

## บทที่ 11

### บทสรุปและข้อเสนอแนะการนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย

#### บทสรุป

จากที่ศึกษาในส่วนที่ 1 ถึงระบบควบคุมต่าง ๆ ภายหลังจากการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตตลอดจนถึงปัจจุบัน พบว่า ระบบควบคุมที่มีผลบังคับใช้แบ่งออกเป็น 2 วิธีการหลัก ๆ คือ วิธีการแรก เป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าโดยจำแนกตามองค์กร ได้แก่ ระบบควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และระบบควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น รัฐสภา ศาลยุติธรรม และองค์กรพิเศษ วิธีการสอง เป็นวิธีการที่เกิดขึ้น จากการใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังจากการรัฐประหารโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองหรือประกาศที่มีฐานะเป็นกฎหมาย ซึ่งมีได้มีการกำหนดกฎหมายไว้ล่วงหน้าแต่ประการใด จากการศึกษาและวิเคราะห์ที่ตั้งปรากฏในบทที่ 3 และบทที่ 4 มาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 วิธีการที่บังคับใช้อยู่หรือเคยบังคับใช้ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์และยังคงมีปัญหาค้นตัวเองด้วยกันทั้งสิ้น จึงทำให้การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าวมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือไม่ก็จะมีปัญหาในเรื่องของความชอบธรรมอย่างมาก แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า วิธีการควบคุมแต่ละระบบจะไม่มีลักษณะที่เป็นจุดเด่นเฉพาะ พิจารณาโดยสังเขปแต่ละระบบ จะเห็นได้ว่า

ระบบควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ วิธีการร้องเรียนภายในภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นวิธีการที่ยืดหยุ่นเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขการกระทำของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปลักษณะคดี (adjudication) และให้ผลที่รวดเร็ว ทั้งขอบเขตของการพิจารณาทบทวนไม่มีข้อจำกัด ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งการแก้ไขแทนได้เสมอทั้ง

ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและดุลพินิจ ตลอดจนนโยบาย แต่เป็นระบบที่มีลักษณะเป็นจุดอ่อนที่ว่า เป็นระบบที่ไม่มีวิธีพิจารณาที่แน่นอนและไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือข้อพิพาท และประการสำคัญ การวินิจฉัยขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับ "ตัวบุคคล" ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจให้หลักประกันได้ว่า การควบคุมตรวจสอบจะปราศจากอคติหรือความลำเอียง ส่วน กรณีการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง แม้จะแก้ไขลักษณะจุดอ่อนของวิธีการร้องเรียน ภายใน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายควบคุมตรวจสอบมีฐานะเป็นคนกลาง (มิใช่ศาล ยุติธรรม) ไม่มีส่วนรับผิดชอบในการกระทำที่เกิดขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) \* และมีการกำหนด "ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองแบบมาตรฐาน" ตามหลักกฎหมายปกครองไว้อย่างรัดกุม ซึ่งเป็นระบบที่มีกลไก (mechanism) ในการป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจ (abuse of power) ซ้ำขาด ที่กระทำโดยคณะบุคคล (collective body) เช่นที่ปรากฏอยู่ในการจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่อย่างไรก็ตาม ยังขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัยซ้ำคดี เพราะอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยคดีขั้นสุดท้ายถูกกำหนดให้ขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ กรณีตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ซึ่งจะเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ (รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงด้วย) ยังเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบ เพราะทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร ขาดความเป็นอิสระใน

---

\* องค์กรที่มีอำนาจในลักษณะกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) จะมีลักษณะของการเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางศาล วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยถือหลักตัดสินคดีเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาล แต่ขาดหลักการการเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยคดีเด็ดขาดและมีผลผูกพันคู่ความเช่นศาล

การดำเนินงานอย่างแท้จริงกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยความผิดมิได้คำนึงถึงสถานะอิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีความแตกต่างกันเช่นไรเป็นสำคัญ อีกทั้งขาดอำนาจในการวินิจฉัยเด็ดขาดและมีผลผูกพันคู่ความ จะเห็นได้ว่าไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง เช่น รัฐมนตรีขึ้นไปถูกดำเนินการตรวจสอบแต่อย่างใด

