

### ระบบการพิจารณาตัดสินการเมืองของฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งในยุโรปเมื่อประมาณ 300-400 ปีที่แล้ว เพราะรุ่งเรืองด้วยศิลปวิทยาการนานาประการไม่น้อยกว่าอังกฤษและสเปน ในขณะนั้นฝรั่งเศสยังคงปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตยอย่างมั่นคงและสมบูรณ์แบบ จนกระทั่งเกิดปฏิกิริยาครั้งใหญ่ขึ้นในปี 1789 ซึ่งใช้เวลา 4 ปี เพื่อล้มล้างระบบการปกครองที่เป็น "ระบอบเก่า" (ภาษาฝรั่งเศสศัพท์ว่า "ancien regime") คือช่วงเวลาระหว่างปี 1789-1793 แต่ระบอบการปกครองแบบราชาธิปไตยไม่ได้ตั้งต้นขึ้นอย่างบริบูรณ์ต่อเนื่องกัน เพราะภายหลังการปฏิวัติยังผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างมากมากระหว่างชนในชาติ กล่าวคือ กลุ่มผู้มีอำนาจใหม่และผู้สูญเสียอำนาจ กลุ่มผู้สนับสนุนอำนาจรัฐและผู้สนับสนุนอำนาจศาสนจักร ตลอดจนมีความแตกแยกทางความคิดในการจัดระเบียบการปกครองรัฐใหม่อย่างมากในบรรดาผู้นำการปฏิวัติทั้งหลาย<sup>1</sup>

ดังที่ปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส ตั้งแต่ปี 1789-1870 ไม่นับถึง 100 ปี ฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญทุกรูปแบบถึง 13 ฉบับ ต่อมาปี 1875 ฝรั่งเศสหันมาปกครองแบบสาธารณรัฐโดยระบบรัฐสภา โดยประกาศรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 1875 ซึ่งมีอายุ

---

<sup>1</sup> André Haurio, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (Paris : Mont-Chrestiens, 1968), P. 635. อ้างถึงใน วิชาญ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 144-145.

ยืนยาว ตั้งแต่ปี 1875-1940 \* และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการยกเลิกสาธารณรัฐที่ 3 และร่างรัฐธรรมนูญในปี 1946 โดยให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ การปกครองสาธารณรัฐที่ 4 เป็นการปกครองระบบรัฐสภา แต่เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ การเมืองภายหลังสงคราม โดยเฉพาะปัญหาอัลจีเรีย เดอโกลจึงขอประชามติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 และร่างรัฐธรรมนูญใหม่คือ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี 1958 ซึ่งใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน เดอโกลต้องการจัดปัญหาการไร้เสถียรภาพของรัฐบาล จึงได้สถาปนาระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี และกำหนดกลไกหลายประการในรัฐธรรมนูญนี้ซึ่งมีบางคนเรียก ระบบนี้ว่า ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี<sup>2</sup> (semi-parliamentary-presidential system) ซึ่งวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์ของการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่มีความผันผวนมาช้านาน ดังจะได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของระบบการปกครองดังกล่าวต่อไป

#### 7.1 ระบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi - Parliamentary - Presidential System)

รูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีนี้ ได้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 โดยสรุปมีหลักการสำคัญดังนี้<sup>3</sup>



\* มีทั้งระบบรัฐสภามีกษัตริย์เป็นประมุข ระบบรัฐบาลของรัฐสภา ระบบเผด็จการระบบจักรวรรดิ ฯลฯ โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 74-75.

<sup>2</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 268.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 269.

(1) ประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งเรียกว่าประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่ง 7 ปี และมาจากการเลือกตั้งสองรอบ

(2) ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มิใช่หัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรีซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้ง สาธารณชนนี้เหมือนกับระบบรัฐสภา แต่ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีและอาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนอง \*

(3) นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่าง ๆ การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเหมือนกับรัฐบาลในระบบรัฐสภา

(4) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ถามได้ หรือสภาอาจเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้

(5) ประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ สาธารณชนนี้เหมือนกับในระบบรัฐสภา

(6) ประธานาธิบดีมีอำนาจมากขึ้นกว่าระบบรัฐสภาโดยทั่วไป เช่น เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี \*\* ใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์สำคัญได้ \*\*\* จนดูเหมือนประธานาธิบดีในระบบประธานาธิบดี

(7) จำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายอย่างมาก เช่น ออกกฎหมายได้บางประเภทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น นอกจากนั้น ให้ฝ่ายบริหารออกเป็นรัฐกฤษฎีกาได้เอง ในบางกรณีรัฐบาลอาจขออำนาจจากรัฐสภาเพื่อออกข้อกำหนดได้เองภายในระยะเวลาที่กำหนดอีกด้วย +

---

\* รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 8 และมาตรา 19

\*\* รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 9

\*\*\* รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 16

+ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 37-38

(8) ไม่มียึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างในระบอบประธานาธิบดี หากแต่ยอมให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกันได้ เช่น รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ รัฐบาลต้องบริหารโดยความไว้วางใจของรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร \* นายกรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายได้ \*\* แต่สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ \*\*\* เฉพาะข้อนี้เหมือนกันในระบอบประธานาธิบดี

จากหลักการสำคัญของรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ของฝรั่งเศสนั้น จะเห็นได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ศักดิ์ศรีและอำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีมากพอที่จะทำให้สามารถรักษาความคงอยู่ต่อไปของรัฐ<sup>4</sup> จึงมีลักษณะของการปกครองที่เน้นให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะประธานาธิบดีมีอำนาจมากเมื่อเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติ

แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสนั้น แม้จะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากก็ตาม แต่ยังคงยึดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันเสมอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดีพอ เช่นนี้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1958 จึงได้กำหนดองค์กรและกระบวนการพิเศษสำหรับพิจารณาความผิดของนักการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้จัดตั้ง "ศาลอาญาชั้นสูง" (La Haute Cour de Justice) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

\* รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 49-50

\*\* รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 39

\*\*\* รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 มาตรา 23

4 รอย. ซี. แมคริตซ์ แปลโดย พงศ์เพ็ญ สกุลตาภัย และมณีนัย รัตนมณี, ฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : แผนกบริการศึกษา สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยศิลปากร, ม.ป.ป), หน้า 142.

## 7.2 ระบบการพิจารณาตัดสินการเมืองของฝรั่งเศส<sup>5</sup>

ในฝรั่งเศส ตั้งแต่มีการปฏิวัติใหญ่ในปี 1789 รัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์กรและกระบวนการพิเศษสำหรับการพิจารณาความคิดของนักการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้จัดตั้ง "ศาลอาญาชั้นสูง" (La Haute Cour de Justice) ขึ้นพิจารณาได้ดังนี้

### 7.2.1 กำเนิดและการดำเนินงานของศาลอาญาชั้นสูง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติฝรั่งเศสได้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้น เพื่อพิจารณา "ความผิดฐานละเมิดชาติ (lèse-nation)\*" ซึ่งผู้มีอำนาจเป็นผู้กระทำ"โดยเดิมมอบให้ศาลธรรมดาเป็นผู้ตัดสิน และต่อมาได้ตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นที่เมืองออร์เลองส์ (Orléans) ในวันที่ 5 มีนาคม 1791 แต่มีลักษณะเป็นศาลชั่วคราว ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 15 นาย ซึ่งแต่งตั้งมาจากศาลในภาคอีลเดอฟรองซ์ (Ile-de-France) ศาลละ 1 นายโดยมีการเลือกตั้งประธานศาล 1 นาย และอัยการอีกหนึ่งนาย ศาลอาญาชั้นสูงชั่วคราวนี้พิจารณาคดี 7 คดีสำคัญ ซึ่งเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงของชาติ แต่ส่วนใหญ่ผู้ต้องหาพ้นความผิด และมีการวินิจฉัยกรรมแก่ผู้กระทำผิดก่อนการพิจารณาจะเสร็จสิ้น

---

<sup>5</sup> J.P. Rougeaus, "La Haute Cour de Justice sous la v<sup>e</sup> République," in R.D.P., no 4, 1978 : pp. 1029s ; Raymond Lindon, La Haute Cour 1789-1987 (Paris : PUF, 1978), P. 168. ; Patrick Malaizé, De la Haute Cour de Justice à la Cour de Justice de la République, dictionnaire à usage du citoyen (Paris : Juris-Service 1995), P. 123.

\* เดิมมีความผิดฐานละเมิดองค์พระมหากษัตริย์ (lèse-majesté)

ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 10-15 มิถุนายน 1791 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน 1791 รับรองให้มีผลได้ก่อตั้ง "ศาลอาญาชั้นสูงแห่งชาติ" (Haute Cour Nationale) ขึ้นตามนั้น โดยให้มีองค์ประกอบตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม 1792 ประกอบด้วย คณะลูกขุนชั้นสูง (haut jury) 24 คน จับฉลากเลือกจากผู้แทนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งจังหวัดละ 2 คน คณะลูกขุนเป็นผู้วินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ในปัญหาข้อเท็จจริง

คณะผู้พิพากษา 4 คน ซึ่งจับฉลากเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา มีหน้าที่ไต่สวนสรุปข้อเท็จจริงให้คณะลูกขุนและปรับข้อกฎหมายเกี่ยวกับการฟังข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน

สำหรับผู้กล่าวหาได้แก่ อัยการชั้นสูง 4 คน ที่เลือกจากรัฐสภาทำหน้าที่อัยการผู้ฟ้องคดี

แต่ศาลนี้ก็พิจารณาคดีได้ไม่นานก็ถูกยกเลิก

ต่อมา รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 22 สิงหาคม 1795 (Constitution de 5 fructidor an III) ได้ก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นในมาตรา 265-273 เหตุผลในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมา เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ระบบศาลธรรมดาที่มีผู้พิพากษาระดับล่างหรือระดับกลางเป็นผู้พิจารณาคดีอาจไม่เข้าใจระบบการบริหารประเทศได้ดีเท่าที่ควร และผู้พิพากษาเหล่านั้นอาจไม่กล้าพิจารณาคดีผู้มีอำนาจและอิทธิพลสูง เพราะเกรงว่าจะเป็นภัยหากผู้นั้นกลับมาใช้อำนาจอีก จึงได้จัดตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้น ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา 2 คนเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยมีคณะลูกขุนแต่งตั้งโดยสภาเลือกตั้งของจังหวัดศาลนี้เป็นศาลชั่วคราวตั้งขึ้นตามประกาศของรัฐสภา และผู้กล่าวหาได้แก่สภาห้าร้อย (Conseil des Cinq Cents) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกรัฐสภา และฝ่ายบริหาร (directoire) และมีข้อกำหนดว่าศาลอาญาชั้นสูงจะพิจารณา ณ สถานที่ซึ่งห่างจากสภาห้าร้อยไม่ต่ำกว่า 120 กิโลเมตร เพื่อให้ความกดดันทางการเมืองและมหาชนเหนือศาลมีน้อยที่สุด

หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1795 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ได้มีการบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาความผิดของนักการเมืองระดับสูงไว้เกือบทุกฉบับ แต่มีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของประเทศในขณะร่างรัฐธรรมนูญ บางสมัยก็ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดคดีความผิดของนักการเมืองระดับสูง แต่บางสมัย เช่น ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2418) ก็ให้อาณาภิสภา (Sénat) ทำหน้าที่ศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองคล้ายระบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า La Haute Cour de Justice (ศาลอาญาชั้นสูง) ประกอบด้วยผู้ทำหน้าที่ "ผู้พิพากษา" จำนวน 30 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจากบรรดาสมาชิกด้วยกันจำนวน 20 คน และอีก 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจากบุคคลภายนอก การคัดเลือกดังกล่าวกระทำลงในวันเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลอาญาชั้นสูงในสาธารณรัฐที่ 4 นี้ จะทำหน้าที่พิจารณาความผิดที่ประธานาธิบดีได้ทำการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) กับกรณีที่รัฐมนตรีทำความผิดอาญาในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่กล่าวหาว่านักการเมืองระดับสูงผู้ใดทำความผิด เมื่อได้เสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนข้อกล่าวดังกล่าวแล้ว ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าวต่อไป

ศาลอาญาชั้นสูงที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ได้มีโอกาสพิจารณาคดีเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงแห่งรัฐที่ทำโดยสมาชิกรัฐสภาวิชชี ตั้งแต่จอมพลเปแต็ง ประธานาธิบดี นายลาวาลนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ ตลอดจนบุคคลผู้ร่วมมือกับรัฐบาลนาซีเยอรมันรวม 58 คดี (ระหว่าง ค.ศ. 1945-1948)\* ในคดีเหล่านั้นศาลตัดสินทั้งยกฟ้องและลงโทษ

---

\* โปรดดู รายละเอียดเพิ่มเติมในตารางแสดงการพิจารณาคดีโดยศาลอาญาชั้นสูงในภาคผนวก ข.

ตั้งแต่จาคูกถึงประหารชีวิต นับเป็นการพิจารณาคดีจำนวนมากที่สุดที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์

ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี 1958 ได้มีการก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) ขึ้น ตามมาตรา 67 และ 68 เพื่อพิจารณาความผิดของประธานาธิบดี ฐานทรยศต่อประเทศชาติ (haute trahison) และความผิดของรัฐมนตรีในรัฐบาลฐานกระทำผิดอุกฤษโทษ (crimes) และมีชฉิมโทษ (délits) หรือผู้ร่วมกระทำผิดที่เป็นคนธรรมดา แต่กระทำผิดต่อความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีการพิจารณาคดีโดยศาลอาญาชั้นสูงเลย ตั้งแต่ ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า รัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนพัวพันกับการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนใหญ่แล้ว มักจะลาออกจากตำแหน่ง หรือในบางกรณีถึงกับฆ่าตัวตาย เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงระบบตรวจสอบนักการเมืองโดยศาลอาญาชั้นสูง ตามที่ตกเป็นข่าวของสื่อมวลชน อาทิ

กรณี นายเบอร์นาร์ด ทาฟิ รัฐมนตรีฝ่ายกิจการชนบทของฝรั่งเศส ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 เนื่องจากถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในการจำหน่ายระบบวีดีโอในปี 2528<sup>6</sup>

กรณีนายปีแอร์ แบร์รกอวย อดีตนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส อายุ 67 ปี ได้กระทำอัตวินิบาตกรรมด้วยการใช้อาวุธปืนยิงศีรษะตนเองที่เมืองเนเวอร์ ห่างจากกรุงปารีสไปทางตะวันออกเฉียง 220 ก.ม. ในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 เนื่องจากถูกกล่าวหาว่า มีความ

---

6 "บันทึกข่าวต่างประเทศ," สยามจดหมายเหตุ 17 (22-28 พฤษภาคม 2535) : 583.



ประพฤติไม่เหมาะสม ในการยืมเงินจากเพื่อนนักธุรกิจโดยไม่เสียดอกเบี้ย จำนวน 180,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งการฆ่าตัวตายของนายปีแอร์ แบร์โกวอย ถูกหนังสือพิมพ์ฝรั่งเศสวิพากษ์วิจารณ์ว่า พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการถูก "ตรวจสอบ" บทบาทที่แล้วมาของตนเอง <sup>7</sup>

จนกระทั่งในปี 1993 จึงมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวด 9 มาตรา 67 และมาตรา 68 ใหม่ โดยแยกศาลสำหรับนักการเมืองเป็น 2 ศาล คือ

1. ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) ไว้พิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ (haute trahison) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 67 และ 68 เดิม \*
2. ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ซึ่งเพิ่มเติมขึ้นเป็นหมวด 10 มาตรา 68-1 และ 68-2 ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1993 ซึ่งกำหนดให้พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ

### 7.2.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

ระบบการพิจารณาความผิดของนักการเมืองฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1993 นี้ได้กำหนดการดำเนินงานคดีกับนักการเมืองระดับสูงไว้ดังนี้



<sup>7</sup> "ฝรั่งเศส บทเรียนจากอดีตนายฯ," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 39 (9-15 พฤษภาคม 2536) : 24.

