

ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา
มาปรับใช้กับการถอดถอดบุคคลออกจากตำแหน่ง
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นาย ณวัฒน์ ศรีปัดถา

สถาบันวิทยบริการ

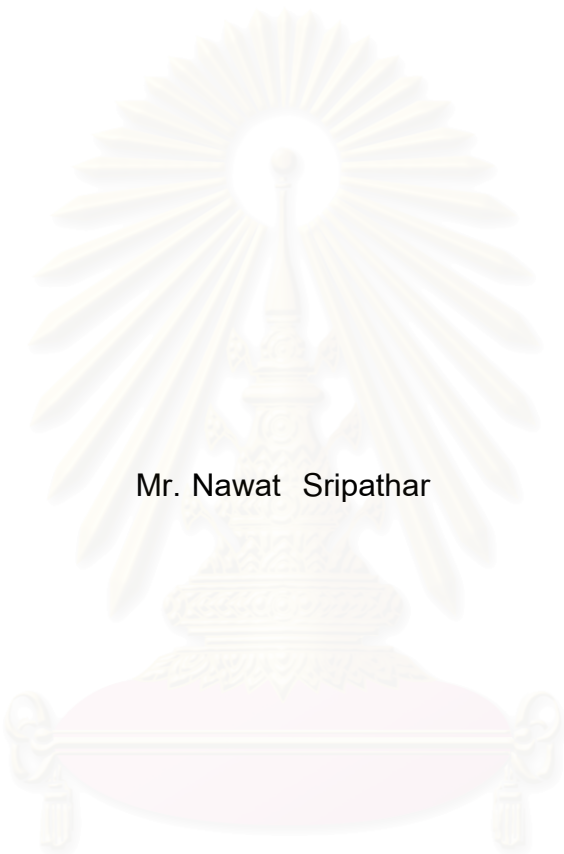
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0390-2

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

POSSIBILITY OF THE ADAPTATION OF IMPEACHMENT PRINCIPLES OF
THE UNITED STATES OF AMERICA TO THE REMOVAL FROM
OFFICE SYSTEM OF THAILAND



Mr. Nawat Sripathar

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0390-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ
สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอดบุคคลออกจากตำแหน่งตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดย นายณวัฒน์ ศรีปัดถา

ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

.....

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

สถาบันวิจัยกฎหมาย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

..... กรรมการ
(นายคณิน บุญสุวรรณ)

ณวัฒน์ ศรีปัดถา : ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย POSSIBILITY OF THE ADAPTATION OF IMPEACHMENT PRINCIPLES OF THE UNITED STATES OF AMERICA TO THE REMOVAL FROM OFFICE SYSTEM OF THAILAND

อ.ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ 187หน้า.ISBN 974-17-0390-2

การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ยังคงขาดรายละเอียดการดำเนินงานในบางขั้นตอน ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ มาตรการดังกล่าวในประเทศไทยกับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ และเป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญไทย และกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความคล้ายคลึงกันในหลายประการ และมีความเป็นไปได้ในการที่จะนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์มาปรับใช้กับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทย อาทิ การกำหนดข้อบังคับการประชุมเพื่อพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2544.....

ลายมือชื่อนิสิต.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

##4186083534 : MAJOR LAW

KEY WORD :IMPEACHMENT

NAWAT SRIPATHAR : POSSIBILITY OF THE ADAPTATION OF IMPEACHMENT PRINCIPLES OF THE UNITED STATES OF AMERICA TO THE REMOVAL FROM OFFICE SYSTEM OF THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT 187pp. ISBN 974-17-0390-2

The removal from office is measure to control the administrative and legislative bodies. However, this system lacks some details to fulfill the process. Therefore, this thesis intends to study analyze and compare this measure in Thailand with the Impeachment system of the United States of America for possibility of the adaptation of this system to the removal of office system in Thailand.

The Study found that the removal from office system according the Constitution of Kingdom of Thailand and the impeachment system of the United States of America was like each other in many aspects ,and it is possible to adapt the impeachment principles and processes to the removal from office system such as make the rule of procedure governing the senate when sitting on removal from office trial.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Department.....Law..... Student 's signature.....

Field of study.....Laws..... Advisor 's signature.....

Academic year.....2001.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่ง ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ซึ่งกรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยตลอด ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ให้โอกาสในการศึกษาและประสบการณ์อันประเมินค่ามิได้แก่ผู้เขียนในการพัฒนาความรู้ทางกฎหมายมหาชน ให้คำแนะนำอันเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งยังกรุณาสละเวลาอันมีค่า รับประทานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ และอาจารย์คณิน บุญสุวรรณ ที่ได้สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในการจัดทำและแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์นี้อย่างดียิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และบรรดาญาติที่ให้กำลังใจและให้การสนับสนุนด้านการเงิน ขอขอบคุณคุณศิริกมล จันทระปัญญา ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดทำวิทยานิพนธ์ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่สำนักงานบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน เพื่อนๆ และพี่ๆ ที่สถาบันพระปกเกล้า คณะนิติศาสตร์จุฬาฯ และหอพักนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกคน ที่เป็นกำลังใจและแรงผลักดันอันมหาศาลให้ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ รวมถึงบุคคลทุกคนที่ได้ให้กำลังใจ และความช่วยเหลือในด้านต่างๆ แก่ผู้เขียน ซึ่งมีอาจกล่าวถึงโดยเฉพาะเจาะจง ไว้ ณ ที่นี้ได้ทั้งหมด

ท้ายที่สุด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบเป็นกตเวทิตาคุณ แก่บิดา มารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ไว้แก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณวัฒน์ ศรีปัดถา

พฤษภาคม 2545

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา	2
สมมติฐานของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
2 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	5
2.1 หลักพื้นฐานของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	6
2.1.1 หลักนิติรัฐ	7
2.1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ	7
2.1.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย	8
ก. ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ	9
ข. ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ	9
ค. ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหาร	10
2.1.2.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	11
2.1.2 หลักรัฐธรรมูญนิยม	12
2.1.3 ธรรมนูญ : การจัดระบบการบริหารจัดการรัฐที่ดี	15
2.2 วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	16
2.2.1 การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร	17
2.2.1.1 วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร	18

สารบัญ(ต่อ)

หน้า

ก. การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ที่กระทำ นิติกรรมทางปกครองนั้น.....	18
ข. การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ทำนิติกรรมทางปกครองทบทวนนิติกรรมทางปกครอง ..	18
2.2.1.2 วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท.....	19
2.2.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก.....	20
2.2.2.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ.....	20
ก. ศาลรัฐธรรมนูญ.....	21
ข. ศาลปกครอง.....	22
ค. ศาลยุติธรรม.....	23
2.2.2.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ.....	25
ก. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	25
ข. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	27
ค. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	28
ง. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	29
2.2.2.3 การควบคุมและตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมือง.....	30
2.3 การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง.....	31
2.3.1 ความเป็นมาของระบบถอดถอนจากตำแหน่ง.....	32
2.3.2 ลักษณะสำคัญของการถอดถอนจากตำแหน่ง.....	34
3 การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย การถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา : ระบบอิมพีชเมนต์	38
3.1 การปกครองระบบประธานาธิบดี.....	38
3.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	40
3.1.2 หลักการดุลและคานอำนาจ.....	40
3.2 ที่มาและเหตุผลของการนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้.....	42
3.3 กระบวนการอิมพีชเมนต์.....	43
3.3.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	43

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
3.3.1.1. ผู้ถูกกล่าวหา.....	44
3.3.1.2 ผู้กล่าวหา.....	45
3.3.1.3 ผู้พิจารณาและตัดสิน.....	46
3.3.2 กระบวนพิจารณา.....	48
3.3.2.1 เหตุที่กล่าวหา.....	48
3.3.2.2 วิธีการกล่าวหา.....	54
อัยการอิสระ.....	54
3.3.2.3 การพิจารณาและตัดสิน.....	57
3.3.2.4 ผลการตัดสิน.....	65
3.3.2.5 การอุทธรณ์.....	67
3.4 การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์จากอดีตถึงปัจจุบัน.....	68
4 การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทย และสภาพปัญหา.....	82
4.1 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในอดีต: ปัญหาที่นำมาสู่การสร้างระบบถอดถอนจากตำแหน่ง.....	82
4.1.1 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ(ป.ป.ป.).....	83
4.1.2 การควบคุมโดยสมาชิกด้วยตนเองโดยกระบวนการทางรัฐสภา.....	86
4.1.3 การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ.....	87
4.1.3 การดำเนินการโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	102
4.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน.....	103
4.2.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	105
4.2.1.1 ผู้ถูกกล่าวหา.....	105
4.2.1.2 ผู้กล่าวหา.....	108
ก.สมาชิกรัฐสภา.....	108
ข.ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง.....	108

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
4.2.1.3 ผู้พิจารณาและตัดสิน.....	110
4.2.2 กระบวนพิจารณา.....	113
4.2.2.1 เหตุที่กล่าวหา.....	113
4.2.2.2 วิธีการกล่าวหา.....	116
ก.การยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง.....	116
ข.ความรับผิดชอบของผู้เริ่มร้องขอถอดถอนจากตำแหน่ง.....	117
4.2.2.3 การไต่สวนและการตัดสิน.....	118
ก.การไต่สวนความจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	118
ข.การพิจารณาตัดสินโดยวุฒิสภา.....	121
4.2.2.4 ผลของการถอดถอน.....	125
4.2.2.5 การอุทธรณ์.....	126
4.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง.....	127
4.3.1 ความรับผิดชอบของผู้เริ่มเข้าชื่อยื่นคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งเป็น อุปสรรคในการเสนอให้ถอดถอน.....	127
4.3.2 ไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการตัดสินของวุฒิสภา.....	129
4.3.3 การดำเนินการถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติไม่มีขั้นตอนการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง.....	130
5 วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	131
5.1 ความเหมาะสมและข้อจำกัดในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	131
5.1.1 ความเหมาะสม.....	131
5.1.1.1 ความคล้ายคลึงกันของที่มาขององค์กรที่ทำหน้าที่ใน กระบวนการถอดถอน.....	131
5.1.1.2 ความคล้ายคลึงกันของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรภายในของทั้งสองระบบ.....	132
5.1.1.3 ความใกล้เคียงกันของวิธีดำเนินการของทั้งสองระบบ.....	132

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
5.1.2 ข้อจำกัด.....	132
5.2 แนวทางการปรับใช้หลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา	
กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.....	133
5.2.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่.....	133
5.2.1.1.ผู้ถูกกล่าวหา.....	133
5.2.1.2.ผู้กล่าวหา.....	134
5.2.1.3.ผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและตัดสิน.....	134
5.2.2 การพิจารณาและตัดสินถอดถอน.....	135
5.2.2.1 การพิจารณาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง.....	135
5.2.2.2 การพิจารณาตัดสิน.....	136
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	138
6.1 บทสรุป.....	138
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	139
รายการอ้างอิง.....	142
ภาคผนวก.....	147
ภาคผนวก ก.....	148
ภาคผนวก ข.....	158
ภาคผนวก ค.....	170
ภาคผนวก ง.....	174
ประวัติผู้เขียน.....	187

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจ..... 88



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิ 1 การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์.....	64
แผนภูมิ 2 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง.....	123
แผนภูมิ 3 กระบวนการขอให้วุฒิสภาลงมติให้กรรมการป.ช.พ้นจากตำแหน่ง.....	124



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัฐสมัยใหม่ หลักเกณฑ์ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล มีความสำคัญมาก เพราะระบบการปกครอง ประเทศที่มีลักษณะธรรมาภิบาล จะผสมผสานและรักษาสมดุลขององค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้ ดำรงอยู่อย่างสันติสุข และมีการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ

การรักษาความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับประโยชน์ สิทธิ เสรีภาพของประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น เป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้ที่มีอำนาจ นั้นมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจนั้นเกินขอบเขตอยู่เสมอ ยิ่งอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่มีผลกระทบกับ ประโยชน์ของตน หรือกลุ่มของตน แนวโน้มที่จะใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ไม่ชอบธรรมก็จะมีมาก ยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในการจัดกระบวนการปกครองประเทศให้มีลักษณะธรรมาภิบาล การควบคุมผู้ใช้ และการใช้อำนาจให้เกิดความชอบธรรม ถูกตรวจสอบได้ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการ ปกครองประเทศที่วางระบบการบริหารจัดการกิจการของรัฐที่มีลักษณะธรรมาภิบาลเช่นกัน และ ในส่วนของการตรวจสอบความชอบธรรมของการบุคคลใช้อำนาจรัฐ ก็ได้มีการวางระบบการ ตรวจสอบดังกล่าวไว้หลายกระบวนการ อาทิเช่น การให้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการถอดถอนจากตำแหน่ง

การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นกระบวนการควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐให้ระมัดระวังการใช้ อำนาจที่ตนมีอยู่ในตำแหน่งให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบธรรม เนื่องจากอำนาจนั้นมีใช้ของตน แต่เป็นอำนาจที่ได้มาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น หากใช้ไปโดยไม่ชอบธรรม ก็ย่อมจะถูกเรียก คืนได้โดยการให้พ้นจากตำแหน่งนั้น กระบวนการดังกล่าวนี้มีการกำหนดมาก่อนแล้วในอดีต แต่ ประสบปัญหาในทางปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ในหมวด 10 ว่าด้วยการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้อำนาจในการจัดทำกระบวนการดังกล่าวไว้กับองค์กรต่างๆ ได้แก่ ประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญและวุฒิสภา ทำหน้าที่ในแต่ละส่วนแยกกันไป เพื่อที่องค์กรใดองค์กร หนึ่งจะไม่กุมอำนาจในการดำเนินการทั้งกระบวนการไว้เอง โดยให้ประชาชน สมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร และวุฒิสมาชิกในบางกรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจในการเสนอข้อกล่าวหาเพื่อให้มีการถอดถอน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระจะได้สวนข้อเท็จจริง ว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ และวุฒิสภาหรือศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาลงมติถอดถอน โดยอาศัยข้อมูลที่ได้รับมาจากการไต่สวน

กระบวนการถอดถอนที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นนี้ เป็นกระบวนการที่ได้กลั่นกรองมาจาก ปัญหาในอดีตที่ประสบมาและจัดระบบขึ้นเพื่อที่จะให้การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐโดยการถอดถอน เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และได้ผลเป็นการควบคุมพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการถอด ถอนออกจากตำแหน่งที่วางนี้ ในตัวรัฐธรรมนูญเอง หรือในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่มี หน้าที่โดยตรง ยังมีได้กำหนดรายละเอียดที่สำคัญที่จะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการให้ ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายละเอียดในขั้นตอนและวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงตามข้อ กล่าวหาโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และแนวทางในการวินิจฉัย เพื่อลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภา ซึ่งหากปราศจากรายละเอียดดังกล่าว การจะดำเนินกระบวนการ ถอดถอนให้เกิดประสิทธิภาพคงเป็นไปได้ยาก

ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งมิใช่สิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ แต่มีใช้มานานแล้วในหลาย ประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกามีการสร้างระบบอิมพีช เมนต์(Impeachment) ขึ้นมาเพื่อถอดถอนประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกจากตำแหน่งมาเป็นเวลานานแล้วนับตั้งแต่มีการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้น ระบบอิมพีชเมนต์มีกระบวนการพิจารณาที่แน่นอน และได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพ

ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามีความคล้ายคลึงกับระบบถอดถอนออกจาก ตำแหน่งของไทยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ในส่วนต่างๆ ออกจากกัน การให้มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง การให้สภาสูงเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยลงมติ รวมไปถึงผลของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยที่ยังขาด รายละเอียดในการดำเนินกระบวนการในแต่ละขั้นตอน ประกอบกับความคล้ายคลึงกันของระบบ ถอดถอนของไทยและอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาแล้ว จึงน่าที่จะศึกษาความเป็นไปได้ นำ หลักการและรายละเอียดในการดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์มาปรับใช้กับการถอดถอนจาก ตำแหน่งของประเทศไทยได้

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาของระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทย บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการพิจารณาข้อกล่าวหา และการวินิจฉัยถอดถอน
2. เพื่อศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทย โดยจะมุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง และหลักที่ใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็นผลมาจากการดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์ในอดีต รวมถึงระเบียบวิธีการทำงานขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการดังกล่าว
3. เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้การนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ และเป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทย

ทั้งนี้ จะมุ่งศึกษาเฉพาะภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303-307 ว่าด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการดำเนินการของวุฒิสภา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 เพื่อนำทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นหรือไม่พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่รวมถึงการที่จะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามกระบวนการอื่น และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สมมติฐานของการวิจัย

แม้ว่ากระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญไทย และกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีความคล้ายคลึงกันในหลายประการ และมีความเป็นไปได้ในการที่จะนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์มาใช้กับกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะมุ่งศึกษาระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งในประเทศไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อทราบถึงหลักการพิจารณาและกระบวนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณาความ

เป็นไปได้ในการปรับใช้กับระบบของไทย ทั้งนี้ มิได้เป็นการศึกษาในลักษณะเปรียบเทียบอย่างแท้จริง แต่จะมุ่งหาหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการดำเนินงานบางประการที่มีความคล้ายคลึงกัน และมีความเหมาะสม เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศ ไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบถึงสภาพปัญหาของระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งของประเทศไทย บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง
- 2) เกิดความเข้าใจในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ และวิธีการในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง และหลักที่ใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดที่ รวมถึงระเบียบวิธีการทำงานขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการดังกล่าว
- 3) ได้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวความคิดในการดำเนินการปกครองประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชนหรือ “รัฐ” ในปัจจุบัน มองว่า “รัฐ” มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน และเห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” อันเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน

แต่ “รัฐ” ซึ่งมีฐานะบุคคลนั้น เป็นเพียงบุคคลในนามธรรมหรือนิติบุคคลเท่านั้น มิได้มีตนและชีวิตจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดา รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆด้วยตนเองได้ ดังนั้น ในการดำเนินการใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภทที่กล่าวมานั้น จำต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ แทนตนและในนามของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “องค์กรของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”¹ โดยกฎหมายให้ถือว่ากรกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำของรัฐ หมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อสิทธิใดๆ สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐ มิใช่หน้าที่อันเป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ²

กระบวนการจัดรูปแบบองค์กรของรัฐ เพื่อดำเนินการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น อาจมีได้ในลักษณะเป็นองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทั้งนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ แต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว

ส่วนในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อปกป้องประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ จึงมี

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครอง” กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ “, วารสารกฎหมายปกครอง (เล่ม 13 ตอน 2 พ.ศ. 2538), หน้า 45-46.

² บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” แหล่งที่มา : www.pub-law.net/article/ac241044_1.html เมื่อ 1 พฤศจิกายน 2544.

การจัดรูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยแยกการกระทำทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไว้กับองค์กรต่างองค์กรกัน แต่องค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยในส่วนของตนเอง

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐมีลักษณะสำคัญ 3³ ประการ คือ

ก. การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นองค์กรของรัฐ

ข. ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กร ของรัฐ อันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับ ตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และ

ค. การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลง เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม

โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านปัจเจกชน ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ ด้วยเหตุนี้เองการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำอยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านปัจเจกชนนั้น อาจจะทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าว ล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในแง่หนึ่งเพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐทั้งหลาย ในอีกแง่หนึ่งก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

2.1 หลักพื้นฐานของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ย่อมมีทฤษฎีพื้นฐานอันเป็นหลักเพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดังกล่าวโดยมิชอบ เริ่มจากทฤษฎี**หลักนิติรัฐ** อันเป็นฐานของความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐโดยมีกฎหมายเป็นหลัก **หลักรัฐธรรมนูญนิยม**ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานสูงสุดที่ตอบรับ

³ เรืองเดียวกัน.

หลักการภายใต้หลักนิติรัฐ และ**หลักธรรมาภิบาล** ซึ่งนำมาซึ่งการจัดกระบวนการบริหารการใช้อำนาจอธิปไตยที่ถูกต้อง เหมาะสม รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยด้วย

2.1.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ(l'etat de droit) เป็นปรัชญาที่ถือเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชนซึ่งยึดถือกันในภาคพื้นยุโรป ในประเทศอังกฤษมีหลักที่คล้ายคลึงกันเรียกหลักนิติธรรม(The Rule of Law) ส่วนในสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ศุภนิติกระบวนการ(due process of law) ซึ่งแม้ชื่อจะต่างกัน แต่โดยพื้นฐานแล้วมีลักษณะเดียวกัน คือ ต่างถือว่ารัฐจะต้องเคารพกฎหมาย ผู้ปกครองซึ่งใช้อำนาจในรัฐนั้นจะถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายและจะใช้อำนาจได้ก็แต่โดยที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จะกระทำตามอำเภอใจไม่ได้ และหากว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจนั้นเป็นที่สงสัยได้ว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ก็จะมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและมีการวินิจฉัยชี้ขาดและเยียวยาได้⁴

เมื่อพิจารณาหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย อาจแบ่งได้เป็น 3 หลักย่อยหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁵

2.1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ หลักนิติรัฐไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องด้วยหน้าที่ในการดำเนินการปกครองรัฐมีหลายรูปแบบ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งต่างมีอำนาจหน้าที่ในแต่ละส่วนของตนก็ อย่างไรก็ตาม ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน(check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ แม้ในการจัดระบบองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐที่มี

⁴ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 7.

⁵ บรรณเจต สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย” อ้างแล้วใน 2.

ระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีการจัดองค์กรตุลาการในระบบศาลคู่ อันได้แก่ศาลยุติธรรมและศาลชำนาญพิเศษเฉพาะทางเช่น ศาลปกครอง ซึ่งเป็นการแสดงถึงความเชื่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในแต่ละองค์กรแต่ละองค์กรไม่อาจเข้าทำหน้าที่ล่วงเข้ามาในอีกองค์กรหนึ่งได้ ดังนั้นองค์กรศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงมาตัดสินคดีความในฝ่ายบริหารซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครองอันเป็นการแทรกแซงฝ่ายบริหารฝ่ายบริหารจำต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการในฝ่ายบริหารเอง จึงจำเป็นต้องมีศาลปกครองส่วนในอังกฤษและอเมริกาซึ่งเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณีจัดระบบองค์กรตุลาการแบบศาลเดี่ยว ด้วยความเชื่อในหลักการแบ่งแยกอำนาจว่าเมื่อแบ่งแล้วแต่ละองค์กรต้องทำหน้าที่ของตนเท่านั้น องค์กรอื่นไม่อาจมาทำหน้าที่ที่องค์กรนั้นได้รับมอบหมายได้ องค์กรตุลาการในประเทศอังกฤษและอเมริกาจึงสามารถพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้ทุกประเภทรวมถึงคดีปกครองด้วย

แม้จะมีความแตกต่างในการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจในแต่ละระบบกฎหมายก็ตาม แต่ทั้งสองระบบยังคงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจ คือ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่ง อย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งปรากฏในลักษณะที่องค์การของรัฐมีการแบ่งแยกนั้นต้องมี เจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่น หรือการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้ง บุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบ การแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรต่างมีความเกี่ยวพันกันเช่นนี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิด ความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิงด้วย สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่

2.1.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากิจกรรมของรัฐทั้งปวงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนก็ต้องเป็นไปตามแนวความคิดนี้ด้วย อันนำมาซึ่งแนวความคิดเรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักนี้มีความหมายว่า ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายปกครอง หรือแม้แต่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของ

ประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ⁶ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันมิได้ หากจะทำได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หากกระทำฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว จะต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและรวมถึงมาตรการลงโทษผู้กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นด้วย

ก. ความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

บัญญัติผูกพันภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายว่า องค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถจะออกกฎเกณฑ์มาจำกัดสิทธิเสรีภาพมูลฐานของประชาชนที่มีกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ได้ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่วางนี้ได้แก่รัฐธรรมนูญนั่นเอง อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่องค์กรนิติบัญญัติก็ไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเป็นกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้น หรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้⁷

ข. ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและควบคุมการกระทำต่างๆ ทั้งของเอกชนและของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น องค์กรตุลาการจึงมีภารกิจหลักในการให้ความคุ้มครองแก่หลักความชอบด้วยกฎหมายให้เกิดผลจริงจังโดยการเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และหากการกระทำนั้นก่อความเสียหาย ก็สามารถพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดเชยค่าเสียหายด้วย ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการที่จะไม่ตกอยู่ในอำนาจครอบงำของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นสิ่งสำคัญ ใน

⁶ มีผู้ให้ความเห็นว่า “กฎหมาย” ที่องค์กรต่างๆ จะต้องให้ความเคารพนั้นมีที่มาได้หลากหลาย คือ “ความชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยรวมของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กฎเกณฑ์ที่มาจากบรรทัดฐานคำพิพากษา กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร รวมทั้งกฎเกณฑ์ซึ่งมีที่มาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์ลดหลั่นกันและซับซ้อนเหล่านี้รวมกันทั้งหมดเป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมาย” ดู René chapus, *Droit administratif général*, T1, p 694. อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพ : นิติธรรม), 2538, หน้า 274.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน หน้า 277 และดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29.

ขณะเดียวกัน เพื่อประกันว่าในควมมีอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการจะเป็นไปโดยถูกต้อง ฝ่ายตุลาการก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน คือ ฝ่ายตุลาการจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทรวมถึงควบคุมการกระทำต่างๆให้ชอบด้วยกฎหมายแก่องค์กรเอกชน และองค์กรของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ดังนี้⁸

- ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่าง ไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่าง ไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

- ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนต่อกฎหมายอย่างเคร่งครัด แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

- ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆทั้งสิ้น

ค. ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารและดำเนินการตามนโยบายนั้น ฝ่ายบริหารเกี่ยวข้องกับกฎหมายในฐานะผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมายทุกประเภท ย่อมเป็นรากฐานของการดำเนินการของฝ่ายบริหาร และโดยที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการตามนโยบายได้โดยอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ดังนั้นการกระทำของฝ่ายปกครองก็ย่อมต้องมีรากฐานมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย กล่าวคือ การทำนิติกรรมทางปกครองต้องได้รับมอบอำนาจมาจากกฎหมาย และเป็นขอบเขต จำกัดมิให้ฝ่ายปกครองกระทำเกินขอบอำนาจที่ได้ให้ไว้ด้วย

ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองอาจแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 3 หลัก คือ

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ , “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ,อ้างแล้วใน 2.

- *หลักความมาก่อนของกฎหมาย*⁹ ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปทบัญญัติของกฎหมาย ย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของ ฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ(รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลาย จึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธรว่าการกระทำ ของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของ ฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- *หลักเงื่อนไขของกฎหมาย*¹⁰ ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องให้ทางปฏิเสธมิให้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระหนาบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

- *หลักกระบวนการตามกฎหมาย*¹¹ ฝ่ายปกครองแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจและกระทำการภายในขอบเขตแล้วก็ตาม แต่ยังคงเคารพกระบวนการขั้นตอน ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย เช่น การประกาศหรือแจ้งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายให้คนทั่วไป หรือคนที่ถูกกระทบทราบตามที่กฎหมายกำหนด การต้องแจ้งเหตุผลให้เอกชนผู้ถูกปฏิเสธ หรือเสื่อมสิทธิทราบ

หากฝ่ายปกครองกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะต้องมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ส่วนผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ก็จะมีมาตรการควบคุมที่มีผลต่อบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางวินัย หรือการเพิกถอนจากตำแหน่ง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.1.1.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการ ดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพ

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 282.

ของ ตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซง ในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้นั้นก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้

เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อให้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ แล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกรหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและ เสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้¹² และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาลทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครองซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

2.1.2 หลักรัฐธรรมนูญนิยม

หลักนิติรัฐนั้นเป็นข้อโต้แย้งของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยดั้งเดิม ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน เป็นอำนาจเด็ดขาด และเป็นนิรันดร์ ไม่มีอำนาจใดๆ อยู่เหนือ การที่หลักนิติรัฐกำหนดว่า “กฎหมาย” เป็นสิ่งที่จำกัดการใช้อำนาจรัฐจึงขัดกับการที่อำนาจอธิปไตยไม่อาจจำกัดได้ ภายใต้ความขัดแย้งนี้ มีคำอธิบายว่าหลักนิติรัฐมาจากการที่อำนาจอธิปไตยมีการจำกัดตนเอง(auto limitation) กล่าวคือ รัฐจะจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยได้ก็ด้วยความยินยอมของรัฐเอง โดยมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั่นเอง และรัฐจะไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดอื่นใด

¹² ดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29.

นอกเหนือจากข้อจำกัดตามกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่รัฐได้สร้างขึ้น¹³ ดังนั้น จากคำอธิบายนี้เอง จะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐไม่อาจจะขาดเครื่องมือสำคัญที่จะกำหนดการใช้อำนาจ อันได้แก่ “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย” ได้ ซึ่งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการองค์การบริหารของรัฐ ก็แล้วแต่ว่ารัฐนั้นจะเลือกใช้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายประเภทใด อย่างไรก็ตาม ในแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย จะยึดถือ “รัฐธรรมนูญ” เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยใช้หลักในการร่างรัฐธรรมนูญตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism)

Constitutionalism หรือรัฐธรรมนูญนิยม คือ “แนวความคิด” ที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดการองค์การบริหารของรัฐ¹⁴

หลักสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้น คือการ “เชื่อ” และ “ยอมรับ” ว่าต่อแต่นี้ไปรัฐนั้นจะมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักเกณฑ์สูงสุดและเป็นพื้นฐานที่จะกำหนดกลไกการปกครองในการบริหารรัฐ กำหนดแนวทางในการบริหาร มีการควบคุม หรือดูแลและคานอำนาจไม่ให้ใช้เกินขอบเขตการยอมรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิ่งสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญจะได้รับการยอมรับและเคารพและเชื่อว่ามีเพียงรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นกฎหมายสูงสุด ไม่ได้อยู่ที่ว่าเพราะกฎเกณฑ์นั้นเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” หากแต่เป็นเพราะรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสิ่งที่ “แสดง” ให้เห็นถึง “กฎเกณฑ์” (norm) ที่แน่นอน ซึ่งถูก “สร้าง” หรือ “กำหนด” ขึ้นด้วยเจตจำนง (will) ของคนในชาติ สิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือการสะท้อนถึงความคิด ความเชื่อ ความต้องการร่วมกันของคนในชาตินั้นนั่นเอง

¹³ โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่

1.(กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2525), หน้า 86.

¹⁴ อมร จันทรมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์(Constitutionalism):ทางออกของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร:สถาบันนโยบายศึกษา, 2537) , หน้า 9.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2 , (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า79.

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม อย่างน้อยที่สุด ต้องประกอบด้วยหลักการในสาระสำคัญ คือ ¹⁶

(1) การรับรองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นไปได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ยอมรับและยินยอมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่จะละเมิดหรือแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การสร้างหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงปรากฏในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์รักษามีให้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ การกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการที่ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ กำหนดบทมาตราในรัฐธรรมนูญนั่นเองให้รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง โดยที่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

(2) การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยความเชื่อว่าสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เกิดขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ รัฐ และสังคม และรัฐมีหน้าที่จะต้องเคารพสิทธิอันเป็นสิทธิตามธรรมชาตินั้น ดังนั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าว จึงต้องบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกล่วงล้ำหรือกระทบจากการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารหากปราศจากอำนาจตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจออกกฎหมายที่กระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ และต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากศาลอย่างเป็นธรรม

(3) การวางกลไกให้การใช้อำนาจรัฐมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างราบรื่นและต่อเนื่อง อันจะนำมาซึ่งความมั่นคงในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั่นเอง โดยการการเพิ่มภาวะผู้นำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถใช้สถานะที่มีอยู่ทั้งในกฎหมายและในความเป็นจริง ดำเนินนโยบายหรือตัดสินใจทางการเมืองในประเด็นสำคัญได้อย่างเต็มที่ กำหนดกลไกที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง สามารถเป็นองค์กรที่ควบคุมวินัยของสมาชิกพรรค ให้อยู่ภายในกฎเกณฑ์ของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อที่จะสนับสนุนการทำงานของหัวหน้ารัฐบาลได้อย่างเต็มที่เช่นกัน

¹⁶ วลัยมาศ แก้วศรัชย์ , “สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 299-302

(4) การวางกลไกจำกัดการใช้อำนาจรัฐ มาจากความต้องการที่จะรอดพ้นจากการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่บุคคลๆ เดียว หรือองค์กรๆ เดียว อันจะนำมาซึ่งการใช้อำนาจไปในทางส่วนตน และเบียดเบียนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในรัฐธรรมนูญจึงมีการบัญญัติกลไกจำกัดการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดตั้งสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้นไว้เป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การให้แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม มองว่ารัฐธรรมนูญมีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงเจตจำนง (will) ของคนในชาติ คือการสะท้อนถึงความคิด ความเชื่อ ความต้องการร่วมกันของคนในชาติ หากมีกรณีที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กรณีนั้นๆ ก็ไม่อาจดำรงคงอยู่ได้ หรือต้องมีกระบวนการจัดการให้กรณีนั้นหมดสิ้นไป ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือคำพิพากษารวมการกระทำของฝ่ายปกครองที่ขัดรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่อาจมีผลได้ นอกจากนี้ ยังมีกำหนดกระบวนการลงโทษปัจเจกชนผู้ก่อให้เกิดกรณีที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางวินัย หรือถอดถอนออกจากตำแหน่ง

2.1.3 ธรรมาภิบาล : การจัดระบบการบริหารจัดการรัฐที่ดี

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล(good governance) เป็นแนวคิดในการจัดวางระบบการบริหารจัดการรัฐที่ดี ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานในการปกครองที่มีมานาน แต่มีการพูดถึงอย่างมากในราวทศวรรษที่ผ่านมา โดยธนาคารโลก ได้นำคำนี้ไปใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara: From Crisis to Sustainable Growth โดยได้ให้ความหมายว่าเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา¹⁷

ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เน้นตรงกฎเกณฑ์ (norm) ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (good governance) โดยมีเป้าหมายคือการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธรรมาภิบาล

¹⁷ บุษบง ชัยเจริญวัฒนา และ บุญมี ลี้, รายงานผลการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาลหน้า 2-2

มีจุดมุ่งหมายในการ**สร้างความเป็นธรรม**ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง¹⁸

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญนิยม และหลักความชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้ความสำคัญกับทุกภาคในสังคม ไม่ว่าจะเป็นประชาสังคม(civil society) หรือภาคธุรกิจเอกชน มากกว่าจะเน้นการจัดการภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านสถาบันต่างๆ ความเปิดเผยโปร่งใสในกระบวนการทำงาน ข้อมูล ข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนและตรวจสอบได้ รวมถึงมีมาตรการจัดการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนด้วย

การจัดระบบการบริหารจัดการรัฐที่เป็นธรรมาภิบาล จึงมุ่งที่จะสร้างความเป็นธรรมในสังคม ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อการบริหารจัดการรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้ภาคใดภาคหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น เพื่อป้องกันการเกิดกรณีดังกล่าว และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็ย่อมต้องมีมาตรการในการควบคุมบุคลากรของรัฐให้ดำเนินการอยู่ในระบบการบริหารจัดการที่ดีต่อไป

2.2 วิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ภาพรวมของระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทย มีลักษณะดังนี้¹⁹

- (1) การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา มีสองลักษณะ คือ
 - ก. การควบคุมทางการเมืองโดยประชาชน(การเลือกหรือไม่เลือกคนที่เห็นว่าไม่เหมาะสม การใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ การชุมนุมโดยสงบ สันติ และปราศจากอาวุธ ฯลฯ)
 - ข. การควบคุมทางการเมืองโดยฝ่ายบริหาร(การยุบสภา ฯลฯ)
- (2) การควบคุมการใช้อำนาจออกกฎหมายของรัฐสภาไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ(โดยศาลรัฐธรรมนูญ)
- (3) การควบคุมการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารและอำนาจปกครองของฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารนั้น จะต้องพิจารณาลักษณะของการใช้อำนาจด้วย คือ

¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ :วิญญูชน), 2542 , หน้า 28

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ” , วารสารกฎหมายปกครอง (เล่ม 13 ตอน 2 พ.ศ. 2528) , หน้า 17-18.

ก. ถ้าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล เช่น จะเสนอร่างกฎหมายให้สภาพิจารณาหรือไม่ จะทำสนธิสัญญาหรือไม่ กระบวนการควบคุมก็ต้องทำโดยทางการเมืองโดยสภาหรือโดยสื่อมวลชนหรือประชาชน

ข. หากเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ ก็ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุม ซึ่งการควบคุมนั้นจะต้องเน้นความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจนั้นเท่านั้น

ค. ถ้าจะควบคุมความเหมาะสมหรือความเป็นธรรมในสังคม ก็ต้องให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่ โดยรับคำร้องเรียนของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือถ้าเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดแย้ง หรือการกระทำใดของบุคคลใดที่ถูกร้องเรียนมีปัญหาความไม่ชอบธรรม โดยทำรายงานเสนอสภาและรัฐบาล และพิมพ์เผยแพร่ให้สาธารณชนทราบ เพื่อให้รัฐสภาและประชาชนพิจารณาเพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

ง. หากเป็นเรื่องการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ไม่ให้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ก็เป็นเรื่องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการให้แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

หากแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 2 ลักษณะคือการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ก็จะสามารถแบ่งประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆคือ

2.2.1 การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

2.2.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

2.2.1 การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมภายในองค์กรเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุม ทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบด้วยวัตถุประสงค์ กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติก็ดี หรือองค์กรตุลา

การที่ดี การควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรอาจแบ่งได้เป็น 2 วิธีการดังนี้²⁰

2.2.1.1 **วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร** คือ การร้องเรียนต่อบุคคลที่เป็นผู้ก่อคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครอง เพื่อให้ทบทวนข้อวินิจฉัยของตนเสียใหม่ ถ้าบุคคลนั้นยอมแก้ไขคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการบางอย่างไปแล้ว เป็นที่พอใจก็จะยุติไม่ต้องมีการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งจำแนกได้ดังนี้²¹

ก. การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ที่กระทำนิติกรรมทางปกครองนั้น ในกรณีนี้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือกระทบกระเทือนจากนิติกรรมทางปกครองนั้น ร้องขอต่อตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ให้พิจารณากำหนดการกระทำของตนใหม่ว่าเหมาะสมหรือชอบด้วยกฎหมายอย่างไร²² ถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สั่งยกเลิกหรือแก้ไขการกระทำนั้น วิธีการนี้จะได้ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะยอมรับฟังความเห็นของผู้ถูกกระทบสิทธิเพียงใด แต่มีข้อดีคือเจ้าหน้าที่นั้นเองอาจสั่งการอย่างใดก็ได้เท่าที่ตนมีอำนาจตามกฎหมาย อาจสั่งมาก หรือน้อยกว่าคำร้องขอให้ทบทวนก็ได้ ซึ่งต่างจากกรณีให้องค์กรวินิจฉัยอื่น มาวินิจฉัยการกระทำนั้นจะไม่มีอำนาจเช่นนี้

ข. การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำนิติกรรมทางปกครองทบทวนนิติกรรมทางปกครอง การขอดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยปกติก็มีการกำหนดเวลาให้ยื่นคำขอนั้น หากไม่ยื่นภายในกำหนดก็ไม่จำเป็นต้องรับไว้พิจารณาในประเทศฝรั่งเศสถือว่าวิธีการดังกล่าว เป็นการขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นใช้อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique) ที่ตนมีเหนือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ในกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาอาจแก้ไขการ

²⁰ กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 19-20.

²¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในประเทศไทย” หน้า 230.

²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง.....การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายใน 90 วันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น.....”

นั้นๆ ทั้งโดยเหตุความไม่เหมาะสม ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเหตุอื่นๆ ก็ได้ และอาจแก้ไขมากหรือน้อยกว่าที่ผู้ถูกระทบสิทธิขอมาก็ได้เช่นกัน²³

2.2.1.2 วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท วิธีการนี้เป็นการควบคุมโดยให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท(ซึ่งมิใช่ศาล)ซึ่งตั้งขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐ วินิจฉัยกรณีได้แย้งในลักษณะที่เป็นข้อพิพาท องค์การวินิจฉัยข้อพิพาทนี้มีทั้งในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร และในระบบกฎหมายจารีตประเพณี โดยในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรถือว่าคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายนั้นมีฐานะเป็นศาลปกครองพิเศษ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีฐานะเสมือนกับเป็น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองพิเศษ โดยมีฐานะทางกฎหมายเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” โดยถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีลักษณะต่างจากคำสั่ง ทางปกครองทั่วไป เพราะเป็นการชี้ขาดข้อพิพาทหรือเป็นการวินิจฉัยถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และมีวิธีพิจารณาที่ให้หลักประกันแก่เอกชนคล้ายองค์การตุลาการ ไม่ใช่การสั่งการทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง²⁴ องค์การวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือองคชเสย เดตา (Conseil d'Etat) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส โดยผู้เสียหายอาจอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวต่อองคชเสย เดตา หรืออาจขอให้องคชเสย เดตา วินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายว่าองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวได้วินิจฉัยโดยชอบหรือไม่ ได้

ส่วนในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้น องค์กรคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ 19 เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมเพื่อให้รัฐมีความชอบธรรมที่จะเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของเอกชน ในการบริการต่างๆที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ และรองรับการดำเนินตามนโยบายรัฐสวัสดิการ ซึ่งจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับการดำเนินการรัฐสวัสดิการเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นมีการกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1958 (The Tribunals and Inquiries Act 1958)ซึ่ง ต่อมามีการปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ. 1972 (The Tribunals and Inquiries Act

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย”หน้า 233.

²⁴ ฤทัย หงส์สิริ, นิติกรรมทางปกครอง, คู่มือการศึกษาวิชากกฎหมายปกครอง,หน้า 250-251.

1972) และในท้ายที่สุด ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ.1992 (The Tribunals and Inquiries Act 1992) ซึ่งรวบรวมกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็น มาตรการทางตุลาการ ซึ่งสามารถอุทธรณ์ต่อองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ (appellate Bodies) ทำการ ทบทวนตรวจสอบความเหมาะสม (merit) ตลอดจนความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ของคำ วิจัยดังกล่าวผ่านกระบวนการอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ ยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมขอให้ ศาลเข้าควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยการฟ้องคดีขอให้ศาล พิิจารณาทบทวน (Application for Judicial Review) ได้อีกทางหนึ่งด้วย

ประเทศไทยได้นำหลักดังกล่าวของกฎหมายฝรั่งเศสมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7(2) (ค) (ก่อนมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อรองรับการจัดตั้ง ศาลปกครอง) เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ซึ่งให้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

ในปัจจุบันเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11(1)²⁵ กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจเสนอ ต่อศาลปกครอง สูงสุดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาได้โดยตรง หากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล ปกครองสูงสุดประกาศ กำหนดไว้

2.2.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกองค์กร เป็นการควบคุมโดยองค์กรอื่นที่ มิใช่องค์กรนั้นๆเอง การจัดระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เป็นการถ่วงดุลการใช้ อำนาจขององค์กรต่างๆตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นการควบคุมตรวจสอบ อาจแบ่งได้ดังนี้

2.2.2.1 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้รับความเชื่อถือเป็นอย่างมาก เพราะองค์กรตุลาการขององค์กรที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ องค์กร ตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ

²⁵ มาตรา 11 “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด.....”

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น ได้กล่าวมาแล้วว่าอาจแยกออกได้ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ นอกจากการแยกเป็นระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่แล้ว ในบางประเทศ รวมถึงประเทศไทยยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ จะมี ภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ด้วย สำหรับประเทศไทยนั้นการควบคุมโดยองค์กรศาลอาจแบ่งออกได้ดังนี้

ก. ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กร ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ องค์กรอื่น หลายประการ²⁶ แต่สำหรับการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งอันเป็น การตรวจสอบใน ลักษณะเฉพาะตัวบุคคลมีกำหนดไว้ในกรณีต่อไปนี้

ก. อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก รัฐสภา(มาตรา 96) ซึ่งการตรวจสอบสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวตามมาตรา 96 นั้น ได้ เชื่อมโยงกับการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา 110 วรรคแรก1 หรือมาตรา 1112 ของ รัฐธรรมนูญ

ข. อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเป็นการ เฉพาะตัว ตามมาตรา 216 ทั้งนี้ โดยได้เชื่อมลักษณะที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใด ๆ ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 110

ค. อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีการกระทำอันต้องห้ามหรือไม่ ตามมาตรา 142

ง. อำนาจในการวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจ ยื่น รายงานทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจงใจยื่น เอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ แก่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่ ตามมาตรา 295

²⁶ เช่น การวินิจฉัย กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ(มาตรา 266) วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่(มาตรา262) โปรดดู คณิน บุญสุวรรณ, "อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ", เอกสารถ่าย สำเนา

ข. ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้เป็นระบบ ศาลคู่ กล่าวคือ เป็นระบบที่แยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม โดยมาตรา 276 ของ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับ บัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอัน เนื่องมาจากการกระทำหรือ การละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือ การละเว้น การกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดี ปกครอง พ.ศ. 2542 โดยได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการ ควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้²⁷

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากการกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตาม รูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ การกระทำนั้นหรือไม่สุจริต หรือมี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะ เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือ สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงาน ทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทาง ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)-(4)

ค. ศาลยุติธรรม

การควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมเป็นการตรวจสอบตามกฎหมายทั่วไป ซึ่งในที่นี้คือประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกฎหมายที่กำหนดการตรวจสอบ ไว้เป็นการทั่วไปสำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1). ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ได้แก่ ความผิดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 147 ถึง มาตรา 152 และ มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา คือ

- ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก ตามมาตรา 147
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลมอบให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์ ตามมาตรา 148
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ตามมาตรา 150
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ตามมาตรา 151
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตามมาตรา 152
- ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต ตามมาตรา 157

(2) ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้อื่น ได้แก่

- ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำลายทรัพย์สินหรือเอกสาร ในการปกครอง ตามมาตรา 158
- ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำอันตรายหรือเครื่องหมาย ที่ประทับที่ทรัพย์สินหรือเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานในการยึด ตามมาตรา 159
- ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นรู้ความลับในราชการ ตามมาตรา 164
- ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละทิ้งงานหรือกระทำการเพื่อให้ หยุดชะงักหรือเสียหาย ตามมาตรา 166

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้จัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา เรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เพื่อเป็นองค์กรพิจารณาพิพากษา ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้รวมถึงกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่น เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย²⁸ การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการถอดถอนจากตำแหน่งได้ ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการพิจารณาคดีอาญาตามปกติ นั้น ไม่เหมาะสมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอาจได้รับความคุ้มครองจากตำแหน่งดังกล่าวหากไม่มีการถอดถอนจากตำแหน่ง

การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ทำได้ต่อเมื่อมีกรณีดังนี้

(1) ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าว มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็น และส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาต่อไป²⁹

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตรวจพบว่าปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งหรือตาย มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป³⁰

(3) กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูล จะส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป³¹

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 294

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305 วรรคสี่

ในการพิจารณาคดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่อาจนำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้³²

การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ โดยคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด³³

2.2.2.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ เป็นการกำหนดให้มีองค์กรพิเศษเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ รวมถึงอำนาจในการสั่งการ และบางกรณีมีอำนาจการใช้ดุลพินิจในการรับรองหรือตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายในของอำนาจขององค์กรนั้นๆ ด้วย

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ก. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างสำคัญ ในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในส่วนเกี่ยวกับการตรวจ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้³⁴

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 310

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 311

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1). ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจต่อ วุฒิสภา กรณีที่มีการร้องขอเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

2). ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยัง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญ

3). ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวยผิดปกติ กระทำความ ผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

4). ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลง ของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างมีการนำมาใช้อย่างได้ผลเป็นอย่างมากนับแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงขออธิบายกระบวนการนี้อย่างคร่าวๆ คือ กระบวนการนี้กำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาข้าราชการการเมืองอื่นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง โดยต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย³⁵

หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง³⁶

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 295

แห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย มีหน้าที่ต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า เพื่อป้องกันมิให้มีการนำเอาเอกสารดังกล่าวมาใส่เพิ่มภายหลัง

บัญชีและเอกสารประกอบดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ต้องมีการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน³⁷

ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ รายงานดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ทราบโดยทั่วกัน

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป³⁸

5). ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรือ อนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือ ระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

ข. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในหมวด 11 ตามมาตรา 312 ส่วนรายละเอียดนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณา ในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและแนะนำการเสนอแนะให้มี การแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 293

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 294

การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัย ทางงบประมาณ และการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด

ค. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรใหม่อีกองค์กรหนึ่งที่เข้ามาช่วยในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา 196-198 และต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจดังนี้³⁹

ก. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

ข. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการ พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้นๆ โดยตรง หากแต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คอยรับเรื่องจากผู้เสียหายหรือคอย สอดส่องดูแลว่ามีการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ไม่เป็นธรรมต่อประชาชน หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะส่งเรื่องนั้นๆไปให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยดำเนินการต่อไป เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง แต่หากความไม่เป็นธรรมนั้นเกิดขึ้นโดยที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีนี้แสดงว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายนั้นย่อมมีความบกพร่องในเนื้อหา ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวเพื่อจัดทำรายงานเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะแก่รัฐสภา เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายนั้นต่อไป โดยผู้พบเห็น เหตุการณ์อาจร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ ดังนั้น การเริ่มต้นกระบวนการ สอบสวนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาจเริ่มต้น

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542.มาตรา 16.

ได้ ไม่เพียงเฉพาะกรณีที่เกิดจากการ ร้องเรียนของผู้เสียหายเท่านั้น การให้ผู้พบเห็นเหตุการณ์สามารถร้องเรียนได้ จึงเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเริ่มต้นเพื่อนำไปสู่การควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กระบวนการให้มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนแจ้งให้รัฐทราบถึงการกระทำของรัฐที่อาจขัดด้วยกฎหมาย แต่เกิดความไม่เป็นธรรม ทำให้รัฐได้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐได้ดีขึ้น เป็นกระบวนการที่ใช้อุดช่องว่างของหลักความชอบด้วยกฎหมาย ที่จะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรม และรักษาประโยชน์ของประชาชนยิ่งขึ้น

ง. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นเวลานาน แม้รัฐจะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ก็ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง ส่วนใหญ่ จะเป็นการดำเนินการขององค์กรเอกชน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้ตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์กรตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁴⁰

- (1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ
- (2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ยืนยันว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
- (3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

⁴⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 และโปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200.

- (5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การ เอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- (6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
- (8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีประเทศไทยจะเข้าเป็น ภาคีสสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (9) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นซึ่ง กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ของชาติและประชาชนประกอบด้วย

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเห็นว่ามีใกล้เคียงกับ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่จะมีขอบอำนาจที่จำกัดกว่าโดยจะตรวจสอบ เฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเท่านั้น และมีอำนาจเพียงการตรวจสอบและจัดทำ รายงาน เพื่อเสนอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกระทำ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับให้เป็นไปโดย สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยไม่มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเช่นตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถใช้อำนาจในการ ตรวจสอบในเชิงรุกได้ กล่าวคือ สามารถหยิบยกเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตนมาตรวจสอบได้อย่าง กว้างขวาง โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนจากประชาชนเหมือนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.2.2.3 การควบคุมและตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมือง

การควบคุมและตรวจสอบโดยกระบวนการทางการเมืองเป็นการเกี่ยวข้องความ บกพร่อง ในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะโดย หลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่การ ออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะ ฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่

ของ องค์การนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอย่างประเทศไทย อาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม หรือการตั้งคณะกรรมการการสอบสวน รวมถึงการพิจารณาผ่านหรือยับยั้งร่างกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นร่างที่มีการริเริ่มจากฝ่ายปกครองหรือรัฐบาลเอง ถึงกระนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภา ก็ย่อมเป็นการยากที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจจะประสบผล หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญๆ เท่านั้น

ในขณะที่กระบวนการควบคุมทางการเมืองที่กล่าวมาข้างต้นนั้นมีความสำคัญในแง่การควบคุมการดำเนินการของรัฐ ก็กระบวนการควบคุมทางการเมืองอีกประเภทหนึ่งซึ่งมุ่งควบคุมบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ในองค์กรของรัฐ การควบคุมนี้คือ การถอดถอนจากตำแหน่ง

2.3 การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือวิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) เป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อประกันความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมุ่งควบคุม “การกระทำ” ของ “บุคคล” ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งต่างๆ โดยหากบุคคลนั้น มิได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนได้รับมอบหมายไว้ ก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นๆ ได้

การควบคุมโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นวิธีการที่ควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านตัวบุคคลเป็นสำคัญ ส่วนใหญ่จะมุ่งควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหาร และรัฐมนตรี แต่การควบคุมนี้อาจครอบคลุมถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ได้ แล้วแต่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ แต่ไม่ได้ควบคุมการกระทำหรือปฏิบัติการในฐานะรัฐบาล ที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ที่เป็นการควบคุมโดยกระบวนการทางการเมืองที่ได้กล่าวมาแล้วแต่อย่างใด

การควบคุมโดยการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น มุ่งควบคุมทั้ง “การกระทำ” และ “ตัวบุคคล” ที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ กล่าวคือ การควบคุมในด้าน “การกระทำ” เป็นการควบคุมเฉพาะการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และควบคุม “ตัวบุคคล” ด้วย คือ การกระทำ

ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นๆ จะต้องเป็นกระทำโดยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ด้วย เนื่องจากกรวางกลไกการใช้อำนาจรัฐในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ นั้น ในเบื้องต้นต้องขึ้นอยู่กับฐานความคิดที่ว่า “ตำแหน่งหน้าที่” แต่ละตำแหน่งที่มีการกำหนดให้รับผิดชอบดำเนินการ มีการจัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนาที่จะดำเนินการตามขอบอำนาจหน้าที่โดยชอบ และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เมื่อมีบุคคลเข้ามารับหน้าที่ในตำแหน่งนั้นๆ ก็ย่อมถูกคาดหวังว่าจะดำเนินกิจการของรัฐไปโดยชอบด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม หากผู้ที่เข้ามารับตำแหน่งนั้น กระทำการที่ไม่ชอบ ก่อให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่บุคคลนั้น กระทำไม่ต้องตรงกับความคาดหวังที่ควรเป็นในตำแหน่งหน้าที่นั้น บุคคลผู้นั้นจึงต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ ทั้งนี้ การให้ออกจากตำแหน่งนั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อ⁴¹

(1) ให้เกิดความความแน่นอนในการดำเนินคดี(ในกรณีที่ผู้ขึ้นกระทำผิดที่ต้องดำเนินคดีโดยเฉพาะคดีอาญา) ต่อบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจในทางบริหารในขณะนั้น และไม่แน่ว่าบุคคลดังกล่าวจะกลับมาใช้อำนาจในการบริหารอีกหรือไม่

(2) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสาเหตุหรือต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง

(3) เพื่อผลประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดีนั้นเอง กล่าวคือ ผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน

2.3.1 ความเป็นมาของระบบการถอดถอนจากตำแหน่ง

วิธีการถอดถอนจากตำแหน่ง เริ่มมาแต่ในสมัยกรีกโบราณ เรียกว่า “eisangelia” ซึ่งต่อมาในยุคกลาง รัฐสภาอังกฤษได้นำกระบวนการดังกล่าวมาปรับใช้ และมีการพัฒนามาอย่างยาวนานกว่า 400 ปี

ระบบถอดถอนจากตำแหน่งของอังกฤษ เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เกิดจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน โดยมีจุดเริ่มต้นจากยุคกลาง ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ใน ค.ศ. 1376 เนื่องจากในสมัยก่อนพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในการปกครองพร้อมทั้งแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของกษัตริย์โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ขึ้นอยู่กับกษัตริย์เท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจแก่รัฐสภาจนต้องเกิดความขัดแย้งกันขึ้น รัฐสภาโดยสภาสามัญใช้อำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษ

⁴¹ อมร จันทสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร:บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์, 2520, หน้า 97, อ้างใน กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำ“ระบบอิมพีชเมนต์”มาใช้ในประเทศไทย”, หน้า 191.

รัฐมนตรีที่ประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนางเพื่อพิจารณาโทษ และเมื่อสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วได้มีการพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดออกจากตำแหน่งหน้าที่และตัดผลประโยชน์ที่จะได้รับด้วย แต่กรณีดังกล่าวมีการอภัยโทษจากกษัตริย์ได้ วิธีการนี้เรียกว่า อิมพีชเมนต์ (Impeachment)

การต่อสู้ของรัฐสภาต่อกษัตริย์นั้นเป็นการต่อสู้เพื่อที่จะลดทอนอำนาจของกษัตริย์โดยถอดถอนรัฐมนตรีผู้ซึ่งถือกุลาอำนาจสมบูรณ์ญาติทิราชของกษัตริย์ (กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรี) โดยทั่วไปรัฐสภาจะใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์กับคดีใด ก็ต่อเมื่อรัฐสภาเห็นว่า การกระทำของรัฐมนตรีคนนั้นของกษัตริย์มีพฤติกรรมที่ทำลายระบบรัฐสภา

ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งนั้นได้นำมาใช้มากในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 (James I) ในช่วง ค.ศ. 16.3-1625 และสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 (Charles I) ค.ศ.1628-1648 สภาได้มีการกล่าวหาเพื่อถอดถอนถึง 100 กว่าครั้ง ซึ่งเป็นยุคที่กษัตริย์กับรัฐสภามีความขัดแย้งกันมาก ส่วนในช่วงปี 1649-1660 อันเป็นสมัยเครือจักรภพ(The Commonwealth) ซึ่งเป็นยุคที่เกิดขึ้นหลังการการต่อสู้ระหว่างรัฐสภาต่อกษัตริย์ถึงจุดแตกหัก เมื่อพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ขัดแย้งกับสภาจนเกิดสงครามกลางเมืองระหว่างกษัตริย์กับสภาขึ้น โดยมีโอลิเวอร์ ครอมเวลล์(Oliver Cromwell) เป็นผู้นำฝ่ายรัฐสภา ในปี ค.ศ. 1649 รัฐสภาจับพระเจ้าชาร์ลส์ได้ และได้ดำเนินคดีฐานขบถต่อประเทศ ศาลได้พิพากษาให้สำเร็จโทษเสียในปีนั้นเอง และครอมเวลล์ ตั้งตนเป็นผู้พิทักษ์ (Protector) โดยกำหนดรูปแบบการปกครองเป็นเครือจักรภพ และยกเลิกระบบกษัตริย์⁴² ความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาต่อกษัตริย์หยุดการดำเนินการไปตลอดช่วงเครือจักรภพ จึงไม่ปรากฏว่ามีได้การกล่าวหาเพื่อถอดถอนแต่อย่างใด

หลังจากครอมเวลล์ถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1658 บุตรชายผู้หนึ่งของครอมเวลล์ได้สืบทอดตำแหน่งผู้พิทักษ์ต่อ แต่หลังจากนั้นไม่นานโอรสพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 กลับมามีอำนาจรุ่งเรืองสามารถก่บฏล้มล้างก๊กกลับคืน และสถาปนาเป็นพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ในช่วง ค.ศ.1660-1685 กระบวนถอดถอนได้กลับมามีบทบาทในการกล่าวหารัฐมนตรีมากขึ้น⁴³ แต่ภายหลังจากสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 รัฐสภาอังกฤษใช้กระบวนการถอดถอนน้อยครั้งมาก เนื่องจากกษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐสภาได้ให้กษัตริย์คือ พระเจ้าวิลเลียมที่ 3 (William III) ลงนามในร่างแถลงสิทธิประชาชน (Bill Of Rights)ผูกพันพระองค์ว่าจะไม่ทำการใดล่วงสิทธิประชาชนและสมาชิกรัฐสภาเช่นดังกรณีพระ

⁴² วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร:แสงสุทธิการพิมพ์ พิมพ์ครั้งที่ 3 2530) หน้า 107-108.

⁴³ Rodino, Peter W., High Crimes and Misdemeanors, (New York: Funk&Wagnalls, 1973. pp.4-5.

เจ้าชาร์ลส์อีก อีกทั้งประเทศอังกฤษมีการพัฒนาระบบความรับผิดชอบของรัฐมนตรีขึ้นมาแทน⁴⁴ ทำให้ความสำคัญของการกล่าวหาเพื่อถอดถอนลดลงจนมีการใช้ครั้งสุดท้ายในคดี Lord Melville ในปี ค.ศ. 1806 แม้ปัจจุบันจะไม่ปรากฏว่ามีการบังคับใช้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการยกเลิกแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนหน้านั้น ในปี ค.ศ. 1795 ซึ่งเป็นการถอดถอน Warren Hastings เป็นแรงบันดาลใจให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบรรจุระบบการควบคุมตรวจสอบไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้นำมาใช้จนถึงปัจจุบัน⁴⁵ และแพร่หลายไปยังประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีการพัฒนาระบบการถอดถอนให้เหมาะสมกับการปกครองในระบอบประธานาธิบดี ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างได้ผล ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

2.3.2 ลักษณะสำคัญของการถอดถอนจากตำแหน่ง

ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นได้รับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ โดยมีรูปแบบและกระบวนการการบังคับใช้ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในประเทศที่ปกครองระบอบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศในสหราชอาณาจักร เช่น ไอร์แลนด์ ประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ที่มีการปกครองระบอบประธานาธิบดีเหล่านี้ ให้องค์กรที่ทำหน้าที่สภาสูงเป็นผู้พิจารณาถอดถอนได้โดยอิสระ ส่วนประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปตัดแปลงวิธีการอิมพีชเมนต์โดยกำหนดให้การพิจารณาเป็นอำนาจของศาลสูงทางการเมืองเช่น ฝรั่งเศสมีศาลอาญาชั้นสูง(La Haute Court de Justice) เดนมาร์กให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสูงแห่งรัฐ(The High Court of the Realm) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการบังคับใช้ระบบการถอดถอนจากตำแหน่งในรูปแบบใดก็ตาม ก็มีลักษณะพิเศษของการควบคุมคือ⁴⁶

- (1) เป็นระบบการควบคุมโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารเป็นหลัก
- (2) เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารในด้านตัวบุคคล โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากกระทำผิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่

⁴⁴ ได้แก่ การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม หรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวน

⁴⁵ [http://www.guardian.co.uk/Guardian Unlimited Special reports Frequently asked questions.htm](http://www.guardian.co.uk/Guardian%20Unlimited/Special%20reports/Frequently%20asked%20questions.htm) เมื่อ 24 กรกฎาคม 2544.

⁴⁶ กานดา สิริฤทธิภักดี , “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย”, หน้า 38

(3) องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมมีบทบัญญัติในกฎหมาย เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

(4) เป็นระบบที่มีบทบัญญัติกำหนด “วิธีพิจารณา” และ “กลไก” ไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็วและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม

(5) การจัดองค์กรของ ”หน่วยงานบริหาร” ขององค์กรตรวจสอบจะต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างระบบตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยกำหนดให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยวุฒิสภา ไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ที่อาจถูกวุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด⁴⁷ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์เป็นที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง⁴⁸ รวมถึงข้าราชการระดับสูงอื่นๆ ได้แก่ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน ได้แก่

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 299

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยมีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเองเท่านั้น

คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนด้วย⁴⁹

เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง เมื่อได้สวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหาก็เป็นอันตกไป⁵⁰

เมื่อได้รับรายงานพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ประธานวุฒิสภาต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดถอนดังกล่าวโดยเร็ว⁵¹

ในการออกเสียงลงมติ สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 306

มติของวุฒิสภาตามนี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵²

กระบวนการเช่นนี้ เป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับผู้ที่ถูกติงการแล้ว และยังอาสาเข้ามาใช้อำนาจรัฐให้คุณให้โทษได้มาก จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค และยังเป็นวิธีพิจารณาที่รวดเร็ว ทำให้คนไม่ผิด ไม่มีมลทินติดตัวนาน ทำให้คนผิดต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารไปโดยเร็ว⁵³

การกำหนดให้องค์การทางการเมืองคือวุฒิสภา เป็นการสร้างองค์กรทางการเมืองที่มุ่งหมายให้มีความเป็นอิสระด้านที่มา คือ การได้รับเลือกจากประชาชน โดยผู้ที่ได้รับเลือกนั้นต้องเป็นกลางทางการเมือง เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการหน้าที่หลักของวุฒิสภานั้นมี 2 ประการ คือ การพิจารณากฎหมาย และทำหน้าที่เป็นสภาตรวจสอบพิจารณา ให้ความเห็นชอบผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้งในฝ่ายบริหาร รวมถึงองค์กรอิสระ และหน้าที่สำคัญคือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่างๆ ทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ตาม กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งที่ว่านี้ ในตัวรัฐธรรมนูญเอง หรือในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง ยังมีได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาและการดำเนินกระบวนการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ แนวทางในการวินิจฉัยเพื่อลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภาซึ่งหากปราศจากรายละเอียดดังกล่าว การจะดำเนินกระบวนการถอดถอนให้เกิดประสิทธิภาพคงเป็นไปได้ยาก

ในบทต่อไป จะเป็นการนำเสนอกระบวนการ Impeachment ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบการถอดถอนจากตำแหน่งที่มีประสิทธิภาพมากระบบหนึ่งในโลก เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยต่อไป

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307

⁵³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, หน้า 132

บทที่ 3

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการถอดถอน ออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา : ระบบอิมพีชเมนต์

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ แม้ว่าประเทศที่นำระบบการถอดถอนจากตำแหน่งมาใช้เป็นแห่งแรกจะได้แก่ประเทศอังกฤษ แต่ประเทศที่นำแบบอย่างจากประเทศอังกฤษไปปรับใช้ให้เหมาะกับประเทศของตนและได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าสามารถควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีระบบการถอดถอนจากตำแหน่งเรียกว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

3.1 การปกครองระบบประธานาธิบดี

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองในระบบประธานาธิบดี (presidential system) ซึ่งเริ่มจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1789 การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นด้วยแนวความคิดที่เชื่อในสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ว่า สิทธิตามธรรมชาตินั้นเกิดก่อนรัฐธรรมนูญ สังคม และรัฐ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นข้อต่อของสิทธิของปัจเจกชนและรัฐ ที่รัฐจะต้องระมัดระวังที่จะต้องเคารพสิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชน

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา มีพัฒนาการมาจากความต้องการที่จะเป็นอิสระแยกจากประเทศอังกฤษ จากการประกาศเอกราชของประเทศอาณานิคม 13 อาณานิคม ทั้งนี้ภายใต้การประกาศเอกราช เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 แต่ละมลรัฐก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้มีการวางโครงสร้างรัฐธรรมนูญจากประสบการณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ประกอบกับอิทธิพลทางความคิดของนักปราชญ์ที่มีชื่อเสียง ได้แก่ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจ กระบวนการดุลและคานอำนาจ รวมถึงการคุ้มครองและรับรอง

สิทธิเสรีภาพของประชาชน มาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยได้วางโครงสร้างและรูปแบบการปกครองประเทศ ในระบบประธานาธิบดี โดยมีหลักการสำคัญกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังนี้¹

1. ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจมีองค์กรผู้รับผิดชอบแบ่งแยกออกจากกันอย่างค่อนข้างเคร่งครัด ไม่ก้าวร้าวซึ่งกันและกัน

2. ประชาชนของประเทศเป็นบุคคลคนเดียวเท่ากับหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ประธานาธิบดี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งจนครบวาระ รัฐมนตรีถูกตั้งขึ้นตามความประสงค์ของประธานาธิบดี ทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยเหลือหรือเลขานุการของประธานาธิบดีในกิจการต่างๆ ประธานาธิบดีจะไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติคณะรัฐมนตรีและไม่มีความรับผิดชอบร่วมกัน ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียวที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ โดยบริหารงานตามวาระและไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา

3. รัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร(The House of Representatives) และวุฒิสภา(The Senate) ทำหน้าที่นิติบัญญัติเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลในลักษณะที่เป็นการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และรัฐสภาบังคับรัฐบาลให้ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระไม่ได้ และรัฐบาลไม่มีสิทธิยุบสภา เนื่องจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดีต่างมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน รัฐบาลจึงไม่ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา และรัฐบาลก็ไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายหรือร่วมประชุมสภาตามปกติได้

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดูเหมือนจะเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ จากประสบการณ์ในการเป็นอาณานิคม ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มองเห็นข้อบกพร่องของการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของอังกฤษ การใช้อำนาจตามอำเภอใจของกษัตริย์ และการใช้อำนาจสูงสุดที่มีอยู่ของรัฐสภาในการตรากฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้มีผู้นำและรัฐบาลที่เข้มแข็ง และในขณะเดียวกันก็สามารถตรวจสอบได้ เหล่านี้จึงเป็นที่มาของการจัดระบบการปกครอง ที่มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ได้จัดทำขึ้น เป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยมีหลักการพื้นฐานคือ

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์) พิมพ์ครั้งที่ 3, 2530 หน้า 265-268.

3.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ(separation of power) ของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งได้เขียนไว้ในบทที่ 6 ของเล่มที่สิบเอ็ดในหนังสือ The Spirit of Law ว่า “...เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวมอยู่ในมือคนๆเดียว หรือของคณะผู้บริหารคณะเดียวก็ไม่อาจมีเสรีภาพได้...”² มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่เป็นหลักที่ว่าด้วยการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจสูงสุด เพื่อป้องกันการรวมอำนาจสูงสุดไว้ที่องค์กรๆเดียวหรือบุคคลเดียว อันจะนำมาซึ่งการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือน และจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรบริหาร องค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรตุลาการ โดยมอบให้ รัฐสภา หรือสภาองเกรส(The Congress) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (มาตรา 1 ส่วนที่ 1)³ ประธานาธิบดี เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร (มาตรา 2 ส่วนที่ 1)⁴ องค์กรตุลาการหรือศาลสูงสุด และศาลลำดับรองลงมา เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ (มาตรา 3 ส่วนที่ 1)⁵

3.1.2 หลักการดุลและคานอำนาจ

หลักการดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) มาจากการคิดค้นของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ ในระหว่าง

² Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers, pp.336-342 อ้างใน กานดา สิริฤทธิศักดิ์, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 227.

³ ARTICLE I Section 1 “All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives”

⁴ ARTICLE II Section 1 “The Executive power shall be vested in a President of the United States of America”

⁵ ARTICLE III Section 1 “the judicial power of the United States, shall be vested in one supreme court, and in such inferior courts as the Congress may, from time to time, ordain , and establish”

องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กร ซึ่งแม้จะถูกแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจแล้ว แต่ผลที่เกิดขึ้นอันทำให้แต่ละองค์กร ต่างมีอิสระและไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใดๆ ก็อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงได้กำหนดให้มีการดูแลและคานอำนาจในระหว่างองค์กร ดังนี้⁶

- การดูแลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้สร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างประธานาธิบดี กับอำนาจของสภาองเกรส ด้วยการกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาองเกรส ทั้งนี้ หากรัฐสภายังคงต้องการให้ร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งประกาศใช้ได้ สภาองเกรสจะต้องยืนยันด้วยคะแนนเสียงสองในสามในแต่ละสภา ส่วนสภาองเกรส ก็สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้ ด้วยการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ การจัดตั้งคณะกรรมการธิการสามัญและวิสามัญ เพื่อไต่สวนการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง รวมทั้งสามารถถอดถอนประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานของรัฐระดับสูง เช่น การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด การแต่งตั้งรัฐมนตรี และการใช้อำนาจในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ด้วยการกำหนดให้การกระทำดังกล่าวของประธานาธิบดี ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย

- การดูแลและคานอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรตุลาการ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงแห่งสหรัฐ และให้วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลดังกล่าว ในขณะที่ศาลสูงสุด ก็มีอำนาจในการควบคุมคำสั่งใดๆ ของฝ่ายบริหาร มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

- การดูแลและคานอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายที่ตราออกมาโดยสภาองเกรส มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยวุฒิสภาก็มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่ประธานาธิบดี คัดเลือกเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุด นอกจากนี้ สภาองเกรสยังมีอำนาจในการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาได้ ด้วยกระบวนการอิมพีชเมนต์

⁶ วลัยมาศ แก้วศรัชย์ ,สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม” , วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541 หน้า 29-30.

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เป็นวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่ง ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ James Madison ที่ว่า

“...การที่กลไกดังกล่าวจำเป็นสำหรับการควบคุมการใช้อำนาจไปในทางมิชอบของรัฐบาลนั้น อาจจะเป็นการสะท้อนที่ยิ่งใหญ่ที่สุดให้เห็นถึงธรรมชาติของมนุษย์ ถ้ามนุษย์เป็นเทวดา ก็คงไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาล หรือถ้าเทวดามาปกครองมนุษย์ ก็คงไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมรัฐบาลจากภายในและภายนอก ในการสร้างรัฐบาลที่มนุษย์จะเป็นผู้ปกครองเหนือนมนุษย์ด้วยกันนั้น ความลำบากอันใหญ่หลวงอยู่ที่ ในประการแรกท่านจะต้องทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมผู้ที่ได้ปกครองให้ได้เสียก่อน แล้วจึงค่อยบังคับให้รัฐบาลควบคุมตนเอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่า รัฐต้องพึ่งพาอาศัยประชาชนเป็นตัวควบคุมรัฐบาลในอันดับแรก แต่ประสบการณ์ได้สอนมนุษย์แล้วว่า ยังจำเป็นจะต้องมีมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้าอีก เพื่อป้องกันความเสียหาย⁷” จึงได้มีการบัญญัติกระบวนการควบคุมอำนาจโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ขึ้น

3.2 ที่มาและเหตุผลของการนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้

การบัญญัติกระบวนการอิมพีชเมนต์ไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) ได้รับเอาแนวคิดของการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ มาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีที่มาจากความต้องการควบคุมอำนาจของกษัตริย์โดยรัฐสภา แม้ว่าหลักการของกระบวนการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาจะแตกต่างจากประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมายโดย

⁷Federalist papers no. 51 “...that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions...” อังโน วลัยมาศ แก้วศรัชย์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 28.

พื้นฐานในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว คือมุ่งควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยผู้ร่างได้นำมาอภิปรายในระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ในปี 1787 แต่การนำมาบัญญัติใช้ของสหรัฐอเมริกา มิได้มีขอบเขตอำนาจการตัดสินใจและลงโทษกว้างขวางเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ โดยที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าการได้สวนฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกล่าวได้ว่าเกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือฝ่าฝืนขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากมหาชน ดังนั้น กระบวนการอิมพีชเมนต์จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง มิใช่เรื่องในทางตุลาการ เนื่องจากความเสียหายเกิดกับสังคมโดยตรง และผลของคำตัดสินลงโทษจำกัดเพียงถอดออกจากราชการและประโยชน์อันพึงได้รับจากตำแหน่งนั้นเท่านั้น มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งฐานความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอไป

เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้ให้ความสนใจในเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจประธานาธิบดี ที่สืบเนื่องมาจากภาระหน้าที่อันใหญ่หลวงในการบริหารประเทศ บุคคลในคณะรัฐบาลจะกลายเป็นผู้นำหรือเครื่องมือของกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลและอำนาจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ จึงยากที่จะคาดหวังให้บุคคลเหล่านี้มีความเป็นกลางตามที่ต้องการได้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้มีจุดประสงค์จะขัดขวาง หรือวิธรอนอำนาจของประธานาธิบดี แต่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็ง และไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะกระทำผิดไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นที่ยอมรับของมลรัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการว่า ระบบอิมพีชเมนต์ เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะสร้างความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารได้ดีในรูปแบบรัฐบาลในระบบประธานาธิบดี

3.3 กระบวนการอิมพีชเมนต์

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการอิมพีชเมนต์ทั้งกระบวนการโดยละเอียด โดยแบ่งเป็นส่วนองค์กรและอำนาจหน้าที่ กระบวนพิจารณา ผลการตัดสิน และการอุทธรณ์คำตัดสิน

3.3.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดกระบวนการตามวิธีอิมพีชเมนต์ ให้แต่และองค์กรที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่แตกต่างกันไป ตามกลไกการดูแลและคานอำนาจ ดังนี้

3.3.1.1 ผู้ถูกกล่าวหา : ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ(civil officers)ของสหรัฐอเมริกาทุกคน จะถูกกล่าวหาฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ รับสินบนหรือความผิดอาญาและประพฤตินิยมอื่น ๆ”⁸

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ที่จะถูกกล่าวหาเพื่อฟ้องร้องถอดถอนจึงมีได้เฉพาะ

- 1) ประธานาธิบดี
- 2) รองประธานาธิบดี
- 3) เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐทั้งหมด

ในทางปฏิบัติ ได้มีการตีความขอบเขตของการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์กับบุคคลผู้ถูกกล่าวหาประเภทเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐครอบคลุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทั้งหมดซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร รวมถึงผู้พิพากษา(judge)ด้วย (ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่ถูกฟ้องร้องถอดถอนมักจะเป็นผู้พิพากษา)อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐนั้นไม่หมายความรวมถึง สมาชิกสภาองเกรส ทหาร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีปรากฏเป็นแนวคำพิพากษาในคดีของวุฒิสมาชิก William Blout ในปี ค.ศ.1797 ซึ่งเป็นคดีอิมพีชเมนต์คดีแรก โดย Blout ถูกฟ้องร้องถอดถอนจากตำแหน่งในข้อกล่าวหาว่าร่วมกับกองกำลังของอังกฤษ เป็นการทรยศต่อชาติ Blount แย้งว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ใช่ “เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐ” ซึ่งอาจถูกถอดถอนด้วยกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้ เพราะสมาชิกวุฒิสภามีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี⁹ วุฒิสภาตัดสินด้วยคะแนน 14 ต่อ 11 เห็น

⁸ United States of America Constituion Art. II, Sec. 4: The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

⁹ Artii sec 2 cl2 ให้อำนาจประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยได้รับคำแนะนำจากวุฒิสภา (shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the Congress may by law vest

ด้วยกับข้อโต้แย้งของ Blount จากนั้นก็เป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาว่า สมาชิกรัฐสภา ไม่อาจถูกกล่าวหาในกรณีอิมพีชเมนต์ได้ ทั้งนี้เพราะสมาชิกรัฐสภาสามารถถูกถอดได้โดยวิธีการเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบทที่ 1 มาตรา 5 กำหนดว่า “...ให้แต่ละสภา.....ลงโทษสมาชิกที่ ก่อความสงบเรียบร้อยและลงมิตด้วยคะแนนเสียงสองในสามไล่สมาชิกออกได้”¹⁰

นอกจากนี้ประธานาธิบดีไม่อาจใช้อำนาจขัดขวางกระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา โดยอ้างเอกสิทธิ์เพื่อให้ตนเองพ้นจากการอิมพีชเมนต์ได้ รวมถึงไม่อาจอ้างเอกสิทธิ์ที่จะปฏิเสธ การส่งมอบพยานหลักฐานเอกสารที่รัฐสภาเรียกร้องด้วย

3.3.1.2 ผู้กล่าวหา :สภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แบ่งอำนาจในการฟ้องร้องและพิจารณาคดีตัดสินของรัฐสภาในกรณีอิมพีชเมนต์ ออกเป็นสองส่วน โดยกำหนดให้องค์กรหนึ่งมีสิทธิที่จะกล่าวโทษ และอีกองค์กรหนึ่งมีสิทธิที่จะพิจารณาและตัดสิน ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการที่องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้กล่าวโทษ และตัดสิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ โดยในบทที่ 1 มาตรา 2 บัญญัติว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะฟ้องร้องเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว”¹¹

บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเพียงฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น สภาผู้แทนราษฎรทำได้เพียงไต่สวนข้อเท็จจริงที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในขั้นต้นว่า ผู้ที่ถูกฟ้องร้องนั้นได้กระทำความผิดมีมูลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่

the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments.)

¹⁰ Art. I, Sec. 5, Cl. 2 “Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two-thirds, expel a member”

¹¹ Art. I, Sec. 2, Cl. 5: The House of Representatives . . . shall have the sole Power of Impeachment

3.3.1.3 ผู้พิจารณาและตัดสิน : วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า “วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องถอดถอนจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว....และบุคคลใดจะถูกตัดสินว่ากระทำผิดโดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้¹²...” เป็นการให้อำนาจแก่วุฒิสภา(The House of Senates) ในการพิจารณาและตัดสินถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่เพียงองค์กรเดียว ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวหาฟ้องร้อง

เดิมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นได้บัญญัติให้ศาลสูงสุด(Supreme Court) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ต่อมาเมื่อได้มีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1787 คณะผู้ร่างต่างมีความเห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณานี้จะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระของการตัดสิน รัฐจะต้องหาแนวทางถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องให้การตัดสินมีความเป็นอิสระ ปราศจากการคุกคามจากเหตุผลทางการเมือง (แม้ว่าจะมีความเห็นว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์นั้นเป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองก็ตาม แต่กลไกมีความเป็นอิสระและองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่อาจควบคุมกระบวนการทั้งหมดได้ กระบวนการนี้จึงได้รับการยอมรับกว่ากระบวนการควบคุมทางการเมืองอื่นๆ) ดังนั้น ต่อมาในชั้นพิจารณาแปรญัตติ จึงได้เปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจแทน โดยมีแนวความคิดสำคัญอื่นๆด้วย ดังนี้

13

1). การฟ้องร้องเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้น เป็นเรื่องที่ร้ายแรง และเป็นอาวุธทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกรงการแบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจถอดถอนจากตำแหน่งโดยมิชอบได้ วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม และมีความเป็นอิสระพอ ทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรผู้กล่าวหา คือ สภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งหากมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะศาลสูง จะทำให้ต้องปฏิบัติงานมากขึ้น และการที่ผู้พิพากษานั้นมิได้มาจากการเลือกตั้ง จะมีผลให้ประชาชนไม่เชื่อถือในการที่จะมอบอำนาจนี้ให้แก่ฝ่ายตุลาการได้

นอกจากนั้น ในด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ตายตัวและเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดแยกแยะข้อกล่าวหาโดยอัยการ หรือการตีความ

¹² Art. I, Sec. 3, Cl. 6 and 7: The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments And no person shall be convicted without the Concurrence of two-thirds of the Members present....

¹³ กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย”, หน้า 241-244.

ข้อกล่าวหาที่จำกัดดุลพินิจของศาล เพื่อเห็นแก่ความมั่นคงส่วนบุคคลในคดีธรรมดา กระบวนการดังกล่าว จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับกระบวนการอิมพีชเมนต์ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้พิจารณาและตัดสินที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะกระทำการชี้ขาดบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจให้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ จึงสมควรอบหมายภาระหน้าที่นี้ให้แก่คนกลุ่มน้อย (องค์คณะศาล)

2) กระบวนการพิจารณาฟ้องร้องเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้น มุ่งผลเฉพาะการออกจากตำแหน่งของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลให้การลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดยุติลง ผู้กระทำความผิดยังอาจถูกฟ้องร้องและอาจต้องได้รับโทษตามกฎหมายได้หากการกระทำนั้นเป็นความผิดในทางแพ่งหรืออาญาได้อยู่¹⁴ จึงไม่เป็นการสมควรที่จะบัญญัติให้องค์ผู้พิจารณาถอดถอนผู้กระทำผิดให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและสิทธิอันมีค่าที่สุด ที่ได้รับจากประชาชนในคดีหนึ่ง เป็นให้องค์กรเดิมที่มีอำนาจในฐานะองค์กรผู้พิจารณาตัดสินในอีกคดีหนึ่งไปพร้อมกัน เช่นนี้พิจารณาได้ว่า หากให้คนๆ เดียวกันเป็นทั้งผู้พิพากษาในทั้ง 2 กรณี (การถอดถอนจากตำแหน่ง และความผิดตามกฎหมายอื่น) ผู้ที่ถูกฟ้องร้องก็จะสูญเสียความปลอดภัย โอกาสตัดสินในคดีแรกผิดพลาด อาจจะเป็นต้นกำเนิดของความผิดพลาดในการพิพากษาครั้งที่สองได้ หรือการเกิดอคติในการตัดสินครั้งแรกย่อมมีแนวโน้มที่จะบดบังอิทธิพลของเหตุผลใหม่ๆ อาจนำมาซึ่งการแปรเปลี่ยนลักษณะของการตัดสินอีกครั้งหนึ่งได้¹⁵ นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสามารถถูกตรวจสอบตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาและตัดสินขาดความยุติธรรมได้

¹⁴ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยในคดีที่ฟ้องถอดถอนจากตำแหน่งจะมีขอบเขตไม่มากกว่าการออกจากตำแหน่ง . และหมดไปซึ่งคุณสมบัติที่จะได้รับความเคารพ ความเชื่อถือ หรือสิทธิประโยชน์จากรัฐ.แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้อง ถูกพิจารณาคดีพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายได้ “(Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law

¹⁵ **Federalist Papers no. 65** “...Would there not be the greatest reason to apprehend, that error, in the first sentence, would be the parent of error in the second sentence? That the strong bias of one decision would be apt to overrule the influence of any new lights which might be brought to vary the complexion of another decision?”

3. ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์ผู้พิจารณาและตัดสินมากกว่าที่จะเลือกให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เพราะเกรงว่า ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา มีก้ำกึ่งพิจารณาถอดถอนผู้เป็นประธานาธิบดีได้ เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

3.3.2 กระบวนพิจารณา มีรายละเอียดดังนี้

3.3.2.1 เหตุที่กล่าวหา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์เป็นวิธีเดียวที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรายบุคคลได้ และการดำเนินกระบวนการก่อนที่จะกล่าวหาฟ้องร้องและพิจารณาเพื่อขับออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภานั้น ต้องปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น โดยในบทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐของสหรัฐอเมริกาทุกคน(all civil officers) จะถูกกล่าวหาฟ้องร้องถอดถอนออกจากตำแหน่งในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ รับสินบนหรือความผิดอาญาและประพฤติมิชอบอื่นๆ” จากบทบัญญัติดังกล่าว ได้จำกัดฐานความผิดที่เป็นเหตุกล่าวหาสำหรับความผิดตามกระบวนการถอดถอนด้วยกัน 3 ฐานเท่านั้น คือ

- 1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason)
- 2) ความผิดฐานรับสินบน(bribery)
- 3) ความผิดอาญาและประพฤติมิชอบ(high crime and misdemeanors)

แต่เดิมนั้น ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดเหตุที่กล่าวหาของกระบวนการถอดถอนไว้เพียงความผิดฐานทรยศต่อชาติและความผิดฐานรับสินบนเท่านั้น แต่ได้เพิ่มความผิดอาญาในเวลาต่อมา สำหรับฐานความผิดบางฐาน ซึ่งมาจากหลักปฏิบัติของประเทศอังกฤษและนำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1789

1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ(treason)

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัตินิยามของคำนี้ไว้ในบทที่ 3 มาตรา 3 “ความผิดฐานทรยศต่อสหรัฐ ให้หมายถึงเพียงการก่อสงครามต่อสหรัฐหรือเข้าข้างศัตรูของสหรัฐ โดยการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก...” ความผิดฐานนี้ได้รับแนวความคิดมาจากหลัก

กฎหมายของประเทศอังกฤษ ในสมัยก่อนที่จะรวมเป็นประเทศอังกฤษ รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติ ลำดับที่ 1350 กำหนดการกระทำให้เกิดสงครามหรือเป็นเหตุให้กษัตริย์สิ้นพระชนม์ หรือเข้าร่วมกับฝ่ายศัตรูของประเทศ กฎหมายดังกล่าวได้ตีความความผิดฐานทรยศออกไปอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการตีความอย่างกว้างหรือแคบในความผิดฐานนี้ หากการกระทำเข้าข่ายทรยศต่อสหรัฐ ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งได้ ตัวอย่างเช่น การฟ้องร้องถอดถอน West H. Humphreys, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเทนเนสซี เมื่อค.ศ. 1862 ในข้อกล่าวหาว่า Humphreys มีส่วนร่วมในการก่อการกบฏ โดยสนับสนุนการแยกตัวของรัฐเทนเนสซีจากสหพันธรัฐฝ่ายเหนือ(The Union)

2) ความผิดฐานรับสินบน (bribery)

ความผิดฐานรับสินบน โดยทั่วไปหมายถึง การให้หรือยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐ มีผลให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ความผิดฐานนี้เป็นหลักปฏิบัติของอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดความผิดฐานนี้เป็นเหตุหนึ่งในการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนได้

3) ความผิดอาญาและประพฤติมิชอบ (high crime and misdemeanors)

เดิมร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องฐานความผิดเพื่อถอดถอนนี้ระบุไว้เพียงการทรยศต่อชาติ และรับสินบนเท่านั้น George Mason ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าเหตุที่ใช้เป็นฐานในการถอดถอนว่า แคบเกินไป การกล่าวหาจะไม่รวมถึงการกระทำอื่นซึ่งเป็นอันตรายแต่ถึงขั้นทรยศ เช่น พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องขยายขอบเขตความผิดที่กล่าวหาให้กว้างขึ้น เมสัน ได้เสนอให้เพิ่มฐานความผิดที่เรียกว่า maladministration หรือความผิดในการใช้อำนาจปกครองไปในทางเสื่อมเสีย ซึ่งความผิดฐานนี้ได้บัญญัติใช้อยู่แล้ว 6 มลรัฐจาก 13 มลรัฐ แต่ James Madison ผู้ซึ่งร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญอีกผู้หนึ่งได้เสนอความเห็นที่ ความหมายของการใช้อำนาจทางปกครองในทางเสื่อมเสีย (maladministration) ดีความได้ค่อนข้างแคบ ไม่หมายรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกับการปฏิบัติหน้าที่ เมสันจึงได้เปลี่ยนเป็น "ความผิดฐานอาญาและประพฤติมิชอบ (high crime and misdemeanors)"¹⁶ ซึ่งมีความหมายรวมถึงการกระทำที่

¹⁶ คำว่า crime and misdemeanors ใช้คู่กัน หมายถึงการละเมิดกฎหมาย Public law ที่มีโทษทางอาญา เป็นสำนวนที่ใช้มากกว่า 400 ปี โดยใช้ครั้งแรกในอังกฤษในการกล่าวหาพระเจ้าเลชาธิการ

พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ(to subvert the constitution) และความผิดที่ร้ายแรงอื่นๆ(other similarity dangerous offenses) ซึ่งจะทำให้วุฒิสภามีอิสระในการพิจารณาว่าการกระทำที่จะเข้าข่ายนี้มีความหลากหลายและมีระดับความรุนแรงของพฤติกรรมพอสมควร ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายยืนยันว่าเหตุที่กล่าวหานี้ ไม่ได้จำกัดฐานความผิดที่ใช้ฟ้องร้องประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่ต้องเป็นความผิดต่อรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดอาญา ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ศึกษาและนำระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษมาเป็นแบบอย่าง สุดท้ายที่ประชุมได้ยอมรับความคิดเห็นดังกล่าว โดยการลงมติ 8 ต่อ 3 ของมลรัฐที่มาประชุมร่างรัฐธรรมนูญ

ความผิดฐานนี้ ไม่มีคำนิยามว่าหมายรวมถึงกระทำในลักษณะใดบ้าง อดีตประธานาธิบดี Gerald Ford ถึงกับกล่าวไว้เมื่อสมัยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ในการดำเนินการถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูง William Douglas ซึ่งถูกกล่าวหาว่าสูญเสียความสามารถในการทำงานและความจำเป็นว่า “ข้อกล่าวหาที่อาจฟ้องร้องเพื่อถอดถอนได้นั้น คือพฤติกรรมที่เสี่ยงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าสามารถกล่าวหาได้”¹⁷

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้มีการกล่าวหาเพื่อถอดถอนหลายคนดี ส่วนมากจะเป็นการกล่าวหาว่ามีการประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ พอที่จะเห็นได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการกระทำต่อไปนี้ เข้าข่ายการกระทำผิดอาญาและประพฤติมิชอบ¹⁸

1. การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง เกินขอบเขต เพื่อทำให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย(abusing or exceeding the lawful powers of the office) เช่น

- การฟ้องร้องถอดถอนวุฒิสมาชิก William Blount ใน ค.ศ. 1797 ในพฤติกรรมที่ยุยงให้ชาวอินเดียนเผ่า Creek และ Cherokee ให้เข้าโจมตีชาวสเปนที่ตั้งรกรากในฟลอริดา และหลุยเซียนา เพื่อขับไล่และให้ชาวอังกฤษได้ดินแดนนั้น ทำให้สหรัฐอเมริกาขาดความเป็นกลาง

ชื่อ Michael de la Pole, Earl of Suffolk ในปี ค.ศ.1386 คำว่า misdemeanors ในที่นี้ไม่ใช่ความผิดลหุโทษอย่างในสำนวนทั่วไปในกฎหมายอาญา แต่มุ่งถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสม

¹⁷ "an impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be" อ้างใน Alan Hirsch , , A Citizen's Guide to Impeachment.

[Online]Available from <http://www.essential.org/books/impeach/> [December 15.1999]

¹⁸ "Impeachment" House Practice: A guide to the Rules, Precedents and Procedures of the House (Washington, D.C.: GPO, 1996) p.561-539.

Blount ถูกกล่าวหาฐานพยายามทำให้บุคคลที่ประธานาธิบดีสหรัฐแต่งตั้งให้ทำงานในกิจการอินเดียน(Indian affairs) และเป็นคู่แข่งของตนออกจากตำแหน่ง แม้ว่าวุฒิสภาก็ได้ตัดสินถอดถอน Blount เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในขอบเขตที่จะถูกถอดถอน แต่วุฒิสภาก็ได้ลงมติขับ Blount ออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญบทที่ 1 มาตรา 5 ซึ่งให้อำนาจแต่ละสภาขับสมาชิกได้ โดยให้เหตุผลว่า Blount มีความผิดในกรณี “ประพฤตินิชอบ ไม่เหมาะสมกับความเชื่อถือของประชาชนและการทำหน้าที่วุฒิสมาชิก (high misdemeanor, inconsistent with his public trust and duty as a Senator) ”

- การฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Andrew Johnson เมื่อ ค.ศ. 1868 ซึ่งถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตและไม่เคารพเอกสิทธิ์ของวุฒิสภา โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงหลังสงครามกลางเมือง มีกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาชื่อว่า The Tenure of Office Act 1867 จำกัดอำนาจประธานาธิบดีในการถอดรัฐมนตรีของตนเอง Johnson เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ขัดรัฐธรรมนูญ จึงฝ่าฝืนถอนรัฐมนตรีลาโหม Edwin Stanton สมาชิกผู้แทนราษฎรลงมติการฟ้องร้องกล่าวหา 3 วันหลังจากนั้น โดยเห็นว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเป็น “การประพฤตินิชอบ” (high misdemeanor)

- การฟ้องร้องถอดถอน ประธานาธิบดี Richard Nixon ที่สืบเนื่องมาจากคดี Watergate อันโด่งดัง หลังจากมีการจับกุมคน 5 คนที่ ลอบเข้าไปยังที่ศูนย์อำนวยความสะดวกของพรรคเดโมแครตที่โรงแรม Watergate คนเหล่านั้นอ้างว่าได้รับคำสั่งจากงบประมาณที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่ง Nixon สมัครงเข้าแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือกอีกสมัย แม้ว่า Nixon จะปฏิเสธว่าไม่ได้มีส่วนร่วมรับรู้การกระทำดังกล่าว แต่ได้พยายามปกปิดข้อเท็จจริงด้วยการสั่งให้หน่วยสืบราชการลับของสหรัฐอเมริกา (C.I.A.) ทำการขัดขวางการทำงานของหน่วยสอบสวนกลาง(F.B.I)ในการค้นหาข้อเท็จจริง สมาชิกผู้แทนราษฎรฟ้องร้องถอดถอน Nixon ในพฤติการณ์ใช้อำนาจในตำแหน่งประธานาธิบดีขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

2. มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือขัดหน้าที่อย่างร้ายแรงและไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่งนั้นๆ (behavior grossly incompatible with the office)

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา John Pickering ในปี ค.ศ. 1803 ในข้อหาที่มีพฤติกรรมอันเป็นการเสื่อมเสียซึ่งความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษา มีอาการมึนเมาและใช้ถ้อยคำหยาบคายขณะปฏิบัติหน้าที่

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูงสุด Samuel Chase เมื่อ ค.ศ. 1804 สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาเขาในข้อหา ดำเนินการพิจารณาคดีโดยมีความเห็นเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ซึ่งเป็นการเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ จนไม่อาจจะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต่อไปได้

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา West Humphreys ในปี ค.ศ. 1862 ถูกกล่าวหาว่า สนับสนุนการแยกตัวของรัฐเทนเนสซีจากสหรัฐ ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสหรัฐ และตัดสินคดีให้เกิดความเสียหายต่อสหรัฐ

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา George English ในปี ค.ศ. 1926 ถูกกล่าวหาว่า ตัดสินคดีลำเอียงไม่เป็นกลาง(favorism) ทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อศาล(destroyed public confidence in his court)

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา Harry Claiborne ในปี ค.ศ. 1986 ถูกกล่าวหาว่าแจ้งข้อเท็จจริงเท็จ (filing false federal income tax returns)¹⁹

- การฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Bill Clinton ในปี ค.ศ.1999 ในข้อหาเบิกความเท็จและขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

3. ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (using the office for an improper purpose or personal gain) ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น

3.1 ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อต้องการแก้แค้น

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา James H. Peck เมื่อ ค.ศ. 1826 ถูกกล่าวหาว่า ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบโดยได้ตัดสินจำคุกทนายที่แพ้คดีที่ตัดสินโดย Peck ซึ่งได้เขียนบทความวิจารณ์คำพิพากษาของเขา ในฐานะละเมิดอำนาจศาล สั่งปรับและห้ามทนายผู้นั้นประกอบอาชีพ 18 เดือน ซึ่งเป็นการกระทำโดยปราศจากความยุติธรรมและลำเอียงมากกว่ากระทำตามหน้าที่

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา Charles Swaine เมื่อ ค.ศ.1903 ถูกกล่าวหาว่า ตัดสินจำคุกทนาย 2 คนและถูกความฐานละเมิดอำนาจศาลโดยมิชอบ

¹⁹ Committee on the Judiciary House of Representatives, Constitutional Grounds for Presidential Impeachment: Modern Precedents. Washington. U.S. Government Printing Office. 1998. PP 5.

3.2 ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา Charles Swayne เมื่อ ค.ศ. 1903 ในข้อหาเรียกรับค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางโดยมิชอบเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาร่วม ใช้บริการรถไฟเพื่อการส่วนตัวโดยไม่จ่ายค่าบริการตามสมควร
- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา Robert W. Archbald เมื่อ ค.ศ. 1912 ในข้อกล่าวหาว่าอ้างตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้บริษัทซึ่งดำเนินกิจการรถไฟเข้าทำสัญญากับเขาและหุ้นส่วนธุรกิจ
- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา George W. English เมื่อ ค.ศ. 1926 ในข้อหาสั่งให้กองทุนเพื่อบริษัทที่ล้มละลายนำเงินมาฝากธนาคารที่เขาถือหุ้นอยู่
- การฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา Harold Louderbach เมื่อ ค.ศ. 1933 ว่าได้รับส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมพิทักษ์ทรัพย์บริษัทที่ล้มละลายจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่เขาเป็นผู้สั่งให้พิทักษ์ทรัพย์บริษัทดังกล่าว
- การฟ้องร้องผู้พิพากษา Halsted Ritter ในปี ค.ศ. 1936 ถูกกล่าวหาว่าได้รับส่วนแบ่งจากการอนุญาตให้อดีตหุ้นส่วนเรียกค่าทนายเกินกว่ากำหนด

มีข้อสังเกตว่า แม้ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ความผิดฐานรับสินบน(bribery) สามารถฟ้องร้องถอดถอนจากตำแหน่งได้ แต่ส่วนใหญ่คำฟ้องร้องกล่าวหาจะอ้างว่าเป็นความผิดฐานอาญาและประพฤติมิชอบ เนื่องจากมิชอบเขตในการตีความกว้างกว่าระบุว่าเป็นการรับสินบนอย่างเดียว

จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาคนเดียว อาจถูกกล่าวหาได้หลายข้อหา โดยในการฟ้องร้องถอดถอนนั้นจะมีการทำคำกล่าวหาเป็นข้อๆ และพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ฐานความผิดที่กล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์นี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำผิดอาญาเท่านั้น ความผิดฐานอาญาและประพฤติมิชอบนั้น มีขอบเขตครอบคลุมถึง การกระทำผิดทั้งทางอาญา และมีใช้ความผิดอาญา หากแต่การกระทำนั้นเป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะบ่อนทำลายประเทศชาติหรือระบบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากจุดประสงค์ของกระบวนการอิมพีชเมนต์นั้น เป็นกระบวนการที่มุ่งถอดถอนออกจากตำแหน่งและอาจถูกตัดสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการดำรงตำแหน่งนั้น ส่วนจุดประสงค์ของกฎหมายอาญานั้นมุ่งที่จะลงโทษบุคคล ทั้งด้านชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน นอกจากนี้ การดำเนินการถอดถอนนั้นไม่เป็นเหตุให้ยกเลิกไปซึ่งการดำเนินคดีทางอาญาหากผู้นั้นได้กระทำความผิดอาญาด้วย

3.3.2.2 วิธีการกล่าวหา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เริ่มกระบวนการกล่าวหาฟ้องร้องต่อวุฒิสภา ว่ามีการกระทำตามข้อกล่าวหาจริงหรือไม่ โดยบัญญัติไว้ในบทที่ 1 มาตรา 2 วรรค 5 ว่า"...ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะฟ้องถอดถอนจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว" กระบวนการพิจารณากล่าวหาฟ้องร้องของสภาผู้แทนราษฎรมีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การดำเนินกระบวนการฟ้องร้องถอดถอนจะเริ่มขึ้นเมื่อปรากฏว่ามีการแจ้งว่าเกิดความผิดอันเป็นฐานความผิดในการอิมพีชเมนต์ขึ้น ซึ่งการแจ้งข้อกล่าวหา นั้น ปกติจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือได้รับข้อมูลจากการทำงานของอัยการอิสระ(independent counsel) ซึ่งพบข้อเท็จจริงที่อาจเป็นเหตุที่ฟ้องร้องถอดถอนได้

อัยการอิสระ (Independent Counsel)²⁰

อัยการอิสระเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สืบเนื่องจากคดี Watergate ซึ่งมีการลักลอบเข้าไปสืบความลับในศูนย์อำนวยการเลือกตั้งของพรรคเดโมแครท ณ โรงแรม Watergate ประธานาธิบดี Nixon ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดครั้งนี้ พยายามปกปิดข้อมูล โดยการสั่งให้รัฐมนตรียุติธรรมให้บังคับให้อัยการที่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงในคดีนี้ลาออก ในปี ค.ศ. 1973 การแทรกแซงของ Nixon ในครั้งนี้ นำมาซึ่งการฟ้องร้องถอดถอนเขาจากตำแหน่ง และมีความเห็นกันว่า การให้กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ซึ่งเจ้ากระทรวงได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี ย่อมไม่อาจเชื่อถือในความเป็นอิสระในการทำงานสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารถูกฟ้องร้อง อาจถูกแทรกแซงการปฏิบัติงานได้ รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายจริยธรรมในฝ่ายบริหาร(Ethics in Government Act) ใน ค.ศ.1978 ซึ่งใน Title VI ได้กำหนดกระบวนการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้น (เดิมเรียกว่า "อัยการพิเศษ"(special prosecutor)) จากนั้นบทบัญญัติส่วนนี้ได้นำไปบัญญัติใน United State Code Title 28 Chapter 40 กฎหมายนี้ให้อำนาจรัฐมนตรียุติธรรมสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้กระทำความผิดกฎหมายอาญาสหรัฐ(violate any Federal criminal law) โดยหลังจากทำการสืบสวนเบื้องต้นแล้ว เห็นว่าหากให้กระทรวงยุติธรรมทำการสืบสวนเอง จะเป็นการขัดแย้งซึ่งผลประโยชน์ของกระทรวงยุติธรรม(when an investigation of a person by the Department of Justice could result in a personal, financial or political

²⁰ Jim Mokhiber "Secrets of an Independent Counsel." แหล่งที่มา <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/primer.html> เมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2544.

conflict of interest.) หรือในกรณีสืบสวนสมาชิกวุฒิสภา จะต้องเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ก็จะเสนอชื่ออัยการอิสระต่อ “หน่วยพิเศษ”(special division)ของศาลอุทธรณ์สหรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ 3 คน เพื่อให้แต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่อัยการอิสระ และกำหนดขอบเขตในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงของอัยการอิสระในแต่ละกรณีซึ่งจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ

อัยการอิสระมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องเสมียนรัฐมนตรียุติธรรม(ซึ่งทำหน้าที่อัยการสูงสุดด้วย) ในการสืบสวนนั้น หากพบข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ฟ้องร้องถอดถอนได้ กฎหมายกำหนดให้อัยการอิสระต้องแจ้งแก่สภาผู้แทนราษฎร²¹ เพื่อให้สภาดำเนินการต่อไป ซึ่งมีตัวอย่างจากการทำงานของอัยการอิสระ Kenneth Starr ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้สืบสวนสอบสวนของประธานาธิบดี Clinton และนาง Hillary Clinton ซึ่งมีพฤติการณ์ขัดขวางการดำเนินกระบวนการยุติธรรม และได้เสนอข้อมูลให้แก่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Clinton

กฎหมายว่าด้วยอัยการอิสระมีลักษณะพิเศษคือจะมีระยะเวลาเพียง 5 ปีนับแต่มีผลบังคับใช้ หากไม่มีการแก้ไขให้ต่อระยะเวลาบังคับใช้ ในช่วงเวลานั้นก็ไม่อาจจะแต่งตั้งอัยการอิสระได้ กฎหมายว่าด้วยอัยการอิสระฉบับล่าสุดสิ้นผลบังคับใช้เมื่อ 30 มิถุนายน ค.ศ.1999 และยังไม่มีการแก้ไขต่อระยะเวลา ดังนั้น ในปัจจุบัน จะไม่มีการเสนอข้อมูลจากอัยการอิสระเพื่อดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนตามกระบวนการอิมพีชเมนต์

2. ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้คณะกรรมการกิจการหนึ่งคณะเรียกว่า **คณะกรรมการกิจการยุติธรรม**(The Judiciary Committee) คณะกรรมการนี้จะลงมติในเบื้องต้นว่าข้อมูลที่ได้รับมานั้นเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนต่อหรือไม่

²¹ United State Code Title 28 Chapter 40 sec 595 (c) **Information relating to impeachment.** -- An independent counsel shall advise the House of Representatives of any substantial and credible information which such independent counsel receives, in carrying out the independent counsel's responsibilities under this chapter, that may constitute grounds for an impeachment. Nothing in this chapter or section 49 of this title shall prevent the Congress or either House thereof from obtaining information in the course of an impeachment proceeding.

3. หากกรรมาธิการยุติธรรมลงมติเห็นชอบว่าข้อมูลที่ได้รับในเบื้องต้นนั้น มีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่กระบวนการถอดถอน ก็จะส่งความเห็นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นด้วย หรือไม่ที่จะดำเนินการไต่สวนเพื่อฟ้องร้องถอดถอน

4. หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ดำเนินการไต่สวนเพื่อฟ้องร้องถอดถอน กรรมาธิการยุติธรรมจะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยการเรียกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล การไต่สวนนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย ยกเว้นกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะเป็นอันตรายต่อประเทศ เป็นที่เสื่อมเสียต่อการบังคับใช้กฎหมาย อาจเป็นที่เสื่อมเสียชื่อเสียงของบุคคล หรือขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร.²²

5. หลังจากดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเรียบร้อยแล้วเห็นว่าเพียงพอที่ฟ้องร้องกล่าวหาเพื่อถอดถอนได้ คณะกรรมาธิการยุติธรรม ก็จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกล่าวหา โดยเสนอเป็นคำฟ้องเป็นข้อๆ เรียกว่า “Articles of Impeachment” พร้อมทั้งคำแนะนำในข้อกล่าวหาแต่ละข้อด้วย และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

6. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเอกสารข้อกล่าวหาไปพิจารณา และสามารถอภิปรายเห็นชอบตามข้อกล่าวหาก่อนที่จะทำการลงมติ

7. ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะทำการลงมติเห็นชอบตามข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยการลงมติใช้เสียงส่วนมาก การลงมติจะลงมติรวมกันทุกข้อกล่าวหา หรือจะแยกลงมติแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ ข้อกล่าวหาใดที่ผ่านความเห็นชอบอาจถูกแก้ไขได้ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจจะลงมติไม่เห็นชอบกับข้อกล่าวหาข้อหนึ่งข้อใดก็ได้ ข้อกล่าวหาที่ไม่ได้รับความเห็นชอบก็จะไม่นำมาฟ้องร้อง แต่จะเพิ่มบทความผิดมากกว่าที่กรรมาธิการยุติธรรมสรุปมาได้ ทั้งนี้เพราะแต่และข้อกล่าวหาได้มีการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงทั้งการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นกรรมาธิการแล้ว

²² U. S. House of Representatives Committee on the Judiciary Rules of Procedure 107th Congress Rule III Hearing (b) “Committee and subcommittee hearings shall be open to the public except when the Committee or subcommittee determines by majority vote to close the meeting because disclosure of matters to be considered would endanger national security, would compromise sensitive law enforcement information, or would tend to defame, degrade or incriminate any person or otherwise would violate any law or rule of the House.”

สิ่งหนึ่งที่คณะกรรมการธิการ และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหลีกเลี่ยง คือ การลงมติตามมติของพรรค เพราะจะเป็นการนำไปสู่ความสงสัยของวุฒิสภาได้ หรืออย่างน้อยทำให้เกิดพิรุณและจะเป็นการไม่พอใจของประชาชน โดยถือว่าต้องไม่นำเรื่องการเมืองระหว่างพรรคมาพิจารณา ดังนั้น คุณพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงเป็นสิ่งสำคัญ²³

8. หลังจากลงมติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะส่งคำฟ้องข้อกล่าวหา เรียกว่า “The Bill of Impeachment” หรือข้อกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่ง ไปยังวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาและตัดสินต่อไป

3.3.2.3 การพิจารณาและตัดสิน

วุฒิสภา (The Senate) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินวินิจฉัยถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6²⁴ การพิจารณาคัดสินของวุฒิสภา มีลักษณะเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ ซึ่งแต่เดิมอำนาจในการพิจารณานี้ ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา แต่ต่อมาได้เปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจแทนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ขั้นตอนการดำเนินการตัดสินพิจารณาถอดถอน มีดังนี้

1. สภาผู้แทนราษฎรจะมีการตั้ง managers ซึ่งเป็นคณะบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่คล้ายอัยการในนามของสภาผู้แทนราษฎร ทำการกล่าวหาฟ้องร้องตามข้อกล่าวหา และดำเนินการแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้มีการถอดถอนต่อวุฒิสภา เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบมีข้อพิพาท ส่วนใหญ่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานกรรมการยุติธรรมจะพิจารณาเสนอรายชื่อผู้จะเป็น managers และให้สภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือก โดยที่ผู้ที่ทำหน้าที่ managers นี้อาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออัยการ ทั้งนี้ managers จะมีผู้ช่วยมาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สอบสวนและเสนอคำฟ้องร้องถอดถอนนั่นเอง

2. เริ่มกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องสาบานตน และเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณา การพิจารณาจะทำโดยเปิดเผย วุฒิสมาชิกที่มาประชุมขณะนั้นต้องสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนเริ่มการพิจารณา โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณา เว้นแต่กรณี

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 43.

²⁴ Art i sec 3 cl6 “The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments...”

ที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ผู้ที่จะทำหน้าที่ประธานในการพิจารณา ได้แก่ ประธานศาลสูงสุด²⁵

3. เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหา โดย Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาก่อกล่าวอ้างและคัดค้านพร้อมทั้งอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของฝ่ายตน โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของศาล ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความได้ มีการออกหมายเรียกพยาน สอบพยาน การพิจารณานี้เป็นไปโดยเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้

ในการพิจารณานี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินการวุฒิสภาได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 5 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้แต่ละสภากำหนดข้อบังคับของกระบวนการพิจารณาได้...”²⁶ โดยบทบัญญัติดังกล่าว วุฒิสภาได้กำหนดข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาถอดถอนขึ้น เรียกว่า “Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials” โดยในข้อบังคับข้อที่ 11 (Rule XI) ให้อำนาจประธานที่ประชุมวุฒิสภาตามความเห็นของวุฒิสภา แต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การของพยานแทนวุฒิสภาทั้งหมด และมีหน้าที่รายงานต่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาตัดสินต่อไป แต่รายงานดังกล่าวก็ได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยี่สิบจำนวนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก และยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถรับฟังพยานหลักฐานขึ้นอื่นได้อีกด้วย²⁷

²⁵ Art i sec 3 cl6 “...When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside...”

²⁶ Art i sec 5 cl2 “Each House may determine the rules of its proceedings...”

²⁷ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XI. “That in the trial of any impeachment the Presiding Officer of the Senate, if the Senate so orders, shall appoint a committee of Senators to receive evidence and take testimony at such times and places as the committee may determine, and for such purpose the committee so appointed and the chairman thereof, to be elected by the committee, shall (unless otherwise ordered by the Senate) exercise all the powers and functions conferred upon the Senate and the Presiding Officer of the Senate, respectively, under the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials.

Unless otherwise ordered by the Senate, the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials shall govern the procedure and practice

การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับฟังพยานหลักฐาน แทนการดำเนินการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดนี้ มีข้อโต้แย้งถึงความเหมาะสมจากนักวิชาการบางท่านว่า²⁸

- กระบวนการพิจารณาของกรรมการ ไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากการลงมติตัดสินตามข้อกล่าวหาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่เข้าประชุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ในบทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 บัญญัติให้อำนาจพิจารณาตัดสินแก่วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียว ในที่นี้ย่อมหมายถึง การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด มิใช่ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยอาศัยสมาชิกวุฒิสภาเพียงบางส่วน และอำนาจวุฒิสภามีใช่เพียงการลงมติตัดสิน แต่รวมถึงกระบวนการค้นหาความจริงด้วย แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการเพียง 12 คน ทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานทั้งหมด จะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีได้รับฟังพยานหลักฐานด้วยตนเอง และหลักเกณฑ์ของข้อบังคับดังกล่าวก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีขีดอำนาจที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก และยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถรับฟังพยานหลักฐานขึ้นอื่นได้อีกด้วย เช่นนี้ วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ก็คงจะไม่ได้รับฟังพยานหลักฐานด้วยตนเอง การชี้แจงนำพยานหลักฐานอาจคลาดเคลื่อนได้ และอาจมีผลต่อการพิจารณาตัดสิน
- กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการดำเนินกระบวนการพิจารณา

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับการประชุมบังคับการประชุมเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาถอดถอน เห็นว่า การให้กรรมการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงแทนที่ประชุมวุฒิสภานั้น น่าจะเหมาะสมแล้ว เพราะเป็นการแบ่งเบาภาระของวุฒิสภาทั้งในการได้สวน

of the committee so appointed. The committee so appointed shall report to the Senate in writing a certified copy of the transcript of the proceedings and testimony had and given before such committee, and such report shall be received by the Senate and the evidence so received and the testimony so taken shall be considered to all intents and purposes, subject to the right of the Senate to determine competency, relevancy, and materiality, as having been received and taken before the Senate, but nothing herein shall prevent the Senate from sending for any witness and hearing his testimony in open Senate, or by order of the Senate having the entire trial in open Senate”

²⁸ Daniel Luchsinger, “committee Impeachment Trials : The Best Solution? Georgetown Law Journal, P.174-182 อ้างใน กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย”อ้างแล้วใน 2 ,หน้า 259-260.

ข้อเท็จจริง การที่มีได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยึดสำนวนที่คณะกรรมการการสรุปมาเป็นหลัก รวมทั้งมิได้อนุญาตให้กรรมการทำข้อเสนอแนะในการตัดสินด้วย²⁹ ก็เป็นข้อดีที่มีได้มีการปิดกั้นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินถอดถอน และยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภาสมาชิกสามารถรับฟังพยานหลักฐานขึ้นอื่นได้ อันเป็นการแสดงถึงความเคารพในสิทธิในการตัดสินถอดถอนของวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจดังกล่าวเพียงองค์กรเดียว ย่อมสามารถดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงจนเป็นที่เพียงพอต่อการตัดสินใจฟ้องร้องถอดถอนได้ ส่วนในข้อโต้แย้งที่ว่ากระบวนการพิจารณาของกรรมการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองนั้น เมื่อพิจารณาว่าข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาถอดถอน มีที่มาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจวุฒิสภากำหนดข้อบังคับการประชุมของตนเองได้ การดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมดังกล่าว ก็มาจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้มานั่นเอง

4. เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนพยานหลักฐานจากกรรมการวุฒิสภาจะเริ่มกระบวนการพิจารณาโดย

(1) ผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายความของคู่ความมีสิทธิเข้ารับฟังกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาได้ ญาติทั้งหมดที่คู่ความหรือทนายความเสนอมาในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา จะต้องได้รับการยอมรับจากประธานของที่ประชุมหรือจากความเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

(2) เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซักถามพยานบุคคล และคู่ความฝ่ายตรงข้ามมีสิทธิถามค้านพยานบุคคลนั้นได้ฝ่ายละไม่เกินครั้งละ 1 ชั่วโมง³⁰

(3) วุฒิสภามีอำนาจเรียกพยานมาในชั้นพิจารณาและซักถามพยานเพิ่มเติมได้

(4) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องกระทำการโดยเปิดเผยและประชาชนมีสิทธิเข้าฟังได้ตลอดเวลา เว้นแต่กรณีการลงมติตัดสินของวุฒิสภาแต่ละข้อกล่าวหาจึงจะทำการลงมติลับ³¹

²⁹ Committee on the Judiciary House of Representatives, Constitutional Grounds for Presidential Impeachment: Modern Precedents, , pp.23.

³⁰ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XXI. "All preliminary or interlocutory questions, and all motions, shall be argued for not exceeding one hour (unless the Senate otherwise orders) on each side. "

จะเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนของวุฒิสภานั้นมีลักษณะคล้ายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรม แต่องค์คณะผู้ตัดสินมีจำนวนมากกว่าองค์คณะศาลยุติธรรมโดยทั่วไป นอกจากนี้ ยังมีลักษณะการดำเนินการพิจารณาที่มิได้นำวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมมาใช้ ได้แก่

ก. หลักเรื่อง “การรับฟังพยานหลักฐาน

กระบวนการถอดถอนนั้นจะไม่นำหลักเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาความของวุฒิสภา เพราะกระบวนการอิมพีชเมนต์ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาของศาล ไม่มีคณะลูกขุนเข้ามาเกี่ยวข้อง³² เช่นดังการพิจารณาคดีในระบบกฎหมายจารีตประเพณีปกติ ที่ลูกขุนจะรับฟังพยานหลักฐานและชี้แนะนักพยานหลักฐานนั้น แต่จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น 12 คน มีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา และรายงานต่อที่ประชุมสภาแทน

ข. ภาระในการพิสูจน์ ของวุฒิสภา

ในกระบวนการอิมพีชเมนต์ไม่มีภาระในการพิสูจน์เช่นเดียวกับภาระในการพิสูจน์ในคดีแพ่งและอาญา กระบวนการอิมพีชเมนต์นั้นฝ่ายที่กล่าวหาไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย(beyond a resonable doubt) ในการพิจารณาถอดถอน ผู้พิพากษา Harry Claiborne ในปีค.ศ. 1986 วุฒิสภาลงมติไม่เห็นด้วย 75 ต่อ 17 เสียงกับข้อเสนอให้นำหลักการพิสูจน์เป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย(beyond a resonable doubt)มาใช้เป็นมาตรฐานในการตัดสินถอดถอน³³ เนื่องจากการพิจารณาถอดถอนนั้นไม่มีผลเป็นการลงโทษทางอาญา หากแต่มุ่งให้ออกจากตำแหน่งเท่านั้น มาตรฐานการพิสูจน์จึง

³¹ Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials XX.” At all times while the Senate is sitting upon the trial of an impeachment the doors of the Senate shall be kept open, unless the Senate shall direct the doors to be closed while deliberating upon its decisions. A motion to close the doors may be acted upon without objection, or, if objection is heard, the motion shall be voted on without debate by the yeas and nays, which shall be entered on the record. “

³² Art. III, Sec. 2, Cl. 3: The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury;

³³ Alan Hirsch, . A Citizen’s Guide to Impeachment pp.14-15

ไม่จำเป็นต้องเทียบเท่าคดีอาญา แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดอาญาก็ตาม วุฒิสมาชิกจะกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ด้วยตนเอง แต่ละคนมีอิสระในการชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน โดยปกติ มาตรฐานการพิจารณาพยานหลักฐานจะต้องชัดเจน และเชื่อถือได้ โดยผู้กล่าวหาเพียงพิสูจน์ได้ว่ามีการกระทำผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้นก็สามารถลงมติถอดถอนได้

หลังจากนั้นวุฒิสภาจะดำเนินการลงมติดัดสินโดยมีกระบวนการดังนี้

1. ก่อนการลงมติวุฒิสมาชิกสามารถอภิปรายในข้อกล่าวหาได้ โดยแต่ละคนมีเวลา 15 นาทีในการอภิปราย

2. การลงมติของวุฒิสภาจะต้องลงมติลับแยกแต่ละบทที่กล่าวหา ซึ่งอาจจะมีมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาได้ การตัดสินจะตัดสินทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยพิจารณาว่า มีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นเหตุให้ถอดถอนหรือไม่

3³⁴. การตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้การถอดถอนทำได้ยาก ในรัฐธรรมนูญกำหนดอัตราลงมติไว้สองในสามนั้นไว้ในบางกรณีเท่านั้น เช่น การรับรองสนธิสัญญา การยืนยันร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีใช้สิทธิคัดค้าน (veto) Alexander Hamilton ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นไว้ว่า “ผลคะแนนเสียงสองในสามของวุฒิสภานั้น กำหนดให้มีเพื่อ ให้พอสมควรแก่การลงโทษ ให้ความเชื่อมั่นแก่ผู้บริหาร และเพื่อให้กระบวนการคุ้มครอง(การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ)นี้ มีความสมบูรณ์ที่สุดอย่างทีกระบวนการนี้สมควรจะเป็น”³⁵

การลงมตินี้ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาลงมติข้อกล่าวหาแต่ละข้อ ข้อกล่าวหาใดได้รับการลงมติเกินสองในสาม ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกถอดถอน ไม่ว่าข้อกล่าวหาอื่นๆ จะมีมติถอดถอนถึงสองในสามหรือไม่ก็ตาม ในปีค.ศ. 1936 กรณีฟ้องถอดถอนผู้พิพากษา Ritter ในข้อฟ้องร้อง

³⁴ “Impeachment Procedures”, แหล่งที่มา :<http://www.pbs.org/newshour/impeachment/guide.html>. เมื่อ 2 เมษายน 2543.

³⁵ "As the concurrence of two thirds of the Senate will be requisite to condemnation, the security to innocence, from this additional safeguard, will be as complete as itself can desire."

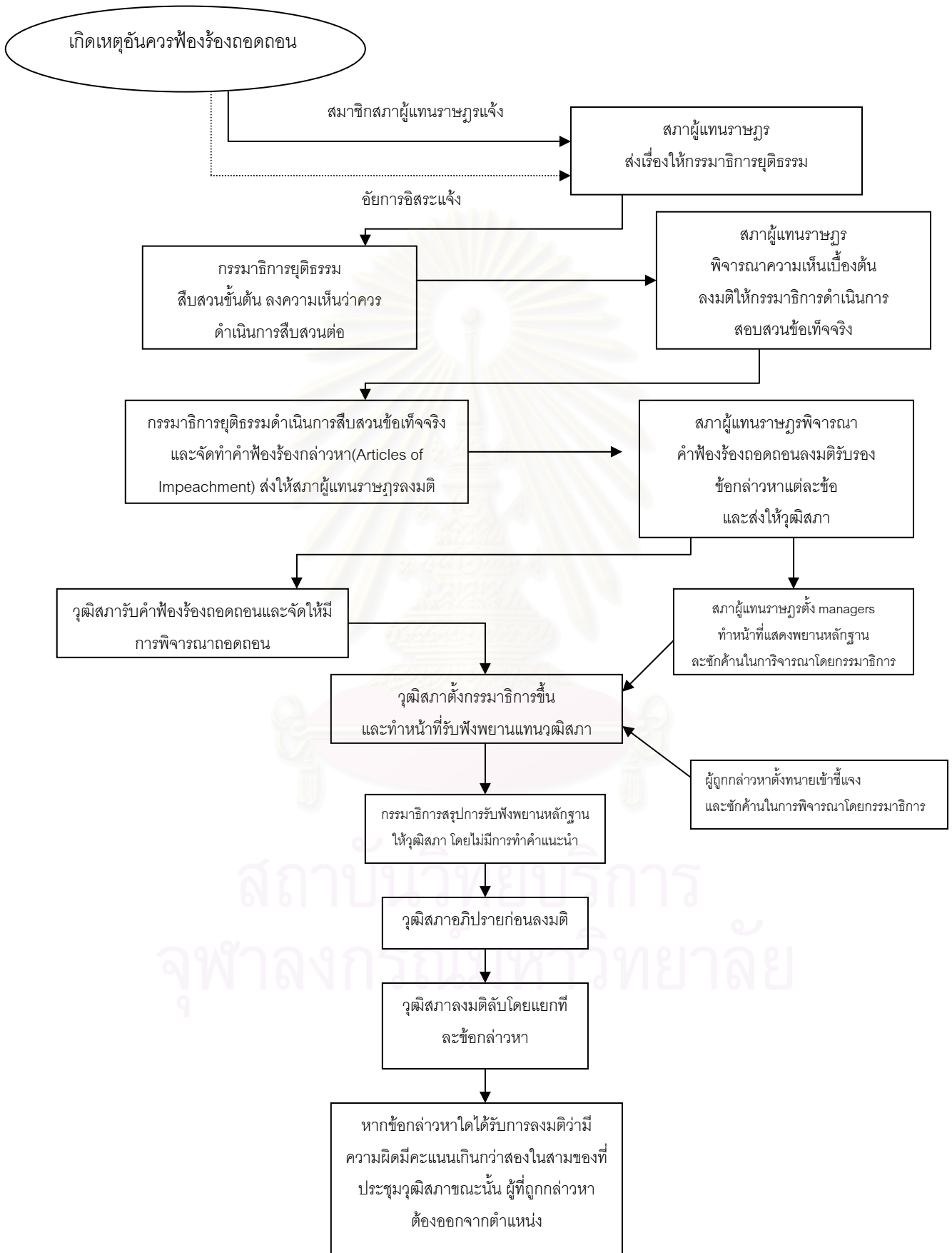
ทั้งหมด 7 ข้อวุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนตามข้อกล่าวหา 6 ข้อ แต่มีมติถอดถอนเพียงข้อเดียว Ritter ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

จากที่กล่าวมา พอจะสรุปการดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้ดังนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ 1 การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์



3.3.2.4 ผลการตัดสิน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยในคดีฟ้องถอดถอนจากตำแหน่งจะมีขอบเขตไม่มากกว่าการออกจากตำแหน่ง . และหมดไปซึ่งคุณสมบัติที่จะได้รับ ความเคารพ ความเชื่อถือ หรือสิทธิประโยชน์จากรัฐ.แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้อง ถูกพิจารณาคดีพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หากผู้กล่าวหาถูกตัดสินว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหา ก็จะต้องออกจากตำแหน่งนั้นๆ แต่วุฒิสภาอาจเพิ่มโทษโดยกำหนดให้ขาดคุณสมบัติต่างๆ หรือสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐได้ เช่น ห้ามมิให้เข้ารับราชการในกระทรวง ทบวง กรมใดๆ ต่อไป และหากการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นความผิดทางอาญาด้วยแล้ว บุคคลที่ถูกถอดถอนนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีกด้วย อนึ่ง การตัดสินให้ออกจากตำแหน่งนั้นต้องมาจากมติ 2 ใน 3 ของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น แต่การตัดสินให้ขาดคุณสมบัติด้วยนั้น รัฐธรรมนูญไม่กำหนดว่าจะต้องได้คะแนนถึง 2 ใน 3 ด้วย³⁶

การตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์นั้น ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรืออภัยโทษได้ ตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 2 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “... ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรืออภัยโทษแก่การกระทำผิดต่อรัฐ ยกเว้นในกรณีการถูกฟ้องถอดถอนจากตำแหน่ง...”³⁷ การกำหนดข้อยกเว้นการอภัยโทษในกรณีถอดถอนจากตำแหน่งนี้ เป็นข้อเน้นย้ำการมอบอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินคดีการถอดถอนออกจากตำแหน่งของวุฒิสภานั้นเอง

มีปัญหาว่า หากผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งเสียก่อนจะถูกตัดสินถอดถอน จะทำให้กระบวนการอิมพีชเมนต์สิ้นสุดลงหรือไม่

ในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของการอิมพีชเมนต์ ที่มุ่งนำตัวบุคคลนั้นออกไปเสียจากตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ การลาออกของผู้ถูกกล่าวหา ก็น่าที่จะสมตามความประสงค์ในการถอดถอน แต่มีใช้ทุกกรณี เช่น กรณีในปีค.ศ. 1876 รัฐมนตรีสงคราม(Secretary of War) นายพล William Belknap ถูกกล่าวหาว่ารับสินบน Belknap ลาออกก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาคำฟ้องกล่าวหาเพียง 1 ชั่วโมง สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาต่อไปแม้ว่า Belknap จะ

³⁶ Alan Hirsch , A Citizen's Guide to Impeachment pp 7.

³⁷ Art. II, Sec. 2, Cl. 1 “The President . . . shall have Power to grant Reprieves and Pardons for offences against the United States, except in Cases of Impeachment.”

ลาออกแล้วโดยให้เหตุผลว่า Belknap ได้กระทำการดังกล่าวขณะที่เขาดำรงตำแหน่ง ซึ่งการพิจารณาว่าจะให้มีการถอดถอนจากตำแหน่งหรือไม่ เป็นอำนาจวุฒิสภาเท่านั้นจะพิจารณาได้ และลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ฟ้องร้องถอดถอนเขาต่อวุฒิสภา ก่อนพิจารณาวุฒิสภามีการลงมติว่าจะพิจารณาคดีหรือไม่ โดยมีมติ 37 ต่อ 29 เสียง ไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งว่าการลาออกของเขาเป็นการยุติการพิจารณา วุฒิสภาดำเนินการพิจารณาถอดถอน และลงมติ ไม่ถอดถอน Belknap ออกจากตำแหน่ง โดยวุฒิสภาผู้ตั้งคะแนนไม่ถอดถอนให้เหตุผลว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจพิจารณา (lacked jurisdiction) เนื่องจาก Belknap ได้ลาออกก่อน

อย่างไรก็ตาม การลาออกในหลายๆ ครั้ง ก็เป็นการยุติการดำเนินการถอดถอนต่อไป เช่น ในปี 1926 ผู้พิพากษา George English. ถูกฟ้องร้องถอดถอนโดยข้อหากระทำผิดหลายประการ English ได้ลาออกก่อนวุฒิสภาจะพิจารณาคดีของเขา 6 วัน วุฒิสภายุติการพิจารณาทันที เช่นเดียวกับคดีของประธานาธิบดี Richard Nixon ซึ่งลาออกก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติในคำฟ้องกล่าวหาถอดถอน

การที่คดีของ Belknap ได้รับการพิจารณาต่อแม้จะมีการลาออกนั้น นักกฎหมายท่านหนึ่งให้เหตุผลว่า³⁸ เพื่อให้เกิดแนวทางพิจารณาว่าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องในแต่ละกรณีนั้น สมควรถูกถอดถอนหรือไม่เพราะฐานความผิดในการฟ้องร้องถอดถอนโดยเฉพาะความผิดอาญาและประพฤตินั้น ต้องมีการตีความอย่างมาก อีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐสภาสมควรดำเนินการพิจารณาต่อไปหลังจากมีการลาออกแล้ว เนื่องมาจากบทลงโทษของการถอดถอนนั้น นอกจากจะมุ่งให้มีการออกจากตำแหน่งแล้ว ยังรวมถึงการให้ขาดคุณสมบัติในการเข้าดำรงตำแหน่งในอนาคตด้วย เพราะอาจมีกรณีที่ประธานาธิบดีลาออกก่อน เพื่อที่จะได้ลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ เพื่อป้องกันเหตุดังกล่าว วุฒิสภาย่อมจะดำเนินการพิจารณาตัดสิน ถอดถอน รวมทั้งให้ขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งในอนาคตได้ นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏคำอธิบายที่ยืนยันว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเห็นว่าการลาออกจากตำแหน่งจะเป็นการยุติกระบวนการถอดถอนโดยอัตโนมัติ

³⁸ Alan Hirsch, *A Citizen's Guide to Impeachment* pp 8-9.

3.3.2.5 การอุทธรณ์

ตามรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีการอุทธรณ์ในกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้ ในกรณีนี้ ความเห็นของนักกฎหมายบางท่าน³⁹ เห็นว่า ไม่อาจมีการอุทธรณ์ได้ โดยเฉพาะการอุทธรณ์ต่อศาล ด้วยเหตุผลดังนี้

1. บทบัญญัติบทที่ 1 มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อำนาจแก่ วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหนึ่งเดียวในการพิจารณาคัดสินถอดถอน (“The Senate shall have the sole power to try all Impeachments...”) เช่นนี้ น่าจะหมายความว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้มีการตรวจสอบกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารในกรณีนี้

2. กระบวนการอิมพีชเมนต์ทั้งระบบแทบจะไม่มีองค์กรศาลเข้ามาเกี่ยวข้องเลย ศาลยุติธรรมจะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการอิมพีชเมนต์แต่เฉพาะกรณีที่ประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องถอดถอนเท่านั้น โดยจะทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อตัดสินถอดถอนและไม่มีสิทธิลงมติด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงที่มาขององค์กรศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา นั้น ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง ย่อมเป็นข้อครหาได้หากผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นบุคคลผู้แต่งตั้งผู้พิจารณาคัดสินคดี และในทำนองเดียวกัน องค์กรศาลเองอาจถูกพิจารณาถอดถอนได้ทุกระดับ ดังนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงหลีกเลี่ยงที่จะมอบอำนาจในการพิจารณาคัดสินให้แก่ศาลยุติธรรม ทั้งนี้ รวมถึงการอุทธรณ์ด้วย

3. การตรวจสอบกระบวนการอิมพีชเมนต์นั้นอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและศาลได้ หากศาลมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และกลับคำตัดสิน

4. ปัญหาที่ศาลสามารถพิจารณาคัดสินได้นั้น ต้องเป็นปัญหาที่ไม่มีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมือง(political Questoins) หรือการกระทำของรัฐบาล(act of government)ซึ่งอำนาจในการตัดสินปัญหาทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและรัฐสภา เช่น การดำเนินการทางทหาร หรือการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศซึ่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดี หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁴⁰ เมื่อพิจารณาว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์นั้นเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มุ่ง

³⁹ Michael J. Gerhardt, “The Constitution Limits to Impeachment and its Alternatives”, Texas Law Review 68: pp.97-101.

⁴⁰ อนันต์ จันทโรภากร , “Judicial Review ของศาลสหรัฐอเมริกา” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ:คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535), หน้า255.

ประสงค์ต่อบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมือง จึงไม่อาจอยู่ในขอบอำนาจของศาลเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มีความพยายามที่ใกล้เคียงกับการอุทธรณ์ ในกรณีการฟ้องร้องถอดถอนผู้พิพากษา Halsted Ritter ในปี ค.ศ. 1936 ในข้อหารับสินบน ว่าความในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา หนีภาษี และ “กระทำการในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่ศาล และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรศาล”⁴¹ วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามข้อกล่าวหาท้าย Ritter ร้องขอต่อศาลพิจารณาข้อเรียกร้องจากรัฐ(Court of Claims)ให้พิจารณาโดยอ้างว่า วุฒิสภาลงมติถอดถอนเขาในข้อกล่าวหาที่ไม่อยู่ในขอบเขตการฟ้องร้องถอดถอน แต่ศาลตัดสินโดยพิจารณาถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ วุฒิสภามีอำนาจเพียงผู้เดียว(Sole Power) ในการดำเนินการตัดสินถอดถอน ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องร้องถอดถอน และยกฟ้อง

ถึงกระนั้นก็ตามมีนักกฎหมายบางท่าน มีความเห็นว่า ผู้กล่าวหาหน้าจะมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะกรณีที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง(due process) เช่น ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหา หรือไม่รับฟังพยานทั้งสองฝ่ายอันเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ(natural justice) และไม่เคารพศุนติกระบวนการ(due process of law) โดยหากเกิดขึ้น ผู้ถูกกล่าวหาหน้าจะอุทธรณ์เฉพาะกรณีการไม่เคารพ due process ไปยังศาลสูงสุดได้⁴² เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาจถือได้ว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์นั้นสิ้นสุดลงในขั้นตอนการพิจารณาตัดสินของวุฒิสภาเท่านั้น ไม่มีการอุทธรณ์

3.4 การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์จากอดีตถึงปัจจุบัน

กระบวนการอิมพีชเมนต์มีมาตั้งแต่ ค.ศ.1796 มีการยื่นเรื่องเพื่อถอดถอนหลายคนคดี แต่เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้ทำการพิจารณาเพียง 17 คดี เป็นผู้พิพากษา 12 คดี ประธานาธิบดี 3 คดี

⁴¹ "the reasonable and probable consequences of [Judge Ritter's] actions or conduct . . . as an

individual or . . . judge, is to bring his court into scandal and disrepute," to the prejudice of his court and public confidence in the administration of justice in it, and to "the prejudice of the public respect for and confidence in the Federal Judiciary."

⁴² Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problems*, (Harvard University Press, 1973), pp125-126.

วุฒิสมาชิก และรัฐมนตรี อย่างละ 1 คน โดยวุฒิสภาลงมติเกินสองในสามของที่ประชุมขณะนั้น อันมีผลให้ออกจากตำแหน่ง 7 คน ดังนี้⁴³

การฟ้องถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน

1. คนีของ William Blount วุฒิสมาชิกจากรัฐ เทนเนสซี (ค.ศ. 1797) เป็นคดีฟ้องถอดถอนคดีแรกของสหรัฐอเมริกา Blount ยุยงให้ชาวอินเดียนแดงเผ่า Creek และ Cherokee เข้าโจมตีชาวสเปนที่ตั้งรกรากใน ฟลอริดา และ หลุยเซียนา เพื่อให้อังกฤษได้มีอิทธิพลในรัฐ และตนเองซึ่งครอบครองที่ดินแถบนั้น จะได้ขายที่ดินให้แก่ผู้ที่อพยพมาตั้งถิ่นฐานได้โดยไม่ถูกชาวสเปนรบกวน โดยได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนและอาวุธจากอังกฤษ ทำให้สหรัฐอเมริกาขาดความเป็นกลางและเป็นการทรยศต่อชาติ แผนการของเขาถูกเปิดเผยเมื่อจดหมายที่เขาส่งให้ผู้ร่วมสมคบคิดถูกส่งให้วุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับรองคำฟ้องร้องกล่าวหา (article of impeachment) 8 เดือนหลังจากได้รับข้อมูลว่ามีการกระทำความผิด โดยในคำฟ้องร้องกล่าวหาข้อที่ 1 กล่าวหาว่า Blount “สมคบและกระทำการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองกำลังเพื่อต่อต้านชาวสเปนที่ครอบครอง ฟลอริดา และ หลุยเซียนา” เพื่อขับไล่ชาวสเปน และยกให้อังกฤษ และ “กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่และความไว้วางใจในตำแหน่งวุฒิสมาชิกแห่งอเมริกาโดยการว่างตนไม่เป็นกลาง กระทำการขัดต่อกฎหมายและความสงบสุขของประเทศ” ข้อที่สอง 2 กล่าวหาว่า Blount กระทำการดังกล่าวทั้งที่ทราบว่ามีสนธิสัญญาตกลงเรื่องการครอบครองพื้นที่ระหว่างสหรัฐกับสเปน ข้อที่ 3 กล่าวหาว่า Blount ให้ความช่วยเหลืออินเดียนแดงเผ่า Creek และ Cherokee เพื่อก่อการร้าย ซึ่งเป็นการทำลายการพัฒนาความสัมพันธ์กับอินเดียนแดงเผ่าต่างๆ ของประธานาธิบดี ข้อที่ 4 กล่าวหาว่า Blount ใช้อำนาจแต่งตั้งล่ามเพื่อเจรจากับอินเดียนแดงเผ่า Creek และ Cherokee เพื่อยุยงให้มีเข้าขับไล่ชาวสเปน ข้อที่ 5 กล่าวหาว่าการกระทำของ Blount เป็นการฝ่าฝืนสนธิสัญญาที่สหรัฐทำกับอินเดียนแดงเผ่า Cherokee

การพิจารณามีขึ้นในปี 1797 Blount ได้แย้งว่า

(1) เขาไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน ทำให้ไม่ใช่ผู้ที่อาจถูกฟ้องร้องได้

⁴³Jason .J Vinsente, “IMPEACHMENT :A Constitutional Primer”,

แหล่งที่มา www.cato.org/pubs/pas/pa318.pdf. เมื่อ 17 มกราคม 2544. หน้า 12-20

- (2) วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาเขาได้เนื่องจากไม่มีวิธีการขับออกจากราชการตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ต่างหากแล้ว
- (3) สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจฟ้องร้องเขาได้เช่นกัน

วุฒิสภาลงคะแนน 14 ต่อ 11 มีมติว่า วุฒิสภา”ไม่อาจมีอำนาจพิจารณา(ought not to hold jurisdiction)” และยกฟ้อง

2. คดีฟ้องร้องถอดถอน John Pickering, ผู้พิพากษาประจำ District Court แห่งนิวแฮมป์เชียร์(ค.ศ. 1803) คำฟ้องร้องกล่าวหาสามข้อแรกกล่าวว่า Pickering ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องในการพิจารณาออกคำสั่งเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเรือและสินค้าในเรือ ในคดีที่รัฐพิพาทกับเจ้าของเรือและสินค้า ทำให้รัฐไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ตามควร โดยการไม่รับฟังคำให้การและไม่ให้อุทธรณ์คำสั่ง ส่วนข้อที่ 4 กล่าวหา Pickering ว่ามีพฤติกรรมอันเป็นการเสื่อมเสียซึ่งความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษา มีอาการมีเมมาและใช้ถ้อยคำหยาบคายขณะปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง

วุฒิสภาลงมติเกินสองในสามของที่ประชุมขณะนั้นในคำฟ้องร้องถอดถอนทั้ง 4 ข้อ Pickering ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

3.คดีฟ้องร้องถอดถอน Samuel Chase ผู้พิพากษาศาลสูงสุด (ค.ศ.1804) Chase ถูกฟ้องร้องว่ากระทำผิดกฎในการพิจารณาพิพากษาในระหว่างดำรงตำแหน่ง ศาล district โดยในคำฟ้องร้องกล่าวหาข้อแรก กล่าวว่า Chase ตัดสินคดีกบฏโดยไม่พิจารณาค่าแถลงของอัยการ ไม่ยอมให้ทนายจำเลยอ้างคดีซึ่งเป็นบรรทัดฐาน และยอมรับการอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญของจำเลย ส่วนในข้อ 2 กล่าวว่าในอีกคดีหนึ่งยอมให้บุคคลเข้าเป็นลูกขุนหลังจากผู้นั้นยอมรับว่าได้มีความเห็นในคดีนั้นล่วงหน้าแล้ว ในข้อ 3 ไม่ยอมให้อนุญาตให้พยานให้ปากคำ ข้อ 4 ประพฤติตนไม่เป็นกลาง เป็นฝักฝ่าย รวมถึง “แทรกแซงทนายโจทก์ไม่ให้ซักในประเด็นที่ต้องการ” ไม่ยอมให้มีการเลื่อนคดี แม้ว่าทนายจะได้แสดงหลักฐานว่าพยานไม่พร้อมแล้วก็ตาม แสดงกิริยาหยาบคายและดูหมิ่นต่อทนายจำเลย ข้อ 5 กล่าวหาว่าในคดีหมิ่นประมาท Chase ออกหมายจับแทนที่จะออกหมายเรียกซึ่งเป็นการขัดต่อกฎหมาย ข้อที่ 6 กล่าวหาว่า Chase ไม่ยอมดำเนินคดีต่อโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นการกีดกันให้จำเลยได้รับการลงโทษ ข้อที่ 7 และ 8 กล่าวหาว่า Chase ชี้นำความเห็นของคณะลูกขุนโดยมิชอบ

วุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่พบว่า Chase กระทำการดังข้อกล่าวหา **ไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง**

4.การฟ้องร้องถอดถอน James Peck ผู้พิพากษาศาล District แห่งมิสซูรี (ค.ศ. 1826) สมาชิกผู้แทนราษฎรกล่าวหาเพียงข้อเดียวในกรณี Peck ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบโดยได้ตัดสินจำคุกทนายที่แพ้คดีที่ตัดสินโดย Peck ซึ่งได้เขียนบทความวิจารณ์คำพิพากษาของเขา ในฐานะเลขาธิการสภา สั่งปรับและห้ามทนายผู้นั้นประกอบอาชีพ 18 เดือน ซึ่งเป็นการกระทำโดยปราศจากความยุติธรรมและลำเอียงมากกว่ากระทำตามหน้าที่

วุฒิสภาลงคะแนนถอดถอนด้วยคะแนน 21 ต่อ 22 เสียง เสียงข้างมากไม่ถึงสองในสามของที่ประชุมวุฒิสภา **ไม่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง**

5. คดีฟ้องร้องถอดถอน West H. Humphreys, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเทนเนสซี (ค.ศ. 1862) ถูกฟ้องร้องถอดถอนจากข้อกล่าวหา 7 ข้อ โดย 4 ข้อแรกนั้น กล่าวหาว่า Humphreys มีส่วนร่วมในการก่อการกบฏ โดยสนับสนุนการแยกตัวของรัฐเทนเนสซีจากฝ่าย Union จัดตั้งกองกำลังเพื่อทำการกบฏ ข้อที่ 5 กล่าวหาว่า Humphreys ไม่ทำหน้าที่ผู้พิพากษาเป็นเวลาเกือบหนึ่งปี ข้อ 6 และข้อ 7 กล่าวหาว่าบังคับให้ผู้สนับสนุนฝ่าย Union มาเข้ากับฝ่าย Confederacy ซึ่งเป็นการรวมตัวของแคว้นฝ่ายใต้ที่ต่อต้านการเลิกทาส และต่อมามีความขัดแย้งกันจนเกิดเป็นสงครามกลางเมือง

วุฒิสภาไม่สามารถส่งคำฟ้องให้แก่ Humphreys ได้เนื่องจากเขาอยู่นอกเขตของฝ่าย Union และมีการพิจารณาคดีโดย Humphreys ไม่มาปรากฏตัวต่อวุฒิสภา วุฒิสภามีลงมติเกินสองในสามของที่ประชุมขณะนั้นให้ถอดถอนจากตำแหน่งและให้ขาดคุณสมบัติในการได้รับตำแหน่งหรือประโยชน์อื่นจากรัฐในอนาคต

6.คดีฟ้องร้องถอดถอน William W. Belknap รัฐมนตรีสงคราม (Secretary of War) (ค.ศ. 1876) คำฟ้องร้องกล่าวหา 5 ข้อกล่าวหาว่า Belknap รับสินบนเพื่อการโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพ Belknap ลาออกก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณา สมาชิกผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาต่อไป และลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ฟ้องร้องถอดถอนเขาต่อวุฒิสภา

ก่อนพิจารณาวุฒิสภามีการลงมติว่าจะพิจารณาคดีหรือไม่ โดยมีมติ 37 ต่อ 29 เสียง ไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งว่าการลาออกของเขาเป็นการยุติการพิจารณา วุฒิสภาดำเนินการพิจารณา ถอดถอน และผลการลงมติไม่ถึงสองในสามของจำนวนวุฒิสภา **ไม่มีการถอดถอน**

7. การฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Andrew Johnson. (ค.ศ.1867) สมาชิกผู้แทนราษฎร ลงมติรับรองคำฟ้องร้องถอดถอน 11 ข้อ โดย ข้อที่ 1 ถึงข้อที่ 9 กล่าวหา Johnson ว่าปลด Edwin Stanton รัฐมนตรีสงคราม (Secretary of War) ออกจากตำแหน่งอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย Tenure of Office Act กฎหมายดังกล่าวกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งโดยการเห็นชอบของวุฒิสภา จะออกจากตำแหน่งได้ต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาเช่นกัน (ต่อมาศาลสูง ตัดสินว่ากฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ)

มูลเหตุในกรณีนี้เนื่องมาจาก Johnson ซึ่งเป็นนักการเมืองพรรคเดโมแครตจากแคว้นฝ่ายใต้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีหลังจากประเทศเพิ่งเสร็จสิ้นสงครามกลางเมือง ในรัฐสภาขณะนั้นฝ่ายเหนือมีเสียงข้างมาก Stanton เป็นรัฐมนตรีจากฝ่ายเหนือที่มีนโยบายในการบูรณประเทศหลังสงครามกลางเมืองคนและแนวทางกับประธานาธิบดี Johnson รัฐมนตรีคนอื่นที่มีความเห็นไม่ตรงกับ Johnson ได้ลาออกไปแล้ว แต่ Stanton ยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่และประพฤติตนเหมือนเป็นสายลับของกลุ่ม Radical หรือฝ่ายเหนือ Johnson เริ่มมีความสงสัยในพฤติกรรมของ Stanton จากการที่ Stanton ได้ร่างกฎหมาย Army Appropriate Act ซึ่งมีเนื้อหาจำกัดอำนาจของประธานาธิบดี จากการร่างกฎหมายดังกล่าวทำให้ Johnson ปลด Stanton ออกจากการเป็นรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการขัดต่อกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนข้อกล่าวหาข้อที่ 10 กล่าวหาว่า Johnson นั้น ทำทลายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐสภา จากการที่เขาได้กล่าวสุนทรพจน์ที่กรูวชิงตันมีเนื้อหาว่า รัฐสภาออกกฎหมายควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างมาก มีลักษณะเป็นเผด็จการทางรัฐสภา ข้อ 11 กล่าวว่าข้อกล่าวหาที่กล่าวมาก่อนหน้านั้นทั้ง 10 ข้อเป็นการกระทบกระเทือนในทางที่เสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ประธานาธิบดีของ Johnson

วุฒิสภาลงมติถอดถอนเฉพาะข้อกล่าวหาข้อ 2 ข้อ 3 และข้อ 11 ด้วยคะแนน 35 ต่อ 19 เสียง ขาดไปเพียง 1 เสียงจะถึงสองในสามของที่ประชุมสภาขณะนั้น (หากผลเป็น 36 ต่อ 18) เนื่องจากวุฒิสภาพรรครีพับลิกัน 7 คนลงมติไม่ถอดถอน Johnson โดยไม่สนใจว่าจะไม่เป็นไปตามแนวทางการลงมติและมติของพรรค Johnson **ไม่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง**

การฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Johnson เป็นการฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดีครั้งแรกของประเทศสหรัฐอเมริกา และมีข้อครหาว่าเป็นการดำเนินการถอดถอนของวุฒิสภาโดยมีเหตุผลทางการเมืองอยู่เบื้องหลัง โดยรัฐสภาพยายามจะควบคุมการใช้อำนาจบริหารของประธานาธิบดี แต่ผลการลงมติที่ทำให้ Johnson ไม่ต้องถูกถอดถอน และต่อมาศาลได้มีคำตัดสินว่า กฎหมายที่เป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องถอดถอนนั้นขัดรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์ยังได้รับความเชื่อถือว่าเป็นกระบวนการให้ความเชื่อมั่นได้ว่าจะมีการดำเนินการโดยปราศจากแรงขับเคลื่อนจากอำนาจทางการเมือง

8.การฟ้องร้องถอดถอน Charles Swayne ผู้พิพากษาศาล District แห่งฟลอริดา (ค.ศ. 1903) คำฟ้องร้องกล่าวหา ข้อที่ 1 กล่าวหาว่า Swayne เรียกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางโดยมิชอบเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษา ข้อที่ 2 และ 3 กล่าวหาว่า Swayne เรียกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางเกินกว่ากำหนดในขณะทำหน้าที่ผู้พิพากษาศาล District ส่วนข้อ 4 และข้อ 5 กล่าวหาว่าเขาใช้บริการรถไฟเพื่อการส่วนตัวโดยไม่จ่ายค่าบริการตามสมควร ข้อ 6 และ 7 กล่าวหาว่า Swayne ไม่(อาศัย)อยู่ในเขตที่ตนมีอำนาจในฐานะผู้พิพากษา เป็นเวลา 6 และ 9 ปี ตามลำดับ ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายฐาน “ประพัตติมิชอบ(high misdemeanor)” และข้อสุดท้าย ใช้อำนาจสั่งขังทนายสองคน ฐานละเมิดอำนาจศาล โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

วุฒิสภาลงมติไม่ถึงสองในสามของที่ประชุมทุกข้อกล่าวหา **ไม่มีการถอดถอน**

9.การฟ้องร้องถอดถอน Robert W. Archbald ผู้พิพากษาศาล District แห่งเพนซิลเวเนีย (1912) คำฟ้องร้องกล่าวหาทั้งหมด 13 ข้อ ข้อแรกกล่าวหาว่าเขาใช้ตำแหน่งหน้าที่เป็นการจูงใจบริษัทเอกชนให้เข้าทำสัญญากับเขาและหุ้นส่วน ข้อ 2 กล่าวหาว่าเขาใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบบังคับให้คู่ความเลิกคดี ข้อ 3 ใช้ตำแหน่งหน้าที่จูงใจให้บริษัทเอกชนทำสัญญาเช่ากับเขา ข้อ 4 กล่าวหาว่า Archbald ประพัตติตนไม่เหมาะสมในการพบทนายนอกเวลาพิจารณา ข้อ 5 รับของกำนัล ข้อ 6 ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้ได้ครอบครองประโยชน์จากที่ดิน ข้อ 7 ถึงข้อ 12 กล่าวหาเขาเรียกเงินจากคู่ความ และข้อ 13 กล่าวหาการประพัตติมิชอบของ Archbald ระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา

วุฒิสภามีมติถอดถอน ตามข้อฟ้องร้อง 5 ข้อจาก 13 ข้อ Archbald **ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง**

10.การฟ้องร้องถอดถอน George W.English ผู้พิพากษาศาล District แห่งอิลลินอยส์ (ค.ศ. 1926) คำฟ้องร้องถอดถอนข้อแรก กล่าวหาว่า เขาใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยการห้ามทนายที่ฟ้องร้องเขาว่าความ ออกหมายเรียกเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นมาในคดีที่ไม่มีจริง และกล่าวถ้อยคำหยาบคายกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และออกหมายเรียกนักหนังสือพิมพ์ 2 คนมาและสั่งกักขังโดยไม่มีสาเหตุ ข้อที่ 2 และ 3 กล่าวหาว่า English มีความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสมกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลายที่เขาแต่งตั้ง ข้อที่ 4 กล่าวหาว่าเขาสั่งให้กองทุนเพื่อกิจการล้มละลายฝากเงินในธนาคารซึ่งเขาเป็นผู้ถือหุ้น เป็นผู้อำนวยความสะดวก และมีเงินฝากอยู่ ข้อสุดท้ายนั้น กล่าวว่าเขากระทำการชู้บังคับทนายและลูกความ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

English ลาออกก่อนที่จะมีการพิจารณาคดีในชั้นวุฒิสภา 6 วัน วุฒิสภามีมติไม่ดำเนินการพิจารณาต่อ

11.คดีของ Harold Louderback ผู้พิพากษาศาล District แห่งแคลิฟอร์เนีย (ค.ศ.1932) คำฟ้องร้องถอดถอนข้อที่ 1 และ 2 กล่าวหาว่าเขาได้รับส่วนแบ่งจากอัยการที่เขาแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในคดีล้มละลาย และยอมให้เรียกค่าตอบแทนเกินกว่ากำหนด ข้อที่ 3 และ 4 กล่าวหาว่าเขาแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเป็นพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และใช้อำนาจหน้าที่ของตนในฐานะผู้พิพากษาทำให้เกิดผลประโยชน์แก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นั้นโดยมิชอบ ส่วนข้อสุดท้ายกล่าวถึงการกระทำที่กล่าวมาทั้งสี่ข้อข้างต้นว่าทำให้เกิดความหวั่นวิตกและขาดความเชื่อมั่นในความเที่ยงธรรมและไม่มีส่วนได้เสียในการทำหน้าที่ผู้พิพากษาของ Louderback

วุฒิสภาลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึงสองในสามของที่ประชุม **ไม่มีการถอดถอน**

12.การฟ้องร้องถอดถอน Halsted L. Ritter ผู้พิพากษาศาล District แห่งฟลอริดา (ค.ศ. 1936) คำฟ้องร้องกล่าวหาทั้งหมด 7 ข้อ ข้อแรกกล่าวหาว่า Ritter ได้รับส่วนแบ่งจากการอนุญาตให้อดีตหุ้นส่วนเรียกค่าทนายเกินกว่ากำหนด ข้อที่ 2 กล่าวหาว่าเขามีส่วนในการนำคดีล้มละลายมาขึ้นศาลที่เขาทำหน้าที่ เพื่อที่จะได้รับส่วนแบ่งจากการไม่ออกหมายในคดีดังกล่าว ข้อที่ 3 และ 4 กล่าวหาว่าเขารับว่าความขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาซึ่งเป็นการผิดกฎหมาย ข้อที่ 5 และ 6 กล่าวหาว่าเขาเลียงภาซีโดยการไม่แจ้งรายรับที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่กล่าวมาในข้อ 1 ถึงข้อ 4 และข้อสุดท้ายกล่าวหาว่าการกระทำของเขาเป็นที่เสื่อมเสียต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศาล

วุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนไม่ถึงสองในสามของที่ประชุมในข้อกล่าวหา 6 ข้อแรก แต่ลงคะแนนเกินสองในสามของที่ประชุมในข้อกล่าวหาข้อสุดท้าย Ritter ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง เขา อุทธรณ์ต่อศาล ศาลยกฟ้องโดยให้อ้างว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์การวุฒิสภามีคำตัดสินเป็นที่สิ้นสุด ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคำตัดสินของวุฒิสภา

13. การฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Richard Nixon จากพรรครีพับลิกัน(ค.ศ.1974) เริ่มต้นจากเหตุการณ์มีผู้ลอบเข้าไปในศูนย์อำนาจการเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีของพรรคเดโมแครต ณ โรงแรม Watergate เพื่อจารกรรมข้อมูลแผนการเลือกตั้ง โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยดำเนินการเลือกตั้งเพื่อให้ประธานาธิบดี Nixon ได้รับเลือกอีกครั้ง คณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างคำฟ้องร้องถอดถอน 3 ข้อ โดยข้อแรกกล่าวหาว่า Nixon กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญโดยการขัดขวางหน่วยงานสืบสวนการจารกรรมที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ.1972 ที่กล่าวมาแล้ว โดยพฤติการณ์ต่างๆ ได้แก่ (1) สั่งการหรือดำเนินการอันนำมาซึ่งการให้การเท็จของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐในความผิดดังกล่าว (2) ยับยั้งการส่งพยานหลักฐานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความผิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (3) รับรอง ยินยอม รวมถึงให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นพยานให้ให้การเท็จ ในการดำเนินคดีในชั้นศาลและการสืบสวนของรัฐสภา (4) แทรกแซง หรือพยายามแทรกแซงการดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม หน่วยงานสืบสวนสอบสวนกลาง ศูนย์ดำเนินการสอบสวนคดี Watergate ของสำนักงานอัยการพิเศษ และกรรมาธิการของรัฐสภา (5) รับรอง ยินยอม ในการปกปิดการจ่ายเงินเพื่อพยานไม่ให้การ รวมทั้งการกระทำผิดอื่นๆ (6) พยายามที่จะใช้อำนาจสั่งการหน่วยสืบราชการลับโดยมิชอบ (7) เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับจากกระทรวงยุติธรรมเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีดังกล่าว (8) แกล้งเท็จต่อสาธารณชนให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการดำเนินคดี Watergate และ (9) พยายามให้จำเลยและผู้ต้องสงสัยรับเงินเพื่อไม่ให้การหรือให้การเท็จ

ส่วนข้อที่ 2 กล่าวหาว่า Nixon กระทำการขัดต่อหน้าที่ประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินการตามหน้าที่ รักษา และปกป้องรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของพลเมือง ทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม กระทำการขัดต่อกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารและ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ด้วยการ (1) กระทำการหรือสนับสนุนให้ได้มาซึ่งข้อมูลลับที่หน่วยงานสรรพากรรักษาไว้โดยมิชอบ และบังคับให้หน่วยงานสรรพากรดำเนินการสืบสวนและตรวจสอบภาษีโดยไม่เหมาะสม (2) สั่งการหน่วยงานสอบสวนกลาง(F.B.I) หน่วยสืบราชการลับ และหน่วยงานบริหารอื่นๆ โดยมิชอบ (3) จัดตั้งหน่วยงานสืบสวนสอบสวนลับขึ้นในสำนักงานประธานาธิบดี และใช้งบประมาณ

บางส่วนเพื่อการหาเสียง อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ของหน่วยสืบราชการลับ และกระทำการให้เสื่อมเสียซึ่งสิทธิของผู้ต้องหาที่จะได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม (4) ละเว้นไม่กระทำการใดๆ เมื่อทราบว่ามีความพยายามแทรกแซงการดำเนินคดี Watergate (5) เจตนาใช้อำนาจบริหารโดยมิชอบในการแทรกแซงเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารอันได้แก่ หน่วยสืบราชการลับ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานสืบสวนกลาง

ข้อที่ 3 กล่าวหาว่า Nixon กระทำการขัดต่อหน้าที่ประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินการตามหน้าที่ รักษา และปกป้องรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของพลเมือง ทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม ด้วยการไม่ส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี Watergate ตามที่มีหมายเรียกพยานจากกรมการยุติธรรม และจงใจไม่ปฏิบัติตามหมาย เป็นการขัดขวางการใช้อำนาจในการออกหมายของสภาผู้แทนราษฎร

ประธานาธิบดี Nixon **ลาออกก่อน**ที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับรองคำฟ้องร้องถอดถอน

14. คดีของ Harry E. Claiborne ผู้พิพากษาศาล District แห่งเนวาดา(ค.ศ.1986)ถูกฟ้องร้องถอดถอน จากคำฟ้องร้องถอดถอน 4 ข้อ โดย ข้อแรกและข้อ 2 กล่าวหาว่าเขาแจ้งรายได้เพื่อขอคืนภาษีเงินได้เท็จ โดยแจ้งรายได้น้อยกว่าความเป็นจริง ในปี 1979 และ 1980 ส่วนข้อที่ 3 กล่าวว่าการที่ Claiborne เจตนากระทำการแจ้งเท็จดังกล่าวขณะที่ทำหน้าที่ผู้พิพากษา ทำให้เขาถูกดำเนินคดี โดยถูกตัดสินจำคุก 2 ปี และปรับเป็นเงิน 5,000 เหรียญสหรัฐ และข้อสุดท้ายกล่าวว่าการกระทำของเขาเป็นการทรยศต่อความเชื่อมั่นของประชาชน และลดทอนความเชื่อถือในความศักดิ์สิทธิ์ของกระบวนการยุติธรรม

วุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งถึงสองในสามของที่ประชุมในขณะนั้นในคำฟ้องร้องกล่าวหาข้อที่ 1 ข้อที่ 2 และข้อที่ 4 Claiborne **ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง**

15. Alcee L. Hastings, ผู้พิพากษาศาล District แห่งฟลอริดา (ค.ศ.1989) ถูกฟ้องร้องกล่าวหาทั้งหมด 17 ข้อ ข้อที่ 1 กล่าวหาว่าเขาและเพื่อนสมคบกันเรียกสินบนมูลค่า 150,000 เหรียญ จากจำเลยในคดีกรรโชก(racketeering)และยกยอกทรัพย์สินที่เขาทำหน้าที่พิจารณาเพื่อจะไม่ต้องรับโทษในคดีดังกล่าว ข้อที่ 2 ถึงข้อที่ 15 กล่าวหา Hastings ถูกดำเนินคดีอาญาจากการรับสินบนที่กล่าวมาแล้ว และได้ให้การเท็จเกี่ยวกับในคดีนั้น ในพฤติกรรมการเรียกรับสินบนของตน ข้อที่ 16 กล่าวหาว่าระหว่างที่ Hastings ทำหน้าที่ผู้พิพากษาพิจารณาการการดักฟัง(wiretap)

ข้อมูลส่วนบุคคลนั้น เขาได้เปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับส่วนบุคคลที่ได้มาจากการลอบดักฟัง ซึ่งการเปิดเผยเป็นเหตุให้ต้องยุติกระบวนการสืบสวนสอบสวนของรัฐบาลกลางในกรณีนั้น ส่วนข้อ 17 กล่าวหาว่าการกระทำทั้งหมดที่กล่าวมาของเขาได้สร้างความเสียหายแก่การดำเนินงานยุติธรรมของรัฐ ซึ่งนำมาซึ่งการลดความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมจากประชาชน

วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนตามคำฟ้องร้องกล่าวหาถึงสองในสามของที่ประชุมขณะนั้น 8 จากทั้งหมด 17 ข้อ Hastings ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

16. คดีของWalter L. Nixon, Jr.,ผู้พิพากษาศาล District แห่ง มิสซิสซิปปี (ค.ศ.1989) ถูกฟ้องร้องถอดถอน 3 ข้อ โดยข้อ 1 และ 2 กล่าวหาว่าเขาเจตนาให้การเท็จเกี่ยววการการมีส่วนร่วมในการลักลอบขนยาเสพติด ส่วนข้อที่สามกล่าวว่าเขาปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การกระทำของเขาก่อให้เกิดข้อสงสัยในความเชื่อถือตรงของกระบวนการยุติธรรม ทรมยศต่อความเชื่อถือของประชาชน และฝ่าฝืนข้อบังคับของกฎหมาย นำมาซึ่งความเสื่อมเสียชื่อเสียงแก่ศาล

ในการลงมติ วุฒิสภายกคำร้องของ Nixon ที่ขอให้มีการพิจารณาโดยวุฒิสมาชิกทั้งหมด และได้ลงมติถึงสองในสามของที่ประชุมขณะนั้นในคำฟ้องร้องถอดถอนข้อที่ 1 และ 2 Nixonถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

17. การฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี William J. Clinton (ค.ศ. 1999)เป็นประธานาธิบดีคนล่าสุดที่ถูกดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนจากตำแหน่ง โดยสภาผู้แทนราษฎรฟ้องร้องถอด Clinton ในสองข้อกล่าวหา โดยข้อแรกกล่าวหาว่า Clinton ได้กระทำการเบิกความเท็จเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม ค.ศ.1998 ในกรณี (1) ลักษณะโดยทั่วไปและรายละเอียดในความสัมพันธ์ของเขากับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ได้บังคับบัญชา (2) ให้การเท็จในคดีแพ่งที่เขาเป็นจำเลย (3) ทำคำแถลงเป็นเท็จในคดีแพ่งที่เขาเป็นจำเลย (4) บังคับชักจูงโดยทุจริตให้พยานในคดีที่เขาเป็นจำเลยให้การเท็จ ส่วนข้อที่ 2 กล่าวหาว่าเขาขัดขวางการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมด้วยการหน่วงเหนี่ยว ปกปิด ซ่อนเร้นพยานหลักฐานในคดีแพ่งที่เขาเป็นจำเลย ด้วยการ ยินยอมโดยทุจริตให้พยานในคดีแพ่งที่เขาเป็นจำเลยทำคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นเท็จ และให้การเท็จ สนับสนุนการปกปิดพยานหลักฐานที่ได้มีการออกหมายเรียก หน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้ร่วมงานมาให้การในข้อเท็จจริงที่จะส่งผลร้ายต่อเขา ให้ทนายทำคำแถลงเท็จเพื่อไม่ให้ศาลสงสัยในคำให้การเท็จก่อนหน้านั้นการกระทำของ Clinton เป็นการทำลายบูรณภาพของหน่วยงาน สร้าง

ความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่งประธานาธิบดี และไม่ให้ความเคารพต่อกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

วุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนไม่ถึงสองในสามของที่ประชุมในขณะนั้น ทั้งสองข้อกล่าวหา (ข้อแรก 55 ต่อ 45 เสียง ข้อที่สอง 50 ต่อ 50 เสียง) ประธานาธิบดี Clinton ไม่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

นอกจากกระบวนการถอดถอนที่ได้ดำเนินในชั้นวุฒิสภาแล้ว ยังมีการฟ้องร้องกล่าวหาที่มีการพิจารณาหาข้อเท็จจริงในชั้นสภาผู้แทนราษฎร แต่การฟ้องร้องถอดถอนมิได้ดำเนินต่อ เช่น ยังไม่มีการลงมติเสนอคำฟ้องร้องกล่าวหาโดยกรรมาธิการยุติธรรม หรือไม่ได้มีการลงมติรับรองคำฟ้องร้องกล่าวหาถอดถอน(articles of impeachment)หลายคดีด้วยกัน ส่วนใหญ่กระบวนการมิได้ดำเนินต่อเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาลาออกก่อน ได้แก่การฟ้องร้องดังต่อไปนี้

ผู้พิพากษา

Mark H. Delahay ผู้พิพากษาศาล District (1872)

Lebbeus R. Wilfley, ผู้พิพากษา United States Court for China (1908)

Cornelius H. Hanford, ผู้พิพากษาศาล District แห่งวอชิงตัน (1912)

Emory Speer, ผู้พิพากษาศาล District แห่งจอร์เจีย (1913)

Daniel Thew Wright, ผู้พิพากษาศาลสูงสุดแห่ง District of Columbia (1914)

Alston G. Dayton, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเวสต์เวอร์จิเนีย (1915)

Kenesaw Mountain Landis, ผู้พิพากษาศาล District แห่งอิลลินอยส์ (1921)

William E. Baker, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเวสต์เวอร์จิเนีย (1925)

Frank Cooper, ผู้พิพากษาศาล District แห่งนิวยอร์ก(1927)

Francis A. Winslow, ผู้พิพากษาศาล District แห่งนิวยอร์ก(1929)

Harry B. Anderson ผู้พิพากษาศาล District แห่งเทนเนสซี (1930)

Grover M. Moscowitz, ผู้พิพากษาศาล District แห่งนิวยอร์ก(1930)

Harry B. Anderson, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเทนเนสซี(1931)

James Lowell, ผู้พิพากษาศาล District แห่งแมสซาชูเซต(1933-1934)

Joseph Molyneaux, ผู้พิพากษาศาล District แห่งมินเนโซตา(1934)

Samuel Alschuler, ผู้พิพากษาศาล Circuit ที่คณะที่ 7 (1935)

Albert Johnson, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเพนซิลเวเนีย(1944)

Albert Watson, ผู้พิพากษาศาล District แห่งเพนซิลเวเนีย (1944)

Alfred Murrah, หัวหน้าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์คณะที่ 10 (1966)

Stephen Chandler, ผู้พิพากษาศาล District แห่งโอกลาโฮมา(1966)

Luther Bohanon, ผู้พิพากษาศาล District แห่งโอกลาโฮมา (1966)

William O. Douglas, ผู้พิพากษาศาลสูงสุด (1970).

เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร

H. Snowden Marshall, อัยการเขตนิวยอร์กใต้(1916-1917)

Harry M. Daugherty รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (1922-1924)

Clarence C. Chase, เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำท่าเรือ เอล ปาโซ เท็กซัส (1924)

Andrew W. Mellon, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (1932)

ประธานาธิบดี Herbert Hoover (1933)

Frances Perkins, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน(1939);

James L. Houghteling, ข้าหลวงการตรวจคนเข้าเมืองและแปลงชาติประจำกระทรวง
แรงงาน,

Gerard K. Reilly, นิติกรประจำกระทรวงแรงงาน (1939);

ประธานาธิบดี Harry Truman (1952)

Andrew Young, เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาติ (1978)

นอกจากนี้ ยังมีสรุปความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรที่ส่งให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการสืบหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแต่ไม่ได้มีการดำเนินการต่อ ส่วนใหญ่เนื่องจากคดีไม่มีมูลพอที่จะทำคำกล่าวหาถอดถอน ได้แก่สรุปความเห็นให้ฟ้องร้องถอดถอน เอกอัครราชทูตประจำอิหร่าน(1976) (ให้กรรมการยุติธรรมดำเนินการ)

สรุปความเห็นให้ฟ้องร้องถอดถอนทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาติ (1977) (ให้กรรมการยุติธรรมดำเนินการ)

สรุปความเห็นให้กรรมการยุติธรรมดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อฟ้องร้องถอดถอนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (1978) (referred to House Rules and Administration)

สรุปความเป็นให้ฟ้องร้องถอดถอน ผู้พิพากษาศาล District Frank J. Battisti (1978) (ให้กรรมการยุติธรรมดำเนินการ)

สรุปความเห็นให้ฟ้องร้องถอดถอนประธานกรรมการบริหารธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System) (1983 และ 1985) (ให้อนุกรรมการการผูกขาดและกฎหมายพาณิชย์(Subcommittee on Monopolies and Commercial Law)ของกรรมการยุติธรรมดำเนินการ)

สรุปความเห็นให้ฟ้องร้องถอดถอนสมาชิกกรรมการการค้าเสรี (members of the Federal Open Market Committee) (1983 และ 1985) (ให้อนุกรรมการการผูกขาดและกฎหมายพาณิชย์(Subcommittee on Monopolies and Commercial Law)ของกรรมการยุติธรรมดำเนินการ)

สรุปความเห็นให้ฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Ronald Reagan (1983 และ 1987) (ให้กรรมการยุติธรรมดำเนินการ)

สรุปความเห็นให้ฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี George Bush (สองครั้งในปี 1991) (ให้กรรมการยุติธรรมดำเนินการ).

กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ แม้การบังคับใช้กระบวนการดังกล่าวจะมีเพียงไม่กี่ครั้ง และน้อยครั้งที่กระบวนการ

จะดำเนินไปจนถึงการถอดถอน แต่กระบวนการดังกล่าวก็เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญของ
รัฐสภาในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทรงอำนาจเพียง เพราะการถอดถอน
นั้น ถือเป็นเรื่องราวแรงเสียดสีชื่อเสียงเกียรติยศอย่างมาก ผู้ที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่เลือกที่จะ
ลาออกจากตำแหน่งมากกว่าจะให้กระบวนการดำเนินไปจนถึงขั้นถอดถอน ในแง่นี้ ถือว่าการ
ตรวจสอบทางการเมืองโดยการถอดถอนนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ในการกำจัดผู้ที่ไม่สมควรทำหน้าที่
แทนรัฐในตำแหน่งนั้นๆที่ได้ผลยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศไทย และสภาพปัญหา

ในบทนี้จะได้อธิบายถึงลักษณะกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งในอดีตและสภาพปัญหา อันนำมาซึ่งการจัดระบบการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้จะนำเสนอเฉพาะการควบคุมตรวจสอบที่มีผลเป็นการถอดถอนจากตำแหน่งในอดีต ที่บางอย่างยังมีผลอยู่ในปัจจุบันและกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งก่อตั้งระบบการถอดถอนจากตำแหน่งที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศไทย พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงสภาพของระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ว่ามีจุดใดที่ยังบกพร่องหรือน่าจะก่อให้เกิดปัญหา เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ความเป็นไปได้ในการปรับใช้ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกากับระบบถอดถอนจากตำแหน่งที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน

4.1 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในอดีต : ปัญหาที่นำมาสู่การสร้างระบบถอดถอนจากตำแหน่ง

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐในทางทุจริตและประพฤติมิชอบของประเทศไทยมีมาแต่อดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบัน ได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร้ายว

ผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายววยโดยทางที่ชอบ อาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อมาในปี พ.ศ.2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราร้องทุกข์และพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร(ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นประธาน มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤติมิชอบ ว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ และสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นด้วย ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุม สอบสวนผู้ต้องหาอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง และเมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ซึ่งถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่รับใช้อำนาจเผด็จการต้องถูกยุบเลิกไป

หลังจากนั้น ก่อนที่จะมีระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการจัดระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางทุจริตที่มีผลให้มีการถอดถอนจากตำแหน่งหรือออกจากตำแหน่งดังนี้

4.1.1 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

หลังจากเหตุการณ์ในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ในสมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญาธรรมศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับ พระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี อีกครั้งก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดีพอสมควร แต่เป็นการปฏิบัติการไปตามคำสั่งรัฐมนตรี โดยไม่มีกฎหมายรองรับ หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น และมีการแก้ไขเพิ่มเติม ในพ.ศ. 2530

อย่างไรก็ตาม กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงได้เท่าที่ควร โดยยังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดต้องถูกกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวที่ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือร้ายแรงผิดปกติแต่อย่างใด ด้วยสาเหตุหลายประการ คือ¹

- ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะหน่วยงานตรวจสอบควบคุมการทุจริต ประพฤติมิชอบ และร้ายแรงผิดปกตินั้น ยังอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและบุคคลดังกล่าวมีวาระสั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ การกำหนดระยะเวลาไว้สั้นและให้ได้รับแต่งตั้งใหม่ได้เช่นนี้ ย่อมมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยเฉพาะหากผู้คัดเลือกมีเหตุอันควรสงสัยว่าทุจริตประพฤติมิชอบหรือร้ายแรงผิดปกตินั้น โอกาสที่จะบุคคลเหล่านั้นใช้อิทธิพลแทรกแซงการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ การดำเนินงานของคณะกรรมการจึงอาจทำได้ไม่จริงจัง เพราะอาจกลัวว่าเมื่อตนพ้นจากตำแหน่งก็จะถูกผู้ที่ตรวจสอบกลับแก้งได้ นอกจากนั้น การที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 20-22.

คณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจพ้นจากตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ได้กำหนดสาเหตุไว้ชัดเจน ก็เป็นอีกเหตุหนึ่งที่จะทำให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามอำเภอใจของฝ่ายบริหารซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาได้

นอกจากนี้ ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเองก็ขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงสุด เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งเลขานุการ ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ไม่ทำให้เลขานุการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และยังกำหนดให้เลขานุการดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่จะมีการขยายเวลาออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้ง ก็ยังทำให้เลขานุการขาดอิสระในการทำงาน ส่วนอนุกรรมการ ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีดุลพินิจในการแต่งตั้งนั้น ก็ล้วนแล้วแต่แต่งตั้งมาจากข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ จนมีลักษณะเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการ ป.ป.ป. ก็ยังไม่มีอิสระที่แท้จริง

- กระบวนการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อย ไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี โดยไม่คำนึงถึงสถานะ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีต่างกันมากนั้น ทำให้กระบวนการนี้ไม่สามารถเอาตัวข้าราชการการเมืองหรือประจำระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลเหล่านั้นมีทั้งอิทธิพล อำนาจ สายสัมพันธ์ และบารมีมากเกินกว่ากระบวนการธรรมดาตามปกติที่จะค้นพบความผิดได้

- กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเอง ก็มีช่องว่างอยู่หลายประการ เช่น จะสอบสวนความผิดของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นตำแหน่งไปเกิน 1 ปีมิได้ นอกจากนั้น มาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของการแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินได้ประการหนึ่ง และไม่มีบทให้ต้องตรวจสอบบัญชีดังกล่าว ขณะยื่นกับขณะพ้นตำแหน่งทุกรณี แต่ให้ถือบัญชีดังกล่าวไว้เป็นความลับ จนกว่าจะมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่าพฤติการณ์ หรือข้อกล่าวหาอันมีมูลเสียก่อนจึงจะดำเนินการเปิดรายการแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินได้ และเมื่อสอบสวนและผู้นั้นไม่อาจชี้แจงว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ คณะกรรมการต้องลงคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนกรรมการ

ทั้งหมด จึงจะดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ย่อมไม่ทำให้กระบวนการตรวจสอบพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงนั้นนำไปสู่การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้จริง

ปัญหาที่กล่าวมานี้ นำมาซึ่งการจัดระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.1.2 การควบคุมโดยสมาชิกด้วยกันเองโดยกระบวนการทางรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ซึ่งเป็นฉบับ ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นฉบับปัจจุบันมีผลบังคับใช้นั้น ได้บัญญัติกระบวนการใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภาไว้ในมาตรา 98 ว่า

“ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกรัฐสภาในติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกรัฐสภาได้

มติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา”

มาตรการดังกล่าวนี้มีที่มาจากตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งทำให้สมาชิกสภาจำนวนหนึ่งร้องขอให้สภาที่ตนสังกัดมีมติให้สมาชิกรัฐสภาที่กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งพ้นจากสมาชิกรัฐสภาได้ แต่มาเพิ่มเติมเหตุอันเป็นการกระทำที่อาจขอให้พ้นตำแหน่งเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 อีก 2 เหตุคือ มีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งจะใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง หรือเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา กับกรณีที่มีความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกรัฐสภาในติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องในประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน มาตรการนี้เป็นมาตรการควบคุมกันเองของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในอดีต ยังไม่เคยมีการใช้เลย² ที่เป็นเช่นนั้นก็

² มีกรณีที่ใกล้เคียงกับมาตรการควบคุมนี้คือ กรณีของนายฉ่ำ จำรัสเนตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถูกกล่าวหาเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2493 จากพฤติการณ์เปลือยกายในที่สาธารณะ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน เข้าชื่อร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ(ในขณะนั้น) วินิจฉัยว่า

เพราะ นอกจากนักการเมืองในรัฐสภาจะมีลักษณะประนีประนอมกันแล้ว กระบวนการดังกล่าวก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ เพราะต้องใช้คะแนนเสียงในการวินิจฉัยถึงสามในสี่ของสภานั้นๆ ดังนั้นผลที่ปรากฏคือ ยังไม่มีผู้ใดถูกถอดถอนโดยกระบวนการนี้เลยจริงๆ ที่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่ละครั้งมีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีหลายคนทุจริตอย่างรุนแรง

กระบวนการนี้ยกเลิกไปในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยสร้างระบบการถอดถอนจากตำแหน่งโดยให้เป็นอำนาจของวุฒิสภาเพียงองค์กรเดียว สามารถลงมติถอดถอนทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

4.1.3 การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นมาตรการควบคุมการทำงานของฝ่ายรัฐบาลที่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถนำมาใช้ได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กระบวนการดังกล่าว ถือเป็นมาตรการตรวจสอบที่สำคัญและมีผลรุนแรง สามารถก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ หากสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ

ในอดีตนับแต่ปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้บัญญัติมาตรการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายและร่วมลงมติไม่ไว้วางใจด้วย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการย่อมแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะได้อำนาจไว้

นับแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2545) มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งสิ้น 26 ครั้งดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“วิกิลจริต” ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีได้วิกิลจริต อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าว มิใช่เป็นการวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรเอง

ตารางแสดงการอภิปรายไม่ไว้วางใจตั้งแต่พ.ศ.2475-2545

ลำดับที่	ครั้งที่ ³	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
1	6	อภิปรายทั่วไปในญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจในรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่	คณะรัฐมนตรี	สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 1/2478 (สามัญ) วันที่ 2 สิงหาคม 2478 และครั้งที่ 15/2477 (สามัญ) อังคารที่ 9 มกราคม 2477	เมื่อได้มีการอภิปรายแล้ว ที่ประชุมลงมติไว้วางใจในรัฐมนตรี	พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็น นายกรัฐมนตรี
2	9	เปิดอภิปรายทั่วไปในญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะเกี่ยวกับหลักความสงบภายใน หลักเศรษฐกิจ หลักการศึกษา	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 15/2478 (สามัญ) วันเสาร์ที่ 12 ตุลาคม 2478	เมื่อได้มีการอภิปรายแล้ว ที่ประชุมลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป	พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็น นายกรัฐมนตรี
3	13	เปิดอภิปรายทั่วไปเรื่อง การเก็บเงินค่าเล่าเรียน	ขุนชำนาญ อุนสรณ์	สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ สมัยที่ 2) วันที่ 16 กรกฎาคม 2481	เมื่อได้มีการอภิปรายแล้ว ผู้เสนอได้เสนอญัตติให้ผ่านระเบียบวาระไป แต่คณะรัฐมนตรีขอให้ที่ประชุมลงมติ ผลปรากฏว่าที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรี	พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็น นายกรัฐมนตรี
4	15	เปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในการขึ้นค่าเช่าอาคาร โดยกล่าวว่า	นายอรุณทองปัทมโชติ	สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในการประชุม ครั้งที่ 8/2488 (สามัญ	เมื่อได้อภิปรายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเสนอ	พ.ต.ค. วงศ์ อภัยวงศ์ เป็น นายกรัฐมนตรี

³ การนับจำนวนครั้งนั้น นับรวมกับการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด อันรวมถึงการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติซึ่ง และการอภิปรายเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ในที่นี้ จะแสดงเฉพาะครั้งที่เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจเท่านั้น

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		กระทรวงการคลังขึ้นค่าเช่าอาคารและเรียกเก็บเงินกินเปล่ากับผู้เช่าอาคารอยู่แล้วเกินขนาด		สมัยที่ 2) วันที่ 6 สิงหาคม 2488	ให้ผ่านระเบียบวาระไป อีกฝ่ายหนึ่งคือ เจ้าของญัตติขอถอน แต่รัฐบาลเสนอให้มีการลงมติที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรี	
5	17	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ในนโยบายด้านต่างๆ คือ การรักษาความสงบภายใน ความมั่นคงทางการเงินของชาติ ทางเศรษฐกิจ การต่างประเทศใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงในราชการประจำ การรักษาสถานะของข้าราชการ การศึกษาของชาติ และกรณีสวรรคตของในหลวงรัชกาลที่ 8	พ.ต.ดวง อภัยวงศ์	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 3/2490 (สามัญ) วันที่ 19-26 พฤษภาคม 2490	เมื่อได้อภิปรายแล้วที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ	พล.ร.ต.ถวัลย์ อารงนาว่า สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี
6	22	เดออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกี่ยวกับนโยบายการเงินของชาติ (การพิมพ์ธนบัตร) การเปิดประมูลโรงเหล็กฯ	นายสมคร สุนทรเลข กับคณะ	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 17/2517	เมื่อได้มีการอภิปรายแล้วที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรี	นายสัญญาธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี
7	25	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการ	ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ	รัฐสภาได้พิจารณาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา	เมื่อมีการอภิปรายแล้วที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทุก	พลเอก เกษียรศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็น

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอ ญัตติ	ครั้งที่/วันที่ ในการพิจารณา ญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง อุตสาหกรรม	คณะ	ครั้งที่ 8/2522 (วิสามัญ) วันที่ 10- 16 ตุลาคม 2522	กระทรวง	นายกรัฐมนตรี
8	26	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาในความปลอด อภัยในชีวิตร และ ทรัพย์สินของประชาชน ปัญหานโยบายทาง การเมืองภายใน และ ปัญหาการบริหารงาน ของนายกรัฐมนตรี	ม.ร.ว. คึก ฤทธิ์ ปราโมช กับ คณะ	บรรจุเข้าระเบียบ วาระการประชุม ร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2523 (วิสามัญ สมัยที่ 2) วันที่ 3 มีนาคม 2523	ยังไม่มีผลการอภิปราย เพราะนายกรัฐมนตรีได้ ประกาศลาออกจาก ตำแหน่งในที่ประชุม รัฐสภาเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523	พลเอก เกีย ศักดิ์ ชม นันท์ เป็น นายกรัฐมนตรี
9	27	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง อุตสาหกรรม เกี่ยวกับ ปัญหาทางด้าน เศรษฐกิจและการ พาณิชย์ ความ ปลอดภัยแก่ชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาโรงงาน อุตสาหกรรม	นายสมัคร สุนทรเวช กับคณะ	รัฐสภาได้พิจารณา ในการประชุม ร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2524	เมื่อได้มีการอภิปราย แล้ว ที่ประชุมลงมติ ไว้วางใจรัฐมนตรี	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรี
10	28	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการ	พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมนันท์	รัฐสภาได้พิจารณา ร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2525 (สมัย	เมื่อได้อภิปรายแล้ว ที่ ประชุมลงมติไว้วางใจ รัฐมนตรีทุกกระทรวง	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็น

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอ ญัตติ	ครั้งที่/วันที่ ในการพิจารณา ญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ กระทรวง พาณิชย์ กระทรวง อุตสาหกรรม กระทรวง คมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการ ต่างประเทศ เกี่ยวกับการ ดำเนินนโยบาย	กับคณะ	สามัญ) วันที่ 2 มิถุนายน 2524		นายกรัฐมนตรี
11	29	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับปัญหาด้านการ คมนาคม การขึ้นค่า โดยสารรถไฟ	พลตรี ประมาณ อดิเรกสาร และคณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการ ประชุมครั้งที่ 11/2526 (สามัญ) วันที่ 13 กรกฎาคม 2526	เมื่อได้มีการอภิปราย แล้ว ที่ประชุมมีมติให้ ยกเรื่องขึ้นขึ้นปรึกษา	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรี
12	30	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ พล เอก สิทธิ จิรโรจน์ รัฐ มนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องการรักษา ความสงบเรียบร้อยใน สังคม การปฏิรูประบบ ราชการ ยาเสพติดให้ โทษ	พลเอก ประมาณ อดิเรกสาร และคณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการ ประชุมครั้งที่ 1/2527 (สมัย สามัญ) วันที่ 3 พฤษภาคม 2527	เนื่องจากผู้เสนอญัตติ ไม่ชี้แจงในที่ประชุม ประธานสภา ผู้แทนราษฎร (นาย อุทัย พิมพ์ใจชน) จึง วินิจฉัยว่าญัตตินี้ตกไป ตามข้อบังคับการ ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรี
13	32	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ ร.ต.อ. สุรรัตน์ ไอสถานุ เคราะห์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์	นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการ ประชุมครั้งที่ 11/2529 (สมัย สามัญ) วันพุธที่ 8	เมื่อได้มีการอภิปราย แล้ว ที่ประชุมลงมติ ไว้วางใจรัฐมนตรีด้วย คะแนนไว้วางใจ 120 และไม่ไว้วางใจ 109	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็น นายกรัฐมนตรี

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		ปัญหาการนำเข้าไม้จากต่างประเทศ		ตุลาคม 2529 และครั้งที่ 12/2529 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 9 ตุลาคม 2529		
14	33	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะในเรื่องต่างๆ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชน การบริหารการเงินการคลังล้มเหลว เป็นต้น	นายบุษเฑงทองสวัสดิ์กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 5/2530 (สามัญสมัยที่หนึ่ง) วันพุธที่ 22 เมษายน 2530	เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 15 คน ขอดอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมเสนอญัตติ และที่ประชุมได้ลงมติให้ความยินยอม ดังนั้นจึงเหลือจำนวนผู้เข้าชื่อไม่ถึง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญ (เสนอ 84 ถอน 15 เหลือ 69 ขาด 1 คน จึงจะครบ) จึงไม่สามารถเสนอญัตติได้	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เปี๊ น นายกรัฐมนตรี
15	34	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่สุจริต เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และทำให้เสียเงินงบประมาณของแผ่นดินจำนวนมากเพื้	นายบุษเฑงทองสวัสดิ์กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 9/2530 (สามัญสมัยที่ 2) เป็นพิเศษวันที่ 21 ตุลาคม 2530 และครั้งที่ 10/2530 (สามัญสมัยที่ 2) วันที่ 22 ตุลาคม 2530	เมื่อได้อภิปรายแล้วที่ประชุมลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 212 และไม่ไว้วางใจ 85	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เปี๊ น นายกรัฐมนตรี

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		รพโยชน์ของบริษัทของตนเองเกี่ยวกับการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ				
16	35	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นาย สันติ ชัยวิรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องการนำทรัพย์สินของทางราชการ ไปดำเนินการเจาะบ่อน้ำบาดาลที่บริเวณหน้าบ้านตนเอง ด้วยการใช้งบประมาณ และทรัพย์สินของราชการ	นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 17/2531 (สมัยสามัญ) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 19 ตุลาคม 2531 และครั้งที่ 18/2531 วันพฤหัสบดีที่ 20 ตุลาคม 2531	ที่ประชุมลงมติไม่ไว้วางใจ 142 ต่อมติไว้วางใจ 206 คะแนน	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี
17	36	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ	นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 18/2532 (สมัยสามัญ) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 19 กรกฎาคม 2532 และครั้งที่ 19/2532 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 20 กรกฎาคม 2532 ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2532 (สมัยสามัญ) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 21	ที่ประชุมลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนี้ - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 208 และไม่ไว้วางใจ 70 เสียง - รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 210 และไม่ไว้วางใจ 90 เสียง	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		การพลังงาน เกี่ยวกับเรื่องรัฐบาลได้บริหารราชการแผ่นดินโดยไร้ประสิทธิภาพขาดวิจากรณญาณ		กรกฎาคม 2532	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 186 และไม่ไว้วางใจ 89 เสียง - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 205 และไม่ไว้วางใจ 88 เสียง	
18	37	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะเกี่ยวกับเรื่องคณะรัฐมนตรีได้บริหารงานโดยก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศชาติ	นายณรงค์ วงศ์วรรณ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 19/2533 เป็นพิเศษ วันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2533 และครั้งที่ 19-21/2533 วันพุธที่ 18-20 กรกฎาคม 2533 ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 22/2533 วันเสาร์ที่ 21 กรกฎาคม 2533	ที่ประชุมลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะด้วยคะแนนเสียง 220 ต่อ 38	พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี
19	38	เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล คือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการ	พลต.อ. ประमाण อติเรกสาร กับคณะ พลเอก ชาติ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาทั้ง 2 ญัตติ ในการประชุมครั้งที่ 10/2536 (สมัยสามัญ ครั้งที่	เมื่ออภิปรายแล้วที่ประชุมลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ด้วยคะแนนเสียง 204 ต่อ 153 และลงมติไว้วางใจ	นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		กระทรวง พณิชย นายธารินทร์ นิมมานเห มินท์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง พล เอก ชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมน ตรี ว่า การ กระทรวงมหาดไทย นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุนศิริ รัฐมน ตรี ว่า การ กระทรวงการ ต่างประเทศ นายทวี ไกรคุปต์ รัฐมน ตรี ว่า การ กระทรวงคมนาคม และ ทั้งคณะ เกี่ยวกับการ บริหารราชการแผ่นดิน ที่ล้มเหลว ไร้ ประสิทธิภาพ	ชาย ชุณหะ วัณ กับคณะ	2) วัน พุ ธิ ที่ 9 มิถุนายน 2536 ครั้ง ที่ 11/2536 (สมัย สามัญ ครั้งที่ 2) วัน พฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน 2536 ครั้งที่ 12/2536 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) วันศุกร์ที่ 11 มิถุนายน 2536 ครั้ง ที่ 13/2536 (สมัย สามัญ ครั้งที่ 2) วัน เสาร์ที่ 12 มิถุนายน 2536	รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนี้ - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ ด้วยคะแนนเสียง ไว้วางใจ 202 และ ไม่ไว้วางใจ 153 เสียง - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง ด้วยคะแนนเสียง ไว้วางใจ 202 และ ไม่ไว้วางใจ 144 เสียง - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไท ย ด้วยคะแนน เสียงไว้วางใจ 201 และ ไม่ไว้วางใจ 153 - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง ต่างประเทศ ด้วย คะแนนเสียง ไว้วางใจ 203 และ ไม่ไว้วางใจ 153 เสียง - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม ด้วยคะแนนเสียง ไว้วางใจ 202 และ ไม่ไว้วางใจ 153 เสียง	

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
20	39	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไร้ประสิทธิภาพ	พลต.อ. ประมาณ อติเรกสาร กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 15/2536 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) วันพุธที่ 10 พฤศจิกายน 2536 ครั้งที่ 16/2536 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) วันพฤหัสบดีที่ 11 พฤศจิกายน 2536 และครั้งที่ 17/2536 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) วันศุกร์ที่ 12 พฤศจิกายน 2536	ที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนี้ - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 191 และไม่ไว้วางใจ 164 เสียง - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 191 และไม่ไว้วางใจ 167 เสียง	นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี
21	40	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนี้ คือ นายบุญชู ใจคนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พันเอกวินัย สมพงษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับการบริหาร	นายบรรหาร ศิลปอาชา กับคณะ	สภาผู้แทนได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 23/2537 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) วันพุธที่ 27 กรกฎาคม 2537 ครั้งที่ 24/2537 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 28 กรกฎาคม 2537 และครั้งที่ 25/2537 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) วันศุกร์ที่ 29 กรกฎาคม 2537	ที่ประชุมได้ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนี้ - รองนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง 191 และไม่ไว้วางใจ 163 เสียง - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 191 และไม่ไว้วางใจ 164 เสียง - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ด้วยคะแนนเสียง	นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอ ญัตติ	ครั้งที่/วันที่ ในการพิจารณา ญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		ราชการแผ่นดินโดยไร้ ประสิทธิภาพ			ไว้วางใจ 191 และ ไม่ไว้วางใจ 164 เสียง - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม ด้วยคะแนนเสียง ไว้วางใจ 191 และ ไม่ไว้วางใจ 165 เสียง	
22	41	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีทั้งคณะ เกี่ยวกับเรื่องการบริหาร ราชการแผ่นดินโดยไร้ ประสิทธิภาพ	นายบรรหาร ศิลปอาชา	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการ ประชุมครั้งที่ 4/2538 (สมัย สามัญ ครั้งที่ 2) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 17 พฤษภาคม 2538 และครั้งที่ 5/2538 (สมัย สามัญ ครั้งที่ 2) เป็นพิเศษ วัน พฤหัสบดีที่ 18 พฤษภาคม 2538	ประเด็นสำคัญในการ อภิปรายคือ กรณีการ ออกเอกสารสิทธิ์ ส.ป.ก. 4-01 เป็นเหตุ ให้มีพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันศุกร์ที่ 19 พฤษภาคม 2538 ก่อน มีการลงมติ ทำให้ไม่มี การลงมติในญัตติ ดังกล่าว	นายชวน หลีกภัย เป็น นายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะมี การอภิปราย ครั้งนี้ ได้มี การขอเปิด อภิปราย รัฐมนตรี 2 ท่าน คือ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง เกษตรและ สหกรณ์ และ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วย ว่าการ กระทรวง เกษตรและ

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
						สหกรณ์ ใน ทำ ย ที่ ส ุ ค รัฐมนตรีทั้ง 2 ท่านได้ขอ ลาออกจาก ตำแหน่ง จึง ทำให้ไม่มีการ ลงมติในญัตติ ดังกล่าว
23	42	เป็นการเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนี้ คือนายมนตรี พงษ์พานิช รอง นายกรัฐมนตรี นาย บรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ นาย สุวิทย์ คุณกิตติ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ นายสุรเกียรติ์ เสถียร ไทย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง นาย สุขวิช รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ รัฐมนตรีว่าการ	นายชวน หลีกภัย กับ คณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการ ประชุม ครั้งที่ 18/2539 (สมัย สามัญ ครั้งที่ 2) เป็นพิเศษ ถึงการ ประชุม ครั้งที่ 20/2539 (สมัย สามัญ ครั้งที่ 2) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 10 พฤษภาคม 2539 และครั้งที่ 21/2539 (สมัย สามัญ ครั้งที่ 2) เป็นพิเศษ วันเสาร์ที่ 11 พฤษภาคม 2539	ที่ประชุมได้ลงมติ ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคล ดังนี้ - รอนายกรัฐมนตรี ด้วยคะแนนเสียง ไว้วางใจ 226 และ ไม่ไว้วางใจ 155 - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ด้วยคะแนน เสียงไว้วางใจ 230 และไม่ไว้วางใจ ไม่ มี - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์ ด้วยคะแนนเสียง 229 และ ไม่ ไว้วางใจ ไม่มี - รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ด้วย คะแนนเสียง 299 และไม่ไว้วางใจ 156 เสียง	นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็น นายกรัฐมนตรี

ลำดับ ตอนที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอ ญัตติ	ครั้งที่/วันที่ ในการพิจารณา ญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
		<p>กระทรวงอุตสาหกรรม นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ รัฐมนตรีนว่าการ กระทรวงคมนาคม นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีนว่าการ กระทรวงการคลัง นาย สุชาติ ตันเจริญ รัฐมนตรีนว่าการ กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับเรื่องการบริหาร ราชการแผ่นดินโดยไร้ ประสิทธิภาพ</p>			<ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรีนว่าการ กระทรวงการคลัง ด้วยคะแนนเสียง ไว้วางใจ 226 และ ไม่ไว้วางใจ 151 เสียง - รัฐมนตรีนว่าการ กระทรวงศึกษาธิก การ ด้วยคะแนน เสียง 226 และไม่ ไว้วางใจ 154 เสียง - รัฐมนตรีนว่าการ กระทรวง อุตสาหกรรม ด้วย คะแนนเสียง 225 และไม่ไว้วางใจ 153 เสียง - รัฐมนตรีนช่วยว่า การกระทรวง คมนาคม ด้วย คะแนนเสียง ไว้วางใจ 226 และ ไม่ไว้วางใจ 153 เสียง - รัฐมนตรีนช่วยว่า การ กระทรวงการคลัง ด้วยคะแนนเสียง ไว้วางใจ 225 และ ไม่ไว้วางใจ ไม่มี - รัฐมนตรีนช่วยว่า การ 	

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
					กระทรวงมหาดไทย ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 204 และไม่ไว้วางใจ 154 เสียง	
24	43	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยขาดความรู้	นายชวน หลีกภัย กับคณะ	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 21/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) วันพุธที่ 18 กันยายน 2539 ถึงการประชุมครั้งที่ 23/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) วันศุกร์ที่ 20 กันยายน 2539 และครั้งที่ 24/2539 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) วันเสาร์ที่ 21 กันยายน 2539	ก่อนการลงมติ นายกรัฐมนตรี ถูกพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรคกดดันให้ลาออกจากตำแหน่งภายใน 7 วัน หลังจากนั้นมีการลงมติ ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 207 และไม่ไว้วางใจ 180 เสียง	นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็น นายกรัฐมนตรี
25	45	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน	นายชวน หลีกภัย กับคณะ 158 คน	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 23/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) เป็นพิเศษ วันพุธที่ 24 กันยายน 2540 ถึงการประชุมครั้งที่ 25/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 26 กันยายน 2540 และครั้งที่ 26/2540	ที่ประชุมลงมติไว้วางใจ 212 และไม่ไว้วางใจ 170 เสียง	พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็น นายกรัฐมนตรี

ลำดับที่	ครั้งที่	เรื่อง	ผู้เสนอญัตติ	ครั้งที่/วันที่ในการพิจารณาญัตติ	ผลการอภิปราย	หมายเหตุ
				(สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) วันเสาร์ที่ 27 กันยายน 2540		
26	45	เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะเกี่ยวกับพฤติกรรมและพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตคดีมิชอบ	นายชวน หลีกภัย กับคณะ 154	สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 29/2541 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 18 มีนาคม 2541 ถึงการประชุมครั้งที่ 31/2541 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 20 มีนาคม 2541 และครั้งที่ 32/2541 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันเสาร์ที่ 21 มีนาคม 2541	ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ 208 และไม่ไว้วางใจ 177 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง	

ข้อมูลจาก: มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่องที่ 6 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ, (กรุงเทพฯ :องค์การค้ำของครุสภา, 2544) หน้า 40-55

จากตารางที่นำเสนอจะเห็นได้ว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ผ่านมาทุกครั้ง รัฐบาลจะได้รับความไว้วางใจโดยเสมอมา เนื่องจากรัฐบาล มักจะมาจากพรรคร่วมที่มีสมาชิกเกินกว่าจำนวนที่การลงมติไม่ไว้วางใจจะมีผล(เกิดกึ่งหนึ่ง)เสมอ แม้ว่าในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นจะมีเหตุผลน่าเชื่อถือเพียงใด แต่ด้วยมารยาททางการเมืองนั้น พรรคร่วมรัฐบาลจะให้การไว้วางใจก่อน แล้วจึงมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีปัญหาในภายหลัง หรือยุบสภาแล้วแต่กรณี แต่การลงมติไม่ไว้วางใจที่จะเกิดผลให้เป็นรัฐบาลต้องลาออกนั้นไม่เคยเกิดขึ้นเลย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจไว้ในมาตรา 186 ในกรณีที่เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และในมาตรา 185 ในกรณีที่เป็นการอภิปราย

ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และมาตรา 186 กรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการที่จะทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจเกิดผลในเชิงการตรวจสอบมากขึ้น และกำหนดให้ฝ่ายอภิปรายให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลอันจะส่งผลให้มีการลงมติมากขึ้น ไม่เป็นการกล่าวหาโดยปราศจากข้อเท็จจริง โดยอาจเรียกได้ว่าเป็น “การอภิปรายเชิงสร้างสรรค์” โดยมีวิธีการที่แตกต่างจากอดีตที่ผ่านมาดังนี้⁴

1) ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป เพื่อก่อความชัดเจนในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ไม่ให้ใช้การอภิปรายเป็นเครื่องมือบังคับนายกรัฐมนตรีให้ปรับคณะรัฐมนตรีหรือเพื่อเข้าร่วมรัฐบาลกับนายกรัฐมนตรีที่ตนเองอภิปราย และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงานของรัฐบาล ไม่ต้องทำการเลือกนายกรัฐมนตรีใหม่

2) เมื่อมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงการอภิปราย ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไม่ห้ามการยุบสภาเช่นนี้

3) ถ้าญัตติที่เสนอเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก่อนที่จะเสนอญัตติดังกล่าวต้องยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว ทั้งนี้ไม่ต้องรอผลการดำเนินการพิจารณาของ ป.ป.ช. สามารถดำเนินกระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปได้ เพื่อแยกการตรวจสอบการทำงานของนายกรัฐมนตรีและการตรวจสอบการทุจริตออกจากกันให้ชัดเจน

ในปัจจุบัน(เมษายน 2545) ยังไม่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ ซึ่งกรณีนี้จะต้องมีการศึกษาถึงผลของการจัดรูปแบบการอภิปรายตามแนวทางนี้ต่อไป แต่ในที่นี้จะขอระบุเพียงว่ากระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ผ่านมาในอดีตยังไม่เป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

4.1.4 การดำเนินการโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกตินี้ได้แก่กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จึงมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

⁴ เรื่องเดิม, หน้า 25-26.

ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147-166 และหากเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนก็อาจมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 200-202 สำหรับบุคคลผู้ตัดสินบน หรือให้เงินหรือทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงาน ก็อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ส่วนบุคคลที่เป็น “นายหน้า” ก็อาจมีความผิดตามมาตรา 143 หรือฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำผิด

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มักไม่ค่อยได้ผลเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่

- บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะตัวก็เป็นผู้ผิดด้วยการทั้งสิ้น กรณีที่เกิดการลงโทษผู้กระทำผิดได้ อาจเนื่องมาจากการที่ฝ่ายผู้ให้สินบนให้ไปแล้วแต่ผู้รับไม่ดำเนินการให้จึงกล่าวหาผู้รับสินบน

- ตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่า ในการพิสูจน์ความผิดนั้น เป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย ที่จะพิสูจน์ว่า จำเลยกระทำผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสู้ให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์ให้จำเลย ดังนั้นในคดีทุจริต ที่ส่วนมากผู้เสียหายเองก็ยินยอมทำผิดอยู่ และหาพยานหลักฐานยาก การดำเนินคดีตามปกติการณปกติ จึงมักไม่ปรากฏว่า ได้พยานหลักฐานแจ้งชัดพอที่จะเอาผิดต่อผู้กระทำผิด

- กรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมือง และในราชการประจำทุจริตนี้ ยิ่งดำเนินการเอาผิดยากกว่าปกติมาก เพราะบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพล และเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ก็มีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการได้

ดังนั้น กระบวนการทางอาญาในกรณีปกติ เพื่อเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองที่ทุจริต จึงมีน้อยมาก เนื่องจากไม่อาจนำมาใช้ฟ้องปรามหรือปราบปรามการใช้อำนาจรัฐโดยทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้สร้างระบบถอดถอนจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งทางการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นหลุดพ้นจากสถานะที่อาจใช้อำนาจที่มีอยู่มาใช้อิทธิพลเหนือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมได้ และได้กำหนดกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵ แยกออก

⁵ โปรดดูบทที่ 2 ข้อ 2.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (4) ศาลยุติธรรม ประกอบ

จากการดำเนินคดีอาญาบุคคลธรรมดา ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมกับผู้ที่ถูกฟ้องร้องที่มีสถานะและอิทธิพลระดับสูง และแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากตรวจสอบทางกฎหมาย

4.2 กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดวางระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการควบคุมตรวจสอบที่มีอยู่ในอดีตดังที่กล่าวมาในหัวข้อ 4.1 นั้น มีอาจใช้ควบคุมพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็ยังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ถูกวินิจฉัยว่าร้ายวญผิดปกติหรือคอร์รัปชันจากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งจาก ป.ป.ป. หรือศาลยุติธรรม รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบกันเองของรัฐสภาเหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องในการจัดองค์กร และระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งมีระบบตรวจสอบการเมืองการปกครองที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่วนใหญ่กำหนดกลไกดังกล่าวไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังที่ศาสตราจารย์ อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้กล่าวไว้ว่า

“...รัฐธรรมนูญแบบที่ใช้ในประเทศไทยขณะนี้ ล้าหลังกว่ารัฐธรรมนูญโดยทั่วไป ไป ถึง 50 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิได้มีการบรรจุ “กลไกทางด้านกฎหมายปกครอง” ที่เป็นกลไกหลักๆ เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะกลไกทางด้านกฎหมายปกครองหลักๆเหล่านี้ เป็นกลไกในการบริหารของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง กลไกเหล่านี้เป็นเครื่องมือพื้นฐานของการบริหารที่ทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตย อันเป็นการปกครองที่มี “ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง” ต่างคนต่างสับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด สามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง เพราะกลไกเหล่านี้เป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาส “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” ของนักการเมืองที่สับเปลี่ยนเข้ามาดำรงตำแหน่งใน “องค์กรทางการเมือง” ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ให้โอกาสแก่นักการเมืองที่สุจริต สามารถพิสูจน์ตนเองได้อย่างเป็นธรรมและไม่เสื่อมเสีย ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญตามแนวคิดสมัยใหม่จำนวนมาก ได้มีการนำสถาบันและองค์กรในทางบริหารเข้ามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งได้ใช้หลักวิชาการทำการวิเคราะห์และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง ตลอดจนวิธีการทำงานของกลไก และองค์กรเหล่านี้ไปพร้อมกับการปรับปรุงและวางรูปแบบใหม่ของ “องค์กรทางการเมือง” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”⁶

⁶ อมร จันทรสุมบุรณ์, “ที่มาของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” ในรวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ. ดร.อมร

การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในการใช้อำนาจรัฐ จึงได้ถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถือเป็นลักษณะเด่นประการสำคัญของระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดเรื่องการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นกระบวนการแยกตัวผู้มีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องใช้อำนาจรัฐ ออกจากตำแหน่งหน้าที่นั้น

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งทั้งกระบวนการโดยละเอียด พร้อมทั้งวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าว โดยแบ่งเป็นส่วนองค์กรและอำนาจหน้าที่ กระบวนพิจารณา ผลการตัดสิน และการอุทธรณ์คำตัดสิน

4.2.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

4.2.1.1 ผู้ถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใด มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

สำหรับ “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือ

จันทรสมบุรณ์ หน้า25 ,อ้างใน วลัยมาศ แก้วศรัชย์ , “สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม”, วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 102-103.

กระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานครกรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ”

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 299 ยังได้บัญญัติไว้ว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว ก็จะแบ่งผู้อาจถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งตามองค์กรที่ทำหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

- นายกรัฐมนตรี
- รัฐมนตรี
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกวุฒิสภา

ข. ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- ประธานศาลฎีกาและรองประธานศาลฎีกา
- ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- ประธานศาลปกครองสูงสุดและรองประธานศาลปกครองสูงสุด
- หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- กรรมการการเลือกตั้ง
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ทางธุรการให้แก่องค์กรอิสระนั้นๆ ไม่ใช่ตัวองค์กรอำนาจแห่งองค์กรอิสระนั้น เช่น ตำแหน่งเลขาธิการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนี้ ไม่ได้รวมถึงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นมีเพียงและมีอำนาจเพียงการตรวจสอบและจัดทำรายงาน เพื่อเสนอให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกระทำ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยไม่มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง เช่นดังองค์กรอิสระอื่นๆ ซึ่งมีอำนาจจะให้คุณให้โทษได้⁷ จึงไม่ได้ระบุให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจถูกกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่ง

ค. ข้าราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐอื่นๆ ได้แก่

- อัยการสูงสุด
- รองอัยการสูงสุด
- ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง อันได้แก่ อธิบดี ปลัดทบวง และปลัดกระทรวง
- ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพ
- ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร
- กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับผู้ที่อาจถูกถอดถอนที่เป็นข้าราชการนี้ มีข้อสังเกตว่ามีได้รวมถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอื่นๆ เนื่องจากมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ดังนั้นกระบวนถอดถอนจากตำแหน่งจึงไม่อาจใช้ได้กับการปกครองส่วนภูมิภาค

⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญ วันอังคารที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2540 ณ ห้องประชุมกรมการ 213-216 อาคารรัฐสภา 2

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดบุคคลที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งไว้เฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้าของหน่วยงานต่างๆ และรองหัวหน้าเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับรองลงมา ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับรองลงมานั้นมีอาจถูกพิจารณาให้ออกจากตำแหน่งตามความรับผิดชอบทางวินัยซึ่งเป็นการควบคุมภายในแต่ละองค์กรได้อยู่แล้ว ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงนี้ การควบคุมทางวินัยอาจได้ผลน้อยระบบการถอดถอนจากตำแหน่งมุ่งควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับสูงมีอำนาจทั้งในทางนโยบาย และทางปฏิบัติ จึงควรมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเข้มงวดขึ้น ทั้งการให้แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงการถอดถอนจากตำแหน่งด้วย

4.2.1.2 ผู้กล่าวหา

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจฟ้องร้องกล่าวหาเพื่อให้มีการถอดถอนจากตำแหน่งแก่บุคคล 2 ประเภทคือ⁸

ก. สมาชิกสภา ได้แก่

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกัน ทั้งนี้ จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 คน หากจะมีการเข้าชื่อฟ้องร้องถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 125 คน จึงจะขอให้มีการดำเนินการถอดถอนได้

(2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อกัน ทั้งนี้ จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 200 คน หากจะมีการเข้าชื่อฟ้องร้องถอดถอน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 50 คน จึงจะขอให้มีการดำเนินการถอดถอนได้

ข. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการดำเนินการฟ้องร้องถอดถอนได้

การกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกัน สามารถยื่นขอถอดถอนจากตำแหน่งได้นี้ มีข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนกระทำการดังกล่าว โดยในชั้นการพิจารณา

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304

ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่าน ไม่เห็นด้วยในการให้อำนาจแก่ประชาชนในกรณีดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า⁹

- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในชนบทนั้นไม่อาจที่จะทราบพฤติการณ์ต่างๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งทุกตำแหน่งในมาตรานี้ได้ ถ้าจะมีก็อาจจะมีผู้ชี้แนะซึ่งเป็นไปโดยมิชอบ

- ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระบวนการยุติธรรมนั้น ถ้าหากว่านำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวหาแล้วร้องเรียนให้ถอดถอนนั้น จะทำให้เกิดความวุ่นวาย เกิดความเสียหายหรือมัวหมองแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

- ประชาชนผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้ทำหน้าที่ในเรื่องนี้อยู่แล้วก็ควรที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี สมาชิกวุฒิสภาที่ดี ทำหน้าที่ในเรื่องนี้แทนประชาชนก็น่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว

- ในข้อเท็จจริงที่เคยประสบมานั้น การเข้าชื่อร้องเรียนบุคคลต่างๆ ในวงราชการที่มีผู้ลงชื่อร้องเรียนจำนวนมาก ๆ นั้น เมื่อสอบข้อเท็จจริงแล้วส่วนมากมักจะปรากฏว่าการที่ผู้ลงชื่อนั้นจะถูกปิดบังข้อเท็จจริงนำข้อความซึ่งผู้ที่ร่วมลงชื่อนั้นไม่ได้มีส่วนรู้เห็นมาร้องกล่าวโทษ หรือร้องเรียนเป็นจำนวนมาก

- ในการร้องเรียนให้ถอดถอนโดยกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 301 ว่าประพฤติมิชอบอะไรต่างๆ นั้น ต้องระบุพฤติการณ์และข้อกล่าวหาเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน ซึ่งถ้าหากว่าข้อกล่าวหาเหล่านี้เป็นความเท็จ ผู้ที่ร่วมลงชื่อนั้นอาจจะถูกแจ้งความดำเนินคดีในทางอาญา ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รับความเดือดร้อนด้วยเหตุผลดังกล่าว

ในประเด็นนี้ กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฯ ท่านหนึ่ง ได้ให้ความเห็นอธิบายถึงเหตุผลในการกำหนดให้อำนาจแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยได้อธิบายว่า¹⁰

- หลักการใหญ่หลักการหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็คือการคืนอำนาจให้ประชาชน แล้วก็ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในการบริหารประเทศ ไม่ใช่เฉพาะแต่ในวันเลือกตั้งเท่านั้น มาตรา 302 ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิ

⁹ ความเห็นของนายสุนทร ทิพย์มณี สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธที่ 23 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 ณ ห้องประชุมหมายเลข 213 - 215 อาคารรัฐสภา 2

¹⁰ ความเห็นของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25/2540 (เป็นพิเศษ) วันพุธที่ 23 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 ณ ห้องประชุมหมายเลข 213 - 215 อาคารรัฐสภา 2

เข้าชื่อเพื่อจะขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 301 ได้ ก็เป็นในหลักการใหญ่ส่วนหนึ่งในการคืนอำนาจให้ประชาชน

- การดำเนินการของประชาชนตามกรณีนี้ ต้องมีการระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าเขากระทำความผิดใดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนเสร็จ และมีกระบวนการตรวจสอบ โดยทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต(ป.ป.ช.) จะเป็นหน่วยงานที่มาตรวจสอบว่าเรื่องดังกล่าวที่กล่าวหาว่านั้นมีมูลหรือไม่เพราะฉะนั้นผลกระทบต่อผู้ที่อาจจะถูกกล่าวหาโดยไม่มีมูลก็คงจะไม่เกิดขึ้น

- กรณีที่ประชาชนจะมาเข้าชื่อกันนั้น ก็มีการกำหนดไว้ในวรรคสองว่า หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการเข้าชื่อร้องขอ นั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ เงื่อนไขอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ป.ป.ช. จะไปกำหนด ในส่วนที่บอกว่าประชาชนที่มาลงลายมือชื่อและอาจจะโดนดำเนินคดีอาญาได้นั้น ถ้ากรณีที่การกล่าวหาเป็นการกล่าวหาเท็จ ส่วนตรงนั้นเองจะเป็นส่วนที่ช่วย กลั่นกรองไม่ให้ไปเข้าชื่อกันโดยไม่ทราบถึงสาระต่างๆ ที่กำหนดไว้ในคำกล่าวหา

สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นด้วยกับการให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าว

มีข้อสังเกต คือ เฉพาะในการเสนอให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาตำแหน่งนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ไม่ได้ให้อำนาจในกรณีนี้แก่วุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันแต่อย่างใด

4.2.1.3 ผู้พิจารณาและตัดสิน

รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินถอดถอนจากตำแหน่งโดยการลงมติ¹¹ ซึ่งก่อนนั้นประธานวุฒิสภาเมื่อได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งจากผู้กล่าวหาตามที่อธิบายไว้ในหัวข้อ 4.2.1.2 แล้ว จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนและส่งรายงานการไต่สวนข้อกล่าวหาดังกล่าว

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 299 มาตรา 303 มาตรา 307 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 58 มาตรา 65

เพื่อให้วุฒิสภาลงมติตัดสินต่อไป (โปรดดูรายละเอียดในการดำเนินงานของ ป.ป.ช. ในหัวข้อ 4.2.2.3)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่างไปจากในอดีตอย่างมาก จากแต่เดิมซึ่งมาจากการแต่งตั้ง และอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ “ค้ำจุน” เสถียรภาพของรัฐบาลมาเป็นสภาที่เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจการเมือง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น¹²

- อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะองค์การตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง(มาตรา 136 มาตรา 138) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา(มาตรา 196) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ(มาตรา 255) กรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม(มาตรา 275) ตุลาการศาลปกครอง(มาตรา 277,278) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง(มาตรา 279) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(มาตรา 297) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(มาตรา 312)

- อำนาจหน้าที่ในการออกเสียงในการประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 193 ที่กำหนดกรณีต่างๆ ไว้ในการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์(ตามมาตรา 19) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา(ตามมาตรา 21) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 (ตามมาตรา 22) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ(ตามมาตรา 23) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่(ตามมาตรา 94) การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้(ตามมาตรา 159) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม(ตามมาตรา 160) การเปิดประชุมรัฐสภา(ตามมาตรา 161) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ(ตามมาตรา 173) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป(ตามมาตรา 178 วรรคสอง) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา(ตามมาตรา 211) การเปิดอภิปรายทั่วไป(ตามมาตรา 213) การให้ความเห็นชอบในการประกาศ

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และปัทมา สุปกำบัง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ,(กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า) ,พิมพ์ครั้งที่ 2 ,2543 , หน้า 12-17.

สงคราม(ตามมาตรา 223) การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา(ตามมาตรา 224) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ(ตามมาตรา 313)

- อำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็น “สภาสติ” เหนียวรั้งพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลให้ไตร่ตรองเรื่องต่างๆ ให้รอบคอบขึ้น เช่น อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย(มาตรา 175(2)) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ(มาตรา 187) การตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องใดๆ(มาตรา 189)

- อำนาจหน้าที่ในการเป็นสภาเหนียวรั้งและตรวจสอบการใช้อำนาจการเมืองให้สุจริตชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีอำนาจพิจารณาและลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ

เหตุที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการนั้น เนื่องมาจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือกลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นสภาของผู้มีคุณสมบัติพร้อมทั้งด้านคุณวุฒิ วัยวุฒิ และวุฒิภาวะ(มาตรา 126)

แต่เดิมนั้น ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินถอดถอนจากตำแหน่งให้เป็นอำนาจของ**รัฐสภา**¹³ เนื่องจากในตอนแรกของการร่างรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภามีได้มีที่มาจาก การเลือกตั้ง หากแต่กำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์จำนวน 200 คน จากผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ประสบการณ์ทางวิชาชีพ หรือประสบการณ์หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้แทนองค์กรเอกชน 70 คน

¹³ ร่างเดิมในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้ “มาตรา 301 ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย **รัฐสภา**มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีพฤติการณ์ไม่สุจริต หรือไม่เที่ยงธรรมผู้พิพากษา หรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต”

ผู้แทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ 60 คน และผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 70 คน¹⁴ แต่ในชั้นการลงมติของสภาวาระรัฐธรรมนูญ มีมติให้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จึงมีการปรับบทบาทวุฒิสภาจากเดิมที่ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย มาให้ความสำคัญกับการเป็นสภาตรวจสอบเป็นสภาเดียวที่ลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง ถอดถอนองค์การตรวจสอบทั้งหลายได้ โดยเป็นผู้กล่าวหาเองไม่ได้ อันเป็นการยึดหลักแยกหน้าที่ให้ชัดเจนนั่นเอง¹⁵

4.2.2 กระบวนพิจารณา

4.2.2.1 เหตุที่กล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 58 ได้กำหนดเหตุอันเป็นฐานความผิดซึ่งสามารถยื่นคำร้องถอดถอนจากตำแหน่งต่อวุฒิสภาได้ ไว้ดังนี้

ก. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้นิยามของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ¹⁶หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

ข. มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่

¹⁴ รายงานบันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2540 วันที่ 17 มิถุนายน 2540 ณ ห้องประชุมกรรมวิธีการหมายเลข 213-216 ณ อาคารรัฐสภา

¹⁵ ความเห็นของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานบันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2540 วันที่ 17 มิถุนายน 2540 ณ ห้องประชุมกรรมวิธีการหมายเลข 213-216 ณ อาคารรัฐสภา

¹⁶พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้นิยามของคำว่า "ทุจริตต่อหน้าที่" หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ค. มีพฤติการณ์สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ฐานความผิดในข้อนี้ มิได้มีการให้นิยามไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่อาจเทียบเคียงได้กับฐานความผิดที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

(1) ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ได้แก่ ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอก (ตามมาตรา 147) ความผิดฐานเจ้าพนักงานข่มขืนใจหรือจูงใจให้บุคคลมอบให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์(ตามมาตรา 148) ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมจะรับสินบน(ตามมาตรา 149) ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ในตำแหน่ง โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด (ตามมาตรา 150) ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต (ตามมาตรา 151) ความผิดฐานเจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น (ตามมาตรา 152) ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต (ตามมาตรา 157)

(2) ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้อื่น ได้แก่ ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำลายทรัพย์สินหรือเอกสาร ในการปกครอง(ตามมาตรา 158) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำอันตรายหรือเครื่องหมาย ที่ประทับที่ทรัพย์สินหรือเอกสารเพื่อเป็นหลักฐานในการยึด(ตามมาตรา 159) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นรู้ความลับในราชการ(ตามมาตรา 164) ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละทิ้งงานหรือกระทำการเพื่อให้ หยุดชะงักหรือเสียหาย (ตามมาตรา 166)

ง. มีพฤติการณ์สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ฐานความผิดในข้อนี้ มิได้มีการให้นิยามไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเช่นกัน แต่อาจเทียบเคียงได้กับฐานความผิดที่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมช่วย

ผู้อื่นไม่ให้ต้องโทษ(ตามมาตรา 200 วรรคแรก) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมแก้งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ(ตามมาตรา 200 วรรคสอง) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมเรียกรับหรือยอมจะรับสินบน(ตามมาตรา 201) ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมกระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ก่อน(ตามมาตรา 202)

จ. มีพฤติการณ์สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฐานความผิดข้อนี้ ยังมีได้มีการให้นิยามว่ามีขอบเขตครอบคลุมการกระทำใดบ้าง แต่หากพิจารณาจากถ้อยคำแล้ว น่าจะหมายถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญเองหรือตามกฎหมายนั้น โดยมีขอบอันมีผลเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวจะกระทำไปด้วยความจงใจ หรือมีเจตนาอันมีขอบด้วย จึงจะเป็นความผิด

ในฐานความผิดตั้งแต่ข้อ ข. ถึงข้อ จ. นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ใช้ถ้อยคำดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้น มีพฤติการณ์"สื่อ" ให้เห็นว่าได้กระทำความผิด ก็เพียงพอแล้วที่จะหยิบยกขึ้นร้องขอต่อวุฒิสภาดำเนินกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งได้ ดังนั้น พฤติการณ์ที่จะเป็นความผิดนั้น ไม่จำเป็นต้องชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ันั้นได้กระทำความผิดเช่นดังในคดีอาญา แม้ฐานความผิดบางข้อเช่นกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมจะมีลักษณะใกล้เคียงกับฐานความผิดในคดีอาญา ก็ไม่จำเป็นต้องมีความเข้มข้นหรือชัดเจนของพฤติการณ์เท่ากับในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย (beyond reasonable doubt) ว่าผู้ันั้นกระทำการที่กำหนดว่าเป็นความผิด อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมา นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ ยังไม่ปรากฏว่ามีการยื่นร้องขอให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (มีเพียงความพยายามยื่นขอถอดถอน แต่มิได้ดำเนินการต่อซึ่งจะกล่าวต่อไป) จึงต้องรอดูว่าผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอถอดถอน และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งจะตีความขอบเขตของฐานความผิดในการถอดถอนไว้เพียงใด

ส่วนการร้องขอให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 299 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาตรา 16 กำหนดไว้ว่าจะต้องปรากฏว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตผู้ันั้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- กระทำการขาดความเที่ยงธรรม
- จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

- มีพฤติการณ์เป็นที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง

เนื่องจากในปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการดำเนินการเข้าชื่อกันเพื่อขอให้วุฒิสภาดำเนินการลงมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง จึงยังไม่อาจคาดได้ว่าขอบเขตของฐานความผิดในการให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีแค่ไหนเพียงใด แต่ในที่นี้ มีข้อสังเกตว่า ฐานความผิดดังกล่าว มิได้ใช้ถ้อยคำว่ามีพฤติการณ์ “ส่อ” ไปในทางกระทำความผิด ในที่นี้ น่าจะหมายความว่า ระดับความเข้มข้นและชัดเจนของการกระทำการขาดความเที่ยงธรรม การจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และพฤติการณ์ที่เป็นที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงนั้น ต้องมีพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดดังกล่าวใกล้เคียงกับการพิสูจน์ปราศจากเหตุอันควรสงสัยเช่นดังการดำเนินคดีอาญา

4.2.2.2 วิธีการกล่าวหา

ก. การยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง กระบวนการยื่นคำร้องขอให้วุฒิสภาดำเนินการลงมติถอดถอนเริ่มขึ้นเมื่อ

- 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (ไม่น้อยกว่า 125 คน) หรือ
- 2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (ไม่น้อยกว่า 50 คน) หรือ
- 3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้ร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ออกจากตำแหน่ง¹⁷ โดยกรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อทั้งหมด ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และผู้ริเริ่มรวบรวม

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 59

รายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ

18

การร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัว ประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มี รูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นข้อๆอย่างชัดเจนว่ามี พฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาก่อนในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา¹⁹

ข. ความรับผิดชอบของผู้ริเริ่มร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้กำหนดมาตรการผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อถอดถอนจากตำแหน่งนั้นต้องรับผิดชอบในกรณีนี้

1) ยื่นคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งโดยรู้ว่าไม่มีเหตุที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือรู้ว่าไม่มีพฤติการณ์ว่าบุคคลร้ายรอยผิดปกติหรือรู้ว่าไม่มีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

2) กระทำการกล่าวหาเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จ

จะถูกดำเนินคดีอาญา โดยมีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ถือว่าบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายในการกระทำ ความผิดซึ่งอาจฟ้องร้องได้ด้วย²⁰

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 60

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 61

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 124

การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ริเริ่มให้มีการเข้าซื้อถอดถอนนั้นแม้จะเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาและป้องกันมิให้มีการยื่นขอถอดถอนโดยพร่ำเพรื่อ แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการเข้าซื้อถอดถอนโดยเฉพาะการเข้าซื้อกันของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนนั้น ผู้ริเริ่มการรวบรวมรายชื่อต้องรับรองร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าซื้อทั้งหมด ซึ่งเป็นการยากในการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ที่ลงลายมือเข้าซื้อนั้นไม่ขาดคุณสมบัติเรื่องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ผู้ริเริ่มการรวบรวมรายชื่อก็อาจถูกดำเนินคดีฐานกล่าวหาเท็จหรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จซึ่งมีโทษทางอาญา ทำให้การเข้าซื้อถอดถอนเป็นไปได้ยาก²¹

4.2.2.3 การไต่สวนและตัดสิน

เมื่อได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนแล้ว ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน หากไต่สวนแล้วเห็นว่ามิมีมูล ก็จะทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้พิจารณาตัดสินต่อไป ในข้อนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน คือการไต่สวน และการตัดสิน

ก. การไต่สวนความจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.)

เมื่อประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเนื่องจากได้มีการเข้าซื้อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามขั้นตอนดังนี้

1) คณะกรรมการป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนโดยประกอบด้วย กรรมการป.ป.ช. หนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน จะคำนึงถึงความเหมาะสม

²¹ นิพนธ์ พัวพงศกร เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตูลยวสินพงค์, “กรณีศึกษาการทุจริตยากระทรวงสาธารณสุข “ภาคผนวกใน “คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์” ใน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ:พี.เอ.ลิวิ่ง), 2544, หน้า (3-74)

กับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร²² โดยห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการไต่สวน²³

- รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหามาก่อน
- มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

2) อนุกรรมการจะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง โดยในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำพยานหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้²⁴ โดยในการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลที่ถูกกล่าวหา จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย²⁵

3) ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะอนุกรรมการมีอำนาจที่จะสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วน

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 45

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 46

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 47

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 48

ท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำจริงได้ ขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และมีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุกรรมการ²⁶

4) เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว อนุกรรมการจะจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการป.ป.ช. โดยจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้²⁷

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

5) เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว จะจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

6) หลังจากประชุมพิจารณาแล้ว ประธานกรรมการส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอน และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญากรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รายงานดังกล่าวต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมการพิจารณาและต้องระบุความ

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 49

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 50

เป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงเหตุผลในการพิจารณา วินิจฉัยและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง²⁸ หากข้อกล่าวหาใดพิจารณา แล้วมีมูลผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมตินับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว²⁹ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใด เป็นเรื่องสำคัญ จะ แยกทำรายงานเฉพาะข้อกล่าวหาที่ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาก่อนก็ได้³⁰

ข. การพิจารณาคัดสินโดยวุฒิสภา

การพิจารณาคัดสินโดยวุฒิสภามีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) เมื่อได้รับรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการป.ป.ช.แล้ว ประธานวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ประธานวุฒิสภาจะแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อ นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³¹

2) สมาชิกวุฒิสภาจะพิจารณารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้กล่าวหา มีความผิด จากนั้นจะทำการลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่โดยการออกเสียงลงคะแนน จะต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา³² คือจาก 200 คนจะต้องออกเสียงให้ถอดถอนจาก ตำแหน่งเกินกว่า 120 คน จึงจะมีผลเป็นการถอดถอนจากตำแหน่ง

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 54

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305 วรรคสี่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 55

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305 วรรคสาม และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 56

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 306 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 64

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307 วรรคแรก และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 65 วรรคแรก

ในเรื่องการลงมติฉบับนี้ ในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการพิจารณาร่าง สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีการเสนอแนวทางการให้การลงมติให้มีผลอยู่หลายประการ โดยร่างเดิมนั้น วุฒิสภาในขณะนั้นตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับมาตรการและกระบวนการในการถอดถอนยังไม่น่าจะเกิดผลในทางปฏิบัติได้ เพราะกำหนดให้ต้องใช้เสียงถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งเป็นการยากและจะเกิดปัญหาว่าทั้ง ๆ ที่ ป.ป.ช. ชี้ว่ามีมูลความผิด และสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งแต่ไม่ถึงสองในสาม เห็นว่าควรพ้นจากตำแหน่งก็ยังไม่ถอดถอนบุคคลนั้นไม่ได้ การบริหารงานต่อไปจะเกิดปัญหาความน่าเชื่อถือขึ้น จึงเห็นว่ามาตรการนี้ควรกลับกัน กล่าวคือถ้าสภา**ยืนยัน**ด้วยคะแนนเสียงเกินสองในสามจึงจะสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ มิฉะนั้นก็ต้องพ้นตำแหน่งไป³³ หรือให้มีการออกเสียงสนับสนุนให้อยู่ต่อเกินกึ่งหนึ่ง³⁴ เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดจำนวนถึงสองในสามนั้นเป็นไปได้ยาก อย่างไรก็ตามก็มีความเห็นโต้แย้งว่ากระบวนการถอดถอนนั้นเป็นการกำหนดเพื่อที่จะให้มีมาตรการในการที่จะควบคุมตรวจสอบบรรดาผู้ใช้อำนาจอรัฐทั้งหลาย แต่ในเวลาเดียวกันก็คงจะต้องมีหลักประกันเหมือนกันว่า การถอดถอนเช่นนี้ ไม่ควรกระทำได้ง่าย เพราะถ้าหากการถอดถอนโดยรัฐสภากระทำได้ง่าย เป็นต้นว่าใช้เสียงเพียงกึ่งหนึ่ง หรือหนึ่งในสาม จะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายในทางการเมือง³⁵ ซึ่งในที่สุดได้ข้อตกลงที่มติให้ถอดถอนนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้า³⁶

สรุปการดำเนินกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งได้ดังนี้

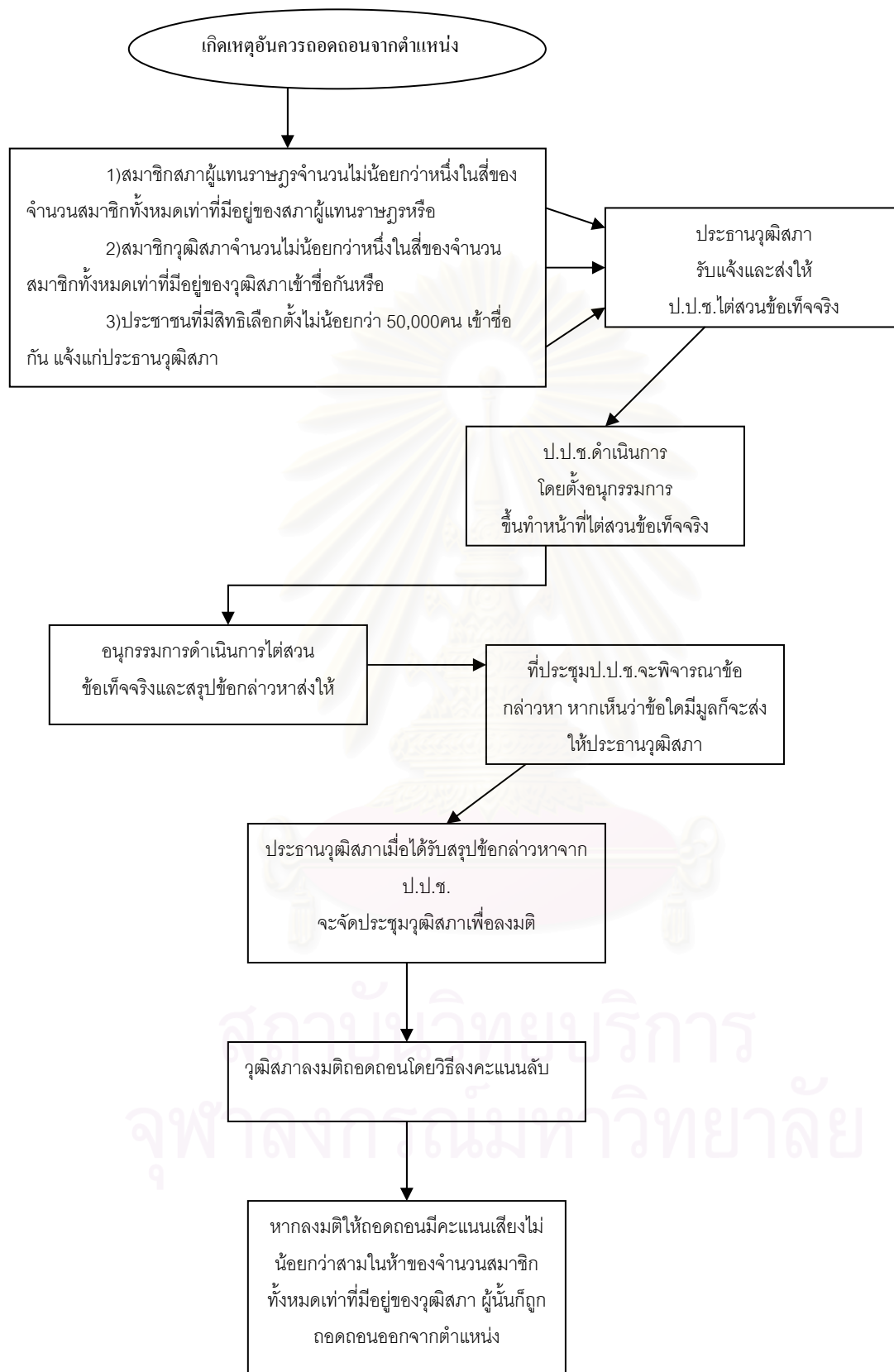
³³ คำชี้แจงของศ.ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ ,รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญวันอังคารที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2540ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ 213-216 อาคารรัฐสภา 2

³⁴ ความเห็นของดร.ลิขิต ธีรเวคิน ,รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญวันอังคารที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2540ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ 213-216 อาคารรัฐสภา 2

³⁵ ความเห็นของคุณคณิน บุญสุวรรณ ,รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญวันอังคารที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2540ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ 213-216 อาคารรัฐสภา 2

³⁶ การกำหนดจำนวนไว้ที่สามในห้านี้เป็นการกำหนดในชั้นที่ยังไม่มีการเปลี่ยนองค์ครที่ทำหน้าที่ตัดสินถอดถอนคือรัฐสภา มาเป็นวุฒิสภาแต่เมื่อมีการเปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจในการตัดสินถอดถอน ก็ยังคงจำนวนไว้ที่สามในห้าอยู่เช่นเดิม

แผนภูมิ 2 กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง



สำหรับการลงมติตัดสินให้กรรมการป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงนั้น การดำเนินการตัดสิน**ไม่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาใต้ของคณะกรรมการ** ป.ป.ช. เช่นดังกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เนื่องจากในการดำเนินการใต้สวนผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นเป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช. แต่เมื่อเป็นการร้องขอให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งเสียเอง จึงไม่เป็นการเหมาะสมที่จะให้ป.ป.ช. ทำการใต้สวน โดยวุฒิสภาเมื่อได้รับคำร้องขอจากการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็สามารถจัดการประชุมเพื่อลงมติได้ โดยมติของวุฒิสภาในกรณีนี้ต้องไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยจากจำนวนทั้งหมด 200 คน ต้องมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเกินกว่า 134 คน

กระบวนการขอให้วุฒิสภาลงมติให้กรรมการป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง มีลักษณะดังนี้

แผนภูมิ 3 กระบวนการกระบวนการขอให้วุฒิสภาลงมติ

ให้กรรมการป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่ง



4.2.2.4 ผลของการถอดถอน

เมื่อวุฒิสภาลงมติให้ถอดถอนมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้นั้นก็ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยผลจากการมีมติให้ถอดถอนคือ³⁷

- (1) ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน
- (2) ให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

ส่วนในกรณีของการลงมติให้กรรมการป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งนั้นทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้กำหนดว่าเมื่อวุฒิสภาลงมติแล้วจะมีผลเมื่อใด จึงน่าจะเทียบเคียงกันที่มีกำหนดไว้ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ โดยอนุโลม คือให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มามีมติให้ถอดถอน และผลในการที่กรรมการป.ป.ช. ถูกลงมติให้พ้นจากตำแหน่งนี้ นอกจากจะต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว และตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นเวลา 5 ปี³⁸

มีข้อสังเกตว่าหากผู้ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งนั้นลาออกก่อนการลงมติ จะทำให้เป็นการสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาถอดถอนหรือไม่ เรื่องนี้ เนื่องจากยังไม่เคยมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น แต่ในที่นี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น เห็นว่าในเบื้องต้นหากพิจารณาวัตถุประสงค์ของการดำเนินกระบวนการถอดถอนนั้นคือการให้ออกจากตำแหน่งนั้น เมื่อมีการลาออกตำแหน่งก็น่าจะเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดระบบการถอดถอน แต่เมื่อพิจารณาถึงผลเมื่อมีการถอดถอนออกจากตำแหน่งกับการลาออกจากตำแหน่งนั้นจะเห็นว่ามีความแตกต่างกัน คือการลาออกจากตำแหน่งนั้น ไม่เป็นการตัดสิทธิในการที่ผู้นั้นจะเข้าดำรงตำแหน่ง

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 65 วรรคสอง

³⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 10 (15) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 109(14) มาตรา 126(4) มาตรา 137(4) มาตรา 206(4) มาตรา 256(4)

ทางการเมืองหรือรับราชการได้ แต่การต้องออกจากตำแหน่งโดยถูกถอดถอนนั้นก็มีผลเป็นการตัดสิทธิผู้นั้นจะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรับราชการเป็นเวลาถึงห้าปี จะเห็นได้ว่าการถูกถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมีผลกระทบมากกว่าการลาออกจากตำแหน่ง ดังนั้นหากเกิดกรณีมีการฟ้องร้องให้ถอดถอนจากตำแหน่ง แล้วมีการลาออก ทั้งคณะกรรมการป.ป.ช. และวุฒิสภา จึงควรที่จะดำเนินกระบวนการต่อจนถึงขั้นการลงมติ เพื่อผลของการถอดถอนจากตำแหน่งที่ต่างจากการลาออกเองเอง

4.2.2.5 การอุทธรณ์

มีคำถามว่า หากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถอดถอนจากตำแหน่ง ไม่พอใจผลการลงมติของวุฒิสภา จะอุทธรณ์ได้หรือไม่ กรณีนี้ เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น กระบวนการถอดถอนมีผลกระทบที่รุนแรงต่อผู้ถูกกล่าวหาทั้งในด้านเกียรติยศ ชื่อเสียง และโอกาสในการได้รับความเชื่อมั่นให้ปฏิบัติงานและใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวจึงต้องไม่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องในการกลั่นแกล้งกัน จึงกำหนดให้การฟ้องร้องถอดถอนบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ ผู้ที่จะดำเนินการฟ้องร้องตามกระบวนการนี้จึงมั่นใจในพฤติกรรมของผู้ถูกกล่าวหา และต้องดำเนินการความระมัดระวัง การกำหนดให้องค์กรที่ยื่นร้องขอให้ถอดถอน องค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินเป็นคนละองค์กรกัน เพื่อป้องกันมิให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งกระบวนการ และความเป็นอิสระต่อกันของแต่ละองค์กรก็เป็นทำให้ไม่อาจมีการครอบงำการดำเนินงานของแต่ละองค์กรได้ อีกทั้งการที่วุฒิสภาที่เป็นองค์กรที่ตัดสินนั้นก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ย่อมจะเป็นที่น่าเชื่อถือได้ในความเที่ยงธรรมในการตัดสิน อีกทั้งอัตราส่วนถึงสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ก็เป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงและไม่อาจชี้นำหรือกำหนดผลการลงมติ(lobby)ได้โดยง่าย และการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้ว่า มติของวุฒิสภาตามมาตรา**นี้ให้เป็นที่สิ้นสุด** และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้³⁹ จึงมีความเห็นว่ากระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งนั้นไม่อาจมีการอุทธรณ์ได้

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 307 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 65 วรรคสาม

4.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง

ความล้มเหลวในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในอดีต ที่ไม่อาจนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษหรือกำจัดออกจากระบบการใช้อำนาจได้ นำมาซึ่งความพยายามในการจัดจากหลักเกณฑ์ของการจัดระบบการถอดถอนจากตำแหน่งที่ได้นำเสนอมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม นับแต่กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งมีผลบังคับใช้พร้อมกับรัฐธรรมนูญ(ตุลาคม 2540) จนถึงปัจจุบัน(กุมภาพันธ์ 2545) ยังมิได้ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งจนถึงขั้นการลงมติถอดถอนของวุฒิสภาเลย จะมีก็เพียงแต่ความพยายามในการยื่นขอถอดถอนเท่านั้น และก็มีได้ปรากฏว่าเป็นการยื่นขอถอดถอนพร้อมกับรายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนด หากแต่เป็นเพียงการยื่นคำร้องอย่างเดียวเท่านั้น และมีได้มีการดำเนินการต่อไป สภาพการณ์เช่นนี้มีได้หมายความว่ากระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นประสบความสำเร็จในการที่องค์กรที่เกี่ยวข้องจะเลือกใช้แนวทางนี้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ เนื่องจากระยะเวลาเพียง 5 ปีอย่างรวดเร็วที่จะตัดสินว่ากระบวนการต่างๆที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้นั้นจะให้ผลหรือไม่ได้ผล เนื่องจากต้องมีการเรียนรู้ร่วมกันทั้งผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและประชาชน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศไทยที่ยังเป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามกระบวนการนี้ได้อย่างราบรื่น และการดำเนินการในบางขั้นตอนที่กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดในการทำงานบางขั้นซึ่งหากมีน่าจะทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

4.3.1. ความรับผิดชอบของผู้ริเริ่มเข้าชื่อยื่นคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งเป็นอุปสรรคในการเสนอให้ถอดถอน

การกำหนดโทษฐานกล่าวหาเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จในการยื่นคำร้องขอให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 124 นั้น มีบทลงโทษค่อนข้างรุนแรง กล่าวคือมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับนั้น เป็นเหตุประการสำคัญที่ทำให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อเพื่อขอถอดถอน โดยเฉพาะการเข้าชื่อกันของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนนั้น ทำได้ยาก ข้อเท็จจริงมีปรากฏ ในการดำเนินการถอดถอนนักการเมืองและผู้บริการระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุข⁴⁰ ในกรณีทุจริตจัดซื้อยาและ

⁴⁰ นิพนธ์ พัวพงศกร เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตูลยวสินพงษ์, “กรณีศึกษาการทุจริตยากระทรวงสาธารณสุข “ภาคผนวกใน “คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การ

เวชภัณฑ์จากงบประมาณจัดงานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ จำนวน 840 ล้านบาท ด้วยการหลีกเลี่ยงการซื้อยาที่องค์การเภสัชกรรมเป็นผู้ผลิต ซื้อยาต้นแบบ เครื่องมือการแพทย์ ในราคาสูง จากบริษัทเอกชน รวมถึงยกเลิกราคากลางยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ และได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากบริษัทที่ขายสินค้าราคาแพงให้ หลังจากมีการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตดังกล่าว ในระหว่างเดือนกันยายน 2541 – กุมภาพันธ์ 2542 กลุ่มเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนได้รณรงค์ ล่ารายชื่อประชาชนที่ต้องการเรียกร้องให้มีการถอดถอนนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตยาจำนวน 50,000 รายชื่อ อันได้แก่ นายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายธีระวัฒน์ สิริวันสาธิต และนายคำรณ ฤ ลำพูน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข นายแพทย์ปรากรม วุฒิพงษ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข นายแพทย์ณรงค์ดี อังคะสุวพลา และนายแพทย์ธวัช สุนทรจารย์ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยได้มีการรวบรวมรายชื่อประชาชน 52,554 ชื่อ เสนอต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2542

ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อประธานรัฐสภาได้ขอให้ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อลงนามรับรองรายชื่อทั้งหมดที่รวบรวมมาว่าเป็นรายชื่อของบุคคลนั้นจริง ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 60 แต่เนื่องจากกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงในการกล่าวหาเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จดังที่กล่าวมาแล้ว ทางกลุ่มเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนจึงไม่ได้ลงนามรับรอง เพราะการรับรองรายชื่อประชาชนมาจากทั่วประเทศว่าเป็นชื่อเท็จจริงที่ถูกต้องนั้น ในทางปฏิบัติผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไม่สามารถทำได้ เพราะเสี่ยงต่อโทษมากเกินไป อีกทั้งผลการรวบรวมชื่อดังกล่าว เป็นเพียงการริเริ่มเพื่อให้เกิดกระบวนการสอบสวน ตรวจสอบเท่านั้น มิได้เป็นการตัดสินชี้ผิด นอกจากผู้ริเริ่มจะต้องแบกรับภาระต้นทุนที่สูงมากในการรวบรวมรายชื่อดังกล่าวแล้ว การที่มีบทกำหนดโทษไว้อย่างรุนแรง ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริตเป็นไปได้ยาก⁴¹

ต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์”ใน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย หน้า (3-70) – (3-74)

⁴¹ สัมภาษณ์นางสาวรสนา โตสิตระกูล, “50,000 ชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการ : ปัญหาและอุปสรรค” ในจดหมายข่าว สังคมโปร่งใส ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 มกราคม 2543 เบญจา คำสุภาพ ผู้สัมภาษณ์ ชัยยศ จิรพฤษภิญโญ ผู้เรียบเรียง , อ่างในนิพนธ์ พัวพงศกร เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตุลยวสินพงษ์, “กรณีศึกษาการทุจริตยา กระทรวงสาธารณสุข “ภาคผนวกใน “คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์” ใน รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย หน้า (3-74).

อย่างไรก็ตามปัญหาในข้อนี้ หากจะพิจารณาในแง่การป้องกันการยื่นฟ้องร้องถอดถอน โดยพว่ำเพื่อ เพื่อกลั่นแกล้งกัน หรือเป็นการกีดกันทางการเมืองนั้น ความจำเป็นในการกำหนด ความรับผิดชอบของผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อก็ยังคงต้องคงไว้อยู่ ส่วนจะมีการปรับแก้กฎหมายเพื่อให้เกิด ความสะดวกในการยื่นร้องขอถอดถอนโดยประชาชนอย่างไรนั้น ไม่อยู่ในขอบเขตในการ ศึกษาวิจัยนี้ ซึ่งมุ่งเฉพาะรายละเอียดในการดำเนินกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งใน ประเทศไทยที่อาจนำระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ได้เท่านั้น ไม่รวมถึงสิ่ง ที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย

4.3.2 ไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการตัดสินของวุฒิสภา

การดำเนินกระบวนการถอดถอนในขั้นสืบหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอนุกรรมการนั้น มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอนอย่างรัดกุม ทั้งการให้อำนาจในเรียกเอกสารและบุคคลมาให้ข้อมูลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 4.2.2.3 ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องครบถ้วนและน่าเชื่อถือเพียงพอที่วุฒิสภาจะพิจารณาตัดสิน แต่ในขั้นการ พิจารณาตัดสินลงมติของวุฒิสภานั้น กลับมิได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการตัดสินของ วุฒิสภาไว้ กฎหมายกล่าวแต่เพียงเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานมติข้อกล่าวหาให้ถอดถอนข้อ ใดที่ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีมูล ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อ พิจารณามีมติโดยเร็ว และทำการลงมติโดยพิจารณาจากรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย การลงคะแนนลับเท่านั้น การประชุมวุฒิสภาในกรณีนี้จะดำเนินการอย่างไร จะอภิปรายก่อนการ ลงมติได้หรือไม่ หากวุฒิสมาชิกท่านใดท่านหนึ่งสงสัยในรายงานที่คณะกรรมการป.ป.ช. ส่งมา หรือ ต้องการได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้องจะทำได้หรือไม่ จะตั้งกรรมาธิการขึ้นมาตรวจสอบหรือไต่ สวนข้อเท็จจริงอีกได้หรือไม่ ล้วนแล้วแต่มิได้มีการกำหนดไว้ ทั้งนี้ มิได้เห็นว่าการทำงานของ คณะกรรมการป.ป.ช. นั้นจะไม่น่าเชื่อถือ แต่การได้รับการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนย่อมจะเป็น ประโยชน์กับผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินของวุฒิสภา การไม่มี การกำหนดรายละเอียดเช่นนี้ อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่า ในการประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติ ดังกล่าว วุฒิสภาจะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ได้มีการพิจารณาตัดสินที่ได้ผ่านการพินิจพิจารณาห์ โดยความรู้ความสามารถของวุฒิสมาชิกแต่ละท่านอย่างเหมาะสม

4.3.3. การดำเนินการถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีขั้นตอนการพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริง

สืบเนื่องจากปัญหาในข้อที่แล้ว ในกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้น แม้จะไม่มีรายละเอียดในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาก็ตาม แต่การดำเนินการของคณะกรรมการป.ป.ช.ที่ทำหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงให้วุฒิสภานั้น ยังอาจเพียงพอที่วุฒิสภาจะพิจารณาลงมติโดยอาศัยข้อมูลจากข้อมูลดังกล่าว แต่ในการดำเนินการลงมติให้กรรมการป.ป.ช.พ้นจากตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการลงมติได้เมื่อมีการยื่นคำร้องขอมา โดยไม่มีรายละเอียดเลยว่าจะดำเนินการเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินของวุฒิสภา

ปัญหาในข้อ 4.3.2 และ 4.3.3 เป็นปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ขาดไปซึ่งรายละเอียดในการดำเนินการ ซึ่งหากมิได้หาแนวทางที่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดเป็นปัญหาในอนาคตได้ ในบทต่อไป จะได้ทำการวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการปรับใช้ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางเติมเต็มข้อขาดแคลนในกระบวนการถอดถอนของไทยที่ได้เสนอมาข้างต้น

บทที่ 5

วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงระบบควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งทั้งของ
ประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศไทยรวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วแล้ว ในบทนี้จะได้ทำ
การวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักการและรายละเอียดบางประการที่มีอยู่ในระบบ
อิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศไทย
ในส่วนที่ยังขาดรายละเอียดอยู่

5.1 ความเหมาะสมและข้อจำกัดในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ สหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

5.1.1 ความเหมาะสม

หากจะพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะเลือกเอาระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศ
สหรัฐอเมริกามาเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยนั้น จะ
เห็นได้ว่าระบบของทั้งสองประเทศมีความคล้ายคลึงกันอยู่หลายประการ ดังนี้

5.1.1.1 ความคล้ายคลึงกันของที่มาขององค์กรที่ทำหน้าที่ในกระบวนการถอดถอน

ในการดำเนินกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา
และประเทศไทยนั้นล้วนแต่กำหนดให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้มาจากการเลือกตั้งของ
ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ทั้งองค์กรที่มีอำนาจในการยื่นข้อกล่าวหาอันได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา และ
องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคือ วุฒิสภาซึ่งล้วนแล้วแต่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อาจ
กล่าวได้ว่า องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของทั้งสองระบบเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในกระบวนการ
ถอดถอนจากตำแหน่ง

5.1.1.2 ความคล้ายคลึงกันของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรภายในของทั้งสองระบบ

การกำหนดโครงสร้างของระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของทั้งสองประเทศมีความคล้ายคลึงกันในแง่การแบ่งแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ในแต่ละส่วนในกระบวนการทั้งหมดออกจากกัน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการดุลและคานอำนาจของอเมริกา และการกำหนดมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ตลอดทั้งกระบวนการตรวจสอบของไทย(แม้จะไม่มีลักษณะเด็ดขาด เพราะวุฒิสมาชิกสามารถเข้าชื่อกันเพื่อให้ถอดถอนวุฒิสมาชิกด้วยตนเองได้) ทำให้เกิดลักษณะร่วมกันของกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งคือ ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะมีความสามารถบังคับหรือควบคุมการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งได้ทั้งหมด การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนเป็นอิสระจากกัน ทั้งนี้เป็นเพื่อเป็นหลักประกันว่าการถอดถอนนี้จะดำเนินไปด้วยความถูกต้อง

5.1.1.3 ความใกล้เคียงกันของวิธีดำเนินการของทั้งสองระบบ

วิธีการดำเนินงานของทั้งสองระบบก็มีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง โดยอาจแบ่งได้เป็น สองส่วนคือ ส่วนการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริง และส่วนการพิจารณาตัดสิน โดยวิธีการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นก็กระทำโดยการดำเนินการในลักษณะกรรมการที่มีอิสระ (กรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการป.ช.ของไทย)และมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกตรวจสอบพยานหลักฐาน และต้องพิจารณาทำความเข้าใจเพื่อให้มีการตัดสินต่อไปทั้งสองระบบ และในส่วนการพิจารณาตัดสินนั้น ทั้งสองระบบก็กำหนดให้การดำเนินการตัดสินโดยวิธีการลงมติเช่นเดียวกัน ดังนั้น การพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการดำเนินการในองค์กรพิจารณาและองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินของอเมริกาก็น่าจะพอปรับใช้กับระบบถอดถอนของไทยได้

5.1.2 ข้อจำกัด

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความใกล้เคียงกันในการจัดระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย แต่เนื่องเพราะระบบรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทยต่างกัน แนวคิดอันเป็นที่มาในการจัดสรรอำนาจในองค์กรที่มีบทบาทในการปกครองรัฐก็ย่อมจะแตกต่างกัน สหรัฐอเมริกายึดหลักแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด และมีการถ่วงดุลและคานอำนาจของแต่ละองค์กรโดยองค์กรอื่นอย่างชัดเจน การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นควบคุมองค์กรทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการได้เกือบทั้งระบบ(ยกเว้นข้าราชการทหาร) ไม่ว่าข้าราชการนั้นจะมีที่มาแตกต่างกัน เช่น ผู้พิพากษาและอัยการของ

สหรัฐอเมริกา นั้นมาจากการเลือกตั้ง ส่วนข้าราชการอื่นๆ มิได้มาจากการเลือกตั้ง ส่วนประเทศไทย มีระบบ รัฐบาลในแบบรัฐสภา รัฐบาลที่ได้รับความนิยมไว้วางใจจากสภา ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนต่อสภา และสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้งตนเข้ามา การควบคุมการใช้อำนาจแม้จะมีการจัดให้องค์กรแต่ละองค์กรควบคุมกันแต่ก็ไม่มีลักษณะแบ่งแยกเด็ดขาด การสร้างระบบถดถอนจากตำแหน่งของไทยก็มุ่งที่จะควบคุมเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของแต่ละองค์กรเท่านั้น

นอกจากนี้ความแตกต่างทางด้านสังคม ความคิด ความตื่นตัวของประชาชนและองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องและความเชื่อมั่นในระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐก็มีความแตกต่างกัน ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบอิมพีชเมนต์มาเป็นระยะเวลาร้อยกว่าปี แต่ประเทศไทยเพิ่งจัดระบบการถดถอนจากตำแหน่งมาเพียง 5 ปี ความเข้าใจในกระบวนการทำงานและความสมบูรณ์ของรายละเอียดการทำงานย่อมมีน้อยกว่าเป็นธรรมดา การปรับสิ่งที่คุ้นเคยในที่หนึ่งมาใช้กับอีกที่หนึ่งจึงต้องพิจารณาถึงสภาพความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวด้วย

5.2 แนวทางการปรับใช้หลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา กับการถดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ในหัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์แนวทางการปรับใช้หลักการของระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา กับการถดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในประเทศไทย โดยจะพิจารณาแยกเป็นส่วนๆ ตามที่ได้ทำการศึกษามาขั้นต้น ดังนี้

5.2.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

5.2.1.1 ผู้ถูกกล่าวหา

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาผู้ถูกกล่าวหาฟ้องร้องจำกัดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือน และได้มีการตีความครอบคลุมไปถึงการกล่าวหาผู้พิพากษาทุกระดับ โดยไม่รวมถึงสมาชิกรัฐสภา คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบถดถอนกันเองภายในของแต่ละสภาแล้ว และไม่รวมถึงข้าราชการทหาร ในขณะที่ของประเทศไทยนั้นมิได้มุ่งควบคุมทุกตำแหน่งในองค์กรฝ่ายบริหารอันรวมและตุลาการ แต่มุ่งควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของแต่ละฝ่ายซึ่งรวมถึงข้าราชการทหารระดับสูง ซึ่งเป็นการเพิ่มการควบคุมการใช้อำนาจนอกเหนือจากกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง ที่ต้องรับผิดชอบต่อวินัยที่มีอยู่แล้ว และยังคงควบคุมไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติเองด้วยโดยยกเลิกระบบการตรวจสอบกันเองของสภาผู้แทนราษฎรและ

วุฒิสภา ให้มาอยู่รวมในระบบการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งในการจัดระบบว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ถูกกล่าวหานี้ มาจากความเหมาะสมในแต่ละประเทศ จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องนำตำแหน่งที่อาจถูกกล่าวหาของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับประเทศไทย

5.2.1.2. ผู้กล่าวหา

ผู้กล่าวหาในในระบบอิมพีชเมนต์กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงองค์กรเดียวที่จะพิจารณาว่าจะกล่าวหา เพื่อป้องกันการให้อำนาจกล่าวหาฟ้องร้องและพิจารณาตัดสินรวมอยู่ที่องค์กรเดียว โดยเริ่มจากสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือได้รับรายงานจากการทำงานของอัยการอิสระ และสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าควรจะดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลในการจัดทำคำฟ้องร้องถอดถอนต่อไป จะเห็นได้ว่าระบบของอเมริกา นั้นกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เริ่มกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาของตนเพราะถือว่าเป็นเรื่องการเมือง ดังนั้นองค์กรทางการเมืองจึงถูกกำหนดให้เป็นผู้เริ่มกล่าวหาฟ้องร้อง

ส่วนประเทศไทยนั้นผู้กล่าวหาไม่ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลในการฟ้องร้องถอดถอนมากเท่าของอเมริกา แต่ระบบถอดถอนของไทยได้กำหนดผู้กล่าวไว้หลายประเภท ทั้งการเข้าชื่อกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา(เฉพาะกรณีถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา) หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา แล้วจึงจะมีการดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป จะเห็นได้ว่าระบบของไทยมิได้กำหนดตัวองค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาไว้โดยเฉพาะเจาะจงเพียงองค์กรเดียวหรือกำหนดไว้เฉพาะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการตรวจสอบได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งส่งเสริมสิทธิของประชาชนและทำให้การเมืองของนักการเมืองเป็นการเมืองของพลเมือง เพิ่มความรับผิดชอบต่อประชาชนของผู้แทนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น ซึ่งการเปิดโอกาสให้มีการยื่นร้องขอให้ถอดถอนได้หลายทางและยังให้องค์กรผู้ที่มีอำนาจตัดสินถอดถอนคือวุฒิสภา สามารถยื่นขอถอดถอนได้ด้วย เช่นนี้ กระบวนการถอดถอนของไทยจึงมิได้กำหนดให้หน้าที่ในการตรวจสอบได้ส่วนข้อเท็จจริงอยู่แก่ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องถอดถอนเช่นดังอเมริกา แต่ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น ให้ทำหน้าที่นี้แทน คือ คณะกรรมการป.ป.ช. นั่นเอง

การกำหนดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น มาจากเหตุผลทางและความจำเป็นของแต่ละประเทศแตกต่างกันไปและได้กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นในการปรับใช้

5.2.1.3. ผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและตัดสิน

ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ยื่นข้อกล่าวหาและพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาตัวเองในเบื้องต้น ก่อนที่จะส่งให้วุฒิสภาทำหน้าที่ตัดสิน โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นสภาผู้แทนราษฎรมิได้กระทำเองทั้งหมดหากแต่ตั้งกรรมาธิการยุติธรรมขึ้นมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและส่งให้สภาผู้แทนพิจารณาอีกครั้ง โดยกรรมาธิการยุติธรรมนั้นมีอิสระและอำนาจในการไต่สวนอย่างเต็มที่ สภาผู้แทนราษฎรจะเข้ามาพิจารณาเฉพาะผลที่กรรมาธิการได้ค้นหาเท่านั้นว่าเพียงพอที่จะฟ้องร้องถอดถอนหรือไม่ เป็นกระบวนการที่ตรวจสอบกันเองภายในองค์กรฟ้องร้องและไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนประเทศไทยนั้นให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นอำนาจเฉพาะขององค์กรอิสระคือ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ และหาก ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูลจึงจะส่งให้วุฒิสภาตัดสินต่อไป

การกำหนดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น มาจากเหตุผลทางและความจำเป็นของแต่ละประเทศแตกต่างกันไปและได้กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นในการปรับใช้

5.2.2 การพิจารณาและตัดสินถอดถอน

ในส่วนกระบวนการพิจารณาการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น มีสิ่งที่ต้องวิเคราะห์ห้อยู่ 2 ส่วนคือ การพิจารณาในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง และการพิจารณาในชั้นการตัดสินลงมติ

5.2.2.1 การพิจารณาในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น การพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงอยู่ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการไต่สวนข้อเท็จจริงหลายครั้ง ตั้งแต่เบื้องต้นที่มีการแจ้งเหตุว่าเกิดการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดการถอดถอนขึ้น สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมาธิการยุติธรรมทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าข้อมูลที่ได้รับเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อหรือไม่แล้วส่งความเห็นในเบื้องต้นนี้ให้แก่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติในขั้นแรกอนุญาตให้กรรมาธิการยุติธรรมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อทำคำฟ้องร้องถอดถอนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเพื่อลงมติเพื่อให้วุฒิสภาตัดสินต่อไป ในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรรมาธิการยุติธรรมก็สามารถเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลได้ มีวิธีการดำเนินการกำหนดไว้ เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันในความน่าเชื่อถือของการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

ส่วนกระบวนการของไทยนั้น หน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะคือ ป.ป.ช. การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นก็มีความหมายว่าด้วยการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้อำนาจกำหนดหน่ววิธีการไว้ การดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. นั้น มาจากการจัดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นอิสระ ไม่ใช่การตรวจสอบโดยองค์กรทางการเมืองเช่นดังของสหรัฐอเมริกา และทั้งสองระบบก็มีการกำหนดรายละเอียดในการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้แล้ว ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ในแต่ละระบบก็ย่อมจะพัฒนาความเชี่ยวชาญในการไต่สวนไปตามแนวทางของแต่ละระบบเอง ในที่นี้ จึงไม่มีความจำเป็นในการนำกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการทำงานของ ป.ป.ช. ของไทย

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้มีการกล่าวถึงปัญหาในบทที่ 4 หัวข้อ 4.3.3 ในการดำเนินการลงมติให้กรรมการป.ป.ช.พ้นจากตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการลงมติได้เมื่อมีการยื่นคำร้องขอมา โดยไม่มีรายละเอียดเลยว่าจะดำเนินการเพื่อให้ได้พยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินของวุฒิสภา ในที่นี้ เกิดปัญหาว่า จะให้ป.ป.ช.ไต่สวนข้อเท็จจริงเองก็คงไม่เหมาะสม หากจะให้วุฒิสภาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จะมีกระบวนการในการดำเนินการอย่างไร ส่วนพิจารณาแล้ววุฒิสภาอาจปรับใช้กระบวนการไต่สวนในกรณีการฟ้องร้องถอดถอนในวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามาใช้ในกระบวนการนี้ได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยรวมในหัวข้อ 5.2.2.2 ต่อไป เนื่องจากมีความเกี่ยวเนื่องกันอยู่

5.2.2.2 การพิจารณาตัดสิน

การพิจารณาตัดสินโดยองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินถอดถอนของสหรัฐอเมริกา จะกระทำโดยวุฒิสภา โดยหลักการตัดสินนั้นจะต้องผ่านขั้นตอนของกระบวนการกล่าวหาโดยองค์กรผู้กล่าวหาที่มีการกระทำตามมาตรฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด โดยก่อนการตัดสินยังมีกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาในระหว่างการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่ง (Rules of Procedure and Practice in The Senate when sitting on impeachment trials) กำหนดให้มีการดำเนินการถอดถอนในลักษณะคล้ายการดำเนินคดีในศาล กล่าวคือวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณา โดยให้โอกาสทั้งฝ่ายผู้ฟ้องร้องและฝ่ายผู้ถูกฟ้องร้องสามารถกล่าวอ้างและแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างฝ่ายตนได้อีก การพิจารณาเป็นไปโดยเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ การรับข้อเท็จจริงนั้นก็มักกฎเกณฑ์ในการรับฟังอันเป็นลักษณะเฉพาะ เช่นการไม่ใช้หลักการรับฟังพยาน หรือการไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากเหตุอันควรสงสัย จากนั้นจึงทำการลงมติตัดสินถอดถอน

ส่วนของไทยนั้น กฎหมายกำหนดให้ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานมติข้อกล่าวหาให้ถอดถอนข้อใดที่ได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีมูล ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว และทำการลงมติโดยพิจารณาจากรายงานของคณะกรรมการป.ป.ช. โดยการลงคะแนนลับเท่านั้น โดยมีได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการไว้ การประชุม

วุฒิสภาในกรณีนี้จะดำเนินการอย่างไร จะอภิปรายก่อนการลงมติได้หรือไม่ หากวุฒิสมาชิกท่านใดท่านหนึ่งสงสัยในรายงานที่คณะกรรมการป.ป.ช.ส่งมา หรือต้องการได้ข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้องจะทำได้หรือไม่ จะตั้งกรรมาธิการขึ้นมาตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงอีกได้หรือไม่ ยังเป็นสิ่งที่ที่ประชุมวุฒิสภาจะพิจารณาและกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการประชุมเพื่อลงมติ ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

พิจารณาจากความขาดแคลนซึ่งการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานของวุฒิสภาในขั้นการพิจารณาตัดสินนี้ เห็นว่าอาจนำวิธีการและรายละเอียดในการดำเนินการของวุฒิสภาในกระบวนการอิมพีชเมนต์มาใช้ได้โดย

- อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 191 กำหนดข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในกรณีการลงมติเพื่อถอดถอนจากตำแหน่ง โดยมีหลักว่าองค์กรวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดที่ต้องรับฟังข้อมูลพยานหลักฐานที่ได้จากชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป.ป.ช.เป็นหลัก มิฉะนั้น วุฒิสภาอาจกระทำการค้นหาข้อเท็จจริงใหม่ได้ ส่งผลให้ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงหมดความสำคัญไปโดยปริยาย ทั้งนี้กระบวนการที่มีอยู่แล้วก็ให้ความสำคัญและกำหนดการดำเนินการชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงของป.ป.ช. ไว้แล้ว

- ในขั้นก่อนลงมติควรเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายชี้แจงเหตุผลและต่อสู้คดีได้เต็มที่ และให้มีการดำเนินการโดยเปิดเผย และกำหนดหลักในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าฝ่ายใดฝ่ายใดมีน้ำหนักน่ารับฟังกว่ากันก็เป็นการเพียงพอ ส่วนดุลพินิจในการตัดสินเป็นของวุฒิสมาชิกแต่ละคนอยู่แล้ว ทั้งนี้ในการดำเนินการในขั้นพิจารณาตัดสินที่ให้คู่ความได้มีโอกาสแถลงต่อสู้คดีนี้ อาจให้กรรมาธิการของวุฒิสภาเป็นองค์คณะดำเนินการได้

- อาจกำหนดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยกรรมาธิการของวุฒิสภา เพื่อใช้ในการดำเนินการลงมติเพื่อให้กรรมการ ป.ป.ช.พ้นจากตำแหน่งได้ด้วย เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวมิได้มีการกำหนดขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ดังเช่นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งอื่น การให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีนี้จะช่วยให้กระบวนการถอดถอนกรรมการป.ป.ช.มีความสมบูรณ์มากขึ้น และมีหลักประกันในได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมมากขึ้นกว่าการให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติหลังจากที่ได้รับคำร้องของถอดถอนจากตำแหน่งทันที

การกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการประชุมของวุฒิสภาเพื่อลงมติถอดถอนจากตำแหน่งนั้นยังเป็นการเพิ่มความมั่นใจว่ากระบวนการดังกล่าวไม่ถูกควบคุมหรือครอบงำจากผู้ใช้อำนาจฝ่ายอื่นเช่นพรรคการเมือง หรือรัฐบาล การเปิดเผยกระบวนการพิจารณา ทำให้ประชาชนสามารถติดตามการรับฟังข้อเท็จจริงของวุฒิสภาและเป็นการตรวจสอบการทำงานของวุฒิสภาไปในตัวด้วย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือวิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) เป็นวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อประกันความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมุ่งควบคุม “การกระทำ” ของ “บุคคล” ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งต่างๆ โดยหากบุคคลนั้น มิได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนได้รับมอบหมายไว้ ก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้นๆ ได้

การควบคุมโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นวิธีการที่ควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านตัวบุคคลเป็นสำคัญ ส่วนใหญ่จะมุ่งควบคุมหัวหน้าฝ่ายบริหาร และรัฐมนตรี แต่การควบคุมนี้อาจครอบคลุมถึงบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ได้ แล้วแต่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ

กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ แม้จะเป็นกระบวนการควบคุมทางการเมืองแต่ก็มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของฝ่ายตุลาการ ภายใต้หลักการที่แยกองค์กรผู้ฟ้องร้องออกจากองค์กรที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดให้ผู้ฟ้องร้องคือสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ค้นหาพยานหลักฐาน จากนั้นต้องส่งให้องค์กรวินิจฉัยทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ตลอดทั้งกระบวนการ และมีการกำหนดรายละเอียดการพิจารณาตัดสินโดยองค์กรชี้ขาดคือวุฒิสภาไว้ อย่างชัดเจน

ส่วนระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของไทยในปัจจุบัน กำหนดกระบวนการให้มีการแจ้งเหตุในเพื่อการถอดถอนได้หลายทาง แต่กำหนดองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงที่เป็นอิสระคือป.ป.ช.แยกต่างหากจากองค์กรที่มีอำนาจกล่าวหาและองค์กรที่มีอำนาจตัดสิน ทำการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วจึงส่งให้องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดอันได้แก่วุฒิสภาตัดสิน

ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับระบบถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ในส่วนต่างๆ ออกจากกัน

การให้มีองค์กฤษฎีกระทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง การให้สภาสูงเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยลงมติ รวมไปถึงผลของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทยที่ยังขาดรายละเอียดในการดำเนินกระบวนการในขั้นของการตัดสินลงมติโดยวุฒิสภาประกอบกับความคล้ายคลึงกันของระบบถอดถอนของไทยและอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกา จึงน่าจะนำรายละเอียดในการดำเนินการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภามาปรับใช้กับประเทศไทย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความเป็นไปได้ในนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. เนื่องจากรัฐธรรมนูญยังมีได้กำหนดรายละเอียดในการพิจารณารณถอดถอนไว้ โดยเฉพาะ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มข้อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ข้อบังคับการประชุมว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อลงมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง และข้อบังคับการประชุมว่าด้วยการพิจารณาลงมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง

2. ให้วุฒิสภาจัดทำ "ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาในการลงมติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง" โดยให้มีเนื้อหาในข้อบังคับการประชุมดังกล่าวดังนี้

- ให้ที่ประชุมวุฒิสภายึดถือสำนวนที่สรุปมาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก
- ให้คู่ความทุกฝ่ายมีสิทธิแถลงชี้แจงเหตุผลและต่อสู้ข้อกล่าวหาได้เต็มที่ โดยมีสิทธินำพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหา นั้น โดยฝ่ายผู้กล่าวหา ไม่ว่าจะ เป็นจากสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เข้าชื่อกัน อาจตั้งตัวแทนเข้ามาชี้แจงในกระบวนการพิจารณาได้ และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ก็มีสิทธิตั้งทนายแก้ต่างได้เช่นกัน
- ในการดำเนินกระบวนการดังกล่าว วุฒิสภามีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือ หลักฐานอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาลงมติได้

- การดำเนินการดังกล่าววุฒิสภาอาจแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญ หรือให้กรรมาธิการสามัญของวุฒิสภาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่ถูกร้องให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ดำเนินการแทนที่ประชุมวุฒิสภาทั้งหมดได้ โดยต้องทำสรุปการรับฟังพยานหลักฐานแก่วุฒิสภา โดยไม่อาจทำคำแนะนำได้
- การดำเนินการในขั้นนี้ให้เป็นที่เปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ารับฟังการพิจารณาได้

2. ในกรณีที่เป็นการยื่นขอให้วุฒิสภาลงมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ให้วุฒิสภากำหนดข้อบังคับการประชุมว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อลงมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง โดยมีเนื้อหา ดังนี้

- ให้วุฒิสภาดำเนินการแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญ หรือให้กรรมาธิการกิจการองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว
- กรรมาธิการจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง โดยในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้
- ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรรมาธิการมี เรียกบุคคล เอกสาร หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาลงมติได้ และคู่ความทั้งผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิตั้งตัวแทนและนำพยานหลักฐานมาชี้แจงได้
- เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล กรรมาธิการต้องจะจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อจัดให้มีการประชุมเพื่อลงมติถอดถอนต่อไป

3. ในกรณีที่เป็นการยื่นขอให้วุฒิสภาลงมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง ให้วุฒิสภากำหนดข้อบังคับการประชุมว่าด้วยการพิจารณาลงมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง โดยมีเนื้อหา ดังนี้

- ให้ที่ประชุมวุฒิสภายึดถือสำนวนที่สรุปมาจากคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นหลัก

- ให้คู่ความทุกฝ่ายมีสิทธิแถลงชี้แจงเหตุผลและต่อสู้ข้อกล่าวหาได้เต็มที่ โดยมีสิทธินำพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหา นั้น โดยฝ่ายผู้กล่าวหา ไม่ว่าจะ เป็นจากสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เข้าชื่อกัน อาจตั้งตัวแทนเข้ามาชี้แจงในกระบวนการพิจารณาได้ และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ก็มีสิทธิตั้งตัวแทนว่าความได้เช่นกัน
- ในการดำเนินกระบวนการดังกล่าว วุฒิสภามีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาลงมติได้
- การดำเนินการดังกล่าววุฒิสภาอาจแต่งตั้งกรรมการวิสามัญ หรือให้ กรรมการวิสามัญของวุฒิสภาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้องให้ถอดถอน จากตำแหน่ง ดำเนินการแทนที่ประชุมวุฒิสภาทั้งหมดได้ ทั้งนี้ ผู้ที่จะเป็น กรรมการในชั้นนี้จะต้องไม่เป็นเคยเป็นกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงมา ก่อน โดยต้องทำสรุปการรับฟังพยานหลักฐานแก่วุฒิสภา โดยไม่อาจทำ คำแนะนำได้
- การดำเนินการในชั้นนี้ให้เป็นไปได้โดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ารับฟัง การพิจารณาได้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมล สกลเดชา, การทูลจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2525.

กมลชัย รัตนสกวาวงค์, กฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ:บริษัทวิศิษฎ์สรรจรรณ, 2542.

กมลชัย รัตนสกวาวงค์,กฎหมายปกครอง คำบรรยาย บทความ รายงานการศึกษ, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2540.

กานดา สิริฤทธิภักดี, การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย.วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531.

คณิน บุญสุวรรณ, คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ฉบับปรับปรุงใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ:อมรินทร์พริ้นติ้ง,2543

คณิน บุญสุวรรณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา, กรุงเทพฯ:องค์การค้ำของครุสภา,2542

คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, กรุงเทพฯ:สุภาพใจ,2540.

คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, เอกสารพื้นฐานประชาชนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, มีนาคม 2540.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, กรุงเทพฯ : สกว. ร่วมกับ ค.พ.ป., 2538.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2540

บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, แหล่งที่มา : www.pub-law.net/article/ac241044_1.html เมื่อ 1 พฤศจิกายน 2544.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, กรุงเทพฯ , นิติธรรม,2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ ,นิติธรรม,2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. กรุงเทพฯ .พี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2537.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) ในสังคมไทย กรุงเทพฯ. วิทยุชน . 2542.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.,ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.รายงานการวิจัยเสนอ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ., “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง” ใน รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ดร.ประยูร กาญจนดุล, 2540 .
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และปัทมา สุปกำปัง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ,กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า ,พิมพ์ครั้งที่ 2 ,2543
- ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. พระนคร : อักษรนิติ, 2495.
- โกศิน พลกุล, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร:ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่องที่ 6 การอภิปรายไม่ไว้วางใจ, กรุงเทพฯ :องค์การค้ำของครุสภา,2544.
- ฤทัย หงส์ศิริ, นิติกรรมทางปกครอง, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง,กรุงเทพฯ:สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2539
- วลัยมาศ แก้วศรีชัย , “สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนรัรัฐธรรมนูญนิยม”, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ , หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง , กรุงเทพฯ:วิทยุชน, 2540

- วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. การควบคุมฝ่ายบริหาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชา
นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- วิวัฒน์ มุ่งการดี. “รัฐธรรมนูญ : แนวทางเพื่อการเข้าใจนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา.
”ใน รัฐธรรมนูญสหรัฐ. ทัศนะจากการเมืองไทย. วิริยา ศ. ชินวรรณ และ ชัยชนะ อิง
คะวัตติ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ ฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ ฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2530.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ:มติชน, 2541
- สาโรช ชาติพันธ์. การควบคุมการกระทำของรัฐสภาโดยรัฐสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม. กรุงเทพฯ ฯ :
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2538.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานการวิจัย คอรัปชันในประเทศไทย, กรุงเทพฯ:
พี.เอ.ลีฟวิง, 2544.
- อมร จันทรสมบุรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ ฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2518.
- อมร จันทรสมบุรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์(Constitutionalism):ทางออกของประเทศไทย
กรุงเทพมหานคร:สถาบันนโยบายศึกษา, 2537
- อนันต์ จันทรโอภากร , “Judicial Review ของศาลสหรัฐอเมริกา” ในรวมบทความทางวิชาการ
เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, กรุงเทพฯ:คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .
- อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิ
ชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2530.

ภาษาอังกฤษ

- Bazan,Elizabeth B., Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure and Practice [Online]Availablefrom.<http://www.house.gov./judiciary/98186.htm> [August 7.2000]
- Bazan,Elizabeth B, The Intersection Between the Former Presidents Act and the Impeachment Process. [Online]Availablefrom <http://www.house.gov./judiciary/98-524.htm>. [August 15.2000]
- Berger, Raoul, Impeachment: The Constitutional Problems ,Harvard University Press, 1973
- Committee on Federal Legislation, Alternatives to Impeachment: What May Congress Do?_ [Online]Available from <http://www.abcny.org/impch98.htm>. [June 27 2000]
- Committee on Federal Legislation, The Law of Presidential Impeachment, [Online]Available from <http://www. Abcny. org/ presimpt.htm> [April 4.2000]
- Committee on the Judiciary House of Representatives, Constitutional Grounds for Presidential Impeachment: Modern Precedents. Washington. U.S. Government Printing Office. 1996.
- Division for Public Education, American Bar Association, Impeachment: A Look at the Process. [Online]Available from <http://www.abanet.org/publiced/impeach2.html>. [April 4.2000]
- Dwight,Theo W., Trial by Impeachment, [Online]Available from <http://www.bright.net/~svltri/dwight.htm>[April 4.2000]
- Gerhardt, Michael J., The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis. Princeton. Princeton University Press.1996.
- Gerhardt, Michael J, “The Constitution Limits to Impeachment and its Alternatives”, Texas Law Review 68

- Hirsch, Alan, A Citizen's Guide to Impeachment. [Online]Available from <http://www.essential.org/books/impeach/> [December 15.1999]
- Kingsley ,Thomas C. , The Federal Impeachment Process : A Bibliographic Guide to English and American Precedence Historical and Procedural Development and Scholarly Commentary. [Online]Available from [http:// www. lawschool .cornell. edu/lawlibraly /subjects/ fedimp/ fedimptc.html](http://www.lawschool.cornell.edu/lawlibrary/subjects/fedimp/fedimptc.html). [August 16.2000]
- Mokhiber, Jim, "Secrets of an Independent Counsel." [Online]Available from [http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/ office/primer.html](http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/counsel/office/primer.html) [february 2.2001]
- Riddick, Floyd M. and Dove, Robert B., Procedure and Guideline for Impeachment Trials in the United States Senate. [Online]Available from [http://frwebgate.access .gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi? dbname=99_cong_document:sd33.wais](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi? dbname=99_cong_document:sd33.wais). [April 2 .2000]
- Rosenberg,Morton, Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry. [Online]Available from <http://www.house.gov./judiciary/95-464.htm> [July 24 2000]
- Shane, Peter M., Impeachment : An Introduction. [Online]Available from [http://www. intelectualcapital.com/ Issue/98/0910/icopinions5.asp](http://www.intelectualcapital.com/ Issue/98/0910/icopinions5.asp) [April 2. 2000]
- Vinsente, Jason .J, “IMPEACHMENT :A Constitutional Primer”, [Online]Available from www.cato.org/pubs/pas/pa318.pdf. [January 17.2001]



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

RULES OF PROCEDURE AND PRACTICE IN THE SENATE WHEN SITTING ON
IMPEACHMENT TRIALS



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

RULES OF PROCEDURE AND PRACTICE IN THE SENATE WHEN SITTING ON IMPEACHMENT TRIALS

[From *Rules and Manual of the Senate*; revised pursuant to S. Res. 479, 99–2, Aug. 16, 1986]

I. Whenever the Senate shall receive notice from the House of Representatives that managers are appointed on their part to conduct an impeachment against any person and are directed to carry articles of impeachment to the Senate, the Secretary of the Senate shall immediately inform the House of Representatives that the Senate is ready to receive the managers for the purpose of exhibiting such articles of impeachment, agreeably to such notice.

II. When the managers of an impeachment shall be introduced at the bar of the Senate and shall signify that they are ready to exhibit articles of impeachment against any person, the Presiding Officer of the Senate shall direct the Sergeant at Arms to make proclamation, who shall, after making proclamation, repeat the following words, viz: “All persons are commanded to keep silence, on pain of imprisonment, while the House of Representatives is exhibiting to the Senate of the United States articles of impeachment against _____”; after which the articles shall be exhibited, and then the Presiding Officer of the Senate shall inform the managers that the Senate will take proper order on the subject of the impeachment, of which due notice shall be given to the House of Representatives.

III. Upon such articles being presented to the Senate, the Senate shall, at 1 o’clock afternoon of the day (Sunday excepted) following such presentation, or sooner if ordered by the Senate, proceed to the consideration of such articles and shall continue in session from day to day (Sundays excepted) after the trial shall commence (unless otherwise ordered by the Senate) until final judgment shall be rendered, and so much longer as may, in its judgment, be needful. Before proceeding to the consideration of the articles of impeachment, the Presiding Officer shall administer the oath hereinafter provided to the members of the Senate then present and to the other members of the Senate as they shall appear, whose duty it shall be to take the same.

IV. When the President of the United States or the Vice President of the United States, upon whom the powers and duties of the Office of President shall have devolved, shall be impeached, the Chief Justice of the United States shall preside; and in a case requiring the said Chief Justice to preside notice shall be given to him by the Presiding Officer of

the Senate of the time and place fixed for the consideration of the articles of impeachment, as aforesaid, with a request to attend; and the said Chief Justice shall be administered the oath by the Presiding Officer of the Senate and shall preside over the Senate during the consideration of said articles and upon the trial of the person impeached therein.

V. The Presiding Officer shall have power to make and issue, by himself or by the Secretary of the Senate, all orders, mandates, writs, and precepts authorized by these rules or by the Senate, and to make and enforce such other regulations and orders in the premises as the Senate may authorize or provide.

VI. The Senate shall have power to compel the attendance of witnesses, to enforce obedience to its orders, mandates, writs, precepts, and judgments, to preserve order, and to punish in a summary way contempts of, and disobedience to, its authority, orders, mandates, writs, precepts, or judgments, and to make all lawful orders, rules, and regulations which it may deem essential or conducive to the ends of justice. And the Sergeant at Arms, under the direction of the Senate, may employ such aid and assistance as may be necessary to enforce, execute, and carry into effect the lawful orders, mandates, writs, and precepts of the Senate.

VII. The Presiding Officer of the Senate shall direct all necessary preparations in the Senate Chamber, and the Presiding Officer on the trial shall direct all the forms of proceedings while the Senate is sitting for the purpose of trying an impeachment, and all forms during the trial not otherwise specially provided for. And the Presiding Officer on the trial may rule on all questions of evidence including, but not limited to, questions of relevancy, materiality, and redundancy of evidence and incidental questions, which ruling shall stand as the judgment of the Senate, unless some Member of the Senate shall ask that a formal vote be taken thereon, in which case it shall be submitted to the Senate for decision without debate; or he may at his option, in the first instance, submit any such question to a vote of the Members of the Senate. Upon all such questions the vote shall be taken in accordance with the Standing Rules of the Senate.

VIII. Upon the presentation of articles of impeachment and the organization of the Senate as hereinbefore provided, a writ of summons shall issue to the person im-peached, reciting said articles, and notifying him to appear before the Senate upon a day and at a place to be fixed by the Senate and named in such writ, and file his answer to said articles of impeachment, and to stand to and abide the orders and judgments of the

Senate thereon; which writ shall be served by such officer or person as shall be named in the precept thereof, such number of days prior to the day fixed for such appearance as shall be named in such precept, either by the delivery of an attested copy thereof to the person impeached, or if that can not conveniently be done, by leaving such copy at the last known place of abode of such person, or at his usual place of business in some conspicuous place therein; or if such service shall be, in the judgment of the Senate, impracticable, notice to the person impeached to appear shall be given in such other manner, by publication or otherwise, as shall be deemed just; and if the writ aforesaid shall fail of service in the manner aforesaid, the proceedings shall not thereby abate, but further service may be made in such manner as the Senate shall direct. If the person impeached, after service, shall fail to appear, either in person or by attorney, on the day so fixed therefor as aforesaid, or, appearing, shall fail to file his answer to such articles of impeachment, the trial shall proceed, nevertheless, as upon a plea of not guilty. If a plea of guilty shall be entered, judgment may be entered thereon without further proceedings.

IX. At 12:30 o'clock afternoon of the day appointed for the return of the summons against the person impeached, the legislative and executive business of the Senate shall be suspended, and the Secretary of the Senate shall administer an oath to the returning officer in the form following, viz: "I, _____, do solemnly swear that the return made by me upon the process issued on the _____ day of _____, by the Senate of the United States, against _____, is truly made, and that I have performed such service as therein described: So help me God." Which oath shall be entered at large on the records.

X. The person impeached shall then be called to appear and answer the articles of impeachment against him. If he appears, or any person for him, the appearance shall be recorded, stating particularly if by himself, or by agent or attorney, naming the person appearing and the capacity in which he appears. If he does not appear, either personally or by agent or attorney, the same shall be recorded.

XI. That in the trial of any impeachment the Presiding Officer of the Senate, if the Senate so orders, shall appoint a committee of Senators to receive evidence and take testimony at such times and places as the committee may determine, and for such purpose the committee so appointed and the chairman thereof, to be elected by the committee, shall (unless otherwise ordered by the Senate) exercise all the powers and functions conferred upon the Senate and the Presiding Officer of the

Senate, respectively, under the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials.

Unless otherwise ordered by the Senate, the rules of procedure and practice in the Senate when sitting on impeachment trials shall govern the procedure and practice of the committee so appointed. The committee so appointed shall report to the Senate in writing a certified copy of the transcript of the proceedings and testimony had and given before such committee, and such report shall be received by the Senate and the evidence so received and the testimony so taken shall be considered to all intents and purposes, subject to the right of the Senate to determine competency, relevancy, and materiality, as having been received and taken before the Senate, but nothing herein shall prevent the Senate from sending for any witness and hearing his testimony in open Senate, or by order of the Senate having the entire trial in open Senate.

XII. At 12:30 o'clock afternoon, or at such other hour as the Senate may order, of the day appointed for the trial of an impeachment, the legislative and executive business of the Senate shall be suspended, and the Secretary shall give notice to the House of Representatives that the Senate is ready to proceed upon the impeachment of _____, in the Senate Chamber.

XIII. The hour of the day at which the Senate shall sit upon the trial of an impeachment shall be (unless otherwise ordered) 12 o'clock m.; and when the hour shall arrive, the Presiding Officer upon such trial shall cause proclamation to be made, and the business of the trial shall proceed. The adjournment of the Senate sitting in said trial shall not operate as an adjournment of the Senate; but on such adjournment the Senate shall resume the consideration of its legislative and executive business.

XIV. The Secretary of the Senate shall record the proceedings in cases of impeachment as in the case of legislative proceedings, and the same shall be reported in the same manner as the legislative proceedings of the Senate.

XV. Counsel for the parties shall be admitted to appear and be heard upon an impeachment.

XVI. All motions, objections, requests, or applications whether relating to the procedure of the Senate or relating immediately to the trial (including questions with respect to admission of evidence

or other questions arising during the trial) made by the parties or their counsel shall be addressed to the Presiding Officer only, and if he, or any Senator, shall require it, they shall be committed to writing, and read at the Secretary's table.

XVII. Witnesses shall be examined by one person on behalf of the party producing them, and then cross-examined by one person on the other side.

XVIII. If a Senator is called as a witness, he shall be sworn, and give his testimony standing in his place.

XIX. If a Senator wishes a question to be put to a witness, or to a manager, or to counsel of the person impeached, or to offer a motion or order (except a motion to adjourn), it shall be reduced to writing, and put by the Presiding Officer. The parties or their counsel may interpose objections to witnesses answering questions propounded at the request of any Senator and the merits of any such objection may be argued by the parties or their counsel. Ruling on any such objection shall be made as provided in Rule VII. It shall not be in order for any Senator to engage in colloquy.

XX. At all times while the Senate is sitting upon the trial of an impeachment the doors of the Senate shall be kept open, unless the Senate shall direct the doors to be closed while deliberating upon its decisions. A motion to close the doors may be acted upon without objection, or, if objection is heard, the motion shall be voted on without debate by the yeas and nays, which shall be entered on the record.

XXI. All preliminary or interlocutory questions, and all motions, shall be argued for not exceeding one hour (unless the Senate otherwise orders) on each side.

XXII. The case, on each side, shall be opened by one person. The final argument on the merits may be made by two persons on each side (unless otherwise ordered by the Senate upon application for that purpose), and the argument shall be opened and closed on the part of the House of Representatives.

XXIII. An article of impeachment shall not be divisible for the purpose of voting thereon at any time during the trial. Once voting has commenced on an article of impeachment, voting shall be continued until voting has been completed on all articles of

impeachment unless the Senate adjourns for a period not to exceed one day or adjourns sine die. On the final question whether the impeachment is sustained, the yeas and nays shall be taken on each article of impeachment separately; and if the impeachment shall not, upon any of the articles presented, be sustained by the votes of two-thirds of the Members present, a judgment of acquittal shall be entered; but if the person im-peached shall be convicted upon any such article by the votes of two-thirds of the Members present, the Senate shall proceed to the consideration of such other matters as may be determined to be appropriate prior to pronouncing judgment. Upon pronouncing judgement, a certified copy of such judgment shall be deposited in the office of the Secretary of State. A motion to reconsider the vote by which any article of impeachment is sustained or rejected shall not be in order.

Form of putting the question on each article of impeachment.

The Presiding Officer shall first state the question; thereafter each Senator, as his name is called, shall rise in his place and answer: guilty or not guilty.

XXIV. All the orders and decisions may be acted upon without objection, or, if objection is heard, the orders and decisions shall be voted on without debate by yeas and nays, which shall be entered on the record, subject, however, to the operation of Rule VII, except when the doors shall be closed for deliberation, and in that case no member shall speak more than once on one question, and for not more than ten minutes on an interlocutory question, and for not more than fifteen minutes on the final question, unless by consent of the Senate, to be had without debate; but a motion to adjourn may be decided without the yeas and nays, unless they be demanded by one-fifth of the members present. The fifteen minutes herein allowed shall be for the whole deliberation on the final question, and not on the final question on each article of impeachment.

XXV. Witnesses shall be sworn in the following form, viz: “You, _____, do swear (or affirm, as the case may be) that the evidence you shall give in the case now pending between the United States and _____, shall be the truth, the whole truth, and nothing but the truth: So help you God.” Which oath shall be administered by the Secretary, or any other duly authorized person.

Form of a subpoena be issued on the application of the managers of the impeachment, or of the party impeached, or of his counsel.

To _____, greeting:

You and each of you are hereby commanded to appear before the Senate of the United States, on the _____ day of _____, at the Senate Chamber in the city of Washington, then and there to testify your knowledge in the cause which is before the Senate in which the House of Representatives have impeached _____ . Fail not.

Witness _____, and Presiding Officer of the Senate, at the city of Washington, this _____ day of _____, in the year of our Lord _____, and of the Independence of the United States the _____.

_____,
Presiding Officer of the Senate.

Form of direction for the service of said subpoena

The Senate of the United States to _____, greeting:
You are hereby commanded to serve and return the within subpoena according to law.

Dated at Washington, this _____ day of _____, in the year of our Lord _____, and of the Independence of the United States the _____.

_____,
Secretary of the Senate.

Form of oath to be administered to the Members of the Senate and the Presiding Officer sitting in the trial of impeachments

“I solemnly swear (or affirm, as the case may be) that in all things appertaining to the trial of the impeachment of _____, now pending, I will do impartial justice according to the Constitution and laws: So help me God.”

Form of summons to be issued and served upon the person impeached

THE UNITED STATES OF AMERICA, ss:

The Senate of the United States to _____, greeting:

Whereas the House of Representatives of the United States of America did, on the —— day of ——, exhibit to the Senate articles of impeachment against you, the said ——, in the words following:

[Here insert the articles]

And demand that you, the said ——, should be put to answer the accusations as set forth in said articles, and that such proceedings, examinations, trials, and judgments might be thereupon had as are agreeable to law and justice.

You, the said ——, are therefore hereby summoned to be and appear before the Senate of the United States of America, at their Chamber in the city of Washington, on the —— day of ——, at —— o'clock ——, then and there to answer to the said articles of impeachment, and then and there to abide by, obey, and perform such orders, directions, and judgments as the Senate of the United States shall make in the premises according to the Constitution and laws of the United States.

Hereof you are not to fail.

Witness ——, and Presiding Officer of the said Senate, at the city of Washington, this —— day of ——, in the year of our Lord ——, and of the Independence of the United States the ——.

——, Presiding Officer of the Senate.

Form of precept to be indorsed on said writ of summons

THE UNITED STATES OF AMERICA, ss:

The Senate of the United States to ——, greeting:

You are hereby commanded to deliver to and leave with ——, if conveniently to be found, or if not, to leave at his usual place of abode, or at his usual place of business in some conspicuous place, a true and attested copy of the within writ of summons, together with a like copy of this precept; and in whichsoever way you perform the service, let it be done at least —— days before the appearance day mentioned in the said writ of summons.

Fail not, and make return of this writ of summons and precept, with your proceedings thereon indorsed, on or before the appearance day mentioned in the said writ of summons.

Witness ——, and Presiding Officer of the Senate, at the city of Washington, this —— day of ——, in the year of our

Lord _____, and of the Independence of the United States the —
_____.

_____,
Presiding Officer of the Senate.

All process shall be served by the Sergeant at Arms of the Senate,
unless otherwise ordered by the Senate.

XXVI. If the Senate shall at any time fail to sit for the
consideration of articles of impeachment on the day or hour fixed
therefor, the Senate may, by an order to be adopted without debate,
fix a day and hour for resuming such consideration.

JURIST: *The Law Professors' Network*™ is directed by Professor [Bernard J. Hibbitts](#),
Associate Dean for Communications & Information Technology, [University of Pittsburgh](#)
[School of Law](#), Pittsburgh, Pennsylvania, USA, in consultation with an international [Advisory](#)
[Board](#). E-mail JURIST at JURIST@law.pitt.edu.

© Bernard J. Hibbitts, 1998. All rights reserved. These pages may not be copied, reposted, or
republished, in whole or in part, electronically or in print, without express written permission.

NOTICE

JURIST regrets that it cannot provide legal advice. For assistance with specific legal problems, please consult a
licensed attorney in your jurisdiction.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข.

Articles of Impeachment of Andrew Johnson



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Impeachment of Andrew Johnson

Article 1. That said Andrew Johnson, President of the United States, on the 21st day of February, in the year of our Lord, 1868, at Washington, in the District of Columbia, unmindful of the high duties of his oath of office and of the requirements of the Constitution, that he should take care that the laws be faithfully executed, did unlawfully, in violation of the Constitution and laws of the United States, issue an order in writing for the removal of Edwin M. Stanton from the office of Secretary of the Department of War, said Edwin M. Stanton having been, therefor, duly appointed and commissioned by and with the advice and consent of the Senate of the United States as such Secretary; and said Andrew Johnson, President of the United States, on the 12th day of August, in the year of our Lord 1867, and during the recess of said Senate, having suspended by his order Edwin M. Stanton from said office, and within twenty days after the first day of the next meeting of said Senate, on the 12th day of December, in the year last aforesaid, having reported to said Senate such suspension, with the evidence and reasons for his action in the case, and the name of the person designated to perform the duties of such office temporarily, until the next meeting of the Senate, and said Senate thereafterwards, on the 13th day of January, in the year of our Lord 1868, having duly considered the evidence and reasons reported by said Andrew Johnson for said suspension, did refuse to concur in said suspension; whereby and by force of the provisions of an act entitled "an act regulating the tenure of civil officer, " passed March 2, 1867, said Edwin M. Stanton did forthwith resume the functions of his office, whereof the said Andrew Johnson had then and there notice, and the said Edwin M. Stanton, by reason of the premises, on said 21st day of February, was lawfully entitled to hold said office of Secretary for the Department of War, which said order for the removal of said Edwin M. Stanton is, in substance, as follows, that is to say:

Executive Mansion, Washington, D.C., Feb. 21, 1868.

Sir: By virtue of the power and authority vested in me, as President, by the Constitution and laws of the United States, you are hereby removed from the office of Secretary for the Department of War, and your functions as such will terminate upon receipt of their communication. You will transfer to Brevet Major-General L. Thomas, Adjutant-General of the Army, who has this day been authorized and empowered to act as

Secretary of War ad interim, all books, paper and other public property now in your custody and charge. Respectfully, yours,

Andrew Johnson.

To the Hon. E. M. Stanton, Secretary of War

Which order was unlawfully issued, and with intent then are there to violate the act entitled "An act regulating the tenure of certain civil office," passed March 2, 1867, and contrary to the provisions of said act, and in violation thereof, and contrary to the provisions of the Constitution of the United States, and without the advice and consent of the Senate of the United States, the said Senate then and there being in session, to remove said E. M. Stanton from the office of Secretary for the Department of War, whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did then and there commit, and was guilty of a high misdemeanor in office.

Article 2. That on the 21st day of February, in the year of our Lord 1868, at Washington, in the District of Columbia, said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his oath of office, and in violation of the Constitution of the United States, and contrary to the provisions of an act entitled "An act regulating the tenure of certain civil office," passed March 2, 1867, without the advice and consent of the Senate, then and there being in session, and without authority of law, did appoint one L. Thomas to be Secretary of War ad interim, by issuing to said Lorenzo Thomas a letter of authority, in substance as follows, that is to say:

Executive Mansion, Washington, D.C., Feb. 21, 1868.

Sir: The Hon. Edwin M. Stanton having been this day removed from office as Secretary of the Department of War, you are hereby authorized and empowered to act as Secretary of War ad interim, and will immediately enter upon the discharge of the duties pertaining to that office. Mr. Stanton has been instructed to transfer to you all the records, books, papers and other public property now in his custody and charge. Respectfully yours,

Andrew Johnson.

To Brevet Major-General Lorenzo Thomas, Adjutant-General United States Army, Washington, D.C.

Whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did then and there commit, and was guilty of a high misdemeanor in office.

Article 3. That said Andrew Johnson, President of the United States, on the 21st day of February, in the year of our Lord one thousand eight hundred and sixty-eight, at Washington in the District of Columbia, did commit, and was guilty of a high misdemeanor in office, in this: That without authority of law, while the Senate of the United States was then and there in session, he did appoint one Lorenzo Thomas to be Secretary for the Department of War, ad interim, without the advice and consent of the Senate, and in violation of the Constitution of the United States, no vacancy having happened in said office of Secretary for the Department of War during the recess of the Senate, and no vacancy existing in said office at the time, and which said appointment so made by Andrew Johnson of said Lorenzo Thomas is in substance as follows, that is to say:?

Executive Mansion, Washington, D.C., Feb. 21, 1868.

Sir: The Hon. E. M. Stanton having been this day removed from office as Secretary for the Department of War, you are hereby authorized and empowered to act as Secretary of War ad interim, and will immediately enter upon the discharge of the duties pertaining to that office. Mr. Stanton has been instructed to transfer to you all the records, books, papers and other public property now in his custody and charge. Respectfully yours,

Andrew Johnson

To Brevet Major-General L. Thomas, Adjutant-General

United States Army, Washington, D.C.

Article 4. That said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his office, and of his oath of office, in violation of the Constitution and laws of the United States, on the 21st day of February, in the year of our Lord 1868, at Washington, in the District of Columbia, did unlawfully conspire with one Lorenzo Thomas, and with other persons to the House of Representatives unknown, with intent, by intimidation and threats, to hinder and prevent Edwin M. Stanton, then and there, the Secretary for the Department of

War, duly appointed under the laws of the United States, from holding said office of Secretary for the Department of War, contrary to and in violation of the Constitution of the United States, and of the provisions of an act entitled "An act to define and punish certain conspiracies," approved July 31, 1861, whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did then and there commit and was guilty of high crime in office.

Article 5. That said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his office and of his oath of office, on the 21st of February, in the year of our Lord one thousand eight hundred and sixty-eight, and on divers others days and time ins aid year before the 28th day of said February, at Washington, in the District of Columbia, did unlawfully conspire with one Lorenzo Thomas, and with other persons in the House of Representatives unknown, by force to prevent and hinder the execution of an act entitled "An act regulating the tenure of certain civil office," passed March 2, 1867, and in pursuance of said conspiracy, did attempt to prevent E. M. Stanton, then and there being Secretary for the Department of Ward, duly appointed and commissioned under the laws of the United States, from holding said office, whereby the said Andrew Johnson, President of the United States, did then and there commit and was guilty of high misdemeanor in office.

Article 6. That Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the duties of his high office and of his oath of office, on the 21st day of February, in the year of our Lord 1868, at Washington, in the District of Columbia, did unlawfully conspire with one Lorenzo Thomas, by force to seize, take and possess the property of the United Sates at the War Department, contrary to the provisions of an act entitled "An act to define and punish certain conspiracies," approved July 31, 1861, and with intent to violate and disregard an act entitled "An act regulating the tenure of certain civil offices," passed March 2, 1867, whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did then and there commit a high crime in office.

Article 7. That said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his office, and of his oath of office, on the 21st day of February, in the year of our Lord 1868, and on divers other days in said year, before the 28th day of said February, at Washington, in the District of Columbia, did unlawfully conspire with one Lorenzo Thomas to prevent and hinder the execution of an act of the United States, entitled "An act regulating the tenure of certain civil office," passed March 2, 1867, and in pursuance of said conspiracy, did

unlawfully attempt to prevent Edwin M. Stanton, then and there being Secretary for the Department of War, under the laws of the United States, from holding said office to which he had been duly appointed and commissioned, whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did there and then commit and was guilty of a high misdemeanor in office.

Article 8. That said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his office, and of his oath of office, on the 21st day of February, in the year of our Lord, 1868, at Washington, in the District of Columbia, did unlawfully conspire with one Lorenzo Thomas, to seize, take and possess the property of the United States in the War Department, with intent to violate and disregard the act entitled "An act regulating the tenure of certain civil office," passed March 2, 1867, whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did then and there commit a high misdemeanor in office.

Article 9. That said Andrew Johnson, President of the United States, on the 22nd day of February, in the year of our Lord 1868, at Washington, in the District of Columbia, in disregard of the Constitution and the law of Congress duly enacted, as Commander-in-Chief, did bring before himself, then and there, William H. Emory, a Major-General by brevet in the Army of the United States, actually in command of the Department of Washington, and the military forces therefor, and did and there, as Commander-in-Chief, declare to, and instruct said Emory, that part of the law of the United States, passed March 2, 1867, entitled "an act for making appropriations for the support of the army for the year ending June 30, 1868, and for other purposes," especially the second section thereof, which provides, among other things, that all orders and instructions relating to military operations issued by the President and Secretary of War, shall be issued through the General of the Army, and in case of his inability, through the next in rank was unconstitutional, and in contravention of the commission of Emory, and therefore not binding on him, as an officer in the Army of the United States, which said provisions of law had been therefore duly and legally promulgated by General Order for the government and direction of the Army of the United States, as the said Andrew Johnson then and there well knew, with intent thereby to induce said Emory, in his official capacity as Commander of the Department of Washington, to violate the provisions of said act, and to take and receive, act upon and obey such orders as he, the said Andrew Johnson, might make and give, and which should not be issued through the General of the Army of the United States, according to the provisions of said act, whereby said Andrew Johnson, President of the United States,

did then and there commit, and was guilty of a high misdemeanor in office; and the House of Representatives, by protestation, saving to themselves the liberty of exhibition, at any time hereafter, any further articles of their accusation or impeachment against the said Andrew Johnson, President of the United States, and also or replying to his answers, which will make up the articles herein preferred against him, and of offering proof to the same and every part thereof, and to all and every other article, accusation or impeachment which shall be exhibited by them as the case shall require, do demand that the said Andrew Johnson may be put to answer the high crimes and misdemeanors in office herein charged against him, and that such proceedings, examinations, trials and judgments may be thereupon had and given had and given as may be agreeable to law and justice.

An animate debate sprang up on the question of the adoption of the above articles, which was continued until March 2, when they were adopted, and Speaker Colfax announced as managers of the impeachment trial on the part of the House, Messrs. Thaddeus Stevens, B.F. Butler, John H. Bingham, George S. Boutwell, J.F. Wilson, T. Williams, and John A. Logan.

It was then ordered that the articles agreed to by the House to be exhibited in its name and in the name of all the people of the United States, against Andrew Johnson, President of the United States, in maintenance of the impeachment against him for high crimes and misdemeanors in office, be carried to the Senate by the managers appointed to conduct and impeachment.

On the 2d of March, General Butler proposed an additional article, but as the vote on the previous articles was taken on that day, final action was postponed until the 3d, when General Butler again reported it, remarking that, with but a single exception, the managers favored the adoption of the article. He strongly urged the reception of the charges he had prepared, saying:

"The articles already adopted presented only the bone and sinew of the offenses of Andrew Johnson. He wanted to clothe that bone and sinew with flesh and blood, and to show him before the country as the quivering sinner that he is, so that hereafter, when posterity came to examine these proceedings, it might not have cause to wonder that the only offense charged against Andrew Johnson was a merely technical one. He would have him go down to posterity as the representative man of this age, with a label upon him that would stick to him through all time."

The article was adopted. Yeas, 87; nays, 41? the only Republicans voting in the negative being Messrs. Ashley (Nev.), Coburn, Griswold, Laflin, Mallory, Marvin, Pomeroy, Smith, Wilson, (La.), Wilson (Ohio), Windom and Woodbridge.

This article was made the tenth on the list, and is as follows:

Article 10. That said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his high office and the dignity and proprieties thereof, and of the harmony and courtesies which ought to exist and be maintained between the executive and legislative branches of the Government of the United States, designing and intending to set aside the rightful authorities and powers of Congress, did attempt to bring into disgrace, ridicule, hatred, contempt and reproach, the Congress of the United States, and the several branches thereof, to impair and destroy the regard and respect of all the good people of the United States for the Congress and the legislative power thereof, which all officers of the government ought inviolably to preserve and maintain, and to excite the odium and resentment of all good people of the United States against Congress and the laws by it duly and constitutionally enacted; and in pursuance of his said design and intent, openly and publicly and before divers assemblages of citizens of the United States, convened in divers parts thereof, to meet and receive said Andrew Johnson as the Chief Magistrate of the United States, did, on the eighteenth day of August, in the year of our Lord one thousand eight hundred and sixty-six, and on divers other days and times, as well before as afterwards, make and declare, with a loud voice, certain intemperate, inflammatory and scandalous harangues, and therein utter loud threats and bitter menaces, as well against Congress as the laws of the United States duly enacted thereby, amid the cries, jeers and laughter of the multitudes then assembled in hearing, which are set forth in the several specifications hereinafter written, in substance and effect, that it to say:

"Specification First. In this, that at Washington, in the District of Columbia, I the Executive Mansion, to a committee of citizens who called upon the President of the United States, speaking of and concerning the Congress of the United States, heretofore, to wit: On the 18th day of August, in the year of our Lord, 1866, in a loud voice, declare in substance and effect, among other things, that is to say:?

"So far as the Executive Department of the government is concerned, the effort has been made to restore the Union, to heal the breach, to pour oil into the wounds which were consequent upon the struggle, and, to speak

in a common phrase, to prepare, as the learned and wise physician would, a plaster healing in character and co-extensive with the wound. We thought and we think that we had partially succeeded, but as the work progresses, as reconstruction seemed to be taking place, and the country was becoming reunited, we found a disturbing and moving element opposing it. In alluding to that element it shall go no further than your Convention, and the distinguished gentleman who has delivered the report of the proceedings, I shall make no reference that I do not believe, and the time and the occasion justify. We have witnessed in one department of the government every endeavor to prevent the restoration of peace, harmony and union. We have seen hanging upon the verge of the government, as it were, a body called or which assumes to be the Congress of the United States, while in fact it is a Congress of only part of the States. We have seen this Congress pretend to be for the Union, when its every step and act tended to perpetuate disunion and make a disruption of States inevitable. We have seen Congress gradually encroach, step by step, upon constitutional rights, and violate day after day, and month after month, fundamental principles of the government. We have seen a Congress that seemed to forget that there was a limit to the sphere and scope of legislation. We have seen a Congress in a minority assume to exercise power which, if allowed to be consummated, would result in despotism or monarchy itself."

"Specification Second. In this, that at Cleveland, in the State of Ohio, heretofore to wit: On the third day of September, in the year of our Lord, 1866, before a public assemblage of citizens and others, said Andrew Johnson, President of the United States, speaking of and concerning the Congress of the United States, did, in a loud voice, declare in substance and effect, among other things, that is to say:?

"I will tell you what I did do? I called upon your Congress that is trying to break up the government. In conclusion, beside that Congress had taken much pains to poison the constituents against him, what has Congress done? Have they done anything to restore the union of the States? No. On the contrary, they had done everything to prevent it: and because he stood now where he did when the Rebellion commenced, he had been denounced as a traitor, Who had run greater risks or made greater sacrifices than himself? But Congress, factions and domineering, had undertaken to poison the minds of the American people."

"Specification Third. In this case, that at St. Louis, in the State of Missouri, heretofore to wit: On the 8th day of September, in the year of

our Lord 1866, before a public assemblage of citizens and others, said Andrew Johnson, President of the United States, speaking of acts concerning the Congress of the United States, did, in a loud voice, declare in substance and effect, among other things, that is to say:?

"Go on; perhaps if you had a word or two on the subject of New Orleans you might understand more about it than you do, and if you will go back and ascertain the cause of the riot at New Orleans, perhaps you will not be so prompt in calling out "New Orleans." If you will take up the riot of New Orleans and trace it back to its source and its immediate cause, you will find out who was responsible for the blood that was shed there. If you will take up the riot at New Orleans and trace it back to the Radical Congress, you will find that the riot at New Orleans was substantially planned. If you will take up the proceedings in their caucuses you will understand that they knew that a convention was to be called which was extinct by its powers having expired; that it was said that the intention was that a new government was to be organized, and on the organization of that government the intention was to enfranchise one portion of the population, called the colored population, and who had been emancipated, and at the same time disfranchise white men. When you design to talk about New Orleans you ought to understand what you are talking about. When you read the speeches that were made, and take up the facts on the Friday and Saturday before that convention sat, you will find that speeches were made incendiary in their character, exciting that portion of the population? the black population? to arm themselves and prepare for the shedding of blood. You will also find that convention did assemble in violation of law, and the intention of that convention was to supersede the organized authorities in the State of Louisiana, which had been organized by the government of the United States, and every man engaged in that rebellion, in the convention, with the intention of superseding and upturning the civil government which had been recognized by the Government of the United States, I say that he was a traitor to the Constitution of the United States, and hence you find that another rebellion was commenced, having its origin in the Radical Congress. So much for the New Orleans riot. And there was the cause and the origin of the blood that was shed, and every drop of blood that was shed is upon their skirts and they are responsible. I could test this thing a little closer, but will not do it here to-night. But when you talk about the causes and consequences that resulted from proceedings of that kind, perhaps, as I have been introduced here and you have provoked questions of this kind, though it does not provoke me, I will tell you a few wholesome things that have been done by this Radical Congress in connection with New Orleans and the extension of the elective franchise. I know that I have been traduced and abused. I know it has come in

advance of me here, as elsewhere, that I have attempted to exercise an arbitrary power in resisting laws that were intended to be forced upon the government; that I had exercised that power; that I had abandoned the party that elected me, and that I was a traitor, because I exercised the veto power in attempting, and did arrest for a time, that which was called a "Freedmen's Bureau" bill. Yes, that I was a traitor. And I have been traduced; I have been slandered; I have been maligned; I have been called Judas Iscariot, and all that. Now, my countrymen, here to-night, it is very easy to indulge in epithets; it is easy to call a man a Judas, and cry out traitor, but when he is called upon to give arguments and facts he is very often found wanting. Judas Iscariot? Judas! There was a Judas, and he was one of the twelve Apostles. O, yes, the twelve Apostles had a Christ, and he never could have had a Judas unless he had twelve Apostles. If I have played the Judas who has been my Christ that I have played the Judas with? Was it Thad. Stevens? Was it Wendell Phillips? Was it Charles Sumner? They are the men that stop and compare themselves with the Savior, and everybody that differs with them in opinion, and tries to stay and arrest their diabolical and nefarious policy is to be denounced as a Judas. Well, let me say to you, if you will stand by me in this action, if you will stand by me in trying to give the people a fair chance? soldiers and citizens? to participate in these office, God be willing, I will kick them out. I will kick them out just as fast as I can. Let me say to you, in concluding, that what I have said is what I intended to say; I was not provoked into this, and care not for their menaces, the taunts and the jeers. I care not for threats, I do not intend to be bullied by enemies, nor overawed by my friends. But, God willing, with your help, I will veto their measures whenever any of them come to me."

"Which said utterances, declarations, threats and harangues, highly censurable in any, are peculiarly indecent and unbecoming in the Chief Magistrate of the United States, by means whereof the said Andrew Johnson has brought the high office of the President of the United States into contempt, ridicule and disgrace, to the great scandal of all good citizens, whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did commit, and was then and there guilty of a high misdemeanor in office.

On the same day Mr. Bingham offered still another article, stating that it had received the unanimous vote of the manager's and he moved the previous question on its adoption. After slight objections from Messrs. Brooks and Eldridge it was adopted by the same vote as the previous articles.

Article 11. That the said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his office and his oath of office, and in disregard of the Constitution and laws of the United States, did, heretofore, to wit: On the 18th day of August, 1866, at the city of Washington, and in the District of Columbia, by public speech, declare and affirm in substance, that the Thirty-ninth Congress of the United States was not a Congress of the United States authorized by the Constitution to exercise legislative power under the same, but on the contrary, was a Congress of only part of the States, thereby denying and intending to deny, that the legislation of said Congress was valid or obligatory upon him, the said Andrew Johnson, except in so far as he saw fit to approve the same, and also thereby denying the power of the said Thirty-ninth Congress to propose amendments to the Constitution of the United States. And in pursuance of said declaration, the said Andrew John, President of the United States, afterwards, to wit: On the 21st day of February, 1868, at the city of Washington, D.C., did, unlawfully and in disregard of the requirements of the Constitution that he should take care that the laws be faithfully executed, attempt to prevent the execution of an act entitled "An act regulating the tenure of certain civil office," passed March 2, 1867, by unlawfully devising and contriving and attempting to devise and contrive means by which he should prevent Edwin M. Stanton from forthwith resuming the functions of the office of Secretary for the Department of War, notwithstanding the refusal of the Senate to concur in the suspension theretofore made by the said Andrew Johnson of said Edwin M. Stanton from said office of Secretary for the Department of War; and also by further unlawfully devising and contriving, and attempting to devise and contrive means then and there to prevent the execution of an act entitled "An act making appropriations for the support of the army for the fiscal year ending June 30, 1868, and for other purposes," approved March 20, 1867. And also to prevent the execution of an act entitled "An act to provide for the more efficient government of the Rebel States," passed Mach 2, 1867. Whereby the said Andrew Johnson, President of the United States, did then, to wit, on the 21st day of February, 1868, at the city of Washington, commit and was guilty of a high misdemeanor in office.

<http://www.impeachandrewjohnson.com/13ArticlesOfImpeachment/ArticlesOfImpeachmentIII.htm>

Website design © 1998 HarpWeek, LLC.
Images, logos, and all other content © 1998 HarpWeek, LLC., unless otherwise noted.
Please report problems to webmaster@harpweek.com

ภาคผนวก ค.

Articles of Impeachment of William Jefferson Clinton



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Articles of impeachment Resolution against William Jefferson Clinton, President of the United States of America

Articles of impeachment exhibited by the House of Representatives of the United States of America in the name of itself and of the people of the United States of America, against William Jefferson Clinton, President of the United States of America, in maintenance and support of its impeachment against him for high crimes and misdemeanors.

Article I

In his conduct while President of the United States, William Jefferson Clinton, in violation of his constitutional oath faithfully to execute the office of President of the United States and, to the best of his ability, preserve, protect, and defend the Constitution of the United States, and in violation of his constitutional duty to take care that the laws be faithfully executed, has willfully corrupted and manipulated the judicial process of the United States for his personal gain and exoneration, impeding the administration of justice, in that:

On August 17, 1998, William Jefferson Clinton swore to tell the truth, the whole truth, and nothing but the truth before a Federal grand jury of the United States. Contrary to that oath, William Jefferson Clinton willfully provided perjurious, false and misleading testimony to the grand jury concerning one or more of the following:

- (1) the nature and details of his relationship with a subordinate Government employee;
- (2) prior perjurious, false and misleading testimony he gave in a Federal civil rights action brought against him;
- (3) prior false and misleading statements he allowed his attorney to make to a Federal judge in that civil rights action; and
- (4) his corrupt efforts to influence the testimony of witnesses and to impede the discovery of evidence in that civil rights action.

In doing this, William Jefferson Clinton has undermined the integrity of his office, has brought disrepute on the Presidency, has betrayed his trust as President, and has acted in a manner subversive of the rule of law and justice, to the manifest injury of the people of the United States.

Wherefore, William Jefferson Clinton, by such conduct, warrants impeachment and trial, and removal from office and disqualification to hold and enjoy any office of honor, trust or profit under the United States.

Article III

In his conduct while President of the United States, William Jefferson Clinton, in violation of his constitutional oath faithfully to execute the office of President of the United States and, to the best of his ability, preserve, protect, and defend the Constitution of the United States, and in violation of his constitutional duty to take care that the laws be faithfully executed, has prevented, obstructed, and impeded the administration of justice, and has to that end engaged personally, and through his subordinates and agents, in a course of conduct or scheme designed to delay, impede, cover up, and conceal the existence of evidence and testimony related to a Federal civil rights action brought against him in a duly instituted judicial proceeding.

The means used to implement this course of conduct or scheme included one or more of the following acts:

- (1) On or about December 17, 1997, William Jefferson Clinton corruptly encouraged a witness in a Federal civil rights action brought against him to execute a sworn affidavit in that proceeding that he knew to be perjurious, false and misleading.
- (2) On or about December 17, 1997, William Jefferson Clinton corruptly encouraged a witness in a Federal civil rights action brought against him to give perjurious, false and misleading testimony if and when called to testify personally in that proceeding.
- (3) On or about December 28, 1997, William Jefferson Clinton corruptly engaged in, encouraged, or supported a scheme to conceal evidence that had been subpoenaed in a Federal civil rights action brought against him.
- (4) Beginning on or about December 7, 1997, and continuing through and including January 14, 1998, William Jefferson Clinton intensified and succeeded in an effort to secure job assistance to a witness in a Federal civil rights action brought against him in order to corruptly prevent the

truthful testimony of that witness in that proceeding at a time when the truthful testimony of that witness would have been harmful to him.

(5) On January 17, 1998, at his deposition in a Federal civil rights action brought against him, William Jefferson Clinton corruptly allowed his attorney to make false and misleading statements to a Federal judge characterizing an affidavit, in order to prevent questioning deemed relevant by the judge. Such false and misleading statements were subsequently acknowledged by his attorney in a communication to that judge.

(6) On or about January 18 and January 20-21, 1998, William Jefferson Clinton related a false and misleading account of events relevant to a Federal civil rights action brought against him to a potential witness in that proceeding, in order to corruptly influence the testimony of that witness.

(7) On or about January 21, 23 and 26, 1998, William Jefferson Clinton made false and misleading statements to potential witnesses in a Federal grand jury proceeding in order to corruptly influence the testimony of those witnesses. The false and misleading statements made by William Jefferson Clinton were repeated by the witnesses to the grand jury, causing the grand jury to receive false and misleading information.

In all of this, William Jefferson Clinton has undermined the integrity of his office, has brought disrepute on the Presidency, has betrayed his trust as President, and has acted in a manner subversive of the rule of law and justice, to the manifest injury of the people of the United States.

Wherefore, William Jefferson Clinton, by such conduct, warrants impeachment and trial, and removal from office and disqualification to hold and enjoy any office of honor, trust or profit under the United States.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ง.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนจากตำแหน่ง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

"ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการการเมือง

- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย

รัฐสภา

- (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภา

กรุงเทพมหานคร

- (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

- (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

รายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

"ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

"ผู้เสียหาย" หมายความว่า ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ รำรวยผิดปกติกการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

"ผู้ถูกกล่าวหา" หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่ การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการ ดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความ รวมถึงตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

"ประธานกรรมการ" หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"อนุกรรมการ" หมายความว่า อนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า เลขาธิการและข้าราชการในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการ หรือพนักงานซึ่งมาช่วยราชการในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"ทุจริตต่อหน้าที่" หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อ แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

"ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ" หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการ เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

"ร่ำรวยผิดปกติ" หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
มากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจาก
การปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

หมวด 2

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตาม
หมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง
- (2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด
เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 6 การดำเนิน
คดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ
- (3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต
ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ
ยุติธรรม
- (4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่
ของรัฐรวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน
- (5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่
ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- (7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ
คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- (8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการ

ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิ ประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือ กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หมวด 4

การไต่สวนข้อเท็จจริง

มาตรา 43 ภายใต้อำนาจมาตรา 44 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตาม มาตรา 59

(2) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา ตามมาตรา 66

(3) มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตาม มาตรา 75

(4) มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติดังมาตรา 77 หรือกระทำ ความผิดตามมาตรา 88

(5) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84

มาตรา 44 ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน
- (2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

มาตรา 45 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยประกอบด้วย กรรมการหนึ่งคนพนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 46 ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- (3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นอนุกรรมการไต่สวนให้อนุกรรมการผู้หนึ่งแจ้งต่อประธานกรรมการโดยเร็ว ระหว่างนั้นห้ามมิให้อนุกรรมการผู้หนึ่งยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวน

ความในวรรคสองให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านว่าอนุกรรมการผู้ใดมีเหตุตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการไต่สวนแทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

มาตรา 47 ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำพยานหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

มาตรา 48 กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคน ร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

ห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา

มาตรา 49 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 26 ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

มาตรา 50 เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

มาตรา 51 เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 แล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนก็ได้

มาตรา 52 ห้ามมิให้กรรมการซึ่งมีเหตุตามมาตรา 46 เข้าร่วมประชุมพิจารณา สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เว้นแต่เป็นกรรมการซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เนื่องจากได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

มาตรา 53 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัย ว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 54 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติตามมาตรา 53 แล้ว ถ้าข้อกล่าวหา นั้น เป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1) หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูก กล่าวหาตามมาตรา 43 (2) ให้ประธานกรรมการส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภาหรือแจ้งไปยัง ผู้เสียหายแล้วแต่กรณี โดยเร็ว

รายงานตามวรรคหนึ่งต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมการพิจารณาและต้อง ระบุความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงเหตุผลในการ พิจารณาวินิจฉัยและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

มาตรา 55 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล และข้อ ก่อกล่าวหา นั้นเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1) หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อ ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 43 (2) นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าวผู้ถูก กล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าวุฒิสภามีมติหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา แล้วแต่กรณี

มาตรา 56 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ประธาน กรรมการส่งรายการตามมาตรา 54 วรรคสอง และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง

(1) ประธานวุฒิสภา ถ้าข้อกล่าวหาเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1) หรือเรื่องที่ยื่นคำร้องขอตามมาตรา 43 (2)

(2) อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือ รำรวยผิดปกติและผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา 58 เว้นแต่อัยการสูงสุด หรือเป็นข้าราชการ การเมืองอื่นนอกเหนือจากบุคคลตามมาตรา 58 (1) และ (2)

(3) อัยการสูงสุด ถ้าผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือ รำรวยผิดปกติและผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ ดำรงตำแหน่งระดับสูง

(4) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ถ้าผลการไต่สวน ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัย หรือมีมูลความผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่ง และผู้ถูก กล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตาม มาตรา 43 (1) เป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อกล่าวหาที่ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณา ก่อนก็ได้

มาตรา 57 ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจาก ตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มี อำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ต่อไปได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของ แผ่นดินต่อไปได้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวด 5

การถอดถอนจากตำแหน่ง

มาตรา 58 เมื่อปรากฏผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ผู้ใดมีพฤติการณ์รำรวยผิดปกติส่อ ไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามี อำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ประธานศาลฎีกา
- (6) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (7) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (8) อัยการสูงสุด
- (9) กรรมการการเลือกตั้ง
- (10) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (11) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (12) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) รองประธานศาลฎีกา
- (14) รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- (15) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- (16) รองอัยการสูงสุด
- (17) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

มาตรา 59 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่งได้

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่งได้

มาตรา 60 กรณีประชาชนร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่งต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อ
ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ

มาตรา 61 การร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 59 และมาตรา 60 ต้อง
ทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัว
ประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูป
ถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้
ชัดเจน และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เป็นข้อ ๆ อย่างชัดเจนว่า
มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด และต้องระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอ
ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และให้ยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อ
ประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อ
ประธานวุฒิสภา

มาตรา 62 ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง
ตามมาตรา 58 ออกจากตำแหน่ง หรือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา
ออกจากตำแหน่งให้นำบทบัญญัติมาตรา 61 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 63 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการ
ตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตาม
มาตรา 61 หรือมาตรา 62 หรือไม่ หากเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่อง
ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเร็ว หากเห็นว่าคำ
ร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้เริ่มทราบเพื่อ
ดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

ให้ผู้ร้องขอหรือผู้เริ่มดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่
วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา

มาตรา 64 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มาจากกรเข้าชื่อร้องขอ
เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูล และได้รายงานไปยังประธาน

วุฒิสภาตามมาตรา 56 (1) แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณารณื่อดังกล่าว และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับพระบรมราชโองการ

มาตรา 65 สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภามาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี

เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งมติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว

หมวด 11

บทกำหนดโทษ

มาตรา 124 ผู้ใดเป็นผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามมาตรา 60 หรือคำยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 66 หรือยื่นคำกล่าวหาตามมาตรา 84 รู้ว่าไม่มีเหตุที่จะถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือรู้ว่าไม่มีพฤติการณ์ว่าบุคคลรั่วรัยผิดปกติ หรือรู้ว่าไม่มีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น กระทำการกล่าวหาเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลออกจาก
ตำแหน่งให้ถือว่าบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ถอดถอนเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียน

นายณวัฒน์ ศรีปัดถา เกิดเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2519 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี
นิติศาสตรบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2540 และเข้าศึกษาต่อใน
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2541



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย