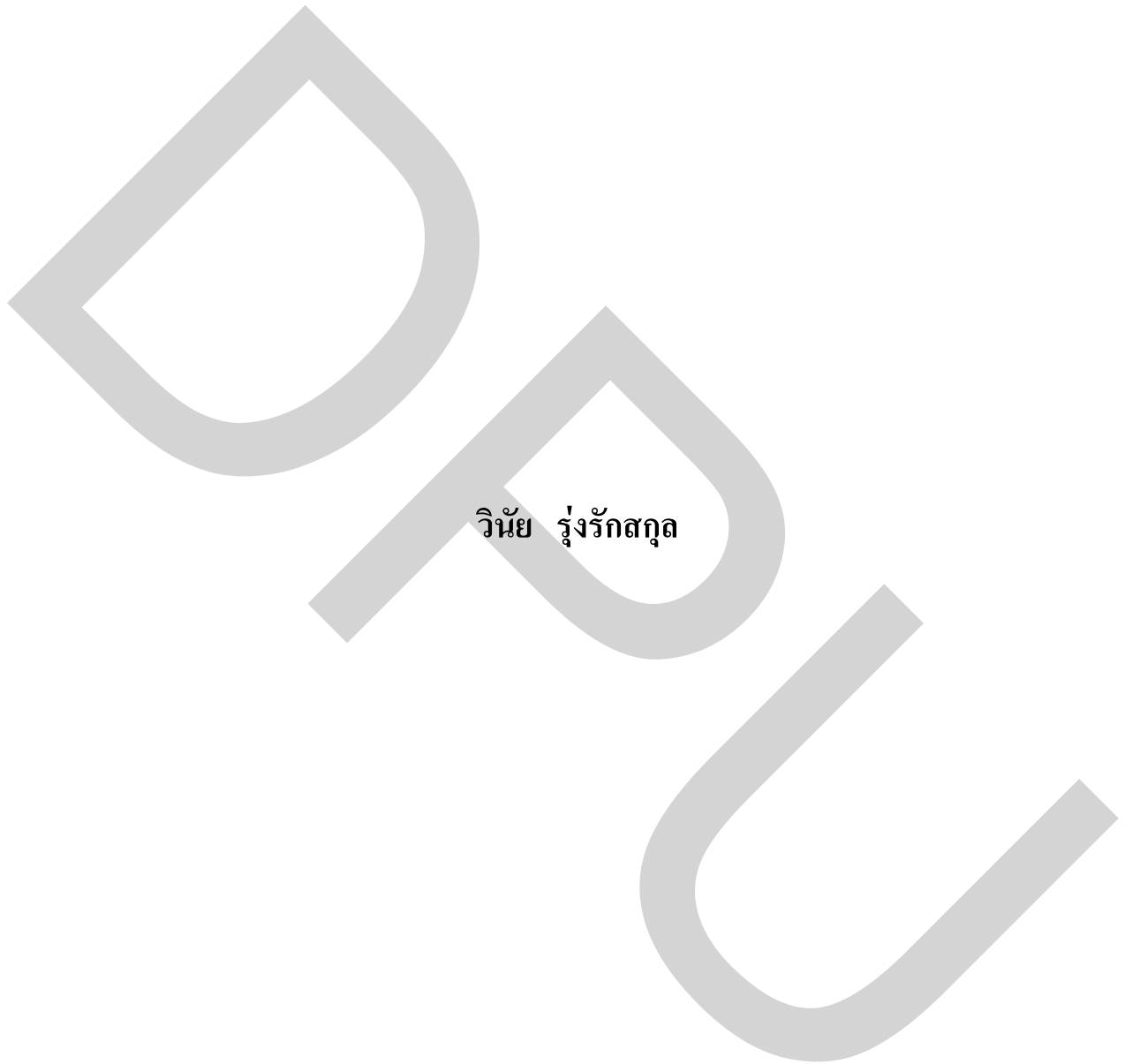


การถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2552

**THE REMOVAL FROM OFFICE ON ORGANIC ACT  
ON COUNTER CORRUPTION**

**VINAI RUNGRAKSAKUL**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law  
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2009**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ชื่อผู้เขียน	วินัย รุ่งรักสกุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2551

### บทคัดย่อ

“การถอดถอนจากตำแหน่ง” (Removal From Office) ของประเทศไทย ได้กำหนดไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 – 307 และต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่อง “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ไว้ในมาตรา 270 – 274 โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ถอดถอน บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการถอดถอนไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุที่เป็น “ของใหม่” และความที่ยัง “ไม่เคยชิน” กับระบบใหม่ๆ ทำให้การถอดถอนจากตำแหน่งไม่สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองและประสบปัญหาหลายประการ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเฉพาะมิติปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยศึกษาจากกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง ส่วนการวิเคราะห์ปัญหานั้นกระทำโดยอาศัยหลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีปฏิบัติของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส และเยอรมนี ผลของการศึกษาพบปัญหาและสาเหตุในด้านที่เกี่ยวกับกฎหมาย 4 ประการ ดังนี้

(1) กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายคำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” ไว้ จึงขาดความชัดเจนและก่อให้เกิดปัญหาในการตีความของผู้ริเริ่มหรือยื่นคำร้องกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย

(2) กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้กับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย หากประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนขอถอนรายชื่อในภายหลัง

(3) กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้กับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย หากปรากฏในภายหลังว่าประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ

(4) กฎหมายกำหนดตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนกับตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สอดคล้องกัน

จากการศึกษากฎหมาย ทฤษฎี เอกสารทางวิชาการ และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง รวมทั้งศึกษากระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งของต่างประเทศ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

(1) กำหนดความหมายคำว่า “สื่อ” ไว้ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้นิยามว่า “สื่อ” หมายความว่า มีพฤติกรรมหรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นได้กระทำความผิด

(2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยกำหนดว่า “หากมีกรณีประชาชนที่ได้ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนไว้แล้ว ขอดอนรายชื่อออกในภายหลังเพราะไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาอีกต่อไป ก็ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา ที่จะดำเนินการไต่สวนหรือพิจารณาต่อไป”

(3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยกำหนดว่า “หากปรากฏต่อมาภายหลังว่าประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ และส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอที่เหลือไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา ยุติการไต่สวนหรือการพิจารณา และให้คำร้องขอดังกล่าวตกไป”

(4) กำหนดตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพิ่มเติมไว้ใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้เป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งได้ด้วย

Thesis Title	The Removal from Office on Organic Act on Counter Corruption
Author	Vinai Rungraksakul
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Pornchai Luenchawee
Department	Law
Academic Year	2008

### ABSTRACT

Removal from Office was firstly imposed in the Constitution of the Kingdom of Thailand in B.E. 2540 pursuant to articles 303-307. This legal provision is still maintain in the articles 270-274 of the constitution proclaimed in B.E. 2550 with details of independent entities to exercise removals of the offenders as quoted in the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542.

There are plenty of obstacles and barriers to purportedly exercise the mentioned removal pursuant to political goals set forth because this provision is new and unacquainted. This thesis aims to study in removal process of those taking high positions in political organizations on legal dimension. The thesis collects and analyses law concerned, technical documents, and interviews conducted against those relates to the removal process. It also compares Thai patterns and models to those implemented in the United States, Canada, France, and Germany. There are four results founded as follows:

(1) The law does not define an exact meaning of “to evince offense”. Therefore, there is obscuration causing many unexpected problems to the initiators to file and the independent entities exercising removals to scrutinize the accusations.

(2) The law does not impose exercising patterns as to how the independent entities exercising removals should scrutinize the case that some filers want to withdraw form the name list used for the removal of those taking high positions in political organizations.

(3) The law does not impose exercising patterns as to how the independent entities exercising removals should handle with the case that some filers in the name list have no right to file the removal of those taking high positions in political organizations.

(4) The might-be-removed positions posted by the law do not conform to those who are required to reveal their assets and liabilities.

For all the problems mentioned above, the writers would like to propose the solutions as follow:

(1) The law should define the exact meaning of “to evince”, in the article 4 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542, as “course of conduct and evidence of conviction are believable to offend”.

(2) The chapter 5 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542, concerning removal process, should be corrected. It should be corrected as “provided the removable filer to withdraw and do not want to cling on, the National Counter Corruptions Commission or the Senate retains its privilege to investigate or scrutinize the filing further”.

(3) The chapter 5 of the Organic Act on Counter Corruption B.E.2542, concerning removal process, should be corrected. It should be corrected as “provided no-right filers are found to dismiss partially and thus have affected numbers of 20,000 required for removal qualification, the National Counter Corruptions Commission or the Senate retains its privilege to investigate or scrutinize the filing further. The removal request is considered dishonor.

(4) The law should add judges in Supreme and Public Administrative Courts in article 58 of the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 are accusable and removal either.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องด้วยได้รับความเมตตาและความกรุณาจากท่าน ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้ให้เกียรติมาเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ทั้งได้ให้ความรู้และคำแนะนำจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ และบัณฑิตวิทยาลัย ขอขอบพระคุณคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการศึกษา และขอขอบพระคุณ คุณพิชิต พิทักษ์โลหพิตร คุณน้ำฝน ศาสตร์พิสุทธ์ ที่ช่วยเหลือในการสืบค้นหาข้อมูลและจัดแปลเอกสารต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ครบถ้วนในการเขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้ให้กำเนิดและคอยอุปการะเลี้ยงดูให้ความรู้และกำลังใจตลอดมา นอกจากนี้ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 49 ทุกคนที่คอยให้กำลังใจและคอยช่วยเหลือมาโดยตลอด ซึ่งผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไปที่จะใช้ในการศึกษาต่อไป

วินัย รุ่งรักสกุล

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญตาราง.....	๘
บทที่	
<b>1. บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
<b>2. ทฤษฎีและแนวคิดการถอดถอนจากตำแหน่ง.....</b>	<b>11</b>
2.1 ทฤษฎีประชาธิปไตย.....	11
2.1.1 ความหมาย.....	11
2.1.2 รูปแบบ.....	12
2.1.3 ทฤษฎีประชาธิปไตยกับการถอดถอน.....	19
1) การสร้างระบอบการเมืองแบบผสม (Hybrid).....	25
2) พัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และการหวนกลับมาของแนวคิด ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy).....	26
3) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	26
2.2 ทฤษฎีกฎหมายมหาชนกับการถอดถอนจากตำแหน่ง.....	27
2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	29
2.2.2 แนวคิดเรื่องการจำกัดตนเองของรัฐ (Auto – Limitation).....	30
2.2.3 หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat).....	30



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3 แนวคิดกระบวนการได้ส่วนกับการถอดถอนจากตำแหน่ง ภายใต้ระบบกฎหมายต่างๆ.....	31
2.3.1 ระบบได้ส่วน.....	32
2.3.2 ระบบกล่าวหา.....	32
2.4 แนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการ ระดับสูงกับการถอดถอนจากตำแหน่งในบริบทของประชาธิปไตย.....	33
2.4.1 เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง.....	33
2.4.2 แนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและ ข้าราชการระดับสูง.....	34
1) กระบวนการตรวจสอบทางการเมือง.....	34
2) กระบวนการตรวจสอบทางศาล.....	38
3. การถอดถอนจากตำแหน่งในต่างประเทศและประเทศไทย.....	40
3.1 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	40
3.1.1 ปัจจัยแวดล้อม.....	40
3.1.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	43
1) ผู้ถูกกล่าวหา.....	43
2) องค์กรผู้กล่าวหา.....	43
3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน.....	43
3.1.3 กระบวนการพิจารณา.....	44
1) เหตุที่กล่าวหา.....	44
2) วิธีการกล่าวหา.....	45
3) การพิจารณาและตัดสิน.....	46
3.1.4 ผลการตัดสิน.....	47
3.2 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา.....	47
3.2.1 ปัจจัยแวดล้อม.....	48
3.2.2 ระบบการได้ส่วนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ในระดับสูง.....	50

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1) กฎหมายอาญา (Criminal Code).....	50
2) กฎหมายผู้พิพากษา หรือ Judges Act.....	52
3) จรรยาบรรณว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตัวและส่วนรวมและการทำงานหลังออกจากตำแหน่ง สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	55
3.2.3 ข้อสังเกตบางประการ.....	58
1) การใช้ระบบศาลปกติ.....	58
2) อำนาจนายกรัฐมนตริตามระบอบรัฐสภา.....	58
3) ความเป็นอิสระในการทำงานของสำนัก ที่ปรึกษาทางด้านจริยธรรม.....	59
3.3 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศฝรั่งเศส.....	60
3.3.1 ปัจจัยแวดล้อม.....	60
3.3.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	61
1) ผู้ถูกกล่าวหา.....	61
2) องค์กรผู้กล่าวหา.....	61
3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน.....	61
3.3.3 กระบวนพิจารณา.....	62
1) เหตุที่กล่าวหา.....	62
2) วิธีการกล่าวหา.....	62
3) การพิจารณาและตัดสิน.....	62
3.3.4 ผลการตัดสิน.....	64
1) กรณีประธานาธิบดี.....	64
2) กรณีรัฐมนตรี.....	64
3.3.5 การอุทธรณ์.....	65
1) กรณีประธานาธิบดี.....	65
2) กรณีรัฐมนตรี.....	65
3.3.6 ข้อสังเกตบางประการ.....	65

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	66
3.4.1 ปัจจัยแวดล้อม.....	66
3.4.2 ที่มาและเหตุผลของการใช้ระบบการไต่สวนโดยศาลปกติ.....	68
3.4.3 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	69
1) ผู้ถูกกล่าวหา.....	69
2) องค์กรผู้กล่าวหา.....	69
3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน.....	70
3.4.4 กระบวนการพิจารณา.....	72
1) เหตุที่กล่าวหา.....	72
2) วิธีการกล่าวหา.....	72
3) การพิจารณาและตัดสิน.....	72
3.4.5 ผลการตัดสิน.....	73
3.5 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศไทย.....	77
3.5.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	79
1) ผู้ถูกกล่าวหา.....	79
2) องค์กรผู้กล่าวหา.....	80
3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน.....	80
3.5.2 กระบวนการพิจารณา.....	81
1) เหตุที่กล่าวหา.....	81
2) วิธีการกล่าวหา.....	84
3) การพิจารณาและตัดสิน.....	85
3.5.3 ผลการตัดสิน.....	87
3.5.4 การอุทธรณ์.....	87
3.6 เปรียบเทียบกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งระหว่าง สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี และไทย.....	88

**สารบัญ (ต่อ)**

	หน้า
3.6.1 ประเด็นเกี่ยวกับขอบข่ายของผู้ถูกกล่าวหา.....	92
3.6.2 ประเด็นเกี่ยวกับเหตุที่กล่าวหา.....	92
3.6.3 ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรผู้ถูกกล่าวหา.....	92
3.6.4 ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรผู้พิจารณาตัดสิน.....	92
<b>4. วิเคราะห์ปัญหาการถอดถอนจากตำแหน่ง.....</b>	<b>93</b>
4.1 กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายคำว่า “ถือว่ากระทำผิด” ไว้ จึงเป็นปัญหาการตีความ.....	94
4.2 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากประชาชนที่เข้าชื่อ ร้องขอให้ถอดถอนขอถอนรายชื่อในภายหลัง.....	96
4.3 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากปรากฏในภายหลัง ว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ.....	97
4.4 กฎหมายกำหนดตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนกับตำแหน่ง ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ สอดคล้องกัน.....	98
<b>5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>101</b>
5.1 บทสรุป.....	103
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	104
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>111</b>
<b>ประวัติผู้เขียน.....</b>	<b>116</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 สถิติคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง.....	5
3.1 เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนระหว่าง สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส และเยอรมนี.....	73
3.2 แสดงการเปรียบเทียบระบบ Impeachment กับระบบ Recall .....	81
3.3 เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนระหว่างสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี และไทย.....	88

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการเมืองไทย ทั้งด้านสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเกิดกระบวนการเมืองใหม่ๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น<sup>1</sup> ทั้งนี้ จุดประสงค์หลักของการปฏิรูปการเมืองก็เพื่อการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้หรืออีกนัยหนึ่งคือการปฏิรูปการเมืองของไทยที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบความคิดเรื่องของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มีความสุจริตและความชอบธรรม<sup>2</sup>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 10 มาตรา 291 - 311 ได้กล่าวถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ การแสดงบัญชีรายชื่อทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การถอดถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน

สำหรับ “การถอดถอนจากตำแหน่ง” กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303-307 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 มาตรา 58 - 65 ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่อง “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ไว้ในหมวด 12 ส่วนที่ 3 มาตรา 270 - 274 โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมเพียงสองประการ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2546). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. หน้า 1-3.

**ประการแรก** ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง จากเดิมกำหนดไว้ว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน

**ประการที่สอง** เพิ่มเติมข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอนอีกหนึ่งข้อกล่าวหา ได้แก่ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

นอกจากนั้นยังคงหลักการไว้ตามเดิม และโดยที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 302 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใช้บังคับ ดังนั้นในปัจจุบัน “การถอดถอนจากตำแหน่ง” จึงยังต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยมีกระบวนการถอดถอนและขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

#### **ข้อกล่าวหา**

ข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ได้แก่ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง<sup>3</sup>

#### **ผู้ถูกกล่าวหา**

ตำแหน่งที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ประธานศาลฎีกา
- (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (8) อัยการสูงสุด

<sup>3</sup> มาตรา 270 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- (9) กรรมการการเลือกตั้ง
- (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) รองประธานศาลฎีกา
- (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (15) หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร
- (16) รองอัยการสูงสุด
- (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

"ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวงสำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดสำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ<sup>4</sup>

#### ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ถอดถอน

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 58 ออกจากตำแหน่งได้

(2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่งได้<sup>5</sup>

#### การดำเนินการของวุฒิสภาเมื่อรับคำร้องขอ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนหรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนต่อไป หากเห็นว่าคำร้องขอ

<sup>4</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

<sup>5</sup> มาตรา 271 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ในกรณีนี้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา<sup>6</sup>

#### **การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.**

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องจากประธานวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว นอกจากนี้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปด้วย<sup>7</sup>

#### **การพิจารณาถอดถอนของวุฒิสภา**

สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา<sup>8</sup>

#### **ผลของการถูกถอดถอนจากตำแหน่ง**

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี<sup>8</sup>

จากการศึกษาถึงผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเบื้องต้น พบว่าในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2550 มีการส่งคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ดังนี้

<sup>6</sup> มาตรา 63 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

<sup>7</sup> มาตรา 64 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

<sup>8</sup> มาตรา 65 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมาตรา 272 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ตารางที่ 1.1 สถิติคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง

คำร้อง	รับ (หน่วย) : เรื่อง							
	ปี 2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
คำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง	3	0	8	1	3	0	0	0

จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่านับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาประมาณ 10 ปีแล้ว มีคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามกฎหมายในจำนวนที่น้อยมาก จนถึงปัจจุบันนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สามารถไต่สวนมูลความผิดและสรุปเป็นรายงานเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนได้เลย<sup>9</sup>

ผู้ศึกษาเห็นว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นกลไกที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ แต่สำหรับประเทศไทยนับได้ว่าเป็นของใหม่ที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และด้วยเหตุที่เป็น “ของใหม่” และความที่ยัง “ไม่เคยชิน” กับระบบใหม่ๆ ทำให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวประสบปัญหาหลายประการ และไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

**ประการแรก** กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายเฉพาะคำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” ไว้ จึงเป็นปัญหาการตีความ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติสื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือสื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้...”

<sup>9</sup> รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2543 - 2550

พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนของการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนนั้น เพียงแต่เห็นว่า “สื่อว่ากระทำความผิด” ก็สามารถร้องขอให้ถอดถอนได้ แต่คำว่า “สื่อว่ากระทำความผิด” หมายความว่าไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายเฉพาะไว้ จึงเป็นปัญหาในการตีความว่าการกระทำหรือพฤติกรรมแค่ไหน เพียงใด ถือว่าเป็นการ “สื่อว่ากระทำความผิด” อันเป็นเหตุให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ย่อมเป็นสิ่งที่ยากอย่างยิ่ง ความยุ่งยากและความไม่แน่นอนดังกล่าวย่อมเป็นปัญหาในการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนของผู้ริเริ่มหรือยื่นคำร้องกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา จะตีความและวินิจฉัยเหมือนกันหรือไม่<sup>10</sup>

**ประการที่สอง** กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติหากผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนขอถอนรายชื่อในภายหลัง

หลังจากที่คำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาแล้ว หากผู้ร้องขอถอนรายชื่อออกเนื่องจากไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนอีกต่อไปและส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ในกรณีดังกล่าวนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเอาไว้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการถอดถอนต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไปทั้งหมด หรือจะต้องระงับไว้ก่อนแล้วให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อมาเพิ่มเติมเท่าจำนวนที่ขาดไปก่อนจึงจะดำเนินการถอดถอนต่อไปได้ ซึ่งต่างจากคดีอาญาจะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน หากไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวการถอนคำร้องทุกข์ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดีนั้นต่อไป<sup>11</sup>

**ประการที่สาม** กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติหากปรากฏในภายหลังว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ

หลังจากที่คำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี หากปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ เช่น ผู้เข้าชื่อร้องขอขาดคุณสมบัติเพราะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือมีอายุไม่ครบ 18 ปี หรือมีการแอบอ้างนำชื่อไปใช้โดยไม่ได้ยินยอม ส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ในกรณีดังกล่าวนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเอาไว้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการถอดถอนต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไปทั้งหมด หรือจะต้องระงับไว้ก่อนแล้วให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อมาเพิ่มเติมเท่าจำนวนที่ขาดไปก่อน จึงจะดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไปได้

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2549). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. หน้า 16 - 17.

<sup>11</sup> มาตรา 126 วรรคสอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**ประการที่สี่** กฎหมายกำหนดตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนกับตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สอดคล้องกัน

ประเด็นปัญหานี้ เกิดจากความแตกต่างของบทบัญญัติมาตรา 39 และมาตรา 58 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กล่าวคือ “มาตรา 39 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (1) ประธานศาลฎีกา (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด (4) อัยการสูงสุด (5) กรรมการการเลือกตั้ง (6) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (7) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (8) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (9) รองประธานศาลฎีกา (10) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (11) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (12) **ผู้พิพากษาในศาลฎีกา (13) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (14) รองอัยการสูงสุด (15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง**” แต่ในมาตรา 58 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ประธานศาลฎีกา (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด (8) อัยการสูงสุด (9) กรรมการการเลือกตั้ง (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (13) รองประธานศาลฎีกา (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (16) รองอัยการสูงสุด และ (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในมาตรา 39 กำหนดให้ผู้ที่มีตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบุคคลดังกล่าวพบว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ก็ไม่สามารถดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ เพราะในหมวด 5 ว่าด้วยการถอนจากตำแหน่ง มาตรา 58 ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ด้วย

ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว ทำให้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งมีความสำคัญต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดำเนินการไปได้โดยยากลำบากและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญประกอบด้วย

1.2.1 เพื่อศึกษาและทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งตามกรอบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.2.2 เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งในต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางและจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองของไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การถอดถอนจากตำแหน่งที่ใช้ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากมีปัญหาในทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1.3.1 กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายเฉพาะคำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” ไว้ จึงเป็นปัญหาการตีความ

1.3.2 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติกรณีผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนขอถอนรายชื่อในภายหลัง

1.3.3 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติหากปรากฏในภายหลังว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ

1.3.4 กฎหมายกำหนดตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนกับตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สอดคล้องกัน

ด้วยเหตุนี้ จึงควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยกำหนดนิยามทางกฎหมายและขั้นตอนการปฏิบัติกรณีปัญหาดังกล่าวให้ชัดเจน

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542” นั้น มีขอบเขตของการศึกษา ดังต่อไปนี้

1.4.1 ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง เฉพาะที่ดำเนินการตามกรอบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.4.2 ศึกษากระบวนการถอดถอนที่มีประสิทธิภาพและสามารถดำเนินการถอดถอนได้อย่างเป็นจริงและเป็นรูปธรรม

1.4.3 ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีการถอดถอนจากตำแหน่งเกิดขึ้นแล้วอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส และเยอรมนี

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง” นี้ จะใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1.5.1 ศึกษาและตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนจากตำแหน่งว่ามีความชัดเจนเพียงใด และยากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ปัญหาเหล่านั้นมีสาเหตุจากอะไร และจะแก้ไขได้อย่างไร โดยพิจารณาถึงกระบวนการถอดถอน ได้แก่ เหตุแห่งการกล่าวหา วิธีการกล่าวหา การไต่สวนและการพิจารณาคัดสิน และผลของการตัดสิน

1.5.2 ศึกษาจากเอกสารต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนระเบียบต่างๆ รวมทั้งเอกสารรายงานการวิจัย หนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสาร บทความทางวิชาการต่างๆ และการศึกษาผ่านระบบ Internet เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งของไทยและของต่างประเทศ

1.5.3 ศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการถอดถอน เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อทำความเข้าใจในกระบวนการถอดถอนของไทยจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงานทั้งทางตรงและทางอ้อม และเพื่อศึกษาปัญหาของการถอดถอนจากตำแหน่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขรูปแบบการถอดถอนจากตำแหน่งให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สำหรับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542” นั้น มีดังต่อไปนี้

1.6.1 เพื่อจะได้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งตามกรอบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1.6.2 เพื่อจะได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งของต่างประเทศ

1.6.3 เพื่อสร้างข้อเสนอในการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อสังคมการเมืองไทย



## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวคิดการถอดถอนจากตำแหน่ง

#### 2.1 ทฤษฎีประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>1</sup> อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ<sup>2</sup> การแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบหรือเป็นอันตรายต่อประเทศชาติโดยรวม ประสบการณ์ของมนุษยชาติสอนให้รู้ว่าอำนาจมีแนวโน้มจะทำให้ฉ้อฉลยังมีอำนาจเด็ดขาดมาเท่าใดยิ่งทำให้ฉ้อฉลมากเท่านั้น<sup>3</sup> ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบควบคุมจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

##### 2.1.1 ความหมาย

“ประชาธิปไตย” โดยรูปศัพท์ ย่อมหมายถึงระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรือระบอบการปกครองที่ถือเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเป้าหมาย ซึ่งต่างจากระบอบการปกครองที่ชนชั้นนำเป็นเจ้าของหรือระบอบการปกครองที่ถือเจตนารมณ์ของชนชั้นนำเป็นเป้าหมาย

ลินคอล์น (Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา กล่าวถึงประชาธิปไตยว่า “คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”<sup>4</sup> คือ มองประชาธิปไตยทั้งในมิติของความเป็นเจ้าของ วิธีการ และเป้าหมาย

ส่วนไรเกอร์ (Riker) อาจารย์มหาวิทยาลัย Lawrence College กล่าวถึงประชาธิปไตยในแง่ความรับผิดชอบของผู้ปกครองที่มีต่อผู้อยู่ใต้การปกครองว่าเป็น “รูปแบบหนึ่งของการปกครองที่ผู้ปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้ถูกปกครองอย่างเต็มที่ เพื่อให้ทุกคนบรรลุถึงการเคารพในตัวเอง”<sup>5</sup>

<sup>1</sup> มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

<sup>2</sup> มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

<sup>3</sup> Lord Acton. (1983). **Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.** p.355.

<sup>4</sup> Frederick C. Mosher. (1970). **Democracy and the Public Service.** p.2.

<sup>5</sup> William H. Riker. (1969). **Democracy in the United States.** p.31.



อริสโตเติล (384 – 322. B.C.) นักปรัชญาชาวกรีกโบราณ นิยามรูปแบบการปกครองชนิดนี้ว่าเป็นการปกครองโดยคนส่วนมาก (Government by the many) ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยคนๆ เดียว (government by one person) หรือรูปแบบการปกครองโดยคนส่วนน้อย (government by the few)<sup>6</sup> นอกจากรูปแบบการปกครองจะต่างกันในเรื่องของจำนวนแล้ว อริสโตเติล ยังได้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองนั้นสะท้อนถึงชนชั้นทางสังคมที่มีอำนาจปกครองด้วย ในกรณีของประชาธิปไตยที่เป็นรูปแบบการปกครองโดยคนส่วนใหญ่ ย่อมบ่งบอกถึงระบอบการปกครองที่ปกครองโดยคนจนหรือคนชั้นล่างด้วย เพราะในทุกสังคมย่อมมีคนจนเป็นคนส่วนใหญ่และคนร่ำรวยเป็นคนส่วนน้อย

### 2.1.2 รูปแบบ

เนื่องจากประชาธิปไตยอาจมีความหมายที่แตกต่างกันได้หลายมิติดังกล่าว ทำให้รูปแบบของประชาธิปไตยแตกต่างกันออกไปด้วย หากมองในเรื่องของอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ อาจแบ่งลักษณะการใช้อำนาจของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้ 3 รูปแบบ คือ

#### 1) ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

โดยที่ประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยคนส่วนมาก แต่ประชาชนจะปกครองตนเองได้อย่างไร ในประเด็นคำถามนี้ สำหรับชุมชนที่มีจำนวนประชากรไม่มาก การปกครองโดยประชาชนเองอาจเป็นไปได้ในรูปของประชาธิปไตยโดยตรง กล่าวคือ ในหมู่ประชาชนด้วยกันเอง จัดการประชุมปรึกษาหารือ และตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของสังคมในที่ประชุมประชาคม รวมถึงการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้ทำหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของที่ประชุม การปกครองในรูปแบบนี้ ในทางปฏิบัติก็เป็นการยากที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปกครองถูกครอบงำโดยคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด เพราะการประชุม การจัดการประชุม การเตรียมการประชุม ล้วนต้องมีการจัดการ และผู้ที่มีอำนาจจัดการย่อมมีบทบาทและอิทธิพลมากกว่าคนอื่นๆ ที่ไม่มีอำนาจเช่นนั้น ดังนั้น โดยธรรมชาติของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงก็เป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงการถูกชี้นำหรือครอบงำโดยคนส่วนน้อยที่มีความสามารถมากกว่าหรือขยันขันแข็งมากกว่า

#### 2) ประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy)

การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปไม่ได้ในประเทศที่มีประชากรจำนวนมากนับเป็นล้านๆ เพราะคงไม่สามารถหาที่ประชุมที่มีขนาดใหญ่พอที่จะบรรจุคนได้ทั้งหมด หรือในกรณีหาที่ประชุมขนาดใหญ่เช่นนั้น ได้ก็คงไม่สามารถประชุมปรึกษาหารือกันได้ทั่วถึง ถึงแม้จะมีเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้สามารถพูดคุยสื่อสารถึงกันได้

<sup>6</sup> Aristotle. (1980). *The Politics of Aristotle* edited and translated by Ernest Barker. p.154–159.

อย่างทั่วถึงแต่ก็ยังมีปัญหาว่าคนแต่ละคนมีความสนใจไม่เหมือนกันและมีความรู้ไม่เท่าเทียมกัน การประชุมปรึกษาหารือในลักษณะเช่นนั้นย่อมไม่เกิดประโยชน์ ด้วยเหตุดังกล่าว การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือโดยผู้แทนจึงได้รับการพัฒนาขึ้นแทนที่ประชาธิปไตยโดยตรง

ประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) คือ รูปแบบการปกครองที่ประชาชนเลือกตัวแทนของตนขึ้นทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน โดยมอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย การบริหารงาน และการตัดสินใจพิพาทให้กับผู้แทน การเลือกตัวแทนนั้นกระทำเป็นระยะๆ ไม่ใช่การมอบอำนาจแบบถาวรหรือตลอดชีพของผู้ได้รับมอบอำนาจ<sup>7</sup> การจัดการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนคือรูปแบบที่พบเห็นได้ทั่วไปในปัจจุบัน ในทัศนะของมิลล์ นักปรัชญาสำนักประโยชน์นิยมเห็นว่า ระบบผู้แทนที่ดี ผู้แทนไม่ควรเข้าไปทำหน้าที่บริหารหรือเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ผู้แทนควรทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารและควบคุมการบริหาร<sup>8</sup>

โครงสร้างพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมี 3 ประการ ดังนี้ (1) ผู้ปกครองผ่านการคัดเลือกโดยวิธีการเลือกตั้ง (2) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์ และสามารถทำการเรียกร้องได้ตลอดเวลา แต่ที่ประชาชนไม่สามารถออกคำสั่งที่จะมีผลเป็นการผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐบาล และ (3) ผู้ปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่เป็นระยะๆ<sup>9</sup> พิจารณาจากเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน เมื่อการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้วย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและความรับผิดชอบของผู้แทนที่มีต่อประชาชน

ความรับผิดชอบของผู้แทนราษฎรหรือของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนเป็นความรับผิดชอบในด้านใดบ้าง เกี่ยวกับประเด็นนี้ อาจแยกความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อประชาชนเป็น 4 ด้าน คือ<sup>10</sup>

(1) ความรับผิดชอบในด้านการเงิน (Accountability for Finance) ได้แก่ การทำบัญชี และการใช้จ่ายเงิน ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์หรือไม่ เป็นการใช้จ่ายที่คุ้มค่าหรือไม่

<sup>7</sup> John Stuart Mill. (1998). **On Liberty and Other Essays**. p. 269.

<sup>8</sup> Ibid. p. 272–284.

<sup>9</sup> Adam Przeworski and others. (1999). **Democracy, Accountability, and Representation**. p. 3.

<sup>10</sup> Robert D. Behn. (2001). **Rethinking Democratic Accountability**. p. 6–10.

(2) ความรับผิดชอบในด้านความเป็นธรรม (Accountability for Fairness) รัฐบาลจะต้องมีความเป็นธรรมในการให้บริการต่อประชาชน ต่อพนักงานลูกจ้างของตน และต่อคู่สัญญาในกรณีทำสัญญาซื้อขาย ต้องไม่เลือกปฏิบัติและต้องยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณของวิชาชีพ

(3) ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ (Accountability for the use of Power) รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำกรที่อาจเป็นการให้ผู้อื่นให้โทษแก่ประชาชนได้อย่างมาก เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การให้สัมปทานสิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งการตัดสินใจหรือออกคำสั่งที่อาจจะกระทบต่อชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ และทรัพย์สินของประชาชน การใช้อำนาจดังกล่าว รัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำกรในหน้าที่ที่เป็นการละเมิด ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้

(4) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability for Performance) นอกจากรัฐบาลต้องระมัดระวังในการใช้จ่ายงบประมาณและจะปฏิบัติต่อฝ่ายต่างๆ อย่างเป็นธรรมแล้ว รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในแง่ของผลงานอีกด้วย โดยปกติรัฐบาลเมื่อเข้ารับตำแหน่งจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อเป็นการให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่าจะจัดทำบริการสาธารณะอะไรให้กับประชาชนบ้าง รวมถึงมาตรฐานและคุณภาพของผลงาน เช่น นโยบายในเรื่องต่างๆ รวมถึงการจัดทำให้ทันกำหนดเวลา หากไม่สามารถทำงานให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ ในระบอบรัฐสภาข้อมเป็นประเด็นให้ฝ่ายค้านยื่นขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ความรับผิดชอบเหล่านี้ เป็นเรื่องที่นักการเมืองและข้าราชการจะต้องเอาใจใส่และความไม่รับผิดชอบต่อสิ่งเหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นฐานของความผิดที่อาจนำไปสู่การถอดถอนได้

สำหรับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบหรือหลายระบบ โดยทั่วไปอาจจำแนกได้เป็น 3 แบบหรือระบบ ได้แก่ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบผสม

**ระบบรัฐสภา** โครงสร้างการปกครองของระบบรัฐสภาประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติถือว่าเป็นตัวแทนเจตนาธรรมของประชาชนมีอำนาจในการตรากฎหมาย อนุมัตินโยบาย แต่งตั้ง ควบคุม และถอดถอนฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือบริหารประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่อนุมัติโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่จะยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ยืนยันเจตนาธรรมของตนใหม่ในการเลือกตั้งรัฐบาล ฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่อิสระ ที่จะพิจารณาตัดสินคดีหรือข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คู่กรณีในที่นี้อาจเป็นกรณีระหว่างประชาชนกับประชาชน ระหว่างประชาชนกับรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

การจัดแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวข้างต้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจระหว่างกันและกัน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ กล่าวคือ ฝ่ายที่มีอำนาจออกกฎหมายไม่มีอำนาจใช้กฎหมาย ฝ่ายที่ใช้กฎหมายไม่มีอำนาจออกกฎหมาย และ ในกรณีเกิดความขัดแย้งหรือมีการละเมิดกฎหมายก็จะต้องให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด โดยฝ่าย ตัดสิน ชี้ขาดโดยหลักการต้องไม่ใช่ผู้ออกกฎหมายหรือผู้อนุมัติกฎหมาย หลักการจัด โครงสร้าง อำนาจในลักษณะดังกล่าวเรียกว่า “หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล” (Checks and Balances)

โครงสร้างการปกครองระบบรัฐสภา<sup>11</sup> กล่าวได้ว่ามีที่มาจากประเทศอังกฤษ เป็น ระบบที่เกิดจากความจำเป็นมาของสถานการณ์และเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์อันยาวนานหลายร้อยปี โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือ<sup>11</sup>

ระยะแรก เป็นรูปแบบที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะ ในขณะที่เดียวกันอำนาจการบริหารประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่ อยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ในระยะแรกนี้ระบบรัฐสภาของอังกฤษเป็น “ระบบอำนาจคู่” กล่าวคือ ฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบและควบคุมทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติและประมุขของประเทศ

ระยะที่สอง เป็นระบบรัฐสภาแบบ “อำนาจเดี่ยว” เป็นรูปแบบการปกครองที่ เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังแต่ราวร้อยปีเศษมานี้ของประเทศอังกฤษ เป็นช่วงเวลาที่อำนาจการปกครอง ของพระมหากษัตริย์เสื่อมถอยและพรรคการเมืองมีอำนาจมากขึ้น ระบบการเมืองกลายเป็น การเมืองในระบบพรรคและเกิดกฎเกณฑ์ว่าพรรคการเมืองเสียงข้างมากไม่ว่าจะเป็นพรรคเดียวหรือ หลายพรรครวมกัน จะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นรัฐบาลบริหารประเทศ ภายใต้ หลักการที่ว่ารัฐบาลรับผิดชอบต่อสภา (Responsible Government) กล่าวคือ รัฐบาลอยู่ได้ด้วย ความไว้วางใจของรัฐสภา เพราะนายกรัฐมนตรีมาจากรัฐสภาไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรง แต่ นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจยุบสภาได้ ระบบดังกล่าวรัฐบาลกับฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภากลายเป็น คนกลุ่มเดียวกันหรือพรรคเดียวกัน การควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกันจึงอาจไม่เกิดขึ้นอย่าง แท้จริง ผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นฝ่ายบริหาร คือ ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันยังมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วย ทำให้เกิดการเชื่อมโยงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบที่ฝ่ายนิติ บัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเชื่อมโยงกัน การควบคุมการบริหารประเทศย่อมไม่มีประสิทธิภาพ เต็มที่ การควบคุมรัฐบาลขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของรัฐบาลเองเป็นสำคัญ ในกรณีที่รัฐบาล

<sup>11</sup> อมร จันทรสมนุญ. (2540). รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของ รัฐธรรมนูญ. หน้า 3-4.

บริหารงานโดยขาดความรับผิดชอบ นายกรัฐมนตรีรวมถึงรัฐมนตรีจะถูกถอดถอนหรือปลดออก จากตำแหน่งหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกลไกอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การดำเนินคดีอาญาทางศาล หรือการตื่นตัวของประชาชนที่จะเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลโดยตรงในกรณี que เห็นว่ารัฐบาลกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

**ระบบประธานาธิบดี** โครงสร้างการปกครองระบบประธานาธิบดีมีประเทศ สหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ โครงสร้างการปกครองประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่าย ตุลาการ เช่นเดียวกับระบบรัฐสภา แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่าง ฝ่ายต่างๆ ออกจากกัน โดยเฉพาะในแง่ของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารมิได้มีตำแหน่ง ในฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด คือถือหลักแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) การจัดโครงสร้างอำนาจการปกครองระบบ ประธานาธิบดีมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร ระบบประธานาธิบดี ฝ่ายบริหารจะเป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจปลดฝ่าย บริหารด้วยการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในทางกลับกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจ ยุบสภาอันจะมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลง หัวหน้าฝ่ายบริหารมีที่มาของ ตำแหน่งแยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ที่ สำคัญคือหัวหน้าฝ่ายบริหารมีฐานที่มาที่กว้างขวางกว่าสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภา มีฐานที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในเขตเลือกตั้งย่อยของประเทศเขตใดเขตหนึ่ง ในขณะที่ หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีฐานที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนทั้งประเทศ เป็นต้น

นอกจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อไม่ให้แต่ละอำนาจใช้อำนาจไปในทางมิชอบ แล้วยังต้องวางระบบให้อำนาจแต่ละอำนาจสามารถกันหรือถ่วงดุลกันได้ ตามหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุล (checks and balances) เช่น ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการอนุมัติร่างกฎหมาย แต่ใน การประกาศใช้กฎหมายจะต้องเสนอผ่านทางหัวหน้าฝ่ายบริหาร และหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจ ยับยั้งกฎหมายได้ ถ้าไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ในเวลาเดียวกันก็ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะยื่นยื่นร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาได้ แต่ต้องได้คะแนนเสียงมากกว่าภาวะปกติในการอนุมัติ กฎหมาย เช่น ต้องได้รับเสียงยืนยัน 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 5 เป็นต้น หรือในกรณีฝ่ายบริหารออกคำสั่ง ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ศาลอาจพิจารณาทบทวนคำสั่งโดยพิพากษาให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี อันจะมีผลให้คำสั่งของฝ่ายบริหารใช้บังคับไม่ได้<sup>12</sup>

การยกย่องรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เมดิสัน มีความเชื่อว่ามนุษย์มีความเห็น แก่ตัว มีความอยากได้ในทรัพย์สินมากขึ้นและต้องการมีอำนาจมากขึ้น ธรรมชาติของมนุษย์

<sup>12</sup> Susan Welch and others. (2001). *Understanding America Government*. p.35-36.

ดังกล่าวนี้ เมดิสัน เชื่อว่าเปลี่ยนไม่ได้ ถ้ามนุษย์เป็นเหตุการปกครองก็ไม่มีควมจำเป็นแต่เนื่องจากมนุษย์ไม่ใช่เทวดา ดังนั้น ในการจัดระบอบการปกครองที่เป็นการบริหารคนโดยคน สิ่งที่เป็นเรื่องยาก คือ ประการแรกจะต้องวางระบบให้รัฐบาลสามารถควบคุมผู้อยู่ใต้การปกครอง และประการถัดไปจะต้องวางระบบให้รัฐบาลมีกลไกที่จะควบคุมกันเอง<sup>13</sup> ซึ่งแนวคิดดังกล่าวของเมดิสัน สะท้อนออกมาในหลักการของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆ และการควบคุมถ่วงดุลระหว่างกัน ซึ่งรวมถึงมาตรการถอดถอน (Impeachment) ประธานาธิบดีและข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดระบอบเผด็จการในการปกครองประเทศ เนื่องจากรูปแบบการปกครองของสหรัฐให้อำนาจแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารมากเพื่อให้สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในเวลาเดียวกันก็ไม่ต้องก่อให้เกิดระบอบเผด็จการในการปกครอง

**ระบบผสม** โครงสร้างการปกครองระบบผสมเป็นการผสมผสานรูปแบบการปกครองของระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีเข้าด้วยกัน มีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะนำระบบผสมมาใช้เป็นแบบแผนการปกครองประเทศนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้นำเอาระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมาประยุกต์ใช้ ปากฎว่ารัฐบาลไร้เสถียรภาพอย่างรุนแรง เนื่องจากในระบบการเมืองของฝรั่งเศสมีพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยเป็นจำนวนมาก และไม่มีพรรคการเมืองใดมีสมาชิกมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงลำพังพรรคเดียว รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ล้มลุกคลุกคลานตลอดเวลา ในช่วง 65 ปี ของสาธารณรัฐที่ 3 (1875 - 1940) ซึ่งมีโครงสร้างแบบอำนาจคู่ คือ รัฐบาลรับผิดชอบต่อทั้งรัฐสภาและประธานาธิบดี มีรัฐบาลถึง 104 ชุด และสาธารณรัฐที่ 4 (1946 - 1958) มีรัฐบาล 20 ชุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งมีอายุการอยู่ในตำแหน่งไม่ถึง 1 ปี<sup>14</sup> ประกอบกับการเกิดวิกฤตการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศกรณีประเทศแอลจีเรียเรียกร้องเอกราช นายพลเดอโกลด์ (De Gaulle) ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้นำรัฐบาลในปี 1958 จึงได้รณรงค์ให้มีการปฏิรูปการเมืองในปีเดียวกันนั้น โดยเสนอรูปแบบการปกครองระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดีเป็นทางออกในการแก้ปัญหาการเมืองของฝรั่งเศส ภายใต้ระบบผสมมีหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ลดอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีมากเกินไป (2) ให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหาร (3) เสริมสร้างอำนาจของประธานาธิบดี<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ibid. p.34-35.

<sup>14</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2543). ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. หน้า 41, 45.

<sup>15</sup> แหล่งเดิม. หน้า 46-60.

ระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี จะเห็นได้ว่ามีความชัดเจนในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจในการบริหาร กล่าวคือ ในระบบรัฐสภาหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี ในระบบประธานาธิบดีหัวหน้าฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดี แต่ในระบบผสมนี้เป็นระบบที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าเพราะเป็น “ระบบหัวหน้าฝ่ายบริหารคู่” คือประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ในขณะที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา หมายความว่านายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอาจถูกถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้โดยรัฐสภา ในระบบผสมของฝรั่งเศสนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจและความรับผิดชอบหลายด้าน ได้แก่ ด้านการต่างประเทศ ด้านการทหารเป็นจอมทัพ ด้านการบริหารมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี การเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การริเริ่มให้มีการลงประชามติในปัญหาสำคัญของประเทศ อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายและยุบสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะประมุขแห่งรัฐมีอำนาจมอบเหรียญตราและเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ประธานาธิบดีระบบผสมจึงเป็นตำแหน่งอยู่ในการเมืองมากกว่าอยู่เหนือการเมือง ในทางปฏิบัติจึงอาจเกิดการแข่งขันแย่งชิงอำนาจระหว่างตำแหน่งทั้งสอง โดยเฉพาะในกรณีที่ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีมาจากคนละพรรคการเมือง<sup>16</sup>

โดยที่ตำแหน่งประธานาธิบดีและตำแหน่งนายกรัฐมนตรีล้วนแล้วแต่มีความสำคัญในการบริหารประเทศ เพื่อให้เกิดการควบคุมและดุลอำนาจในระบบและป้องกันหัวหน้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยปราศจากความรับผิดชอบ ประเทศที่นำรูปแบบผสมมาใช้จึงมักจะกำหนดให้มีมาตรการถอดถอนผู้นำฝ่ายบริหารในระดับสูง เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น ในกรณีของฝรั่งเศสประธานาธิบดีอาจถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรมสูงสุดแห่งสาธารณรัฐถ้ากระทำการเข้าข่ายเป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ การฟ้องคดีในกรณีประธานาธิบดีเป็นจำเลย สภทั้งสองจะต้อง มีมติให้ความเห็นชอบ<sup>17</sup> สำหรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือกรณีประธานาธิบดีมีคำสั่งปลดนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง

### 3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้รับการพัฒนาและตอกย้ำมากขึ้นในช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ยึดหลักพื้นฐาน

<sup>16</sup> Rod Hague and others. (1998). **Comparative Government and Politics: An Introduction**. p. 211–212.

<sup>17</sup> มาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุม และแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

(1) การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือการปลดออกจากตำแหน่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือการปลดออกจากตำแหน่งได้

(2) การริเริ่มเสนอนโยบาย (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(3) การทำประชาพิจารณ์ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าดูตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

(4) การแสดงประชามติ (Referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

### 2.1.3 ทฤษฎีประชาธิปไตยกับการถอดถอน

“ประชาธิปไตย” มีรากของภาษารวมทั้งความเป็นมาและแนวความคิดมาจากคำว่า Demokratia ซึ่งแปลว่าอำนาจการปกครอง (Kratos) เป็นของสามัญชนคนส่วนใหญ่ (Demos) หลักการปกครองดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำอธิบายของนักปรัชญากรีกโบราณที่มีชื่อเสียงโด่งดัง เช่นเพลโต และอริสโตเติล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหนังสือเล่มสำคัญที่ชื่อ การเมือง (Politics) ของอริสโตเติล



โตรีล ได้ทำการสำรวจนครรัฐกรีก จำนวน 158 เมือง และจัดแบ่งรูปการปกครองของนครรัฐดังกล่าวออกเป็น 6 รูปแบบ (ซึ่งในบรรดา 6 รูปแบบนั้น รูปแบบหนึ่งได้แก่ การปกครองรูปแบบประชาธิปไตย) ได้แก่ การปกครองของกษัตริย์หรือราชาธิปไตย (Monarchy) การปกครองของทรราชย์หรือทวนาธิปไตย (Tyranny) การปกครองของอภิชนหรืออภิชนาธิปไตย (Aristocracy) การปกครองของคณะบุคคลหรือคณาธิปไตย (Oligarchy) การปกครองของมหาชนที่มีความรู้หรือชนชั้นกลาง (Polity) และการปกครองของมวลชนซึ่งนิยมใช้อารมณ์ความรู้สึกและกฎหมายมากหรือประชาธิปไตย (Democracy)<sup>18</sup>

**ในช่วงยุคกลางของยุโรป** (คริสต์ศตวรรษที่ 12 จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 16) ประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมดมีการปกครองในแบบราชาธิปไตย ยกเว้นแต่เฉพาะในเขตเมืองเล็กๆ บางเมืองรอบๆ ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน อาทิเช่น เมืองเวนิส และเมืองฟลอเรนซ์ และเมืองในยุโรปเหนือบางแห่ง ปรากฏว่าเมืองเล็กๆ เหล่านี้มีความนิยมในระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐประชาธิปไตย (Democratic republicanism) คือ เป็นเมืองที่มีความเป็นอิสระ (Autonomous Cities) มีการปกครองตนเอง (Self-Government) รวมทั้งมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น (Local democracy)<sup>19</sup>

หากพิจารณาจากงานของนักคิดและนักปราชญ์รวมทั้งของชนชั้นผู้ปกครองในห้วงเวลานับจากสมัยกรีกเป็นต้นมาจนถึงสิ้นสุดยุคกลางแล้ว ปรากฏว่าการปกครองในแบบประชาธิปไตยมิใช่มีความหมายที่ดีหรือมีคุณค่าสูงส่งมากนัก เหตุผลสำคัญๆ เกี่ยวข้องกับลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของสามัญชนคนส่วนใหญ่ ซึ่งทั้งหมดเป็นคนยากจนและไม่มีการศึกษา ดังนั้น การปกครองที่เป็นของคนยากจนและไม่ได้รับการศึกษา จึงไม่สามารถจะยืนยันได้ว่าเป็นการปกครองที่มีคุณค่าสูงส่งได้ หากจะเปรียบเทียบกับระบอบอื่นๆ ที่ดำรงอยู่ในยุคเดียวกัน

ประเด็นสำคัญในประการต่อมา ได้แก่ อำนาจการเมืองและความมั่งคั่งในสมัยนั้นมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในมือของชนชั้นนำ ชนชั้นผู้ปกครอง บรรดานายทหาร และผู้นำทางศาสนาเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น การปกครองแบบประชาธิปไตย หากถือกำเนิดขึ้นก็ดำรงอยู่ได้ในช่วงเวลาสั้นๆ และในระยะต่อมาก็ต้องเสื่อมคลายหรือสิ้นสุดลงเนื่องด้วยชนชั้นสูงและผู้ปกครองที่เป็นเจ้า (Prince) บ้าง และเป็นนายทหารบ้าง ได้สถาปนาอำนาจการเมืองในแบบของกลุ่มตนขึ้นเหนือชุมชนทางการเมือง ส่งผลโดยตรงให้ระบอบประชาธิปไตยไร้เสถียรภาพทางการเมืองและสิ้นสุดลงในท้ายที่สุด

<sup>18</sup> Aristotle. (1980). *The Politics of Aristotle* edited and translated by Ernest Barker. p.154-159.

<sup>19</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). *ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก อ่านและสอนที่จอห์น ฮอปกินส์*. หน้า. 108-109.

ความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งในยุคของการปฏิรูปศาสนา (Reformation) ซึ่งตกประมาณช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ศาสนาคริสต์นับเป็นศาสนาที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยหลักการสำคัญของศาสนาที่ว่าด้วยการนับถือพระเจ้าองค์เดียว (ศาสนาโบราณส่วนใหญ่ นับถือพระเจ้าหลายองค์) และการกล่าวอ้างว่าพระเจ้าได้ทรงสร้างมนุษย์ให้มีความเท่าเทียมกัน โดยมีพระเจ้าเป็นศูนย์กลาง (ซึ่งแตกต่างจากศาสนาอื่นๆ ที่ถือว่ามนุษย์เกิดมาในฐานะไม่เท่าเทียมกันมีการแบ่งชั้นวรรณะ เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม ในสมัยกลางอำนาจทางการเมืองของศาสนาคือสันตะปาปากับอำนาจของกษัตริย์นั้นมีการถ่วงดุลอำนาจกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีที่เชื่อกันว่าเรื่องทางโลกเป็นของกษัตริย์ ในขณะที่โลกทางธรรมและการติดต่อกับพระเจ้าเป็นของสันตะปาปา โดยหลักการนี้ กษัตริย์ในสมัยยุคกลาง ซึ่งมักจะอ้างว่าเป็นทวยะกษัตริย์ (Divine King) ล้วนนิยมยอมรับว่าสันตะปาปามีอำนาจในการสวมมงกุฎให้กษัตริย์ รวมทั้งการยอมรับว่าสันตะปาปามีอำนาจที่เหนือกว่ากษัตริย์ในบางลักษณะ

ต่อมา กษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญๆ ไปในหลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น การอ้างว่าอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน (Sovereignty) เป็นของกษัตริย์ และยึดหลักการว่าพระเจ้าแผ่นดินนับถือศาสนาใด ศาสนานั้นก็เป็นศาสนาของราชอาณาจักร (Cuius regio eius religio) เป็นต้น หลักการข้อนี้มีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อชีวิตของประชาชน เนื่องด้วยในทางศาสนาได้เกิดการแตกแยกและแบ่งออกเป็นนิกายคาทอลิกกับ โปรเตสแตนต์ อีกทั้งในกลุ่มของโปรเตสแตนต์เองก็มีนิกายย่อยๆ จำนวนมาก ภายใต้สภาวะความเป็นไปทางสังคมและการเมืองเช่นนี้ หลักการเรื่องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง (Limited Power หรือ Monarchomach) คือ พวกที่เชื่อว่าตนเองมีสิทธิที่จะต่อต้านกษัตริย์ หากกษัตริย์ไม่เคารพข้อบัญญัติทางศาสนาได้ถือกำเนิดขึ้น<sup>20</sup> เนื่องด้วยอำนาจที่มากขึ้นของผู้ปกครองนั้นกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้นับถือศาสนาตามความเชื่อของแต่ละกลุ่มคน ฉะนั้นกลุ่มนักคิด นักปราชญ์ และผู้นำทางศาสนาจึงได้สร้างปรากฏทางความคิดและกลไกทางสังคมขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมว่าผู้ปกครองมีอำนาจเพราะว่าประชาชนให้ความยินยอม (Popular Consent) เป็นไปตามหลักแนวความคิดเรื่อง “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ซึ่งประชาชนได้ยินยอมสละอำนาจของตนที่มีตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมในการทำหน้าที่ปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และคุ้มครองให้บุคคลมีอิสระในการแสวงหาความสุขและสิ่งที่ดีงามในชีวิตของแต่ละบุคคลและของแต่ละกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกชุมชนทางการเมือง

<sup>20</sup> Jean-Erik Lane. (1996). *Constitutions and Political Theory*. p. 28–29. (นักคิดทางศาสนาที่ประกาศหลักดังกล่าวเป็นคนแรกๆ ได้แก่ Francois Hotman และ Theodore Beza)

นับจากคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 เป็นต้นมา ระบอบการปกครองประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงได้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ทั้งในการให้ความหมายและคุณค่าในการนำไปใช้ ซึ่งแตกต่างจากที่เคยเป็นอยู่ในช่วงสมัยกรีก-โรมัน และยุคกลาง ที่สำคัญได้แก่ ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) และระบอบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่มีพัฒนาการไปได้อย่างต่อเนื่อง

**ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม** มีความหมายว่าผู้ปกครองและประชาชนต่างฝ่ายต่างมีพันธะความผูกพันต่อกันในแบบสัญญาประชาคม หลักการในข้อนี้ มีความหมายว่าการปกครองบ้านเมืองต้องมีกฎกติกาสูงสุด ตัวอย่างเช่น มีรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติทางกฎหมายที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ ขอบเขตของอำนาจ และการใช้อำนาจของผู้ปกครอง นอกจากนี้ ผู้ปกครองเองมีอำนาจจำกัด (มิใช่อำนาจล้นพินในแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์) ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจัดการปกครองประเทศว่าต้องมีการแบ่งแยกอำนาจของผู้ปกครอง (Separation of Powers) ออกเป็นส่วนต่างๆ โดยให้อำนาจของแต่ละส่วนมีอิสระต่อกัน แต่มีความสัมพันธ์กัน และมีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ในประการสำคัญต่อมาได้แก่ สิทธิขั้นพื้นฐานรวมทั้งเสรีภาพของประชาชนต้องได้รับการคุ้มครอง กล่าวคือ รัฐและรัฐบาลต้องเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต ในทรัพย์สิน และเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

หลักการของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบและถ่วงดุล และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากพิจารณาอย่างเข้มงวดด้วยความเชื่อและความศรัทธาอย่างแรงกล้าแล้ว คงจะเห็นได้ว่าถ้าผู้ปกครองคนใดกระทำความผิดกฎหมายหรือขัดกล้งที่เป็นพันธะสัญญาทางสังคม เช่น ละเมิดสิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็ควรจะต้องได้รับการตรวจสอบและลงโทษ เช่น ถูกถอดถอนโดยการพิจารณาคดีของรัฐสภาหรือโดยศาลพิเศษที่จัดตั้งโดยรัฐสภาเป็นการเฉพาะ แนวความคิดและการปฏิบัติในแนวทางดังกล่าวนี้ เห็นได้ชัดว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด (Parliamentary Sovereignty)<sup>21</sup> ผลก็คือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภาจัดเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นปกติของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่และถือเป็นรากฐานประการสำคัญข้อหนึ่งของระบบรัฐสภาสมัยใหม่อีกทางหนึ่งด้วย

หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์และแนวคิดเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งอาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาคดีโดยสภาขุนนางอังกฤษ ทั้งที่เป็นการพิจารณาคดีโดยสมาชิกทั้งสภาขุนนางและที่เป็นการพิจารณาโดยองคมนตรีผู้พิพากษาที่สภาขุนนางจัดตั้งขึ้น โดยมีสภาสามัญเป็นผู้ยื่นเรื่อง

<sup>21</sup> Jeffrey Goldsworthy. (1999). **The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy.** unpagged.

ฟ้องร้องและมีบรรดารัฐมนตรีซึ่งแต่งตั้งโดยกษัตริย์เป็นจำเลยนั้น นับเป็นรากฐานหรือที่มาของการถอดถอน (Impeachment) ในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่<sup>22</sup> ซึ่งระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับแนวคิดเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธีการดำเนินคดีในแบบเดียวกับที่ประเทศอังกฤษได้วางรากฐานไว้ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กล่าวหาและทำสำนวน (Inquiry) ยื่นเรื่องฟ้องร้องต่อสภาสูง คือต่อวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาด (Court of Impeachment) ทั้งนี้ มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก และผู้พิพากษา เป็นต้น เป็นจำเลยของคดี<sup>23</sup>

**หลักแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy)** หลักการที่สำคัญในประการต่อมาที่ช่วยถ่วงดุลระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ไว้ ได้แก่ หลักแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยตัวแทน ซึ่งเป็นหลักการอย่างใหม่ที่นักคิดนักปรัชญากรีก-โรมัน รวมทั้งนักคิดประชาธิปไตยของเมืองเล็กๆ บางเมืองในสมัยยุคกลาง ไม่เคยคิดหรือมีประสบการณ์มาก่อน

ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการเรื่อยมา เริ่มจากได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นหลักฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศเอกราชและปกครองในแบบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1776 และเป็นประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มีประชากรจำนวนมาก โดยแบ่งการปกครองออกเป็นมลรัฐต่างๆ จำนวน 13 มลรัฐ

สำหรับประเทศอังกฤษ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 นับจากปี ค.ศ. 1832 เป็นต้นมา ได้มีการขยายสิทธิเลือกตั้งให้แก่ประชาชนจากเดิมซึ่งสิทธิเลือกตั้งเป็นของประชาชนเพียง 5 เปอร์เซ็นต์ ได้ขยายเพิ่มขึ้นเป็น 50 เปอร์เซ็นต์ของประชากร และในขณะเดียวกันแนวคิดเรื่องสิทธิพลเมืองซึ่งประกอบด้วยหลักอิสรภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพของประเทศฝรั่งเศสที่ได้ถือกำเนิดขึ้นก็ขยายตัวอย่างกว้างขวางนับจากปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่าเมื่อมาถึงช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่มีการจัดรูปแบบการปกครองแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก<sup>24</sup> ได้แก่ รูปแบบรัฐสภา (Parliamentary Regime) กับรูปแบบประธานาธิบดี (Presidential Regime) โดยที่ทั้งสองรูปแบบมีระบบการแบ่งแยกอำนาจแตกต่างกัน กล่าวคือในระบบรัฐสภาใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด (Fusion) ในขณะที่ในระบบประธานาธิบดีใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) แต่ทั้งสองระบบได้วางหลักการพื้นฐานไว้ในตรงจุดเดียวกันนั่นก็คือแนวคิดเรื่องระบอบประชาธิปไตยตัวแทน

<sup>22</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ ข (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. หน้า. 33.

<sup>23</sup> อมร จันทรมบูรณ์. เล่มเดิม. หน้า. 19

<sup>24</sup> ควรกล่าวด้วยว่า ในช่วงสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 นี้ การปกครองในระบอบผสม (hybrid Regime) ยังไม่ได้ถือกำเนิดขึ้นในโลก

กรณีของทวีปยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในตลอดช่วงเวลาของคริสต์ศตวรรษที่ 19 จนถึงช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 การพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศที่มีอารยธรรมทั้งสอง ล้วนประสบกับปัญหาและความยากลำบาก นานัปการ กล่าวคือ ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีไม่สามารถต้านทานการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของผู้นำประเทศ อาทิเช่น นโปเลียน รวมทั้งของหลุยส์ นโปเลียน หรือของฮิตเลอร์ ได้เลย กล่าวได้ว่าระบบนี้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์อยู่หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้ผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งเปลี่ยนสถานะไปเป็นจักรพรรดิหรือเปลี่ยนเป็นท่านผู้นำ (Führer) ที่มีอำนาจเด็ดขาด และในกรณีของประเทศเยอรมนี มีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและกลไกรัฐทำการสังหารชาวยิวเป็นจำนวนหลายล้านคน

กรณีของประเทศฝรั่งเศส ในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946 – 1957) แม้ว่าจะระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาจะสามารถดำเนินไปได้โดยไม่มีการพลิกผันไปเป็นระบอบตรงข้ามอื่นๆ แต่ในสมัยนั้นก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นระบบรัฐสภาที่มีความล้าสมัย อีกทั้งมีความอ่อนแอและมีความไร้ประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง ส่งผลให้เกิดวิกฤติภูมิของรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสโดยรวมตกต่ำอย่างที่สุด ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองภายในประเทศและการเมืองต่างประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตการปกครองที่เป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส ก็ปรากฏว่ามีความวุ่นวายและไม่สามารถบริหารปกครองให้มีความสงบสุขและเรียบร้อยได้เลย

สำหรับประเทศเกิดใหม่ทั้งในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พบว่าได้ประสบปัญหาการเปลี่ยนผ่าน (Problems of Democratic Transition) ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย เรื่องที่สำคัญๆ ได้แก่ ปัญหาการรวมชาติที่ยังไม่สำเร็จ เรียบร้อย ประชากรของรัฐยังคงมีความผูกพันกับชาติพันธุ์ของตน ปัญหาการที่รัฐมีอำนาจรวมศูนย์ มีลักษณะอำนาจนิยมและเป็นรัฐทหารหรือเป็นการเมืองที่บรรดาข้าราชการทหารเป็นใหญ่ ครั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยตัวแทน คือ มีการเลือกตั้งและมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ปรากฏว่าเป็นระบอบการเมืองที่ไม่มีความชอบธรรม กล่าวคือ ไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มสังคมและจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีความขัดแย้งทางการเมืองอย่างสูง หรืออย่างสุดขั้วระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ รวมทั้งระหว่างฝ่ายทหารกับพลเรือน และระหว่างนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกับกลุ่มข้าราชการและทหาร

ความเปราะบางของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนในประเทศยุโรป และประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ ดังที่ได้กล่าวสรุปฯ ข้างต้น เป็นหลักการสำคัญที่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์หลักปรัชญาแนวความคิด รวมทั้งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อมิให้ระบอบประชาธิปไตยตัวแทนต้องประสบกับวิกฤติอย่างรุนแรงไม่อาจจะตั้งมั่นต่อไปได้ โดยแนวทางสำคัญๆ ที่ควรกล่าวถึงมีดังนี้

### 1) การสร้างระบอบการเมืองแบบผสม (Hybrid)

ระบอบการเมืองแบบผสมเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 นับจากปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างหนักหน่วง ทำให้นายพลชาร์ล เดอ โกล ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเห็นว่าทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี ต่างมีข้อเด่นและข้อด้อย จึงได้นำเอาลักษณะเด่นของทั้งสองระบบมาผสมผสานกันเพื่อใช้กับประเทศฝรั่งเศส อันนำไปสู่ระบอบการปกครองที่เรียกว่าระบอบการปกครองแบบผสมหรือแบบกึ่งประธานาธิบดี

ลักษณะสำคัญของระบอบดังกล่าว ได้แก่ ประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งสภาสูงและสภาล่างเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างๆ เป็นองค์กรทางการเมืองที่อยู่ตรงกลางระหว่างประมุขของรัฐกับฝ่ายรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศควบคุมดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติและรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น สภาอาจตั้งกระทู้หรือเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งหมดก็ได้ ในขณะเดียวกันก็เป็นฝ่ายบริหารที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประมุขของรัฐ เช่น ประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งและให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง<sup>25</sup> เป็นต้น

การที่ระบอบการเมืองแบบผสม คือ ระบอบกึ่งประธานาธิบดี สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและค่อนข้างมีความราบรื่น<sup>26</sup> ส่งผลให้แนวคิดในการจัดการปกครองในระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภามีได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดอีกต่อไป กล่าวคือ มีการประยุกต์และนำแนวคิดบางประการของระบบประธานาธิบดีมาใช้ในการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบกึ่งประธานาธิบดีเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น มีการนำแนวคิดในคดี Marbury VS. Madison ซึ่งศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้วางหลักการว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาคองเกรสตราขึ้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ในระบบรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดีได้นำมาประยุกต์ใช้โดยให้มีศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นอกจากนี้ ยังมีการประยุกต์ใช้แนวคิดการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (Impeachment) จากระบบประธานาธิบดี นำมาใช้ในระบบรัฐสภาหรือกึ่งประธานาธิบดี เป็นต้น

<sup>25</sup> มาตรา 8 และมาตรา 9 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

<sup>26</sup> Timothy Feye. (1997). *A Politics of Institutional Choice: Post – Communist Presidencies in Comparative Political Studies.* p. 523–552.

## 2) พัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และการหวนกลับมาของแนวคิดประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) มีความอ่อนแอ เพราะบาง อีกทั้งมีความเป็นไปได้ที่จะเบี่ยงเบนไปเป็นระบบอำนาจนิยม และเป็นระบอบเผด็จการได้โดยง่าย ดังนั้น แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงได้รับการพัฒนาและต่อยอดมากขึ้นในช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีลักษณะเด่นๆ 2 ประการ ได้แก่ การเน้นเรื่องวัฒนธรรมและความสำคัญของประชาชน ประการหนึ่ง กับการเน้นความสำคัญของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งจะต้องเป็นระบบเปิด มีลักษณะธรรมาภิบาล และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ<sup>27</sup>

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความหมายว่า กระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ การบริหารจัดการองค์กรของรัฐ รวมทั้งการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ควรจะเป็นระบบที่เปิด มีความโปร่งใส มีลักษณะเป็นธรรมาภิบาล และให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมนำเสนอแนะนโยบายหรือร่วมกันตัดสินใจในนโยบายสำคัญต่างๆ ตามความเหมาะสม

นอกจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ แล้ว “แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง” ยังได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาด้วย โดยถือว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงสุด ตัวอย่างสำคัญได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนนำเสนอร่างกฎหมายด้วยตนเอง (Initiatives) การเปิดให้ประชาชนสามารถลงมติถอดผู้แทนของตนได้ (Recall) และการให้ประชาชนได้ลงประชามติ (Referendum) เพื่อเป็นการบังคับให้รัฐบาลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในเรื่องที่สำคัญๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงระบบภาษี การทำข้อตกลงกับต่างประเทศในบางเรื่อง เป็นต้น

กล่าวได้ว่าการตอกย้ำเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ดี การนำเอาแนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงกลับมาใช้ในสมัยปัจจุบันก็ดี ล้วนแสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นมีปัญหาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยตัวแทนของประชาชนและรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชน มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างฉ้อฉล มีการทุจริตคอร์รัปชัน และมีการใช้อำนาจต่างๆ โดยไม่สนองตอบต่อประชาชนหรือสนองตอบต่อประชาชนในลักษณะที่ไม่มีเหตุผล

### 3) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

การเน้นหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Supremacy) นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อหลักการที่ว่าด้วยอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (Parliamentary Supremacy) ที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17

<sup>27</sup> John Allswang. (2000). *The Initiative and Referendum in California*. unpagged.

จนถึงช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญทำให้การกระทำใดๆ ของฝ่ายรัฐสภา เช่น การตรากฎหมาย การให้ความเห็นชอบและการสนับสนุนการดำเนินนโยบายบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ไม่ได้มีลักษณะสูงสุดและเด็ดขาดอีกต่อไป การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและมีเหตุมีผลตามหลักนิติธรรม

หลักการที่รัฐธรรมนูญมีลักษณะสูงสุดโดยอยู่ “เหนือ” รัฐบาล รัฐสภา และองค์กรบริหารอื่นๆ นี้ ทำให้นักคิดทางรัฐศาสตร์หลายคนพิจารณาว่า ในปัจจุบันเป็นยุคสมัยของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมยุคใหม่ (New Constitutionalism) ซึ่งต่างจากยุคลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมเดิม (Old Constitutionalism)<sup>28</sup> เนื่องด้วยลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมเดิม มีแนวคิดของการแบ่งอำนาจและมีการควบคุมอำนาจกันอย่างง่าย ๆ โดยให้ฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารควบคุมอำนาจซึ่งกันและกัน ในขณะที่ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมใหม่ มุ่งสถาปนาระบบการตรวจสอบและการควบคุมอำนาจที่มีความซับซ้อนเป็นระบบที่ประชาชนไม่สามารถไต่ถามใจบุคคลและองค์กรหนึ่งองค์กรใดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองและการบริหารจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่มีความยั่งยืน มีความเสมอภาค มีความยุติธรรม มีเหตุมีผล เป็นระบบที่โปร่งใสและรับผิดชอบต่อประโยชน์สุขประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศ

กล่าวสรุปได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยของประเทศสมัยใหม่ในปัจจุบันนี้ มิใช่เป็นระบบตัวแทนเพียงประการเดียวอีกต่อไป เพราะประเทศประชาธิปไตยต่างๆ ทั่วโลก ต่างปรับใช้วิธีการของประชาธิปไตยทางตรง วิธีการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และวิธีการประชาธิปไตยแบบควบคุมและตรวจสอบเข้ามาผสมผสานด้วยในระดับต่างๆ กัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในสมัยปัจจุบัน เป็นระบบผสม (Mixed Democratic Regime) เสียเป็นส่วนใหญ่แน่นอน

## 2.2 ทฤษฎีกฎหมายมหาชนกับการถอดถอนจากตำแหน่ง

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้คำอธิบายไว้ว่า กฎหมายมหาชนได้แก่ “กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร ส่วนกฎหมายเอกชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน”<sup>29</sup>

<sup>28</sup> สุรพล นิติไกรพจน์. (2545). *นรนิติ เศรษฐบุตร 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่มสอง รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยไทย*. หน้า 181–208.

<sup>29</sup> โกลิน พลกุล. (ม.ป.ป.). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. หน้า 7.



กล่าวได้ว่า กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเทคนิค (Technical Law) หรือกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งต้องการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบของรัฐ รวมทั้งจัดตั้งสถาบันทางสังคมต่างๆ ได้แก่ องค์กรทางการเมืองต่างๆ<sup>30</sup> เพื่อให้เกิดระบบการปกครองที่มุ่งประโยชน์สุขของประชาชนและเป็นหลักค้ำประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย สำหรับสาขากฎหมายที่นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นกฎหมายมหาชน คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายการคลัง

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงรูปแบบและระบอบการปกครองของรัฐ และองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวต่อกันและต่อประชาชน กฎหมายปกครองก็เป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ<sup>31</sup>

อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกระหว่างกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนนั้น ไม่ได้อาศัยหลักเกณฑ์เดียวกันเสมอไป ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) กับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law นั้น มีทัศนะหรือมุมมองระหว่างกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนที่แตกต่างกัน<sup>32</sup> กล่าวคือ

ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ Civil Law มีทัศนะว่ากฎหมายมหาชนแยกออกจากกฎหมายเอกชนได้ แม้ว่ากฎหมายมหาชนจะเกี่ยวข้องกับกฎหมายเอกชนในบางกรณี เช่น เรื่องการรอนสิทธิของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชน เป็นต้น แต่ในลักษณะโดยทั่วไปแล้วกฎหมายมหาชนมีหลักกฎหมายแตกต่างจากกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีศาลปกครอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนเป็นไปอย่างชัดเจน ในคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณา และในการพิจารณาคดีปกครองนั้นศาลปกครองอาจวางหลักกฎหมายขึ้นมาใหม่ก็ได้ หรือในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเอาไว้โดยเฉพาะก็ให้อาศัยหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปมาประกอบการพิจารณา

<sup>30</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). นิติปรัชญา. หน้า 177-179.

<sup>31</sup> ประยูร กาญจนกุล ก (2523). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 1.

<sup>32</sup> ประยูร กาญจนกุล ข (2523). กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. หน้า 1-3.

ดังนั้น สำหรับประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายนี้ ยึดถือหลักการในการพิจารณาคดีมหาชนว่า ศาลยุติธรรมอันเป็นฝ่ายตุลาการต้องไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการในหน้าที่ทางปกครอง หรือออกคำสั่งแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ยึดถือหลักความเป็นเอกภาพแห่งกฎหมาย กล่าวคือ ถือว่ามีหลักเกณฑ์อันเดียวกันที่ใช้บังคับแก่องค์กรของรัฐและใช้บังคับแก่เอกชน และไม่มีกฎหมายสำหรับใช้บังคับสำหรับฝ่ายปกครองเป็นพิเศษ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายธรรมดา และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง คือ ศาลยุติธรรม เพื่อให้หลักกฎหมายที่ใช้ภายในประเทศนั้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ในส่วนของกฎหมายมหาชนนี้ ประเทศไทยรับเอาแนวคิดมาจากระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) โดยแยกการพิจารณาคดีทางมหาชนออกจากศาลยุติธรรมเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส

### 2.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากหลักปัจเจกชนนิยมที่ถือว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรี มีเหตุผล รัฐเป็นสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์ มนุษย์จัดตั้งรัฐขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิตเสรีภาพ และทรัพย์สินของบรรดาสมาชิกของรัฐ ภายใต้แนวความคิดดังกล่าว รัฐมีอำนาจจำกัด มีหน้าที่ต้องรับใช้ปัจเจกบุคคลและส่งเสริมศักยภาพของบุคคลให้ได้รับการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม การเกิดรัฐสมัยใหม่และการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผลักดันให้ข้าราชการต้องทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนโดยตรง จึงต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ องค์กรนิติบัญญัติ ตุลาการ รวมทั้งองค์กรอื่นๆ ของรัฐต่างก็ต้องกระทำการใดๆ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “รัฐธรรมนูญ” การตรากฎหมายหรือการกระทำใดๆ ก็ตามที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องถูกศาลซึ่งอาจเป็นศาลรัฐธรรมนูญ พิพากษาว่ากฎหมายหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ ในปัจจุบันได้ขยายออกไปเป็นหลักสากลระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศของ UNESCO ได้ให้ความหมายของ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของสังคมเสรี” ไว้ว่า หมายถึงหลักและกระบวนการที่มีจุดร่วมกัน คือ เพื่อการคุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำของรัฐบาลที่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อให้ปัจเจกชนนั้นสามารถมีเกียรติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างเต็มเปี่ยม<sup>33</sup>

<sup>33</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ค. (2545). ที่มาของกฎหมายและความชอบของกฎหมาย ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 96-97.

### 2.2.2 แนวคิดเรื่องการจำกัดตนเองของรัฐ (Auto – Limitation)

หลักทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองของรัฐด้วยความสมัครใจนี้อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่าหลักกฎหมายไม่สามารถจำกัดอำนาจรัฐได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนเองสร้างขึ้น โดยกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร มีเงื่อนไขและข้อจำกัดอย่างไร

ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ เป็นเทคนิคทางกฎหมายอันสำคัญที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องการจำกัดตนเองของรัฐ ซึ่งเสนอว่าอำนาจที่รวมอยู่ในมือของผู้ปกครองเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียวนั้นต้องแยกออกมาเป็นหลายอำนาจและใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจสามารถยับยั้งอำนาจด้วยกันได้ เพื่อให้แต่ละอำนาจอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย<sup>34</sup> ดังนั้นการกระทำใดๆ ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายซึ่งเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจ และในขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดของอำนาจด้วย

### 2.2.3 หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat)

“นิติรัฐ” คือ รัฐที่กำหนดเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมให้ประชาชนภายในรัฐ และขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปถึงได้ โดยรัฐดังกล่าวนี้จะใช้อำนาจรัฐกระทำการใดๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น กล่าวได้ว่าเป็นหลักการปกครองที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ ทั้งนี้หลักนิติรัฐประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) มนุษย์ทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิเด็ดขาด รัฐจะต้องยอมรับและรับรอง และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ แนวคิดนี้นำไปสู่ “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” และ “หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ”

2) รัฐให้สิทธิแก่ราษฎรในการโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดกับกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”

จากแนวคิดดังกล่าว การปกครองในนิติรัฐหรือการปกครองที่ถือกฎหมายเป็นสำคัญนั้นประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้<sup>35</sup>

1) รัฐมีความชอบธรรมที่จะบัญญัติกฎหมายและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับพลเมือง

2) ระเบียบสูงสุดของรัฐหรือโครงสร้างของรัฐธรรมนูญต้องมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกจากกัน อำนาจนิติบัญญัตินั้นเป็นเจตจำนงของ

<sup>34</sup> โภคิน พลกุล. (ม.ป.ป.). เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. หน้า 86.

<sup>35</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 294–295.

ประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารและตุลาการเป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติออกมาเท่านั้น

3) การใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีขอบเขต ดังนั้น ภายใต้กฎหมายมหาชนจะต้องกำหนดตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน โดยจะต้องอยู่ในกรอบและขั้นตอนที่ถูกต้อง

4) กฎหมายวิธีสบัญญัติรวมทั้งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดก็ตามจะต้องกำหนดโดยชัดแจ้งเป็น “กฎหมายลายลักษณ์อักษร” ทั้งนี้โดยถือ “แบบพิธี” (Formal) เป็นสำคัญ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการนำไปใช้

ทั้งนี้ “ทฤษฎีนิติรัฐ” ได้สรุปสาระสำคัญของกฎหมายมหาชนไว้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐมีฐานะเหนือเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดการใช้สิทธิกับเอกชนฝ่ายเดียวโดยที่ปัจเจกชนไม่สมัครใจก็ได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในการใช้อำนาจที่เหนือกว่านั้นมีการจำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้พร้อมๆ กัน สรุปได้ว่าภายใต้หลักนิติรัฐนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดๆ ที่เป็นการบังคับปัจเจกชนเว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้เท่านั้น<sup>36</sup>

ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนนี้มีผลต่อกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งหลายประการได้แก่

ประการที่ 1 เหตุกล่าวหาที่นำไปสู่การไต่สวนเพื่อถอดถอน กล่าวโดยสรุปได้ว่าเหตุกล่าวหาที่จะนำไปสู่การไต่สวนเพื่อถอดถอนนั้น คือ เหตุที่มีการใช้อำนาจรัฐนอกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยมุ่งประเด็นไปที่การใช้อำนาจหรือละเว้นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง รวมทั้งการใช้อำนาจที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ

ประการที่ 2 การกำหนดองค์กรพร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเพื่อถอดถอนสำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่จะคอยตรวจสอบและควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกองค์กร

## 2.3 แนวคิดกระบวนการไต่สวนกับการถอดถอนจากตำแหน่งภายใต้ระบบกฎหมายต่างๆ

ในกระบวนการพิจารณาคดีนั้น การหาข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ต่อศาลนั้นเป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีได้อย่างถูกต้อง ปัญหาที่ศาลจะต้องวินิจฉัยในคดีความที่พิพาทกันอยู่นั้น ประกอบด้วยปัญหา 2 ประการ คือ ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง ใน

<sup>36</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ง (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. หน้า 279.

ส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายนั้นเป็นเรื่องของศาลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ แต่สำหรับปัญหาในข้อเท็จจริงนั้น ศาลจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเป็นจริง ดังนั้น การพิสูจน์ความจริงให้เห็นชัดเจนในศาลจึงเป็นเรื่องสำคัญ สำหรับระบบการค้นหาข้อเท็จจริงของศาลนั้นแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial หรือ Adversary System)

### 2.3.1 ระบบไต่สวน

“ระบบไต่สวน” เป็นระบบที่ใช้อยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศในภาคพื้นยุโรป หรือประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ระบบนี้มีที่มาจากการไต่สวนของผู้มีอำนาจซึ่งจะทำการไต่สวนคดีความเพื่อหาข้อเท็จจริงให้ได้ โดยวิธีการที่ใช้ในระยะแรกคือใช้วิธีการทรมานจำเลยในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้จำเลยรับสารภาพ หรืออาจให้จำเลยต่อสู้กันเพื่อพิสูจน์ว่าใครผิด ในปัจจุบันภายใต้ระบบการไต่สวนถือว่า “หน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงเป็นของศาล” ศาลมีบทบาทสำคัญในการที่จะสืบพยานหรือดลสืบพยานใดก็ได้ ถึงแม้คู่ความจะมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลแต่ศาลก็สามารถสั่งสืบพยานเพิ่มเติมได้อีก

### 2.3.2 ระบบกล่าวหา

“ระบบกล่าวหา” เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นในประเทศกลุ่มกฎหมาย Common Law ซึ่งถือว่าศาลหรือผู้พิพากษาหรือลูกขุน เปรียบเหมือนกรรมการของการต่อสู้คดีที่จะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด การพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่ศาลสั่ง ถ้าคู่ความใดไม่พิสูจน์ข้อเท็จจริงใดซึ่งตนมีหน้าที่ก็จะแพ้ในประเด็นข้อนั้น วิธีการค้นหาข้อเท็จจริงมีกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมายและเคร่งครัด เช่น มีบทคัดพยาน เป็นต้น

สิ่งที่เป็นกลไกสำคัญของการสืบพยานในระบบกล่าวหา คือ การถามค้านของทั้งสองฝ่าย เพื่อให้คณะลูกขุนวินิจฉัยคดีได้ถูกต้อง โดยศาลจะจำกัดบทบาทของตนเองในการที่จะเรียกพยานมาสืบหรือในการซักถามพยานและจะไม่เข้าไปล่วงข้อเท็จจริงด้วยตนเอง

สำหรับในประเทศไทยนั้น ระบบกฎหมายได้รับอิทธิพลจากประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) แต่ในทางปฏิบัติของศาลนั้นกลับได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ ดังนั้นจึงได้รับอิทธิพลของระบบกล่าวหา โดยถือว่าหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงเป็นของคู่ความ การพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวนเริ่มนำมาใช้เมื่อมีการจัดตั้งศาลแรงงานขึ้นใน พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานมีบทบัญญัติแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่าให้ศาลดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงมากขึ้น และสำหรับกระบวนการพิจารณาความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเกิดขึ้นภายหลัง

การพิจารณาคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วนั้น ต่างก็บัญญัติให้ใช้วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

## 2.4 แนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงกับการถอดถอนจากตำแหน่งในบริบทของประชาธิปไตยในประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการพัฒนาแนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงมาเป็นลำดับ สรุปได้ดังนี้

### 2.4.1 เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง

การเมืองการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย นับจากปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเมืองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย (Semi-democracies) สลับกับการเมืองในระบอบอำนาจนิยม – ระบอบเผด็จการ ไม่ถือว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ เหตุผลสำคัญๆ คงเนื่องมาจาก โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยนั้นถูกควบคุมโดยบรรดาข้าราชการและทหารระดับสูงเป็นเวลานานมาก เรียกได้ว่าข้าราชการและทหารเป็นใหญ่มาโดยตลอด หรือในอีกนัยหนึ่งการเมืองการปกครองของไทยในยุคสมัยของระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะเป็นการเมืองในระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เป็นสำคัญ

ดังนั้น การใช้อำนาจที่ฉ้อฉลและการทุจริตคอร์รัปชันจึงมักเกิดจากแควดวงของระบบราชการ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการไม่ว่าจะเป็นไปในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ซึ่งอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเจตนาธรรมของกฎหมายก็เพื่อให้มีการดำเนินการไปในทางที่ก่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจโดยบิดผันมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง กระทำการไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวก ทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์มหาชน ซึ่งเรื่องนี้ทำให้ Max Weber เสนอว่า “ควรที่จะต้องบัญญัติกฎหมายระบอบอำนาจหน้าที่และขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลในองค์กรของรัฐไว้โดยชัดเจนเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด”<sup>37</sup>

<sup>37</sup> กรณี กิริตบุตร. (2526). **Bureaucracy: ระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์รัปชัน** ในรัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย พิทยา บรรวัฒนา (บรรณาธิการ). หน้า 207–208.

อย่างไรก็ดี เป็นเรื่องยากที่จะบัญญัติข้อกำหนดที่ตายตัวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกกรณี และแม้จะกำหนดได้ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการในทางควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายประสงค์ ไม่กระทำการไปในทางใดๆ ที่เป็นการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบ การควบคุมโดยระบบที่เป็นอยู่ของรัฐมีทั้งที่เกิดขึ้นภายในสายบังคับบัญชาของบุคคลที่ใช้อำนาจในองค์กรนั้นๆ เอง หรือจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรตุลาการ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

#### 2.4.2 แนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบนักรการเมืองและข้าราชการระดับสูง

##### 1) กระบวนการตรวจสอบทางการเมือง

ในยุคแรก เป็นช่วงเวลาที่ยังมีได้จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการอย่างเป็นทางการ ในยุคนี้เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับในยุคดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริต โดยเฉพาะการควบคุมทางการเมืองของรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจบริหารจะต้องถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการที่สมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามให้ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงต่อสาธารณะในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมถึงการใช้อำนาจการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะ<sup>38</sup>

ส่วนของมาตรการควบคุมตามปกติอื่น ได้แก่ การตรวจสอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินที่รัฐเก็บจากรายการ เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการใช้จ่ายเงินของรัฐ<sup>39</sup> บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติให้การทุจริตในการใช้อำนาจรัฐเป็นความผิดต้องรับโทษอาญา และสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาก็มีกฎหมายว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายอื่นๆ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยวินัยของพนักงานและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งกำหนดความผิดและโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริตด้วย

<sup>38</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย*. หน้า 327-331.

<sup>39</sup> คูประวัติและความเป็นมาของการตรวจเงินแผ่นดินใน หนังสือครบรอบ 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักตรวจเงินแผ่นดิน. (2538). หน้า 29-44.

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าได้มีการใช้มาตรการพิเศษเพื่อเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการขึ้นอีกในยุคนี้<sup>40</sup> ได้แก่

ปี พ.ศ. 2488 ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 10 คน แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้าราชการและพนักงานเทศบาลซึ่งประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ ซึ่งมีโทษถึงปลดออกหรือไล่ออก และถ้าสอบสวนแล้วมีความผิดจริงก็เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งลงโทษได้

ปี พ.ศ. 2490 ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งมีผลบังคับใช้ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2488 คือ กำหนดวิธีการสอบสวนลงโทษวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นพิเศษ แต่ส่วนที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือข้อกำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ร้ายผิดปกติหรือไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายขึ้นในทางที่ชอบเป็นผู้กระทำผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ซึ่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกและถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่มีมากผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ปี พ.ศ. 2492 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 กำหนดให้คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากร้องราร้องทุกข์ของประชาชน เพื่อรายงานข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

ปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการที่ทุจริตในวงราชการในลักษณะทำนองเดียวกันสำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation หรือ F.B.I.) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ต่อมาก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503 ในปีเดียวกันนั่นเองมีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503 จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีรวมทั้งพิจารณาเรื่องราร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ในเรื่องการจัดเก็บภาษีโดยมิชอบด้วย ต่อมาหน่วยงานนี้ได้ถูกยุบไปในปี พ.ศ. 2515 เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ขึ้นมาทำหน้าที่แทน โดยให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนเรื่องความผิด

<sup>40</sup> โปรตดูรายละเอียดในอุดม รัฐอมฤต. (2530). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง. หน้า 42-45.



เกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมาย  
พิจารณาคriminal ทำให้มีอำนาจกว้างขวางมากจนถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการใช้อำนาจดังกล่าวไป  
ในทางมิชอบและเป็นเหตุให้ถูกยุบเลิกไปในที่สุด เมื่อเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองใน  
วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516<sup>41</sup>

**ยุคที่สอง** เป็นยุคที่มีการให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตในระบบราชการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ

ยุคนี้เริ่มตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ไป  
จนถึงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง  
ทางการเมืองในยุคนี้ ซึ่งตามมาด้วยการเรียกร้องของมติมหาชนให้มีการจัดการต่อปัญหาการทุจริต  
ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่างๆ รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการยึดทรัพย์สินของผู้นำทาง  
การเมืองระดับสูง กรณีของจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์  
กิตติขจร ได้ทำให้เกิดความตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบราชการเป็นอย่างมาก  
ในชั้นแรกรัฐบาลของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ  
ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่างๆ จนเป็นที่ยอมรับว่าได้ผลดี ในที่สุดรัฐสภาเห็นชอบตามที่  
รัฐบาลขณะนั้นเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ โดยการ  
ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ที่มีอิสระตามสมควร กล่าวคือ  
แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อชี้มูลความผิด  
ทางวินัยและทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ  
ในวงราชการ รวมถึงการพิจารณาเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามให้ฝ่ายบริหารพิจารณา  
กำหนดเป็นข้อปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ และที่สำคัญกฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ  
ป.ป.ป. ดำเนินการสอบสวนลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น  
ผิดปกติด้วย

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ  
ตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ในจำนวนเรื่องร้องเรียนกว่า 40,000 เรื่องที่คณะกรรมการ  
ป.ป.ป. รับไว้ดำเนินการตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2520-2542 ปรากฏว่ามีเรื่องสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีหลักฐาน

<sup>41</sup> สุธี อากาศฤกษ์. (2525). การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง  
ราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ. หน้า 109-110.

มุลความผิดเพียง 1,618 เรื่อง<sup>42</sup> และในจำนวนเรื่องที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมูลความผิดนี้เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางอาญาหรือทั้งทางวินัยและอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในระบบงานของรัฐเพียง 817 เรื่องเท่านั้น ที่เหลือเป็นเรื่องที่มีมูลความผิดทางวินัย 801 เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบกรณีมีการกล่าวหาพนักงานเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของบุคคลกลุ่มนี้ ทำให้เมื่อมีการพิจารณาข่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จึงได้มีการให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหานี้และบัญญัติหลักการที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>43</sup>

**ยุคที่สาม** เป็นยุคที่สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการ

ยุคนี้เริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน เป็นช่วงของการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบข้าราชการมากกว่ายุคที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระอย่างแท้จริง และให้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบฐานะทางทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติในระหว่างหรือหลังจากที่ดำรงตำแหน่งหรือไม่ และมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ การทุจริตต่อหน้าที่การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาตามกฎหมายอื่น แต่คณะกรรมการชุดนี้มีได้มีอำนาจพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเองแต่เป็นอำนาจของวุฒิสภาในกรณีถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง หรือกระบวนการยุติธรรมทางศาล ตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วแต่กรณี

ในการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และต่อมาได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ให้อัยการพิเศษพระราชบัญญัติป้องกันและ

<sup>42</sup> ดูรายละเอียดได้ใน คณะกรรมการ ป.ป.ป. รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542. (2543). หน้า 45-46.

<sup>43</sup> โปรดดูประเด็นปัญหาและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในรายงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาข่างรัฐธรรมนูญ ที่ สสร.ก. 1/0011 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2540

ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 รวมทั้งพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และวางข้อกำหนดในทางเนื้อหาและวิธีปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการขึ้นใหม่ ตามกฎหมายใหม่นี้ นอกเหนือจากกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) แล้วยังได้จัดตั้งหน่วยธุรการคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมและเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

## 2) กระบวนการตรวจสอบทางศาล

โดยธรรมชาติของการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการเป็นเรื่องของการสมคบกันระหว่างบุคคลที่มีผลประโยชน์โดยมิชอบร่วมกัน ระหว่างผู้ใช้อำนาจในภาคราชการด้วยตนเอง หรือระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ ส่วนเอกชนก็อาจเป็นนักธุรกิจหรือบุคคลทั่วไป ดังนั้น ในกรณีที่มีการประสานประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายลงตัวการสมคบกันล่อลวงผลประโยชน์ของส่วนรวมก็เป็นเรื่องที่อยู่เฉพาะบุคคลในวงจำกัดนี้เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบปกติ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่พบการดำเนินการที่ผิดปกติ โอกาสที่เกิดเรื่องอื้อฉาวจนมีการตั้งเรื่องเพื่อให้องค์กรตรวจสอบเข้าไปแสวงหาพยานหลักฐานจนถึงขั้นนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญาตามกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่ได้ง่ายๆ การจัดการกับการกระทำผิดที่มักไม่มีผู้เสียหายร้องทุกข์กล่าวโทษ เช่นนี้จึงเป็นข้อจำกัดเบื้องต้นที่ทำให้การปราบปรามในเชิงรับขาดประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง

เมื่อเริ่มมีกระบวนการตรวจสอบการทุจริตแล้ว ปัญหาที่ยังมีอยู่ว่าการจะยืนยันว่าบุคคลใดกระทำการทุจริตจะต้องอาศัยการยืนยันด้วยพยานหลักฐาน หลักการทั่วไปในคดีอาญาศาลจะตัดสินว่าจำเลยกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาต่อเมื่อมีพยานหลักฐานยืนยันแน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น โดยปราศจากข้อสงสัย อุปสรรคในการที่จะจัดการกับการทุจริตในแง่พยานหลักฐานมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

**ประการแรก** บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริต หากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมรู้คู่ทางที่จะหลบเกลื่อนพยานหลักฐาน เพราะเป็นผู้ควบคุมดูแลการกระทำทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา

**ประการที่สอง** ระบบกฎหมายที่เน้นอยู่ที่การได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ชัดเจนจนปราศจากข้อสงสัยตามหลักกฎหมายอาญาและทางวินัย หากมีความเคลือบแคลงสงสัยในกรณีที่มีการกล่าวหาก็ต้องยกประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารในระดับนักการเมืองหรือผู้บริหารที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการมักจะมีข้ออ้างว่าไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงถึงการสั่งการใดๆ “ไม่มีใบเสร็จ” แต่ความรับผิดชอบกลับตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ระดับกลางหรือระดับปฏิบัติการ ในทางนิติัยการสอบสวนกรณีการทุจริตโครงการใหญ่จึงยากที่จะสาวไปถึงฝ่ายการเมือง

**ประการที่สาม** ปัญหาความยากลำบากในการได้มาซึ่งความร่วมมือจากพยานที่จะให้ข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานต่างๆ เนื่องจากพยานเกรงกลัวอันตรายที่จะเกิดกับตนและครอบครัว ในเรื่องของตำแหน่งหน้าที่การงาน ชีวิตและทรัพย์สิน จึงไม่ง่ายที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง

## บทที่ 3

### การถอดถอนจากตำแหน่งในต่างประเทศและประเทศไทย

การไต่สวนเพื่อถอดถอน (Impeachment) เป็นกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารในระดับสูง อันได้แก่ ประมุขแห่งรัฐ (ประธานาธิบดี) รัฐมนตรี และผู้พิพากษา ในทางกฎหมายแล้วกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งจะกระทำได้เมื่อมีการกล่าวหาโดยผู้ที่กล่าวหาคือองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดทางด้านนิติบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้อง ส่วนกระบวนการไต่สวนและการพิจารณาถอดถอนเป็นอำนาจของวุฒิสภา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนนี้มิได้เป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยรัฐสภาเท่านั้น เพราะในบางประเทศ เช่น ประเทศเบลเยียม ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอินเดีย และประเทศอิตาลี รวมถึงในบางรัฐของสหรัฐอเมริกา การพิจารณาคดีฟ้องร้องนี้ดำเนินการโดยศาลปกติทั่วไป ทั้งนี้ รวมถึงประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี ที่มีระบบพิจารณาคดีเป็นการพิจารณาโดยศาลปกติคือศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ

เพื่อให้เห็นตัวอย่างของกระบวนการไต่สวนและถอดถอนในลักษณะที่หลากหลาย ในบทนี้จะนำเสนอแนวคิดและกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนในกรณีตัวอย่าง 4 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส และสหพันธ์รัฐเยอรมนี ซึ่งมีรายละเอียดพอสังเขปดังต่อไปนี้

#### 3.1 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา

##### 3.1.1 ปัจจัยแวดล้อม

สหรัฐอเมริกาจัดการปกครองในรูปสหพันธ์รัฐ ประกอบด้วย 50 มลรัฐ โครงสร้างการปกครองจัดอยู่ในระบบประธานาธิบดี มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจอิสระจากกันและสามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

เช่น รัฐสภาที่มีอำนาจตรากฎหมายแต่ร่างกฎหมายนั้นอาจถูกยับยั้ง (veto) โดยประธานาธิบดี หรือ ศาลอาญาวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันจะทำให้ไม่มีผลใช้บังคับ<sup>1</sup>

สถาบันนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกตายตัว คือ 435 คน อยู่ในวาระคราวละ 2 ปี แต่ละมลรัฐมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ส่วนวุฒิสภามีสมาชิกมีจำนวน 100 คน อยู่ในวาระคราวละ 6 ปี แต่ทุกๆ 2 ปี จะมีวุฒิสมาชิกครบวาระจำนวน 1 ใน 3 และจะมีการเลือกตั้งใหม่ จำนวน 1 ใน 3 เช่นกัน แต่ละมลรัฐไม่ว่าเล็กหรือใหญ่มีวุฒิสมาชิกเท่ากัน คือ 2 คน<sup>2</sup>

ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้า ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ารัฐบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 สมัยไม่ได้ รัฐสภาไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และรัฐบาลก็ไม่มีอำนาจยุบสภา คือ ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนจนกว่าจะครบวาระ ตาย หรือลาออก แต่ระบบของสหรัฐอเมริกาที่เปิดช่องให้รัฐสภาถอดถอนประธานาธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้โดยมาตรการถอดถอนที่เรียกว่า Impeachment ในกรณีที่กระทำการอันถือเป็นความผิดตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ทยศต่อประเทศชาติ รับสินบน หรืออาชญากรรมหรือการกระทำมิชอบร้ายแรง (Treason, bribery, high crimes and misdemeanors)<sup>3</sup>

สถาบันตุลาการในสังกัดรัฐบาลกลาง มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดีที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลกลาง ศาลในสังกัดรัฐบาลกลางแยกได้เป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูง ศาลชั้นต้นหรือที่เรียกว่า The courts of first instance หรือ district courts ซึ่งมีอยู่ในแต่ละมลรัฐอย่างน้อย 1 ศาล สำหรับมลรัฐใหญ่ เช่น นิวยอร์ก แคลิฟอร์เนีย อาจมีหลายศาล ศาลชั้นต้นทั้งหมดมีมากกว่า 90 แห่ง การพิจารณาคดีจะใช้ผู้พิพากษาคนเดียว แต่ในคดีพิเศษผู้พิพากษาอาจนั่งพิจารณาคดีเป็นคณะ ในระดับศาลอุทธรณ์หรือที่เรียก circuit courts of appeal จะประกอบด้วย 11 เขต แต่ละเขตจะมี ผู้พิพากษาระหว่าง 3-15 คน ในการพิจารณาคดีผู้พิพากษาจะนั่งพิจารณาคดีเป็นคณะ คือ 3 คน แต่สำหรับคดีร้ายแรงอาจนั่งพิจารณาร่วมกันเป็นคณะใหญ่ ส่วนศาลสูงจะประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลสูง จำนวน 9 คน ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและเป็นผู้แต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และอยู่ในตำแหน่งตลอดชีพเพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจากผู้แต่งตั้ง<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Grover Staring. **Understanding American Politics**. pp. 52-53

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 1 มาตรา 1-10

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 2 มาตรา 1-4

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 3 มาตรา 1-3

การบริหารประเทศจะมีรัฐบาลในแต่ละระดับ (รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น) ซึ่งรัฐบาลในทุกระดับจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้น และอยู่ในตำแหน่งโดยมีกำหนดเวลาวาระละ 4 ปี สำหรับรัฐบาลกลางโครงสร้างการบริหารเป็นระบบฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ดังในกรณีของระบบรัฐสภาซึ่งจะมีผลเป็นการปลดฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง ดังนั้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจล้นพ้นจนควบคุมไม่ได้และเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดจากการกระทำหรือควมเหลวของการกระทำของฝ่ายบริหาร จึงได้มีการจัดสร้างมาตรการถอดถอนขึ้นเพื่อเป็นกลไกการควบคุมฝ่ายบริหาร

ในสหรัฐอเมริกา มาตรการถอดถอน (Impeachment) คือ วิธีดำเนินการของวุฒิสภาเพื่อปลดประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง<sup>5</sup> ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการทางการเมืองที่บรรดาขุนนางและรัฐสภาใช้เพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในอังกฤษ และควบคุมฝ่ายบริหารให้รับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมในการบริหารงานของประเทศ

กระบวนการถอดถอนของสหรัฐอเมริกานี้ ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ คล้ายกับการไต่สวนโดยลูกขุนคณะใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามด้วยการไต่สวนแบบเปิดเผยเต็มสภาโดยวุฒิสภาซึ่งมีประธานศาลสูงสหรัฐเป็นประธานในที่ประชุม มาตรการถอดถอนนี้จะใช้กับตำแหน่ง “เจ้าพนักงานฝ่ายพลเรือนทั้งหมด” ซึ่งรวมถึง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และผู้พิพากษาศาลในสังกัดรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามสำหรับกระบวนการไต่สวนเจ้าพนักงานฝ่ายพลเรือนของรัฐในระดับต่ำลงมา รัฐสภาได้กำหนดให้มีกระบวนการและขั้นตอนการไต่สวนที่กระทำแทนรัฐสภาได้โดยมอบหมายงานในขั้นตอนการไต่สวนให้กับคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการแทน ส่วนในกรณีการถอดถอนประธานาธิบดี สภาทั้งสองจะเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการไต่สวนโดยตรงเต็มสภา

ดังนั้น หลักการเรื่องการถอดถอนจึงเป็นเรื่องสำคัญในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาต้องการควบคุมไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป จึงได้สร้างมาตรการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและการรวบอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการควบคุม “ประธานาธิบดี” ซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของประเทศ ไม่ให้มีอิทธิพลมากเกินไป ดังประโยคที่ว่า “ประธานาธิบดีไม่ได้อยู่นอกกฎหมาย และจะต้องทำตัวให้สอดคล้องกับกฎหมายในฐานะเป็นพลเมืองและในตำแหน่งราชการ”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Brian J. Henchey. **Impeachment**. p. 2

<sup>6</sup> J. Elliot. (1974). **The Debates in the Several States Conventions on the Adoption of the Federal Constitution**. p. 480.

### 3.1.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้ระบุสาระสำคัญของกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนในส่วนที่ว่า อำนาจนี้จะใช้กับใคร ด้วยข้อหาใด และใครจะเป็นผู้ดำเนินคดี ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการถอดถอนบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

#### 1) ผู้ถูกกล่าวหา

มาตรา 2 ส่วนที่ 4 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกกล่าวหา ได้แก่ “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด”

บทบัญญัติข้างต้นหมายความว่ารวมถึงผู้พิพากษาศาลสหรัฐอเมริกา แต่ไม่รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

#### 2) องค์กรผู้กล่าวหา

มาตรา 1 ส่วนที่ 2 (5) ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรผู้กล่าวหาเอาไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเพียงฝ่ายเดียวในการฟ้องร้องตามข้อกล่าวหาข้างต้น”

พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวแทนในการฟ้องร้องกล่าวหาให้มีการถอดถอน โดยมีคณะกรรมการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อหาแห่งการถอดถอน เรียกว่า “กรรมการแห่งการถอดถอน” แล้วเสนอผลการสอบสวนต่อสภาผู้แทนราษฎร หากผ่านการพิจารณาด้วยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะฟ้องร้องถอดถอนตามข้อกล่าวหาใดแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะส่งเรื่องต่อวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนและตัดสินชี้ขาดต่อไป

#### 3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

มาตรา 1 ส่วนที่ 3 (6) ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการไต่สวนและตัดสิน หากเป็นในกรณีที่ประธานาธิบดีถูกไต่สวน ประธานศาลสูงสหรัฐจะต้องเป็นประธานของที่ประชุม

ทั้งนี้ หากผ่านความเห็นชอบด้วยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด จึงจะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมีความผิดและถูกถอดถอนจากตำแหน่ง



### 3.1.3 กระบวนการพิจารณา

#### 1) เหตุที่กล่าวหา

มาตรา 2 ส่วนที่ 4 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสาเหตุที่นำไปสู่การถอดถอนว่า “...เมื่อถูกกล่าวหาและถูกพิพากษาว่ากระทำผิดในข้อหาทรยศต่อประเทศชาติ รับสินบน หรืออาชญากรรม และการกระทำมิชอบร้ายแรงอื่น”

บทบัญญัติข้างต้นแสดงว่ากระบวนการถอดถอน มิได้อาศัยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เหตุของการถอดถอนนั้นมีที่มาจาก “อาชญากรรมและการกระทำมิชอบร้ายแรงอื่น” (other high crimes and misdemeanors) เป็นคำที่คัดลอกมาจากกฎหมายเก่าของอังกฤษ ซึ่งไม่ปรากฏเป็นฐานความผิดในกฎหมายอาญาของรัฐ ซึ่งการกระทำในลักษณะใดถือว่าเป็นอาชญากรรมและการกระทำมิชอบร้ายแรงไม่ได้มีความหมายเฉพาะเพียงแต่การทุจริตหรือรับสินบน แต่ยังสามารถตีความครอบคลุมถึงการกระทำละเมิดทางการเมือง การประพฤติมิชอบ และการกระทำที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือการไม่ใส่ใจต่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือการกระทำลักษณะอื่นๆ ขึ้นอยู่กับการตีความของรัฐสภา

นอกจากนี้ มาตรา 3 ส่วนที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติหลักการประพฤติดนของผู้พิพากษาไว้ว่าจะต้องมีความประพฤติดี (Good Behavior) ซึ่งเป็นมูลเหตุเพิ่มเติมสำหรับการถอดถอนผู้พิพากษา

อย่างไรก็ตาม ในประวัติศาสตร์ 200 กว่าปีของสหรัฐอเมริกา มีการใช้มาตรการถอดถอนเพียง 17 ราย โดยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี 3 ราย รัฐมนตรี 1 ราย และผู้พิพากษา 13 ราย การดำเนินคดีถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง 17 รายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาที่มีการกระทำโดยมิชอบร้ายแรง ไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง การกระทำความผิดแยกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

- (1) ใช้อำนาจเกินขอบเขตและก้าวก่ายอำนาจของฝ่ายอื่น
- (2) ประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อย่างร้ายแรง
- (3) ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

การถอดถอนประธานาธิบดี แอนดรู จอห์นสัน ในปี 1868 จำนวน 11 ข้อกล่าวหา อาทิเช่น ประธานาธิบดีใช้อำนาจเกินตำแหน่งหน้าที่และไม่เคารพในเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ไม่ให้ความสนใจต่อตำแหน่งหน้าที่อันสำคัญยิ่ง ศักดิ์ศรีและศีลธรรมอันดีแห่งตำแหน่ง รวมทั้งกล่าวถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองที่มุ่งเยาะเย้ยและดูแคลนรัฐสภา คดีนี้ได้มีการดำเนินการฟ้องคดีโดยสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาดำเนินการไต่สวนและพิจารณาคดี มีการลงมติแต่เสียงให้ถอดถอนขาดไป 1 เสียง ประธานาธิบดีจอห์นสันจึงรอดจากการถูกถอดถอนอย่างหวุดหวิด

ประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน เป็นประธานาธิบดีอีกคนหนึ่งที่ถูกใช้มาตรการถอดถอนในทำนองเดียวกับจอห์นสัน ภายใต้อัยการกล่าวหาว่ามีการกระทำที่โน้มไปในทางอาชญากรรมในคดีวอเตอร์เกต ซึ่งเกี่ยวกับการดักฟังการประชุมของพรรคดีโมแครตและบุกกรุกเข้าไปในที่ทำการของพรรคการเมืองดังกล่าวในเหตุการณ์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1972 ประกอบกับมีผู้ได้บังคับบัญชาของประธานาธิบดีนิกสันจำนวนมากต้องคำพิพากษาของศาลและถูกจำคุก รวมทั้งข้อกล่าวหาว่าประธานาธิบดีนิกสันล้มเหลวในการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการดูแลให้มีการดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ในกรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังไม่ทันมีการลงมติให้ฟ้องถอดถอนประธานาธิบดีนิกสันได้จึงลาออกจากตำแหน่งเสียก่อนเรื่องจึงยุติไปโดยไม่มีการพิจารณาตัดสินให้ถอดถอน

ประธานาธิบดีคลินตัน เป็นประธานาธิบดีคนที่สามของสหรัฐอเมริกาที่ถูกดำเนินคดีถอดถอนในปี ค.ศ. 1998 – 1999 ในข้อหาให้การเท็จต่อศาลและขัดขวางกระบวนการยุติธรรม คดีถอดถอนประธานาธิบดีคลินตันนี้ สืบเนื่องมาจากข้อกล่าวหาเรื่องชู้สาวที่ประธานาธิบดีคลินตันมีกับเจ้าหน้าที่ฝึกงานทำเนียบขาวที่ชื่อ โมนิกา ลูวินสกี ซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. 1995 และประธานาธิบดีพยายามปกปิดเรื่องที่เป็นข้อกล่าวหาตลอด จนกระทั่งเป็นที่มาของข้อหาทั้งสองข้างต้น คดีนี้ สภาผู้แทนมีมติให้ฟ้องคดีต่อวุฒิสภา และคดีได้เข้าสู่การพิจารณาและลงมติตัดสินของวุฒิสภาทั้งสองข้อหา แต่เสียงให้ถอดถอนไม่มากพอที่จะถอดถอนประธานาธิบดีคลินตันได้ ประธานาธิบดีจึงรอดพ้นจากการถูกถอดถอนในที่สุด

## 2) วิธีการกล่าวหา

วิธีการกล่าวหาเพื่อให้เกิดการไต่สวนและถอดถอนในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ดำเนินการผ่านสภาผู้แทนราษฎร โดยถือเอามติเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก หากผ่านการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการสอบสวนแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งเรื่องไปยัง “คณะกรรมการยุติธรรม” เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและรายงานผลให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการยุติธรรมจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคดี (Managers) จำนวน 12 คน จากกรรมการในคณะกรรมการยุติธรรม โดยหลักการจะพยายามหลีกเลี่ยงการเล่นพรรคเล่นพวก จะแต่งตั้งจากกรรมการที่สังกัดพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านรวมอยู่ในคณะผู้จัดการ เพื่อให้คณะผู้จัดการทำหน้าที่รับผิดชอบคดีความ

เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการยุติธรรม ตามมติสภาผู้แทนราษฎรที่ 803 สภาผู้แทนราษฎร ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการที่จะเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำและเป็นพยาน เพื่อให้คณะกรรมการยุติธรรมสามารถดำเนินการสอบสวนได้อย่าง

สมบูรณ์ครบถ้วนว่ามีมูลพอเพียงสำหรับสภาผู้แทนราษฎรที่จะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ  
ดำเนินการฟ้องถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งหรือไม่<sup>7</sup>

### 3) การพิจารณาและตัดสิน

กระบวนการถอดถอนในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยย่อมีดังต่อไปนี้

(1) เริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการยุติธรรม (Judiciary Committee) เพื่อทำการตรวจสอบหลักฐานและหาข้อมูลเพิ่มเติมว่าเรื่องดังกล่าวสมควรดำเนินการสอบสวนถอดถอนหรือไม่

(2) คณะกรรมการยุติธรรมดำเนินการตรวจสอบและหาข้อมูลเพิ่มเติม ถ้าเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูล ให้แจ้งสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ทำการสอบสวนถอดถอนต่อไป

(3) สภาผู้แทนราษฎรจะมีการอภิปรายและพิจารณามติของคณะกรรมการยุติธรรมโดยยี่ดเสียงข้างมาก ถ้าเห็นชอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรจะส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการยุติธรรมทำการสอบสวนถอดถอนต่อไป

(4) คณะกรรมการยุติธรรมเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาที่เป็นมูลเหตุของการถอดถอนแล้ว อาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ปากคำ (Public Hearings) และท้ายสุดต้องจัดทำรายงานสรุปข้อกล่าวหาเป็นข้อๆ พร้อมทั้งให้คณะกรรมการยุติธรรมลงมติว่ามีมูลความผิดจริงหรือไม่ และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติให้ฟ้องถอดถอนในแต่ละข้อหาต่อไป

(5) สภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับผลการสอบสวนเกี่ยวกับคดี จะพิจารณาข้อกล่าวหาแต่ละประเด็น โดยยี่ดเสียงข้างมากกว่าจะฟ้องถอดถอนตามข้อกล่าวหาใดบ้าง จากนั้นจะส่งเรื่องไปให้วุฒิสภาดำเนินการไต่สวนและตัดสินชี้ขาดต่อไป โดยมีผู้จัดการคดีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบคดีของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายประสานงานกับวุฒิสภา

(6) เมื่อได้รับข้อกล่าวหาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาต้องจัดให้มีการไต่สวนตามข้อกล่าวหา สำหรับกรณีการถอดถอนประธานาธิบดีจะมีประธานศาลสูงสหรัฐเป็นประธานของที่ประชุมในการไต่สวน ภายหลังจากไต่สวนวุฒิสภาจะลงคะแนนว่าจะถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งหรือไม่ การถอดถอนต้องได้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. หน้า. 42-43.

### 3.1.4 ผลการตัดสิน

บทบัญญัติเกี่ยวกับผลของการไต่สวน ได้กำหนดเอาไว้ว่า “คำพิพากษาลงโทษในคดีถอดถอนจะไม่ขยายผลเกินไปกว่าการปลดออกจากตำแหน่งและการห้ามดำรงตำแหน่งใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหาร นิติบัญญัติ หรือ ตุลาการ แต่อย่างไรก็ดีบุคคลดังกล่าวยังคงต้องรับผิดชอบในทางอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง”

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 25 ระบุไว้ว่า ในกรณีที่มีการถอดถอนประธานาธิบดีให้รองประธานาธิบดีเข้ารับตำแหน่งแทน และถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญสหรัฐจะให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะชะลอและให้อภัยโทษสำหรับการกระทำผิดได้ แต่ยกเว้นโทษในคดีถอดถอน

## 3.2 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศแคนาดา

แนวทางการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของประเทศแคนาดา มีความน่าสนใจและมีเอกลักษณ์ของตนเองหลายประการ กล่าวคือ

**ประการที่หนึ่ง** ในขณะที่หลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มีระบบของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยรัฐสภา (Impeachment) หรือบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส มีการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แต่สำหรับประเทศแคนาดา มีระบบการไต่สวนฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทุจริตโดยศาลและกระบวนการยุติธรรมปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลทั่วไป และไม่มีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ยกเว้นกรณีผู้พิพากษา)

กรณีความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ผู้พิพากษา ข้าราชการระดับสูง ถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา (Criminal Code) โดยกำหนดให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 14 ปี

**ประการที่สอง** ระบบของประเทศแคนาดา การไต่สวนและการถอดถอนจากตำแหน่งโดยรัฐสภาใช้เฉพาะกรณีของผู้พิพากษาเท่านั้น ซึ่งเป็นมรดกจากระบบอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การถอดถอนผู้พิพากษาทำได้ยาก และเพื่อเป็นการป้องกันให้ระบบตุลาการมีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1867 กำหนดให้การถอดถอน (Removal) ผู้พิพากษาทำได้โดยรัฐสภาเท่านั้น

**ประการที่สาม** การทุจริตในประเทศแคนาดามักจะเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (Conflict of Interest) รัฐบาลทั้งระดับสหพันธ์และจังหวัดจึงพยายามป้องกันปัญหานี้ โดยกำหนดเป็นกฎหมายหรือจรรยาบรรณออกมากำกับการตัดสินใจและพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ในระดับสหพันธ์รัฐนั้นมีการกำหนดจรรยาบรรณว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมและการทำงานหลังออกจากตำแหน่งการเมือง หรือ Conflict of Interest and Post – Employment Code of Public Holders

ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง เช่น คณะรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ และองค์กรอิสระที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

ก่อนที่จะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและกระบวนการได้ส่วนและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ในส่วนแรกต่อจากนี้จะกล่าวถึงบริบทหรือสภาพทั่วไปโดยย่อของประเทศแคนาดา ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของการถอดถอนจากตำแหน่งในภาพรวมต่อไป

### 3.2.1 ปัจจัยแวดล้อม

ประเทศแคนาดามีรูปแบบของรัฐแบบสหพันธรัฐ (Federation) ประกอบด้วย 10 จังหวัด (Provinces) และ 3 ดินแดน (Territories)<sup>8</sup> โดยมีสมเด็จพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2 เป็นประมุขของประเทศ ซึ่งทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ (Governor General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่แทน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี และในแต่ละจังหวัดมีรองผู้สำเร็จราชการ (Lieutenant General) เป็นผู้แทนประมุข ซึ่งส่วนใหญ่จะมีหน้าที่เชิงพิธีกรรมเท่านั้น ส่วนในระดับสหพันธ์ ประเทศแคนาดามีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา (Senate) ที่มาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ที่มาจากการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแคนาดาเป็นการผสมผสานระหว่างแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับเอกสารที่เป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรคือ “พระราชบัญญัติอเมริกาเหนือของอังกฤษ” (British North America Act – BNA Act) ที่ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาอังกฤษในปี ค.ศ. 1867 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรวบรวมอาณานิคมจำนวนหนึ่งตั้งเป็นอาณาจักรแคนาดา

พระราชบัญญัติ BNA ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของรูปแบบรัฐระหว่างประเทศแคนาดากับอังกฤษ ซึ่งแคนาดาเป็นรูปแบบสหพันธ์ และมีการแบ่งอำนาจการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับรองลงมาในระดับจังหวัด แต่ก็มีส่วนที่เหมือนกับรูปแบบของประเทศอังกฤษอยู่หลายประการด้วยกัน ได้แก่ หลักการของรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Government) ระบบตุลาการที่เป็นอิสระและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การรักษาสถาบันกษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศ ระบบ 2 สภา และหลักการอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Parliamentary Supremacy) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐสภาสามารถบัญญัติหรือล้มเลิกกฎหมายใดๆ ก็ได้<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ในแคนาดาเรียกว่าจังหวัด หรือ province เปรียบได้กับมลรัฐ หรือ state ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่ง 10 จังหวัดประกอบด้วย Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Saskatchewan, Newfoundland and Labrador และ Quebec และ 3 ดินแดน ประกอบด้วย North Territories, Yukon และ Nunavut

<sup>9</sup> อัจฉรา คุวินทร์พันธุ์. (2532). มองแคนาดา. หน้า 78.

จากการที่แคนาดาเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) และการยึดหลักการรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบ (Responsible Government) ส่งผลให้ฝ่ายบริหารเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีต้องมีเสียงข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรีท่านนั้นต้องมีที่นั่งในรัฐสภาให้ได้ในระยะเวลาอันสมควร นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร สภามีวาระไม่เกิน 5 ปี โดยสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายร่วมกับวุฒิสภา ดังนั้นการที่สภาไม่ผ่านร่างกฎหมายที่สำคัญฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการแสดงว่านายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีขาดความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือเป็น “No Confidence Vote” นายกรัฐมนตรีอาจลาออกหรือยุบสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้น รัฐสภาสามารถตรวจสอบนโยบายและศึกษาประเด็นปัญหาการทำงาน of ฝ่ายบริหารได้หลายช่องทาง เช่น การตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการ (Parliamentary Committee) การขอให้มีการไต่สวน (Public Inquiries) และการตั้งกระทู้ถาม (Question Period) ซึ่งได้รับความสนใจจากสาธารณะและสื่อมวลชนมาก โดยคณะรัฐมนตรีต้องตอบคำถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทุกเรื่อง สมาชิกที่ถามส่วนมากเป็นฝ่ายค้าน ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณของรัฐบาล รัฐสภามีผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General) มีหน้าที่ในการทำรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือมีความผิดปกติในการใช้จ่ายของรัฐบาล ข้อมูลเหล่านี้รัฐสภานำไปใช้ในการอภิปราย ถ้าพบความผิดปกติเข้าข่ายทุจริตซึ่งถือเป็นคดีอาญา ผู้ตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งให้ตำรวจเข้ามาทำการสอบสวน<sup>10</sup> นอกจากนี้การตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองของรัฐสภาแล้ว การตรวจสอบการใช้อำนาจยังดำเนินการในรูปของการใช้กฎหมายดังจะกล่าวในส่วนต่อไปด้วย

<sup>10</sup> ตัวอย่างคือ กรณีผู้ตรวจเงินแผ่นดินเรียกตำรวจมาตรวจสอบสัญญาที่รัฐบาลมอบให้บริษัทเอกชนที่มีความใกล้ชิดกับพรรครัฐบาล อ่านใน [http://cbc.ca/stories/2002/05/06/corruptin\\_020506](http://cbc.ca/stories/2002/05/06/corruptin_020506)

### 3.2.2 ระบบการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง

การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของแคนาดา ประกอบด้วยกฎหมาย 3 ฉบับ สำหรับบังคับใช้กับตำแหน่งต่างๆ ที่ถือเป็นตำแหน่งในระดับสูง ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายผู้พิพากษา และจรรยาบรรณเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) กฎหมายอาญา (Criminal Code)<sup>11</sup>

กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงการกระทำความผิดทางอาญาทั้งหมด ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปแบบอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งแคนาดา

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง หากพบว่ามีกระทำความผิดจริง จะถูกดำเนินคดีในชั้นตอนของศาลปกติ

(1) ผู้ถูกกล่าวหาและข้อกล่าวหา ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงประกอบด้วย

- ก. สมาชิกฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>12</sup>
- ข. ข้าราชการศาล ได้แก่ อัยการ ผู้พิพากษา เป็นต้น
- ค. ข้าราชการพลเรือน
- ง. พนักงานรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ทหาร และ ตำรวจ เป็นต้น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในกรณีการคอร์รัปชัน (Corruption) ประกอบไปด้วย การรับสินบน (Bribery) การฉ้อโกงรัฐ (Fraud) และการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ไม่น่าไว้วางใจ (Breach of trust)<sup>13</sup>

<sup>11</sup> นิยม รัฐอมฤต. (2549). กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. หน้า 62.

<sup>12</sup> กฎหมายอาญา (Criminal Code) มิได้ระบุชัดเจนว่า เป็นสมาชิกประเภทใดบ้างแต่สามารถตีความได้ว่าครอบคลุมถึงตัวนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือข้าราชการที่อยู่ในกระทรวงด้วย เพราะทั้งหมดทั้งเป็นผู้ที่อยู่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังได้หมายรวมถึงในระดับสหพันธ์และระดับจังหวัด อ้างใน <http://laws.justice.gc.ca/en/C-46/35224.html> เกี่ยวกับกฎหมายอาญา (Criminal Code) ทั้งหมด

<sup>13</sup> บุคคลที่กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ได้ระบุไว้ใน มาตรา 119-122 ของกฎหมายอาญา (Criminal Code) โดยการแบ่งประเภทการกระทำความผิดเอาไว้รวมถึงบทลงโทษเมื่อมีการตัดสินแล้วว่ามีกระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา

(2) **กระบวนการพิจารณา** การดำเนินคดีความผิดทางอาญาต่อผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงมิได้มีการแยกไปเป็นศาลพิเศษ การดำเนินคดีเหมือนบุคคลทั่วไปที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทั้งในทางคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะถือเป็นความผิดในฐานะที่เป็นประชาชนชาวแคนาดาเหมือนกัน ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาระดับเดียวกัน

ดังนั้น ความผิดทั้งในระดับสหพันธ์และระดับจังหวัดจึงขึ้นกับศาลปกติเหมือนกันหมด และหากเห็นว่าคำตัดสินของศาลชั้นต้นไม่ถูกต้องหรือต้องการลดโทษ ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลในชั้นสูงกว่าต่อไปได้ ภายใต้การลงนามอย่างเป็นทางการให้มี การพิจารณาคดีต่อไปโดย Attorney General<sup>14</sup> (อธิบดีกรมอัยการ)

ประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) ในหมวดการพิจารณาคดี (Jurisdiction) กำหนดว่าการกระทำความผิดทางอาญาทุกกรณีสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ทุกศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญา<sup>15</sup> ซึ่งโดยปกติแล้วต้องส่งข้อร้องเรียนมายังศาลเสียก่อน แล้วศาลจะทำการไต่สวนในชั้นต้นว่าควรจะนำเข้าไปสู่ชั้นพิจารณาความผิดตามกระบวนการในชั้นศาลหรือไม่ โดยทำการสอบสวนพยานหลักฐานในชั้นแรกเสียก่อน ผู้กล่าวหาสามารถหาทนายความของตนเข้าร่วมการพิจารณาคดีได้ และหากมีเหตุสมควรศาลจึงจะตั้งคณะลูกขุนให้ดำเนินการต่อไป โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจออกหมายเรียกตัวมาควบคุม ผู้ต้องหาที่มีสิทธิประกันตัวได้เช่นกันกับคดีทั่วไป ยกเว้นกรณีที่ต้องหาทำผิดในข้อหาร้ายแรงและศาลไม่อนุญาตให้ประกันตัว

สำหรับกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วไม่ค่อยพบเหตุการณ์ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง เนื่องจากขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน ยกเว้นกรณีที่มีกระแสต่อต้านจากสังคมอย่างรุนแรง ผู้กระทำผิดอาจพิจารณาลาออกจากตำแหน่งเอง

<sup>14</sup> Attorney General ตามมาตรา 2 ในกฎหมายอาญา (Criminal Code) ถือว่าเป็นบุคคลหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในกระบวนการพิจารณาความผิดทางอาญาหรือมีส่วนในการเสนอข้อกล่าวหาให้มีการดำเนินคดีในกระบวนการทางศาลต่อไป

<sup>15</sup> มาตรา 468 ในกฎหมายอาญา (Criminal Code) หมวดอำนาจศาล (Jurisdiction)



(3) ผลคำตัดสิน บทลงโทษสำหรับแต่ละกรณีนั้นแตกต่างกันไปตามที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดเอาไว้ โดยเปิดโอกาสให้การลงโทษโดยวิธีการชดใช้ค่าเสียหาย นอกจากนี้ยังมีการภาคทัณฑ์หรือให้ทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครให้บริการแก่ชุมชนตามจำนวนชั่วโมงที่ศาลกำหนด การลงโทษรุนแรงที่สุดคือ การตัดสินจำคุกผู้กระทำความผิด แต่ก็ยังคงเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับบทลงโทษภายใต้ประมวลกฎหมายอาญานั้น ได้กำหนดไว้ตามประเภทการกระทำความผิดดังต่อไปนี้

ก. การรับสินบน การรับสินบนที่ได้มีการกระทำความผิดจริงอันเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดี มีบทลงโทษให้จำคุกไม่เกิน 14 ปี

ข. การฉ้อโกงรัฐและการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ หากตัดสินแล้วว่ามีการกระทำความผิดจริง ต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี

(4) การอุทธรณ์ ตามหลักการป้องกันความผิดพลาดในการพิจารณาคดีในระบบกฎหมายโดยทั่วไป เมื่อผลตัดสินของศาลชั้นต้นปรากฏแล้ว สามารถอุทธรณ์คดีความต่อไปได้ จนกว่าคดีความนั้นจะไปถึงชั้นศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดจึงจะไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์ต่อไป ต้องยอมรับในคำตัดสินนั้น และในการอุทธรณ์จำเป็นต้องให้ Attorney General ในแต่ละศาลจังหวัดลงนามอนุมัติเสียก่อน

## 2) กฎหมายผู้พิพากษา หรือ Judges Act<sup>16</sup>

ภายใต้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1867 ผู้พิพากษาระดับสูง (Superior Court) จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้โดยรัฐสภาเท่านั้น ข้อกำหนดนี้เลียนแบบมาจากของประเทศอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคงความเป็นอิสระของระบบตุลาการให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ในอังกฤษเองได้มีเหตุการณ์การถอดถอนผู้พิพากษาโดยรัฐสภาเพียง 1 ครั้ง และในแคนาดาก็มีคำร้องเรียนที่ให้มีการถอดถอนเพียง 5 เรื่อง ซึ่งผู้พิพากษาลาออกก่อน ฉะนั้นจึงยังไม่มีมีการใช้การลงคะแนนเสียงของรัฐสภา

กฎหมายฉบับนี้ระบุถึงการถอดถอนผู้พิพากษาเพียงประเด็นเดียว คือ เรื่องการกระทำหน้าที่ในการตัดสินคดีโดยมิชอบหรือมิได้กระทำหน้าที่ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหรือมีเหตุอื่นๆ ที่ไม่สามารถจะคงอยู่ในตำแหน่งได้อีกต่อไป

<sup>16</sup> นิยม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 65.

(1) ผู้ถูกกล่าวหา ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ตำแหน่งที่จะถูกกล่าวหาได้นั้นมีเพียงตำแหน่งเดียว คือ ผู้พิพากษาทั้งในระดับสหพันธ์หรือระดับจังหวัด โดยมีเหตุที่นำไปสู่การพิจารณาคดีดังต่อไปนี้<sup>17</sup>

ก. มีความเจ็บป่วยหรือชราภาพ  
 ข. มีการกระทำความผิดต่อหน้าที่  
 ค. ล้มเหลวในการกระทำหน้าที่ หรือการกระทำหน้าที่ขัดแย้งกันกับตำแหน่งในการพิจารณาคดีตามเหตุทั้ง 4 นั้น คณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council) หรือสภาผู้พิพากษา ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงและรองหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูงของทุกจังหวัด<sup>18</sup> จะตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นมาทำการพิจารณามูลความผิด

(2) ผู้กล่าวหา ผู้ที่มีสิทธิในการกล่าวหา คือ ประชาชนทั่วไปที่เห็นว่าผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยเขียนคำร้องเรียนไปยังคณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council)

(3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน คณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council) เป็นผู้พิจารณาตัดสิน เมื่อได้รับคำร้องจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน (Inquiries Committee) ขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวนและสอบสวนตามข้อกล่าวหา โดยคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม 2 คน และมาจากสมาชิกภายใน Canadian Judicial Council จำนวน 3 คน

(4) กระบวนการพิจารณา คณะกรรมการไต่สวนจะดำเนินการพิจารณาตามขั้นตอนการไต่สวนหามูลความผิด ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

ก. ขั้นตอนการไต่สวน (Inquiries)<sup>19</sup> เมื่อประชาชนได้เขียนคำร้องเรียนไปยังคณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council) แล้ว คำร้องนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมหรืออธิบดีกรมอัยการ (Attorney General) ของแต่ละจังหวัดก่อน หากเห็นว่ามีเหตุอันสมควรจึงจะเสนอคำร้องให้คณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา

<sup>17</sup> มาตรา 65(2) ใน Judges Act

<sup>18</sup> Canadian Judicial Council เกิดขึ้นมาโดยการจัดตั้งของรัฐบาลระดับสหพันธ์ ในปี ค.ศ. 1971 เพื่อตอบสนองกับมาตรา 99(1) ในรัฐธรรมนูญ 1867 อังใน [http://laws.justice.gc.ca/en/const/c1867\\_e.htm#judicature](http://laws.justice.gc.ca/en/const/c1867_e.htm#judicature) ที่ต้องการถอดผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง หากมีเหตุอันพบว่าประพฤติปฏิบัติหน้าที่อันไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาได้อีกต่อไป

<sup>19</sup> มาตรา 63 (1) ใน Judges Act

(Canadian Judicial Council) จัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นมา เนื่องจากผลของการพิจารณาจะนำไปสู่การถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง (Removal from office)

ข. ขั้นตอนการสอบสวน (Investigation)<sup>20</sup> ในกรณีที่คำร้องหรือข้อกล่าวหามีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้พิพากษาศาลสูงหรือศาลฎีกา ทั้งในระดับสหพันธ์และระดับจังหวัด คณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council) จะทำการสอบสวนมูลความผิดตามคำร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาเสียก่อน จึงจะให้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนในขั้นตอนต่อไป การสอบสวนนั้นเป็นกระบวนการขั้นต้นของกระบวนการพิจารณาว่าจะรับคำร้องและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นมาทำการพิจารณาคดีต่อไปหรือไม่

ค. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน<sup>21</sup> คณะกรรมการไต่สวนมีหน้าที่ไต่สวนหรือสอบสวนคดีตามคำร้องหรือข้อกล่าวหาผู้พิพากษา การทำหน้าที่ไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council) และคณะกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council) และคณะกรรมการไต่สวน กฎหมายของแคนาดาให้อำนาจคณะกรรมการผู้พิพากษาแคนาดา (Canadian Judicial Council) และคณะกรรมการไต่สวน เช่นเดียวกับศาลที่ต้องพิจารณาคดีความผิดของผู้ถูกกล่าวหา โดยมีอำนาจเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานมาให้การหรือส่งพยานหลักฐาน<sup>22</sup>

ง. ข้อห้ามในการไต่สวน<sup>23</sup> ตามกฎหมายห้ามมิให้พิมพ์เผยแพร่ข้อมูลหรือเอกสารบางส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของผู้พิจารณาคดีความเผยแพร่ออกไปหรือเปิดเผยต่อสาธารณชน เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐ

จ. วิธีการดำเนินการไต่สวนและสอบสวน<sup>24</sup> การไต่สวนหรือสอบสวนสามารถกระทำได้ทั้งแบบเปิดเผยและแบบพิจารณาลับ ยกเว้นกรณีที่รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมให้มีการไต่สวนอย่างเปิดเผยเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ

พิจารณาจะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาคดีการกระทำความผิดของผู้พิพากษานั้น คล้ายกับการพิจารณาคดีในชั้นศาล ต่างกันตรงที่คณะผู้พิพากษามาจากคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ และท้ายสุดจะต้องมีการเสนอรายงานการพิจารณาคดีไปยังรัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาสามัญหรือทั้งสองสภา จัดทำประกาศคำตัดสินตามระเบียบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของทางราชการ

<sup>20</sup> มาตรา 63(2) ใน Judges Act

<sup>21</sup> มาตรา 63(3) ใน Judges Act

<sup>22</sup> มาตรา 63(4) ใน Judges Act

<sup>23</sup> มาตรา 63(5) ใน Judges Act

<sup>24</sup> มาตรา 63(6) ใน Judges Act

(5) ผลคำตัดสิน เมื่อตัดสินว่ามีความผิดและประกาศผลตามระเบียบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของทางราชการแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และ Governor in Council<sup>25</sup> ของแต่ละจังหวัด จะดำเนินการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่ง

(6) การอุทธรณ์ กรณีนี้เป็นการตัดสินคดีความของผู้พิพากษาในระหว่างดำรงตำแหน่งและกระทำหน้าที่อยู่ในศาล และยังเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมด้วย จึงไม่อนุญาตให้อุทธรณ์คดีความแต่อย่างใด

3) จรรยาบรรณว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม และการทำงานหลังออกจากตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders)

ปัญหาทางการบริหารซึ่งเป็นที่น่าสนใจในช่วงทศวรรษ 1990 ของแคนาดา คือ ปัญหาเรื่องจริยธรรมและการควบคุมพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร การออกกฎระเบียบและจรรยาบรรณที่ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัตินั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเสื่อมลงของความซื่อสัตย์สุจริตของนักการเมืองและข้าราชการ

ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (Conflict of Interest) มีหลายรูปแบบ ที่ชัดเจนที่สุดคือการทุจริตและฉ้อโกง ซึ่งถือเป็นความผิดอาญา นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งที่มีลักษณะคลุมเครือ (Grey Area) ว่ามีความผิดหรือไม่ เช่น การใช้ระบบอุปถัมภ์ การหาเงินเข้าพรรคการเมือง การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเพื่อการสร้างฐานเสียงในเขตเลือกตั้งของตนเอง การใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร<sup>26</sup> เป็นต้น

การกำหนดข้อบังคับเพื่อแก้ไขความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดกันนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่าผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐจะมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติและมีความซื่อสัตย์สุจริต นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเพื่อแก้ไขความขัดแย้งแล้วยังปรากฏอยู่ในระเบียบรัฐสภา (Parliament of Canada Act) และระเบียบของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons Standing Order)

<sup>25</sup> Governor in Council เปรียบเสมือนกับผู้ปกครองหรือมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมดูแลข้าราชการศาลในฝ่ายตุลาการ

<sup>26</sup> ตัวอย่างสำคัญของกรณี conflict of interest ของแคนาดา เช่น นายกรัฐมนตรีคนแรกของแคนาดา sir John A., Macdonald หาเงินสนับสนุนการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1892 โดยขอเงินจากผู้ประกอบการด้านรถไฟ รัฐมนตรีกระทรวงโยธา Hector Langevin หาเงินเข้าพรรคโดยรับสินบนจากบริษัทที่ได้สัญญาจ้างงาน และอดีต นายกรัฐมนตรี Jean Chretien ถูกกล่าวหาว่าเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับส่วนรวม ในการที่ช่วยเหลือนักธุรกิจ โรงแรมในเขตเลือกตั้งให้ได้เงินกู้จากสถาบันการเงินของรัฐบาล เพราะนายกรัฐมนตรี มีผลประโยชน์ทางการเงินจากธุรกิจสนามกอล์ฟ ซึ่งตั้งอยู่ติดกับโรงแรมที่ได้เงินกู้

กฎหมายรัฐสภากำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งวุฒิสมาชิกจะต้องขาดคุณสมบัติและพ้นจากตำแหน่ง ถ้าผู้นั้นเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองไม่ว่าเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

นอกจากนั้นยังห้ามในกรณีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทที่รัฐเป็นผู้ว่าจ้าง โดยเฉพาะกรณีที่เป็นกิจการสาธารณะ

ตามมติของสภาผู้แทนราษฎรที่ 22 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยชื่อผู้ให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศและให้เก็บไว้ที่ฝ่ายทะเบียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับสูงที่อยู่นอกกรอบข้อบังคับเพื่อแก้ไขความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ที่ขัดกันตามระเบียบรัฐสภาและจรรยาบรรณของข้าราชการนั้น มีการกำหนดจรรยาบรรณว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเหล่านี้เพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1985 และมีการปรับปรุงแก้ไขจนถึงฉบับปัจจุบันคือฉบับ ค.ศ. 1994

(1) ผู้ถูกกล่าวหา จรรยาบรรณฉบับนี้ออกภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี เพื่อใช้บังคับต่อผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

- รัฐมนตรี
- เลขาธิการของรัฐมนตรี
- สมาชิกของคณะกรรมการของรัฐมนตรี ไม่รวมข้าราชการ
- รองผู้สำเร็จราชการของจังหวัดที่ทำงานเต็มเวลา
- เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร
- ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ใน

กฎหมายว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ

- ผู้พิพากษาที่ได้รับเงินเดือนตามกฎหมายผู้พิพากษา
- เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานตำรวจของแคนาดา (Royal Canadian Mounted Police)

- ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีตามอำนาจของกระทรวง

- คณะทำงานของคณะกรรมการ (commission) กรรมการบริหาร (boards)

และ ศาลพิเศษ (tribunal) ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติศาลสหพันธรัฐ

(2) **องค์กรผู้กล่าวหา** องค์กรผู้กล่าวหาความผิดตามจรรยาบรรณฉบับนี้ คือ สำนักที่ปรึกษาด้านจริยธรรม (Office of the Ethics Counsellor) เป็นองค์กรในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีที่ปรึกษาด้านจริยธรรม (Ethics Counsellor) เป็นผู้บริหาร

สำหรับมาตรการหลักที่กำหนดไว้ในจรรยาบรรณที่ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ คือ

ก. เปิดเผยแพร่ทรัพย์สินและหนี้สิน และการเกี่ยวข้องในกิจกรรม และกรณีของรัฐมนตรีและเลขาธิการรัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ภรรยา และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเพื่อยื่นต่อที่ปรึกษาด้านจริยธรรม (Ethics Counsellor) ยกเว้นทรัพย์สินส่วนตัวสำหรับการดำรงชีพ เช่น ที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ทางการเกษตรเพื่อการยังชีพ รถยนต์ของสะสม หากเป็นผู้อุปถัมภ์หรือเป็นผู้บริหารองค์กรการกุศลและองค์กรไม่แสวงหากำไรในระยะเวลา 2 ปีก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่งจะต้องแสดงบัญชีย้อนหลังด้วย ข้อมูลเหล่านี้จะถูกตรวจสอบปีละ 1 ครั้ง

ข. ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งเข้าไปมีผลประโยชน์ในกิจการธุรกิจต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นตำแหน่งในบริษัท ในสหภาพ หรือสมาคมวิชาชีพ รวมทั้งห้ามดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาที่มีค่าตอบแทน

นอกจากนั้นยังห้ามมิให้รับของขวัญหรือผลประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ยกเว้นของขวัญ การอำนวยความสะดวก หรือผลประโยชน์ที่มีค่าน้อยกว่า 200 เหรียญ หรือมูลค่าเกิน 200 เหรียญ แต่แน่ใจได้ว่าไม่ส่งผลกระทบต่อใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง โดยให้ประกาศต่อสาธารณะด้วย (Public Declaration)

ค. ผู้ดำรงตำแหน่งควรหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะสื่อถึงความไม่เป็นกลางและเอื้อผลประโยชน์แก่เพื่อนและสมาชิกของครอบครัว

ง. หลังจากออกจากตำแหน่ง ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งเข้าร่วมกิจกรรมหรืองานในองค์กรบางประเภทเป็นระยะเวลา 2 ปี สำหรับรัฐมนตรี และ 1 ปี สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอื่น

(3) **องค์กรพิจารณาและลงโทษ** ที่ปรึกษาด้านจริยธรรม (Ethics Counsellor) จะเป็นผู้ตรวจสอบและกำกับให้เป็นไปตามจรรยาบรรณ รวมทั้งสอบสวนว่ามีข้อบกพร่องในการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในจรรยาบรรณและการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์หรือไม่ สำหรับมาตรการลงโทษนั้นให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งระดับโทษนั้นรวมถึงการให้พ้นจากตำแหน่ง

### 3.2.3 ข้อสังเกตบางประการ

#### 1) การใช้ระบบศาลปกติ

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของแคนาดาจัดอยู่ในประเภท “ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติและกระบวนการปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป”<sup>27</sup> ซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะสามารถนำผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง โดยเฉพาะสมาชิกสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้าไปสู่กระบวนการพิจารณาตีความทางศาลได้ นอกเสียจากผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจทนต่อกระแสการประณามหรือคัดค้านการทำความผิดของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาได้นั้นได้ หรือมีความสำนึกในเชิงศีลธรรมจึงยอมลาออกจากตำแหน่งด้วยตนเอง แต่ก็มักไม่พบกรณีเช่นนั้นเท่าใดนัก

นอกจากนี้ยังพบว่าในความผิดตามกฎหมายอาญานั้นจะต้องมีหลักฐานชัดเจน แต่สุดท้ายแล้วก็มักจะหาหลักฐานไม่พบ ทำให้รัฐมนตรีส่วนใหญ่รอดพ้นคดี เนื่องจากไม่มีหลักฐานเพียงพอที่พิสูจน์ว่ากระทำผิดจริง หรือหากมีหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถเอาผิดได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งระดับรองลงไป ฝ่ายค้านจึงมักใช้กระบวนการไต่สวนเป็นประเด็นทางการเมืองโดยหยิบยกประเด็นต่างๆ มาตรวจสอบในสภา หรือเรียกร้องให้มีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อตรวจสอบฝ่ายรัฐบาล ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็มักแก้ไขปัญหาคด้วยการให้รัฐมนตรีผู้ที่ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไป โดยให้ถือเป็นความลับหรือขบถถึงแม้ว่าจะพบหลักฐานหรือไม่ก็ตาม อาทิเช่น กรณีของ Roch LaSalle รัฐมนตรีในรัฐบาล Brian Mulroney เมื่อมีการสืบสวนแล้วกลับไม่พบความผิดแต่ถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่ง ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเดียวกันชื่อ Michel Gravel ถูกดำเนินคดี 10 ข้อหาเกี่ยวกับการรับสินบน 32 ข้อหาในการซื้อโกดังรัฐ และ 8 ข้อหาเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจ ซึ่ง Gravel สามารถยืดระยะเวลาการพิจารณาตีความจนถึงช่วงการเลือกตั้ง และเมื่อเขาชนะเลือกตั้งและพรรคของเขากลับมาเป็นรัฐบาล Gravel ก็เปลี่ยนคำให้การเป็นรับผิดตามข้อหาเพื่อป้องกันมิให้ข้อมูลถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ โดย Gravel ถูกตัดสินจำคุก 2 ปี และปรับ 50,000 เหรียญ แต่เนื่องจาก Gravel ถูกเรียกเก็บภาษีจากเงินที่เขาได้รับรวมทั้งค่าปรับ ทำให้ Gravel เปิดเผยข้อเท็จจริงในภายหลังว่า Rock LaSalle เป็นตัวการที่แท้จริง<sup>28</sup> เป็นต้น

#### 2) อำนาจนายกรัฐมนตรีตามระบบรัฐสภา

แม้ว่าประเทศแคนาดาจะมีระบบของการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา หากแต่อำนาจการตรวจสอบนั้นไม่เข้มแข็ง ระบบรัฐสภาและวินัยพรรคการเมืองกลับทำให้นายกรัฐมนตรีแคนาดามีอำนาจมาก และไม่มีข้อโต้แย้งให้ออกจากตำแหน่งในระหว่างวาระการ

<sup>27</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2538). เล่มเดิม. หน้า 10.

<sup>28</sup> Sutherland, Sharon. (1993). **The Canadian Federation Government** in John W. Langford and Allan Tupper. **Corruption Character and Conduct: Essays on Canadian Government Ethic.** p.113–150.

ดำรงตำแหน่ง ยกเว้นขอมลาออกเอง เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา และมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เข้ามาเป็นวุฒิสมาชิก ทำให้เห็นได้ชัดถึงการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน

ดังนั้น การที่รัฐสภาแสดงความไม่ไว้วางใจโดยการไม่ผ่านร่างกฎหมายจึงเกิดได้ยากมาก ในขณะที่เดียวกันการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีโดยการขอให้ตั้งคณะกรรมการไต่สวน (Judicial Inquiry) ก็ต้องใช้เสียงโหวตในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นที่ปรึกษาด้านจริยธรรม (Ethics Counsellor) ซึ่งดูแลเกี่ยวกับจรรยาบรรณของข้าราชการและนักการเมืองก็ยังมีขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ทำให้การเอาผิดหรือตรวจสอบนายกรัฐมนตรี กระทำได้ยากและในขณะเดียวกันความเป็นกลางก็เกิดขึ้นได้ยากเช่นเดียวกัน

### 3) ความเป็นอิสระในการทำงานของสำนักที่ปรึกษาด้านจริยธรรม

สืบเนื่องจากสำนักที่ปรึกษาด้านจริยธรรมนี้เป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายบริหาร ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมากรณีของนายกรัฐมนตรี Jean Chretien ได้ถูกกล่าวหาว่าได้รับผลประโยชน์จากการอนุมัติเงินกู้ของรัฐบาลให้กับนักธุรกิจเจ้าของโรงแรมซึ่งอยู่ติดกับสนามกอล์ฟที่นายกรัฐมนตรีมีหุ้นส่วนอยู่ โดยนายกรัฐมนตรีได้อ้างเหตุผลว่าเป็นการกระทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นและตนเองไม่มีอะไรเกี่ยวกับสนามกอล์ฟแล้ว หากแต่ฝ่ายค้านกลับพบว่ามีเอกสารยังปรากฏชื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ จากการสอบสวนของตำรวจ (RCMP) พบว่าไม่มีข้อมูล ที่ปรึกษาด้านจริยธรรม (Ethics Counsellor) ก็ไม่พบอะไรที่เป็นประโยชน์ที่เกี่ยวข้องดังที่ฝ่ายค้านกล่าวอ้าง เมื่อฝ่ายค้านขอให้มีการไต่สวนทางศาลในเรื่องนี้ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นทางการเมืองที่ได้รับความสนใจประเด็นหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่าเคยมีการเรียกร้องให้มีระบบไต่สวนเพื่อถอดถอนในแคนาดา (Impeachment) โดยให้มีกระบวนการที่ให้รัฐสภาร้องขอต่อผู้สำเร็จราชการเพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและล้มเหลวในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศแคนาดา หากแต่ข้อเสนอกลับไม่ได้รับการตอบรับในสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งพรรคฝ่ายค้านอื่นๆ ที่มีชื่อเสียงข้างมากในสภาด้วย ซึ่งการเรียกร้องได้เกิดขึ้นมาจากกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้เข้าไปจัดการกับปัญหาการเกี่ยวกับการแยกตัวของจังหวัด Quebec<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Jenkinson, Michael. (1995). "The Madness of King Jean." Alberta Report Newmagazine, 23, 2.



นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการเสนอให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและทางด้านบริหารได้โดยตรง โดยอยู่บนพื้นฐานของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นด้วย เพราะสำหรับประชาชนแคนาดาในปัจจุบันนี้ ยังไม่อาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรงแต่อย่างใด ยังขาดอำนาจการถอดถอนที่แท้จริงอยู่ ถึงแม้ว่าการเรียกร้องนี้ยังไม่ได้รับการตอบรับ หากแต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงปัญหาในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงในปัจจุบันที่ยังขาดการถ่วงดุลอำนาจ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ซึ่งกลายเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

### 3.3 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศฝรั่งเศส

#### 3.3.1 ปัจจัยแวดล้อม

ระบอบประชาธิปไตยของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลานาน จนกระทั่งมีการสถาปนาระบบการปกครองแบบผสมระหว่างระบอบรัฐสภากับระบอบประธานาธิบดี (Semi – parliamentary – presidential system) และร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 ขึ้น ซึ่งระบบดังกล่าวนี้ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน นับว่าเป็นระบบการปกครองที่เกิดจากวิวัฒนาการและความพยายามในการแก้ปัญหาของประเทศฝรั่งเศสอย่างแท้จริง

หลักการสำคัญประการหนึ่งในระบอบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสนั้นก็คือ ประธานาธิบดีมีศักดิ์ศรีและอำนาจเป็นพิเศษเพื่อที่จะสามารถรักษาความดำรงอยู่ต่อไปของรัฐ

ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสมีฐานะเป็นประมุขของรัฐ โดยมาจากการเลือกตั้งสองรอบ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรและมีอำนาจพิเศษที่ใช้ในกรณีจำเป็นในสถานการณ์สำคัญของประเทศ เห็นได้ว่าประธานาธิบดีของฝรั่งเศสค่อนข้างมีอำนาจอย่างมากเมื่อเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสนั้นจะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างมากก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารจะไม่ถูกตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่น เนื่องจากมีการกำหนดกลไกบางอย่างเพื่อใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กลไกเช่นนี้ก็คือการกำหนดให้มีองค์กรและกระบวนการพิเศษสำหรับพิจารณาความผิดของนักการเมือง

รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 จัดตั้ง “ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice)” และ “ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la Republique)” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของฝ่ายบริหาร โดยมีเงื่อนไขและกระบวนการดังนี้

### 3.3.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

#### 1) ผู้ถูกกล่าวหา

บุคคลที่อาจจะถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีในศาลอาญาชั้นสูง และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น ได้แก่

- (1) ประธานาธิบดี
- (2) รัฐมนตรี ในที่นี้หมายความรวมถึง นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการด้วย
- (3) ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ให้ประธานาธิบดีกระทำผิดฐานทรยศต่อประเทศหรือรัฐมนตรีที่กระทำผิดทางอาญาในขณะที่กระทำตามหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยจำกัดเฉพาะความผิดฐานทำลายความมั่นคงของชาติเท่านั้น

#### 2) องค์กรผู้กล่าวหา

- (1) กรณีประธานาธิบดี ผู้ที่มีอำนาจกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 10 ร่วมกันลงชื่อ ต่อจากนั้นต้องให้สภาทั้งสองลงมติ การลงมติต้องกระทำโดยเปิดเผยและคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา (Vote Identique)
- (2) กรณีรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้เสียหาย<sup>30</sup> จากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรี มีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (Commission des requetes) ได้

#### 3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

- (1) กรณีประธานาธิบดี การไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องนี้จะกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (Commission d' instruction) ของศาลอาญาชั้นสูง<sup>31</sup> แต่องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงมีเพียงอำนาจไต่สวนมูลความผิด ไม่มีอำนาจตัดสิน เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice ) โดยองค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน

<sup>30</sup> ผู้เสียหายในที่นี้หมายความรวมทั้งประชาชนชาวฝรั่งเศสและคนต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐมนตรี

<sup>31</sup> องค์ประกอบขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน และผู้พิพากษาสำรอง 2 คน ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก

(2) ธรรมนูญมนตรี การไต่สวนความผิดจะทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 3 คน มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปรับบทกฎหมาย แต่จะไต่สวนนอกห้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ ส่วนการตัดสินความผิด (Judgment) นั้นเป็นของศาลอาญาสาธารณรัฐ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน

### 3.3.3 กระบวนพิจารณา

#### 1) เหตุที่กล่าวหา

(1) ธรรมนูญประธานาธิบดี เหตุแห่งความผิดที่สามารถใช้กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น มีเพียงกรณีเดียวคือ “ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Haute Trahison)” เพราะโดยเจตนารมณ์ของรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดีของฝรั่งเศสนั้น ประธานาธิบดีไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางกฎหมายในการกระทำในหน้าที่เว้นเสียแต่ว่าการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นการทรยศต่อประเทศชาติ ซึ่งอาจจะถูกฟ้องกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice)

(2) ธรรมนูญมนตรี เหตุแห่งความผิดที่สามารถกล่าวหาฟ้องร้องรัฐมนตรีได้นั้น จะต้องเป็นการทำความผิดอาญาในการกระทำตามหน้าที่มี 2 กรณี คือ

- ความผิดอุกฤษโทษ (crimes) โทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึงจำคุกตลอดชีวิต
- ความผิดมิชฌิมาโทษ (délits) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 5 ปี

#### 2) วิธีการกล่าวหา

(1) ธรรมนูญประธานาธิบดี ผู้ที่มีอำนาจกล่าวหาได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 10 ร่วมกันลงชื่อกล่าวหา และเสนอสภาทั้งสองให้ลงมติ ซึ่งแต่ละสภาต้องลงมติเหมือนกันในญัตติกกล่าวหา (vote identique) โดยลงมติเปิดเผยและคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

(2) ธรรมนูญมนตรี ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีมีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêtes) ได้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่อไปให้อัยการประจำศาลฎีกา เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

#### 3) การพิจารณาและตัดสิน

(1) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง (Instruction) ในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้เป็นขั้นตอนการสรุปข้อเท็จจริงก่อนตัดสินคดี ซึ่งแยกออกจากการตัดสินคดี

ก. ธรรมนูญประธานาธิบดี ในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงธรรมนูญประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องนี้จะกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (commission d' instruction) ของศาลอาญา

ชั้นสูง<sup>32</sup> องค์คณะนี้จะทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหาโดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา การไต่สวนถ้าพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองในข้อเท็จจริงใหม่ก็จะต้องยกฟ้องในข้อกล่าวหาที่ฐานไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหา ก็ต้องทำการสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อส่งไปยังศาลอาญาชั้นสูงต่อไป

ข. กรณีรัฐมนตรี องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปรับบทกฎหมาย แต่จะไต่สวนนอกฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งคำวินิจฉัยอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีวินิจฉัยว่ามีมูลความผิด องค์คณะไต่สวนจะต้องสรุปสำนวนส่งองค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

กรณีวินิจฉัยว่าไม่มีมูลความผิด องค์คณะไต่สวนจะต้องแจ้งต่ออัยการเพื่อให้เวลาคัดค้านภายใน 20 วัน

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ สามารถฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่ศาลฎีกาพิจารณาคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนจะต้องส่งคดีให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงชุดใหม่ที่ถูกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่แทน

## (2) ขั้นตอนการตัดสิน

ก. กรณีประธานาธิบดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงมีเพียงอำนาจไต่สวนมูลความผิดแต่ไม่มีอำนาจตัดสิน เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) โดยองค์คณะจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 24 คน และผู้พิพากษาสำรอง 12 คน ซึ่งมาจาก

- สภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้พิพากษา 12 คน และเลือกผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง และ
- วุฒิสภาเลือกผู้พิพากษา 12 คน และเลือกผู้พิพากษาสำรอง 6 คนจากสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง

<sup>32</sup> องค์ประกอบขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน และผู้พิพากษาสำรอง 2 คน ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก

การพิจารณาตัดสินคดีก็ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยผู้พิพากษาแต่ละนายลงมติเป็นการลับว่าจำเลยมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ การตัดสินว่าจำเลยมีความผิดจริงก็จะต้องอาศัยเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อพิจารณาตัดสินว่ามีความผิดแล้ว ก็จะต้องแยกกันลงมติในโทษอีกครั้งหนึ่ง หากคะแนนเสียงลงโทษไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ถือว่าโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยนั้นถูกปฏิเสธและให้ลงมติในโทษที่เบากว่าตามที่เสนอไปตามลำดับ จนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง

ข. กรณีรัฐมนตรี การตัดสินความผิดของรัฐมนตรีนั้นใช้ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ องค์คณะในศาลจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน ซึ่งมาจาก

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากสมาชิกด้วยตนเอง 6 คนและเลือกผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน
- สมาชิกวุฒิสภาเลือกจากสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง 6 คนและเลือกผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน
- ที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมกันเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 3 คน โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 1 ใน 3 คนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

การพิจารณาคดีต้องทำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งระบุให้ผู้พิพากษาแต่ละคนลงมติโดยลับว่าผิดตามฟ้องหรือไม่ และจะถือว่ามีความผิดต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่ง เมื่อลงมติในความผิดแล้วต้องลงมติในโทษอีกครั้งหนึ่งและจะลงโทษได้ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง หากมติไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ก็ไม่สามารถลงโทษในอัตราสูงสุดที่มีการเสนอไปได้ ให้ทำการลงมติในโทษที่เบากว่าตามที่เสนอมารีกครั้ง จนกว่าจะได้คะแนนเกินกึ่งในอัตราโทษนั้น

### 3.3.4 ผลการตัดสิน

#### 1) กรณีประธานาธิบดี

ในกรณีที่ศาลอาญาชั้นสูงตัดสินว่าประธานาธิบดีมีความผิดตามฟ้องแล้วนั้น ผลของคำพิพากษาจะมีโทษทางอาญาเป็นหลัก และองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับตามคำพิพากษาก็คือฝ่ายบริหารนั่นเอง

#### 2) กรณีรัฐมนตรี

เมื่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินว่ารัฐมนตรีมีความผิด ผลก็เช่นเดียวกับกรณีของประธานาธิบดี คือเน้นที่การลงโทษทางอาญาเป็นหลัก และฝ่ายบริหารจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่บังคับตามคำพิพากษา

### 3.3.5 การอุทธรณ์

#### 1) กรณีประธานาธิบดี

ตามกฎหมายถือว่าคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงถึงที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ ซึ่งปัจจุบันการไม่ให้อุทธรณ์นี้ขัดต่อหลักการที่ว่าคดีทุกคดีต้องมีศาลสองชั้นเป็นอย่างน้อยตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>33</sup>

#### 2) กรณีรัฐมนตรี

กรณีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น เมื่อมีคำตัดสินว่ารัฐมนตรีมีความผิดแล้วก็สามารถอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ (assemblée plénière de la Cour de Cassation) ได้ และศาลฎีกาจะต้องพิจารณาภายใน 3 เดือน คำพิพากษาถือเป็นที่สุด หากศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและให้พิจารณาใหม่ เฉพาะผู้พิพากษาสำรองที่ไม่ได้นั่งพิจารณาเรื่องนั้นมาในคราวก่อนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาในครั้งนี้ได้

### 3.3.6 ข้อสังเกตบางประการ

จากการศึกษาระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศฝรั่งเศสจะพบว่าประเทศฝรั่งเศสไม่มีระบบการถอดถอนแบบ “Impeachment” ในความหมายที่ประเทศไทยใช้แต่ประการใด ระบบการให้พนักงานเมืองพ้นจากตำแหน่งของประเทศฝรั่งเศสผูกโยงกับความผิดทางอาญาเป็นสำคัญ จึงคล้ายคลึงกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งบัญญัติในมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มากกว่าจะเป็นระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังเช่นมาตรา 270–274

นอกจากนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดของระบบในประเทศฝรั่งเศสก็จะพบว่ามีปัญหาและข้อถ้อยอยู่หลายประการ คือ

**ประการแรก** ระบบการตรวจสอบพนักงานเมืองของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบที่เน้นด้านความผิดตามกฎหมายอาญาแท้ๆ ซึ่งจะต้องมี “ใบเสร็จ” กันอย่างชัดเจน ระบบนี้ทำให้การดำเนินคดีกับพนักงานเมืองเป็นไปได้ยาก ดังประสบการณ์ของประเทศไทยที่ได้สร้างระบบ Impeachment ขึ้น นอกเหนือจากการลงโทษทางอาญา

**ประการที่สอง** พนักงานเมืองที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ “ศาลอาญานักการเมือง” มีอยู่อย่างจำกัดมาก คือ จำกัดเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมแต่ประการใด

<sup>33</sup> กานตาร สิริฤทธิศักดิ์. (2538). การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย. หน้า 285.

**ประการที่สาม** ระบบของฝรั่งเศสแยกศาลที่พิจารณาคดีประธานาธิบดีกับรัฐมนตรีออกจากกัน กรณีประธานาธิบดีอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ “La Haute Cour de Justice” ในขณะที่รัฐมนตรีอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ “La Cour de Justice de la République” ทำให้อาจเกิดความลักลั่นในคำพิพากษาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีทั้งประธานาธิบดีและรัฐมนตรีกระทำความผิดร่วมกัน

**ประการที่สี่** ความเป็นกลางของผู้พิพากษาในทั้ง 2 ศาลก็ได้รับการตั้งคำถาม ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของทั้ง “La Haute Cour de Justice” และ “La Cour de Justice de la République” ผูกติดกับการเมืองมาก โดยในกรณีของ “La Haute Cour de Justice” นั้น ผู้พิพากษามาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่สังกัดพรรคการเมืองทั้งสิ้น การให้สมาชิกสภาซึ่งเป็นนักการเมืองพิจารณาประธานาธิบดีซึ่งเป็นนักการเมืองด้วยกันทำให้ความเป็นกลางแทบไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ส่วนในกรณีของ “La Cour de Justice de la République” นั้น ผู้พิพากษาเกือบทั้งหมดก็เป็นนักการเมือง มีเพียงผู้พิพากษาจากศาลฎีกา 3 คนเท่านั้นที่มีความเป็นกลางอย่างแท้จริง “La Cour de Justice de la République” จึงไม่มีความเป็นกลางเช่นเดียวกัน

### 3.4 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การไต่สวนเพื่อถอดถอน (Impeachment) เป็นกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้ดำเนินการเพื่อควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในระดับสูง ได้แก่ ประมุขของรัฐ คณะรัฐมนตรี และผู้พิพากษา ในทางกฎหมายแล้วกระบวนการไต่สวนและกระบวนการถอดถอนจะกระทำได้เมื่อมีการกล่าวหาโดยผู้ที่กล่าวหาคือองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดทางด้านนิติบัญญัติ สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบพิจารณาคดีเป็นการพิจารณาโดยศาลปกติ คือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (The Federal Constitutional Court) นั่นเอง ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวจะได้กล่าวถึงพอสังเขปต่อไป

#### 3.4.1 ปัจจัยแวดล้อม

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) ปกครองด้วยระบบรัฐสภา แบบสภาคู่ ประกอบด้วยรัฐสภาสหพันธ์ (Bundestag) กับสภาตัวแทนของมลรัฐ (Bundesrat) ทั้งนี้ การปกครองแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) **การปกครองระดับสหพันธรัฐ (Bund)** เป็นการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลกลางอันประกอบด้วย ในส่วนแรกคือ ฝ่ายประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสหพันธ์ (Federal Convention) อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และตัวแทนของสภามลรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐทำ

หน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งทูตของสหพันธ์และรับทูตต่างประเทศ แต่งตั้งและปลดผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้าราชการสหพันธ์ และข้าราชการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกสหพันธ์ (Federal Chancellor) หรือนายกรัฐมนตรี ต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) อย่างไรก็ดีตามในทางปฏิบัติตำแหน่งนี้มีอำนาจจำกัดมาก

ในส่วนที่สองคือ ฝ่ายสภา ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง คือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุก 4 ปี มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย และเลือกนายกสหพันธ์ และตรวจสอบรัฐบาล ทำงานโดยผ่านกรรมาธิการชุดต่างๆ และส่วนที่สองคือ สภาตัวแทนมลรัฐ (Bundesrat) บทบาทของของสภาตัวแทนมลรัฐ คือ การปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐต่างๆ ให้พ้นจากรัฐบาลสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของสภามลรัฐไม่ใช่ตัวแทนซึ่งประชาชนในแต่ละมลรัฐเลือก แต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมลรัฐนั้นๆ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ

อย่างไรก็ตาม แต่ละมลรัฐมีสิทธิลงคะแนนไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของประชาชนของแต่ละมลรัฐ โดยอาจจะมี 3 ถึง 6 คะแนน กฎหมายสหพันธ์กว่ากึ่งหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตัวแทนมลรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของมลรัฐ เช่น เรื่องที่จะกระทบต่อการเงินหรือการบริหารของมลรัฐ เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สหพันธ์ หากเป็นกฎหมายอื่นสภาตัวแทนมลรัฐอาจคัดค้านได้ แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันก็ถือว่ากฎหมายนั้นผ่านโดยถูกต้อง สภาตัวแทนมลรัฐมักปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐมากกว่าผลประโยชน์ของพรรคการเมือง

ในส่วนสุดท้ายคือ ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ทั้งนี้กระทรวงต่างๆ มีหน้าที่หลักคือการกำหนดนโยบาย ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยหน่วยงานทางปกครองอื่นๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น

2) การปกครองระดับมลรัฐ (Lander) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญ สภาและฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกสภาของมลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ และมีวาระ 4 หรือ 5 ปี แตกต่างกันไปอีกด้วย<sup>34</sup> ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน

นอกจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัด (Regierungsbezirke) ต่างๆ ซึ่งจังหวัดต่างๆ นี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชาชนมากพอสมควร จึง

<sup>34</sup> OECD, Managing Across Level of Government : Germany. ใน <http://www.oecd.org>



มีเพียง 6 มลรัฐใหญ่ๆ ในเยอรมันตะวันตกเท่านั้น<sup>35</sup> โดยมลรัฐหนึ่งๆ จะมีจังหวัดอยู่ระหว่าง 3 – 7 แห่ง การจัดตั้งจังหวัดเกิดจากหลักการแบ่งอำนาจภายในมลรัฐ มีผู้บริหารสูงสุดคือ Regierungspräsident ซึ่งอาจจะเทียบเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย หากแต่มีอำนาจที่แตกต่างกันมากเนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ หากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Regierungspräsident โดยตรง

ในส่วนของมลรัฐที่มีอาณาเขตไม่กว้างนักจะมีเพียงรัฐบาลมลรัฐและกระทรวงต่างๆ เพื่อบริหารงาน ไม่มีความจำเป็นทางการปกครองที่จะต้องแบ่งอำนาจไปยังอีกระดับหนึ่งหรือจังหวัด การปกครองอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในส่วนของท้องถิ่นที่เป็นนครหรือมหานครนั้นก็จะมีหน่วยการปกครองเทียบเท่ากับกรุงเทพมหานครแทนที่การมีจังหวัด

3) การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น (two-tier system) คืออำเภอ (Kreise) ซึ่งมี 2 ลักษณะ ได้แก่ อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และอำเภอซึ่งเป็นนคร (Stadtkreis) และชั้นที่สอง คือ เทศบาล (Gemeinden)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวมของประเทศเยอรมนีแล้ว แม้จะพบว่าบทบาทการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนใหญ่อยู่ในระดับมลรัฐ แต่ในระดับรัฐบาลของสหพันธ์รัฐซึ่งเป็นการปกครองระดับชาตินั้นก็ยังมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการที่เป็นกิจการโดยรวมของประเทศ

#### 3.4.2 ที่มาและเหตุผลของการใช้ระบบการไต่สวนโดยศาลปกติ

ระบบพิจารณาความผิดของนักการเมืองมีหลากหลายระบบ อาทิเช่น การพิจารณาคดีโดยศาลปกติ และการพิจารณาคดีโดยสภาควบคุม (Control Yuan) ของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นต้น สำหรับในกรณีของประเทศเยอรมนีนั้นระบบพิจารณาคดีเป็นการพิจารณาโดยศาลปกตินั้นคือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (The Federal Constitutional Court)

สำหรับที่มาและเหตุผลของการบังคับใช้กระบวนการถอดถอนในประเทศเยอรมนีนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 61 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) หมวดที่ว่าด้วย การไต่สวนเพื่อถอดถอนโดยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Impeachment before the Federal Constitutional Court) โดยบัญญัติเอาไว้ว่า

“ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสมาชิกวุฒิสภา (Bundesrat) ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหาว่าประธานาธิบดีว่าละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดย

<sup>35</sup> Alan Norton. (1997). *Interenational Handbook of Local and Regional Government : Comparative Analysis of Advance Democracies.* p. 251.

จงใจ หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามมีมติเห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าวจึงจะสามารถกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ ทั้งนี้หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและพบว่าประธานาธิบดีทำผิดฐานละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นจริง อาจพิจารณาให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งได้ และในช่วงระหว่างที่ประธานาธิบดีถูกพิจารณาไต่สวนเพื่อถอดถอน ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งไม่ให้ประธานาธิบดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเป็นการชั่วคราวก็ได้<sup>36</sup> ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการไต่สวนและถอดถอนโดยละเอียดจะได้กล่าวถึงต่อไป

### 3.4.3 องค์กรและอำนาจหน้าที่

#### 1) ผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าบุคคลที่อาจถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินการถอดถอนในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีเพียงบุคคลเดียวคือ ผู้ดำรงตำแหน่ง “ประธานาธิบดี” ของสหพันธ์รัฐ

อย่างไรก็ดี ในส่วนของรัฐมนตรี นักการเมือง ข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐ เมื่อเกิดกรณีการกระทำผิดแล้วก็อาจได้รับการร้องเรียนจากประชาชนทั่วไปเข้ามายังรัฐสภาเพื่อดำเนินการไต่สวนและลงโทษทางวินัยปกติ มิได้ดำเนินการตามกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนดังเช่นกรณีของประธานาธิบดีแต่อย่างใด

#### 2) องค์กรผู้กล่าวหา

ดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าผู้ที่อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งมีเพียงบุคคลเดียวคือ ประธานาธิบดี ส่วนผู้ที่มีอำนาจในการกล่าวหา คือ สมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และสมาชิกสภาตัวแทนมลรัฐ ดังที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 61 ของกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งมีใจความสำคัญว่า “ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสมาชิกวุฒิสภา (Bundesrat) ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหาว่าประธานาธิบดีว่าละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยจงใจ หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามมีมติเห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าวจึงจะสามารถกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้...”

ส่วนการร้องเรียนกล่าวหา รัฐมนตรีและนักการเมืองเป็นรายบุคคล ผู้มีสิทธิกล่าวหาได้แก่ประชาชนทั่วไป โดยร้องเรียนต่อคณะกรรมการไต่สวน (committee of inquiry) ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งของรัฐสภาสหพันธ์ ส่วนกรณีกล่าวหา ข้าราชการหรือองค์กรและหน่วยงานราชการของรัฐ ผู้มีสิทธิกล่าวหา ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการร้องทุกข์ (Petition Committee)

<sup>36</sup> นิยม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 84.

ของรัฐสภาสหพันธ์ได้ อย่างไรก็ตาม ในการกล่าวหาว่าการเมืองหรือข้าราชการอื่นๆ นั้น เป็นการกล่าวหาเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัยหรือการลงโทษตามกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง เป็นต้น

### 3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

สำหรับการพิจารณาคดีกล่าวหาและร้องทุกข์ในกรณีต่างๆ นั้น ก็มีเงื่อนไขและองค์กรที่พิจารณาแตกต่างกัน ได้แก่

(1) กรณีกล่าวหาประธานาธิบดี องค์กรผู้พิจารณาคดีและตัดสินโดยตรง คือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ซึ่งมีโครงสร้างองค์กรและขอบข่ายอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>37</sup>

ก. การจัดองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีจำนวน 16 คน สำหรับการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกฎหมายกำหนดให้รัฐสภามีส่วนร่วมโดยตรงในการเลือก และในฐานะที่เป็นประเทศสหพันธ์รัฐมี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) และสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) จะให้อำนาจแต่ละสภาในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน คือ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) เลือก 8 คน และสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) เลือกอีก 8 คน

ข. โครงสร้างและการจัดองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมนีนั้น เป็นศาลที่แยกอำนาจออกจากศาลยุติธรรมทั่วไป ทั้งนี้ โครงสร้างภายในจะมีการจัดองค์กรเป็นแบบองค์คณะคู่ โดยที่แต่ละองค์คณะประกอบด้วยตุลาการ 8 คน และได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แต่ละองค์คณะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีที่แต่ละองค์คณะมีความเห็นแตกต่างกันกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่เป็นผู้วินิจฉัย

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญในเยอรมนี ยังได้กำหนดให้มีองค์คณะในการกลั่นกรองในการรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ค. อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน และยังได้นำมาบัญญัติไว้อีกในกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการบัญญัติรวมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่กระจัดกระจายตามมาตราต่างๆ นำมาบัญญัติรวมไว้ในมาตราเดียวเพื่อความสะดวกในการใช้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เยอรมันมีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับ

- การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล
- คดีที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

<sup>37</sup> บรรเจิด สิงคนดี. (2541, เมษายน). “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ.” วารสารกฎหมายปกครอง, 17, 1. หน้า 33-41.

- การตรวจสอบการเลือกตั้ง
- คดีฟ้องประธานาธิบดีสหพันธ์
- คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบนามธรรม
- คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างมลรัฐกับสหพันธรัฐ

โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย

- คดีข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ ระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน เท่าที่ศาลอื่นๆ ไม่ได้กำหนดเขตอำนาจศาลไว้

- การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญของประชาชน
- คดีฟ้องผู้พิพากษาของสหพันธ์หรือมลรัฐ
- คดีข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ในกรณีที่กฎหมายของมลรัฐได้

กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์

- การควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม
- การตรวจสอบกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็น

กฎหมายภายในหรือไม่

- การควบคุมเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการตีความรัฐธรรมนูญ
- วินิจฉัยว่ากฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญปัจจุบันยังมีผล

บังคับต่อไปหรือไม่

- ในกรณีอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์

(2) กรณีกล่าวหาว่ารัฐมนตรีและนักการเมืองเป็นรายบุคคล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินการสอบสวนรัฐมนตรีและนักการเมืองนั้น เป็นเพียงการดำเนินการเพื่อลงโทษตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งหรือกรณีการลงโทษทางวินัยเท่านั้น อย่างไรก็ตามในขั้นตอนของการไต่สวนการกระทำผิดจะดำเนินการโดยคณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภาสหพันธ์ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 44 ของกฎหมายพื้นฐาน จำนวนสมาชิกของคณะกรรมการไต่สวนนี้ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของรัฐสภาสหพันธ์ โดยมีจำนวนอยู่ในระหว่าง 5 – 7 คน ทั้งนี้ในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภาสหพันธ์ขึ้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก รัฐสภาสหพันธ์ จำนวน 1 ใน 4 ของทั้งหมด

อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการชุดนี้ คือ การดำเนินการไต่สวนสอบสวนในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบรวมทั้งการบริหาร

ราชการที่ผิดพลาดของนักการเมืองเป็นรายบุคคล การร้องเรียนเพื่อกล่าวหานักการเมืองดังกล่าวจะต้องมีหลักฐานที่ถูกต้องจึงจะนำไปสู่กระบวนการไต่สวนได้<sup>38</sup>

(3) กรณีกล่าวหาข้าราชการ หรือองค์กร และหน่วยงานของรัฐ องค์กรที่รับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาและตัดสินคือคณะกรรมการร้องทุกข์ (Petitions Committee) ซึ่งมีการดำเนินงานที่มีสถานภาพพิเศษ โดยเกิดขึ้นจาก มาตรา 45 (Article 45c) ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ของประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมนี และมีกฎหมายสหพันธ์ที่ออกมารองรับอย่างเป็นทางการ คือ พระราชบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1975<sup>39</sup>

#### 3.4.4 กระบวนการพิจารณา

##### 1) เหตุที่กล่าวหา

เหตุที่กล่าวหาประธานาธิบดีนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ของกฎหมายพื้นฐานดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว คือ ความผิดฐาน “เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ (กฎหมายพื้นฐาน) หรือกฎหมายฉบับอื่นโดยจงใจ” ซึ่งสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์หรือสมาชิกสภาตัวแทนมลรัฐสามารถยื่นกล่าวหาและมีมติเห็นชอบกับข้อกล่าวหาดังกล่าว เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไป

##### 2) วิธีการกล่าวหา

วิธีการกล่าวหาประธานาธิบดีนั้น ตามกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสมาชิกวุฒิสภา (Bundesrat) ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหาว่า ประธานาธิบดีละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยจงใจ หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 มีมติเห็นชอบกับญัตติดังกล่าวจึงสามารถกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้

##### 3) การพิจารณาและตัดสิน

เมื่อรัฐสภาสหพันธ์หรือสภาตัวแทนมลรัฐมีมติเห็นชอบกับข้อกล่าวหาที่ได้รับ การเสนอในตอนต้น ให้ส่งเรื่องต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เพื่อให้ศาลพิจารณาและตัดสิน โดยในขณะที่ศาลตัดสินนั้นศาลอาจพิจารณาให้ประธานาธิบดีหยุดการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งชั่วคราวได้

#### 3.4.5 ผลการตัดสิน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ชี้ขาดว่าประธานาธิบดีมีความผิดจริง จะต้องออกจากตำแหน่งโดยทันที และคำตัดสินเป็นที่สุด

<sup>38</sup> นิยม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 84.

<sup>39</sup> Ibid.

จากการศึกษารูปแบบการไต่สวนเพื่อถอดถอนของ 4 ประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สามารถสรุปลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนระหว่างสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส และเยอรมนี

ประเทศ	ผู้ถูกกล่าวหา	เหตุกล่าวหา	ผู้กล่าวหา	องค์กรผู้พิจารณาตัดสิน	ผลการพิจารณา
สหรัฐอเมริกา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานาธิบดี</li> <li>- รองประธานาธิบดี</li> <li>- ข้าราชการพลเรือน</li> <li>- ผู้พิพากษาศาลสหรัฐฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทรยศต่อประเทศ</li> <li>- รับสินบน</li> <li>- อาชญากรรมและการกระทำมิชอบร้ายแรง</li> <li>- ประพฤติไม่เหมาะสม (กรณีผู้พิพากษา)</li> </ul>	สภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมการยุติธรรมดำเนินการสอบสวนและหาหลักฐาน	วุฒิสภาทำหน้าที่ไต่สวนและถอดถอน	ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
<b>แคนาดา</b>					
1. กฎหมายอาญา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ</li> <li>- ข้าราชการศาล</li> <li>- ข้าราชการพลเรือน</li> <li>- พนักงานรักษาความสงบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การรับสินบน</li> <li>- การฉ้อโกงรัฐบาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชน</li> <li>- สภาผู้แทนราษฎร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศาลอาญา</li> <li>- สามารถอุทธรณ์ / ฎีกาได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชดเชยค่าเสียหาย</li> <li>- ภาคทัณฑ์</li> <li>- เป็นอาสาสมัครบริการชุมชน</li> </ul>
2. กฎหมายผู้พิพากษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้พิพากษา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ็บป่วยหรือชราภาพ</li> <li>- กระทบความผิดต่อหน้าที่</li> <li>- ปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชนทั่วไป</li> </ul>	คณะกรรมการไต่สวนจากกระทรวงยุติธรรมและ Canadian Judicial Council	ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ผู้ถูกล่ามทา	เหตุถูกล่ามทา	ผู้ถูกล่ามทา	องค์กร ผู้พิจารณา ตัดสิน	ผลการ พิจารณา
3. จรรยาบรรณ ว่าด้วยความ ขัดแย้ง ระหว่างผล ประโยชน์ ส่วนตนและ ส่วนรวม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้าราชการฝ่ายบริหาร</li> <li>- ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ</li> <li>- ข้าราชการตุลาการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เปิดเผยแพร่สัมพันธ์ต่อสาธารณชน</li> <li>- ห้ามเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจต่างๆ</li> <li>- ห้ามดำเนินการที่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่คนรู้จัก</li> <li>- ห้ามทำกิจกรรมบางประเภทหลังพ้นตำแหน่งอย่างน้อย 2 ปี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชน</li> <li>- สำนักงานที่ปรึกษางานด้านจริยธรรม</li> </ul>	สำนักงานที่ปรึกษางานด้านจริยธรรม	นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานาธิบดี</li> <li>- คณะรัฐมนตรี</li> <li>- ตัวการ ผู้ใช้ผู้สนับสนุน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีประธานาธิบดี “ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ”</li> <li>- กรณีคณะรัฐมนตรี</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. อุกฤษ โไทย</li> <li>2. มัชฌิมา โไทย</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีประธานาธิบดี ต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร</li> <li>- กรณีคณะรัฐมนตรี ให้ผู้เสียหายร้องทุกข์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณีประธานาธิบดี คือศาลอาญาชั้นสูง</li> <li>- กรณีคณะรัฐมนตรี คือศาลอาญาสาธารณรัฐ</li> </ul>	รับโทษตามกฎหมายอาญา

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ประเทศ	ผู้ถูกล่าวหา	เหตุถูกล่าวหา	ผู้ถูกล่าวหา	องค์กรผู้พิจารณาตัดสิน	ผลการพิจารณา
สหพันธรัฐเยอรมนี	- ประธานาธิบดี	- การกระทำที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นโดยจงใจ	- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาสหพันธรัฐ) หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 เข้าชื่อเสนอญัตติและต้องมีมติของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3	- ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ	ถอดถอนออกจากตำแหน่งทันที

จากแนวความคิดและกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนในประเทศต่างๆ 4 ประเทศที่ได้นำเสนอมานั้น จะเห็นได้ว่าแม้สหรัฐอเมริกาและแคนาดาซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา แต่กระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงก็ใช้วิธีการไต่สวนเพื่อค้นหาความจริงในคดีเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมัน ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงนี้เป็นกระบวนการพิเศษที่มีเจตนารมณ์ต่างไปจากคดีอาญาทั่วไป ทั้งผู้ถูกล่าวหาที่เป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศ จำเป็นที่จะต้องมีกระบวนการพิเศษเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจจึงมิใช่เรื่องของระบบการดำเนินคดีเพื่อถอดถอน แต่เป็นเรื่องของมูลเหตุแห่งการกล่าวหา องค์กรผู้มีอำนาจกล่าวหา องค์กรผู้มีอำนาจไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริง และ องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งแตกต่างกันไปตามวิวัฒนาการของโครงสร้างทางการปกครอง กล่าวคือ



ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีโครงสร้างการบริหารประเทศที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยการสร้างมาตรการในการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและการรวบรวมอำนาจของฝ่ายบริหาร เหตุแห่งการกล่าวหาจึงมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างขวาง โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรผู้กล่าวหา และวุฒิสภาเป็นองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย

ส่วนประเทศแคนาดา ซึ่งแม้จะมีภูมิประเทศอยู่ติดกับประเทศสหรัฐอเมริกา และได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษเช่นเดียวกัน แต่แคนาดากลับไม่มีระบบการไต่สวนฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นกรณีพิเศษแต่ใช้วิธีการเดียวกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ แคนาดาให้ความสำคัญกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม จนมีการนำไปกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อกำกับการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไปทำให้การนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเข้าสู่กระบวนการทางศาลได้ยาก การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงแคนาดาจึงไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

สำหรับประเทศฝรั่งเศสที่มีพัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นระยะเวลานาน จนกระทั่งมีการสถาปนาระบบการปกครองแบบผสมระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี โดยให้ประธานาธิบดีมีศักดิ์ศรีและมีอำนาจพิเศษในการบริหารประเทศ การตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องกระทำอย่างเข้มข้นและรัดกุม อันเป็นที่มาในการกำหนดให้มีองค์กรและกระบวนการพิเศษสำหรับพิจารณาความผิดของนักการเมือง ได้แก่ ศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

ส่วนประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ซึ่งปกครองด้วยระบบรัฐสภา แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ การปกครองระดับสหพันธรัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของมลรัฐมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินค่อนข้างมาก แต่การปกครองระดับชาติก็ยังเป็นหน้าที่ของรัฐบาลสหพันธรัฐที่จะกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจการโดยรวมของประเทศ การตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญตามไปด้วย ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่อาศัยระบบพิจารณาคดีปกติในการไต่สวนและถอดถอนออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ ในกรณีกล่าวหาประธานาธิบดีว่ากระทำความผิดอันเป็นเหตุแห่งการไต่สวน รัฐธรรมนูญเยอรมันกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัย ส่วนกรณีกล่าวหารัฐมนตรีหรือนักการเมืองจะดำเนินคดีในลักษณะเดียวกันกับกรณีบุคคลธรรมดากระทำความผิด แต่ขั้นตอนของการไต่สวนจะต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการชุดที่ได้รับการแต่งตั้งมาเป็นพิเศษ

### 3.5 การถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศไทย

ระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) ในประเทศไทยได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2540 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 – 307 การถอดถอนจากตำแหน่งนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะทำให้ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เดิมไม่จำเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบทรัพย์สิน หรือการลงโทษทางอาญามีความเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม โดยระบบการตรวจสอบใหม่ที่สร้างขึ้นนี้เป็นทั้งการผสมผสานของเดิมที่มีอยู่กับของใหม่ให้เข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืน อาจกล่าวได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ที่ประเทศเรามีได้ลอกเลียนมาจากอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบการถอดถอนโดยรัฐสภาล้วนๆ หรือระบบที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญอย่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือระบบศาลพิเศษแบบฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรวมกับการให้ประชาชนจำนวน 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนได้ด้วยก็ยิ่งเห็นชัดซึ่งเอกลักษณ์ของระบบการถอดถอนในประเทศไทย (นำต้นแบบมาจากประเทศสวิสเซอร์แลนด์ กรณีการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการลงประชามติในประเด็นที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน)<sup>40</sup>

คำว่า “อิมพีชเมนต์” (Impeachment) ในทางกฎหมายนั้น หมายถึง การฟ้องร้องเท่านั้น ส่วนกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหาอันมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปไว้ดังนี้<sup>41</sup>

- 1) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาล้วนๆ
- 2) ระบบการพิจารณาคดีโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลแรกและศาลสูงสุด
- 3) ระบบการพิจารณาคดีโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่สร้างขึ้นเพื่อการนี้
- 4) ระบบการพิจารณาคดีโดยสภาพิเศษ
- 5) ระบบการพิจารณาคดีโดยศาลปกติและกระบวนการพิจารณาคดีเหมือนกับการพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป

นอกจากความแตกต่างในเรื่องระบบการพิจารณาแล้ว ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีความแตกต่างกันไปในเรื่องตัวบุคคลผู้ถูกกล่าวหาและเรื่องความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหาอีกด้วย อย่างไรก็ตามแนวคิดเกี่ยวกับระบบอิมพีชเมนต์ที่ทุกประเทศมีร่วมกัน คือ เกิดจากความจำเป็นในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต่างจากการพิจารณาคดีอาญาธรรมดาทั่วไป และผลของการพิจารณาในระบบอิมพีชเมนต์นั้นผู้ดำรงตำแหน่งที่

<sup>40</sup> มาตรา 141 (Article 141) รัฐธรรมนูญสมาพันธ์สวิสเซอร์แลนด์

<sup>41</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2538). เล่มเดิม. หน้า 32.

ถูกกล่าวหาจะต้องพ้นจากตำแหน่งพร้อมทั้งถูกตัดสิทธิที่พึงได้รับในอนาคตจากตำแหน่งหน้าที่นั้น คำถามที่ว่าเหตุใดจึงใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์เพื่อพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่างๆ ที่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมทั่วไปก็มีอยู่แล้ว คำตอบก็คือกระบวนการอิมพีชเมนต์ที่มีประโยชน์ 3 ประการ คือ

**ประการที่ 1** เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่าผู้นั้นจะไม่กลับมาใช้อำนาจให้คุณให้โทษอีก เพราะถ้าพึ่งแต่การลงโทษทางวินัยผู้นั้นอาจกลับมาใช้อำนาจได้อีกในระยะเวลาอันรวดเร็ว และการลงโทษทางวินัยมีลักษณะเป็นการลงโทษในแนวตั้งภายในองค์กรเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีตำแหน่งระดับสูงก็ยิ่งเป็นการยากที่จะดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการตรวจสอบในแนวนอนจากองค์กรภายนอก

**ประการที่ 2** เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐานกระทำได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รู้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดี ทำให้รู้ช่องทางที่จะหลบเลี่ยงพยานหลักฐานต่างๆ ได้ ประเทศที่ใช้ระบบศาลแบบกล่าวหา ผู้กล่าวหาจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้มาประกอบข้อกล่าวหาของตน ซึ่งทำได้ยากในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**ประการที่ 3** เพื่อประโยชน์ของตัวผู้ถูกกล่าวหาเอง เพราะผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน ทั้งในด้านการเมืองและกฎหมาย เนื่องจากองค์กรที่ทำกรพิจารณาความผิดนั้นมักจะมีมาจากทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายตุลาการ

ระบบการพิจารณาไต่สวนถอดถอนของไทยนั้นจะแยกองค์กรผู้พิจารณาไต่สวนออกจากองค์กรผู้ตัดสิน ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้นได้แก่ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องไต่สวนและทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่เพียงใด ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินความผิดนั้นคือวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินความผิดแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่อง “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ไว้ในหมวด 12 มาตรา 270-274 โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมเพียงสองประการประการแรก ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง จากเดิมกำหนดไว้ว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ประการที่สองคือเพิ่มเติมข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอน ได้แก่ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนั้นยังคงหลักการไว้ตามเดิม

โดยที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 302 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้บังคับ (วันที่ 24 สิงหาคม 2550) ดังนั้นในปัจจุบัน “การถอดถอนจากตำแหน่ง” จึงยังต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

### 3.5.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

#### 1) ผู้ถูกกล่าวหา

มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ได้บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ บทบัญญัตินี้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 ได้กำหนดถึงบุคคลผู้ที่อาจจะถูกไต่สวนเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

**กลุ่มที่ 1** กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

**กลุ่มที่ 2** กลุ่มตุลาการและผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และรองอัยการสูงสุด

**กลุ่มที่ 3** กลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

**กลุ่มที่ 4** กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสุด ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ขยายความว่า หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีคนถึง 4 กลุ่ม ที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้นับว่าเป็นการบัญญัติบุคคลที่จะถูกถอดถอนค่อนข้างกว้างขวางมาก โดยครอบคลุมกว้างกว่าประเทศเยอรมันที่ให้ถอดถอนได้เฉพาะประธานาธิบดี กว้างกว่าประเทศฝรั่งเศสที่ให้ถอดถอนได้เฉพาะประธานาธิบดีและรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในแง่นี้จะพบว่าการบัญญัติกลุ่มที่ 1 - 3 ไว้ในระบบกฎหมายไทยน่าจะเป็นสิ่งที่รับได้และสอดคล้องกับแนวทางของนานาอารยประเทศ

## 2) องค์กรผู้กล่าวหา

รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271 กำหนดให้มีการเสนอข้อกล่าวหาต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาสามารถแบ่งออกได้ 3 กลุ่มหลักๆ คือ

- (1) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- (3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง

## 3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

ระบบการพิจารณาไต่สวนถอดถอนของไทยนั้นจะแยกองค์กรไต่สวนออกจากองค์กรผู้ตัดสิน โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้น ได้แก่ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)” ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ คณะกรรมการป.ป.ช. จะต้องไต่สวนและทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่เพียงใด

ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินความผิดนั้นคือวุฒิสภา โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินความผิดแต่อย่างใด

### 3.5.2 กระบวนการพิจารณา

#### 1) เหตุที่กล่าวหา

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับประเทศ ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ในต่างประเทศ เรียกว่า ระบบ “Impeachment” เป็นกระบวนการที่แตกต่างจากกระบวนการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นตามมาตรา 285 ซึ่งในต่างประเทศเรียกว่า ระบบ “Recall”

ตารางที่ 3.2 แสดงการเปรียบเทียบระบบ Impeachment กับ ระบบ Recall

	Impeachment	Recall
1. การเสนอเรื่อง	ประชาชนหรือ ส.ส. / ส.ว.	ประชาชนเท่านั้น
2. องค์กรดำเนินการ พิสูจน์ความผิด	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (ป.ป.ช.)	ไม่มี
3. ฐานความผิด	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ</li> <li>- ส่อว่าทุจริตต่อหน้าที่</li> <li>- ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ</li> <li>- ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม</li> <li>- ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย</li> <li>- ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง</li> </ul>	ฐานใดก็ได้
4. องค์กรชี้ขาด	วุฒิสภา	ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น

ความแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งอยู่ที่ฐานความผิดอันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในกรณีการถอดถอนตามมาตรา 285 นั้น ประชาชนจะถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นด้วยเหตุใดๆ ก็ได้ เช่น บริหารงานล้มเหลว มีความสัมพันธ์กับหญิงอื่นที่มีใช้ภรรยาของตนเอง ฯลฯ

แต่ในกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับประเทศนั้นจะต้องเป็นเหตุใดเหตุหนึ่ง  
ใน 6 ประการดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ

### ประการที่ 1 มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่า “ร้ายรอยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือ  
มีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่  
สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดง  
รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง มีการ  
เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อ  
เข้ารับตำแหน่ง ในลักษณะที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

เหตุเรื่องมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกตินี้ เป็นเพียงเหตุเดียวในกฎหมายที่จะต้องปรากฏ  
พยานหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่ามีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่วนเหตุที่เหลืออื่นๆ นั้น  
แค่เพียง “ถือว่ากระทำผิด” ก็กล่าวหาได้แล้ว

### ประการที่ 2 ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” นั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า  
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่าง  
ใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น  
หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเอง  
หรือผู้อื่น โดยสรุปแล้ว “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายถึงลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิ  
ควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามี  
ตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ ทั้งที่ตนไม่มีตำแหน่งหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ  
สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(3) ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ  
สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

### ประกาศที่ 3 ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้นิยามความหมายไว้ จึงต้องอาศัยความหมายในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 147 – 166 ซึ่งเป็นเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

### ประกาศที่ 4 ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้นิยามความหมายไว้ จึงต้องอาศัยความหมายตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 – 205 เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

### ประกาศที่ 5 ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ข้อกล่าวหานี้จะสัมพันธ์กับบทบัญญัติในมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการชั้น และหากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและเป็นการกระทำผิดอย่างร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งตาม มาตรา 270 ต่อไป

### ประกาศที่ 6 ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้นิยามความหมายไว้และไม่มีกฎหมายฉบับใดเขียนเอาไว้ ซึ่งเหตุแห่งการถอดถอนในข้อนี้ นับว่ามีความหมายกว้างมาก เพราะรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” เพราะฉะนั้นถือว่านอกจากการกระทำผิดตามเหตุห้าประการดังกล่าวแล้ว หากมีการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใด ก็สามารถเสนอคำร้องขอให้ถอดถอนได้ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นคือ กรณีพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 คน เพื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 ท่าน ได้แก่ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ โดยในคำร้องได้อ้างเหตุแห่งการถอดถอน 3 ประการ คือ ประการที่ 1 ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ประการที่ 2 ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และประการที่ 3 ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ส่วนเหตุอื่นๆ นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ใช่เหตุที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ฐานความผิดดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันไปจากกรณีของหลายประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ฐานความผิดที่จะถอดถอนได้ คือ ฐานกบฏ รับสินบน หรือกระทำผิดอาญาร้ายแรงอื่น (รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1987 บทที่ 2 มาตรา 4) ในสหพันธ์สาธารณรัฐ



เยอรมนี ได้แก่ การจงใจละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสหพันธ์ (รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 มาตรา 61) หรือของฝรั่งเศส ได้แก่ กรณีทรยศต่อประเทศชาติ (รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 มาตรา 68) หรือการใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษ และมัจฉินาโทษ (มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ) เหตุที่ฐานความผิดของประเทศไทยมีมากอาจเป็นได้ว่าเราต้องการมีระบบการตรวจสอบนักการเมืองที่เข้มงวดกว่าประเทศอื่นๆ รวมทั้งการขยายขอบเขตที่จะถูกถอดถอนไปอย่างกว้างขวางมาก

## 2) วิธีการกล่าวหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดกระบวนการของการกล่าวหาไว้ดังนี้

- (1) การรวบรวมรายชื่อของผู้ยื่นคำร้อง (มาตรา 60)
- (2) เสนอคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา (มาตรา 61)
- (3) การตรวจสอบคำร้อง (มาตรา 63)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหา มีดังนี้

**กรณีที่ 1** ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน

รัฐธรรมนูญ มาตรา 271 วรรคสาม กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน เข้าชื่อกันเสนอคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา โดยจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

**กรณีที่ 2** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 271 วรรคแรก กำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

**กรณีที่ 3** สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 271 วรรคสาม กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเองออกจากตำแหน่งได้ โดยต้องมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วจะต้องตรวจคำร้องนั้นว่า มีความครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 61 และ 62 หรือไม่ หากครบถ้วนก็จะส่งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนต่อไป

### 3) การพิจารณาและตัดสิน

(1) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มตั้งแต่เมื่อได้รับเรื่องจากประธานวุฒิสภา ต่อจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหา และจัดทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุผลเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป

หลักเกณฑ์การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 4 (มาตรา 43-57) ดังนี้

ก. ต้องไม่ใช่เรื่องต้องห้ามไต่สวนตามมาตรา 44 อันได้แก่

- เป็นเรื่องที่เคยไต่สวนไปแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน
- เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการไต่สวนโดยมีผู้ถูกกล่าวหาและมูลเหตุกล่าวหาเดียวกัน

ข. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณาตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทน คณะอนุกรรมการประกอบด้วย

- กรรมการ ป.ป.ช. คนทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการ
- พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. และหรือ
- ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แต่ถ้าไม่มีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำการไต่สวนเอง หากตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้น การไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547

ค. ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดเวลาให้มาชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน

ง. หลังจากรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ต้องรวบรวมพยานหลักฐานและทำสำนวนการไต่สวนเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช.

จ. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาลงมติวินิจฉัย

(2) ขั้นตอนการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วก็จะประชุมพิจารณา ซึ่งผลการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีได้ 2 ประการ คือ

**ประการที่ 1** มีมติว่าคำร้องมีมูล ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

**ประการที่ 2** มีมติว่าคำร้องไม่มีมูล ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป

### (3) ขั้นตอนการตัดสินโดยวุฒิสภา

หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและรวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาลงมติแล้ว หากเห็นว่าคำร้องมีมูลความผิด ก็จะทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติ ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นมีเพียง มาตรา 273<sup>42</sup> และ มาตรา 274<sup>43</sup> เท่านั้น ที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ยังไม่มีกระบวนการวิธีพิจารณาที่ชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งในมาตรา 273 นั้น จะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานไว้ในสมัยประชุมก็ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้ในนอกสมัยประชุม ก็ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญและให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ส่วนในมาตรา 274 วรรคแรกนั้น จะบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงลงมติของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาตรา 274 วรรคแรก ได้กำหนดวิธีการออกเสียงลงมติของสมาชิกวุฒิสภาไว้ดังนี้

<sup>42</sup> มาตรา 273 บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 272 แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้ในนอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

<sup>43</sup> มาตรา 274 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี”

ก. ให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน

ข. การออกเสียงต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

ค. มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

### 3.5.3 ผลการตัดสิน

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาลงมติโดยวิธีการลงคะแนนโดยลับแล้ว หากเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหา นั้นมีความผิดจริงตามข้อกล่าวหา มาตรา 274 วรรคสองและวรรคสาม ได้กำหนดผลคำตัดสินของวุฒิสภาไว้ 2 ประการ คือ

**ประการที่ 1** ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกลงมติว่ามีความผิดต้องออกจากราชการ

**ประการที่ 2** ถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่วุฒิสภาลงมติว่ากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว นอกจากจะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ในขณะนั้นแล้ว ยังถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งในทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี อีกด้วย

ส่วนในมาตรา 274 วรรคสาม กำหนดให้ผลของมติของวุฒิสภาดังกล่าวถือเป็นที่สุด ดังนั้น หากวุฒิสภาลงมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหา นั้นไม่มีความผิดแล้ว ก็ไม่อาจจะร้องขอให้ถอดถอนผู้นั้น โดยอ้างเหตุแห่งการถอดถอนเช่นเดิมได้อีกเช่นกัน เพราะถือว่าวุฒิสภาวินิจฉัยแล้วว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้นั้นไม่มีความผิดตามเหตุที่กล่าวหา การจะกล่าวอ้างเหตุเดิมเพื่อถอดถอนก็จะคล้ายกับการฟ้องซ้ำในศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญจึงห้ามมิให้กระทำ

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งของไทยนั้นมีผลต่อบุคคลผู้ถูกถอดถอน 3 ประการ คือ

**ประการที่ 1** คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

**ประการที่ 2** คือ ตัดสิทธิการดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งใดๆ ในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือตำแหน่งในทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี วุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางอาญาหรือทางวินัยแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกถอดถอนได้

**ประการที่ 3** คือ จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลนั้น โดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

### 3.5.4 การอุทธรณ์

ในประเด็นเรื่องการอุทธรณ์คำตัดสินของวุฒิสภานั้น มาตรา 274 วรรคสาม ได้กำหนดไว้ว่า “ให้ผลของมติของวุฒิสภาดังกล่าวถือเป็นที่สุด” ดังนั้น เมื่อวุฒิสภาลงมติแล้วไม่สามารถอุทธรณ์มติดังกล่าวได้อีก ในขณะที่เดียวกันผู้ใดจะมาร้องขอให้ถอดถอนบุคคลนั้น โดยอาศัยเหตุ

เดียวกันอีกมิได้ แต่ทั้งนี้จะไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญา  
 นักการเมือง

### 3.6 เปรียบเทียบกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งระหว่าง สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี และไทย

แนวความคิดหรือที่มาของการเกิด “กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง” ของไทยนั้นมี  
 ที่มาจากแนวความคิดของต่างประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ว่าไทยจะรับเอา  
 ตัวอย่างหรือแบบแผนมาจากต่างประเทศ แต่ก็มีความแตกต่างในรายละเอียดบางประการซึ่ง  
 สามารถแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนระหว่าง สหรัฐอเมริกา แคนาดา  
 ฝรั่งเศส เยอรมนี และไทย

ประเทศ	ผู้ถูกกล่าวหา	เหตุกล่าวหา	ผู้กล่าวหา	องค์กร ผู้พิจารณา ตัดสิน	ผลการ พิจารณา
สหรัฐอเมริกา	- ประธานาธิบดี - รอง ประธานาธิบดี - ข้าราชการ พลเรือน - ผู้พิพากษาศาล สหรัฐฯ	- ทยศต่อประเทศ - รับสินบน - อาชญากรรม และการกระทำ มิชอบร้ายแรง - ประพฤติไม่ เหมาะสม (กรณีผู้พิพากษา)	- สภาผู้แทน ราษฎรมี อำนาจ เพียงฝ่าย เดียวใน การ ฟ้องร้อง	- วุฒิสภาทำ หน้าที่ไต่ สวน และ ถอดถอน	ถอดถอนออก จากตำแหน่ง
แคนาดา					
1. กฎหมาย อาญา	- ฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ - ข้าราชการศาล - ข้าราชการ พลเรือน - พนักงานรักษา ความสงบ	- การรับสินบน - การฉ้อโกง รัฐบาล	- ประชาชน - สภาผู้แทน ราษฎร	- ศาลอาญา - สามารถ อุทธรณ์ / ฎีกาได้	- ชดเชย ค่าเสียหาย - ภาคทัณฑ์ - เป็นอาสา สมัครบริการ ชุมชน - จำคุก

## ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ประเทศ	ผู้ถูกล่ามโซ่	เหตุถูกล่ามโซ่	ผู้ล่ามโซ่	องค์กรผู้พิจารณาตัดสิน	ผลการพิจารณา
2. กฎหมายผู้พิพากษา	- ผู้พิพากษา	- กระทำความผิดต่อหน้าที่ - เจ็บป่วยหรือชราภาพ - ปฏิบัติหน้าที่ล้มเหลว	- ประชาชนทั่วไป	- คณะกรรมการไต่สวนจากกระทรวงยุติธรรม และ Canadian Judicial Council	ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
3. จรรยาบรรณว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม	- ข้าราชการฝ่ายบริหาร - ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ - ข้าราชการตุลาการ	- เปิดเผยแพร่ข้อต่อสาธารณชน - ห้ามเข้าไปมีผลประโยชน์ในธุรกิจต่างๆ - ห้ามดำเนินการที่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่คนรู้จัก - ห้ามทำกิจกรรมบางประเทศหลังพ้นจากตำแหน่งอย่างน้อย 2 ปี	- ประชาชน - สำนักงานที่ปฏิบัติงานด้านจริยธรรม	สำนักงานที่ปรึกษางานด้านจริยธรรม	นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ประเทศ	ผู้ถูกล่าวหา	เหตุกล่าวหา	ผู้กล่าวหา	องค์กร ผู้พิจารณา ตัดสิน	ผลการ พิจารณา
ฝรั่งเศส	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานาธิบดี</li> <li>- คณะรัฐมนตรี</li> <li>- ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณี ประธานาธิบดี “ความผิดฐาน ทรยศต่อ ประเทศชาติ”</li> <li>- กรณี คณะรัฐมนตรี 1) อุกฤษโทษ 2) มัชฌิมาโทษ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณี ประธานาธิบดี ต้องผ่านสภา ผู้แทนราษฎร</li> <li>- กรณี คณะรัฐมนตรี ให้ผู้เสียหาย ร้องทุกข์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรณี ประธานาธิบดี คือศาลอาญา ชั้นสูง</li> <li>- กรณี คณะรัฐมนตรี คือศาลอาญา สาธารณรัฐ</li> </ul>	รับโทษตาม กฎหมายอาญา
สหพันธรัฐ เยอรมนี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานาธิบดี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกระทำที่ ละเมิดต่อ รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย อื่นโดยจงใจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร (สภาพันธรัฐ) หรือสมาชิก วุฒิสภา จำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 เข้าชื่อเสนอ ญัตติ และสภา ผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภามี มติเห็นชอบไม่ น้อยกว่า 2 ใน 3</li> </ul>	ศาลรัฐธรรมนูญ สหพันธรัฐ	ถอดถอนออก จากตำแหน่ง ทันที

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ประเทศ	ผู้ถูกล่ามทา	เหตุกล่ามทา	ผู้กล่ามทา	องค์กรผู้พิจารณาตัดสิน	ผลการพิจารณา
ไทย	ผู้ดำรงตำแหน่งตาม - รัฐธรรมนูญ มาตรา 270 - พ.ร.บ. ประกอบ รธน. ว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตฯ มาตรา 58	- มีพฤติการณ์ ร้ายชัดปกติ - ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ - ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ - ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม - ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ - ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง	- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 20,000 คน - ส.ส. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสภาผู้แทนราษฎร - ส.ว. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของวุฒิสภา	- องค์กรไต่สวนคือ ป.ป.ช. - องค์กรตัดสินคือวุฒิสภา	- ถอดถอนออกจากตำแหน่ง - ตัดสิทธิ์การดำรงตำแหน่งในอนาคต 5 ปี

จากที่ได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับแนวความคิดและกระบวนการไต่สวนและถอดถอนในต่างประเทศและประเทศไทย และเมื่อพิจารณาจากตารางเปรียบเทียบดังที่ได้เสนอไปข้างต้น สามารถเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของกระบวนการไต่สวนและถอดถอน



ของประเทศกรณีตัวอย่างอันประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย ได้ดังต่อไปนี้

### 3.6.1 ประเด็นเกี่ยวกับขอบข่ายของผู้ถูกกล่าวหา

กระบวนการไต่สวนและถอดถอนนั้น เป็นเรื่องของความพยายามที่จะตรวจสอบและป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจว่าได้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาในแง่ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า การกำหนดขอบข่ายของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนและถอดถอน จึงต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ภายใต้บริบทของสังคมประเทศต่างๆ ว่าในสังคมนั้นผู้ที่มีอำนาจคือใคร เห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกากระบวนการไต่สวนและถอดถอนเป็นกระบวนการที่เอาไว้ใช้ควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีโดยเฉพาะ ในขณะที่ไม่มีการไต่สวนถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่กระบวนการไต่สวนและถอดถอนเป็นกลไกที่มุ่งเป้าไปที่นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง จึงเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในส่วนของแคนาดานั้นกล่าวได้ว่าเป็นประเทศที่มีการกำหนดขอบข่ายของผู้ถูกกล่าวหาไว้อย่างชัดเจนที่สุด คือ ใช้กฎหมาย 3 ฉบับซึ่งเป็นระบบที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก เพราะมีความชัดเจนและไม่เป็นการซ้ำซ้อน

### 3.6.2 ประเด็นเกี่ยวกับเหตุที่กล่าวหา

ประเด็นเกี่ยวกับเหตุที่กล่าวหานั้น โดยปกติทั่วไปแล้ว เหตุที่นำมาใช้สำหรับการกล่าวหาเพื่อถอดถอนนั้นมักจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อาทิเช่น การทำผิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบหรือทุจริต เป็นต้น

### 3.6.3 ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรผู้กล่าวหา

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน แต่โดยปกติแล้วองค์กรผู้กล่าวหามักจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชน หรือผู้เสียหาย ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย อย่างไรก็ตามในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ทั้งนี้เพราะองค์กรผู้กล่าวหาเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

### 3.6.4 ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรผู้พิจารณาตัดสิน

จากการเปรียบเทียบทั้ง 5 ประเทศ ซึ่งมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งระบบประธานาธิบดี กึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา พบว่าองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินการถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมี 3 ลักษณะแตกต่างกันไป ได้แก่ วุฒิสภา ศาล หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ สำหรับประเทศไทยแม้จะปกครองในระบบรัฐสภาแต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรพิจารณาตัดสินเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาซึ่งปกครองในระบบประธานาธิบดี

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาการถอดถอนจากตำแหน่ง

กระบวนการได้ส่วนและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของประเทศไทยนั้น กล่าวได้ว่า เป็นกระบวนการที่ได้กำเนิดขึ้นมาในช่วงที่สังคมการเมืองของไทยประสบกับกระแสวิกฤติในทางโครงสร้างระบบการเมืองและระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสบกับวิกฤติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Crisis of Representative Democracy) ที่บรรดาผู้มีอำนาจทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงข้าราชการระดับสูง ถูกมองอย่างเคลือบแคลงและสงสัยในพฤติการณ์การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

สภาพการณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นชนวนกดดันประการหนึ่งซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาคม ปี 2535 ผลในท้ายที่สุดได้ทำให้เกิดกระบวนการปฏิรูปการเมืองขึ้น จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ก่อกำเนิด “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ขึ้นหลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบป้องกันการทุจริตในด้านต่างๆ โดยการทำหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จะต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและจากรัฐบาล และยังเกิดกระบวนการเมืองใหม่ๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นกลไกหนึ่งที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

สำหรับประเทศไทย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งนับได้ว่าเป็นของใหม่ที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ด้วยเหตุที่เป็น “ของใหม่” และความที่ยัง “ไม่เคยชิน” กับระบบใหม่ๆ ทำให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวประสบปัญหาหลายประการ นอกจากนั้นจากการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการ

ถอดถอนจากตำแหน่งของไทยและของต่างประเทศ และศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการถอดถอน ได้แก่ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่าสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ยังไม่สามารถใช้บังคับและดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

#### 4.1 กฎหมายไม่ได้กำหนดคำนิยามหรือความหมายคำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” ไว้ จึงเป็นปัญหาการตีความ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 58 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ สื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้...”

จากการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี และแคนาดา ซึ่งมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ระบบกึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา ตามลำดับ พบว่าโดยปกติทั่วไปแล้วเหตุที่นำมาใช้สำหรับการกล่าวหาเพื่อถอดถอนนั้น มักจะมีหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกัน เช่น การทำผิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยจงใจ และการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบหรือทุจริต เป็นต้น ซึ่งประเทศต่างๆ ดังกล่าวไม่ใช่คำว่า “สื่อ” ว่ากระทำผิดความผิดเหมือนของประเทศไทย

สำหรับการถอดถอนจากตำแหน่ง (Removal From Office) ของประเทศไทยนั้น แม้จะได้รับการแนวคิดหรือหลักการมาจากต่างประเทศ แต่ในรายละเอียดเกี่ยวกับผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหา และกระบวนการไต่สวน อาจกล่าวได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่ที่ประเทศเรามีได้ลอกเลียนมาจากอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบการถอดถอนโดยรัฐสภาล้วนๆ หรือระบบที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญอย่างประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือระบบศาลพิเศษแบบฝรั่งเศส เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา

58 ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนของการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนนั้น เพียงแต่เห็นว่า “สื่อว่ากระทำความผิด” ก็สามารถร้องขอให้ดำเนินการถอดถอนได้แล้ว เจตนารมณ์ในการบัญญัติเช่นนี้ ก็ชัดเจนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์ให้ “กระบวนการถอดถอน” ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกระบวนการเดียวกับ “กระบวนการทางอาญา” ซึ่งจะมีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง รับผิดชอบ<sup>1</sup> นอกจากนี้กระบวนการทางการเมืองเพียงแต่ “สื่อ” ว่ากระทำความผิดที่มักจะเรียกว่า “รู้ว่าผิดแต่ไม่พบใบเสร็จ” ก็น่าจะเพียงพอที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว เพราะเป็น “การดำเนินการทางวินัยของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ให้พ้นจากตำแหน่งไม่ใช่การดำเนินคดีทางอาญา แต่คำว่า “สื่อว่ากระทำความผิด” กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายเฉพาะไว้ จึงเป็นปัญหาในการตีความว่าการกระทำหรือพฤติกรรมแค่ไหน เพียงใด ถือว่าเป็นการ “สื่อว่ากระทำความผิด” อันเป็นเหตุให้มีการได้สวนถอดถอนออกจากตำแหน่ง ย่อมเป็นสิ่งที่ยากอย่างยิ่ง ความยุ่งยากและความไม่แน่นอนดังกล่าวย่อมเป็นปัญหาในการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนของผู้ริเริ่มหรือยื่นคำร้องกล่าวหา และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา จะตีความและวินิจฉัยเหมือนกันหรือไม่

ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากคำว่า “สื่อ” เป็นคำใหม่ในกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่กรณีการลงโทษจำเลยทางอาญาที่จะต้องมีการพยานหลักฐาน โดย “ปราศจากความสงสัย” อย่างในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>2</sup> แต่คำว่า “สื่อว่ากระทำความผิด” อาจเทียบเคียงได้กับกรณีของคณะกรรมการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า” คณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถสั่งให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้แล้ว<sup>3</sup> ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความของผู้ริเริ่มหรือยื่นคำร้องกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย จึงควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “สื่อ” ไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยอาจนิยามว่า “สื่อ” หมายความว่า มีพฤติกรรมหรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นได้กระทำความผิด ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับความเห็นของประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2538). เล่มเดิม. หน้า 32.

<sup>2</sup> มาตรา 227 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>3</sup> มาตรา 236 (6) และมาตรา 238 (3) (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

<sup>4</sup> ปานเทพ กล้านรงค์ราชู. ประธานกรรมการ ป.ป.ช., กล้านรงค์ จันทิก. กรรมการ ป.ป.ช., ประสาทพงษ์ศิริวาทย์. กรรมการ ป.ป.ช., อภินันท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ชัยรัตน์ ขนิษฐบุตร. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช. สัมภาษณ์ 8 พฤษภาคม 2551.

#### 4.2 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนขอลอนรายชื่อในภายหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่ง แต่ภายหลังจากที่คำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาแล้ว หากปรากฏต่อมาว่าผู้ร้องขอลอนรายชื่อเนื่องจากไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนอีกต่อไปและส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ในกรณีดังกล่าวนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขไว้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการถอดถอนต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไปทั้งหมด หรือจะต้องระงับไว้ก่อนแล้วให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อมาเพิ่มเติมเท่าจำนวนที่ขาดไป จึงจะดำเนินการขบวนการถอดถอนต่อไปได้ ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีทางอาญาจะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าหากไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว การถอนคำร้องทุกข์ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดีนั้นต่อไป

เมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ย่อมเป็นปัญหาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าจะดำเนินการไต่สวนหรือพิจารณาต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไป หากดำเนินการไต่สวนต่อไปโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะถูกกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือผู้ถูกกล่าวหาอาจยกเป็นข้อต่อสู้ได้ว่ากระบวนการไต่สวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กระบวนการถอดถอนเสียไปทั้งหมด

ผู้ศึกษาเห็นว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ออกจากตำแหน่ง แม้ไม่ใช่กระบวนการดำเนินคดีอาญา แต่ก็เป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อเทียบกับหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 126 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ในคดีที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว การถอนคำร้องทุกข์เช่นนั้นย่อมไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดีนั้น” นอกจากนั้น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร ไม่ใช่กฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน<sup>5</sup> ดังนั้น เมื่อคำร้อง

<sup>5</sup> มาตรา 126 วรรคสอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>6</sup> โภคิน พลกุล. (ม.ป.ป.). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 7.

เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาแล้ว หากปรากฏต่อมาว่าผู้ร้องขอถอนรายชื่อเนื่องจากไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนอีกต่อไปและส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ก็ไม่ควรตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนหรือวุฒิสภาที่จะดำเนินการพิจารณาตัดสินต่อไป

ด้วยเหตุผลและหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นและเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย จึงควรกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้ชัดเจนว่า “กรณีประชาชนที่ได้ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนไว้แล้ว ต่อมาขอถอนรายชื่อออกในภายหลังเพราะไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาอีกต่อไป และทำให้จำนวนผู้ยื่นคำร้องที่เหลือไม่ครบ 20,000 คน ย่อมไม่ตัดอำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา จะดำเนินการไต่สวนหรือพิจารณาตัดสินต่อไป” ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับความเห็นของประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>7</sup>

#### 4.3 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากปรากฏในภายหลังว่าประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้อง

ประเด็นปัญหานี้ เกิดขึ้นหลังจากที่คำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา แต่ปรากฏในภายหลังว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วน ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ เช่น ผู้เข้าชื่อร้องขอขาดคุณสมบัติเพราะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือมีอายุไม่ครบ 18 ปี หรือมีการแอบอ้างนำชื่อไปใช้โดยไม่ได้ยินยอม ส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ในกรณีดังกล่าวนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเอาไว้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการถอดถอนต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไปทั้งหมด หรือจะต้องระงับคำร้องไว้ก่อนแล้วให้ผู้ริเริ่มไปรวบรวมรายชื่อมาเพิ่มเติมจากจำนวนที่ขาดไปจนได้จำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน จึงจะดำเนินการกระบวนการถอดถอนต่อไป

ภายใต้ความไม่ชัดเจนเหล่านี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะถูกกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือผู้ถูกกล่าวหาอาจยกเป็นข้อต่อสู้ได้ว่ากระบวนการไต่สวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กระบวนการถอดถอนเสียไปทั้งหมดก็ได้

<sup>7</sup> ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ, ประธานกรรมการ ป.ป.ช., ใจเด็ด พรไชยา, กรรมการ ป.ป.ช., สราวุธ เมนะ-เสวต, เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ อภินันท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. สัมภาษณ์ 16 พฤษภาคม 2551.

ผู้ศึกษาเห็นว่า การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และเป็นกระบวนการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ภายใต้ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaat) การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้ หากปรากฏต่อมาภายหลังว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ เช่น ผู้เข้าชื่อร้องขอขาดคุณสมบัติเพราะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือมีอายุไม่ครบ 18 ปี หรือมีการแอบอ้างนำชื่อไปใช้โดยไม่ได้ยินยอม และส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอที่เหลือไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา น่าจะไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนหรือพิจารณาต่อไป เนื่องจากเงื่อนไขการยื่นคำร้องกล่าวหาที่จะนำไปสู่การใช้อำนาจไต่สวนไม่ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือไม่ครบ 20,000 คนตั้งแต่แรก ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับความเห็นของประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>9</sup>

#### 4.4 กฎหมายกำหนดตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนกับตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สอดคล้องกัน

ประเด็นปัญหานี้ เกิดจากความแตกต่างของบทบัญญัติ มาตรา 39 และมาตรา 58 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มาตรา 39 “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (1) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด (4) อัยการสูงสุด (5) กรรมการการเลือกตั้ง (6) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (7) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (8) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (9) รองประธานสภาผู้แทนราษฎร (10) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (11) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (12) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา (13) ตุลาการในศาล

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ง (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*. หน้า 279.

<sup>9</sup> ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ.ประธานกรรมการ ป.ป.ช., ใจเด็ด พรไชยา. กรรมการ ป.ป.ช., ศราวุธ เมนะเสวต. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ อภินันท์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. สัมภาษณ์ 16 พฤษภาคม 2551.

ปกครองสูงสุด (14) รองอัยการสูงสุด (15) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” แต่ในมาตรา 58 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ประธานศาลฎีกา (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด (8) อัยการสูงสุด (9) กรรมการการเลือกตั้ง (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (13) รองประธานศาลฎีกา (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (16) รองอัยการสูงสุด และ (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในมาตรา 39 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว พบว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ก็ไม่สามารถดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ เพราะมาตรา 58 ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดถึงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอน ไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ด้วย ใดๆ ที่การร้ายแรงผิดปกติเป็นข้อกล่าวหาหนึ่งที่น่าไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเด็นเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี และแคนาดา ซึ่งมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ระบบกึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา ตามลำดับ พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา กำหนดให้ตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 วรรคสอง (2) ก็บัญญัติให้ตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะตำแหน่งประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือรองประธานศาลปกครองสูงสุด เท่านั้น ประกอบกับการใช้อำนาจของผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยและพิพากษาอรรถคดี กฎหมายให้เป็นที่สุด<sup>10</sup> ซึ่งประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ การแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกัน

<sup>10</sup> มาตรา 73 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.



(Checks and Balances) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบหรือเป็นอันตรายต่อประเทศชาติโดยรวม

ด้วยเหตุผลและหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงควรให้รัฐสภาซึ่งใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการ โดยกำหนดเพิ่มเติมตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้เป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งได้ด้วย ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับความเห็นของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และ ประสาท พงษ์ศิวาภัย. กรรมการ ป.ป.ช. สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2551.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นกลไกที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ แต่สำหรับประเทศไทยนับได้ว่าเป็นของใหม่ที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่อง “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ไว้ในหมวด 12 มาตรา 270 – 274

จากรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2543 – 2550 พบว่านับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาประมาณ 10 ปีแล้ว มีคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามกฎหมายจำนวนน้อยมาก จนถึงปัจจุบันนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สามารถได้สวนมูลความผิดและสรุปเป็นรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนได้เลย แสดงให้เห็นว่ากระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาและไม่สามารถใช้บังคับและดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาและตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนจากตำแหน่ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเอกสารต่างๆ ได้แก่ เอกสารรายงานการวิจัย หนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสาร บทความทางวิชาการต่างๆ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งของไทยและของต่างประเทศ นอกจากนั้นยังได้ศึกษาโดยวิธีสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการถอดถอน ได้แก่ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน

สำนักงาน ป.ป.ช. และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อทราบปัญหาของการถอดถอนจากตำแหน่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายและรูปแบบการถอดถอนจากตำแหน่งให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

### 5.1.1 กฎหมายไม่ได้กำหนดคำนิยามหรือความหมายคำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” ไว้ จึงเป็นปัญหาการตีความ

จากการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี และแคนาดา พบว่าโดยปกติทั่วไปแล้ว เหตุที่นำมาใช้สำหรับการกล่าวหาเพื่อถอดถอนนั้นมักจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น การทำผิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยจงใจและการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบหรือทุจริต เป็นต้น ซึ่งประเทศต่างๆ ดังกล่าวไม่ใช่คำว่า “สื่อ” ว่ากระทำผิดเหมือนของประเทศไทย

การถอดถอนจากตำแหน่ง (Removal from Office) ของประเทศไทยนั้น แม้จะได้รับแนวคิดหรือหลักการมาจากต่างประเทศ แต่ในรายละเอียดประเทศไทยมิได้ลอกเลียนมาจากต่างประเทศทั้งหมด เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 58 ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนของการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนนั้น เพียงแต่เห็นว่า “สื่อว่ากระทำความผิด” ก็สามารถร้องขอให้ดำเนินการถอดถอนได้ เจตนารมณ์ในการบัญญัติเช่นนี้ก็ชัดเจนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์ให้ “กระบวนการถอดถอน” ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกระบวนการเดียวกับ “กระบวนการทางอาญา” ซึ่งจะมีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมืองรับผิดชอบ กระบวนการทางการเมืองเพียงแต่ “สื่อ” ว่ากระทำความผิดที่มักจะเรียกว่า “รู้ว่าผิดแต่ไม่พบใบเสร็จ” ก็น่าจะเพียงพอที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว เพราะเป็นการดำเนินการทางวินัยของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่ง ไม่ใช่การดำเนินคดีทางอาญา แต่คำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” กฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายเฉพาะไว้ จึงเป็นปัญหาในการตีความว่าการกระทำหรือพฤติกรรมใดไหน เพียงใด ถือว่าเป็นการ “สื่อว่ากระทำผิด” อันเป็นเหตุให้มีการไต่สวนถอดถอนออกจากตำแหน่ง ย่อมเป็นสิ่งที่ยากอย่างยิ่ง ความยุ่งยากและความไม่แน่นอนดังกล่าวย่อมเป็นปัญหาในการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนของผู้ริเริ่มหรือยื่นคำร้อง

กล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา จะตีความและวินิจฉัยเหมือนกันหรือไม่

### 5.1.2 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนขอถอนรายชื่อในภายหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 271 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนบุคคลตาม มาตรา 270 ออกจากตำแหน่ง แต่ในกรณีที่คำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาแล้ว หากปรากฏต่อมาว่าผู้ร้องขอถอนรายชื่อเนื่องจากไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนอีกต่อไป และส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ในกรณีดังกล่าวนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเอาไว้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการถอดถอนต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไปทั้งหมด หรือจะต้องระงับคำร้องไว้ก่อนแล้วให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อมาเพิ่มเติมจนมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน จึงจะดำเนินการกระบวนการถอดถอนต่อไป เมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นย่อมเป็นปัญหาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาว่าจะดำเนินการได้สวนต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไป หากดำเนินการได้สวนต่อไปโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะถูกกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือผู้ถูกกล่าวหาอาจเป็นข้อต่อสู้ได้ว่ากระบวนการได้สวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กระบวนการถอดถอนเสียไปทั้งหมด

### 5.1.3 กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากปรากฏในภายหลังว่าประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้อง

ประเด็นปัญหานี้ เกิดหลังจากที่คำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาแล้ว แต่ไม่ใช่กรณีผู้ยื่นคำร้องขอถอนรายชื่อ หากแต่เป็นกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ เช่น ผู้เข้าชื่อร้องขอขาดคุณสมบัติ เพราะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือมีอายุไม่ครบ 18 ปี หรือมีการแอบอ้างนำชื่อไปใช้โดยไม่ได้ยินยอม ส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ในกรณีดังกล่าวนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขเอาไว้ว่าองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาดำเนินการถอดถอนต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีผลให้คำร้องขอตกไปทั้งหมด หรือจะต้องระงับคำร้องไว้ก่อนแล้วให้ผู้ริเริ่มไปรวบรวมรายชื่อมาเพิ่มเติมจนได้จำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน จึงจะดำเนินการถอดถอนต่อไป

ภายใต้ความไม่ชัดเจนเหล่านี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะถูกกล่าวหา

ฟ้องร้องว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือผู้ถูกกล่าวหาอาจเป็นข้อต่อสู้ได้ว่า กระบวนการไต่สวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กระบวนการถอดถอนเสียไปทั้งหมดก็ได้

#### 5.1.4 กฎหมายกำหนดตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนกับตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สอดคล้องกัน

ประเด็นปัญหานี้ เกิดจากความแตกต่างของบทบัญญัติ มาตรา 39 และมาตรา 58 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มาตรา 39 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง แต่มาตรา 58 ไม่ได้กำหนดตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้ด้วย ดังนั้น หากมีกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว พบว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ก็ไม่สามารถดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทั้งๆ ที่การ “ร้ายชัดปกติ” เป็นข้อกล่าวหาหนึ่งที่น่าไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเด็นเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาในต่างประเทศก็พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดา กำหนดให้ตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 วรรคสอง (2) ก็บัญญัติให้ตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะตำแหน่งประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือรองประธานศาลปกครองสูงสุด เท่านั้น

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งของไทยและของต่างประเทศ และศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการถอดถอน ได้แก่ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งทั้ง 4 ประการดังกล่าว ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถใช้บังคับและดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

### 5.2.1 กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายคำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” ไว้ จึงเป็น ปัญหาการ ตีความ

ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากคำว่า “สื่อ” เป็นคำใหม่ในกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่กรณีการลงโทษ จำเลยทางอาญาที่จะต้องมีพยานหลักฐานโดย “ปราศจากความสงสัย” อย่างในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา แต่คำว่า “สื่อว่ากระทำผิด” อาจเทียบเคียงได้กับกรณีของคณะกรรมการ การเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า” คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ สามารถสั่งให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้แล้ว

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความของผู้ริเริ่มหรือยื่นคำร้องกล่าวหาและองค์กรที่มี อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย จึงควรกำหนดความหมายคำว่า “สื่อ” ไว้ใน มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้นิยามว่า “สื่อ” หมายความว่า มีพฤติการณ์หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้น ได้กระทำผิด

### 5.2.2 กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนขอถอนรายชื่อใน ภายหลัง

ผู้ศึกษาเห็นว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ออกจากตำแหน่ง แม้ไม่ใช่กระบวนการดำเนินคดีอาญา แต่ก็ เป็นกระบวนการควบคุมและ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งไม่ใช่เรื่องส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อเทียบเคียงกับหลักการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 126 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ในคดีที่ไม่ใช่ ความผิดต่อส่วนตัว การถอนคำร้องทุกข์เช่นนั้นย่อมไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวน หรือพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดีนั้น” นอกจากนั้น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) ที่กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร ไม่ใช่กฎหมายเอกชน ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน<sup>1</sup> ดังนั้น เมื่อคำร้อง เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาแล้ว หากปรากฏต่อมาว่าผู้ร้องขอถอน รายชื่อเนื่องจากไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนอีกต่อไปและส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอไม่ ครบจำนวนสองหมื่นคน ก็ไม่ควรตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนหรือ วุฒิสภาที่จะดำเนินการพิจารณาตัดสินต่อไป

<sup>1</sup> โภคิน พลกุล. (ม.ป.ป.). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 7.

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยกำหนดว่า “หากมีกรณีประชาชนที่ได้ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนไว้แล้ว ขอถอนรายชื่อออกในภายหลังเพราะไม่ประสงค์จะร้องขอให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาอีกต่อไป ก็ไม่ตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภาที่จะดำเนินการไต่สวนหรือพิจารณาต่อไป”

### 5.2.3 กรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ หากปรากฏในภายหลังว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วน ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เป็นกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ภายใต้ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaat) การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ หากปรากฏต่อมาภายหลังว่ามีผู้เข้าชื่อร้องขอบางส่วน ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ เช่น ผู้เข้าชื่อร้องขอขาดคุณสมบัติเพราะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือมีอายุไม่ครบ 18 ปี หรือมีการแอบอ้างนำชื่อไปใช้โดยไม่ได้ยินยอม และส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอที่เหลือไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา น่าจะไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการไต่สวนหรือพิจารณาต่อไป เนื่องจากเงื่อนไขการยื่นคำร้องกล่าวหาที่จะนำไปสู่การใช้อำนาจไต่สวนไม่ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ไม่ครบ 20,000 คนตั้งแต่แรก

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาหรือวินิจฉัย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยกำหนดว่า “หากปรากฏต่อมาภายหลังว่าประชาชนที่เข้าชื่อร้องขอบางส่วน ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ และส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อผู้ร้องขอที่เหลือไม่ครบจำนวนสองหมื่นคน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภายุติการไต่สวนหรือการพิจารณา และให้คำร้องขอดังกล่าวตกไป”

### 5.2.4 กรณีกฎหมายกำหนดตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนกับตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่สอดคล้องกัน

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเด็นเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาในต่างประเทศ พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา กำหนดให้ตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 วรรคสอง (2) ก็บัญญัติให้ตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งได้ โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะตำแหน่งประธานศาลฎีกา

รองประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือรองประธานศาลปกครองสูงสุด เท่านั้น ประกอบกับการใช้อำนาจของผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยและพิพากษาอรรถคดี กฎหมายให้เป็นที่สุด ซึ่งประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ การแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายต่างๆ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบหรือเป็นอันตรายต่อประเทศชาติโดยรวม

ด้วยเหตุผลและหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงควรให้รัฐสภาซึ่งใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตุลาการ โดยกำหนดตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาและตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพิ่มเติมไว้ใน มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้เป็นตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งได้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง (Removal From Office) ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้

**ประการแรก** จำนวนประชาชนที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง

จากการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304 กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงออกจากตำแหน่ง ต่อมาเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ก็ยังคงบทบัญญัติในเรื่อง “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ไว้ใน หมวด 12 ส่วนที่ 3 ตั้งแต่ มาตรา 270 – 274 โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปจากเดิมเพียงสองประการ กล่าวคือ

(1) ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง จากเดิมกำหนดไว้ว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเป็นไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน

(2) เพิ่มเติมข้อกล่าวหาที่นำไปสู่การถอดถอนอีกหนึ่งข้อกล่าวหา ได้แก่ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

การลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง จากเดิมกำหนดไว้ว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนลดจำนวนเป็นไม่น้อยกว่า



สองหมื่นคนนั้น ปรากฏเหตุผลที่บันทึกไว้ในหนังสือ “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สรุปความได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้ง่ายขึ้น

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ 2551 (1 ตุลาคม 2550 – 31 กรกฎาคม 2551) พบว่าสถิติการรับเรื่องร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีจำนวนถึง 5 เรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติในปี พ.ศ. 2548 - 2550 ซึ่งไม่มีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งเลย แสดงว่าการที่รัฐธรรมนูญได้ลดจำนวนประชาชนที่มีสิทธิยื่นคำร้องลงจาก 50,000 คน เป็น 20,000 คน ส่งผลให้มีการยื่นคำร้องเพิ่มมากขึ้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญ แต่จะเป็นผลให้การถอดถอนจากตำแหน่งมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นและสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้หรือไม่ นั้น จะต้องติดตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาต่อไป ว่าคำร้องที่รับไว้มีมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ หากปรากฏผลคดีในภายหลังว่าคำร้องไม่มีมูลความผิดตามที่กล่าวหา การลดจำนวนประชาชนที่มีสิทธิยื่นคำร้องลงจาก 50,000 คน เป็น 20,000 คน เพื่อให้มีการยื่นคำร้องง่ายขึ้น ย่อมเป็นการเปิดช่องโอกาสให้มีการกลั่นแกล้งกันได้ และยังเป็นการเพิ่มภาระงานให้วุฒิสภาในการตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นคำร้องว่าครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องใช้เวลาและเจ้าหน้าที่จำนวนมาก จึงเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ผู้สนใจจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าเพื่อปรับปรุง “การถอดถอนจากตำแหน่ง” ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองต่อไป

#### ประการที่สอง ขั้นตอนการตรวจสอบคำร้องของประธานวุฒิสภา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 61 มาตรา 62 และมาตรา 63 บัญญัติว่า

“มาตรา 61 การร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59 และ มาตรา 60 ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุ วัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดคืบคืบ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อ ประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อ ประธานวุฒิสภา

มาตรา 62 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 58 ออกจากตำแหน่ง หรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออก จากตำแหน่ง ให้นำบทบัญญัติมาตรา 61 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 63 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการ ตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตาม มาตรา 61 หรือมาตรา 62 หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่า คำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อ ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา”

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น คำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะต้องทำเป็นหนังสือและต้องระบุรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัว ประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูป ถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุ วัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ ชัดเจน

(2) ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อ ไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอย่างไร

(3) ระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

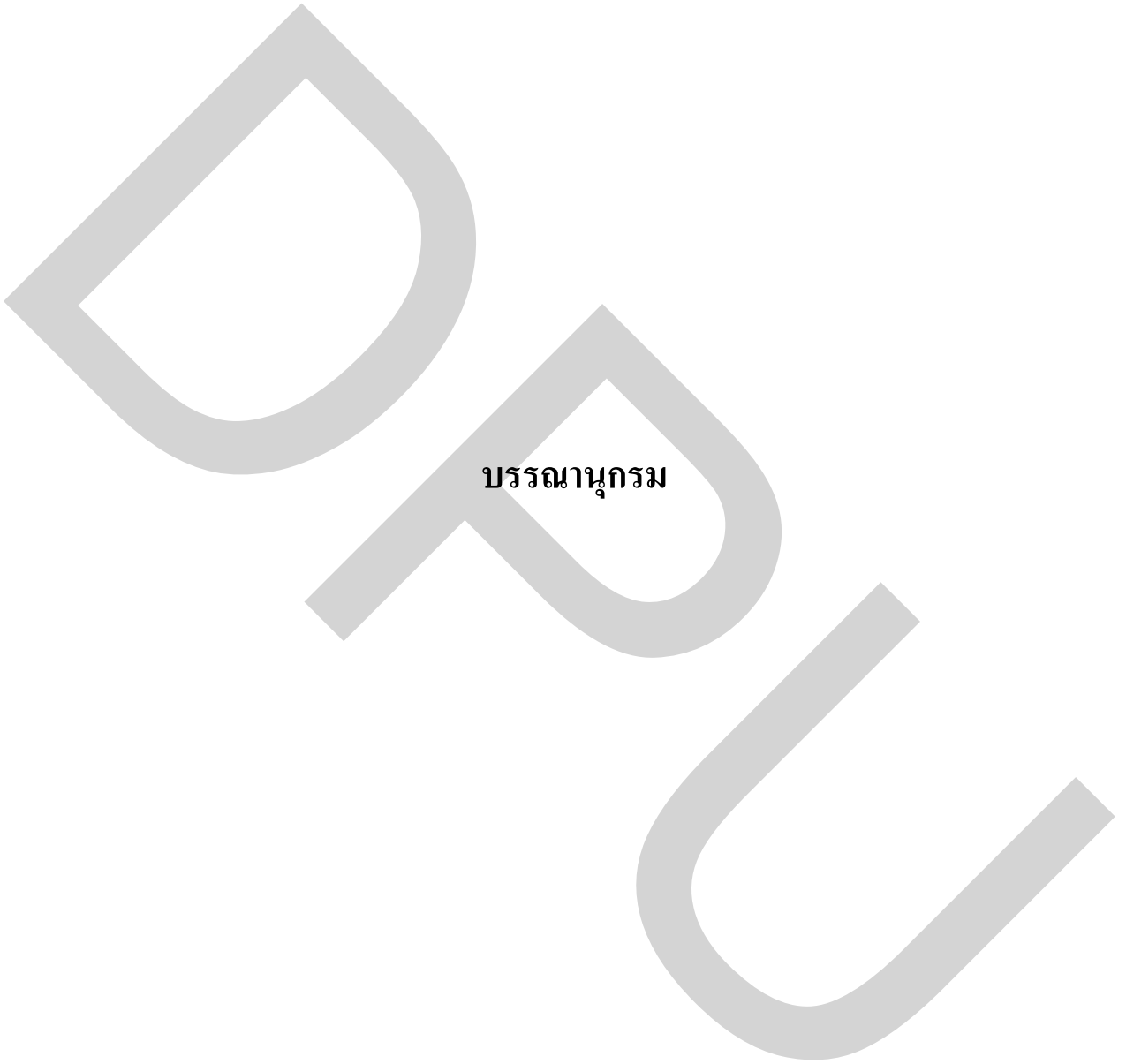
เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว กฎหมายกำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจ หน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและ ตามมาตรา 61 หรือมาตรา 62 หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภา ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องขอไม่

ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ความถูกต้องและครบถ้วนของคำร้องขอจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ประธานวุฒิสภาจะต้องตรวจสอบและพิจารณาก่อนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หากประธานวุฒิสภาเห็นว่าคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เช่น จำนวนผู้ยื่นคำร้องขอไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด หรือคำร้องขอระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาไม่ชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหาอย่างไร ที่ไหน เมื่อใด ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหรือไม่ระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ กรณีดังกล่าวนี้ ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ ประธานวุฒิสภาต้องแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไปก่อน ซึ่งผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา

หากต่อมาผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มไม่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วแต่ประธานวุฒิสภาเห็นว่าคำร้องขอยังไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือความไม่ถูกต้องครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ประธานวุฒิสภาก็มีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำร้องขอนั้นไว้พิจารณา เพราะหากรับไว้ประธานวุฒิสภาก็ไม่สามารถส่งคำร้องขอที่ยังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการตรวจสอบคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งของประธานวุฒิสภาก่อนส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปนั้นเป็นกระบวนการที่สำคัญ แต่ยังไม่มียกกฎหมายหรือระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการ ในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว ประเด็นปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบคำร้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

## หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2543). ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สยามศิลป์.
- คณะกรรมการ ป.ป.ป. (2543). รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์  
พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- คณะกรรมการ ป.ป.ช. (2544). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2543.  
กรุงเทพฯ: อัมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- \_\_\_\_\_. (2545). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2544. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. (2546). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2545. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. (2547). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2546. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- \_\_\_\_\_. (2548). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2547. กรุงเทพฯ: รุ่งศักดิ์  
การพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2549). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2548. กรุงเทพฯ: รุ่งศักดิ์  
การพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2550). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2549. กรุงเทพฯ: รุ่งศักดิ์  
การพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2551). รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2550. กรุงเทพฯ: รุ่งศักดิ์  
การพิมพ์.
- นิยม รัฐอมฤต. (2549). กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง : ใน  
อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538ก). กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538ข). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง  
(Impeachment). กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.
- \_\_\_\_\_. (2545). ที่มาของกฎหมายและความชอบของกฎหมาย ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมาย  
ปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา.
- \_\_\_\_\_. (2546). ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.  
นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

- ประยูร กาญจนกุล. (2523ก). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2523ข). **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2546). **นิติปรัชญา**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ สัจจิต พิริยะรังสรรค์. (2537). **คอร์ปชันกับประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกคิน พลกุล. (ม.ป.ป.). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). **เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2543). **เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุธี อากาศฤกษ์. (2525). **การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (เอกสารการศึกษาส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร)**.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2540). **รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2542). **ประชาสังคมในมุมมองตะวันตก อ่านและสอนที่จอห์น ฮอปกินส์**. กรุงเทพฯ: สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม.
- อัจฉรา คูวินทร์พันธ์. (2532). **มองแคนาดา**. กรุงเทพฯ: โครงการแคนาดาศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## บทความ

- บรรเจิด สิงคนดี. (2541, เมษายน). “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ.” วารสารกฎหมายปกครอง, 17, 1, หน้า 33–41.
- ภรณ์ กิริติบุตร. (2526). “Bureaucracy: ระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์ปชั่น.” ใน พิทยา บวรวัฒนา. (บรรณาธิการ). รัฐประศาสนศาสตร์: รวมผลงานของนักวิชาการไทย (หน้า 207-208). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับศาลรัฐธรรมนูญ.” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์ สัณญา ชรรณศักดิ์ (หน้า 191–201). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2545). “ข้อสังเกตต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” ในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (บรรณาธิการ). นรนิติ เศรษฐบุตร 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่มสอง รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยไทย (หน้า 181–208). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## วิทยานิพนธ์

- กานदार สิริฤทธิศักดิ์. (2538). การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดม รัฐอมฤต. (2530). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาษาต่างประเทศ

## BOOKS

- Allswang, John. (2000). **The Initiative and Referendum in California**. CA: Stanford University Press.
- Aristotle. (1980). **The Politics of Aristotle** edited and translated by Ernest Barker. London: Oxford University.

- Behn, Robert D. (2001). **Rethinking Democratic Accountability**. WA: Brookings Institute.
- Elliot, J. (1974). **The Debates in the Several States Conventions on the Adoption of the Federal Constitution**. n.p.
- Goldsworthy, Jeffrey. (1999). **The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy**. Oxford: Clarendon Press.
- Hague, Rod and others. (1998). **Comparative Government and Politics: An Introduction**. London: Macmillan.
- Lane, Jean-Erik. (1996). **Constitutions and Political Theory**. Manchester: Manchester University Press.
- Mill, John Stuart. (1998). **On Liberty and Other Essays**. Oxford: Oxford University.
- Mosher, Frederick C. (1970). **Democracy and the Public Service**. Oxford: Oxford University.
- Norton, Alan. (1997). **International Handbook of Local and Regional Government : Comparative Analysis of Advance Democracies**. Edward Elger Limited: Hants.
- Przeworski, Adam and others. (1999). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University.
- Riker, William H. (1969). **Democracy in the United States**. (2nd ed.). London: Macmillan.
- Welch, Susan and others. (2001). **Understanding America Government**. Belmont, CA: Wadsworth.

#### ARTICLES

- Feye, Timothy. (1997). "A Politics of Institutional Choice: Post – Communist Presidencies." **Comparative Political Studies**, 30,5. pp.523–552.
- Jenkinson, Michael. (1995). "The Madness of King Jean." **Alberta Report Newmagazine**. (Vol. 23 Issue 2). p.6.
- Sutherland, Sharon. (1993). "The Canadian Federation Government." In John W. Langford and Allan Tupper (Eds.). **Corruption Character and Conduct: Essays on Canadian Government Ethic** (pp. 113–150). Toronto: Oxford University Press.



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ- นามสกุล

วินัย รุ่งรักสกุล

ประวัติการศึกษา

1. รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (รป.บ.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ปี พ.ศ. 2531
2. นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี พ.ศ. 2545
3. เนติบัณฑิตไทย (น.บ.ท.) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปี พ.ศ. 2547
4. สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (สส.ม.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2538

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. 9 สำนักงาน ป.ป.ช.

ประสบการณ์ ผลงานทางวิชาการ รางวัลที่สำคัญ

1. รับโล่และประกาศ นักเรียนดีเยี่ยม และความประพฤติดีเยี่ยมจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ
2. รับโล่และประกาศ “พนักงานสอบสวนดีเด่น” จากกรมตำรวจ
3. อนุกรรมการพิจารณา กฎหมาย ระเบียบ และประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
4. อนุกรรมการที่ปรึกษาสำนวนคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
5. ที่ปรึกษาคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ
6. คณะทำงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