ดังนั้น การจะตอบคำถามว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องการเมืองหรือกฎหมาย จึงต้องพิจารณาจากลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่งทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ องค์กรที่มีอำนาจถอดถอน ลักษณะของเหตุแห่งการถอดถอน และผลของการถอดถอน โดยเมื่อศึกษาการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่รัฐสภาของประเทศอังกฤษ พบว่า เป็นกระบวนการที่ถูกริเริ่มและสิ้นสุดโดยฝ่ายการเมือง ดังนั้น โดยเริ่มแรกการถอดถอนจึงเป็นเรื่องทางการเมืองโดยแท้ และเมื่อพิจารณาการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ประกอบกับลักษณะของความเป็นกฎหมายทั้ง 3 ประการข้างต้นจะพบว่า

1) การถอดถอนออกจากตำแหน่งถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง

2) การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะคือหากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหาที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่อย่างไรก็ตาม การถอดถอนมิได้ถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการเนื่องจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน คือ วุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง

3) กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองจะพิจารณาและลงมติกันไปโดยผลของกระบวนการถอดถอนซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง องค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะไม่มีอำนาจลงโทษทางอาญา แต่การลงโทษทางอาญาบุคคลที่ถูกถอดถอนซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายจะดำเนินกระบวนการทางศาลโดยการฟ้องร้องตามกระบวนการปกติ

จะเห็นได้ว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 เป็นข้อพิพาททางการเมืองมิใช่ข้อพิพาททางกฎหมาย อันจะอยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการที่จะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน คือ ข้อพิพาททางการเมืองตามความหมายอย่างแคบที่ต้องถูกตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมือง นั้น ถูกแปรสภาพให้กลายเป็นข้อพิพาททางกฎหมายที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับข้อพิพาททางการเมือง โดยการกำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามามีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาททางการเมืองนั้น ทั้งที่โดยสภาพแล้วเป็นเรื่องทางการเมืองที่ต้องถูกตรวจสอบถ่วงดุลกันทางการเมือง มิใช่เรื่องขององค์กร

ตุลาการ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ไว้วางใจการเมืองจึงประสงค์ให้องค์กรตุลาการซึ่งได้รับความคาดหวังว่าจะเป็นที่พักพิงของประชาชนเป็นผู้ควบคุมการเมือง แม้ข้อพิพาททางการเมืองนั้นจะถูกแปรสภาพให้ศาลเข้ามามีอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าโดยเนื้อแท้แล้วเป็นเรื่องทางการเมืองมิใช่เรื่องทางกฎหมายที่จะอยู่ในอำนาจของศาล การวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองตามความหมายอย่างแคบโดยองค์กรตุลาการนั้นเป็นไปได้ยากที่คำวินิจฉัยนั้นจะถูกลบออกจากคู่มือและสังคม เนื่องจากเป็นประเด็นข้อพิพาทที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองสูงซึ่งจะทำให้ศาลถูกดึงลงมาเป็นผู้ขัดแย้งทางการเมือง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ 2560 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งกลายเป็นเรื่องทางกฎหมายและปราศจากองค์ประกอบของความเป็นเรื่องทางการเมืองโดยแก้ไขหลักการถอดถอนออกจากตำแหน่ง 3 ประการ คือ

1) การตัดอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองและให้อำนาจนี้แก่องค์กรตุลาการ ทำให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องการตรวจสอบทางการเมืองถูกบังคับใช้โดยองค์กรตุลาการ

2) การตัดคำว่า “สื่อ” ออกจากการเป็นองค์ประกอบความผิด ทำให้ต้องพิสูจน์ความผิดจนปราศจากซึ่งข้อสงสัยซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์ระดับเดียวกับการพิจารณาคดีของศาล ทำให้มาตรฐานการพิสูจน์ความผิดของการถอดถอนซึ่งไม่ต้องพิสูจน์จนปราศจากซึ่งข้อสงสัยเนื่องจากเป็นเรื่องทางการเมืองกลายเป็นเรื่องทางกฎหมาย

3) ปกติผลของการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะไม่สามารถกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ถูกถอดถอนได้เนื่องจากการถอดถอนเป็นเรื่องทางการเมืองแต่ผู้ถูกถอดถอนสามารถถูกดำเนินคดีอาญาโดยถูกฟ้องร้องต่อศาลตามกระบวนการปกติแต่รัฐธรรมนูญ 2560 ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการถอดถอนออกจากตำแหน่งและลงโทษทางอาญาได้กรณีจึงใจหรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญา

ซึ่งจะพบว่าแม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะพยายามแปรเปลี่ยนการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองให้กลายเป็นเรื่องทางกฎหมาย แต่เนื่องจากลักษณะของกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงมีลักษณะที่เป็นอัตรวิสัยซึ่งเป็นเรื่องการเมืองอันจะทำให้เกิดปัญหาแก่องค์กรตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยอาศัยฐานความผิดในการดำเนินคดีกับบุคคล

4) ความเชื่อมโยงกับประชาชนหรือจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนตามความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

หลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง คือ ใครแต่งตั้งผู้นั้นถอดถอน กล่าวคือ ผู้ที่จะถูกถอดถอนนั้นเข้าสู่ตำแหน่งโดยองค์กรใดแต่งตั้งก็ต้องให้องค์กรนั้น

เป็นผู้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลนั้นเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน องค์กรที่จะสามารถถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ก็ต้องเป็นองค์กรที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเพื่อให้การใช้อำนาจมีความชอบธรรมในระดับเดียวกัน จากการศึกษาเรื่องถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษก็พบว่ามึหลักคิดในการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจถอดถอน คือ ต้องเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในการใช้อำนาจถอดถอน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 พบว่ารัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้แก่องค์กรตุลาการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน นั่นคือ ศาลฎีกา เมื่อพิจารณาถึงการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกาว่ามีความเชื่อมโยงกับประชาชนและมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยหรือไม่ พบว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งองค์กรตุลาการเลยเนื่องจากระบบการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกาไทยเป็นระบบปิด อย่างไรก็ตาม ส่วนร่วมที่ว่านี้ต้องไม่มีผลเป็นการครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการ การใช้หลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตยกับองค์กรตุลาการจึงต้องคำนึงถึงหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการด้วย กรณีศาลฎีกานั้น ผู้พิพากษาศาลฎีกามีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกาจึงขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนและปราศจากซึ่งความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเนื่องจากประชาชนไม่มีส่วนร่วมโดยตรง หรือโดยอ้อมผ่านผู้แทนของประชาชนในกระบวนการแต่งตั้งหรือคัดเลือกเลย การคัดเลือกผู้พิพากษาให้ดำรงตำแหน่งโดยผู้พิพากษาด้วยกันเองนี้ ขัดหลักการประการหนึ่งที่ระบบกฎหมายเยอรมันเรียกว่า หลักการห้ามผู้พิพากษาคัดเลือกและแต่งตั้งผู้พิพากษาเอง (Kooptationsverbot) เนื่องจากเป็นการตัดความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 150 คน โดยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน จำนวนที่เหลือมาจากการสรรหา จึงกล่าวได้ว่า วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงมากในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเนื่องจากได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลฎีกาไทย จึงขาดความชอบธรรมที่จะมีอำนาจถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่ง โดยเฉพาะการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน

ที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเหนือกว่าผู้พิพากษาและตุลาการเนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยองค์กรอื่นไม่มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้พิพากษาตุลาการเลย ในขณะที่องค์กรตุลาการกลับเข้าไปมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอื่น

5) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรทางการเมืองอื่น

การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อทางการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การถอดถอนบุคคลที่เป็นผู้แทนของประชาชนจึงต้องเกิดคำถามตามมาหลายประการ และองค์กรที่ถอดถอนก็จะถูกวิจารณ์และถูกโจมตีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่องค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนต้องสามารถถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรทางการเมืองอื่นและจากประชาชนได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นมอบอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแก่ศาลฎีกานั้น ซึ่งศาลฎีกาเป็นองค์กรตุลาการได้รับประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาและพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อีกทั้ง การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษายังมีระบบคณะกรรมการของศาลที่ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้พิพากษา ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของศาลฎีกาจึงทำได้เพียงการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือมีเหตุผลประกอบคำพิพากษาที่ไม่สามารถรับฟังได้เท่านั้น แม้องค์กรทางการเมืองจะมีช่องทางตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจศาลอีกทางหนึ่ง คือ การกำหนดเขตอำนาจของศาลและวิธีพิจารณาของศาล แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองของไทยแล้ว จะพบว่าองค์กรทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะไม่ก้าวล่วงเข้ามาแก้ไขหรือตัดถอนเขตอำนาจของศาลหรือวิธีพิจารณาคดีของศาล

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้พบว่า มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกศาลฎีกาตัดสินว่าผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงแล้วจำนวน 4 ราย⁹⁹ ได้แก่

นางปารีณา ไกรคุปต์¹⁰⁰ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีกระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง ตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

⁹⁹ ไอลอว์. “ผิดมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง” เครื่องมือสอยนักการเมืองจากรัฐธรรมนูญ’60. 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.ilaw.or.th/articles/6217>

¹⁰⁰ สำนักข่าวอิสรา. ฉบับเต็ม! ศาลฎีกาพิพากษา ‘ปารีณา’ หลุด ส.ส. ห้ามดำรงตำแหน่งการเมืองตลอดชีวิต. 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/107930-inves09-80.html>.

และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยธุรการของ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 17 ประกอบ ข้อ 3 ข้อ 27 วรรคสอง

นางกนกวรรณ วิลาวัลย์¹⁰¹ ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีเป็นการแสวงหาประโยชน์ โดยมีชอบเพื่อตนเอง ตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 8 ประกอบข้อ 27 วรรคหนึ่ง และข้อ 17 ประกอบข้อ 27 วรรคสอง

นางสาวธนิภานต์ พรพงษาโรจน์¹⁰² ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีไม่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิ และผลประโยชน์ของชาติ, ไม่ถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และกรณี ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยธุรการของ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 11 ข้อ 17 ข้อ 21 ประกอบข้อ 27

นางสาวพรณิการ์ วานิช¹⁰³ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกามีคำ พิพากษาว่าผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีไม่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 27

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลฎีกา ทั้ง 4 กรณี พบว่า ฎีกาลงโทษตัดสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งตลอดชีวิต ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 10 ปี ยกเว้นเพียงกรณีของรายพรณิการ์ วานิชเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปการถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นเรื่องทางการเมืองที่แต่เดิมนั้น อยู่ในอำนาจของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์ทางการเมืองในการพิจารณาและตัดสินให้ถอดถอนออกจาก ตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ตัดอำนาจของวุฒิสภาและมอบอำนาจในการถอดถอน ออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวให้แก่องค์กรตุลาการ นั่นคือ ศาลฎีกา โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้วิธีการ

¹⁰¹ คำพิพากษาศาลฎีกา คดีหมายเลขดำที่ คมจ. 2/2565 คดีหมายเลขแดงที่ คมจ. 2/2566.

¹⁰² สำนักข่าวอิสรา. *ถอนสิทธิสมัครเลือกตั้งตลอดไป! ศาลฎีกาลงโทษ 'ธนิภานต์' อดีตสส. พปชร. คดีจริยธรรมเสียบัตรแทน.* 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://isranews.org/article/isranews-news/120709-isranews-politic-edit.html>.

¹⁰³ คำพิพากษาศาลฎีกา. *คดีหมายเลขดำที่ คมจ. 1/2565 หมายเลขแดงที่ คมจ. 5/2566 ระหว่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร้อง นางสาวพรณิการ์ วานิช ผู้คัดค้าน.* 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://shorturl.at/nu0Tg>.

ให้ศาลเข้ามามีอำนาจตรวจสอบและการเพิ่มมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากซึ่งข้อสงสัย เพื่อให้เรื่องการเมืองนั้นกลายเป็นเรื่องทางกฎหมายที่อยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการ แต่เมื่อพิจารณากรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทำให้เห็นว่ายังมีลักษณะเป็นเรื่องการถอดถอนอยู่ ซึ่งโดยหลักแล้วการกำหนดองค์กรที่มีอำนาจถอดถอนจะต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการเข้าสู่ตำแหน่งและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในการใช้อำนาจถอดถอน เนื่องจากการถอดถอนมักถูกใช้เพื่อถอดถอนฝ่ายรัฐบาลหรือผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง อันจะทำให้ศาลกลายเป็นคู่ขัดแย้งทางการเมืองและกลายเป็นเป้าโจมตีของสังคม การให้อำนาจถอดถอนแก่องค์กรตุลาการจึงเกินขอบเขตภารกิจของฝ่ายตุลาการและทำให้องค์กรตุลาการกลายเป็นผู้เล่นฝ่ายหนึ่งทางการเมืองอันจะนำมาซึ่งความเคลือบแคลงสงสัยของสังคมในการใช้อำนาจและทำให้ศาลเข้ามามีเขตอำนาจในเรื่องทางการเมืองโดยปราศจากความรับผิดชอบทางการเมืองดังนั้น จึงไม่ควรให้อำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองและมีผลกระทบทางการเมืองแก่องค์กรตุลาการของไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของประเทศอังกฤษ พบว่า อังกฤษเป็นแม่แบบในเรื่องการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) สืบเนื่องจากรัฐบาลอังกฤษพยายามสร้างกลไกในการจำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์มีอำนาจมากในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ใด การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือ Impeachment จึงเป็นกลไกหรือข้อต่อสู้ทางการเมืองที่สำคัญเพื่อสร้างความสมดุลทางการเมืองในอังกฤษ จะเห็นได้ว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษเป็นข้อพิพาทหรือข้อต่อสู้ทางการเมืองซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้พยายามให้การถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมเป็นข้อพิพาททางกฎหมายโดยมอบอำนาจพิจารณาและตัดสินให้แก่ศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงกลไกการตรวจสอบพบว่ากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งล้วนมาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจในการไต่สวนในกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากลไกการตรวจสอบของประเทศไทยขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน แต่กลับมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนจากการเลือกของประชาชน ซึ่งต่างจากของประเทศอังกฤษ คือ สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นองค์กรทางการเมือง แม้จะมีที่มาจากแต่งตั้งและการสืบตระกูล แต่กลไกการตรวจสอบกรณีถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมต้องให้สภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีมติเสียก่อน กลไกการตรวจสอบของอังกฤษจึงถือว่ามีส่วนเชื่อมโยงกับประชาชนหรือจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนมากกว่าของประเทศไทย

2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งบุคคล ที่อยู่ในขอบเขตของการถูกกล่าวหาคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐาน ทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้และเมื่อประกาศใช้แล้วมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณากระบวนการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของ ประเทศไทยแล้วพบว่ามีปัญหา 3 ประการ คือ

2.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้ ทั้งที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นก็อยู่ภายใต้ขอบเขตของตำแหน่ง ทางสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ในทางตรงกันข้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งก็เป็นตำแหน่งที่อยู่ใน ขอบเขตของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงกลับถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม แม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แสดงความคิดเห็นในการจัดทำ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวแต่การได้รับโอกาสในการถูกรับฟังก็มีคุณค่าและมีความหมาย ไม่เท่าเทียมกับการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำ แต่เมื่อพิจารณาจากแนวโน้มในการถอดถอน ออกจากตำแหน่งแล้วจะพบว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นโดยมากแล้วเป็นเครื่องมือ ที่ถูกบังคับใช้อย่างจริงจังกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประมวล จริยธรรมเรียกว่า The Code Of Conduct For Members Of Parliament เป็นมาตรฐานทาง จริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ และ The Code of Conduct for Members The House of Lords สำหรับสภานางเพื่อให้สมาชิกสภานางใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตนตามจริยธรรมในฐานะสมาชิก รัฐสภา ได้รับการร่างโดยคณะกรรมการพิจารณามาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Committee on Standards) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ พิจารณาและแนะนำเกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภา

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ปัญหาข้างต้นประกอบกับข้อเท็จจริงทางการเมืองประกอบกันแล้วจะพบว่า มูลเหตุสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกีดกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเนื่องจากความไม่ไว้วางใจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหาร ประกอบกับความประสงค์ในการให้อำนาจอื่น ๆ มีส่วนร่วมช่วยกันควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรม

เมื่อพิจารณาจากสภาพบังคับของมาตรฐานทางจริยธรรมแล้วจะพบว่า มาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นโดยความร่วมมือกันของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีผลบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีลักษณะเสมือนมาตรการบังคับทางวินัยที่กำหนดให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับต้องปฏิบัติ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามผลคือการกระทำนั้นจะเป็นเหตุแห่งการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ จึงเห็นได้ว่ามาตรฐานทางจริยธรรมมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น เนื่องจากมีผลบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือเว้นกระทำการใด อีกทั้งหากไม่กระทำตามก็จะมีโทษตามที่กำหนดไว้ จึงสามารถกล่าวได้ว่า มาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นนี้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ได้ หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษจะพบว่าอังกฤษไม่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือระบบกฎหมาย Common Law โดยอังกฤษได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ในประมวลจริยธรรมเรียกว่า The Code Of Conduct For Members Of Parliament เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญ และ The Code of Conduct for Members The House of Lords สำหรับสภานางเพื่อให้สมาชิกสภานางใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตน

ดังนั้น กรณีปัญหาจึงเป็นการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้กฎหมายซึ่งโดยหลักแล้วเป็นผลผลิตของการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนตกอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 อีกทั้งยังมีผลเป็นการให้เจตจำนงทางการเมืองของประชาชนที่แสดงออกผ่านผู้แทนของประชาชนมีสถานะที่ต่ำกว่าการใช้อำนาจกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองนั้นไม่อาจขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระได้

2.3 ปัญหาความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของมาตรฐานทางจริยธรรม

จากการพิจารณาในประเด็นมาตรฐานทางจริยธรรมมีสถานะเป็นกฎหมาย เนื่องจากมีผลบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หากไม่ทำตามก็จะมีโทษตามที่กำหนดไว้ ซึ่งความมีสถานะเป็นกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ทำให้หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับที่กำหนดให้บุคคลต้องกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดต้องมีความชัดเจนและแน่นอนในระดับหนึ่งเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจได้ว่าตนต้องปฏิบัติตนอย่างไร เพื่อมิให้กระทำความผิดมิใช่เปิดโอกาสให้องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้สามารถตีความข้อปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางเพื่อเอาผิดบุคคลได้ แต่เมื่อพิจารณามาตรฐานทางจริยธรรมบางข้อจะพบว่ามีความคลุมเครือและเปิดโอกาสให้ศาลตีความกว้างมากจนเกินไปซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากเมื่อถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองอีกด้วยซึ่งเป็นโทษที่กระทบสิทธิของประชาชนผู้นั้นอย่างมาก มาตรฐานทางจริยธรรมจึงไม่ควรมีขอบเขตในการตีความที่กว้างมากจนเกินไป เช่น ข้อ 7 ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ 12 ยึดมั่นหลักนิติธรรม และประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อ 17 ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่หยิบยกขึ้นมาข้างต้นเปิดช่องให้องค์กรตุลาการสามารถตีความการกระทำที่เข้าข่ายว่าจะเป็นการกระทำความผิดไว้กว้างมาก หากศาลบังคับให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิทางการเมือง ด้วยเหตุเพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่ยกมาข้างต้นนี้ จะทำให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในคำตัดสินของศาลและเกิดผลกระทบต่อการใช้อำนาจทางตุลาการของศาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. ประเด็นปัญหาระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

จากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีอำนาจในการตรากฎหมายวิธีสบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้เอง ซึ่งอยู่ในรูปแบบของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 235 (1) ประกอบมาตรา 226 วรรคเจ็ด นั้น เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาคดีในศาลฎีกาเกี่ยวกับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงโดยเฉพาะ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural Law) ซึ่งโดยปกติแล้วฝ่ายตุลาการควรมีขอบเขตของการตรากฎหมายที่จำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรหรือการกำหนดขั้นตอนทางธุรการภายในศาลยุติธรรมเท่านั้นหลักการแบ่งแยกอำนาจดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 2

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว จะพบว่าเหตุผลที่มีการแบ่งลำดับศักดิ์ของกฎหมายก็เพื่อพิจารณาลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีหลายประเภทและมีชื่อเรียกแตกต่างกัน การจัดลำดับจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการต่าง ๆ เช่น การร่างกฎหมาย การตีความกฎหมาย การปรับใช้ หรือการยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายจะพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย เมื่อนำมาพิจารณาถึงการตรากฎหมายของศาลยุติธรรมแล้ว จะเห็นได้ว่าตามปกติทั่วไปกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกบทที่ตราขึ้นโดยศาลยุติธรรมนั้น ปกติแล้วจะอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติเป็นฐานอำนาจในการตรา โดยมีข้อสังเกตว่าประธานศาลฎีกาจะอาศัยอำนาจจากมาตรา 5 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเป็นฐานอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับเป็นการภายใน เพื่อกำหนดขั้นตอนทางธุรการหรือการบริหารราชการภายในของศาลยุติธรรม เช่น ระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจแก่ศาลฎีกาในการตรากฎหมายลำดับรองที่มีลำดับศักดิ์เป็นเพียงระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ซึ่งอาจมีสถานะเทียบเท่ากฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เท่านั้น นับว่าเป็นเรื่องแปลกอย่างยิ่ง เพราะหากศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีในการตรากฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ นั้น จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาจะให้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายตามความในรัฐธรรมนูญที่มีลำดับศักดิ์ตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญมีความสำคัญในฐานะที่เป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของรัฐธรรมนูญและอาจถือเสมือนว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเมื่อเป็นเช่นนี้บรรดากฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงต้องตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิตินบัญญัติเท่านั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 ฉบับ ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิตินบัญญัติ

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะของระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural Law) เนื่องจากการกำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาความในศาลซึ่งกระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลซึ่งเข้ามาเป็นคู่ความในคดีทุกฝ่าย หากวิเคราะห์ในแง่ของหลักการแบ่งแยกอำนาจประกอบการใช้อำนาจในการตราระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ศาลฎีกาเป็นผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติได้โดยตรง เสมือนว่าเป็นการรวมอำนาจของผู้พิพากษาศาลฎีกาให้เป็นทั้งฝ่ายตุลาการ

และฝ่ายนิติบัญญัติในตัวบุคคลคนเดียวจึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจควรเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งก็คือรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมาย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีรากฐานและความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรงตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจสามฝ่ายของมองเตสกีเออ

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งจากเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พบว่า การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาคดีอาญาของศาลฎีกาในกรณีนี้รัฐธรรมนูญกลับมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลฎีกาเป็นผู้กำหนดแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 195 วรรคสาม ได้บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ จะต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างอย่างมากระหว่างคดีอาญานักการเมืองและคดีจริยธรรมนักการเมือง ซึ่งคดีทั้งสองประเภทนี้ต่างก็ต้องฟ้องต่อศาลฎีกาเช่นเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าวิธีพิจารณาคดีอาญาการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น ไม่ควรตราเป็นเพียงระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเท่านั้น กรณีนี้สามารถเทียบเคียงได้กับการดำเนินคดีในศาลฎีกาในคดีอื่น ๆ ที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีเหตุผลเพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาพิพากษาและการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ด้วย อันเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ เนื่องจากเป็นการกำหนดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาความเพื่อจะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อีกทั้งยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่เป็นกฎหมายที่มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่า และสามารถแก้ไขได้ตลอดเวลา เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองของไทยในปัจจุบันมีความขัดแย้งทางการเมืองกันอย่างมากระบอบกับกระบวนการตราตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมก็ไม่ได้รับฟังเสียงจากประชาชนส่วนใหญ่หรือผู้แทนของประชาชนแต่อย่างใด

อันเป็นการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาความอันเป็นกติกาในการดำเนินคดีในศาลของประชาชนหรือบุคคลที่เข้าเป็นคู่ความในคดีซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดที่เข้ามาเป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลฎีกา ปัญหานี้อาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนของกฎหมายได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่กระบวนการตราและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะทำได้ยากกว่า



บทที่ 5

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1. ข้อสรุป

การถอดถอนออกจากตำแหน่งถือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยมุ่งควบคุมจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหากใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในขณะที่ดำรงตำแหน่งก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างมาก เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรวมทั้งกลไกหรือมาตรการที่จะทำให้ผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีแนวคิดในการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง แบ่งเป็น การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นการถอดถอนโดยองค์กรทางการเมือง กล่าวคือ เป็นกระบวนการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยใช้กระบวนการทางการเมือง ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบออกเป็น (1) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา (2) ระบบการพิจารณาความผิดโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ (3) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้น (4) ระบบการพิจารณาความผิดโดยสภาพิเศษ และ (5) ระบบการพิจารณาโดยศาลปกติ ส่วนการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการเรียกคืนอำนาจโดยประชาชน ซึ่งกฎหมายจะมีการกำหนดจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อยื่นต่อองค์กรที่กฎหมายกำหนดเพื่อปลดผู้นั้นออกจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดวาระ

มาตรฐานจริยธรรม เป็นกลไกที่รัฐสร้างขึ้นมาใช้ควบคุมตรวจสอบความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ เพื่อเป็นกรอบของความประพฤติปฏิบัติที่เหมาะสม มาตรฐานจริยธรรมของประเทศไทยปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ก็ยังไม่มีสภาพบังคับที่เหมาะสมแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรม มีการลงโทษเพียงการตำหนิหรือประณามเท่านั้น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมมาบัญญัติไว้หมวด 13 ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท และจะต้องมีกลไกและการบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ อีกทั้งได้กำหนดให้หน่วยงานภายนอกมีอำนาจตรวจสอบการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม นั่นคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังนำแนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมทั้งยังกำหนดให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย โดยออกมาเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 แบ่งมาตรฐานทางจริยธรรมออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ จริยธรรมทั่วไป, จริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก และจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอันเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นั้น คือ การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ได้เปลี่ยนผู้มีอำนาจถอดถอนจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงดังกล่าวจากวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลยุติธรรมเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการแทน

การถอดถอนออกจากตำแหน่งของอังกฤษเกิดจากประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างรัฐสภากับสถาบันกษัตริย์ โดยการถอดถอนรัฐมนตรีที่มีพฤติกรรมทำลายระบบรัฐสภา ระบบ Impeachment จึงถือเป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกษัตริย์และรัฐสภาอังกฤษ เพื่อสร้างรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบและแก้ไขความไม่สมดุลทางการเมืองที่เกิดขึ้น สหราชอาณาจักรมีประมวลจริยธรรมเรียกว่า The Code Of Conduct For Members Of Parliament, The United Kingdom เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญหรือสภาล่าง (House Of Commons) และ The Code Of Conduct For Members The House Of Lords สำหรับมาตรฐานทางจริยธรรมของสภาขุนนางหรือวุฒิสภา (House Of Lords) ส่วนกระบวนการถอดถอนกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม จะใช้หลักการตรวจสอบภายใน โดยให้อำนาจคณะกรรมการของแต่ละสภาเป็นผู้ตรวจสอบกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งกรณีของสภาสามัญ (House Of Common) มีคณะกรรมการธิการว่าด้วยมาตรฐาน (The Parliamentary Commissioner For Standard : PCS) มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะต้องรายงานผลการสอบสวนพร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นไปยังคณะกรรมการมาตรฐาน

และเอกสิทธิ์ (The Committee On Standards And Privileges : CSP) เพื่อพิจารณาความผิดและเสนอให้สภาสามัญต่อไป หากสภาสามัญเห็นว่ามิมีมูลและลงมติเห็นชอบด้วยก็จะมีคำสั่งให้เสนอคำร้องขอถอดถอนต่อสภาขุนนาง (House Of Lords) ผลของการถอดถอนจะทำให้ต้องออกจากตำแหน่งและสามารถกำหนดโทษทางอาญาได้ด้วย

สำหรับการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ในส่วนของจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง หากเห็นว่ามิมีมูลความผิดให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 โดยการพิจารณาของศาลฎีกาให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยปัจจุบันได้ประกาศใช้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ผลของการถอดถอนจะทำให้ต้องออกจากตำแหน่ง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้สามารถถูกถอดถอนได้ตามมาตรา 234 (1) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้แก้ไขแก้ไขจากเดิมที่เคยให้อำนาจวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจลงโทษด้วยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้มาเป็นอำนาจของศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสินถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา 235 (1) และยังคงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เมื่อพิจารณาเหตุแห่งกล่าวหากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นั้นมิใช่การกระทำความผิดกฎหมายทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาของบุคคล แต่มีลักษณะเป็นข้อปฏิบัติในการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งมีความเป็นอติวิสัยซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการสามารถตีความการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างมาก แม้ถ้อยคำของกฎหมายให้ดุลยพินิจแก่ศาลสามารถตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมได้แต่ก็เป็นข้อยกเว้นอย่างยิ่ง เท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงแล้วแล้วไม่พบว่า มีกฎหมายใดกำหนดโทษอื่นนอกจากต้องพ้นจากตำแหน่งและการถูกเพิกถอนสิทธิในการลงสมัคร

รับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นโทษทางการเมืองมิใช่กระบวนการทางกฎหมายที่จะกระทำโดยองค์กรตุลาการ ในการดำเนินคดีกับผู้ที่กระทำความผิดเช่นเหตุแห่งการถอดถอนอื่น และเมื่อเปรียบเทียบกับ การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 เป็นข้อพิพาททางการเมืองมิใช่ข้อพิพาททางกฎหมายอันจะอยู่ในอำนาจของ องค์กรตุลาการซึ่งไม่ได้มีที่มาหรือมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนแต่กลับมีอำนาจถอดถอนบุคคลออก จากตำแหน่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองเพื่อจำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ มีกลไก การตรวจสอบกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตรวจสอบโดยองค์กรภายใน กำหนดให้องค์กรมีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง คือ สภาขุนนาง เป็นองค์กรทางการเมือง แม้จะมีที่มาจากแต่งตั้งและการสืบตระกูล แต่กลไกการตรวจสอบกรณี ถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมต้องให้สภาสามัญ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีมติเสียก่อน กลไกการตรวจสอบของ อังกฤษจึงถือว่ามีส่วนเชื่อมโยงกับประชาชนหรือจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนมากกว่าของประเทศไทย และมีได้ให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนแต่อย่างใด ดังนั้นการ ถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมเป็นข้อพิพาททางการเมือง ตามความหมายอย่างแคบที่ต้องถูกตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองนั้น

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและ องค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้และเมื่อประกาศใช้แล้วมาตรฐานทาง จริยธรรมดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งก็เป็นตำแหน่งที่อยู่ในขอบเขตของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงกลับไม่มีส่วนร่วมในการ กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม และเมื่อพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมาตรฐานทางจริยธรรมของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ หัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับ กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น เนื่องจากมีผลบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด อีกร่าง หากไม่กระทำตามก็จะมีโทษตามที่กำหนดไว้ จึงเป็นการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตรา กฎหมายให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้กฎหมายซึ่งโดยหลักแล้วเป็นผลผลิตของ การแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนตกอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกทั้งยังมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจนของมาตรฐานทาง

จริยธรรม เปิดช่องให้องค์กรตุลาการสามารถตีความการกระทำที่เข้าข่ายว่าจะเป็นการกระทำความผิดไว้กว้างมาก อันจะทำให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในคำตัดสินของศาลและเกิดผลกระทบต่อการใช้อำนาจทางตุลาการของศาล

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีอำนาจในการตรากฎหมายวิธีสบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้เอง ซึ่งอยู่ในรูปแบบของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 235 (1) ประกอบมาตรา 226 วรรคเจ็ดนั้น เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาคดีในศาลฎีกาเกี่ยวกับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงโดยเฉพาะ อันมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural Law) เสมือนว่าเป็นการรวมอำนาจของผู้พิพากษาศาลฎีกาให้เป็นทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติในตัวบุคคลคนเดียวกันจึงไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและเปรียบเทียบกับอำนาจการถอดถอนออกจากตำแหน่งจากเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พบว่าการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 แต่วิธีพิจารณาการถอดถอนออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กลับตราเป็นเพียงระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเท่านั้นที่มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง



2. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์และเปรียบเทียบประเด็นปัญหาของกลไกและการตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญของไทยและประเทศอังกฤษ รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้ขององค์กรที่มีอำนาจถอดถอน ตลอดจนกระบวนการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาดังต่อไปนี้

1. องค์กรที่ควรมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

จากปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 กำหนดให้กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกถอดถอนได้ โดยกำหนดองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินถอดถอนได้ คือ ศาลฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นเรื่องทางการเมืองที่ต้องถูกบังคับใช้โดยองค์กรทางการเมืองมีใช้องค์กรตุลาการ อีกทั้งองค์กรตุลาการของประเทศไทยยังมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และปัญหาการไม่ถูกตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรอื่นจึงเป็นเหตุผลว่าเหตุใดจึงไม่ควรให้องค์กรตุลาการมีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่า ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) และมาตรา 235 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87 เปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ที่มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ควรเป็นองค์กรทางการเมืองดังเช่นของประเทศอังกฤษ เนื่องจากโทษของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไม่มีกฎหมายใดกำหนดโทษอาญาร่วมด้วยอย่างเหตุแห่งการถูกถอดถอนอื่น มีเพียงโทษถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งและการถูกเพิกถอนสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นโทษทางการเมือง แต่เมื่อพิจารณาจากที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบส่วนหนึ่งที่ได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันที่หลากหลายของสังคม ซึ่งให้ขาดความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการใช้อำนาจถอดถอนผู้แทน

ของประชาชนให้พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น จึงเป็นว่าองค์กรที่เหมาะสมที่จะมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยให้องค์กรที่มีความชอบธรรมสูงสุดทางประชาธิปไตย นั่นคือ รัฐสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว อีกทั้งยังสามารถถูกตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่นได้ ส่วนกลไกการตรวจสอบกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม โดยมีทั้งองค์กรตรวจสอบภายใน ได้แก่ คณะกรรมการจริยธรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา และองค์กรภายนอก คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีอำนาจไต่สวนและพิจารณาข้อเท็จจริงในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเป็นไปตามหลักตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2. มาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศไทย

จากปัญหาความความคลุมเครือไม่ชัดเจนของมาตรฐานทางจริยธรรมของไทยในปัจจุบันที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่กำหนดให้อยู่ในรูปแบบของมาตรฐานทางจริยธรรมหรือประมวลประมวลจริยธรรม หรือข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมของแต่ละสภาเท่านั้นซึ่งมีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองและมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้เพียงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นบังคับใช้ โดยกำหนดไว้ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ขาดการมีส่วนร่วมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งก็เป็นตำแหน่งที่อยู่ในขอบเขตของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่า ควรบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมหมวดที่ว่าด้วยจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้เกิดความชัดเจนอีกทั้งเป็นการยกระดับให้ความสำคัญแก่มาตรฐานจริยธรรมดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติไว้หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนจริยธรรมประเภทอื่นนอกจากจริยธรรมอย่างร้ายแรง กำหนดให้เป็นกฎหมายลำดับรองเนื่องจากกลไกเพียงตักเตือนดำเนิน ให้ขอโทษต่อที่ประชุมสภา เท่านั้น ดังนั้นควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเป็น

“หมวด ...

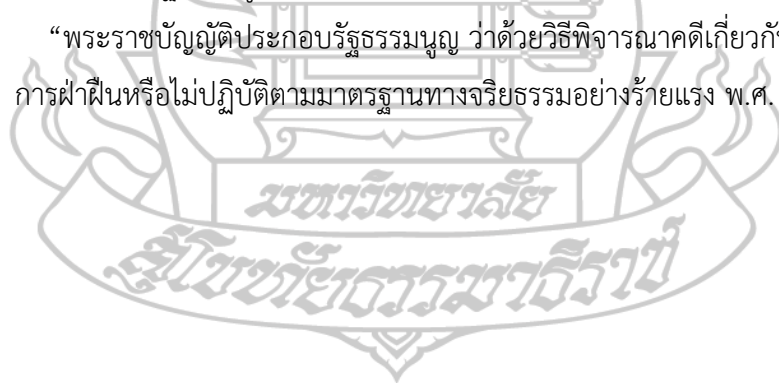
ว่าด้วยจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

3. ปัญหาของระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561

จากปัญหาของระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ที่มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ และมีสภาพเป็นการกำหนดวิธีพิจารณาคดีในศาลฎีกาเกี่ยวกับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงโดยเฉพาะอันมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ (Procedural Law) อีกทั้ง ปัญหาการให้อำนาจแก่ศาลฎีกาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดยตรงเสมือนว่าเป็นการรวมอำนาจของผู้พิพากษาศาลฎีกาให้เป็นทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติในองค์กรเดียว

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่า ควรตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้เกิดความสับสนในสถานะทางกฎหมาย และให้กระบวนการตราได้ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม อีกทั้งมีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อให้กฎหมายมีความมั่นคงแน่นอน ยากต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางว่าควรตราเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวทางในการร่างเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ เทียบเท่ากับเหตุอื่นที่สามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนี้

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ.”



บรรณานุกรม

หนังสือ

โกเมศ ขวัญเมือง. (2564). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหราชอาณาจักร*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2540). *ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส*. ใน หนังสือรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2553). “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธานินทร์ กลัยวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพมหานคร: ธนาเพชร.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. (2555). *บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามทุจริต: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2557). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ใน “นิติรัฐ นิติธรรม”*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมยศ เชื้อไทย. (2560). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บทความในวารสาร

อภิวัฒน์ สุตสา. (2555). *แนวคิดและทฤษฎีในกรณีการให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง*. *วารสารจุลนิติ*, 9(1), (119-127). หน้า 120-124.

วิทยานิพนธ์

กานดา สิริฤทธิ์ภักดี. (2538). *การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2552). *การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

- จิรพันธ์ ทองบุญเรือง. (2556). *ขอบเขตของมาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งศึกษากรณี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- พรรณพร สนธิไชย. (2556). *ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- พิชชาพร สุทธิรอด. (2560). *การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายอเมริกันและระบบกฎหมายเยอรมัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ทวี ทรัพย์คงทน. (2561). *ปัญหาการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยองค์กรตุลาการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- อมร สุวรรณโรจน์. (2555). *ปัญหาการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นวุฒิสภา* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

รายงานวิจัย

- ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ. (2542). *รายงานการวิจัยประมวลจริยธรรมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*. รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร.

เอกสารอื่น ๆ

- รสลิน ศิริยะพันธ์. (2550). *รวบรวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 27 ปี มสธ. ครบรอบ 23 ปี รัฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สารสนเทศบนอินเทอร์เน็ต

- มิชัย ฤชุพันธ์. (2567). *หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย*. สัมภาษณ์โดยกองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย. จุลนิตี, 59 (ม.ค. - ก.พ.), 23 เมษายน 2567. สืบค้นจาก

www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/1interview/1N65_jun_13_1.pdf.

- คำพิพากษาศาลฎีกา. (2567). คดีหมายเลขดำที่ คมจ.1/2565 หมายเลขแดงที่ คมจ. 5/2566 ระหว่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร้อง นางสาวพรรณนิการ์ วาณิช ผู้คัดค้าน. 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://shorturl.at/nu0Tg>.
- ยุทธพงษ์ อิศรชัย. (2567). การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. *สถาบันพระปกเกล้า*. 24 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ>.
- สำนักข่าวอิสรา. (2567). ฉบับเต็ม! ศาลฎีกาพิพากษา ‘ปารีณา’ หลุด ส.ส. ห้ามดำรงตำแหน่งการเมืองตลอดชีวิต. 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/107930-inves09-80.html>.
- สำนักข่าวอิสรา. (2567). ฉบับเต็ม! ศาลฎีกาพิพากษา ‘ปารีณา’ หลุด ส.ส. ห้ามดำรงตำแหน่งการเมืองตลอดชีวิต. 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/107930-inves09-80.html>.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (2567). ระบุฐานข้อมูลคำทับศัพท์ของสำนักงานราชบัณฑิตยสภา. 19 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://dictionary.orst.go.th>
- ไอลอว์. “ผิดมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง” เครื่องมือสอยนักการเมืองจากรัฐธรรมนูญ’60. 5 กรกฎาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.ilaw.or.th/articles/6217>.
- The UK Parliament. (2024). *The Code of Conduct together with; The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*. June 29, 2024. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1474/147401.htm>.
- The UK Parliament. (2024). *Rules of conduct in the House of Lords*. June 29, 2024. Retrieved from: <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/house-of-lords-commissioner-for-standards-/code-of-conduct-for-the-house-of-lords/>.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายรณชัย ฐูปทอง
วัน เดือน ปี เกิด	12 พฤศจิกายน 2535
สถานที่เกิด	พิจิตร
ที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีการศึกษา 2554
ประวัติการทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