\* ตัดมาตรา 68 วรรคสอง เรื่องรัฐมนตรีออกไปบัญญัติเป็นหมวด 10 ต่างหาก

(2) ในการกล่าวหา รัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) นั้น แม้รัฐธรรมนูญจะให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษ (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêtes) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่อง หรือจะส่งเรื่องต่ออัยการประจำศาลฎีกา (procureur général près de la cour de cassation) เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง \* ตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายเลข 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1993 ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ (magistrat de siège hors hiérarchie) 3 คน ซึ่งผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คน นั้นขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการ นอกจากนั้นก็มีผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil d'Etat) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชีเลือกโดยที่ประชุมใหญ่อีก 2 คน ทั้งนี้ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี หนึ่ง ต้องมีการเลือกผู้ทำการแทนในกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ก็เป็นจำนวนเท่ากับในแต่ละองค์กรดังกล่าวแล้วด้วย

นอกจากนั้น อัยการประจำศาลฎีกาด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง อาจยื่นฟ้องรัฐมนตรีดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาแต่อย่างใด

---

\* ข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เสนอให้อัยการประจำศาลฎีกาเป็นผู้ฟ้องร้อง และให้มีคณะกรรมการไต่สวน (commission d'instruction) ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 นาย ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนข้อเท็จจริง แล้วให้ความเห็นข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสิน แต่ในชั้นพิจารณาข้อเสนอในรัฐสภา ก็ได้มีการปรับปรุงให้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องดังกล่าวแทน

### ค. องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (instruction)

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นขั้นตอนสรุปข้อเท็จจริง ก่อนตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย ซึ่งตามวิธีพิจารณาของภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะฝรั่งเศส จะถือว่าต้องแยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง (instruction) ออกจากการตัดสินคดี (jugement) โดยแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อความดุลพินิจซึ่งกันและกัน ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณีตามประเภทศาลคือ

(1) การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (commission d'instruction) ของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตามกฎหมายประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 นาย ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก พร้อมทั้งผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์คณะผู้พิพากษาชุดนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ตั้งข้อกล่าวหา โดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติของสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองตามข้อ 7.2.2 ก (1) ในข้อเท็จจริงใหม่ก็ต้องยกฟ้องในข้อหาที่กล่าวหาฐานไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหา ก็ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้องค์คณะตัดสิน ตัดสินต่อไป

(2) การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องร้องนั้น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแนวทางไว้เช่นเดียวกับ กรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญ เลขที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1993 นั้น ได้กำหนดให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (commission d'instruction) ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คนนั้นขึ้นเป็นประธาน ทั้งนี้โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาโดยเฉพาะต้องเคารพสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย การไต่สวนข้อเท็จจริงจะทานนอกฟ้อง (requisitoire) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่ออัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก้ฟ้องใหม่ขอหาได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จ องค์คณะไต่สวนอาจปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดได้ตามควร โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลโดยต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูล ให้สรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป

คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมวด 1 บรรพ 3 และเมื่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้นใหม่ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ โดยให้หน้า (2) ของมาตรา 131-4 ของพระธรรมนูญศาลยุติธรรมฝรั่งเศสมาใช้บังคับ

### ง. องค์คณะตัดสินคดี (jugement)



องค์คณะตัดสินคดี แยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล คือ

#### (1) องค์คณะตัดสินของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตัดสินกรณี

ประธานาธิบดีทนายศตประเทศชาติ ประกอบด้วย ผู้พิพากษา จำนวน 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คนโดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้พิพากษาจำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันโดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งเข้ามา ส่วนผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอีก 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ที่เหลือให้วุฒิสภา (senat) เลือกจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือนนับจากวันประชุมวุฒิสภาครั้งแรก

ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใหม่ ไม่ว่าจะ เป็นการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน (แทนสมาชิกเดิมที่ออกตามวาระ) โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือก

(2) องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กรณี รัฐมนตรีกระทำผิด ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 15 คน โดยมีสมาชิกรัฐสภา 12 คน ซึ่ง 6 คน มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน และอีก 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกวุฒิสภา พร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ทั้งนี้ ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดของแต่ละสภา และมีผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษอีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองผู้ทำการแทนอีก 3 คน ซึ่งที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมกันเลือก โดย 1 ใน 3 คนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และการเลือกนี้จะกระทำ ทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุหรือยุบ หรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามี วาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

ทั้งนี้ โดยต้องดำเนินการตัดสินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ต้องสำเนาเอกสารทุกชุดให้จำเลย เมื่อเปิดการพิจารณาศาลจะต้องพิพากษา โดยผู้พิพากษาแต่ละ นายลงมติเป็นการลับว่าจำเลยแต่ละคนมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดกี่ ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อลงมติว่ามีความผิดแล้ว ให้แยกกันลงมติในโทษ หากไม่มีคะแนนเสียงเกินกึ่ง ให้ถือว่าโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยถูกปฏิเสธและให้ ลงมติในโทษที่อ่อนกว่านั้นตามที่เสนอ จนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง คอพิพากษาศาลอาญา แห่งสาธารณรัฐอาจฎีกาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้อง ตัดสินภายในสามเดือน

องค์คณะตัดสินคดีของศาลทั้งสองจะเป็นผู้วินิจฉัยความผิดของประธานาธิบดี หรือของ รัฐมนตรีตามกฎหมาย

### 7.2.3 กระบวนพิจารณาของศาลทั้งสอง

กระบวนพิจารณาของศาลทั้งสองคล้ายคลึงกัน ดังนี้

### ก. ขั้นตอนการกล่าวหา

สำหรับเหตุที่กล่าวหา<sup>๕</sup>นั้นต่างกันตามบุคคล กล่าวคือ ถ้าเป็นการกล่าวหาประธานาธิบดีจะกล่าวหาได้เฉพาะความผิดฐานทรยศต่อชาติ (haute trahison) เท่านั้น ความผิดกฎหมายอาญาอื่น ๆ กล่าวหาไม่ได้ เพราะเป็นเอกสิทธิ์ของประมุขของรัฐที่ไม่ต้องรับผิดชอบ สำหรับองค์ประกอบความผิดฐานทรยศต่อชาตินั้น ไม่มีกฎหมายใดกำหนดองค์ประกอบไว้ ความเห็นนักวิชาการส่วนใหญ่ จึงเห็นว่า ความผิดฐานนี้ไม่มีองค์ประกอบตายตัว แต่น่าจะหมายถึงถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างร้ายแรง \* หนึ่งแม้โทษเองก็ไม่มีกำหนดไว้ จึงเป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของศาลอาญาชั้นสูง ที่จะพิจารณาความผิดและโทษตามความเห็นสมควร (ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายอาญาสำคัญที่ว่า ความผิดก็ตี (faute) หรือโทษ (peine) ต้องกำหนดโดยกฎหมายเท่านั้น) ซึ่งกรณีดังกล่าวต่างจากการที่รัฐมนตรีกระทำผิดซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า เหตุที่จะกล่าวหา<sup>๖</sup>รัฐมนตรีได้ต้องเป็นการกระทำผิดออกนอกโทษ (crimes) หรือมัจฉิมโทษ (delits) ในหน้าที่ และความผิดและโทษที่ว่านั้นต้องกำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้ในขณะ<sup>๗</sup>ที่กระทำ (มาตรา 68-1 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม)

---

\* ในตอนแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 1993 วุฒิสภาเสนอให้นิยาม "ทรยศต่อชาติ" ว่าจะหมายถึง "ทรยศต่อผลประโยชน์ของฝรั่งเศสเพื่อประโยชน์ต่างด้าวโดยจงใจ" หรือ "ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้" หรือ "กระทำการโดยปราศจากอำนาจโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ" ซึ่งไม่เป็นผลสำเร็จ ดู Malaize, op. cit, P. 54. อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีประธานาธิบดีคนใดถูกตัดสินด้วยข้อกล่าวหา<sup>๘</sup>นี้เลย แม้จอมพลเบแต็ง (Petain) ก็ถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำผิดกับนาซีเยอรมันเท่านั้น

ส่วนวิธีการกล่าวหา สำหรับกรกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูงต้องกระทำโดยการลงชื่อกล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 10 และให้สภาทั้งสองลงมติในข้อมติเดียวกันโดยเปิดเผยและมีคะแนนเสียงเห็นด้วยเกินกึ่งของแต่ละสภาโดยสมาชิกที่เป็นผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงจะลงมติไม่ได้ ในข้อมตินั้นต้องระบุชื่อประธานาธิบดี ข้อเท็จจริงโดยย่อ และเลขมาตราที่ต้องการอ้างอิง เมื่อมีมติแล้วก็ส่งให้อัยการประจำศาลฎีกา ส่วนกรกล่าวหา รัฐมนตรีว่าทำผิดต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น ผู้กล่าวหา ได้แก่ อัยการประจำศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็นผู้กล่าวหา หรือบุคคล (ฝรั่งเศสหรือต่างด้าว) ที่เป็นผู้เสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดดังกล่าวสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้ การร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องระบุชื่อรัฐมนตรีผู้กระทำผิด ข้อเท็จจริงที่เป็นความผิด และลงนามผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ อนึ่ง การเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาของผู้เสียหายไม่อาจกระทำได้ ทั้งการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งก็ต้องฟ้องต่อศาลธรรมดา

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษที่ชอบแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการต่อไป และแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษทราบ กล่าวคือ ถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 75, 76 และ 71-1) ulyให้ถือว่ากรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเหมือนอัยการ เมื่อได้ความอย่างใด คณะกรรมการอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีได้ หากมีมติให้ดำเนินคดี ต้องระบุข้อเท็จจริงและปรับข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดฐานใด แล้วส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินเรื่องต่อไป มติของคณะกรรมการไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้

#### ข. ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริง (instruction) และตัดสินคดี

เมื่อได้รับฟ้องแล้ว ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (Cour de Justice de la République) จะ



ดำเนินการในส่วนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนตั้งไว้กล่าวแล้วในข้อ 7.2.2 ค. ทั้งนี้โดยต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด การตัดสินจะกระทำโดยองค์คณะเต็มรูปของศาล ดังกล่าวแล้วในข้อ 7.2.2 ง.

#### 7.2.4 ผลของคำพิพากษาของศาลทั้งสอง

ตามกฎหมายถือว่าคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ และผู้ที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือ ฝ่ายบริหาร สำหรับโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญาเป็นหลัก \*

ส่วนผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ก็เช่นกัน คือ มีโทษทางอาญาตามกฎหมายเป็นหลักในการบังคับโทษ โดยฝ่ายบริหาร อาจแตกต่างกันตรงที่คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เสนอให้อุทธรณ์ข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้ (assemblée plénière de la Cour de Cassation) โดยศาลฎีกาต้องพิพากษากายใน 3 เดือน ซึ่งเมื่อศาลฎีกาพิพากษาเช่นใดแล้ว คำพิพากษาจึงจะถึงที่สุด และบังคับโทษได้ แต่ถ้าศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และให้พิจารณาใหม่ เฉพาะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสำรองที่ไม่ได้พิจารณาเรื่องนั้นมาจึงจะพิจารณาใหม่ได้

---

\* ซึ่งปัจจุบันไม่ให้อุทธรณ์ได้นี้ขัดต่อหลักการที่ว่าคดีทุกคดีต้องมีศาลสองชั้นเป็นอย่างน้อยตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน