

บทที่ 8

ระบบการพิจารณาความผิดนักการเมืองของประเทศอื่น ๆ โดยสังเขป

นอกจากสามประเทศข้างต้นแล้ว ยังมีระบบการพิจารณาความผิดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอีก 2 ระบบที่น่าสนใจคือ การพิจารณาผิดโดยศาลปกติ และการพิจารณาผิดโดยสภาควบคุม (Control Yuan) ของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวโดยสังเขป เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาให้สมบูรณ์ครบถ้วนอย่างแท้จริง

8.1 การพิจารณาผิดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองโดยศาลปกติ

ในหลายประเทศให้มีการพิจารณาผิดผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหาร โดยศาลยุติธรรมธรรมดา แต่หลายประเทศให้ศาลฎีกาของศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาผิดดังกล่าวเป็นศาลเดียวและศาลสุดท้าย เช่น

8.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ปี 1987 (มาตรา 119) กำหนดให้การฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐมนตรี อาจกระทำได้โดยทนายเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือโดยมติของสภาที่สอง โดยให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณา

8.1.2 รัฐธรรมนูญเยอรมัน ปี 1961 (มาตรา 61) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสมาชิกวุฒิสภา (Bundesrat) ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหาว่าประธานาธิบดีละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยจงใจ และสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองในสาม ก็สามารถกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ และศาลรัฐธรรมนูญอาจพิพากษาให้ประธานาธิบดีพ้นตำแหน่งได้ หากจำเป็นอาจสั่งชั่วคราวไม่ให้อำนาจหน้าที่ระหว่างที่ศาลพิจารณาคดีก็ได้

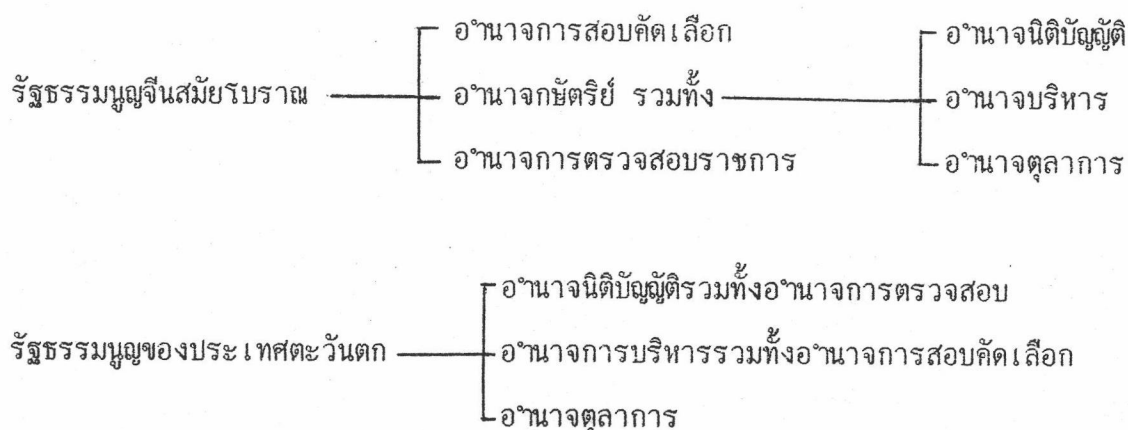
8.2 การพิจารณาคดีโดยสภาควบคุม (Control Yuan) ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ในสาธารณรัฐจีนแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 5 อำนาจโดยผส่วนแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของตะวันตกกับของจีนโบราณเข้าด้วยกัน ดังข้อเขียนของซุนยัตเซนบิดาประชาธิปไตยจีนในบทความเรื่อง "รัฐธรรมนูญแบบห้าอำนาจ" ¹ ที่ว่า

"... ถ้าเราจะใช้รัฐธรรมนูญแบบอังกฤษมาเทียบกับรัฐธรรมนูญแบบสามอำนาจของจีนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็จะมีลักษณะดังแผนที่ 1 คือ

แผนที่ 1

การเปรียบเทียบของรัฐธรรมนูญ



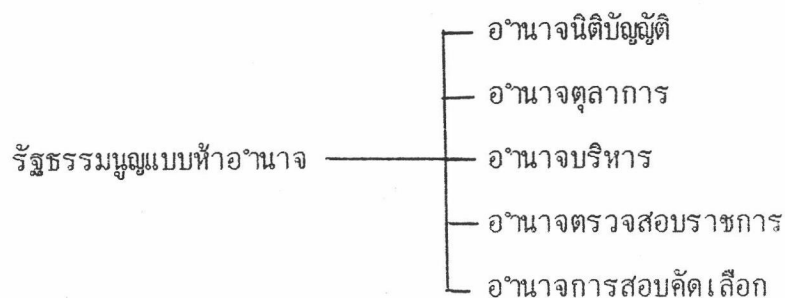
¹ ซุนยัตเซน แปลโดย ปรีดี เกษมทรัพย์, ลัทธิไตรประชาและรัฐธรรมนูญ 5 อำนาจของซุนยัตเซน (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2530), หน้า 164-167.

ดูตามแผนการเปรียบเทียบนี้ เราจะเห็นว่าจีนก็มีรัฐธรรมนูญเหมือนกัน และแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 อำนาจด้วย คือ อำนาจกษัตริย์ อำนาจสอบคัดเลือก และอำนาจตรวจสอบในราชการ ผิดแต่ที่อำนาจกษัตริย์ของจีนนั้นรวมเอาอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเข้าไปด้วยเท่านั้น อำนาจการสอบคัดเลือกในรัฐธรรมนูญของจีนนั้นเป็นระบบที่ดีมากและสำคัญมากด้วย ในสมัยก่อน การสอบคัดเลือกของแต่ละภาคนั้นประตูทุกช่องของบริเวณสนามสอบไว้ต้องปิดหมด ไม่มีใครเข้าออกได้ เจ้าพนักงานผู้ตรวจข้อสอบต้องพิถีพิถัน ไม่มีการอะลุ่มอล่วยอะไรทั้งสิ้น การสอบคัดเลือกถือว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก ภายหลังมาการสอบคัดเลือกเกิดการหย่อนยานในทางปฏิบัติเอง จึงเกิดมีข้อบกพร่องขึ้นในสมัยต่อมา

พูดถึงอำนาจตรวจสอบราชการนั้น ในสมัยโบราณครั้งมีกษัตริย์เป็นใหญ่อยู่นั้น อำนาจการทัตทานพระจักรพรรดิและขุนนาง มีเจ้าหน้าที่คอยเฉพาะ แม้แต่จักรพรรดิเองเกิดประพฤติบกพร่อง ขุนนางฝ่ายทัตทานก็จะทัตทานอย่างไม่มีคิดชีวิต ขุนนางเจ้าพนักงานทัตทานราชการแผ่นดินประเภทนี้เป็นขุนนางที่มีนิสัยซื่อตรงสุจริตเป็นที่สุด ยกตัวอย่างที่พอจะเห็นกันได้ คือในห้างขายหนังสือกวางหย่าในเมืองกวางตุ้งนี้เอง เราจะเห็นว่ามีศาลเจ้าสี่เซียนเชิงอยู่หลังหนึ่ง นั่นคือ ศาลเจ้าสำหรับเซ่นไหว้ขุนนางฝ่ายตรวจสอบราชการในสมัยราชวงศ์แมนจูแห่งหนึ่ง จางจื่อตั้งผู้ว่าราชการมณฑลกวางตุ้งสมัยนั้น ยังได้จารึกศาสต์ไว้เป็นหลักฐานแสดงถึงความซื่อสัตย์สุจริต และซื่อตรงต่อตำแหน่งหน้าที่ของเขา กล่าวที่จะถวายนาคัดค้านพระราชดำริของจักรพรรดิราชวงศ์แมนจูได้ จากสิ่งเหล่านี้เราจะเห็นได้ว่า การที่ตั้งเจ้าหน้าที่คอยทัตทานทัตทานการกระทำอันมิชอบของผู้บริหารแผ่นดินนั้น เป็นระบบที่ดีระบบหนึ่งในระบบปกครองสมัยโบราณของจีน...

...ที่เราพูดถึงการปกครองสมัยใหม่เปรียบเสมือนจักรกลสมัยใหม่ที่เราจะให้ไว้กับประชาชน โดยเครื่องจักรชนิดนี้ทำให้คนเราสามารถขบบังคับให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายต่าง ๆ เครื่องจักรกลนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญที่เรากล่าวถึงนั่นเอง

รัฐธรรมนูญการปกครองแบบห้าอำนาจคงจะเห็นจากแผนที่ 2 ดังนี้



อำนาจ 5 อย่างในรัฐธรรมนูญประเภทนี้ต่างก็ประกอบด้วยอำนาจในการปกครองเป็นเอกเทศในตัว ฉะนั้น ถ้าเราใช้รัฐธรรมนูญแบบห้าอำนาจในการปกครองบ้านเมือง ฝ่ายบริหารก็มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ ฝ่ายนิตินบัญญัติก็มีรัฐสภา ฝ่ายอำนาจตุลาการก็มีผู้พิพากษา ส่วนอำนาจปราบทุจริตในราชการและฝ่ายอำนาจการสอบคัดเลือก ก็มีเจ้าหน้าที่เฉพาะแต่ละส่วนล้วนแต่ทำงานเป็นเอกเทศ..."

จากแนวความคิดพื้นฐานหลักปรัชญาทางการเมืองของ ดร.ซุนยัตเซน ในเรื่องรัฐธรรมนูญ 5 อำนาจดังกล่าว มีผลต่อการจัดองค์กรบริหารตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ปี 1946 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยเฉพาะสภาควบคุม (Control Yuan)



รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีนได้บัญญัติให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบควบคุมเพียงประการเดียว*
ในบทที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 90 ถึงมาตรา 106 พิจารณาเป็นประเด็นดังนี้

* ระบบการตรวจสอบควบคุมข้าราชการของประเศจีนมีวิวัฒนาการก้าวแรกเกิดขึ้นในปีที่ 106 ก่อนคริสต์กาล ขณะนั้นประเทศจีนมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการให้มีอำนาจตรวจราชการ ได้แก่ การให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับกิจกรรมการเมืองทั้งหลาย ฟ้องร้องข้าราชการ (impeachment) ทั้งกรณีที่มีหลักฐานสนับสนุนและไม่มี สอบสวนการกระทำในด้านบริหารทั่วราชอาณาจักร ตั้งตัวโต้เถียงแทนผู้บริสุทธิ์ ตรวจสอบบัญชีราชการนึ่งเป็นศาลพิจารณาคดีได้ทั่วราชอาณาจักร และสดับตรับรับฟังความไม่พอใจของราษฎรที่อาจมีต่อราชบัลลังก์ เป็นต้น ด้วยเหตุที่สถาบันนี้มีบทบาทที่สำคัญในระบบการบริหารของจีนในอดีต ฉะนั้น ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงเป็นการยากที่จะให้ชาวจีนลืมไปหรือเอาไปรวมเข้ากับสถาบันอื่น อำนาจนี้จัดตั้งอย่างเป็นอิสระตั้งแต่มีการจัดตั้งรัฐบาลที่เมืองกวางตุ้ง ปี 1925 แล้วการยาดราห์ปราบปรามขุนศึกทางเหนือ (1926-1928) ทำให้ต้องละเลยหน้าที่อันนี้ไป เมื่อได้จัดตั้งรัฐบาลที่นานกิงในปี 1928 ได้นำหลักการนี้ไปปฏิบัติอีก และรัฐบัญญัติจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติได้ถูกแก้ไข และระบบรัฐบาลแบบ "รัฐธรรมนูญ 5 อำนาจ" ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นทางการตามเจตจำนงของ ดร.ซุนยัตเซน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1931 ใดยมีสำนักงานตรวจสอบบัญชีเป็นองค์การที่สำคัญของสำนักงานตรวจตราควบคุมนี้ งานขององค์การนี้ได้ขยายกรอบกว้างขวางขึ้นตามลำดับ ปรอดดู เจียน ซีระวิทย์, วิวัฒนาการการปกครองของจีน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด, 2517), หน้า 164-166.

8.2.1 อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาควบคุม

สภาควบคุมมีอำนาจหลัก ๆ ดังนี้

ก. - สามารถขอตรวจคำสั่ง และเอกสารที่เกี่ยวข้องจากสภาฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี และกรมการของรัฐสภาที่อยู่ภายใต้สังกัด *

ข. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการที่สังกัดฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาสอบสวนว่ามีความผิดฐานละเมิดกฎหมายและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ **

ค. มีอำนาจเสนอมาตรการแก้ไขการปฏิบัติงาน *** โดยส่งข้อเสนอแนะไปให้สภาบริหาร กระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะให้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยยึดถือผลของการพิจารณา และการลงมติของสภาควบคุมเป็นรากฐาน

ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในส่วนกลางและภูมิภาค หากสภาควบคุมพิจารณาเห็นว่ามีการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือละเมิดกฎหมาย สภาควบคุมมีอำนาจเสนอมาตรการแก้ไขหรือพิจารณาถอดถอน แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับคดีอาญาให้ส่งสำนวนคดีเพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป

* รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ปี 1946, มาตรา 95.

** รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ปี 1946, มาตรา 96.

*** รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ปี 1946, มาตรา 97.

ง. อำนาจถอดถอน (impeachment) ของสภาควบคุมมีดังนี้

- กรณีข้าราชการส่วนกลางหรือท้องถิ่นกระทำผิดโดยการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) หรือละเมิดกฎหมาย (violation of law) ตามมาตรา 97 วรรคสอง สมาชิกสภาควบคุมนายหนึ่งหรือหลายนายอาจกล่าวหาและผู้พิจารณา คือ คณะกรรมการที่สภาควบคุมตั้งขึ้น โดยมีสมาชิกไม่น้อยกว่าเก้าคนเป็นกรรมการพิจารณาและลงมติเห็นสมควรจึงลงโทษได้ (มาตรา 98)
- กรณีข้าราชการหรือสมาชิกของสภาตุลาการหรือสภาการสอบไล่กระทำผิด ก็อาจมีการกล่าวหาและพิจารณาเช่นเดียวกับกรณีข้าราชการส่วนกลางดังกล่าวแล้ว (มาตรา 99)
- สำหรับกรณีประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีกระทำผิดนั้น ญัตติให้พิจารณาความผิดต้องมีสมาชิกสภาควบคุมลงนามเสนอไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสภาควบคุม และมติให้ดำเนินการฟ้องร้องลงโทษนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งจากจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดของสภาควบคุม แล้วจึงส่งเรื่องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา (มาตรา 100)

ข้อสังเกต อำนาจถอดถอน (impeachment) ของสภาควบคุม จำกัดเพียงถอดออกจากตำแหน่งเท่านั้น หากปรากฏว่าการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นความผิดทางอาญา สภาควบคุมต้องส่งสำนวนคดีเพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติในมาตรา 97 วรรคสอง ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ของสภาควบคุมแยกต่างหากจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

8.2.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน มาตรา 101 และมาตรา 102 ได้ให้ความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาควบคุมจากการแสดงความคิดเห็น การลงคะแนน การจับกุม คุมขังไว้ด้วย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมาขัดขวางการดำเนินงานควบคุมตรวจสอบ

8.2.3 หน่วยงานตรวจสอบและธุรการของสภาควบคุม

สภาควบคุมมีหน่วยงานตรวจสอบและควบคุมสำคัญหลายหน่วย ดังที่บัญญัติในรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 มิถุนายน 1948 อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ปี 1946 มาตรา 106 กล่าวคือ

ก. กระทรวงตรวจเงินแผ่นดิน (Ministry of Audit) ซึ่งมี "ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน" (Auditor-General) ซึ่งสภาควบคุมเป็นเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบและให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง ผู้ตรวจเงินแผ่นดินนี้ต้องตรวจบัญชีรายรับรายจ่ายของรัฐบาลให้เสร็จใน 3 เดือน นับแต่รับบัญชีมาแล้วทำรายงานเสนอรัฐสภา (มาตรา 4 และมาตรา 5)

ข. สำนักงานเลขาธิการสภาควบคุม ซึ่งมีเลขาธิการสภาควบคุมที่ประธานสภาควบคุมเลือกจากบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาควบคุม และเสนอให้รัฐบาลแต่งตั้ง เลขาธิการสภาควบคุมเป็นข้าราชการประจำระดับสูงสุด ซึ่งทำหน้าที่บังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการสภาควบคุมโดยฟังคำสั่งจากประธานสภาควบคุม (มาตรา 9)

ค. ที่ปรึกษา 4-6 คน ซึ่งทำหน้าที่ร่างหรือให้ความเห็นร่างรัฐบัญญัติหรือรัฐกฤษฎีกาเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาควบคุม (มาตรา 11 และมาตรา 12)

ง. สำนักงานต่าง ๆ อันประกอบด้วยสำนักงานทางบัญชี (Accounting Office) สำนักงานสถิติ (Statistics Office) สำนักงานบริหารงานบุคคล (Personnel Office) (มาตรา 13)