ระบบควบคุมโดยรัฐสภาตามวิถีทางการเมืองใน"ระบบรัฐสภา" (parliamentary system) ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสภาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้หลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องต่าง ๆ หรือการควบคุมโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองโดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่ว่า ฝ่ายบริหารมาจากความไว้วางใจของสภา ดังนั้นสภาจึงสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบการเมืองการปกครองโดยผู้แทนในปัจจุบันของไทยมีลักษณะจุดอ่อนที่ว่า พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทสูง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากกับคณะรัฐมนตรีล้วนแล้วแต่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายเดียวกัน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ แท้ที่จริงก็คือผู้นำพรรคการเมือง ดังนั้น จึงไม่อาจคาดหวังว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภา จะกระตือรือร้นวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของตน ส่วนสมาชิกฝ่ายค้านเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ไม่มีประสิทธิภาพที่จะดำเนินการเพียงพอ เพราะเป็นฝ่ายข้างน้อย

ระบบควบคุมโดยศาลยุติธรรม มีลักษณะเด่นของระบบตรวจสอบควบคุมที่ดีกว่าระบบอื่น ๆ กล่าวคือ ศาลหรือองค์กรตุลาการจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมทั้งขององค์กรทางการเมืองและของฝ่ายปกครองมีวิธีพิจารณาที่แน่นอนและเปิดเผย ที่จะเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่ใช่อุปถัมภ์ได้ตามอำเภอใจ และเปิดโอกาสให้ผู้ความทั้ง 2 ฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนหรือหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของตนได้ เช่นนี้ จึงเป็นหลักประกันได้ว่าคำพิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง นอกจากนี้ ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเองเสมอ

เท่ากับเป็นการบังคับให้ศาลต้องไต่ตรองใครครวญให้รอบคอบว่า คำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่  
 วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ แต่กระนั้นก็มีลักษณะที่เป็นจุดอ่อนของระบบควบคุมนี้ โดยเฉพาะระบบ  
 ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก็คือ ประการแรก  
 การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติ มักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานที่ชัดเจนพอที่จะเอา  
 คดีต่อผู้กระทำผิด เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมเน้นหนักในทาง "ระบบ  
 กล่าวหา" (accusatorial system) ซึ่งหลักการพิสูจน์ให้ตกแก่คู่ความฝ่ายที่กล่าว  
 อ้างข้อเท็จจริง หากพิสูจน์ให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัยไม่ได้ กฎหมายยกประโยชน์ให้แก่  
 จำเลย แต่คดีทุจริตส่วนมาก การหาพยานหลักฐานกระทำได้ยาก เพราะส่วนใหญ่อยู่ในความ  
 ครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกกล่าวหา) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของผู้ดำรง  
 ตำแหน่งทางการเมือง มักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน  
 เพราะต่างมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประการที่สอง กระบวนการ  
 ดำเนินกระบวนการสืบสวนสอบสวนในชั้นตำรวจ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ เพื่อเอา  
 คดีกับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงจะยากกว่าปกติมาก เพราะบุคคลเหล่านี้มีทั้งอิทธิพลสูง  
 และเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ก็จะมี  
 อำนาจให้คู่มือให้โทษโดยตรงต่อบุคคลเหล่านั้นได้ ดังนั้น การนำกระบวนการยุติธรรมทางอาญา  
 ธรรมดาที่ใช้กับบุคคลธรรมดามาพิจารณาความผิดของผู้กระทำผิด ที่มีอำนาจในตำแหน่ง  
 และอิทธิพลส่วนตัวมาก ในลักษณะที่เป็นการกระทำทางการเมือง หรือนโยบายในการใช้อำนาจ  
 ระดับสูงแทนรัฐ ย่อมเป็นการไม่เหมาะสม

ระบบควบคุมโดยองค์กรพิเศษ ถูกจัดตั้งโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือที่เรียกว่า ผู้ตรวจ  
 การรัฐสภา (Ombudsman) ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดขึ้นเพื่อหาทางเยียวยาแก้ไขให้ผู้เดือดร้อน  
 (aggrieved person) จากการกระทำโดยมิชอบของฝ่ายบริหารให้ได้มากที่สุด แต่ระบบ  
 ควบคุมดังกล่าวนี้มีลักษณะที่เป็นจุดอ่อน คือ องค์กรพิเศษนี้ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หากพบว่ามี  
 การใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินจะเป็น  
 ของรัฐสภา ซึ่งต้องขึ้นกับมาตรการควบคุมโดยวิธีทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นนี้  
 เมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ในทางความเป็นจริง จึงไม่อาจคาดหวัง  
 ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารจะถูกตรวจสอบควบคุมอย่างแท้จริง

ส่วนการใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหาร เพื่อปิดหรืออายัดทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองหรือตามประกาศที่มีฐานะเป็นกฎหมาย แม้จะมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเห็นผลได้ชัดเจน แต่มีลักษณะที่เป็นจุดอ่อนก็คือ วิธีการดังกล่าวขาดความชอบธรรม (illegitimat) อาจมีลักษณะเลือกปฏิบัติได้ และขัดต่อหลักนิติธรรม (rule of law)

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า เมื่อระบบตรวจสอบควบคุมดังกล่าวข้างต้น ทั้งที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการล่วงหน้า จะมีปัญหาในตัวเองและเป็นระบบที่ไม่รัดกุมเหมาะสมกับสภาพการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลระดับสูง หรือวิธีการที่ใช้อำนาจพิเศษภายหลังรัฐประหารจะมีปัญหาด้านขาดความชอบธรรมและขัดกับหลักนิติธรรม ดังนั้น ควรที่จะกำหนดระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงที่เหมาะสมโดยเฉพาะทางการเมืองไว้เป็นพิเศษ แยกออกจากระบบตรวจสอบธรรมดาทั่วไป เป็นอีกกลไกหนึ่ง ดังที่ประเทศหลาย ๆ ประเทศใน ส่วนที่ 2 ที่ผู้เขียนได้ศึกษาและวิจัยมาพบว่า ส่วนใหญ่จะกำหนดกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง โดยเฉพาะทางการเมืองไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากกระบวนการตรวจสอบควบคุมธรรมดาที่ประชาชนหรือข้าราชการ เป็นผู้กระทำผิดหรือวิธีทางการเมืองปกติทั่วไป หากจะมีการสรุปรวมกลุ่มประเทศที่กำหนดวิธีการแตกต่างไว้ อาจจัดได้เป็นหลายกลุ่ม ดังนี้<sup>1</sup>

1. ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาล้วน ๆ ซึ่งเป็นระบบอิมพิชเมนต์ของอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ (ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 5 และ 6 ข้างต้น) ประเทศที่ใช้ระบบนี้ก็คือ ประเทศอาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย คอสตาริกา ไชปรัส ไรอร์แลนด์ เกาหลีใต้

<sup>1</sup> ดูตาราง 47 ใน Inter-Parliamentary Union, Parliaments of The World, Vol II (Aldershot : GOWER, 2<sup>nd</sup> ed, 1986), pp.1353-1397.

2. ระบบการพิจารณาโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลแรกและศาลสุดท้าย แต่เป็นศาลปกติที่เป็นศาลสูงหรือศาลสำคัญ เช่น ศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ อาทิ ระบบเนเธอร์แลนด์ ซึ่งใช้ศาลฎีกาตัดสิน ประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบนี้ ก็เช่น เบลเยียม กรีซ สวีเดน สเปนและโปรตุเกส ส่วนประเทศที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินก็เช่น เยอรมัน ออสเตรีย อิตาลี

3. ระบบการพิจารณาคดีโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ ได้แก่ ระบบฝรั่งเศส (ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 7) เดนมาร์ก คาเมรูน ไอวอรีโคสต์ เซเนกัล จอร์แดน และระบบญี่ปุ่น ซึ่งใช้ในการพิจารณาคดีถอนผู้พิพากษาโดยผู้กล่าวหา คือ คณะกรรมาธิการกล่าวหา และศาลพิจารณาคดีถอนผู้พิพากษาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของสองสภาเป็นผู้ตัดสิน (The Judge Indictment Committee และ The Judge Impeachment Court)

4. ระบบการพิจารณาคดีโดยสภาพิเศษ (Control Yuan) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมเพียงประการเดียวของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (ตามที่ได้กล่าวโดยสังเขปในบทที่ 8)

5. ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติและกระบวนการปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไปใช้หลักกฎหมายเอกชนบังคับไม่ว่าจะเป็นหลักในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ ได้แก่ ประเทศอัลจีเรีย บาฮามาร์ คองโก เซ็กโรสโลวาเกีย ฟิจิ กาบอง ซาอีร์ ยูโรสลาเวีย แทนซาเนีย ไทย สวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ดำเนินคดีต่อบุคคลธรรมดา

สำหรับประเทศไทยแล้ว หากยังคงยึดถือระบบควบคุมตรวจสอบเช่นเดิมกับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง ก็เท่ากับว่าเป็นการคงปัญหาไว้ ไม่ได้มีการแก้ไขเหมือนรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับที่ผ่านมา และปัญหาก็คงจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่มีที่สิ้นสุด และหากพิจารณาถึงการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือกระบวนการพิจารณาความผิดของนักการเมืองโดยศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ล้วนแต่มีผลทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองมีความเกรงกลัวในการถูกกล่าวหาฟ้องร้องตามกระบวนการอิมพีชเมนต์นี้ เพราะอาจนำไปสู่ความเสื่อมเสีย ชื่อเสียง เกียรติยศอย่างร้ายแรงได้เช่นกัน ดังตัวอย่าง

- กรณีกล่าวหาประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา Richard Nixon ปี 1974 ในคดี วอร์เตอร์เกตของรัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

- กรณีอดีตนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส นายปีแอร์ แบร์โกลอยได้กระทำอัตวินิบาตกรรม ด้วยการใช้อาวุธปืนยิงศีรษะตนเอง เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสมในการ ยืมเงินจากเพื่อนนักธุรกิจ โดยไม่เสียดอกเบี้ยจำนวน 180,000 ดอลลาร์สหรัฐ และเพื่อหลีกเลี่ยงที่จะถูกตรวจสอบการกระทำในบทบาทที่ผ่านมาแล้วของตนเอง จึงกระทำการฆ่าตัวตาย

- กรณีประเทศญี่ปุ่น ตกเป็นข่าวอื้อฉาวว่ามีการฉ้อโกงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในวงการเมืองญี่ปุ่นมาก เช่น กรณีกล่าวหานายโรบรู ทาเกชิตะ อดีตนายกรัฐมนตรี ในกรณี อื้อฉาวเกี่ยวกับเรื่องซื้อ-ขายหุ้นบริษัทรีครุต กลางปี 1988 ซึ่งเรื่องดังกล่าวนอกจากจะมีผู้ถูก จับกุมในข้อหารับสินบน 13 รายแล้ว ยังทำให้นายกรัฐมนตรีทาเกชิตะและรัฐมนตรีที่มีส่วน เกี่ยวข้องต้องลาออกจากตำแหน่ง <sup>2</sup>

หรือกรณีการลาออกของนายโมริฮิโร โฮโซกาวา อดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้ประกาศ ลาออกจากตำแหน่ง วันที่ 8 เมษายน 2537 ภายหลังจากที่กลุ่มนักการเมืองฝ่ายค้าน กล่าวหา ว่ารับสินบนทางการเมืองจำนวน 100 ล้านเยน จากบริษัทฮากาวะ คิวบิน โดยการกู้เงินแบบ ไม่มีเสียดอกเบี้ยและไม่สามารถแสดงหลักฐานการใช้จ่ายได้ <sup>3</sup>

ดังนั้น การปรับปรุงระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่ง การเมืองจะต้องมีขึ้น แต่ทั้งนี้มิใช่เป็นการลอกเลียนรูปแบบจากต่างประเทศที่บังคับใช้มาแล้วทั้ง ร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะการพัฒนาระบบใหม่แม้จะเป็นระบบที่ดี แต่หากมิได้คำนึงถึงพื้นฐานใน

<sup>2</sup> ชาญวัฒน์ คำชู, เอเชียรายปี 1989/2532 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 184.

<sup>3</sup> "บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 19 (15-21 เมษายน 2537): 444.

ด้านต่าง ๆ เช่น ระบบการปกครอง พร้อมกับหลักการสำคัญ ๆ อันเป็นกลไกในการจัดระบบตรวจสอบที่ดี เป็นที่ยอมรับของสากล เพื่อนำไปสู่ระบบตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพแท้จริง เป็นต้นแล้ว นอกจากนี้จะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ก็ยังคงพบกับความล้มเหลวอีกเช่นกัน เช่นนี้การกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย จึงควรที่จะมีลักษณะที่เป็นการรักษาจุดเด่นดังเช่นระบบควบคุมต่าง ๆ ทั่วโลกให้มากที่สุด แต่ขณะเดียวกันต้องเป็นการปรับปรุงจุดอ่อนหรือจุดด้อยที่มีขึ้นในแต่ละระบบ เพื่อให้ได้ระบบตรวจสอบใหม่ที่มีสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของสากลโดยทั่วไป

### ข้อเสนอแนะการนำ "ระบบอิมพีชเมนต์" มาใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงการนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กำหนดระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ โดยมีขอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) ขึ้นเป็นกลไกพิเศษอีกกลไกหนึ่ง โดยบัญญัติองค์กรและกระบวนการพิจารณาดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กระทำการแก้ไขได้ยาก

2. กำหนดรูปแบบของระบบอิมพีชเมนต์ในรูป "ศาลพิเศษ" ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะ และมีอำนาจลงโทษทางอาญา เพราะสถานะของบุคคลผู้กระทำผิดและลักษณะแห่งการกระทำผิดต่างกับกรณีบุคคลธรรมดากระทำผิด ทั้งภารกิจที่กระทำมีลักษณะทางนโยบายซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองและการกระทำนั้น อาจเป็นความผิดอาญาหรือไม่ก็ได้

3. กำหนดกลไกการจัดองค์กรตัดสินชี้ขาด โดยยึดหลักการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายปกครอง ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ

3.1 ผู้กล่าวหา (สิทธิในการเริ่มเรื่อง) บัญญัติให้สิทธิแก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ของแต่ละสภา หรือประชาชนผู้ได้รับ



ความเสียหาย หรือองค์กรที่กฎหมายรับรอง เช่น แพทยสภา ฯลฯ ผู้ซึ่งได้รับความเสียหาย มีสิทธิเริ่มเรื่องกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิด (เหตุที่กล่าวหา) ที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยชัดแจ้ง

ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี (รวมทั้งนายกรัฐมนตรี) หรือข้าราชการการเมืองอื่นตามที่กฎหมายต่าง ๆ ระบุว่า เป็นข้าราชการการเมือง นอกจากนี้ บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมกระทำผิดไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ก็อยู่ในอำนาจของศาลพิเศษนี้ที่จะพิจารณาได้เช่นกัน

เหตุที่กล่าวหา ได้แก่ ฐานความผิดที่บัญญัติอยู่แล้วในกฎหมายอาญาทั่วไป เช่น ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น หรือกรณีทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือฐานความผิดอื่นตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด เช่น คดีค้ายาเสพติด ฯลฯ

3.2 องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและสรุปสำนวน ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต้องส่งเรื่องให้องค์กรตัดสินชี้ขาดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่จำกัดอำนาจเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีอำนาจประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น กำหนดให้มีกฎหมายซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดกลไกสำคัญ ๆ เช่น กลไกในหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานแต่มีความเชื่อมโยงกับสภา วาระการดำรงตำแหน่งยาวนานพอสมควร เช่น 12 ปี เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน หรือเหตุการณ์พ้นจากตำแหน่ง (นอกจากครบวาระหรือขาดคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนด) กำหนดโดยชัดแจ้งพร้อมกับกลไกป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ให้สภาให้ความเห็นชอบในการพ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้ง 2 สภา

3.3 องค์การตัดสินชี้ขาดมีอำนาจพิจารณาตัดสินโดยเปิดเผย (เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น) และจะต้องแยกออกจากองค์การในส่วนข้อเท็จจริง ซึ่งองค์การตัดสินชี้ขาดจะแยกตามประเภทของคดี ดังนี้

3.3.1 กรณีชี้ขาดให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีความผิดอาญา บัญญัติให้อำนาจแก่ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์การตัดสินชี้ขาด โดยมีวิธีพิจารณาความเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่เนื่องจากไม่ได้อยู่ในหัวข้อศึกษานี้ จึงได้ละไว้ไม่กล่าวถึง

3.3.2 กรณีชี้ขาดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและ/หรือการดำเนินคดีอาญา บัญญัติให้จัดตั้งองค์การพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ ในรูปแบบ "ศาลพิเศษ" มีองค์ประกอบของคณะผู้พิพากษาทั้งหมด 15 คน ผู้พิพากษา 10 นาย เป็นผู้พิพากษาอาชีพและอาวุโสสูงสุดของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งมาและผู้พิพากษาอีก 5 นาย มาจากสภาที่มีได้ถูกกล่าวหาแต่งตั้งมาในการประชุมสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป

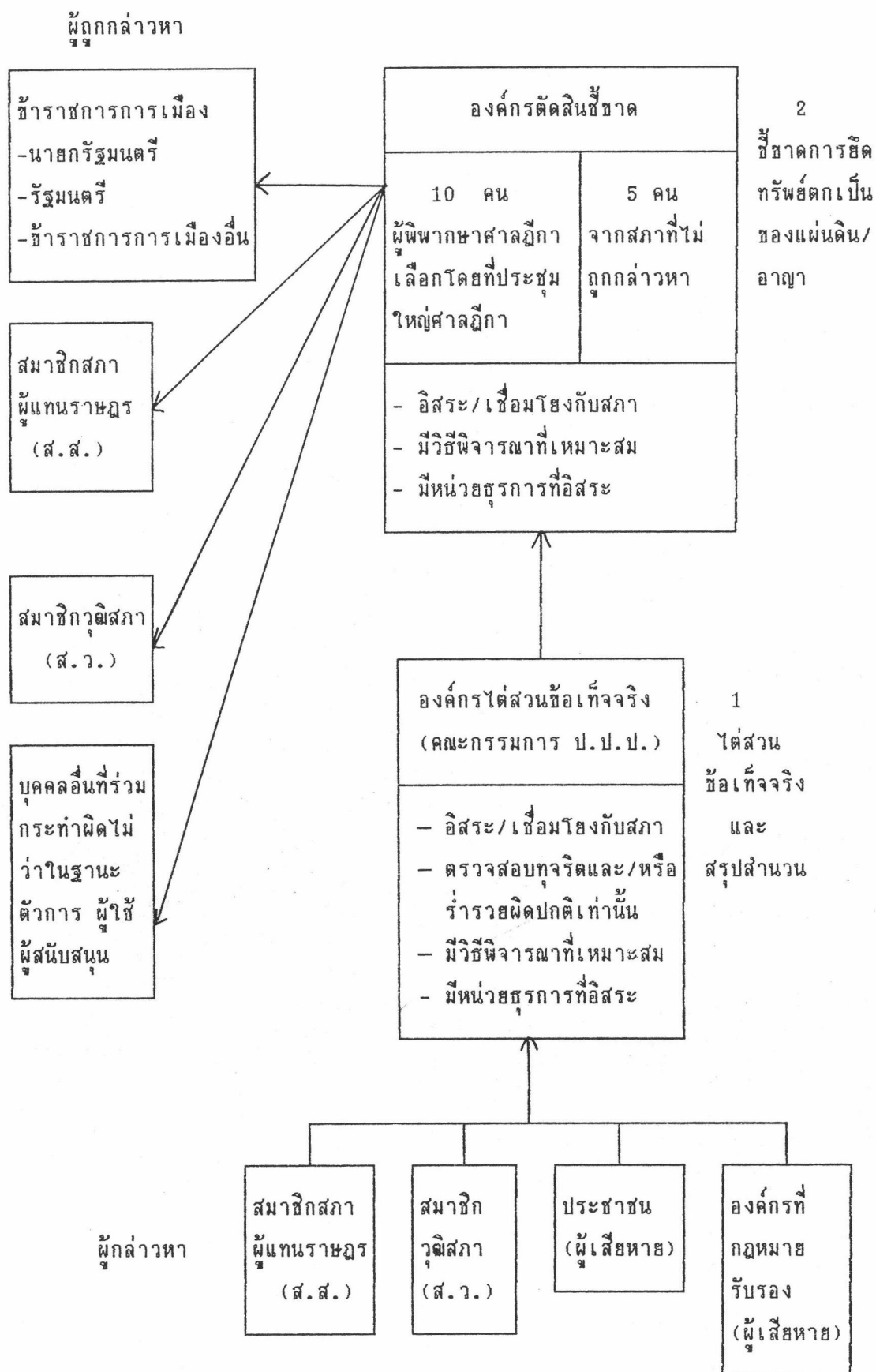
นอกจากนั้น กำหนดให้มีกฎหมายซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดกลไกสำคัญ ๆ เช่น กลไกในหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานแต่เชื่อมโยงกับสภาวาระการดำรงตำแหน่งหรือเหตุการณ์พ้นจากตำแหน่งโดยบัญญัติชัดเจน ฯลฯ เป็นต้น

4. กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความทั้งในชั้นในส่วนข้อเท็จจริงและชั้นวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เหมาะสม ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

5. กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการที่อิสระในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งขององค์การในส่วนข้อเท็จจริงและองค์การชี้ขาดตัดสิน โดยมีความเป็นอิสระทั้งฝ่ายบริหารและรัฐสภา มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยองค์การตรวจสอบนั้น ๆ

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้น สรุปแผนผังแสดงโครงสร้างของการนำระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) มาใช้ในประเทศไทย ได้ดังนี้

ระบบตรวจสอบความผิดโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment)



ที่มา : ข้อเสนอกรอบความคิดหลักของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยผู้เขียนนำมาดัดแปลง