

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การควบคุมฝ่ายบริหารนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารประเทศ และการจัดทำบริการสาธารณะ ให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะรัฐบาล (government) เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ และในฐานะฝ่ายปกครอง (administration) ที่จะต้องปฏิบัติเป็นปกติธุระเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลได้กำหนดไว้ ด้วยอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่มีการขยายตัวอย่างกว้างขวางมากขึ้น โอกาสที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร จะใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ย่อมมีมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ และเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่า ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงมีอำนาจในตำแหน่งและอิทธิพลส่วนตัวมาก ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจของบุคคลดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนได้ นับเป็นปัญหาสำคัญของทุก ๆ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่ง ซึ่งระบบตรวจสอบควบคุมของแต่ละประเทศต่างมีแนวความคิดและองค์กรตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารที่แตกต่างกัน¹

¹ อมร จันทรสุมบุรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 82.

สำหรับประเทศไทย นับแต่ พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตยและประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 16 ฉบับ แต่สภาพปัญหาปัจจุบันเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารที่แข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เพื่อใช้อำนาจในนามรัฐเกิดขึ้นตลอดเวลาและมีมาช้านาน ดังที่ปรากฏในการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา สื่อมวลชน หรือแม้กระทั่งเป็นเหตุอ้างเพื่อทำการปฏิวัติรัฐประหารในรัฐบาลที่ผ่านมา * โดยที่ระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายหลังจากการบริหารราชการแผ่นดินที่เข้ามาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งระบบตรวจสอบควบคุมตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการทั่วไปล่วงหน้าประการหนึ่ง อันประกอบด้วย วิธีการที่เป็นระบบตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครอง รัฐสภา (โดยวิธีทางการเมือง) ศาลยุติธรรม (โดยกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา) หรือองค์กรพิเศษ (Ombudsman) ยังเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและประสิทธิผลอย่างแท้จริง และกระบวนการตรวจสอบโดยใช้อำนาจพิเศษภายหลังรัฐประหาร เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมิได้ประกาศให้ทราบล่วงหน้าอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือออกตามประกาศคณะรัฐประหาร เท่ากับเป็นการกำหนดกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นมาใหม่ แม้จะเป็นกระบวนการพิเศษที่มีประสิทธิภาพ แต่มีปัญหาเรื่องความชอบธรรมตามหลักนิติธรรม (rule of law) และปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและทางกฎหมายอาญา

* คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้กล่าวอ้างเหตุแห่งการเข้าควบคุมอำนาจปกครองประเทศ ปรากฏตามคำแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 สาเหตุประการที่หนึ่ง คือ คณะผู้บริหารประเทศมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้ฉกฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวก

ปัญหาจึงมีว่า ปัจจุบันมิได้มีระบบตรวจสอบที่จะเป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหาร ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง จึงทำให้การตรวจสอบที่ผ่านมา มักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรสมควรมีการปรับปรุง เช่นนี้แล้ว การนำระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) มาปรับปรุงใช้ในประเทศไทย โดยกำหนดเป็นอีกกลไกหนึ่งในรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหาร อาจทำให้เป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหารได้ไม่มากนัก

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองภายหลังการบริหารราชการแผ่นดิน อันประกอบด้วยวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป เช่น ระบบตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครอง รัฐสภา ศาลยุติธรรมหรือองค์กรพิเศษ และวิธีการพิเศษที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ได้แก่ การใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังการรัฐประหารโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงลักษณะที่เป็นจุดเด่นและจุดด้อยของแต่ละระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง ที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อแสดงให้เห็นว่า ระบบตรวจสอบควบคุมของไทยเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด จำเป็นต้องมีกลไกอื่นเพิ่มเติมหรือไม่
3. เพื่อศึกษาแนวทางการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง หรือเรียกว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) ในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ ของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงในประเทศไทย

สมมติฐาน

ระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงในฝ่ายบริหารในประเทศไทย โดยเฉพาะระบบตรวจสอบควบคุมภายหลังการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมานั้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งระบบตรวจสอบที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปล่วงหน้าอันประกอบด้วย ระบบตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครอง รัฐสภา ศาลยุติธรรมหรือองค์กรพิเศษ และกระบวนการตรวจสอบโดยอำนาจพิเศษภายหลังรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองซึ่งมิได้มีการประกาศให้ทราบล่วงหน้า ยังเป็นระบบตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและขาดความชอบธรรม จึงทำให้การตรวจสอบที่ผ่านมามีไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร การนำระบบอิมพีชเมนต์มาขึ้นในประเทศไทย โดยกำหนดเป็นอีกกลไกหนึ่งของระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหาร อาจทำให้เป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารได้ไม่มากนัก

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยศึกษาถึงระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทั้งในอดีตและปัจจุบัน และการศึกษาแนวทางของต่างประเทศเองก็ศึกษาของแต่ละประเทศ เพื่อนำมาเทียบเคียงหาแนวทางเสนอแนะในการแก้ปัญหาของประเทศไทย จึงได้มีการมุ่งให้เป็นการศึกษาเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ (comparative law) อย่างแท้จริง ซึ่งได้เลือกศึกษาวิจัยระบบอิมพีชเมนต์ 3 ประเทศหลัก คือ

1. ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) เช่นเดียวกับประเทศไทยและเป็นประเทศต้นกำเนิด (original) ของระบบอิมพีชเมนต์ทางการเมือง ซึ่งปัจจุบันพัฒนามาเป็นระบบความรับผิดชอบทางการเมืองแทน

2. ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษมาดัดแปลง โดยปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบังคับใช้ และเป็นต้นแบบของระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system) ที่บังคับใช้อยู่จนทุกวันนี้

3. ระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบศาลพิเศษสำหรับพิจารณาความคิดนักการเมือง ที่บังคับใช้ในประเทศฝรั่งเศสและเป็นต้นแบบของระบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี

นอกจากนี้ได้ศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอื่น ๆ ที่น่าสนใจโดยสังเขป เช่น สภาควบคุม (Control Yuan) ซึ่งเป็นประติษักรรมของ ดร.ซุนยัตเซ็น ในรัฐธรรมนูญแบบ 5 อำนาจของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อจำกัดในการค้นหาเอกสารเกี่ยวข้องกับระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนได้พยายามค้นหาเอกสารจากต่างประเทศโดยหลายวิธี แต่เอกสารบางฉบับในรายละเอียดผู้เขียนไม่สามารถค้นหาได้ จึงเน้นศึกษาหลักการและรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญเป็นหลัก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง ที่ใช้บังคับในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันว่าเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรมในการตรวจสอบควบคุมอย่างเพียงพอและการศึกษาระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองของประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ ที่รู้จักในชื่อของ อิมพีชเมนต์ (impeachment) เพื่อหาแนวทางที่จะเป็นประโยชน์มาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยในปัจจุบัน