

ปัญหากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ศึกษากรณีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ¹

นันทิดา วัลลา แก้วสีปลา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาถึงปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อหาแนวทางและรูปแบบที่เหมาะสมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และจากการศึกษาพบว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศเดินไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต โปร่งใส เทียบธรรม ปราศจากอคติในการใช้ดุลยพินิจ และปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรอิสระดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสม จึงได้กำหนดกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว คือ กระบวนการที่เรียกว่า “การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง” หรือ “Impeachment”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดกระบวนการและขั้นตอนถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระออกจากตำแหน่งได้ โดยการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและอำนาจในทางการเมืองได้ ตามแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงมีการกำหนด

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศึกษากรณีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน รวมทั้งกำหนด บทบัญญัติเรื่องกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระอิสระไว้ด้วยเช่นกัน โดยกำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อ ประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระอิสระออกจากตำแหน่ง และ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวน และหากกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลจะส่งเรื่องกลับไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว และ หากวุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้ถือว่ามติของวุฒิสภา เป็นที่สุด โดยผู้ถูกถอดถอนจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและผู้นั้นจะถูกตัด สิทธิในการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมือง

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มืองค์กระอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ไม่ได้ กำหนดบทบัญญัติของกฎหมายรองรับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ ร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระอิสระไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา เพียงแต่กำหนดหลักการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไว้ในมาตรา 234 มาตรา 235 ว่าในกรณีที่มีเหตุ อันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระอิสระมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน ข้อเท็จจริง และหากคณะกรรมการ ป.ช.ช. มีมติเห็นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ ทั้งหมดให้ดำเนินการ ดังนี้

1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อ ศาลฎีกาเพื่อวินิจัย

2) ถ้าเป็นกรณีมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อ ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา

แต่ในขณะเดียวกันมาตรา 236 ได้กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิก ของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน สามารถเข้าชื่อกล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงต่อประธานรัฐสภาเพื่อถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. ออกจากตำแหน่งได้เท่านั้น ดังนั้น จากการพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติกฎหมายรองรับให้ประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เข้ามามีส่วนร่วมในการกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง แต่ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งโดยกระบวนการทางศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ยังพบประเด็นปัญหาที่อาจทำให้กระบวนการถอดถอนไม่มีประสิทธิภาพ และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แต่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ริเริ่มมีหน้าที่และอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หากกรณีข้อกล่าวหาไม่มูลให้ส่งเรื่องไปยังศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา ซึ่งการกำหนดกระบวนการถอดถอนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมทั้งของประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใส และไม่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองในระบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบกับจากการพิจารณาศึกษากระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งประเทศดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง จึงเห็นว่าวิธีการและกระบวนการดังกล่าวที่กำหนดให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นแนวคิดที่ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ดังนั้น ประชาชนควรที่จะได้มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และตามแนวคิดการปกครองในระบบประชาธิปไตยทางตรงซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนด หรือตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น ระบบการออกเสียงประชามติ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนในการปลดผู้แทนออกจากตำแหน่ง หรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นกลไกที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตรงเกิดผลที่สมบูรณณ์ แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งขึ้นตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ตาม แต่การดำเนินงานของผู้ดำรง

ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลัก คือ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือฝ่ายบริหารซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จึงเห็นว่าการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจขององค์กรอิสระดังกล่าวจึงควรต้องถูกตรวจสอบโดยประชาชนด้วยเช่นกัน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

ตามมาตรา 235 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจริเริ่มดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และหากเป็นกรณีมีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา ซึ่งการกำหนดบทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดบทบัญญัติให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทและอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเป็นอย่างมาก อาจส่งผลกระทบต่อหลักการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนมีอำนาจลดลง เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดให้ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญทั้งฉบับฉบับที่ผ่านมานั้น อาจทำให้การกำหนดบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเกิดปัญหาการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรทั้ง 3 องค์กรได้ ประกอบกับจากการพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกต่อไป เนื่องจากเห็นว่ากลไกในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นกลไกทางการเมืองซึ่งยากที่จะเป็นไปตามเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ดังนั้น จึงเห็นว่าการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจดังกล่าวมีความสำคัญ ดังนั้น จึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยและจะทำให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะมีบทบาทในทางการเมือง และสอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตย

3. ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของศาลฎีกาในการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ กรณีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 (1) บัญญัติให้กรณีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้บังคับ โดยปัจจุบันได้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ใช้บังคับแล้ว ซึ่งเห็นว่าการกำหนดบทบัญญัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจน ว่าการกระทำลักษณะใดเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึกของบุคคลซึ่งย่อมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ประกอบจากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมไม่ได้กำหนดให้ศาลฎีกามีหน้าที่และอำนาจพิจารณากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่กำหนดว่าหากเกิดกรณีดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการ และให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270 คือ การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนั้น การกำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกถอดถอนจากกรณีดังกล่าว และเห็นควรกำหนดให้กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งจะมีความเหมาะสมมากกว่าการกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยกรณีดังกล่าว

จากการศึกษากระบวนการถอดถอนกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาเห็นควรมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเพิ่มส่วนที่ 7 การถอดถอนจากตำแหน่ง เพื่อกำหนดกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1.1 เพิ่มส่วนที่ 7 การถอดถอนจากตำแหน่ง ในหมวด 12 องค์กรอิสระ

1.2 เพิ่มมาตรา 247/1 กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภานานไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อยื่นต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ถอดถอนดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระออกจากตำแหน่ง ดังนี้

“มาตรา 247/1 ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อยื่นต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ถอดถอนบุคคลตามวรรคหนึ่งออกจากตำแหน่งได้”

2. เพิ่มมาตรา 247/2 เพื่อกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ดังนี้

“มาตรา 247/2 เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา 247/1 แล้ว ให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) หากเป็นกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) หากเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว

แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป”

3. เพิ่มมาตรา 247/3 เพื่อกำหนดเรื่องการออกเสียงลงมติของรัฐสภาในการออกเสียงลงคะแนนถอดถอนบุคคลให้พ้นจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมทั้งกำหนดเกณฑ์คะแนนเสียงการลงมติถอดถอนดังกล่าว ดังนี้

“มาตรา 247/3 สมาชิกรัฐสภาที่มีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 247/2 วรรคสอง (2) ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้”

4. ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 235 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อกำหนดบทบัญญัติให้การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องไปยังรัฐสภาที่มีอำนาจถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง และสอดคล้องกับ มาตรา 247/2 ดังนี้

“มาตรา 235ฯลฯ.....”

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว”

5. ควรตัดมาตรา 236 และมาตรา 237 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออก เนื่องจากเป็นมาตราในการกำหนดกระบวนการในการถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกจากตำแหน่ง เพื่อให้กระบวนการถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามกระบวนการเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระอื่น ๆ

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. 2561