

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 234, 235, 236 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระหรือคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็น ผู้มีหน้าที่ในการไต่สวนตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 ได้แต่รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติในเรื่องของการถอดถอนทำให้อำนาจตุลาการนั้นมี อำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นอันการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจทั้งนี้ เพื่อควบคุมและ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ จึงจำเป็นต้องนำมาศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อเป็น แนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไปในอนาคต และให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

6.1 บทสรุป

การเมืองการปกครองของประเทศไทยเกี่ยวกับอำนาจตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง รวมทั้ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในนั้นประสบกับปัญหาการทุจริตของนักการเมืองที่เกิดขึ้นอย่าง แพร่หลายในทุกภาคส่วน ประกอบกับโครงสร้างทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่าย นิติบัญญัติ จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองได้ คือ กลไกควบคุมโดยสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเองโดยกระบวนการทาง รัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติได้จริงจนนำมาสู่แนวคิดในการปรับปรุงกระบวนการใดที่การ ตรวจสอบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคนที่ เป็นคนดีมีจริยธรรมเข้ามาสู่กระบวนการเมืองและสามารถกีดกันคนที่ไม่ดี ไม่มีจริยธรรม ให้ออกไปจากระบบการเมืองหรือให้อยู่วงนอกของ ระบบการเมือง เช่นนี้ จึงทำให้การออกแบบ รัฐธรรมนูญที่ดี จึงต้องมีระบบผลักดันให้คนเหล่านั้นออกจากระบบได้

โดยหลักอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มีมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ เรียกว่า (Eisangelig) โดยเป็นการที่สำคัญที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการควบคุม การกระทำ และควบคุม ตำแหน่ง ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างร้ายแรง การถอดถอนออกจากตำแหน่ง มีต้นกำเนิดในระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคกลาง (Middle age) ซึ่งเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา และถูกนำไปพัฒนาและนำไปใช้ในหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) อย่างประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (The house of representative) มีอำนาจที่จะฟ้องการถอดถอน บุคคลออกจากตำแหน่งและกระบวนการสอบสวนและตัดสินเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) โดยกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นส่วนสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนโดยหลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยก็คือ การยอมรับนับถือความสำคัญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคและเสรีภาพของบุคคลในการดำเนินชีวิต เห็นได้ว่าในระบอบประชาธิปไตยย่อมมีเกี่ยวข้อง ดังนี้

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) คือ การปกครองที่ประชาชนมีสิทธิ์ในการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารประเทศโดยตรง และเป็นไปตามหลักอำนาจสูงสุดของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามากำหนดหรือตัดสินใจในบทบาทต่างๆของสังคม

ประชาธิปไตยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) คือการปกครองที่เน้นให้ประชาชน ปรึกษาหารือกันในทุกแง่มุมที่ทางเลือกหรือปัญหาที่จะต้องตัดสินใจ หรือมีการตัดสินใจร่วมกัน จะเลือกหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนั้นเรื่องนี้ได้อย่างไร

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy)คือ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นการปกครองในระบบการเมืองที่ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนเข้ามาบริหารหรือการตัดสินใจแทนตนเองได้ซึ่งประชาชนได้ทำการมอบอำนาจธิปไตยให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เช่นอาจเป็นวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปีหรือ 5 ปีเมื่อผู้แทนของประชาชน ได้ดำรงตำแหน่งครบวาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อหมุนเวียนเปลี่ยนให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีก ครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้อำนาจธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทยซึ่งจากการศึกษาเห็นได้ว่า ในทฤษฎีอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นปัจเจกแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิ์ส่วนหนึ่งของอำนาจธิปไตยก็แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมที่อยู่ในปัจเจกชนแต่ละคนได้รับการศึกษากว่าอีกนัยหนึ่งก็คือการ

ตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถาม เกี่ยวข้องเกี่ยวกับพลเมืองของรัฐ เพราะว่าในความคิดที่ชักนำไปให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองใน สังคมที่เห็นด้วยการเคารพเสียงส่วนใหญ่นั้นมีอำนาจอยู่เหนือ เสียงส่วนน้อยและยิ่งไปกว่านั้นการ จำกัดขอบเขตของการใช้ของสิทธิ์ในการเลือกตั้งต่อการออกกฎหมายนั้นไม่ตอบสนองต่อความเป็น ธรรมชาติของทฤษฎีที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนความเป็นธรรมะดังกล่าวตั้งอยู่บน สมมติฐานที่ว่าพลเมืองทุกคน จะต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจตัวอย่างที่ เห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบันก็คือ การลงประชามติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อที่จะทำให้เกิด การกระทบสิทธิของประชาชนอาจจะต้องการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้ กฎหมายเพราะว่า ประชาชนไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้เลยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะ ไม่ใช้อำนาจในทางที่เสียหายแก่ประชาชนหรือแก่รัฐของตนเอง เช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าการใช้ อำนาจของนักการเมืองไทย สัมพันธ์กับลักษณะของการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองที่มักผูกขาด อยู่ในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่พยายามต่อสู้แย่งชิงแข่งขันกันและพยายามร่วมมือกันเพื่อ เข้าไปมีอำนาจและรักษาอำนาจทางการเมืองไว้เมื่อลักษณะของการจัดสรรตำแหน่งมีปัญหาสำคัญ หลายอย่างก็มักจะมีผลให้การใช้อำนาจประสบปัญหาด้วยโดยสามารถจัดแยกประเด็นปัญหาการใช้อำนาจของนักการเมืองไทย เช่น การใช้อำนาจไปเพื่อสร้างหรือแสวงหาผลประโยชน์ให้กับผู้ใช้ อำนาจและพวกพ้องของนักการเมือง ปัญหาการทุจริตหรือราษฎรบังหลวงหรือการคอร์รัปชัน การผูกขาดหรือพยายามผูกขาดการใช้อำนาจและความไม่โปร่งใสไม่มีการตรวจสอบอย่างแท้จริง รวมถึงความไม่ชอบธรรมของการใช้อำนาจ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีการบัญญัติ เรื่อง การถอด ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเพียงแต่กำหนด ในกรณีที่มีเหตุอันควรที่ เกี่ยวข้องกับสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ศาลาการศาล รัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้าย ชาติผิดกฏ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเพื่อดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตให้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงและ หากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้น มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย และเมื่อศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 จึงพบว่า ผู้มีสิทธิ์กล่าวหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) ที่มีมติให้ดำเนินการไต่สวน ส่วนการมีส่วนร่วมนั้นเป็นเพียง การกล่าวหาที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้ คณะกรรมการ (ป.ป.ช.) กำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อการดำเนินการเช่น การส่งเสริมให้ ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความ ค้ำครองรวมทั้งจัดให้มีช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำ ความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ (ป.ป.ช.)

จึงเห็นได้ว่ากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกลไกในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ยังคงก่อให้เกิดประเด็นปัญหา หลายประการดังนี้

1) ปัญหาการไม่มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

จากการศึกษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 พบว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีการ รับรองถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะร่วมกันเข้าชื่อ เพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเข้าชื่อเพื่อ เสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ เป็น 2 ประเด็น ได้แก่

1.1) ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ไม่มีการรับรองให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเข้าชื่อเพื่อเสนอ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ใน ส่วนที่ 4 เกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 234 ที่ให้อำนาจ องค์กรอิสระหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาควบคุมเพียง องค์กรเดียวอาจส่งผลกระทบต่อกรกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการมีส่วนร่วมในทาง การเมืองของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ได้อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่ม ประชาชน หรือขบวนการ ที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงาน ร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมความสนใจร่วมมีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย ร่วมทางเศรษฐกิจ และสังคม หรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพล

ต่อรองอำนาจมติชนไม่ว่าจะเป็นทางตรง ทางอ้อมหรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

ดังนั้น ประชาชนย่อมเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอาจจะทำให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพ

1.2) ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนที่ไม่มีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งในระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย หากขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในส่วนนี้ย่อมทำให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นไม่มีประสิทธิภาพ หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 พบว่า มาตรา 271 วรรค 2 ได้วางหลักไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเป็นผู้มีอำนาจหรือมีสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อพิจารณาประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีญัตติที่เกี่ยวกับการฟ้องร้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอาจจะมีการเสนอต่อสมาชิกของรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาและต้องมีการลงมติเพื่อให้ได้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภา

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองในการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งจะช่วยถ่วงถ่วง ป้องกันไม่ให้มีการเข้าชื่อโดยไม่ทราบถึงสาระต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในคำกล่าวหาเป็นการบิดเบือนข้อเท็จจริง

2) ปัญหากระบวนการถอดถอนที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจในถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

พบว่า มาตรา 235 กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาข้างต้น เช่น การทุจริตหรือรัวร้ายกว่าปกติให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น มาตรา 170 เมื่อความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว โดย เช่นนี้ ตาย ลาออก สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 (5) กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 186 หรือมาตรา 187 (6) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 171 นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ยังกำหนดความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลา เป็นต้น โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ปรากฏว่าวุฒิสภาในปัจจุบันไม่ใช่องค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไปเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้อำนาจการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยให้ศาลเป็นองค์กรตัดสินซึ่งกระบวนการดังกล่าว กลายเป็นกระบวนการในทางยุติธรรมหากแต่เจตนารมณ์ของหลักการสะท้อนออกจากตำแหน่งมุ่งเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารซึ่งถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจในการพิจารณาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เสนอให้วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงร่วมกัน โดยใช้มติที่จะให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสในการถอดถอนบุคคลมีความสำเร็จมากยิ่งขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการถอดถอน คือ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกัน และการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะ”

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวุฒิสภาของในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า วุฒิสภาจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นผู้พิพากษาเพราะว่า รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินคดีตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาตามฟ้องว่ามีการกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นนี้ จึงมีสิทธิในการเรียกคู่ความและซักถามพยาน

ดังนั้น ประเทศไทยเป็นระบบการเมืองที่เรียกได้ว่า เป็นระบบการเมืองอุปถัมภ์ การแทรกแซงในทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจและมีอิทธิพลในสังคมอันเป็นการยากที่จะให้องค์กรศาลเข้ามาปิดช่องว่างแล้วการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งจะมีประสิทธิภาพขึ้น ทั้งยัง อาจจะทำให้เกิดผลกระทบที่อาจจะเกิดการไม่ยอมรับคำตัดสินของศาลหรือการวิพากษ์วิจารณ์ศาลหรือการเข้ามาแทรกแซงในองค์กรตุลาการที่เป็นองค์กรอิสระจะทำให้มีข้อกังขาถึงความไม่ยุติธรรมของศาลขึ้นได้

3) ปัญหากระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดการถ่วงดุลอำนาจ อธิปไตย

ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรรัฐสภานั้นมีอำนาจลดน้อยลง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาและศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามามีอำนาจในทางการเมืองรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาและศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลเป็นองค์กรในการตัดสินใจอันเป็นกระบวนการในทางยุติธรรมในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารถือเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจในการพิจารณาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทมีอำนาจอย่างที่กำลังกล่าวไว้ข้างต้น ทำให้บทบาทของ ฝ่ายตุลาการซึ่งถือว่าเป็นจำนวนไม่น้อยที่จะต้องถูกประเมินว่าเป็นการทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการ แผลงขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการในการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านแนวความคิดเรื่องสิทธิและ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักคุณค่าที่ได้รับการส่งเสริมอย่างกว้างขวาง ตามบทบาทของศาลก็อาจปรากฏในด้านที่แตกต่างออกไปได้

การที่กำหนดเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยอาจส่งผล ให้เกิดปัญหาในด้านการทำหน้าที่ของทั้งศาล เช่น การที่ยังขาดความชัดเจนในกระบวนการของการ ตรวจสอบ การทำหน้าที่ของศาลอาจขาดเสถียรภาพหากฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำหน้าที่ของศาล ได้จูงนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ในการตัดสินใจหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันกับ ศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ความ น่าเชื่อถือของศาลตลอดจนอาจเกิดปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีแนวโน้มทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยความสมดุลของอำนาจ ตั้ง 3 ฝ่าย นั่นคือ ฝ่ายบริหารฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ซึ่งโดยหลักแล้วการแบ่งแยกอำนาจจะมีอยู่เฉพาะประเทศที่เป็นระบอบประชาธิปไตยยึดหลักแบบ การแบ่งแยกอำนาจก็จะมีการกระจายอำนาจที่ทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันทำให้อำนาจหนึ่งมี อำนาจถ่วงดุลและยับยั้งอีกอำนาจหนึ่งได้ ส่งผลเมื่ออำนาจตุลาการที่มีอำนาจ มากกว่าฝ่ายนิติ บัญญัติและฝ่ายบริหารอาจจะทำให้มีการส่งเสริมให้อำนาจตุลาการในการตีความกฎหมาย กว้างขวางจนมากเกินไปจนเกินไปและไม่มีความสามารถที่จะถ่วงดุลได้ อีกทั้งการใช้อำนาจตุลาการไม่ว่าจะ เป็นการใช้อำนาจตุลาการหรือสถาบันทางการเมืองก็ดี ย่อมมีทำให้เกิดผลดีและผลเสียของ

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจฝ่ายตุลาการ และส่งผลให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่สามารถที่จะดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจลดน้อยลงและศาลอาจจะกลายเป็นเครื่องมือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจนนำไปสู่การใช้อำนาจเรียกว่า ตุลาการภิวัตน์ได้ในที่สุด

4) ปัญหาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการตัดสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีพ

พบว่า สิทธิเลือกตั้งเป็นสิ่งที่สำคัญของประชาชน เมื่อมีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเป็นผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทาง การเลือกตั้งไม่สามารถเลือกตั้งได้และไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เช่น การเป็นรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกเทศบาล เป็นต้น รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรค 4 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครการเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใดผู้นั้นไม่มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เช่นนี้ ถือเป็น การปิดโอกาสทางการเมืองหรือบริบททางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าพบการกระทำผิดแล้วถูกตัดสิทธิลงโทษด้วยการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต

เมื่อพิจารณาจาก รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 พบว่าในมาตรา 274 วรรค 2 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการตั้งแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

ตามทฤษฎีของหลักการได้สัดส่วนที่เป็นพื้นฐานของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยมีความเห็นทางวิชาการที่อธิบายถึงหลักการได้สัดส่วนเกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ สามารถอธิบายได้ดังนี้

บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบาย หลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยใช้ชื่อว่าหลักความได้สัดส่วนไว้ในหนังสือหลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยนำหลักการดังกล่าวของในต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐเยอรมัน มาอธิบายหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลายอันมีผลสำคัญต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐนั้น ๆ โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ

1) หลักความเหมาะสม หมายความว่าในทางคำราและคำพิพากษานั้นคือมาตรการที่เหมาะสมหรือมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่

ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายได้หรือการบรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

2) หลักความจำเป็น คือ เป็นหลักการที่ได้รับการอธิบายในเชิงบอกเล่าว่ามาตราหรือวิธีการ ที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดเท่านั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นส่วนการอธิบายในเชิง ปฏิเสธอธิบายว่าความจำเป็นของมาตรการใดมาตรการอย่างนั้น ไม่มีอยู่การบรรลุเป้าหมายเดียวกัน นั้นหรือผลสำเร็จที่ดีกว่าสามารถกระทำได้โดยวิธีการใช้มาตรการอื่นที่ใช้แสดงหรือก่อให้เกิด ผลกระทบที่น้อยกว่าทั้งในการตลาดและคำพิพากษาของศาลถือกันว่าหลักความจำเป็นเป็นหลักการ หนึ่งในของการแทรกแซงน้อยที่สุด

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่าง วัตถุประสงค์และวิธีการ คือ มาตรการอันใดอันหนึ่งที่จะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของ ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในขอบเขตที่เกี่ยวกับสิทธิขั้น พื้นฐานหลักการนี้

อาจกล่าวได้ว่าอยู่ที่การได้รับผลกระทบมันเกิดจากการเคลื่อนไหวในเสรีภาพปัจเจกบุคคล จะต้องไม่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตความสัมพันธ์ของประโยชน์อันเป็นเป้าหมายของสาธารณะที่ กำหนดไว้ประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินการตามมาตรการนั้นจะต้องมีน้ำหนักมากกว่าผลเสียที่เกิด จากมาตรการดังกล่าว

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีหรือประเทศเกาหลีใต้ มีคำวินิจฉัยตาม กระบวนการถอดถอนจากออกตำแหน่งจะไม่เกินไปกว่าการถอดถอนออกจากการดำรงตำแหน่ง ใดๆก็ดี ไม่ถือเป็นการขกเว้นบุคคลที่ถูกฟ้องร้องถอดถอนต่อความผิดในทางแพ่งและทางอาญา หรืออื่น ๆ และบุคคลที่ถูกให้ออกจากตำแหน่งโดยการถอดถอนจะต้องห้ามไม่ให้เข้าหน้าที่ของ รัฐเป็นเวลา 5 ปี เห็นได้ว่าโทษในทางการเมืองได้มีการจำกัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ถ้านำหลักความได้สัดส่วนวิเคราะห์ ถือได้ว่าการจำกัดสิทธิไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่เกินสมควร แก่เหตุและยังมีความใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 อีกด้วย

ตามหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักแห่งความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับ ผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุล ซึ่งการที่จะพิจารณาว่ากฎหมายใดกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นสมควร ในการ พิจารณาประกอบกฎหมายที่ออกมาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชนเกินความจำเป็น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย การจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและเพื่อรักษาไว้ซึ่ง ประโยชน์มหาชนได้ก็ตาม

แต่ถึงอย่างไร ก็ไม่มีอำนาจที่จะตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ เช่นนี้ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรค 4 ที่ได้กำหนดกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คนใดถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็จะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ หรือเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีพนั่นเอง ซึ่งการเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพในด้านใดด้านหนึ่งของประชาชนย่อมมีข้อขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งบทบัญญัตินั้นจะไม่สามารถใช้บังคับได้เลย

6.2 ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการถอดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า ยังมี ข้อบกพร่องอยู่หลายประการจึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จากการที่ผู้วิจัยได้ พิจารณา ประเด็นปัญหาและผลกระทบของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น เกี่ยวกับการถอด ถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญทำให้เห็นว่ากระบวนการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีข้อบกพร่องและยังไม่สมบูรณ์ เพราะว่ากระบวนการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกระบวนการฟ้องร้องถอดถอนผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง ทำให้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำเป็นต้องมีความครอบคลุมมีความละเอียด ตั้งแต่การมีส่วนร่วมของประชาชนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์กรในการตัดสินใจและบทกำหนดโทษที่ไม่เป็นการกระทบหรือ ขัดกับสิทธิขั้นพื้นฐานมากเกินไปเพื่อไม่ให้มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตกระทำผิด กฎหมายเข้ามาทำหน้าที่บริหารบ้านเมือง ดังต่อไปนี้

1) โดยกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 234/1 กำหนดให้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง

1.1) กำหนดโดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 234/2 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่สามารถที่จะเข้าชื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองได้

2) โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 235/1 กำหนดให้ ให้อุทธรณ์ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ

บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงร่วมกันโดยใช้มติที่จะให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา

3) ควรกำหนดให้จัดตั้งคณะรัฐสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในสัดส่วนที่เท่ากัน โดยเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อจะสามารถแก้ไขปัญหาในด้านองค์กรที่ทำหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และการทำงานในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองของคณะรัฐสภาดังกล่าวย่อมเป็นการถ่วงดุลอำนาจธิปไตยในทางการเมืองมากกว่าการให้ศาลมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นนี้ ปัญหาระบบการเมืองไทยที่มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและด้านโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจธิปไตยขององค์กรใช้อำนาจรัฐดังกล่าวข้างต้น จะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งก็จะมิพบทบทในทางการเมืองและไม่ขาดการถ่วงดุลอำนาจธิปไตย

4) การเพิกถอนสิทธิทางการเมืองไม่ให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นการลงโทษที่รุนแรงเกินความจำเป็น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เพื่อให้มีความเหมาะสมตามหลักการได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบโดยไม่เป็นการเกินสมควรแก่เหตุจนทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 235/2 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยห้ามรับราชการทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี และถ้ามีการกระทำความผิดซ้ำห้ามรับราชการทางการเมืองเป็นเวลา 20 ปี