

### วิเคราะห์การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษาในสวนที่ 1 พบว่า ระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์และมีปัญหาในตัวเอง จึงทำให้การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไปก็ไม่รัดกุม และไม่เหมาะสมกับสภาพการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ที่มีทั้งอำนาจและอิทธิพลระดับสูง ส่วนวิธีการใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบนักการเมืองภายหลังรัฐประหารโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยอาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองหรือตามประกาศที่มีฐานะเป็นกฎหมาย ก็มีจุดอ่อนตรงที่ขาดความชอบธรรม (illegitimate) อาจมีลักษณะเลือกปฏิบัติได้และอาจขัดต่อหลักนิติธรรมด้วย จึงสมควรได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

และจากการที่ได้ศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศของสวนที่ 2 ผู้เขียนพบว่า ประเทศหลาย ๆ ประเทศส่วนใหญ่ จะกำหนดให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น ทุจริตและความผิดอื่น ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง โดยเฉพาะทางการเมืองไว้เป็นพิเศษ

ปัญหาจึงมีว่า จะคงระบบเดิมไว้หรือจะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระบบให้ดีขึ้น ซึ่งการคงระบบเดิมไว้เท่ากับเป็นการคงปัญหาไว้ ไม่ได้มีการแก้ไขเหมือนรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับที่ผ่านมา และปัญหาก็จะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น การศึกษาและวิเคราะห์การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทยจึงควรมีขึ้น โดยมีหลักการสำคัญพิจารณาเป็นประเด็นดังนี้

## 10.1 ข้อพิจารณาเชิงทฤษฎีในการปรับปรุงระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง

หลักการสำคัญ ในการกำหนดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่จะนำมาบังคับใช้มีดังนี้

### 10.1.1 หลักการที่หนึ่ง หลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมายทางอาญา (rule of law and criminal legality)\*

ในการปกครองของรัฐสมัยใหม่ (modern state) ที่ได้ชื่อว่าเป็น "รัฐเสรีประชาธิปไตย" (liberal and democratic state) วางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม (rule of law) หรือหลัก "การปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์" (government of law, not of men) หรือ หลักที่ยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ (primacy of law) ซึ่งตามหลักดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่ง แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่น เพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวมที่เรียกว่า "ประโยชน์มหาชน" (public interest) ก็ตาม แต่จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และประการสำคัญ ประกอบกับหลักความชอบด้วยกฎหมายทางอาญา (criminal legality) ที่ว่า "กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง" ด้วยแล้ว การบังคับใช้มาตรการย้อนหลังโดยผู้กระทำ

---

\* หลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมายทางอาญา (rule of law and criminal legality) ได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 4

ผิดไม่ทราบอยู่ในขณะกระทำผิดว่าตนต้องถูกจับติดอย่างไร ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือวิธีสบัญญัติ จึงไม่น่าจะชอบด้วยหลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมายอาญา \* ดังเช่น การใช้อำนาจตามธรรมนูญการปกครองหรือตามประกาศคณะปฏิวัติยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนักการเมืองในอดีตที่ผ่านมา จึงเป็นการปฏิเสธหลักการดังกล่าวนี้ เพราะผู้ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินไม่ทราบมาล่วงหน้าว่าตนจะถูกพิจารณาตีโดยองค์กรใดและด้วยวิธีพิจารณาความเช่นไร เช่นนี้แล้ว การคำนึงหลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมายอาญา จึงมีความสำคัญยิ่งที่จะขาดเสียมิได้ของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงซึ่งหมายถึงหลักการที่ว่า ความผิด (offense) ก็ดี โทษ (penalty) ก็ดี องค์กรพิจารณาตีและวิธีพิจารณาตี (court and procedure) ก็ดี ต้องกำหนดไว้โดยกฎหมายที่ประกาศาใช้อยู่ก่อนเกิดการกระทำนั้น ๆ

หลักการดังกล่าวเรียกทางภาษาวิชาการว่า "แนวความคิดทางกฎหมายอาญาในการพิจารณาตีการเมือง" (conception penaliste de la juridiction politique) \*\* ซึ่งถือหลักว่า ความผิดและโทษคงต้องอาศัยกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดเป็นหลัก แต่อาจจะตั้งศาลพิเศษ มีวิธีพิจารณาพิเศษเพื่อพิจารณาความผิดได้ หากศาลนั้น ๆ และวิธีพิจารณานั้น ๆ กำหนดไว้แล้วก่อนที่ผู้นั้นจะถูกพิจารณาตี

\* เทียบกับการห้ามตั้งศาลพิเศษและห้ามใช้วิธีพิจารณาพิเศษในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 188-189.

\*\* Jean Pierre Rougeaux, "La Haute Cour de Justice sous La ve Republique," in R.D.P., no 4, 1978, P.1022. ซึ่งหลักการนี้ต่างจาก "แนวความคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในการพิจารณาตีนักการเมือง" (conception constitutionnaliste de la juridiction politique) ที่ไม่เพียงยอมให้มีศาลพิเศษวิธีพิจารณาพิเศษเท่านั้น แต่ยอมให้มีความคิดและโทษพิเศษแยกจากกฎหมายอาญา ดังกรณีโทษ "ทรยศต่อชาติ" (high treason) ของประธานาธิบดีฝรั่งเศสที่ไม่มีองค์ประกอบความผิดและไม่มีโทษกำหนดไว้

10.1.2 หลักการที่สองคือ หลักการพิจารณาคดีการเมืองหรือกิจการเมืองให้มีประสิทธิภาพและได้ผลโดยให้ความคุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลอย่างเหมาะสม

เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่า ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐย่อมมีอำนาจในตำแหน่งและมีอิทธิพลโดยส่วนตัวมาก กิจการที่กระทำก็มีลักษณะทางนโยบายซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง (acte de nature politique) และการกระทำนั้นอาจเป็นความผิดอาญา (faute pénale) หรือไม่ก็ได้

หากการกระทำนั้น เป็นความผิดทางการเมืองแต่เพียงประการเดียวไม่มีความผิดทางอาญาด้านอื่น ๆ เช่น การดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือขัดต่อความต้องการของคนเป็นส่วนใหญ่ สภาพบังคับกรณีดังกล่าวก็ควรที่จะมีลักษณะทางการเมืองเท่านั้น เช่น การถอดถอนจากตำแหน่งด้วยการลงมติไว้วางใจตั้งในกรณีของประเทศไทย หรือการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยรัฐสภาฝรั่งเศสหรือเยอรมัน ซึ่งจะมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้จะต้องพ้นจากตำแหน่ง แม้กระทั่งในสหรัฐอเมริกา ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) เองก็จำกัดเพียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับที่เป็นการลงโทษทางอาญาดังนั้น ในกรณีกระทำความผิดทางการเมืองหรือทางนโยบายประการเดียวโดยไม่มีความผิดอาญาอื่น ในกรณีประเทศไทย อาจใช้กลไกของวิธีทางการเมืองโดยการลงมติไม่ไว้วางใจตั้งวิธีการเดิมที่บังคับใช้อยู่ แต่อาจปรับปรุงกระบวนการเล็กน้อย แต่เนื่องจากไม่ได้อยู่ในหัวข้อศึกษานี้ จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึง ณ ที่นี้

แต่หากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงนั้น เป็นการกระทำทางนโยบายที่มีความผิดทางอาญาอยู่ด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า การพิจารณาโดยอาศัยสภาพบังคับทางการเมืองโดยการถอดถอนจากตำแหน่งเพียงประการเดียว ดังที่ปรากฏในระบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาก็หาเพียงพอไม่ เหตุผลเพราะ

**ประการแรก** การกระทำที่เป็นความผิด ทั้งทางนโยบายและอาญา (faute politique et pénale) นั้น อาจร้ายแรงมาก เช่น ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐก็ดี ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ดี เช่นนี้แล้ว บุคคลเหล่านี้สมควรที่จะได้รับโทษทางอาญาเพิ่มเติมจากการถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย

**ประการที่สอง** หากให้มีผลเป็นเพียงถอดถอนออกจากตำแหน่งเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องรับโทษทางอาญา ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองเหล่านี้อาจจะพ้นจากตำแหน่งไปเพียงระยะสั้น ๆ แล้วอาจกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมได้อีกเพราะการเมืองเป็นเรื่องที่สับเปลี่ยนตลอดเวลา

**ประการที่สาม** หากกำหนดให้มีผลเป็นเพียงถอดถอนออกจากตำแหน่งประการเดียว โดยไม่ต้องรับผิดทางอาญาอีก ก็เท่ากับว่ายอมรับหลักความไม่เท่าเทียมกันของบุคคล กล่าวคือ ถ้าบุคคลธรรมดากระทำผิดก็ต้องรับโทษทางอาญาเสมอ แต่ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดโดยไม่ต้องรับโทษทางอาญา นอกจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งเพียงประการเดียว ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคทางอาญา ดังนั้น ระบบอิมพีชเมนต์ที่บังคับใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาโดยกำหนดเพียงถอดถอนออกจากตำแหน่งเพียงประการเดียว จึงไม่เหมาะสมสำหรับการนำมาบังคับใช้

ปัญหาเชิงทฤษฎีที่ตามมาก็คือ เมื่อผู้กระทำผิดไม่ใช่บุคคลธรรมดาทั่วไป ทั้งการกระทำที่มีโทษความผิดอาญาธรรมดา แต่การกระทำมีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมืองหรือนโยบายในการใช้อำนาจระดับสูงแทนรัฐ (acte de nature politique et pénal) ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะต่อโครงสร้างทางสังคม ระบบการเมืองหรือเศรษฐกิจของประเทศ แต่กระนั้นจะยังคงใช้องค์การและกระบวนการตรวจสอบธรรมดาที่ใช้ เช่นเดียวกับคนธรรมดามาพิจารณาความผิดเช่นนี้ โดยถือหลักความเสมอภาค (equality) ระหว่างคนธรรมดากับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงอีกหรือไม่ ทั้งที่การลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาธรรมดา มีปัญหามากมายที่อาจทำให้ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงมาลงโทษได้ เช่น ปัญหาด้านการแสวงหาพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ให้ศาลยุติธรรมเชื่อว่ากระทำผิดจริงตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ หรือปัญหาการใช้อิทธิพลชั้นสูงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถให้คุณให้โทษต่อตำรวจ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการสืบสวนสอบสวนก่อนชั้นพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ตามที่กล่าวในบทที่ 3 (หัวข้อ 3.3)

แต่จะเห็นได้ชัดเจนว่า ประเทศต่าง ๆ ส่วนมากไม่ได้ถือหลักความเสมอภาคอย่าง  
 เถรตรง (ทั้ง ๆ ที่ในความจริงไม่เสมอภาค) จะเห็นได้จาก การสรุปกลุ่มประเทศที่เข้าองค์กร  
 และกระบวนการตรวจสอบที่แตกต่างจากการพิจารณาตีความดังกล่าวข้างต้น อันที่จริงแล้ว  
 จะใช้หลักความเสมอภาคในกรณีเช่นนี้ไม่ได้ เพราะสถานะบุคคลผู้กระทำผิดและลักษณะการ  
 กระทำผิดต่างกับกรณีบุคคลธรรมดา การพิจารณาตีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
 เหล่านี้ด้วยองค์กรพิเศษและวิธีพิจารณาพิเศษ แตกต่างไปจากการพิจารณาตีอาญาหรือทุจริต  
 ธรรมดาทั่วไป จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำอย่างยิ่ง ทั้งนี้ตรงตามหลักที่ว่า ต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือน  
 กันด้วยวิธีเดียวกันและต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่ต่างกันด้วยวิธีที่ต่างกัน จึงเป็นหลักความเสมอภาคที่แท้  
 จริง ประเทศทั้งหลายส่วนใหญ่จึงสร้างองค์กรและกระบวนการพิเศษ สำหรับพิจารณาตีการใช้  
 อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงประเภทนี้ไว้ แยกออกจากกระบวนการตรวจสอบ  
 ธรรมดาที่ใช้บังคับอยู่ทั่วไป ปัญหาที่ตามมาก็คือการกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ที่เหมาะสมสำหรับ  
 ประเทศไทย ควรที่จะกำหนดให้มีองค์กรหรือกระบวนการใดที่เหมาะสม ซึ่งจะได้ศึกษาแยกกัน  
 หัวข้อ 2 ต่อไป

### 10.1.3 หลักการที่สาม คือ การกำหนดองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ ของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ควรกำหนดให้อยู่  
 อยู่ในกฎหมายธรรมดา นอกจากนั้นองค์กรและกระบวนการพิจารณาก็เป็นองค์กรและกระบวนการ  
 พิเศษที่สำคัญที่สมควรบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังที่นานาประเทศกระทำกัน เพื่อให้กระทำ  
 การแก้ไขได้ยาก ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความสำคัญของการกำหนดสถาบันหรือองค์กร  
 มิใช่จะสำคัญแต่เฉพาะการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่สถาบันหรือองค์กรนั้นจะต้องมีหลัก  
 การจัดการที่ดีตามหลักวิชาการ กระบวนการพิจารณาความที่เหมาะสมและระบบการทำงานที่ดี  
 สถาบันหรือองค์กรเหล่านี้จึงจะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้ผลดีและมีความต่อเนื่องได้

## 10.2 การนำระบบอิมพีชเมนต์มาปรับปรุงใช้ในประเทศไทย

จากข้อพิจารณาเชิงทฤษฎี ข้อ 10.1.2 ดังกล่าวข้างต้น ควรที่จะกำหนดระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงไว้เป็นพิเศษ แตกต่างไปจากระบบตรวจสอบควบคุมปกติธรรมดาทั่วไป หรือเรียกระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) แต่ปัญหามีว่า การนำระบบอิมพีชเมนต์มาปรับปรุงใช้ในประเทศไทย ควรที่จะมีรูปแบบขององค์กรหรือกระบวนการใด ที่จะมีลักษณะเป็นการขจัดจุดอ่อนของแต่ละระบบควบคุมตรวจสอบขณะเดียวกันเป็นการรักษาจุดเด่นให้คงไว้ดังเดิม เพื่อให้ได้ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากที่สุด พิจารณาเป็นประเด็น ดังนี้

### 10.2.1 การกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของระบบอิมพีชเมนต์สำหรับประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษานานส่วนที่ 2 ถึงรูปแบบของระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ พบว่า มีรูปแบบขององค์กรหรือวิธีการขึ้นรายละเอียดเป็นพิเศษ เมื่อพิจารณาการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ได้กระทำในขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดรูปแบบที่แตกต่างกันไปแล้วแต่ระบอบการเมืองการปกครองและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ โดยสรุปรูปแบบเฉพาะของวิธีการในระบบอิมพีชเมนต์ แบ่งออกเป็น 2 แบบหลัก ๆ คือ

1. การพิจารณาโดยองค์กรการเมืององค์กรเดียว ซึ่งถือกำเนิดในประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับเอาวิธีการอิมพีชเมนต์มาใช้ทั้งในระบบสหพันธรัฐและมลรัฐ (ดังที่ได้ศึกษานบทที่ 5 และ 6 ตามลำดับ)
2. การพิจารณาโดยองค์กรพิเศษที่ไม่ใช่ศาลธรรมดา เช่น ประเทศฝรั่งเศส เรียกองค์กรตรวจสอบควบคุมนี้ว่า ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) แล้วแต่กรณี (ดังที่ได้ศึกษานบทที่ 7)

นอกจากนั้น ยังมีรูปแบบที่น่าสนใจ อาทิ สภาควบคุม (Control Yuan) ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมเพียงประการเดียว แยกออกจากองค์กรทางการเมือง บริหารและตุลาการโดยสิ้นเชิง ซึ่งรูปแบบที่กล่าวมานั้น มีปัญหาว่า รูปแบบใดเหมาะสมสำหรับประเทศไทย พิจารณาดังนี้

#### ก. ระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบการพิจารณาโดยเฉพาะองค์กรทางการเมือง

หากพิจารณาถึงรูปแบบของระบบอิมพีชเมนต์ที่ควรกำหนดขึ้นเป็นวิธีการพิเศษแตกต่างไปจากกระบวนการตรวจสอบธรรมดาปกติทั่วไป สำหรับตรวจสอบควบคุมการใช้ อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้เฉพาะแต่องค์กรทางการเมืองเท่านั้น ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นเดียวกับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กล่าวหาไปยังสภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษ หรือสภาสูง (Senate) ของสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรพิจารณาและตัดสินคดีตามที่กล่าวมาในบทที่ 5 และ 6 ข้างต้น ย่อมจะนำมาบังคับใช้กับประเทศไทยไม่ได้ผล ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ คือ

**ประการแรก** ระบบการปกครองแบบมีผู้แทนราษฎรของประเทศไทยปัจจุบัน พรรคการเมืองมีบทบาทสูง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากส่วนใหญ่สังกัดพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงในฝ่ายบริหาร เช่น ตำแหน่ง รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ล้วนแล้วแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายเดียวกันทั้งสิ้น และในความเป็นจริง ฝ่ายบริหารจะมีความได้เปรียบฝ่ายนิติบัญญัติ ในการที่จะกำกับให้สภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องตอบสนองต่อความต้องการของฝ่ายบริหารได้ จะเห็นได้จากกระบวนการตรวจสอบโดยสมาชิกรัฐสภาควบคุมกันเอง โดยจับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีมาตลอดในรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับ ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีการบังคับใช้แต่อย่างใด





**ประการที่สอง** กระบวนการอิมพีชเมนต์โดยเฉพาะของประเทศสหรัฐอเมริกา มีผลของการวินิจฉัยเป็นเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งเพียงประการเดียว ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีกระบวนการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงมติถอดถอน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 บัญญัติไว้ในมาตรา 155 อีกทั้งระบบที่วางนี้ก็ไม่ได้อำนาจให้มีความสำคัญกับความผิดทางอาญา แต่เป็นระบบพิจารณาความผิดการเมืองอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่การกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงนั้น เป็นการกระทำทางนโยบายที่มีความผิดทางอาญาร้ายแรงอยู่ด้วยเสมอ

**ประการที่สาม** องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ทั้งของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาสูง กล่าวคือ ในกรณีของประเทศอังกฤษกำหนดให้สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นผู้พิจารณาและตัดสินในฐานะที่เป็นศาลสูงสุดของอังกฤษที่แยกตัวออกจากสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ (Curia Regis) และสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งมีความเป็นอิสระในการตัดสินคดี และเหตุผลสำคัญถือว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ เกิดขึ้นจากเหตุผลในด้านประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ ที่รัฐสภาต้องการจำกัดอำนาจของกษัตริย์โดยใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ถอดถอนรัฐมนตรีที่กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งและกึ่งอานาจของกษัตริย์เป็นสำคัญ ส่วนกรณีของสหรัฐอเมริกาคำหนดให้วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและชี้ขาดตัดสิน ซึ่งที่มาของวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกานั้น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมลรัฐละ 2 คน \* มิใช่มาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เช่นนี้ การดำเนินงานของวุฒิสภาจึงมีลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างแท้จริง อีกทั้งมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานโดยปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะที่องค์กรทางการเมืองโดยเฉพาะวุฒิสภาของไทย มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ \*\* ใน

\* รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1789 บทที่ 1 มาตรา 3.

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538, มาตรา 100.

ทางปฏิบัติ วุฒิสภามาจากการคัดเลือกของฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้น วุฒิสภาไทยอาจถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารและขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้ หากกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและชี้ขาด กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด

จากเหตุผลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดกระบวนการอิมพีชเมนต์สำหรับประเทศไทย ในรูปแบบที่ใช้อำนาจทางการเมืองล้วน ๆ พิจารณาการกระทำที่เป็นความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเช่น ระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ย่อมจะมีรูปแบบที่เข้าช้องกับกระบวนการตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรทางการเมืองของไทยอยู่แล้ว เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือกระบวนการควบคุมกันเองโดยสมาชิกรัฐสภาขับจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น และใช้บังคับไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในความเป็นจริง มักพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงในฝ่ายบริหารมีโอกาสสอยตำแหน่งได้ครบวาระ หรือกรณีลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็จะกลับเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารในสมัยต่อมาให้เห็นชัดดังเช่นปัจจุบันนี้ แม้จะปรากฏว่ามีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองให้เห็นอยู่เสมอก็ตาม อีกทั้งการดำเนินคดีอาญาใช้วิธีพิจารณาเดียวกับบุคคลธรรมดา โดยกระบวนการยุติธรรมทางศาลที่แยกออกจากวิธีการเมือง ก็มีปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงไม่อาจนำมาใช้ปราบปรามการทุจริตหรือใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

สำหรับการใช้อำนาจที่เรียกว่า สภาควบคุม (Control Yuan) ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (ตามที่ได้กล่าวในบทที่ 8 โดยสังเขป) เป็นระบบที่น่าสนใจเพราะรัฐธรรมนูญแบบให้อำนาจจะกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบฝ่ายบริหารและคณะกรรมการที่สังกัดฝ่ายบริหารที่กระทำผิด โดยสภาควบคุมจะเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำขององค์กรใดแต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ระบบดังกล่าวมีปัญหาที่ว่า จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบราชการโดยเฉพาะ ซึ่งท้ายสุดพรรคการเมืองก็จะส่งคนของตนเข้าสู่ระบบเลือกตั้งของสภาควบคุมนี้ จะทำให้สภาควบคุมมีลักษณะ "ทางการเมือง" ก่อน

ข้างมาก จะนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ที่การควบคุมจะมีลักษณะ เป็นการควบคุมตรวจสอบทางการ เมืองในการถอดออกจากตำแหน่ง มากกว่าการควบคุมโดยกฎหมายโดยศาลตามที่กล่าวมาข้างต้น

#### ข. ระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบการพิจารณาโดยองค์กรพิเศษ

สำหรับระบบอิมพีชเมนต์ที่พิจารณาโดยองค์กรพิเศษ ในรูปแบบของศาลพิเศษมิใช่ศาลธรรมดาทั่วไป เช่น ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การจัดระบบอิมพีชเมนต์สำหรับตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงในรูปแบบของศาลจะมีลักษณะเด่นที่ว่า มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหารไม่ว่าทั้งทางตรงหรือทางอ้อม มีวิธีพิจารณาความที่แน่นอนและพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ย่อมเป็นหลักประกันได้ดี กว่าระบบตรวจสอบอื่น ๆ และเป็นการรับรองว่าคำพิพากษาต้องวางอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ขณะเดียวกันมีกลไกในการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจชี้ขาดตัดสิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรชี้ขาดตัดสินโดยระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองตามหลักกฎหมายมหาชน เช่นนี้ หากกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบของศาลพิเศษ จะมีความเหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้กับประเทศไทยมากกว่าการกำหนดให้องค์กรทางการเมืองล้วน ๆ พิจารณาการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เพราะให้หลักประกันในความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านได้มากกว่าระบบอื่น ๆ

ประการสำคัญ การกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบศาลพิเศษ ควรที่จะกำหนดให้เป็นระบบควบคุมทางอาญาในการพิจารณาคดีการเมือง เพิ่มเติมจากการควบคุมทางการเมืองที่กำหนดเพียงถอดออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ โดยกำหนดวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงฐานะ ตำแหน่งหน้าที่ และอิทธิพลระดับสูงของบุคคลผู้กล่าวหาอย่างเหมาะสม แต่ไม่ควรใช้กระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาดังเช่นกรณีของศาลยุติธรรมทั่วไป เพราะมิเช่นนั้นก็จะเท่ากับไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือ

แก้ปัญหาลักษณะที่เป็นจุดด้อยของระบบตรวจสอบควบคุมโดยศาลยุติธรรม ที่บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไปในขณะนี้ เช่น วิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมยังคงเน้นที่ระบบกล่าวหาเช่นเดิม การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยจะประสบกับความยากลำบากตั้งสาเหตุที่กล่าวมาข้างต้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะไม่ประสบผลเท่าที่ควร เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ในรูปแบบขององค์กรพิเศษและมีวิธีพิจารณาพิเศษ จะมีความเหมาะสมมากกว่าการกำหนดให้พิจารณาโดยองค์กรการเมือง และถูกดำเนินคดีอาญาโดยศาลธรรมดาปกติเช่นคนธรรมดาทั่วไปเท่านั้น

มีปัญหาต่อไปว่า การจัดองค์กรหรือกระบวนการในรูปแบบของศาลพิเศษเช่นไรจึงเหมาะสมกับการพิจารณาคดีของนักการเมืองระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพดีพอ เพราะการจัดองค์กรหรือกระบวนการใด มิได้ขึ้นกับการที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายและจัดตั้งองค์กรของรัฐฯให้มี "อำนาจชี้ขาด" คดีหรือข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่ความสำคัญนั้นอยู่ที่ "รูปแบบการจัดองค์กร" (คือ คุณสมบัติของผู้พิพากษาหรือกรรมการ วิธีพิจารณา และการจัดหน่วยบริหาร) ที่ดี หากองค์กรที่ถูกจัดขึ้นในรูปแบบที่ไม่เหมาะสมหรือไม่มีระบบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ดี การวินิจฉัยตัดสินอาจกระทำตามอำเภอใจ (arbitrary) ได้ และขาดการให้เหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลผู้มีอำนาจชี้ขาดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจชี้ขาดตัดสินตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ต้องรับผิดชอบในผลเสียที่เกิดจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของตนเอง ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดของการจัดองค์กรและกระบวนการวิธีพิจารณาต่อไป

#### 10.2.2 การจัดองค์กรของระบบการพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงตามหลักกฎหมายปกครอง

จากการศึกษาและวิเคราะห์ รูปแบบของระบบตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ดังกล่าวข้างต้นพบว่า รูปแบบที่เหมาะสมคือรูปแบบที่เป็นการควบคุมทางอาญาในการพิจารณาคดีการเมือง โดยองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา

คดีมีข้อองค์ทางการเมืองพิจารณาตัดสินส่วน ๆ หากแต่เป็นองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีในระบบ เช่นเดียวกับศาลกรณีผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองกระทำผิดคิดอย่างร้ายแรง (ตามที่กฎหมายกำหนดไว้) และเป็นที่ยอมรับในหลักการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่ว่า การจัดองค์กร (organization) ให้เป็นระบบ น่าจะมีความสำคัญมากกว่าการยึดถือใน "ตัวบุคคล" เพราะการจัดระบบที่ดีจะเป็นการบังคับให้ "บุคคล" ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องให้ "เหตุผล" สนับสนุนการวินิจฉัยของตนเอง เพื่อให้บุคคลอื่นเกิดความเชื่อถือ มีซึ่งขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้วินิจฉัยเอง

หลักการจัดองค์กรตามกฎหมายปกครอง ที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้อธิบายหลักการสำคัญไว้ในบทความเรื่อง "ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ. ...." <sup>1</sup> สรุปหลักที่สำคัญดังนี้

- ก. หลักความชอบธรรมของการจัดตั้งองค์กรตัดสินชี้ขาด : การแต่งตั้งต้องเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมือง แต่มีความเป็นการเมืองน้อยที่สุด
  - ข. หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตัดสินชี้ขาด
  - ค. หลักการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตัดสินชี้ขาด
- ก. หลักความชอบธรรมของการจัดตั้งองค์กรตัดสินชี้ขาด : การแต่งตั้งต้องเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมือง แต่มีความเป็นการเมืองน้อยที่สุด

การจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแต่ละประเภทย่อมจะมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะอำนาจขององค์กรนั้นเป็นเช่นไร ดังนั้น จึงไม่สามารถวาง

---

<sup>1</sup> ออมร จันทรมบูรณ์, "ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ. ....," วารสารนิติศาสตร์ 23 (ธันวาคม 2536) : 777-788.

เป็นบรรทัดฐานได้ว่า จะต้องมียุทธศาสตร์การจัดตั้งที่แน่นอนอย่างไรในองค์กรชี้ขาดแต่ละประเภท แต่สำหรับองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทตามกระบวนการอิมพีชเมนต์แล้ว หากพิจารณาถึงลักษณะอำนาจขององค์กรชี้ขาดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีอำนาจพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่กระทำความผิดอย่างร้ายแรงตามที่ได้มีการกล่าวหาฟ้องร้องมา ซึ่งการกระทำผิดนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น เมื่อบุคคลที่ประชาชนเป็นผู้คัดเลือกมากระทำความผิดอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น ก็ควรที่จะถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน ทั้งนี้ โดยผ่านทางรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ เพื่อความถูกต้องตามหลักความชอบธรรม แต่ทั้งนี้ต้องมีความเป็นการเมืองน้อยที่สุด เพราะเป็นการป้องกันการปิดเปิดการใช้อำนาจชี้ขาดตัดสินลงโทษและการแทรกแซงทางการเมืองที่จะเกิดขึ้น และประการสำคัญ องค์กรตัดสินชี้ขาดนี้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นอย่างดี พร้อมทั้งมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญชำนาญในเรื่องดังกล่าวเป็นพิเศษ

อนึ่ง การกำหนดองค์กรตัดสินชี้ขาดในรูปขององค์คณะตัดสิน เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาคดีมิได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ขึ้นอยู่กับคณะบุคคลที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือและยอมรับได้ของมหาชน

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว องค์กรตัดสินชี้ขาดตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ประกอบด้วยคณะบุคคลที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นอย่างดี มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ผู้เขียนมีความเห็นว่า บุคคลที่เหมาะสม ได้แก่ ผู้พิพากษาอาชีพเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่อและองค์ประกอบส่วนน้อย ควรมาจากองค์กรทางการเมืองเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกเป็นตัวแทนจากรัฐสภา เพื่อให้ "รู้ทัน" และ "เข้าใจ" สภาพการเมืองได้เป็นอย่างดี โดยอาจจะกำหนดให้องค์คณะตัดสินชี้ขาดประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน ผู้พิพากษา 10 นาย เป็นผู้พิพากษาอาชีพ มีอาวุโสสูงสุดของศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งมา และผู้พิพากษาอีก 5 นาย มาจากสภาซึ่งสมาชิกมิได้ถูกกล่าวหา แต่งตั้งมาในการประชุมสภาครั้งแรกหลังจากเลือกตั้งทั่วไป

## ๗. หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตัดสินชี้ขาด

โดยหลักการทั่วไปแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจชี้ขาดเป็นสำคัญ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกแทรกแซงโดยเงื่อนไขทางการเมืองแต่ประการใด ซึ่งเงื่อนไขของหลักประกันความเป็นอิสระต้องถูกรองรับอยู่ในตัวบทกฎหมาย โดยมีกลไกสร้างความเป็นอิสระในการใช้อำนาจชี้ขาดให้แก่องค์กรตัดสินชี้ขาด ซึ่งถือเป็นรูปแบบภายนอก (external form) เพื่อสร้างความมั่นใจในอิสระของผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาด เช่น วิธีการคัดเลือก การพิจารณาแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น การกำหนดวิธีการดังกล่าวจะต้องให้ตรงและสอดคล้องกับเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น มิเช่นนั้น ระบบตรวจสอบควบคุมที่ถูกกำหนดขึ้นจะไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนั้นขึ้น จะเห็นได้จาก กรณีการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ แม้คณะกรรมการดังกล่าวจะถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานตัดสินชี้ขาด เนื่องจากอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือวาระการดำรงตำแหน่งสั้นเพียง 2 ปี เป็นต้น ดังนั้น องค์กรตัดสินชี้ขาดตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ จำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบควบคุมมากที่สุด ดังมีกลไกที่สำคัญ ๆ ต่อไปนี้

### (1) ที่มาขององค์กรชี้ขาดตัดสิน

เพื่อเป็นการถ่วงดุลผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในองค์กรตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปโดยรอบคอบ และเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน โดยลดหรือขจัดความเข้าใจเกี่ยวกับอิทธิพลผูกพันที่อาจมีอยู่กับองค์กรที่มีอำนาจแต่งตั้งให้เหลือน้อยที่สุด จึงควรที่จะกำหนดวิธีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาด โดยแยกการกระทำออกเป็น 2 ชั้น และแยกองค์กรผู้คัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรผู้ให้ความเห็นชอบในตัวบุคคล กล่าวคือ

**ประการแรก** แยกองค์กรคิดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรให้ความเห็นชอบ โดยต้องกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง เป็นองค์กรพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาพิจารณาคดีนักการเมืองที่ถูกลงโทษหรือพ้นโทษซึ่งแยกออกจากองค์กรพิจารณาให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลนั้นอีกชั้นตอนหนึ่ง จากที่ได้วิเคราะห์ ในเรื่องการจัดองค์กรตัดสินชี้ขาดที่ต้องเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมืองตามหลักของความชอบธรรม แต่มีความเป็นการเมืองน้อยที่สุดในหัวข้อ ก. ข้างต้นนั้น องค์ประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในองค์คณะตัดสินประกอบด้วย บุคคล 2 กลุ่ม คือ ผู้พิพากษาอาชีพและสมาชิกสภาซึ่งสมาชิกมิได้ถูกกล่าวหาพิจารณาได้ดังนี้

**องค์กรคัดเลือกที่เหมาะสมสำหรับผู้พิพากษาอาชีพ** ก็คือ องค์กรศาลยุติธรรมโดยถือมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาตามลำดับอาวุโสสูงสุดเท่าจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส่วนผู้พิพากษาที่มาจากองค์กรทางการเมือง องค์กรคัดเลือกได้แก่ สภาแต่ละสภาเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกของตนเองขึ้นในสมัยประชุมครั้งแรก ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป โดยถือมติเสียงข้างมากของที่ประชุมของแต่ละสภา

**ส่วนองค์กรให้ความเห็นชอบ** ในกรณีผู้พิพากษาอาชีพที่ได้รับคัดเลือกกำหนดให้ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ เท่านั้น และผู้พิพากษาที่แต่ละสภาเป็นผู้คัดเลือกกำหนดให้ประธานองค์คณะตัดสิน (ผู้พิพากษาอาชีพ) เป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาที่แต่ละสภาเลือกไว้ให้ร่วมเป็นองค์คณะตัดสินคดี โดยมีข้อจำกัดที่ว่า ประธานคณะตัดสิน จะเลือกจากสภาที่สมาชิกสภาที่ถูกดำเนินคดีไม่ได้ ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายอีกประการหนึ่งที่ป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง และทั้งนี้เป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ \* (natural justice) ที่ว่า

\* โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อ 10.2.3 ก.





บุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้ หรือเรียกว่า หลักปราศจากอคติ (rule against bias) ที่มีความต้องการให้ผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสินมีความเป็นกลางมากที่สุด ปราศจากความลำเอียงในการวินิจฉัย ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาตัดสินมีความบริสุทธิ์และยุติธรรมมากที่สุด

**ประการที่สอง** การลงมติขององค์กรให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาในองค์กรตัดสินชี้ขาดนี้ จะต้องจัดหรือลดเงื่อนไขทางการเมืองของพรรคการเมือง เช่นนี้แล้ว วิธีการออกเสียงให้ความเห็นชอบจึงต้องเป็นการใช้สิทธิเฉพาะตัวและเป็นการลงคะแนนลับเพื่อเป็นกลไกให้ได้มาซึ่งที่ดีและเหมาะสมมากที่สุด ปราศจากการแทรกแซงของพรรคการเมือง

**ประการที่สาม** กำหนด "คุณสมบัติ" ของบุคคลให้ชัดเจนมีลักษณะเจาะจงและเป็นรูปธรรม เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานชี้ขาดประเภทนั้น ๆ และป้องกันผู้มีอำนาจแต่งตั้งใช้อำนาจตามอำเภอใจแต่งตั้งบุคคลได้ตามชอบใจ ประการสำคัญ การกำหนดคุณสมบัติจะต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติว่าด้วยเรื่อง หลักปราศจากอคติ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกกล่าวหา เข้ามาปฏิบัติหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีได้อย่างอิสระและบริสุทธิ์ยุติธรรมแท้จริง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง อาทิ ไม่เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจค้ากำไร เป็นต้น

(2) **วาระการดำรงตำแหน่ง** มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระแก่การปฏิบัติงานของผู้พิพากษาในองค์กรชี้ขาดตัดสินนั้น ๆ ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งจำเป็นต้องมีระยะเวลายาวนานพอสมควร ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผู้พิพากษาในองค์กรตัดสินชี้ขาดนี้ กรณีผู้พิพากษาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติแต่งตั้ง (ผู้พิพากษาอาชีพ) ควรจะมีวาระการดำรงตำแหน่งไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ส่วนกรณีผู้พิพากษาที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้คัดเลือก ควรที่จะมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่าอายุของแต่ละสภาหรือกรณีผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎรมีวาระจนกว่าจะมีการถูกยุบสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานชี้ขาดตัดสินมีความต่อเนื่องและมีอิสระ ไม่ต้องเกรงกลัวหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลกลุ่มใด

(3) การพ้นจากตำแหน่ง ของผู้พิพากษาในองค์คณะตัดสินตามกระบวนการ อิมพีชเมนต์ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระและขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เหตุ อื่น ๆ ของการพ้นจากตำแหน่งจะต้องถูกกำหนดโดยชัดแจ้งไม่เคลือบคลุม เพื่อป้องกันการอ้าง เหตุอื่นที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ให้เป็นเหตุต้องพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการทำลายความเป็น อิสระในการปฏิบัติงานตัดสินชี้ขาดได้

#### ค. หลักการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรชี้ขาดตัดสิน

จากที่ทราบโดยทั่วไปว่า การจัดองค์กรของรัฐในรูปง่าย ๆ ตามที่เคยปฏิบัติมา ก็คือ การให้อำนาจสูงสุดขึ้นอยู่กับ "ตัวบุคคล" โดยเฉพาะอำนาจสูงสุดขึ้นอยู่กับผู้ดำรงตำแหน่งการ เมืองระดับสูงที่มาจาก การเลือกตั้งแล้ว มักก่อให้เกิดการบิดเบือนการใช้ อำนาจ (abuse of power) และมีการทุจริตได้ง่าย ดังที่ปรากฏในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร หรือในด้านของสื่อมวลชนต่าง ๆ ให้เห็นอยู่เป็นประจำ และถ้าระบบการตรวจสอบควบคุมกำหนด ให้อำนาจตัดสินใจขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียว เกรงว่าจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบ มีความล่าช้า และอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ หรือหากเป็นระบบตรวจสอบควบคุมโดยศาลยุติธรรม ก็ อาจจะพบกับปัญหาการบิดเบือนการใช้ อำนาจโดยผู้พิพากษาได้เช่นกัน เนื่องจาก "ความไม่ ต้องรับผิดชอบ" และ "ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา" และประสบกับปัญหา "ความไม่รอบรู้ใน ปัญหาเฉพาะเรื่องของศาลยุติธรรม" <sup>2</sup> เช่นนี้ การกำหนดให้องค์กรตัดสินในรูปของคณะบุคคล (collective body) ตัดสิน สามารถช่วยแก้ไขระบบผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจไว้แก่บุคคล เพียงคนเดียว แต่มีผลเสียที่ว่า องค์กรตัดสินชี้ขาดในรูปขององค์คณะไม่ต้องรับผิดชอบต่อโดยตรง เพราะถือว่าเป็นความรับผิดชอบส่วนรวม จึงมีผลทำให้การใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของบุคคล เกิดขึ้นได้

<sup>2</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, "กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง," วารสารกฎหมาย ปกครอง 3 (ธันวาคม 2527): 574.

ดังนั้น เมื่อแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในกรณีดังกล่าว หลักกฎหมายปกครองได้กำหนดกลไกการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตัดสินชี้ขาด ปรากฏใน "ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง" ของประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ แยกการชี้ขาดข้อเท็จจริง (fact finding) ที่กระทำโดยองค์กรชี้ขาดข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจข้อกฎหมายเบื้องต้น (preliminary conclusion) ออกจากการชี้ขาดขั้นสุดท้ายโดยองค์กรตัดสินคดี (judgement) ทั้งนี้ เพื่อให้มีการชี้ขาดคำวินิจฉัยแยกออกเป็น 2 ส่วน มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และในส่วนขององค์กรผู้กล่าวหาต้องแยกออกจากองค์กรตัดสินชี้ขาดเช่นกัน หากรวมอยู่กับองค์กรเพียงองค์กรเดียว อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจกล่าวหาและพิจารณาบุคคลใดและอาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งจะต่างกับระบบควบคุมโดยศาลยุติธรรมที่ไม่มีระบบการคานอำนาจตัดสินของผู้พิพากษาแต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นระบบการพิพากษาแบบชั้นเดียว เมื่อสรุปสำนวนแล้วเสร็จ องค์กรของผู้พิพากษาจะประชุมปรึกษาว่าจะตัดสินคดีเช่นไร คำพิพากษาเป็นไปตามความเห็นของผู้พิพากษาฝ่ายข้างมาก

เมื่อการใช้อำนาจขององค์กรตัดสินชี้ขาดตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ มีลักษณะ (nature) เป็นงานชี้ขาดข้อพิพาท กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำคามผิดจึงควรกำหนดให้มีกลไกการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรชี้ขาดตัดสินขึ้นตามหลักกฎหมายปกครอง ดังเช่นหลักการที่กล่าวมาข้างต้น สรุป แยกองค์กรออกเป็น 3 ส่วนที่สำคัญ ๆ ได้แก่

- (1) ผู้กล่าวหา
- (2) องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริง
- (3) องค์กรชี้ขาดตัดสิน

- (1) ผู้กล่าวหา

ผู้กล่าวหาหรือผู้ที่มีสิทธิในการเริ่มเรื่อง (petition) มีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา โดยมีหลักฐานเบื้องต้นยังศาลพิเศษของกระบวนการอิมพีชเมนต์นี้ ซึ่ง

ผู้ถูกกล่าวหา ผู้เขียนมีความเห็นว่า ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกรัฐสภา (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) รัฐมนตรี(รวมถึงนายกรัฐมนตรี) และข้าราชการการเมืองอื่น ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 และกฎหมายต่าง ๆ ที่ระบุว่าเป็นข้าราชการการเมือง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ฯลฯ ในเหตุที่กล่าวหาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เหตุที่กล่าวหาต้องเป็นฐานความผิดที่บัญญัติอยู่แล้วในกฎหมายทั่วไป โดยเฉพาะกรณีที่การกระทำเป็นความผิดอาญา ฐานความผิดจะต้องถูกกำหนดให้ชัดเจน มิใช่มีขอบเขตที่กว้างเหมือนฐานความผิดในระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่ในกรณีทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ เพื่อถอดออกจากตำแหน่ง การกำหนดฐานความผิดอาจจะมีลักษณะที่กว้าง เช่นเดียวกับระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศสในกรณีฟ้องร้องประธานาธิบดีได้

ตัวอย่างฐานความผิดอันเป็นเหตุในการกล่าวหาฟ้องร้อง เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองนั้นกระทำผิดกฎหมายอาญาต่อความมั่นคงของรัฐก็ดี ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ดีหรือกระทำผิดอื่นตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด เช่น คดีค้ายาเสพติด ฯลฯ ซึ่งต้องกำหนดฐานความผิดโดยชัดเจน หรือในกรณีทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อวัตถุประสงค์ในการถอดออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

อนึ่ง หากมีบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมกระทำผิดไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ก็อยู่ในอำนาจของศาลพิเศษนี้ที่จะพิจารณาได้เช่นกัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การกำหนดผู้มีสิทธิเริ่มเรื่องในฐานะผู้กล่าวหาที่เหมาะสมกับตำแหน่งของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาที่มีทั้งอำนาจและอิทธิพลชั้นสูงนั้น ควรที่จะมีความเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมืองแต่ไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของพรรคการเมือง เพราะการกำหนดให้องค์กรอื่น เช่น องค์กรฝ่ายปกครองใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้กล่าวหา อาจถูกอิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองซึ่งมีอำนาจให้คณะให้โทษได้โดยตรง ในฐานะที่เป็นข้าราชการระดับสูงจากกลั่นแกล้ง

ข้าราชการชั้นผู้น้อยได้ เป็นต้น และจะต้องแยกออกจากองค์กรตัดสินใจขาด ผู้มีสิทธิเริ่มเรื่องที่  
เหมาะสม เช่น กำหนดให้สมาชิกแต่ละสภา (สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา) มีสิทธิกล่าวหา  
ฟ้องร้องได้ แต่การใช้สิทธิเริ่มเรื่องกล่าวหาของสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง ควรที่จะต้องได้รับ  
คะแนนเสียงรับรองจำนวนหนึ่งพอสมควรในการเข้าชื่อและทำเป็นคำฟ้อง เพื่อยืนยันองค์กรไต่  
สวนข้อเท็จจริง (จะไต่กล่าวต่อไป) โดยไม่ต้องผ่านมติเห็นชอบของที่ประชุมแต่ละสภา เช่น  
จำนวนสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งที่ฟ้องร้องกล่าวหาได้ต้องไม่น้อยกว่า 20 คน การกำหนดเช่นนี้  
เพื่อเป็นหลักประกันว่า การกล่าวหาฟ้องร้องต้องมีมูลเหตุผลของการกระทำผิดที่น่าเชื่อถือ  
พอสมควร และผ่านการกลั่นกรองมาในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้  
ได้รับความเสียหายมีสิทธิเริ่มกล่าวหาได้เช่นกัน แต่มีข้อจำกัดว่า ประชาชนผู้นั้นต้องได้รับความ  
เสียหายจากการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง โดยมีส่วนร่วมในการกระทำผิดหรือไม่  
ก็ตาม จึงจะมีสิทธิเริ่มเรื่องกล่าวหาตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในเรื่องดังกล่าวนี้ จะเห็น  
ได้จากการศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของต่างประเทศ ส่วนแต่กำหนดให้ผู้ที่มิใช่สิทธิเริ่มเรื่องกล่าวหา  
เฉพาะแต่ที่มีความเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เฉพาะแต่ประเทศฝรั่งเศส  
เท่านั้นที่บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดของรัฐมนตรี มีสิทธิ  
กล่าวหาฟ้องร้องได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ได้รับความเสียหายในขณะเดียวกัน

แต่ทั้งนี้ องค์กรที่กฎหมายรับรอง เช่น แพทยสภา ฯลฯ ย่อมไม่มีอำนาจกล่าวหา  
ฟ้องร้องตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ดังกล่าวนี้ได้ เพราะระบบการควบคุมตรวจสอบนี้ถือได้ว่า  
เป็นวิธีการควบคุมทางการเมืองวิธีพิเศษ เว้นแต่ องค์กรที่กฎหมายรับรองได้รับความเสียหาย  
จากการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ เช่น ได้รับความเสียหาย  
จากการทุจริตของบุคคลดังกล่าว ย่อมฟ้องร้องตามกระบวนการอิมพีชเมนต์นี้ได้

## (2) องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริง (instruction)

สำหรับองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงควรประกอบด้วยคณะบุคคลจำนวนหนึ่งพอสมควร  
เพื่อเป็นหลักประกันว่า การพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงและมีความเห็นทางกฎหมายมิได้ขึ้นอยู่กับ

บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ขึ้นอยู่กับคณะบุคคลที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือ โดยมีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะ การไต่สวนข้อเท็จจริงและแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามที่ได้มีการกล่าวหาฟ้องร้องมาเท่านั้น เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ อาจปรับบทกฎหมายซึ่งความคิดได้ตามควรว่าคดีมีมูลหรือไม่ มีมูล ซึ่งจะไม่มีความวินิจฉัยชี้ขาดในตัวเอง แต่มีหน้าที่ที่ต้องสรุปสำนวนพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นต่อองค์คณะตัดสินชี้ขาดของศาลพิเศษนี้เป็นขั้นตอนต่อไป

### ปัญหาที่ว่า องค์การที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงคือองค์การใด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์การที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ อาจกำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งต่อไปนี้ เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นกรณีกล่าวหา ฟ้องร้องข้าราชการทางการเมืองตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ แต่ไม่มีความวินิจฉัยชี้ขาดในตัวเอง จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรชี้ขาดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยเปิดเผย ซึ่งแยกองค์กรออกจาก หากจากองค์กรชี้ขาดตัดสิน และควรจำกัดอำนาจเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออำนาจหน้าที่ประการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ควรมีอำนาจในเรื่องประพฤติมิชอบ เพราะมีผู้บังคับบัญชาและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบอยู่แล้ว ส่วนกรณีตรวจสอบข้าราชการประจำ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นองค์กรไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดดั้งเดิม จำกัดอำนาจหน้าที่เฉพาะการกระทำการทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติด้วยเหตุผลเช่นเดียวกันที่กล่าวมา เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงเป็นวัตถุประสงค์หลัก กรณีตรวจสอบข้าราชการประจำจึงไม่ได้อยู่ในหัวข้อศึกษานี้ จึงขอละไว้ในที่นี้

แต่เนื่องด้วย ระบบการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.2 ข. มาแล้วนั้น พบว่ายังเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยความคิดมิได้คำนึงถึงสถานะ อิทธิพลและอำนาจของผู้ถูกสืบสวนว่าแตกต่างกัน



อย่างไร เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2538 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ที่มีความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และมีกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่เหมาะสม (จะได้อีกส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง) โดยคำนึงถึงหลักสำคัญดังนี้

1) หลักความชอบธรรมในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะต้องเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมืองแต่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการครอบงำทางการเมือง

กล่าวคือ การแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ควรที่จะกำหนดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้เพราะว่า การใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การทุจริต อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมได้ จึงควรที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบโดยผ่านทางรัฐสภา (ที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน) เป็นองค์กรให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งถือว่าเป็นไปตามหลักของความชอบธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของพรรคการเมือง เพราะรัฐสภามีฐานะเป็นองค์กรทางการเมือง มีพรรคการเมืองกลุ่มใหญ่ที่คุมเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่ การกำหนด "วิธีการ" ทางกฎหมายเพื่อเป็นกลไกให้ได้มาซึ่งตัวบุคคลที่ดีและเหมาะสมให้มากที่สุด ขณะเดียวกันจะต้องลดเงื่อนไขความเป็นการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวในเรื่องหลักประกันความเป็นอิสระในหัวข้อต่อไป

2) หลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

การกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ เป็นสิ่งที่สำคัญ เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง หรือทำให้ผู้ดำรง

ตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบควบคุม ต้อง เกรงกลัวความมีอิทธิพลและอำนาจของบุคคลผู้ถูกพิจารณาสอบสวน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้นเท่าที่ควร ดังมีกลไกสำคัญดังนี้

### 1. ที่มาขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง

**ประการแรก** กำหนด "คุณสมบัติ" ของตัวบุคคลให้ชัดเจน มีลักษณะเจาะจง และเป็นรูปธรรม เพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมและป้องกันผู้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดเข้ามาดำรงตำแหน่งได้ตามอำเภอใจ และการกำหนดคุณสมบัติที่สำคัญต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ในเรื่อง บุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้ หรือหลักปราศจากอคติ \* ประกอบการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียกับบุคคลผู้ถูกกล่าวหา เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงได้อย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง อาทิ ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองในระยะ 10 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง หรือไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการรัฐธรรมนูญ ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือไม่เป็นบุคคลเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจค้ากำไร เป็นต้น

**ประการที่สอง** แยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ องค์กรผู้คัดเลือกตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องแยกออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบในตัวบุคคล ซึ่งทั้งสององค์กรดังกล่าวจะต้องมีความเชื่อมโยงกับองค์กรทางการเมือง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความชอบธรรมที่กล่าวมา

\* ปรกติรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อ 10.2.3. ก.



ข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรคัดเลือกตัวบุคคล อาจกำหนดให้มาจากผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค พรรคละหนึ่งคน มีฐานะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ป. จำนวนหนึ่งมากกว่าตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในฐานะองค์กรให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ความเห็นชอบ งดยมติในการเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต้องเป็นเอกฉันท์

ประการที่สาม การลงมติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาในฐานะองค์กรให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องจัดหรือลดเงื่อนไขทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยกำหนดวิธีการการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นการใช้สิทธิเฉพาะตัวโดยสมาชิกสภาไม่ผูกมัดกับมติพรรคการเมือง และการออกเสียงลงคะแนนให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนนับ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการลงคะแนเสียงในรอบแรกมีผู้ได้รับคะแนเสียงเกินกึ่งหนึ่งไม่ถึงตามที่กำหนดในองค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริง จะต้องกำหนดรูปแบบการออกเสียงลงคะแนนแบบ 2 รอบ กล่าวคือ หากผู้ได้รับคะแนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่ออกเสียงลงคะแนนให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ป. หากจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวยังไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ให้กับผู้ได้รับคะแนเสียงไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่ออกเสียงลงคะแนนในรอบแรกนั้น มาออกเสียงลงคะแนนเลือกรอบสองต่อเนื่องกัน โดยวิธีลงคะแนนนับ การออกเสียงในรอบสองนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนเสียงสูงสุดเรียงลำดับจนครบจำนวนที่ยังขาดอยู่จากการเลือกรอบแรก เป็นผู้ได้รับเลือกจากรัฐสภา หากคะแนเสียงเท่ากันให้จับฉลาก

2. วาระการดำรงตำแหน่ง เป็นกลไกหนึ่งที่จะให้หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานตรวจสอบของบุคคลในองค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริง ซึ่งในทางข้อเท็จจริงการสอบสวนการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง มักจะมีอุปสรรคต่อการแสวงหาพยานหลักฐานเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนในการกลั่นกรองพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด ดังนั้น การกำหนดวาระดำรงตำแหน่งของบุคคลในองค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริง จึงต้องมีวาระยาวนานพอสมควร เพื่อค้นหาพยานหลักฐานพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการมีมูลเป็นความผิดตามที่กล่าวหา

หรือไม่ และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วจะได้รับการแต่งตั้งอีกไม่ได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า อาจจะสามารถพิจารณาการดำรงตำแหน่งของบุคคลในองค์คณะได้สวนข้อเท็จจริง เช่น 12 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้และลดปัญหาในเรื่องการดำเนินงานขององค์กรได้สวนข้อเท็จจริงที่ต้อง "เกรงใจ" ผู้เสนอแต่งตั้งตน เพราะกลัวว่าเมื่อพ้นจากตำแหน่งอาจถูกผู้ถูกกล่าวหาที่มีทั้งอำนาจและอิทธิพลชั้นสูงกลั่นแกล้งได้

3. เอกลักษณ์และความคุ้มกัน ในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในองค์คณะได้สวนข้อเท็จจริง อาจจะมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกได้ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีความเป็นอิสระ บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องกำหนดกลไกให้ความคุ้มกันในการแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นหรือออกเสียงลงมติของบุคคลในองค์คณะได้สวนข้อเท็จจริง ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใด ๆ มิได้และกรณีการจับกุมคุมขังจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีมติขององค์กรได้สวนข้อเท็จจริงให้ทำได้หรือเป็นความผิดซึ่งหน้า

4. การพ้นจากตำแหน่ง นอกจากครบกำหนดตามวาระหรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เหตุอื่น ๆ ที่เป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งจะต้องกำหนดโดยชัดแจ้ง และเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง อันมีผลให้บุคคลในองค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีกลไกทางกฎหมายกำหนดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบให้พ้นจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้ง 2 สภา

### (3) องค์กรตัดสินชี้ขาด (judgement)

องค์กรตัดสินชี้ขาดเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดโดยเปิดเผย และให้ถือคำตัดสินชี้ขาดถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ อดยีสถานวนที่สรุปมาจากองค์กรได้สวนข้อเท็จจริงเป็นหลัก เว้นแต่ กรณีกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงมิชอบด้วยกฎหมาย องค์กรตัดสินชี้ขาดมีอำนาจสั่งให้ดำเนินกระบวนการได้สวนใหม่ที่ชอบด้วยกฎหมายใหม่ได้ การ



กำหนดให้มีกลไกถ่วงดุลอำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ เพื่อป้องกันผู้มีอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีเป็นการใช้อำนาจ (abuse of power) แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดองค์กรตัดสินชี้ขาดกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะต้องแยกตามประเภทของคดีเพราะการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงตามเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ทำการกล่าวหาฟ้องร้องกันได้นั้น อาจเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง หรืออาจมีความผิดทางอาญาหรือกรณีร้องขอให้ทรัพย์สินที่ได้มาจากกระทำผิดหรือร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีขอให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีความคิดทางอาญาแต่อย่างใด องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่เหมาะสม คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากมีที่อยู่ในหัวข้อศึกษานี้จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึง ส่วนกรณีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและ/หรือการดำเนินคดีอาญาจะต้องมีองค์กรชี้ขาดเป็นพิเศษขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเป็นเฉพาะกรณีองค์กรชี้ขาดนี้อาจเรียกว่า "คณะตุลาการอาญาธร"<sup>3</sup> ซึ่งองค์กรชี้ขาดตัดสินพิเศษนี้ ผู้เขียนได้เสนอแนะองค์ประกอบขององค์กรตัดสินชี้ขาด (ในหัวข้อ 10.2.2 ก. ข้างต้น) ก็คือ องค์กรผู้พิพากษาทั้งหมด 15 คน ผู้พิพากษา 10 นาย เป็นผู้พิพากษาอาชีพหรืออาวุโสสูงสุดของที่ประชุมในศาลฎีกาแต่งตั้งมา และผู้พิพากษาอีก 5 นาย มาจากสภาที่มีได้ถูกกล่าวหา แต่งตั้งมาในการประชุมสภาครั้งแรก หลังจากเลือกตั้งทั่วไปให้มีอำนาจตัดสินคดีผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดอาญาสำคัญ หรือทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ทำหน้าที่ในฐานะอัยการผู้กล่าวหาฟ้องร้อง ประชาชนไม่อาจขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมได้อำนาจที่ว่าเป็นอำนาจลงโทษทางอาญา (ขณะเดียวกัน ย่อมพ้นจากตำแหน่งโดยปริยายเช่นกัน) และ/หรือให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

---

<sup>3</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป), "ข้อเสนอกรอบความคิดในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม," 25 กรกฎาคม 2537 (อัครสาเนา)

### 10.2.3 วิธีพิจารณาความของกระบวนการอิมพีชเมนต์

วิธีพิจารณาความมีส่วนสำคัญยิ่งที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อเป็นมาตรการตรวจสอบทบทวนการดำเนินงานกระบวนการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน และให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด จากศึกษาในส่วนของภารกิจของระบบการพิจารณาดีของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง ตามหลักกฎหมายปกครองในหัวข้อ 10.2.2 ค. ที่ว่า อำนาจที่มีลักษณะ (nature) อันเป็นงานซึ่งขาดข้อพิพาททั้งของคณะกรรมการหรือขององค์กรซึ่งขาดในรูปองค์คณะ จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดัง "วิธีพิจารณาความปกครอง" โดยแยก "ช่วงงานซึ่งขาด" ออกจาก "ช่วงของงานการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการรับฟังข้อเท็จจริง" อันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทข้อเท็จจริงและสรุปลงโดยบิดเบือนหรือปิดกั้นข้อเท็จจริง และขณะเดียวกันป้องกันไม่ให้เกิดการวินิจฉัยซึ่งขาดคดีโดยให้เหตุผลเพียงด้านเดียว ซึ่งระบบวิธีพิจารณาดีของศาลยุติธรรมนั้น ผู้พิพากษาจะเป็นผู้สรุปข้อเท็จจริงโดยให้เหตุผลและข้อยุติด้วยตนเองแต่วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของการให้เหตุผลขององค์คณะในส่วนข้อเท็จจริงและองค์คณะผู้วินิจฉัยซึ่งขาด ดังนั้น เพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็ว ยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุมและเพื่อความชอบธรรมในการพิจารณาคดี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีพิจารณาความในการพิสูจน์ความผิดตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ แบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอน โดยกำหนดคกโลก "วิธีพิจารณา" ไว้โดยชัดแจ้ง มีดังนี้

- ก. วิธีพิจารณาความในชั้นสอบสวนข้อเท็จจริง (instruction)
- ข. วิธีพิจารณาความในชั้นวินิจฉัยซึ่งขาดคดี (judgement)
- ค. วิธีพิจารณาความในชั้นสอบสวนข้อเท็จจริง (instruction)

วิธีพิจารณาความในชั้นสอบสวนข้อเท็จจริง จะเริ่มขึ้นเมื่อมีการกล่าวหาฟ้องร้องตามฐานความผิดที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยสมาชิกสภาหนึ่งของรัฐสภาหรือประชาชนผู้ได้รับความเสียหาย (องค์กรผู้กล่าวหา) อาจกล่าวโทษโดยทำคำฟ้องเป็นข้อ ๆ (Articles of Impeachment) เสนอต่อองค์กรสอบสวนข้อเท็จจริงได้ โดยมีหลักฐานเบื้องต้นพอสมควร ซึ่งผู้เขียนได้เสนอความคิดแล้วว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ

มิชอบในวงราชการเป็นองค์กรที่เหมาะสม แต่ทั้งนี้จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามที่กล่าวในหัวข้อ 10.2.2 ค. (2) อีกทั้งวิธีพิจารณาตัดสินข้อเท็จจริงให้เหมาะสมกับสถานะของบุคคลและสภาพเรื่องที่ถูกตัดสิน โดยเฉพาะวิธีพิจารณาคดีชั้นตัดสินข้อเท็จจริง มีหลักพิจารณาที่สำคัญดังนี้

(1) **หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ \* (natural justice)** เป็นหลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล (Common Law) ซึ่งประกอบด้วยหลักใหญ่ 2 ประการคือ

---

\* หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) มีต้นกำเนิดจาก Magna Carta ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษใน ปี 1215 เป็นกฎบัตรที่พระและเจ้าของที่ดินบังคับให้พระเจ้าจอห์นยอมรับที่จะปฏิบัติตาม ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรม (administration of justice) บัญญัติในมาตรา 39 ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชน โดยการบังคับให้ข้าราชการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยชอบด้วยกฎหมายของแผ่นดิน ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และได้พัฒนามีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วไป (Common Law) มีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมในการพิจารณาคดี โดยนักกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิพลของแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติมาจากกฎหมายของพระ (Common Law) ที่ว่า ในสังคมนั้นมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดที่เป็นภาวะวิสัย (objective) ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา และสถานที่ที่มนุษย์สามารถที่จะค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดนั้นได้ด้วยเหตุผล นักกฎหมายอังกฤษเห็นว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นบ่อเกิดของกฎหมายและกฎหมายที่มีเนื้อความขัดต่อกฎหมายธรรมชาตินั้นจะเป็นโมฆะ โดยเรียกหลักวิธีพิจารณาความที่มาจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติว่า "หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (natural justice) ซึ่งศาลสูงได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ถูกต้อง และยุติธรรมจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาตินั้นมา 2 ประการคือ 1. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความสองฝ่าย 2. หลักไม่มีบุคคลใดสามารถที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทของตนเองได้ โปรดดู ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, "การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 13-15.

1. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทุกฝ่าย (audi alteram partem) เริ่มมาจากแนวความคิดที่ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ ซึ่งอาจจะไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรพิจารณาหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะประเด็นที่ควรพิจารณาหรือข้อเท็จจริงอาจจะเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการวินิจฉัย และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญ ก็คือ บุคคลที่จะถูกกระทบถึงสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น การรับฟังประเด็นหรือข้อพิจารณาจากบุคคลที่จะถูกกระทบถึงสิทธิก่อนออกคำสั่ง จะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม และเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ มีแนวความคิดความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน บุคคลทุกคนมีเหตุผล เขาจึงควรมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น และในทางตรงข้าม ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาและพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่มีเหตุผล<sup>4</sup>

2. หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้หรือหลักปราศจากอคติ (rule against bias หรือ nemo iudex in causa sua) นั้น มีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลาง (impartiality) เพื่อที่จะพิจารณาและวินิจฉัยอย่างไม่ลำเอียง และนอกจากนั้นมีผลให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของกระบวนการพิจารณาและคำวินิจฉัยด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทั้ง 2 ประการดังกล่าว เป็นหลักที่สำคัญในการประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กับประชาชน และเป็นมาตรการที่จะควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ในทางตรงข้ามกับมีผล

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-17.

ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม เช่นนี้แล้ว ในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงควรกำหนดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทั้ง 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายชี้แจงเหตุผลและต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างกล่าวหาให้ได้ นอกจากนี้ก็จะต้องเคารพสิทธิในการป้องกันตนเองของผู้ถูกกล่าวหาพอสมควร เช่น สิทธิที่จะได้รับการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา สิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา หรือสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยสมัครใจ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทุกฝ่ายประการหนึ่ง และหลักอีกประการหนึ่ง คือ หลักปราศจากอคติ<sup>1</sup>มาบังคับใช้กับกรณีการพิจารณาคดีเพื่อคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาควรได้รับการพิจารณาโดยผู้วินิจฉัยคดีที่เป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่วินิจฉัย เช่นนี้ องค์คณะในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงแต่ละบุคคลจะต้องไม่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา ทั้งในด้านการเงินในผลควา<sup>2</sup>วินิจฉัย (financial interest) หรือมีสถานการณ์ทำให้เห็นว่าอาจเกิดอคติได้ (likelihood of bias) เช่น มีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างผู้วินิจฉัยกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย อาจก่อให้เกิดอคติ ได้แก่ ความเป็นญาติพี่น้อง ความเป็นเพื่อนหรือเป็นศัตรูกัน การเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจเพื่อค้าหากำไร การมีความสัมพันธ์เป็นนายจ้างและลูกจ้างกัน หรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะเวลาหนึ่งก่อนดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งหลักการดังกล่าว พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาในการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีถูกกล่าวหาหรือเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้แล้ว \* ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรที่จะนำมาบัญญัติในกระบวนการชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อเป็นการเคารพสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย

\* ปรอดคุมบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.2 ข. ประกอบ.

(2) หลักการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องเป็นไปตามคำฟ้องและต้องปรากฏว่ามีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร กล่าวคือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน จะต้องไต่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะข้อกล่าวหาที่ได้มีการฟ้องร้องมาและเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ข้อกล่าวหาใดที่ไม่ได้มีการกล่าวหาฟ้องร้อง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ก็ตาม จะไม่อยู่ในอำนาจที่จะไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่จะเกิดขึ้นในชั้นกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ต้องมีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ เพื่อป้องกันการกลั่นแกล้งหรือทำลายชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ถูกกล่าวหา

(3) หลักการกำหนดกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ต้องคำนึงถึงสถานะ อิทธิพลและอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้อง กล่าวคือ การดำเนินกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในชั้นนี้จะต้องคำนึงถึงสถานะของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีทั้งอิทธิพลและอำนาจในการให้คุณาให้โทษระดับสูงได้ โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ฯลฯ เป็นต้น โอกาสที่จะบิดเบือนหรือหาช่องทางกลบเกลื่อนพยานหลักฐานเพื่อให้ตนเองพ้นผิดย่อมมีมากกว่าเจ้าหน้าที่ระดับล่าง พิจารณาได้จากกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริตประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการระดับสูง โดยมีได้คำนึงถึง สถานะอิทธิพลและอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่าแตกต่างกัน ผลสุดท้าย กระบวนการสอบสวนดังกล่าวไม่สามารถที่จะนำตัวข้าราชการระดับสูงมาลงโทษได้ \* เช่นนี้แล้ว กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา จึงจำกัดเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการทำสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในตัวเอง จะต้องส่งเรื่องให้องค์กร

\* โปรดดูบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.2 ข. ประกอบ.



ชี้ขาดที่เหมาะสม เป็นผู้ชี้ขาดโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ชั้นผู้น้อย) กระทำทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงมีอำนาจดำเนินกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยความผิดในขณะเดียวกัน มีต้องส่งเรื่องให้องค์กรอื่นเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินแต่อย่างใด โดยสรุป การกำหนดกลไกของกฎหมายในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงถูกกล่าวหา จะใช้กระบวนการเดียวกับการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยมิได้ มิเช่นนั้นเจ้าพนักงานอัยการแห่งศาลอาญา และสำหรับกลไกในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่สำคัญ ๆ อันจำเป็นแก่การดำเนินงาน เช่น

ระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริง การกำหนดระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา ควรที่จะมีระยะเวลาหนึ่งยาวนานพอสมควร เช่น 1 ปี นับแต่วันที่มีมติให้ทำการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาพยานหลักฐาน แต่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่ต้องมีระยะเวลาจำกัด เช่น ขยายได้อีกทั้งสิ้น 2 ครั้ง ครั้งละ 60 วัน เป็นต้น และนอกจากนั้น ระยะเวลาห้ามดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ควรที่จะกำหนดระยะเวลาหนึ่งให้ยาวนานพอสมควรเช่นกัน เช่น 3 ปี เนื่องจากการกระทำความคิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และมีลักษณะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติ เช่น ทุจริตเป็นจำนวนเงินมหาศาล หรือค้าขายเสพติดพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะพิสูจน์ว่ากระทำความคิดย่อมจะค้นหายาก แต่อย่างไรก็ตาม ต้องกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนแน่นอน มิเช่นนั้น การกล่าวหาจะกระทำเมื่อใดก็ได้ย่อมจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ข้อกล่าวหา ในทางตรงข้าม การจะพิสูจน์ให้ได้ความจริงว่ากระทำผิดหรือไม่เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะพยานหลักฐานอาจถูกทำลายหรือสูญหายไปตามระยะเวลา

มาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นระยะ ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สินอีกประการหนึ่ง ในทางตรงข้าม หากมิได้มีการกำหนดให้มีความตรวจสอบเช่นนี้ แต่

ถือเป็นการลับจนกว่าจะมี "พฤติการณ์" ปรากฏหรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่า ผู้ยื่นคำร้องยื่นฟ้องคดี หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และต้องมีคำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ว่ามีพฤติการณ์หรือมีมูลความผิดเสียก่อน จึงจะดำเนินการเปิดบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินได้ ดังเช่นที่บังคับไว้ในข้อกำหนดการดำเนินการตรวจสอบความรั่วไหลผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเห็นได้ว่า ไม่เคยปรากฏว่าการดำเนินการตรวจสอบการดังกล่าวเข้าสู่การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแต่อย่างใด

อำนาจอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้อง การกำหนดให้มีอำนาจอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้องในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า กระทำการปกปิด ซ่อนเร้น รอน ขยาย จำหน่าย หรือยกย้ายทรัพย์สินของตนเสียทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นการประวิงหรือขัดขวางต่อการจะบังคับแก่ทรัพย์สินนั้น เพื่อป้องกันผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้องกระทำด้วยวิธีการต่าง ๆ นา ๆ อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่สำคัญในประเด็นแห่งคดีมาพิสูจน์ความผิดได้

บทกำหนดโทษสำหรับผู้ปฏิเสธการให้ความร่วมมือหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่  
การดำเนินการสอบสวนพิจารณาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ จะไม่ประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรองรับไว้ หากไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่และ/หรือไม่แสดงสินทรัพย์และหนี้สิน หรือโดยจงใจแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเท็จ เพราะการไต่สวนข้อเท็จจริงมีความจำเป็นต้องได้รับพยานหลักฐานที่เพียงพอ ที่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิด ที่จะถูกพิจารณาพิพากษาลงโทษโดยองค์กรชี้ขาดตัดสินได้ เช่นนี้แล้ว ผู้ปฏิเสธการให้ความร่วมมือหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจ ซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การดำเนินงานขึ้น ควรที่จะมีบทลงโทษสำหรับการกระทำของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการประวิงคดีหรือขัดขวางการดำเนินการสอบสวนพิจารณาในชั้นนี้

#### (4) หลักการลงมติโดยถือตามความเห็นข้างมากและให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย

การลงมติขององค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริงจะลงมตรวมกันทุกข้อกล่าวหาหรือจะแยกแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ โดยให้ถือตามความเห็นข้างมากเป็นมติเอกฉันท์ขององค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริง และองค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริงทุกคนต้องแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย ในการวินิจฉัยชี้มูลว่ามีความผิดตามบทกฎหมายใด มาตราใด แต่มิให้ถือว่าผลการสืบสวนสอบสวนขององค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริง เป็นที่ยุติหรือเด็ดขาดในการลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดนั้น องค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริง ต้องสรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินชี้ขาด เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยเปิดเผยตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ต่อไป ซึ่งองค์กรชี้ขาดในกรณีที่อยู่ดำรงตำแหน่งการเมืองถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบจะต้องแยกตามประเภทของคดี กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการขอให้พ้นจากตำแหน่ง องค์คณะใดส่วนข้อเท็จจริงต้องทำสำนวนสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้น ส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย แต่กรณีการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและ/หรือดำเนินคดีอาญาจะต้องทำสำนวนสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้น ส่งให้องค์กรชี้ขาดพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเฉพาะกรณีตามที่ได้กล่าวในหัวข้อ 10.2.2 ค. (3) ข้างต้น

#### ข. วิธีพิจารณาความในชั้นตัดสินคดี (judgement)

จากที่ได้ศึกษาในส่วนขององค์กรชี้ขาดตัดสินที่เหมาะสมกับการพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง (หัวข้อ 10.2.2 ค. (3)) พบว่า องค์กรชี้ขาดตัดสินจะต้องแยกตามประเภทของ "กรณีหรือคดี" ได้แก่ กรณีขอให้พ้นจากตำแหน่งกำหนดให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งวิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่เนื่องจากไม่ได้อยู่ในหัวข้อศึกษานี้ จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึง และกรณีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือดำเนินคดีอาญา องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดตัดสินมีฐานะ เป็นองค์กรพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นเฉพาะกรณี มีวิธีพิจารณาความสรุปเป็นหลักสำคัญดังนี้

(1) วิธีพิจารณาความแบบ "ระบบไต่สวน" (inquisitorial system) โดยยึด  
 ส่วนที่สรุปมาจากองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นหลัก

กล่าวคือ ศาลมีบทบาทสำคัญในการกำกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาค้นหา  
 พยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 (ฝ่ายปกครอง) และการนำสืบของโจทก์ไม่จำเป็นต้องนำสืบให้ศาลเชื่อโดยปราศจากเหตุอัน  
 ควรสงสัยอย่างใดว่าข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างนั้นมีอยู่จริง เพียงแต่นำสืบให้ศาลเห็นว่ามิมีมูล  
 เชื่อว่า ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างมาในคำฟ้องน่าจะมิอยู่จริง จากนั้นศาลจะผลักระเบียบการพิสูจน์  
 ทักล้างให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกกล่าวหา) โดยเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง  
 ส่งข้อมูลข่าวสารอย่างใด ๆ ที่ศาลเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์แก่การพิสูจน์ความจริง และถ้า  
 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ ศาลจะถือว่าข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาว่ากล่าวอ้าง  
 มาในคำฟ้องมิอยู่จริง ซึ่งจะต่างกับวิธีพิจารณาแบบ "ระบบกล่าวหา" (accusatory system)  
 ที่คู่ความมีบทบาทสำคัญที่สุดในการดำเนินกระบวนการ ตั้งแต่การยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้อง การ  
 ท้าคำให้การ การนำเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ฯลฯ ทั้งหมดนี้เป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้อง  
 นำเสนอเพื่อให้ศาลพิจารณาและตัดสิน คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดคู่ความฝ่ายนั้นมี  
 หน้าที่นำสืบความมิอยู่จริงของข้อเท็จจริงนั้น ศาลเป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการดำเนินคดี  
 เท่านั้น คู่ความต้องคอยดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนในชั้นพิจารณาคดี ดังเช่นวิธีพิจารณา  
 ความแพ่งหรือวิธีพิจารณาความอาญาที่บังคับใช้ในวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม

เหตุผลของการกำหนดวิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวนในชั้นวิธีพิจารณาคดีชั้นนี้  
 นี้ เพราะคดีประเภทนี้พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การพิสูจน์ความจริงส่วนใหญ่  
 อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วจะอยู่ในฐานะจำเลย เจ้าหน้าที่  
 ของรัฐหรือฝ่ายปกครองอาจไม่ยอมมาให้เอกสาร หรือแก้มัดวางเรื่องหรือทำที่มีความล่าช้าด้วย  
 ประการใด ๆ ทั้งปวง หรือมิเช่นนั้น พยานบุคคลมักมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด เช่น  
 ความผิดฐานรับสินบน ทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนต่างมีความผิดทางอาญาด้วยกันทั้งสิ้น เช่นนี้ หาก  
 เน้นวิธีพิจารณาความแบบกล่าวหาที่โจทก์ต้องนำสืบให้ศาลเชื่อโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยว่า



ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริง ผู้กล่าวหาที่จะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครอง ดังนั้น อานาจพิจารณาในระบบไต่สวนขององค์กรตัดสินชี้ขาดนี้ จึงให้หลักประกันที่คุ้มครองประชาชนหรือผลประโยชน์ของรัฐโดยรวมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดอย่างร้ายแรงได้ดีกว่าระบบกล่าวหา

ประการสำคัญ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นพิจารณาและตัดสินนี้ จะต้องไต่สวนโดยยึดสำนวนที่สรุปมาจากองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นหลัก มิเช่นนั้น องค์กรตัดสินชี้ขาดอาจกระทำการค้นหาข้อเท็จจริงใหม่ทั้งหมดได้มีผลให้ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงขององค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงหมดความสำคัญลงโดยปริยาย และไม่มีลักษณะของการคานอำนาจพิจารณาตัดสินขององค์กรชี้ขาดตัดสิน แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่ว่า กรณีขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมิชอบด้วยกฎหมาย องค์กรชี้ขาดตัดสินย่อมมีอำนาจสั่งให้ดำเนินกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนใหม่ที่ชอบด้วยกฎหมายได้

## (2) วิธีพิจารณาความที่ยึดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักที่สำคัญที่จะต้องถูกกำหนดขึ้น ในวิธีพิจารณาความชั้นชี้ขาดตัดสินคดี เพื่อเป็นหลักประกันในสิทธิที่จะป้องกันตนเองของจำเลย (ผู้ถูกกล่าวหา) ในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ศาล) และได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยคดีอย่างไม่ลำเอียงให้ความเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งประกอบด้วยหลักใหญ่ 2 ประการ คือ (1) หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทุกฝ่าย (audi alteram partem) และ (2) หลักปราศจากอคติ (nemo iudex in causa sua) ส่วนในรายละเอียดของหลักการดังกล่าว มีหลักการเช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในวิธีพิจารณาความชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงในหัวข้อ 10.2.3 ก. (1) จึงขอละไว้ไม่กล่าวถึง

การนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทั้ง 2 ประการดังกล่าว มากำหนดไว้ในกระบวนการวิธีพิจารณาความชั้นชี้ขาดตัดสิน มีกลไกดังนี้ กล่าวคือ วิธีพิจารณาความต้องเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายชี้แจงเหตุผลและต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยมีสิทธินำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หัก

ล่างข้อกล่าวหาอื่น ๆ และมีสิทธิแต่งตั้งทนายความเข้ามาในชั้นพิจารณานี้ได้ โดยเฉพาะสิทธิในการนำสืบพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหาของจำเลย อันเป็นการเคารพต่อสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย และเป็นหลักประกันว่า คำพิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง นอกจากนี้ การพิจารณาและวินิจฉัยคดีต้องกระทำโดยผู้พิพากษาที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองพิจารณาคดี อันเป็นไปตามหลักปราศจากอคตินั้น ก็คือ ได้รับการพิจารณาคดีโดยผู้วินิจฉัยคดีที่เป็นธรรมและปราศจากอคติในคดี ทั้งนี้ส่วนได้เสียนั้นหมายถึง ส่วนได้เสียในลักษณะที่เป็นเงินทอง ตลอดจนส่วนได้เสียในทางอื่น ๆ เช่น เป็นคู่สมรส หรือญาติ โดยเกี่ยวข้อง เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดา หรือเป็นผู้มีสาเหตุกระทบเคืองกับผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้อง เป็นต้น แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้วินิจฉัยคดีนั้นมิได้ปล่อยให้ผู้มีส่วนได้เสียของตนมีผลต่อการวินิจฉัยคดีก็ตาม ความรู้สึกของบุคคลภายนอกที่อาจคิดไปได้ว่าผู้วินิจฉัยคดีมีความลำเอียงได้

### (3) หลักความมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย

(independent)

กล่าวคือ ผู้พิพากษาในองค์กรตุลาการซึ่งขาดทุกคนย่อมมีความเป็นอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามที่ตนเห็นว่าถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาลหรือรัฐสภา และของฝ่ายปกครอง หากระบบตรวจสอบผู้พิพากษาไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีแล้ว ระบบนั้นแสดงให้เห็นในตัวว่ามิใช่ระบบที่จัดให้มีศาลที่แท้จริง เพราะระบบตรวจสอบในรูปศาลที่แท้จริงนั้น ต้องเน้นที่ความมีอิสระในการใช้ดุลพินิจตัดสินคดีของผู้พิพากษาแต่ละคนเป็นสำคัญ หากแต่เพียงเรียกว่าเป็นศาลเท่านั้น แม้กระทั่งระบบตรวจสอบควบคุมโดยศาลยุติธรรมของประเทศไทย หลักการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยอิสระได้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 190

#### (4) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย (publicity)

วิธีพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย กล่าวคือ การพิจารณาคดีขององค์กรชี้ขาดตัดสินต้องเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า องค์กรตัดสินชี้ขาดจะไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของระบบควบคุมโดยศาลยุติธรรม และควรที่จะนำมากำหนดเป็นกลไกหนึ่งในวิธีพิจารณาความชั้นนี้

#### (5) หลักการพิจารณาพิพากษาไปตามคำขอหรือคำฟ้องและเป็นฐานความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง

กล่าวคือ องค์กรชี้ขาดตัดสินจะต้องพิจารณาพิพากษาไปตามคำขอหรือที่มีการกล่าวหาฟ้องร้องตามฐานความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จะกระทำการพิจารณานอกคำขอหรือนอกฟ้องที่มีได้กล่าวหาฟ้องร้องมาได้ แม้จะพบว่ามิใช่เป็นความผิดตามบทบัญญัติอื่นก็ตาม เพราะผู้ถูกกล่าวหาจะตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ไม่มีโอกาสโต้แย้งหรือคัดค้านประเด็นที่มีได้มีการกล่าวหาฟ้องร้อง ซึ่งเป็นการปฏิเสธสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย และนอกจากนั้นเป็นการป้องกันการใช้อำนาจพิจารณาและตัดสินของผู้มีอำนาจตามอำเภอใจ

#### (6) หลักการห้ามดำเนินคดีซ้อนหรือซ้ำ

หลักการห้ามดำเนินคดีซ้อนหรือซ้ำ ซึ่งเป็นหลักเดียวกับที่บังคับไว้ในวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรม \* ทั้งนี้เนื่องจากเป็นการป้องกันมิให้คู่ความกล่าวหาฟ้องร้อง

---

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 173 วรรคสอง และมาตรา 148 (ตามลำดับ) และกรณีคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตราดังกล่าวมาใช้โดยอนุกรม

ในคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือมีคำพิพากษาชี้ขาดในคดีนั้น ๆ แล้วเพราะบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด ควรที่จะได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยเพียงครั้งเดียว จะกล่าวหาฟ้องร้องให้รับผิดชอบในการกระทำเดียวกันอีกไม่ได้ แม้คดีจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือมีคำพิพากษาแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการประวิงคดีหรือมีการกลั่นแกล้งให้รับผิดชอบในการกระทำนั้นซ้ำอีก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักการห้ามดำเนินคดีซ้อนหรือซ้ำในกระบวนการวิธีพิจารณาชั้นนี้

### (7) หลักเรื่องการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่ได้กระทำการขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่หรือเรียกว่า กระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์นั้น มิได้เป็นความผิดทางการเมืองแต่เพียงประการเดียว แต่หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่มีความผิดทางอาญาอยู่ด้วยแล้ว เช่น ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐก็ดี ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ดี บุคคลเหล่านี้จะตกอยู่ในฐานะจำเลยในคดีอาญา หรือกรณีทุจริตอาจถูกยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในขณะเดียวกันได้ เช่นนี้แล้ว วิธีพิจารณาคดีในเรื่องการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานพิจารณาได้เป็น 2 กรณีคือ

กรณีแรก การถอดออกจากตำแหน่ง หรือการยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินที่มีบทสันนิษฐานว่าร้ายรอยผิดปกติและไม่สามารถนำหลักฐานมาพิสูจน์ได้ ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีการถอดออกจากตำแหน่ง การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานหาต้องกำหนดดังเช่นคดีอาญาที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากความสงสัย (beyond reasonable doubt) แต่ประการใด เพียงแต่ผู้พิพากษาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าฝ่ายใดมีน้ำหนักน่ารับฟังมากกว่ากัน ก็เป็นการเพียงพอ (preponderance of evidence) ส่วนกรณีการยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การพิจารณาพิสูจน์ย่อมตกแก่ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ที่จะนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ มิฉะนั้นจะเป็นไปตามบทสันนิษฐานว่าร้ายรอยผิดปกติ ทรัพย์สินย่อมตกเป็นของแผ่นดิน



กรณีที่สอง กรณีกระทำความคิดทางอาญาที่เป็นฐานความผิดที่มีอยู่แล้วในกฎหมายทั่วไป การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากกำหนดหลัก การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความอาญา ที่โจทก์ต้องนำเสนอให้ถึงขนาด ให้ศาลเชื่อว่าจำเลยกระทำผิดโดยปราศจากข้อสงสัยที่มีน้ำหนัก (beyond reasonable doubt) อาจจะมีผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ไม่มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพแท้จริง เนื่องจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การพิสูจน์ความจริง ส่วนใหญ่ อยู่ในความครอบครองของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลระดับสูง ผู้กล่าวหาจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายผู้กล่าวหาซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่นนี้ แล้ว การนำเสนอของโจทก์ไม่ต้องนำเสนอให้ศาลเชื่อโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย เพียงแต่นำ สืบให้ศาลเห็นว่ามิมีมูลเชื่อว่า ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างในคำฟ้องน่าจะมีอยู่จริง มีความชัดเจน และเชื่อได้ว่าจากนั้นศาลจะผลักภาระการพิสูจน์หักล้างให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา (จำเลย) อย่างไรก็ตามถ้าพยานหลักฐานมีเหตุอันควรสงสัยว่า จำเลยกระทำความคิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยที่มีน้ำหนักนี้ให้แก่จำเลย

#### (8) หลักการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาหรือคำสั่ง (duty to give reason)

จากที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การจัดระบบตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรชี้ขาด ข้อพิพาทที่ดีที่ควรต้องเป็นการบังคับให้บุคคลผู้มีอำนาจชี้ขาดทุกคนจะต้องให้ "เหตุผล" (reason) สนับสนุนคำวินิจฉัยของตน กล่าวคือ การกำหนดให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจ ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางใดทางหนึ่ง ให้ปรากฏแก่คู่ความและ สาธารณชนโดยทั่วไปนั้น ย่อมเป็นหลักประกันแก่คู่ความว่า ศาลจะไม่พิพากษาตามความพอใจ ทั้งนี้ เพราะ เป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองวิเคราะห์รอบคอบว่า คำพิพากษาของ ตนมีเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ และพิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ เช่นนี้แล้ว ผู้พิพากษาในองค์กรชี้ขาดตัดสินความคิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูง ตามที่ได้มีการกล่าวหาฟ้องร้องมานั้น ทุกคนจะต้องเขียนคำพิพากษาของตนเอง พร้อมทั้งระบุ เหตุผลในแต่ละฉบับของผู้พิพากษาทุกคน ซึ่งจะต้องพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เพื่อ ตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจโดยสาธารณชนต่อไปได้

(9) หลักการลงมติโดยถือตามความเห็นของฝ่ายข้างมากโดยถือเป็นที่เด็ดขาดและถึงที่สุด

การลงมติขององค์คณะตัดสินชี้ขาดให้ถือตามความเห็นของฝ่ายข้างมากเป็นมติเอกฉันท์ในการวินิจฉัยความคิดตามที่กล่าวหาฟ้องร้อง และให้ถือเป็นที่เด็ดขาดและถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ ทั้งนี้ เพื่อความมีอิสระในการวินิจฉัยตัดสินคดีตามหลักกฎหมายที่กำหนดและมีผลผูกพันคู่ความ

(10) การบังคับคดีตามผลคำพิพากษา

การบังคับคดีตามผลคำพิพากษาถือเป็นหลักสำคัญที่ต้องกำหนดว่าในวิธีพิจารณาชั้นชี้ขาดตัดสิน (judgement) เพราะเป็นการลงโทษผู้ที่กระทำผิดทำให้ได้รับผลร้ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากปราศจากการบังคับตามคำวินิจฉัยแล้ว การดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ จะปราศจากความหมายที่จะตรวจสอบและควบคุมได้อย่างแท้จริง

#### 10.2.4 การจัดตั้งหน่วยงานธุรการที่อิสระ

การจัดองค์กรของหน่วยงานธุรการ ทั้งขององค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงและองค์กรชี้ขาดตัดสินให้เป็นอิสระ จะส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การกำหนดให้หน่วยธุรกิจมีความเป็นอิสระในที่นี้ หมายความว่าถึง มีความเป็นอิสระทั้งจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงขององค์กรตรวจสอบนั้น ๆ หน่วยราชการที่เป็นอิสระนี้มีตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศสและหลายประเทศและควรจะเป็นหลักการที่ใช้สำหรับหน่วยธุรการขององค์กรตรวจสอบทุก ๆ องค์กร ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชา และความเกรงกลัวอำนาจบังคับบัญชาของบุคคล ซึ่งตนจะต้อง เป็นผู้ตรวจสอบและควบคุม