

การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



นางสาว กฤตติกา ยุวนะเตมีย์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-1088-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE REMOVAL FROM OFFICE OF PERMANENT GOVERNMENT OFFICIALS UNDER THE  
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540



MISS KRITTIKA YUVANATEMIYA

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-1088-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
โดย	นางสาวกฤตติกา ยวนะเตมีย์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา)

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

..... กรรมการ  
(อาจารย์พรทิพย์ จาละ)

กฤตติกา ยูวณะเดมีย์ : การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (THE REMOVAL FROM OFFICE OF PERMANENT GOVERNMENT OFFICIALS UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540) อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ, อ. ที่ปรึกษาร่วม : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา, 188 หน้า. ISBN 974-13-1088-9

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดระบบการถอดถอนจากตำแหน่งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการทุจริตหรือใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยไม่เพียงแต่ใช้ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ยังครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบข้าราชการประจำระดับสูงด้วย ในกรณีนี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยของข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการที่ใช้บังคับอยู่ก่อน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งกับข้าราชการประจำ

จากการศึกษาวิจัยพบว่าอาจเกิดปัญหาในการถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งขึ้น สองประการด้วยกัน

ประการแรก คือ ปัญหาที่มีต่อระบบการควบคุมข้าราชการประจำ กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งจะทำให้เกิดความลังเลต่อการพิจารณาลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา และต่อการพิจารณาคดีโต้แย้งคำสั่งทางวินัยของศาลปกครอง ส่งผลให้เกิดความสับสนในการบังคับตามคำวินิจฉัยขององค์กรทั้งสาม รวมทั้งในการพิจารณาถึงสิทธิของข้าราชการตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ

ประการที่สอง คือ ปัญหาในกระบวนการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่ง เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งมีความไม่ชัดเจนและคลุมเครือในบางกรณี อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงบทลงโทษของมาตรการดังกล่าวได้ และยังเป็นผลให้องค์กรผู้พิจารณาคดี (วุฒิสภา) ตัดสินคดีโดยขาดความเป็นกลางได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวทางในการป้องกันปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ และทำให้การควบคุมการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

1.บัญญัติให้มติของวุฒิสภาไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัย และต่อสิทธิของข้าราชการตามที่บัญญัติในกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ ตลอดจนไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

2.บัญญัติหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภา ให้มีกระบวนการพิจารณาสืบพยานต่อวุฒิสภา โดยเปิดเผย และให้สมาชิกวุฒิสภาแสดงเหตุผลในการวินิจฉัย

3.แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตรวจสอบคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่ง เจื่อนไขการพิจารณาคดี และบทลงโทษของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งให้ชัดเจนเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญ เป็นสำคัญ

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา 2543

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

# # 4086055934: MAJOR LAW

KEY WORD: REMOVAL FROM OFFICE

KRITTIKA YUVANATEMIYA: THE REMOVAL FROM OFFICE OF PERMANENT GOVERNMENT OFFICIALS UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540. THESIS ADVISOR: ASSO.PROF.TONGTHONG CHANDRANSU. THESIS COADVISOR: ASSIS.PROF. MANIT JUMPA. 180 pp. ISBN 974-13-1088-9

The Removal From Office measure under The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 is prescribed for controlling the malfeasance of the high-ranging officials. It aims to control not only political officers, but also the high-ranging government officers. Consequently, this case will affect the disciplinary action procedures under the Civil Servant Act, which are existing. Accordingly, this thesis focuses on the study of the problems that might be occurred when applying the Removal from Office measure to the permanent government officials.

The study reveals that there might be two consequent problems occurred in the enforcement. Firstly, the Removal procedures may cause the problem with the disciplinary system, in terms of incongruity with the disciplinary action procedures and to the consideration of the Administrative Court. Besides causing the confusion of the enforcement of all three results, It might also affect the rights of officials entitled to the Civil Servant Act. Secondly, the problem concerning with the Removal procedures may be found according to some unclear and ambiguous provisions by which the accused can use for evading the punishment of this measure. Also, it may result in the bias consideration of the Senate.

In connection to the above mentioned problems, this thesis therefore recommends the guidance to prevent such problems in order to create clearer provisions for enforcement and the corruption control efficiency in the aspects of amending the Organic Law on Counter Corruption B.E. 2542 in the details as follows:

(1) Specify that the Senate's resolution for the Removal from the Office does not affect the disciplinary action procedures, the right of the government officers and the Administrative Court decisions.


(2) Specify the rules of the senate trials in the Removal from Office case by including procedures of open witness examination before the senate and giving the reasons of the judgment.


(3) Specify the provisions concerning to the reviewing of the Removal from Office petitions and the conditions for the Senate's consideration; and amend the provision of the punishment measures to make it clear in interpretation in accordance with the intention of inspecting the exercise of State Power of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540.


Department.....Law.....

Fields of study...Law.....

Academic year...2000.....

Student 's signature.....

Advisor 's signature.....

Co-advisor 's signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงมาได้ด้วยความเมตตาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความเมตตาและช่วยเหลือให้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีขึ้นในระหว่างการทำวิทยานิพนธ์นี้ผ่านพ้นไปได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บัญบังการ ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้คำชี้แนะตลอดจนสละเวลาตรวจสอบวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาแนะนำหัวข้อวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนและให้ความรู้และชี้แนะแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์พรทิพย์ จาละ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ามารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แม้ในเวลาที่ยุติกันชิต ตลอดจนได้กรุณาให้คำชี้แนะและตรวจสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยละเอียด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ฤทัย หงส์สิริ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและตรวจสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนและกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมมาแต่แรก และขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ที่ให้ความเมตตาเข้ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมมาแม้ในช่วงเวลาจำกัด และได้ให้ความช่วยเหลือ ให้ความรู้ และให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งตลอดเวลาที่ศึกษาในระดับปริญญาโทมาจนถึงขณะนี้ หากไม่ได้รับความกรุณาแล้ววิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอขอกราบระลึกถึงพระคุณของบิดาและมารดาของผู้เขียนที่ได้เสียสละทุ่มเทแรงกาย แรงใจ ของท่านให้แก่การศึกษาของผู้เขียนตลอดมาจนกระทั่งมีวันนี้ ขอขอบพระคุณพี่ชายของผู้เขียนที่ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้ตลอดมา และขอบคุณรุ่นพี่และเพื่อน ๆ ของผู้เขียนที่มีน้ำใจช่วยเหลือและคอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนโดยตลอด

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
บทที่	
1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา .....	2
1.3 สมมติฐาน .....	2
1.4 วิธีดำเนินการวิจัย .....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	3
2 แนวความคิดและที่มาของการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	4
2.1 ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร .....	5
2.1.1 การควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง .....	6
2.1.2 การควบคุมการใช้อำนาจทางปกครอง .....	8
2.1.2.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง .....	8
2.1.2.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง .....	9
2.1.3 การควบคุมผู้ใช้อำนาจ .....	13
2.1.3.1 การควบคุมวินัย .....	13
2.1.3.2 การควบคุมในทางอาญา .....	14
2.1.4 การลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	15
2.2 ที่มาของการถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศไทย .....	16
2.2.1 ปัญหาของการตรวจสอบโดยกระบวนยุติธรรมทางอาญา .....	16
2.2.2 ปัญหาของการตรวจสอบโดยการลงโทษทางวินัย .....	17
2.2.3 ปัญหาของการตรวจสอบตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต .....	18
2.2.4 ปัญหาของกระบวนกรรมการทางการเมืองที่ให้สมาชิก ควบคุมกันเอง .....	21
2.3 แนวคิดของการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 .....	22

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่

3	การถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	28
3.1	ที่มาและวัตถุประสงค์ .....	29
3.2	หลักการของระบบการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	34
3.2.1	เหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	36
3.2.2	ตำแหน่งที่ถูกถอดถอน .....	40
3.2.3	องค์กรในการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง .....	42
3.2.4	ผลของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	45
3.3	กระบวนการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง .....	48
3.3.1	กระบวนการในชั้นสภาผู้แทนราษฎร .....	48
3.3.2	กระบวนการในชั้นวุฒิสภา .....	51
3.3.2.1	กระบวนการพิจารณาชั้นสอบสวน .....	51
3.3.2.2	กระบวนการพิจารณาชั้นตัดสิน .....	53
3.3.2.3	หลักในการวินิจฉัยของวุฒิสภา .....	55
3.3.3	การลาออกจากตำแหน่งระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณา .....	56
3.4	ข้อสังเกตของการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	58
4	การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งในประเทศไทย .....	63
4.1	การควบคุมวินัยข้าราชการ .....	64
4.1.1	แนวคิดและวัตถุประสงค์ของวินัยข้าราชการ .....	64
4.1.2	การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือน .....	65
4.1.2.1	ประเภทของความผิดวินัย .....	66
4.1.2.2	ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย .....	67
4.1.2.3	การลงโทษทางวินัย .....	71
4.2	การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง .....	75
4.2.1	ตำแหน่งข้าราชการที่อาจถูกถอดถอน .....	75
4.2.2	เหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	77
4.2.3	องค์กรและกระบวนการในการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	80
4.2.3.1	การเสนอข้อกล่าวหา .....	80
4.2.3.2	การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ .....	82
4.2.3.3	การพิจารณาลงมติของวุฒิสภา .....	84
4.2.4	ผลของการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	85



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่

5	การบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	87
	<b>ส่วนที่ 1</b> ปัญหาในการถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง .....	87
	5.1 ผลกระทบต่อกระบวนการทางวินัย .....	89
	5.1.1 กรณีที่วุฒิสภาลงมติเสร็จสิ้นลงก่อนการลงโทษทางวินัย .....	94
	5.1.2 กรณีที่การลงโทษทางวินัยเสร็จสิ้นลงก่อนการลงมติ ถอดถอนจากตำแหน่ง .....	97
	5.2 ผลกระทบต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง .....	100
	5.2.1 กรณีที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง .....	101
	5.2.2 กรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง .....	102
	5.3 ปัญหาสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ .....	103
	5.3.1 หลักเกณฑ์และสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญ .....	104
	5.3.2 สิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ถูกถอดถอน จากตำแหน่ง .....	105
	<b>ส่วนที่ 2</b> ปัญหาในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง .....	108
	5.4 การเสนอข้อกล่าวหาของประชาชน .....	108
	5.5 การต้องห้ามดำรงตำแหน่งเป็นเวลาห้าปี .....	110
	5.6 การพ้นจากตำแหน่งระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา .....	111
	5.6.1 กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่ง .....	111
	5.6.2 กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย .....	115
	5.7 การพิจารณาวินิจฉัยของวุฒิสภา .....	116
	5.7.1 หลักการพื้นฐานขององค์การตัดสินชี้ขาด .....	117
	5.7.2 ความถูกต้องชอบธรรมในการวินิจฉัยของวุฒิสภา .....	119
	5.7.3 ความเป็นกลางของสถาบันวุฒิสภา .....	123
6	บทสรุป และข้อเสนอแนะ .....	127
	รายการอ้างอิง .....	135
	ภาคผนวก .....	140
	ภาคผนวก ก .....	141
	ภาคผนวก ข .....	147
	ภาคผนวก ค .....	150
	ภาคผนวก ง .....	168
	ประวัติผู้เขียน .....	180

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อป้องกันและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต โดยกำหนดกระบวนการตรวจสอบต่างๆขึ้น การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นกลไกที่สำคัญกลไกหนึ่งที่มีกระบวนการพิเศษแตกต่างจากระบบการควบคุมโดยกฎหมายทั่วไป มีหลักการในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีพฤติการณ์ทุจริต โดยองค์กรที่เป็นอิสระ คือ มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงและมีวุฒิสภาเป็นองค์กรวินิจฉัย มีกระบวนการที่มีลักษณะทางการเมืองและกึ่งตุลาการ

มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมีผลดีต่อการตรวจสอบพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในอดีตไม่มีกระบวนการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนนอกเหนือไปจากการควบคุมโดยประมวลกฎหมายอาญาซึ่งไม่สามารถเอาผิดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นได้ และแม้จะมีกลไกการควบคุมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แต่กลไกดังกล่าวก็ไม่ได้มีเป้าหมายหลักที่จะตรวจสอบการทุจริตโดยตรง

ในการนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการถอดถอนจากตำแหน่งให้ขยายไปตรวจสอบข้าราชการประจำระดับสูงด้วย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบการควบคุมวินัยข้าราชการที่บังคับใช้อยู่เดิม เพราะโดยหลักแล้วการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ มีหลักในการรักษาวินัย ตลอดจนการพิจารณาไต่สวนและลงโทษแก่การกระทำผิดวินัยเป็นพื้นฐาน การที่รัฐธรรมนูญวางหลักในการถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งในภายหลัง จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการควบคุมวินัยข้าราชการขึ้น

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งอาจก่อให้เกิดความลึกลับกันระหว่างการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งกับกระบวนการทางวินัย รวมไปถึงกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งทางวินัยไปยังศาลปกครองก็อาจนำไปสู่ปัญหาความลึกลับกันระหว่างมติของวุฒิสภากับคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้ นอกจากนี้ยังอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในเงินบำนาญบำนาญของข้าราชการที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาอีกด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นการนำเสนอถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบของระบบดังกล่าวและศึกษาหาทางออกของปัญหาว่า ในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือลึกลับในผลของ

กระบวนการทั้งสอง ควรยึดถือผลของกระบวนการใดเป็นหลักหรือมีแนวทางอื่นใดที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา

นอกจากการศึกษาถึงผลกระทบต่อระบบการควบคุมวินัยข้าราชการแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังจะได้ศึกษาถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการบังคับใช้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งด้วย เนื่องจากมีความคลุมเครือและมีช่องว่างของกฎหมายบางประเด็นที่ต้องอาศัยการตีความหรือหาแนวทางในการป้องกันปัญหา ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากหลักการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีต่อระบบการควบคุมข้าราชการประจำ
2. เพื่อวิเคราะห์หาทางออกแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง

### ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาวิเคราะห์ระบบการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมข้าราชการประจำเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการของหน่วยงานอิสระหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น (เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น)

## 1.3 สมมติฐาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดระบบการถอดถอนจากตำแหน่งขึ้นและให้นำมาใช้ในการตรวจสอบข้าราชการประจำ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการที่บังคับใช้อยู่ก่อน โดยอาจทำให้เกิดปัญหาความลักลั่นในการดำเนินการตามกระบวนการทั้งสองได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและหาทางออกของปัญหาดังกล่าว โดยนำหลักการตีความกฎหมายมาใช้และหากไม่เพียงพอก็จำเป็นต้องเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติต่อไป

#### 1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องนี้ ดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการค้นคว้าและวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิจัยเอกสาร ( documentary research ) เป็นหลัก ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ โดยเอกสารที่จะนำมาวิเคราะห์ประกอบด้วยตำราทางวิชาการ งานวิจัย บทความที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2484 เป็นต้น นอกจากนี้ยังศึกษาเอกสารต่างประเทศ ได้แก่ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตำราและบทความทางวิชาการต่างๆ เพื่อนำมาเทียบเคียงหาแนวทางเสนอแนะการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย ซึ่งจะเน้นศึกษาถึงประเทศสหรัฐอเมริกาอันเป็นประเทศที่สามารถบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นหลัก

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้หลักการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับข้าราชการประจำ
2. ได้เสนอทางออกให้แก่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง
3. ได้ทราบถึงปัญหากฎหมายที่อาจเกิดขึ้นในการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง และจะได้ทราบแนวทางป้องกันปัญหาที่เหมาะสม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### แนวความคิดและที่มาของการถดถอยจากตำแหน่ง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ (The Rule of Law, L'Etat de Droit, Rechtsstaat) ซึ่งตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์ในการเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อที่จะป้องกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ กล่าวคือ นิติรัฐเป็นระบบการปกครองโดยกฎหมายที่รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้น การดำเนินงานของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจได้ \*

การที่จะให้หลักการปกครองโดยกฎหมายดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีกระบวนการให้ราษฎรผู้ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นและมีองค์กรที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาและเยียวยาความเสียหาย ทำให้เกิดระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ ขึ้น

ในปัจจุบันแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม<sup>\*\*</sup>ได้ทำให้เกิดการนำระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐมาบัญญัติไว้เป็นโครงสร้างพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ มีการขยายขอบเขตของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้จำกัดอยู่ที่เฉพาะการกำหนดสถาบันทางการเมือง (ได้แก่ รัฐสภา คณะ

---

\*ในกรณีนี้ถึงกับมีผู้กล่าวว่า " ผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐคือกฎหมายที่รัฐตราขึ้นและประกาศใช้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในลำดับชั้นสูงต่ำอย่างไรก็ตามหาอาจที่จะกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ตามอำเภอใจไม่ ตรงกันข้ามอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปกล้ากรายสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งคนใดองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น ". หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : บารุงสาส์น, 2511), หน้า 141.

\*\* รัฐธรรมนูญนิยม หรือ Constitutionalism คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ. อมร จันทสมบุรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism: ทางออกของประเทศไทย), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 9.

รัฐมนตรี ศาลยุติธรรม) และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเท่านั้น แต่ให้ครอบคลุมไปถึงรูปแบบและการจัดองค์กรของสถาบันที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นอิสระอีกด้วย แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ได้ทำให้หลักนิติรัฐเป็นรูปธรรมสมบูรณ์ขึ้นในทางปฏิบัติ โดยการบัญญัติระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐขึ้นให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานในรัฐธรรมนูญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและเป็นหลักประกันของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

## 2.1 ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารถือได้ว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญมากต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นสถาบันที่ต้องเข้าไปมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิดกว่าสถาบันอื่นเพราะมีภาระหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีมากขึ้นและขยายกว้างออกไป ประกอบกับการเป็นรัฐสวัสดิการทำให้กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการดำเนินบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเข้าไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ อำนาจหน้าที่ในการการเมือง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลกำหนดไว้ และอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของส่วนรวม ทำให้ต้องมีกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจทั้งสองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลจะอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการทางการเมือง ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายปกครองและถูกควบคุมโดยกระบวนการทางกฎหมาย โดยศาลปกครองและองค์กรพิเศษต่าง ๆ

ในการอธิบายถึงระบบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น อาจจำแนกประเภทของการควบคุมได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับประเภทการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น กล่าวคือ หากแบ่งโดยพิจารณาจากองค์กรที่ควบคุมเป็นหลัก อาจแบ่งได้เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร การควบคุมโดยศาล และการควบคุมโดยองค์กรพิเศษ\* หากแบ่งโดยพิจารณาจากลักษณะของการควบคุมเป็นหลักอาจแบ่งได้เป็นการควบคุมแบบป้องกันและ

---

\* การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร คือ การควบคุมที่ดำเนินโดยฝ่ายปกครองเอง เพื่อให้ทำการทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยเสียใหม่ ด้วยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารหรือวิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท โดยไม่มีองค์กรภายนอกเช่นศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง

การควบคุมแบบแก้ไข หรือหากแบ่งโดยพิจารณาตามระยะเวลา ก็อาจแบ่งได้เป็นการควบคุมก่อนการดำเนินการและการควบคุมภายหลังการดำเนินการ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะอาศัยลักษณะของสิ่งที่มุ่งควบคุมเป็นหลักในการจำแนก โดยแบ่งได้เป็นสามประการ คือ การควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง การควบคุมการใช้อำนาจในทางปกครอง และการควบคุมผู้ใช้อำนาจ ดังนี้

### 2.1.1 การควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง

การควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง (political controls) เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารในกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลอันเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองโดยสภานิติบัญญัติตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด การควบคุมโดยสภานิติบัญญัตินี้จะมีวิธีการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละระบอบการปกครองของแต่ละประเทศว่าจะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่และบทบาทมากหรือน้อยเพียงใด สำหรับประเทศที่ปกครองระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด อำนาจทั้งสองฝ่ายมิได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ฝ่ายบริหารจะอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากสภานิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีการควบคุมนโยบายของรัฐบาล การตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไป

การควบคุมในทางการเมืองนี้มีลักษณะเป็นการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ซึ่งเป็นการควบคุมในหลักการใหญ่ ๆ เช่น ควบคุมนโยบาย ควบคุม

---

การควบคุมโดยศาล เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอก ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีอำนาจวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยคำสั่งยกเลิก เพิกถอน ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไข รวมทั้งให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย

การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ ได้แก่ การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา องค์กรผู้ตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

การควบคุมแบบป้องกันและแก้ไขกับการควบคุมก่อนและภายหลังการดำเนินการ เป็นการควบคุมในรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือ การควบคุมแบบป้องกันหรือก่อนการดำเนินการนั้น เป็นการควบคุมในระยะเตรียมการก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งอันเป็นด่านแรกที่จะช่วยระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาท ได้แก่ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยวิธีการปรึกษาหารือ (Consultations) โดยการไต่สวนทั่วไป (Public inquires) เป็นต้น ส่วนการควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ เป็นวิธีการช่วยระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตลอดจนการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมาย ซึ่งก็ได้แก่ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร หรือโดยศาลปกครอง

การใช้จ่ายเงินของประเทศ หรือควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารที่มีผลกระทบกระเทือนต่อประเทศชาติอย่างมาก โดยมีผลบังคับคือการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปมิได้เป็นการควบคุมที่เป็นการแก้ไขทางกฎหมายโดยตรง การควบคุมนี้จึงเป็นวิธีการที่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ไม่แน่นอนหลายประการ ขึ้นอยู่กับอิทธิพลและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่นความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชนและความรับผิดชอบต่อส่วนรวมของสมาชิกสภานิติบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการที่ทำให้คุมทางการเมืองเป็นสิ่งที่หวังผลได้ยาก กล่าวคือ <sup>1</sup>

1. ความสำเร็จในการติดตามข้อบกพร่องของฝ่ายบริหารที่เป็นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะรายขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่และความสามารถของสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้นเองว่าจะติดตามเรื่องมากน้อยเพียงไร เมื่อได้กระทำไว้หนหนึ่งแล้ว รัฐบาลได้แถลงข้อเท็จจริงหรือรับว่าจะดำเนินการแก้ไขต่อไปแล้วสมาชิกจะทิ้งเรื่องเสียแต่เพียงนี้หรือไม่ ฐานะส่วนตัวของสมาชิกของสภานิติบัญญัติย่อมมีส่วนในความสำเร็จอยู่ไม่น้อย รัฐบาลมักพร้อมที่จะดำเนินการแก้ไขถ้าเป็นกรณีที่กระทำหรือการร้องเรียนมาจากสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เพราะเป็นการสร้างความนิยมในพรรคการเมืองของรัฐบาลไปด้วยในตัว กระทำหรือการร้องเรียนที่มาจากสมาชิกที่มีความสำคัญภายในพรรคการเมืองหรือเป็นสมาชิกที่เป็นคนเด่นในสภานิติบัญญัติย่อมได้รับการพิจารณามากกว่ากระทำหรือการร้องเรียนของสมาชิกอื่น ๆ

2. การถกเถียงหรือการพิจารณาข้อบกพร่องฝ่ายบริหารในกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะรายอาจมี“เหตุผล”ในทางการเมืองที่มาจากฝ่ายรัฐบาลหรือจากฝ่ายผู้ตั้งกระทำมา กลบเกลื่อนความสำคัญในการพิจารณาถึงความเสียหายหรือความเดือดร้อนได้

3. กรณีเฉพาะเรื่องบางเรื่องไม่อยู่ในลักษณะที่จะตั้งกระทำตามได้ เช่น มีข้อบังคับของสภานิติบัญญัติกำหนดห้ามไว้ว่า “เป็นเรื่องส่วนตัว” “เป็นเรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ” หรือ “เป็นเรื่องเคลือบคลุม” เหล่านี้สมาชิกย่อมตั้งกระทำไม่ได้ หรือกรณีเฉพาะเรื่องบางเรื่องเป็นเรื่องอยู่นอกความรับผิดชอบของรัฐบาล เช่น การปฏิบัติการขององค์กรท้องถิ่น (เทศบาล ฯลฯ)

4. แม้จะได้ผ่านอุปสรรคต่าง ๆ มาทุกประการแล้ว ความสำเร็จของการแก้ไขข้อบกพร่องก็ยังขึ้นอยู่กับอำเภอใจของรัฐมนตรีแต่ละคน รัฐมนตรีบางคนอาจไม่ยอมรับข้อบกพร่องของตน หรือแม้แต่รัฐมนตรีบางคนจะมีความเต็มใจหรือยอมรับผิดในข้อบกพร่อง แต่ก็อาจมีงานรัดตัวมากจนกระทั่งไม่สามารถติดตามแก้ไขให้เป็นผลสำเร็จได้

ข้อจำกัดของการควบคุมในทางการเมืองข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการควบคุมโดยวิถีทางการเมืองไม่อาจเพียงพอต่อการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้

<sup>1</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 94-96.



จำเป็นต้องมีการควบคุมในด้านอื่นประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารที่จะต้องมีการควบคุมเฉพาะเรื่องเฉพาะรายด้วยวิธีการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและมีผลบังคับให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบกพร่องผิดพลาดต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ

### 2.1.2 การควบคุมในทางปกครอง

การควบคุมในทางปกครอง (administrative control) เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งกระทำในฐานะฝ่ายปกครองให้อยู่บนพื้นฐานของการเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุด หลักการนี้เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองอันส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรงไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด โดยการกำหนดกระบวนการให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิได้โต้แย้งถึงความไม่ถูกต้องตามกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั้นเพื่อให้มีการเพิกถอนการกระทำนั้นและชดใช้ความเสียหายได้

เมื่อพบว่านิติกรรมทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว \*สภาพบังคับ คือ การยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมนั้น โดยเอกชนผู้ถูกระทบสิทธิหรืออาจถูกระทบจากนิติกรรมทางปกครองที่มีชอบสามารถเลือกใช้วิธีการโต้แย้งได้หลายวิธี เช่น โต้แย้งต่อองค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น หรือนำเรื่องมาร้องทุกข์ยังคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง หรือเสนอต่อองค์กรพิเศษที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

#### 2.2.2.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมกรณีนี้ดำเนินการโดยฝ่ายปกครองเองไม่มีองค์กรภายนอก เช่น ศาล เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการที่เอกชนผู้ถูกระทบสิทธิใช้วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารให้

\* นิติกรรมทางปกครองใดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มาจากเหตุ 4 ประการ คือ นิติกรรมทางปกครองทำลงโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ กระทำตามรูปแบบหรือกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ หรือใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ที่เรียกอีกนัยหนึ่งว่าใช้อำนาจโดยบิดผันหรือไม่ หรือนิติกรรมนั้นขัดต่อกฎหมายในประการอื่น ๆ หรือไม่. ดูบรรณคดี อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 284.

พิจารณาทบทวนคำสั่งคำวินิจฉัยของตนเสียใหม่หรืออาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำเนินการหรือสั่งการนั้น

วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารนี้ไม่เพียงแต่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งเท่านั้น ฝ่ายปกครองผู้สั่งการเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นยังสามารถพิจารณา ทบทวนไปถึงความเหมาะสมในทางการบริหารตลอดจนความเหมาะสมทางการเมืองของการ กระทำทางปกครองที่ถูกนำมาร้องเรียนด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นข้อดีของการควบคุมดังกล่าว ดังที่ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้กล่าวว่า วิธีการนี้มีผลดีในด้านอำนาจการสั่งแก้ไขของฝ่ายบริหาร เพราะเป็นการสั่งแก้ไขโดยฝ่ายบริหารนั่นเอง โดยผู้สั่งแก้ไขอาจพิจารณาไปถึงความเหมาะสม อันเป็นการควบคุมดุลพินิจของผู้กระทำได้โดยไม่เป็นปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างอำนาจ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่คนละฝ่าย(กับฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายนิติบัญญัติ) <sup>2</sup> นอกจากนี้ประโยชน์ที่ เห็นได้ชัดอันหนึ่งของการควบคุมโดยสายงานบังคับบัญชาคือการสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าของ ประชาชนเพราะไม่มีลักษณะพิพาทแบบศาล ทั้งองค์กรบังคับบัญชายังสามารถควบคุมการใช้ ดุลพินิจขององค์กรชั้นล่างได้อย่างสมบูรณ์อีกด้วย <sup>3</sup>

แต่การควบคุมโดยวิธีการดังกล่าวก็มีข้อเสียตรงที่ได้ผลในทางควบคุมฝ่ายบริหาร น้อย ไม่สามารถให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีเท่ากับการควบคุมโดยศาล เพราะโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ชั้นล่างมักปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้ น้อยมากที่เจ้าหน้าที่เบื้องบนจะยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งของเจ้าหน้าที่ชั้นล่าง<sup>4</sup> นอกจากนี้ ยังมี ข้อวิจารณ์ว่าคำร้องเรียนขึ้นอยู่กับอำเภอใจของฝ่ายบริหาร ซึ่งในบางครั้งแม้ฝ่ายบริหารจะ ยอมรับการผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของตนแต่ก็ไม่อาจให้เป็นที่ยอมรับเปิดเผย รวมทั้งหากเป็นเรื่อง ร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ย่อมหวังผลได้ยาก <sup>5</sup>

### 2.1.2.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองที่ กระทำโดยองค์กรภายนอกที่มีฐานะเป็นคนกลางไม่มีส่วนในการกระทำทางปกครอง ซึ่งจะ สามารถให้หลักประกันและความเป็นธรรมแก่เอกชนมากขึ้น เช่น การควบคุมโดย คณะกรรมการด้วยวิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท การควบคุมโดยศาล หรือการควบคุมโดยองค์ กรผู้ตรวจการรัฐสภา

<sup>2</sup> ออมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 89.

<sup>3</sup> โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง,” ใน วารสารนิติศาสตร์ 12 (2524) : 50.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>5</sup> ออมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 99.

ก. วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท เป็นระบบที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่ไม่มีส่วนรับผิดชอบในการกระทำที่เกิดขึ้นเป็นองค์การพิจารณาโดยใช้วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท กล่าวคือ องค์การพิจารณาดังกล่าวจะทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท มีวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ให้มีการรับฟังพยานหลักฐาน หรือการตรวจสอบให้ความเห็นต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลาง ไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง และโดยทั่ว ๆ ไปถ้าผู้เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ กฎหมายจะเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลได้ในข้อกฎหมายหรือในบางกรณีให้มีการอุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาของศาลมาก กล่าวคือ มีรูปแบบการพิจารณาข้อพิพาทเป็นลักษณะกึ่งตุลาการ (quasi-judicial)

วิธีการควบคุมในลักษณะกึ่งข้อพิพาทโดยคณะกรรมการของฝ่ายบริหารนี้ เป็นวิธีการพิเศษที่ใช้กันอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา (administrative tribunal) (ซึ่งเป็นระบบที่ไม่มีศาลปกครองอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน) ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการให้องค์กรอิสระอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ศาลยุติธรรม แต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจกรรมการปกครองเฉพาะด้านต่าง ๆ มาทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องมาจาก กิจกรรมนั้น ๆ ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน อีกทั้งต้องการลดขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดีตั้งที่ศาลยุติธรรมปฏิบัติกัน ให้มีความยุ่งยากน้อยลงและลดค่าใช้จ่ายการดำเนินการด้วย

ข. การควบคุมโดยศาลปกครอง การควบคุมโดยศาลปกครองหรือการควบคุมในลักษณะข้อพิพาท เป็นกรณีที่กฎหมายให้ออกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครอง มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้นเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนหรือไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่ตนและ/หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน การควบคุมโดยศาลปกครองนี้แตกต่างจากการควบคุม 2 กรณีที่กล่าวมา (การควบคุมโดยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร และโดยวิธีการกึ่งข้อพิพาท) คือ เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารอันเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ควบคุมในลักษณะข้อพิพาท มีกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจน และผลของคำพิพากษาเป็นเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การควบคุมโดยองค์กรตุลาการนี้ก็มีข้อจำกัดที่ว่าไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในส่วนที่เป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายบริหารได้ ศาลจะมีขอบอำนาจวินิจฉัยเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาไปถึงความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งถือเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ

ในบรรดาการควบคุมการกระทำทางปกครองที่กล่าวมานั้น กล่าวได้ว่า การควบคุมโดยศาลให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ เพราะมีข้อดีดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

1. ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมทั้งขององค์กรทางการเมืองและของฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระดังกล่าว ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครองจะได้รับการพิจารณาโดย “คนกลาง” ที่ปราศจากอคติลำเอียงจริง ๆ การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองระบบอื่น ๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นว่านี้ได้ดีเท่ากับการควบคุมโดยศาล

2. เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกข์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปลดปล่อยภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่น ๆ เพราะกฎหมายมักจะมีได้บัญญัติบังคับไว้อย่างแน่นอนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนจะต้องพิจารณาคำร้องเรียนและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

3. วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เป็นโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา ส่วนการเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และ/หรือหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่นั้น ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าคำพิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง วิธีพิจารณาเช่นนี้มักจะไม่ปรากฏในการควบคุมระบบอื่น ๆ หากจะมีอยู่บ้างก็ยังไม่พัฒนาเท่ากับวิธีพิจารณาคดีของศาล

4. ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนโดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะ

<sup>6</sup> Gilles PEPIN, *Les tribunaux administratifs et la constitution*, Montreal, les Presses de l' Université de Montreal, 1969, pp. 20-23. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง,” ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 21-24.

ไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเป็นการบังคับให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ และให้พิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น

ค. การควบคุมกำกับโดยผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) เป็นบุคคลซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติแต่งตั้งขึ้นให้มีหน้าที่สอดส่องดูการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือเป็นผู้คอยพิทักษ์สิทธิของประชาชน และเป็นผู้รับและพิจารณาสอบสวนคำร้องที่ประชาชนเสนอขึ้นมาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอันไม่เป็นธรรมหรือสร้างความเดือดร้อนโดยมิชอบให้แก่ประชาชน โดยเมื่อสอบสวนได้ความว่าคำร้องที่เสนอขึ้นมานั้นมีมูลความจริงก็จะได้จัดการหาทางแก้ไขต่อไป<sup>7</sup>

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1809 และแพร่หลายไปทั่วสแกนดิเนเวียและทั่วโลกในเวลาต่อมา มีลักษณะโดยทั่วไป คือเป็นบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐสภาและมีอิสระจากฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเมื่อได้รับคำร้องเรียนอันเกิดจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรมหรือตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการรัฐสภาจะไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรง อย่างมากก็เพียงทำรายงานเสนอสภาให้สภาควบคุมฝ่ายบริหารทางการเมืองและเผยแพร่รายงานให้แก่สาธารณชนเพื่อให้มติดชนบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแก้ไขสิ่งที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสมนั้น<sup>8</sup> ไม่อาจเข้าไปจัดการเยียวยาหรือแก้ไขข้อบกพร่องได้เอง

สำหรับขอบอำนาจของสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภานั้น ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำในทางปกครองที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เป็นธรรมไม่เหมาะสม ล่าช้าหรือจากเหตุอื่น ๆ ได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับขอบอำนาจของศาลปกครองแล้ว ผู้ตรวจการรัฐสภามีขอบอำนาจกว้างขวางกว่าศาลปกครองที่มีอำนาจควบคุมเฉพาะการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ในส่วนอำนาจในการควบคุมเจ้าหน้าที่

\* ชื่อเรียก Ombudsman ในภาษาไทยมีหลายคำด้วยกัน นอกจาก “ผู้ตรวจการรัฐสภา” แล้ว ยังมี “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งเป็นชื่อตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ “ผู้ตรวจราชการเรื่องราวร้องทุกข์ฝ่ายนิติบัญญัติ” ซึ่งเรียกโดยศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ โปรดดู อมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527)

<sup>7</sup> กมล สนธิเกษตริณ, “ออมบุดสแมนในประเทศอังกฤษ,” ใน บทบัญญัติ 24 (กรกฎาคม 2509) :637-643.

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก” ใน 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 124.

ของรัฐ ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นสถาบันที่เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐสภาเท่านั้น ไม่สามารถสั่งการ แก้ไขข้อบกพร่องได้เอง ไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายปกครองได้อย่างเด็ดขาดและชัดเจนดังเช่น ศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ข้อดีของผู้ตรวจการรัฐสภาอยู่ที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ง่าย ไม่มี กฎเกณฑ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนดังเช่นการดำเนินคดีต่อศาล ตลอดจนมีขอบอำนาจกว้างขวาง สามารถพิจารณาได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย คุณพิณิจของเจ้าหน้าที่ และเหตุไม่เป็นธรรม อื่น ๆ ทำให้สถาบันนี้มีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนอย่างมากถือเป็นสถาบัน ที่เสริมให้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 2.1.3 การควบคุมผู้ใช้อำนาจ

วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่สำคัญอีกระบบหนึ่ง คือ การควบคุมตัวบุคคลผู้ใช้ อำนาจ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีบทบังคับเป็นการลงโทษแก่ตัว บุคคลที่กระทำผิดนั้นเอง ทั้งนี้การควบคุมผู้ใช้อำนาจแตกต่างจากการควบคุมในทางปกครอง อันเป็นการควบคุมการกระทำ คือ การควบคุมในทางปกครองมุ่งประสงค์จะควบคุมการกระทำ ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย มีบทบังคับโดยการสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำใน ทางปกครองนั้นๆ แต่การควบคุมผู้ใช้อำนาจเป็นการควบคุมในด้านตัวบุคคลด้วยการลงโทษแก่ บุคคลผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการควบคุมทั้งสองลักษณะต่างก็มีความ สัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกัน เนื่องจากส่วนมากพฤติกรรมการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่จะ ส่งผลให้เกิดการกระทำในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ต้องมีการยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งนั้น ๆ และลงโทษแก่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตด้วยควบคู่กันไปด้วย

#### 2.1.3.1 การควบคุมวินัย

การควบคุมวินัยเป็นการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ภายใต้ กฎเกณฑ์ของหน่วยงาน การควบคุมวินัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสม กับตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ของความเป็นระเบียบเรียบร้อยและประสิทธิภาพของ หน่วยงาน ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ออกระเบียบต่าง ๆ ใช้บังคับภายในหน่วยงานเอง หรือ ในบางหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญ มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชน อย่างมาก การควบคุมวินัยของเจ้าหน้าที่ก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้น สำหรับหน่วยงานนั้นโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการทหาร หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ เป็นต้น สำหรับพฤติกรรมที่มุ่งควบคุมในทางวินัยนี้ไม่จำกัดเพียงการประพฤติมิชอบใน

ตำแหน่งหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือการกระทำที่เป็นความผิดทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงการควบคุมในเรื่องอื่น ๆ ที่มีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อยด้วย เช่น การละทิ้งการปฏิบัติหน้าที่ การฝ่าฝืนต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ เป็นต้น

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อบังคับทางวินัย ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าว เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ การดำเนินการทางวินัยจะเป็นไปตามกระบวนการสอบสวน และพิจารณาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยกำหนด สำหรับการลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจพิจารณาลงโทษได้โดยยึดหยุ่นทั้งนี้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นการลงโทษที่กระทำต่อฐานะในทางราชการของผู้กระทำผิดวินัย กล่าวคือ จะเป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐนั้นเท่านั้น เช่น การลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือไล่ออก เป็นต้น

### 2.1.3.2 การควบคุมในทางอาญา

การควบคุมในทางอาญา เป็นการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต ด้วยการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีพฤติกรรมดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเองหรือในกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ การควบคุมพฤติกรรมทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทางอาญานี้ ถือเป็นวิธีการหลักที่ใช้กันทั่วไปในทุกประเทศ โดยการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ มีองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ฟ้องคดี และพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม ลักษณะของโทษอาญาจะเป็นการลงโทษแก่ตัวผู้กระทำความผิดด้วยการจำกัดเสรีภาพมิให้ผู้กระทำความผิดอยู่ร่วมกับส่วนรวมอย่างเป็นปกติได้ ได้แก่ การริบทรัพย์ ปรับ กักขัง จำคุก จนกระทั่งถึงประหารชีวิต เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการกำหนดความผิดทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือประพฤตินั้น มีหลักการเพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ หรือตำแหน่งหน้าที่<sup>9</sup> เนื่องจากอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมอบหมายนั้นเป็นการที่กฎหมายมอบให้เพื่อกระทำการแทนรัฐในการรักษาประโยชน์มหาชนเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อความมุ่งหมายดังกล่าว การปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางทุจริตมิชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ต้องห้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษ

<sup>9</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 300.

## 2.1.4 การลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง

นอกจากการควบคุมที่กล่าวมาในข้อ 2.1.1-2.1.3 ข้างต้น ยังมีระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) สำหรับตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาธรรมดาทั่วไป ปรากฏอยู่หลายรูปแบบในโลก มีกระบวนการพิจารณาความผิดและลงโทษแตกต่างกันไป แบ่งออกได้เป็น 4 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาล้วน ๆ (หรือระบบImpeachment) ระบบการพิจารณาโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลแรก ระบบการพิจารณาคดีโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ ได้แก่ ศาลอาญาชั้นสูงของประเทศ ฝรั่งเศส (Haute Cour de Justice) หรือศาลพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษา (The Judge Impeachment Court) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น และระบบการพิจารณาคดีโดยสภาพิเศษซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมเพียงประการเดียว เช่นสภา Control Yuan ของประเทศจีน เป็นต้น

ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มิได้เป็นวิธีการที่ผูกขาดใช้อยู่ในประเทศที่มีระบบการปกครองหรือระบบกฎหมายเฉพาะระบบใดระบบหนึ่งและมิได้ผูกขาดอยู่กับประวัติศาสตร์ของประเทศใดเท่านั้น เนื่องจากปัญหาเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ จึงเป็นไปได้ที่ประเทศซึ่งมีระบบการปกครองที่แตกต่างกันจะนำระบบการควบคุมฝ่ายบริหารของอีกประเทศหนึ่งมาใช้ และไม่จำเป็นต้องไปที่การนำกลไกตรวจสอบของประเทศหนึ่งมาใช้ในอีกประเทศหนึ่งจะต้องยึดถือรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่เหมือนกับประเทศต้นแบบ เพราะสาระสำคัญในการนำวิธีการใดมาใช้ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการควบคุมตรวจสอบการทุจริตในประเทศที่นำไปใช้ต่างหากว่าจะสามารถควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด และไม่ใช่นุอุปสรรคต่อการบริหารปกครองประเทศของตน

อย่างไรก็ดี ระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งที่ปรากฏอยู่ในแต่ละประเทศ ต่างมีลักษณะร่วมกันคือเป็นกระบวนการพิเศษที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อกว่าโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ (civil officials) ว่าประพฤติดุเดือดดำรงตำแหน่ง โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรอิสระเป็นผู้ดำเนินการ มีกระบวนการพิจารณาในรูปแบบที่แตกต่างกันเพื่อจุดมุ่งหมายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความรับผิดชอบในลักษณะนี้มีชื่อเรียกว่า crime of responsibility<sup>10</sup> ทั้งนี้ สามารถอธิบายจุดมุ่งหมายสำคัญในการกำหนดระบบตรวจสอบพิเศษดังกล่าวขึ้นได้เป็น 3 ประการ คือ<sup>11</sup>

<sup>10</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 97.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



- (1) เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจในทางบริหาร ในขณะนั้น (และไม่แน่ว่าบุคคลดังกล่าวจะกลับมามีอำนาจในการบริหารอีกหรือไม่)
- (2) เพื่อป้องกันไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับปัญหาทางการเมือง
- (3) เพื่อผลประโยชน์ของผู้ต้องหาในคดีนั้นเอง กล่าวคือ ผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาจากองค์กรที่สามารถพิจารณาปัญหาได้ทุกด้าน (ทั้งในด้านการเมืองและด้านบทบัญญัติของกฎหมาย)

## 2.2 ที่มาของการถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศไทย

สาเหตุสำคัญที่ประเทศไทยนำระบบการถอดถอนจากตำแหน่งมาบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ เพื่อควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งในอดีตกลไกในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เพราะมีปัญหาในด้านความเป็นอิสระขององค์กร อำนาจหน้าที่ ตลอดจนในด้านความสามารถในการพิสูจน์พยานหลักฐาน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการนำตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาลงโทษได้ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นในทุกมาตรการการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทางกฎหมายโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการตรวจสอบทางวินัย โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ตลอดจนโดยมาตรการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเป็นพิเศษ

### 2.2.1 ปัญหาของการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปัญหาของการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่ที่กระบวนการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิด มาลงโทษ ซึ่งมีอุปสรรคอยู่ใน 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการแสวงหาพยานหลักฐานและปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนในขั้นตอนพิจารณาใช้ดุลพินิจ

1. ปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐาน โดยลักษณะของผู้กระทำความผิดคดีทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการจะเป็นคดีที่หาพยานหลักฐานยืนยันการกระทำความผิด

---

\* ในที่นี้ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมืองหรือข้าราชการประจำซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147-166 (ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ) มาตรา 200-202 (ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม) รวมไปถึงบุคคลผู้ตัดสินบนหรือให้ทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงานและบุคคลที่เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิด (มาตรา 143 และ 144).

ได้ยาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดมักจะรัฐกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดี ทำให้รัฐช่องทางที่จะกลบเกลื่อนพยานหลักฐานต่าง ๆ จนไม่เหลือร่องรอยที่จะสืบหาพยานหลักฐานต่อไปได้ การแสวงหาพยานหลักฐานในกรณีนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งในทางปฏิบัติทำได้ยาก ยิ่งกว่านั้นในคดีที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนของข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมือง การแสวงหาพยานหลักฐานยิ่งทำได้ยากมาก เนื่องจากการให้สินบนมักไม่ทำกันโดยตรงระหว่างผู้รับกับผู้ให้แต่มักกระทำผ่านคนกลาง ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันปิดบังพยานหลักฐานที่อาจแสดงถึงข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิดและไม่ให้ความร่วมมือต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงาน

2. ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวน ในทางปฏิบัติที่พนักงานสอบสวนจะใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหรือรัฐมนตรีย่อมเป็นเรื่องยาก และหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาของตนก็ยิ่งกระทำได้ยากมาก เพราะบุคคลผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีอิทธิพลสูงย่อมสามารถใช้อิทธิพลไปในทางที่เป็นโทษต่อพนักงานสอบสวนนั้นได้ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม ในกรณีนี้จะเห็นว่าไม่เป็นการเหมาะสมที่จะให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เนื่องจากสถานะของพนักงานสอบสวนไม่เป็นอิสระจากผู้ถูกกล่าวหา

### 2.2.2 ปัญหาของการตรวจสอบโดยการลงโทษทางวินัย

ในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยโดยมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาอย่างเป็นธรรม แต่กระนั้นในทางปฏิบัติยังเกิดปัญหาที่ผู้บังคับบัญชามักจะไม่นำมาตราการทางกฎหมายมาบังคับใช้อย่างจริงจัง คอยอะลุ่มอล่วยปิดบังการกระทำความผิดหรือผ่อนหนักเป็นเบาให้กันเสมอ<sup>12</sup> ทำให้การปราบปรามพฤติกรรมทุจริตของข้าราชการไม่ได้ผลเท่าที่ควร รวมทั้งเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐานก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการที่ข้าราชการกระทำทุจริตในตำแหน่งหน้าที่นั้นไม่อาจหาพยานหลักฐานมาประกอบการสอบสวนทางวินัยได้ง่ายเพราะส่วนมากเป็นสิ่งที่อยู่ในความควบคุมดูแลของผู้กระทำความผิดทำให้สามารถทำการกลบเกลื่อนพยานหลักฐานได้เป็นอย่างดี

<sup>12</sup> อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 36.

นอกจากนั้น ปัญหาที่เห็นได้ชัดของการลงโทษทางวินัยคือ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการระดับสูง การควบคุมวินัยจะยิ่งมีอุปสรรคมาก และการลงโทษทางวินัยก็ยิ่งทำได้ยาก เพราะในการเข้ามาดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นจะต้องมีอิทธิพลทั้งในหน้าที่การงานและทางการเมืองมาก ส่งผลให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่อาจทำหน้าที่หรือใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่และเที่ยงธรรม จะพบว่าในอดีตที่ผ่านมาการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการระดับสูงมีจำนวนไม่มากนัก แต่จะปรากฏการทุจริตอย่างเปิดเผยก็เมื่อในเวลาที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือหมดอิทธิพลทางตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว

### 2.2.3 ปัญหาของการตรวจสอบตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อตรวจสอบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะ กล่าวคือ ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) รวมทั้งสำนักงานเลขาธิการขึ้นทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบถึงพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและแสวงหาตัวผู้กระทำความผิดเพื่อการลงโทษต่อไป นอกจากนี้ยังมีภารกิจในการป้องกันการกระทำความผิดดังกล่าวโดยการเสนอความเห็นและมาตรการต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรีด้วย<sup>13</sup> การจัดตั้งองค์กรนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการสนับสนุนการใช้บังคับกฎหมายสารบัญญัติทั้งทางวินัยและทางอาญาที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่ควร โดยเฉพาะกับผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง ทั้งนี้เพราะมีข้อบกพร่องในกฎหมายดังกล่าวใน 4 ประเด็นหลักด้วยกัน คือในด้านความเป็นอิสระขององค์กร อำนาจในการสืบสวนสอบสวน กระบวนการสืบสวนสอบสวน และผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป

1. ความเป็นอิสระขององค์กร มีข้อบกพร่องเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ป.ป.ป. ขาดความอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 13.

กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 จะกำหนดวิธีการพิเศษในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป โดยมอบให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลสำนักงาน ป.ป.ป จะเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อต่อสภาเป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีโอกาสที่ฝ่ายบริหารจะใช้อิทธิพลแทรกแซงการดำเนินงานได้ง่าย นอกจากนี้ ในขณะอนุกรรมการ ป.ป.ป ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป มีอำนาจแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำการพิจารณาสอบสวนหรือปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายนั้นก็ยังมีปัญหาว่า ล้วนแต่มาจากข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการประจำอันอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร กรณีนี้ทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการโดยเฉพาะในกรณีที่ต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกว่าตน อนุกรรมการ ป.ป.ป ย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระเต็มที่ รวมทั้งในกรณีของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป ซึ่งรับผิดชอบงานธุรการของสำนักงานอันเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นข้าราชการพลเรือนขึ้นอยู่กับกรปกครองบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง การให้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือการ ลงโทษทางวินัยล้วนอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น เช่นนี้แล้วการปฏิบัติการกิจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนพฤติการณ์ทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยองค์การตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการครอบงำจากฝ่ายบริหารได้

2. อำนาจในการสืบสวนสอบสวน อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ป ในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดมีน้อยและไม่สมดุลงกับภาระหน้าที่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ให้อำนาจประธานกรรมการ ป.ป.ป (หรือกรรมการ ป.ป.ป ที่ได้รับมอบหมาย) ในการแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ 2 ประการ คือ มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และมีหนังสือเรียกหรือแจ้งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสารที่จำเป็นในการสืบสวนสอบสวน<sup>14</sup> เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หากนำมาเปรียบเทียบกับอำนาจขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงอื่น เช่น พนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จะเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจครอบคลุมไปถึงการ

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 14.

เข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารใด ๆ ด้วย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มิได้รับอำนาจที่จำเป็นแก่การสืบสวนดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถ ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานได้กว้างขวาง รวมทั้งส่งผลให้มีการปิดบังซ่อนเร้น ยักยัก ถ่ายเทพยานหลักฐานได้ง่าย \*

3. กระบวนการสืบสวนสอบสวน กระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีข้อบกพร่องที่ทำให้การเอาผิดแก่ผู้ทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ กำหนดกระบวนการในการ สอบสวนการทุจริตประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่เพียงกระบวนการเดียวไม่ว่า จะใช้กับข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือรัฐมนตรี ซึ่งในทางข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกสอบสวนจะมีอำนาจ อิทธิพล และสถานะ ที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะมีโอกาสปกปิดความผิดของตนเองได้อย่างแยบยล จึงควรมีการแยกใช้ กระบวนการสืบสวนสอบสวนให้เหมาะสมกับระดับของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้การที่กฎหมาย ดังกล่าวกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จำกัด คือ ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งทำให้การสอบสวนต้องกระทำด้วยความ เร่งรีบ ก่อให้เกิดการขาดตกบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานจนไม่เพียงพอต่อการชี้มูล ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกด้วย

4. ผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป ปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ การที่คำวินิจฉัยชี้มูลความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีผลบังคับต่อ องค์การที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยหรือพนักงานสอบสวนในการดำเนินคดีอาญาต่อไป กล่าวคือ การวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีผลทางกฎหมายเพียงชี้มูลความผิดแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มิได้ถือเป็นที่ยึดถือเด็ดขาดในการลงโทษ หากแต่ถือว่าเป็นเพียง ข้อเท็จจริงขั้นต้นที่จะต้องมีการสอบสวนเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่งโดยผู้บังคับบัญชา เพื่อลงโทษทางวินัย หรือโดยพนักงานสอบสวนเพื่อส่งให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีอาญาต่อ ศาลต่อไป กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดผลตามมาเสมอว่าการสอบสวนในครั้งหลังไม่ว่าในคดีวินัย

\* โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการค้นหาพยานหลักฐานที่เป็นเงินฝาก การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจค้น ยึด อายัดเอกสารและเงินฝากได้ เป็นอุปสรรคที่สำคัญมากเพราะการเคลื่อนย้ายจ่ายโอนทำได้ง่ายไม่ว่าจะมีปริมาณมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ยังมีอุปสรรคจากตัวกฎหมายธนาคารพาณิชย์ที่ห้ามเปิดเผยความลับของลูกค้าอีกด้วย ทำให้ การตรวจสอบทำได้ยากมากขึ้น โปรดดู ประสิทธิ์ ดำรงชัย, การปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติ ในวงราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536), หน้า 40-61.

หรือคดีอาญาจะมีผลแตกต่างไปจากการสอบสวนเดิมของ ป.ป.ป. ที่ชี้ว่ามีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของ รัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบและในสาระสำคัญด้วย<sup>15</sup> โดยเฉพาะในคดีอาญา แม้ ป.ป.ป. จะชี้ มูลว่ามีการกระทำความผิด แต่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแก่ ผู้ต้องหาได้ ในกรณีนี้จะเห็นได้จากจำนวนคดีอาญาที่เกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบของ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีน้อยมาก<sup>\*</sup> โดยเฉพาะ อย่างยิ่งคดีที่ขึ้นศาลฎีกานับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520 ถึงปี พ.ศ. 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 5 คดี และ 2 ใน 5 ของคดีดังกล่าว ศาลพิพากษายกฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด<sup>16</sup> นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญ คือ ในจำนวนเรื่องที่มีมูลมาไม่ปรากฏว่ามีกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองระดับรัฐมนตรีขึ้นไปเลย

## 2.2.4 ปัญหาของกระบวนการทางการเมืองที่ให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมกันเอง

มาตรการตรวจสอบการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่อีกประการหนึ่งเป็นกระบวนการ ควบคุมทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญโดยการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ ให้สภาที่ตนสังกัดมีมติให้สมาชิกที่มีพฤติการณ์ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำการ เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์พ้นจากสมาชิกภาพไป<sup>\*\*</sup> มาตรการนี้เป็นมาตรการควบคุม

<sup>15</sup> สมใจ เกษรศิริเจริญ, “การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.กรณีทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 169.

<sup>\*</sup> ดูตารางผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้านการปราบปราม ในภาคผนวก ข.

<sup>16</sup> คดีที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาจำนวน 5 คดี ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1651/2532, 4649/2533 (ยกฟ้อง), 1522/2536 (ยกฟ้อง), 929/2537 และ 1161/2538 รายละเอียดโปรดดู กองวิจัยและวางแผนสำนักงาน ป.ป.ป., การศึกษาวิจัยเรื่อง กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาคดี ทุจริตทางอาญาในวงราชการและการเมือง, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

<sup>\*\*</sup> มาตรการนี้มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2475 แต่ได้นำมาเพิ่มเติม เหตุที่อาจขอให้พ้นจากตำแหน่งมากขึ้นในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2538 ปรากฏอยู่ในมาตรา 98 ความว่า

“ ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมี พฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้า พนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ ของการเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้ มติของวุฒิสภาหรือสภา

กันเองของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในอดีตไม่เคยมีการใช้เลย ที่เป็นเช่นนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ให้ข้อสังเกตว่าเพราะนักการเมืองในรัฐสภาจะมีลักษณะ ประนีประนอมเข้าลักษณะ “ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรในวงการเมือง” ประกอบกับมาตรการดังกล่าวต้องอาศัยคะแนนเสียงในการวินิจฉัยถึงสามในสี่ของสภา ทำให้ไม่มีการถอดถอนสมาชิก รัฐสภาโดยวิธีการนี้เลยแม้ว่าจะมีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีกระทำทุจริตอยู่บ่อยครั้งในการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ตาม<sup>17</sup>

## 2.3 แนวคิดของการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นคือมุ่งแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองไทยเพื่อวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่ สร้างระบบการเมืองที่สุจริตและมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงระบบรัฐสภาใหม่ให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง อันมีสาระสำคัญอยู่ภายใต้กรอบ 3 ประการ ดังนี้<sup>18</sup>

1. ปรับปรุง “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” หรืออีกนัยหนึ่งคือ การปรับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (representative democracy) ให้เป็นประชาธิปไตยที่พลเมืองส่วนร่วมในการเมืองทั้งกระบวนการ (participatory democracy) โดยขยายการรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองมากขึ้น รวมทั้งขยายส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมืองตั้งแต่การเลือกตั้ง การบริหารจัดการทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

---

ผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา”

<sup>17</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คพป.), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 23.

<sup>18</sup> คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, (ม.ป.ท., 2540), หน้า 11 ; บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 41 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541-2542), หน้า 137-191. ; บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 52.

2. ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยการกำหนดองค์การตรวจสอบและกระบวนการควบคุมฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภท และสามารถทำงานได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ

3. ปรับปรุงการปกครองโดยระบบผู้แทนทั้งระบบ ทั้งระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้งและระบบรัฐบาล ให้เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริต และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เข้มงวดทางกฎหมายจากองค์กรต่าง ๆ

การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับหลักการสร้างความสุจริตและชอบธรรมในระบบการเมืองและระบบราชการอันเป็นเป้าหมายของการยกร่างรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 โดยมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการแยกกระบวนการพิจารณาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากการพิจารณาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เนื่องจากปัญหาที่ไม่อาจนำตัวผู้ทุจริตที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงในระบบราชการและการเมืองมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีอำนาจและอิทธิพลสูง ทำให้กระบวนการสืบสวนพิจารณาที่ดำเนินโดยองค์กรของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารไม่มีอิสระในการควบคุมตรวจสอบ การถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นกระบวนการตรวจสอบที่แยกออกจากระบบการสอบสวนลงโทษปกติ ดำเนินการโดยองค์กรที่เป็นอิสระ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และมีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษเพื่อให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดที่อยู่ในระดับสูงได้จริง

ประการที่สอง เป็นการแยกกระบวนการควบคุมการกระทำต่อทุจริตและการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน<sup>19</sup> เนื่องจากพฤติกรรมทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมักจะไม่สามารถพยานหลักฐานที่ชัดเจนให้สามารถเอาผิดได้ ทำให้การดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแก่บุคคลดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ในกรณีนี้จึงต้องมีระบบควบคุมการกระทำต่อทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงโดยเฉพาะขึ้น เสริมกับกระบวนการการวินิจฉัยความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่

นอกจากนี้การกำหนดระบบควบคุมการกระทำต่อทุจริตขึ้นต่างหากยังเป็นการแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของระบบควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต ที่มีการนำไปใช้โดยสับสนระหว่างวิธีการควบคุมทางนโยบาย การกระทำต่อทุจริต และการกระทำผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังที่ปรากฏปัญหาตามที่ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ วิเคราะห์ไว้ว่า “แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือ การ

<sup>19</sup> คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์สภากร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 36.



อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหามาโดยตลอดอย่างน้อย 2 ประการคือ การพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัดกลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐาน (“ไบเสริจ”) ที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไปยังคงอ้างความไม่มีหลักฐานทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ประการหนึ่ง และในการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริตและคนส่วนใหญ่คล้อยตาม แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่มีการพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไปและคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทินโดยไม่มีโอกาสพิสูจน์” อีกประการหนึ่ง<sup>20</sup> ดังนั้นจึงได้แยกวิธีการตรวจสอบออกจากกันให้ชัดเจน คือ เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจอันเป็นการตรวจสอบทางการเมืองแล้ว ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตจะต้องถูกตรวจสอบโดยกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งเพื่อพิสูจน์ทางกฎหมายว่ามีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่เพื่อลงโทษทางการเมือง (ถอดถอน) ให้แน่ชัด<sup>21</sup> วิธีการนี้นอกจากจะทำให้สามารถป้องกันหรือลดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองและเป็นการให้โอกาสแก่นักการเมืองที่สุจริตสามารถพิสูจน์ตนเองได้อย่างเป็นธรรมและไม่เสื่อมเสียในขณะเดียวกันแล้ว ยังมีผลดีต่อเสถียรภาพของระบบการเมืองด้วยเพราะเมื่อเกิดกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทุจริตหรือใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถพิสูจน์ให้แน่ชัดโดยกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งได้ทันที ไม่ทำให้ต้องยุบสภาหรือเลือกตั้งใหม่<sup>22</sup>

ประการที่สาม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าหลักการสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ การปรับปรุง “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” ด้วยการขยายส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ การขยายการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนี้อยู่บนฐานแห่งการคืนอำนาจให้ประชาชน กล่าวคือให้ประชาชนเจ้าของประเทศได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ในการบริหารประเทศ ไม่ใช่เฉพาะแต่ในวันเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนประชาชนตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผ่านกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง เพื่อให้เกิดการตระหนักถึงความรับผิดชอบที่บุคคลดังกล่าวมีต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นด้วย

<sup>20</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 70.

<sup>21</sup> อมร จันทสมบุรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 25.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

นอกจากกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งจะมีลักษณะเป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังประกอบด้วยหลักการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยมีกระบวนการให้ประชาชนเสนอข้อกล่าวหาเพื่อนำไปสู่การพิจารณาถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง อันเป็นการนำหลักการในระบบประชาธิปไตยทางตรงมาประสานกับระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนในปัจจุบัน

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองหรืออีกนัยหนึ่งการที่ราษฎรมีส่วนอย่างแท้จริงในกระบวนการวางนโยบายและกระบวนการตัดสินใจ (policy making and decision making process) ถือเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy)<sup>23</sup> ซึ่งแม้ว่าจะกลายเป็นการปกครองในอุดมการณ์ที่ในทางปฏิบัติที่ทำได้ยากและใช้ไม่ได้ผล แต่ในปัจจุบันกำลังมีบทบาทสำคัญในการปกครองอย่างมาก โดยการนำบางรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) อันมีผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศแทนประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดดังกล่าวอย่างแท้จริง ได้มีช่องทางให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองในเรื่องที่สำคัญ เป็นการกำหนดให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องสำคัญของประเทศ โดยผ่านทางวิธีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการทำประชามติ (referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (initiative) และการลงคะแนนถอดถอนผู้แทน (recall) เป็นต้น การมีประชาธิปไตยทางตรงขึ้นมาควบคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทนนี้ถือเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งในการที่จะทำให้ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง \*

<sup>23</sup> จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 333.

\* การนำรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) มาใช้ควบคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) นั้น ได้มีผู้ให้คำอธิบายไว้ว่า “เปรียบเสมือนกับประเทศเป็นบริษัทขนาดใหญ่บริษัทหนึ่ง โดยประชาชนเหมือนเป็นผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นเจ้าของบริษัท ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ผู้ถือหุ้นซึ่งมีจำนวนมากเป็นผู้บริหารจัดการบริษัทนั้นด้วยตนเองทุกคน และถึงแม้จะเป็นไปได้ แต่ก็ไม่มีทางที่จะเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีผู้บริหารบริษัทมาทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการของบริษัทให้กับผู้ถือหุ้น แต่ผู้บริหารนั้นก็มิอำนาจที่จำกัดไม่ใช่จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในทุกเรื่อง ในเรื่องที่สำคัญมาก ๆ ก็ต้องให้ผู้ถือหุ้นบริษัทซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทเป็นผู้ตัดสินใจ” ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” ใน วารสารกฎหมายปกครอง 17 (สิงหาคม, 2541) : 58.

แต่ทั้งนี้ ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยวิธีการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีได้อยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงอย่างชัดเจนทีเดียว เพราะยังมีใช้การให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ<sup>\*</sup> เป็นเพียงการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง คือ ในขั้นริเริ่มเสนอข้อกล่าวหาเพื่อให้มีการพิจารณาถอดถอนโดยวุฒิสภาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีได้นำหลักการของประชาธิปไตยทางตรงแท้จริงมาใช้ แต่ระบบการถอดถอนจากตำแหน่งก็ได้นำหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมาผสมผสานกับการปกครองโดยผู้แทน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากขึ้นกว่าในอดีตที่แต่เดิมมีเพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น วิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนี้ เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” หรือ “Participatory Democracy” ทั้งนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมในประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะมีลักษณะเช่นเดียวกับประชาธิปไตยทางตรงหรือจะเพียงมีส่วนร่วมในรูปแบบที่อยู่ตรงกลางระหว่างประชาธิปไตยแบบผู้แทนและประชาธิปไตยทางตรงก็ได้<sup>24</sup>

การกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐจากตำแหน่งนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งกำเนิดขึ้นในประเทศไทยแต่อย่างใด ก่อนการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งเช่นกัน แต่ใช้ในการปกครองระดับท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ใช่ในระดับประเทศดังเช่นการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมีลักษณะคล้ายคลึงกับการถอดถอนผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตยทางตรง (recall) โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในเรื่องของการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านที่มาจากการเลือกของราษฎรที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้านนั้นต้องออกจากตำแหน่งในกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมี

การลงคะแนนถอดถอนผู้แทนในระบอบประชาธิปไตยทางตรงนั้น มีลักษณะเป็นการให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการถอดถอนผู้แทนของประชาชนเองโดยการจัดให้การลงคะแนนเสียง แบ่งเป็น 2 ขั้นตอนคือ ขั้นการลงคะแนนเสียงเพื่อริเริ่มให้มีการถอดถอน และการลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง เรียกชื่อว่า “ระบบ Recall” ปัจจุบันใช้อยู่ใน 15 มลรัฐของสหรัฐอเมริกา และใน Kanton บางแห่งของประเทศสวิตเซอร์แลนด์

<sup>24</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” ใน วารสารกฎหมายปกครอง 17 (สิงหาคม, 2541) : 60.

จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งได้ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง<sup>25</sup> โดยในที่นี้ไม่ได้กำหนดสาเหตุแห่งการร้องขอให้ออกจากตำแหน่งไว้ด้วย ทำให้เข้าใจได้ว่าราษฎรในเขตหมู่บ้านนั้นสามารถร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านของตนออกจากตำแหน่งได้ทั้งสิ้นไม่ว่าโดยสาเหตุใด กรณีนี้สะท้อนให้เห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่มอบอำนาจแก่ประชาชนในการควบคุมตรวจสอบผู้แทนซึ่งตนเลือกเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ภายใต้ความต้องการของตนเอง สามารถที่จะถอดถอนผู้แทนได้หากปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่ประชาชนเห็นว่าไม่ถูกต้องสมควร<sup>\*</sup>

แม้จะมีมาตรการตรวจสอบโดยประชาชนด้วยการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวใช้ในระดับท้องถิ่นตั้งแต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็ตาม แต่ยังไม่ได้มีการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในการปกครองในระดับประเทศจนกระทั่งในการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้นำแนวคิดเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งมาใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ทั้งนี้ เนื่องจากได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอทำให้จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขระบบตรวจสอบดังกล่าว ประกอบกับเพิ่มเติมมาตรการใหม่เพื่อให้เกิดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพซึ่งรวมถึงการนำระบบการถอดถอนจากตำแหน่งในที่นี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ในขณะที่มีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น กลไกตรวจสอบทั้งหลายนั้นมิได้มีความซ้ำซ้อนกัน หากแต่มีกระบวนการที่แตกต่างกันไปสำหรับใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างแท้จริง

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

.....

(6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง”.

<sup>\*</sup> การถอดถอนผู้แทนตามระบบประชาธิปไตยทางตรงนี้ ในปัจจุบันปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ซึ่งกำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้

### บทที่ 3

#### การถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า ระบบการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นกลไกพิเศษสำหรับตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตและการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงซึ่งประเทศต่างๆได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม ทั้งนี้ แบ่งระบบตรวจสอบทุจริตดังกล่าวที่ประเทศต่างๆนำไปใช้ได้เป็น 5 กลุ่มด้วยกัน คือ <sup>1</sup>

- (1) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา
- (2) ระบบการพิจารณาความผิดโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ
- (4) ระบบการพิจารณาความผิดโดยสภาพิเศษ เช่น ในประเทศจีน
- (5) ระบบการพิจารณาความผิดโดยศาลปกติ

ในระบบที่กล่าวมานี้ ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาถือเป็นระบบที่มีความคล้ายคลึงกับระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศไทยมากที่สุด ซึ่งมีประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศต้นแบบของระบบดังกล่าว และมีประเทศอื่นๆที่นำระบบนี้ไปใช้ คือ อาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย คอสตาริกา ไชปรัส ไรอร์แลนด์ และ เกาหลีใต้ <sup>2</sup>

ในการที่จะนำระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศใดมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กับกระบวนการของประเทศไทยนั้น ควรจะต้องมีความคล้ายคลึงกับระบบของไทยมากที่สุด รวมทั้งมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

หากพิจารณาถึงประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองในรูปแบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทย และเป็นประเทศแม่แบบของระบบการพิจารณาลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันระบบดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้ในการเมืองการปกครองอังกฤษมาเป็นเวลากว่า 400 ปีแล้ว ในอดีตรัฐสภาของอังกฤษนำวิธีการนี้มาใช้เพื่อเหตุผลทางการเมืองเพื่อจะจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งก็ไม่

---

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 10.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้ ดังนั้น ระบบของอังกฤษจึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ศึกษาเป็นแบบอย่างแก่การบังคับใช้กับประเทศไทย

ทางด้านสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เป็นต้นแบบของระบบการลงโทษ โดยการถอดถอนจากตำแหน่ง ที่มีวิวัฒนาการการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน นอกจากนั้นยังมีหลักการส่วนใหญ่ที่คล้ายคลึงกับระบบของประเทศไทย จึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาเป็นแบบอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความแตกต่างกันในด้านระบบการปกครอง แต่กรณีดังกล่าวไม่น่าเป็นอุปสรรคต่อการนำมาศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจากระบบตรวจสอบถอดถอนจากตำแหน่งเป็นวิธีการพิเศษสำหรับลงโทษแก่พฤติกรรมทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่สามารถนำไปใช้ได้ในทุกระบอบการปกครอง \*

ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงนำหลักเกณฑ์ของระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกามาเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษาเปรียบเทียบ โดยจะศึกษาถึงที่มา วัตถุประสงค์ หลักการ และกระบวนการ ตลอดจนแนวทางการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ระบบและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศไทยในบทต่อไป

### 3.1 ที่มาและวัตถุประสงค์

การลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นระบบที่ใช้ในการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารโดยมีบทบังคับเป็นการทำให้ผู้กระทำผิดพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป ระบบดังกล่าวมีที่มาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งได้มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน (ประมาณ 400 ปี) ก่อนที่จะนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม แม้จะได้รับอิทธิพลมาจากระบบของอังกฤษ แต่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (The Framers) ก็ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์สำคัญหลายประการในขณะทำการร่างบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความไม่มั่นคงชัดเจนของระบบดังกล่าวในประเทศต้นแบบ และเพื่อให้สอดคล้องยิ่งขึ้นกับการปกครอง ระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประวัติศาสตร์ของอังกฤษ ระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) ถูกใช้เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจของกษัตริย์ (The Crown) ในช่วงที่ระบบการเมืองยังไม่คงที่ กล่าวคือ รัฐสภาได้ใช้กระบวนการดังกล่าวในการถอดถอนรัฐมนตรี และผู้ซึ่งกษัตริย์

\* ดูแนวคิดของการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งในหน้า 15-16.

แต่งตั้งขึ้น เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ลงโดยให้เหตุผลว่ารัฐมนตรีคนสนิทของกษัตริย์นั้นมีพฤติกรรมทำลายระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะขยายขอบเขตการกล่าวหาไปตามที่กษัตริย์และรัฐมนตรีใช้อำนาจไม่ว่าในทางทิศใด<sup>3</sup> ระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งนี้ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองตลอดมาจนกระทั่งอังกฤษมีระบอบการปกครองที่รัฐบาลมาจากผู้แทนของประชาชน (representative forms of government)<sup>4</sup>

จากการพิจารณาของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้พบข้อบกพร่องของระบบถอดถอนจากตำแหน่งที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษหลายประการ กล่าวคือ ระบบของอังกฤษขาดความชัดเจนแน่นอนในกระบวนการและมาตรฐานในการตัดสินคดี ทั้งในอดีตได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีดังกล่าวหลายครั้งจากการกำหนดให้เป็นอำนาจของกษัตริย์โดยตรงมาเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งกษัตริย์มอบหมาย (designated officials) เปลี่ยนเป็นอำนาจของสภาขุนนาง (House of Lords) และในบางช่วงเวลาก็ให้เป็นอำนาจของบุคคลดังกล่าวร่วมกัน จนกระทั่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในสมัยของพระเจ้าเฮนรี่ที่ 4 (Henry IV) ใน ค.ศ. 1399 สำหรับการพิจารณาตัดสินความผิดที่ขาดมาตรฐานที่ชัดเจน มีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง โดยก่อนที่จะยึดถือข้อกล่าวหา “กระทำความผิดอาญาชั้นสูง” (“High Crimes and Misdemeanors”) เป็นมาตรฐานนั้น ได้มีการพิจารณาลงโทษตั้งแต่ความผิดฐานกบฏ (treasons) การกระทำความผิดอาญาร้ายแรง (felony) การกระทำความผิดต่อพระมหากษัตริย์ (mischiefs done to The King) การทำการฉ้อโกง (divers deceits) ไปจนถึงความผิดในการถวายคำแนะนำที่เป็นภัยต่อพระมหากษัตริย์ (giving pernicious advice to the Crown) ให้คำแนะนำที่เป็นผลร้ายต่อความสงบสุข (advising a prejudicial piece) หรือชักนำให้กษัตริย์กระทำการอันต่อต้านการดำเนินการของรัฐสภา (enticing the King to antagonist the act of parliament) เป็นต้น<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Marry L. Volcansek, “British Antecedents For U.S. Impeachment: Continuity and Change. ” The Justice System Journal 14 (1990) : 42 – 43 อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 204.

<sup>4</sup> Jonathan Turley, “Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Madisonian Device.” Duck Law Journal 49 (1999) : 7

<sup>5</sup> John D.Feerick, "Impeaching Federal Judges : A Study of the Constitutional Provisions, Fordham Law Review, 39 (1970), p5 cited in Jonathan Turley “Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Madisonian Device” Duke Law Review, pp.11-12.

ข้อบกพร่องที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งตั้งแต่แรกเริ่ม คือ การลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวมักเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับเหตุการณ์ทางการเมืองเสมอ และถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองอยู่ตลอด<sup>6</sup> ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีที่กำลังจะกล่าวถึงอยู่ในฐานะรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาของกษัตริย์<sup>7</sup> กระบวนการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งของอังกฤษกลายเป็นการพิสูจน์ในทางการเมืองซึ่งไม่มีความแน่นอน เนื่องจากขาดขอบเขตที่ชัดเจนของหลักเกณฑ์และกระบวนการ การพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งกลายเป็นการตัดสินลงโทษด้วยเหตุผลทางการเมืองต่อผู้ที่ต่อต้านอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น เป็นระบบที่ขาดหลักเกณฑ์ที่คนทั่วไปจะเข้าใจได้

แม้จะพบข้อบกพร่องในระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของอังกฤษดังกล่าว คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (The Framers) ก็ยังได้นำระบบดังกล่าวมาบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบจากระบบซึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากสาธารณะ (public dissension) ให้กลายเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาของสาธารณชน (public resolution) โดยการนำระบบถอดถอนจากตำแหน่งมาใช้เป็นมาตรการสำคัญสำหรับระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) ดังที่ปรากฏในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ ค.ศ. 1787 ว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงความสำคัญของระบบการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งในระหว่างที่ทำการพิจารณากำหนดลักษณะของฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องการหลีกเลี่ยงระบบกษัตริย์ หากแต่จะสร้างฝ่ายบริหารที่สามารถรับผิดชอบต่อการกระทำอันมิชอบได้<sup>8</sup> โดยหนึ่งในสมาชิกของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ คือ Elbridge Gerry จากมลรัฐแมสซาชูเซต ได้แสดงความคิดเห็นอันเป็นที่มาว่า “ไม่เคยปรากฏในความเป็นจริงว่า ผู้ปกครองจะกระทำความผิดไม่ได้”<sup>9</sup> ดังนั้น ในการกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดให้มีระบบควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดี คือ การถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) ควบคุมไปด้วย

เหตุผลของการกำหนดมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น สมาชิกคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ James Madison กล่าวไว้ว่า เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างบทบัญญัติขึ้นเพื่อปกป้องผู้อยู่ใต้ปกครองจากการมีผู้ปกครองที่ไร้ความสามารถ (incapacity) ละเลยต่อหน้าที่

<sup>6</sup> Jonathan Turley, *ibid*, p.14

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>8</sup> Jason J.Vicente, “Impeachment : A Constitutional Primer” in Texas Review of Law & Politics 3 (Fall, 1998) : 119.

<sup>9</sup> Max Farrand, The Records of the Federal Convention of 1787, 1937, *supra* note 5, at xvi-xix. Cited in *Ibid.*, p.119.



(negligence) หรือไม่สุจริต (perfidy)<sup>10</sup> Madison ได้กล่าวว่า วิธีการทางการเมือง หรือการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดียังไม่เพียงพอที่จะรับประกันการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ (abuse of power) ได้ ในระหว่างเวลาที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอาจจะบิดเบือนการใช้อำนาจบริหารไปในทางที่ไม่สุจริต หรือเผด็จการ หรือ ไม่ซื่อสัตย์ต่อประเทศชาติได้ จึงจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นพิเศษ เนื่องมาจากภาระหน้าที่อันสำคัญในการบริหารประเทศ บุคคลในฝ่ายบริหารอาจกลายเป็นผู้นำหรือเครื่องมือของกลุ่มอิทธิพล และใช้อำนาจในอันที่จะก่อความเสียหายต่อประเทศชาติได้<sup>11</sup> และในขณะที่ฝ่ายบริหารถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของบุคคลคนเดียว (ประธานาธิบดี) ด้วยแล้ว หากประธานาธิบดีขาดคุณสมบัติหรือทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ก็ย่อมนำมาสู่ความล่มสลายของสาธารณรัฐได้ง่าย<sup>12</sup>

นอกจากนี้ระบบการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมิได้เป็นเพียงมาตรการลงโทษเท่านั้น หากแต่ยังเป็นวิธีการสำหรับพิสูจน์หรือปลดเปลื้องความผิดอีกด้วย ในประเด็นนี้ Benjamin Franklin สมาชิกคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ให้เหตุผลว่าอาจเกิดกรณีที่ประธานาธิบดีมีพฤติกรรมซึ่งเป็นภัย ถึงขนาดที่ต้องให้สาธารณชนเป็นผู้ตัดสินว่าสมควรดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารต่อไปหรือไม่ กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดสำหรับลงโทษฝ่ายบริหารในกรณีที่ได้มีการกระทำอันไม่ถูกต้องสมควรจริง และอีกนัยหนึ่งก็จะเป็นวิธีพิสูจน์ฝ่ายบริหารที่เหมาะสมหากถูกกล่าวหาโดยไม่เป็นธรรม<sup>13</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักว่าประธานาธิบดีไม่อาจบริหารประเทศได้ภายใต้การถูกข่มขู่หรือบังคับ ยิ่งกว่านั้น ประมุขของชาติจะต้องเป็นผู้ที่เสียสละอย่างมากและเป็นที่ยอมรับจากประชาชนทั่วไปว่ามีคุณธรรม และใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตกฎหมาย หากประธานาธิบดีมีภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้ละเมิดกฎหมายแล้ว ก็ไม่สามารถดำรงตำแหน่งในฐานะผู้นำประเทศที่ปกครองโดยกฎหมายได้

<sup>10</sup> John R. Labovitz, Presidential Impeachment (New Heaven and London : Yale University Press, 1978), p.8

<sup>11</sup> Michale J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and It's Alternatives" Texas Law Review : 68 (1989) pp.91 – 93 cited in กานดา สิริฤทธิภักดี, "การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย", หน้า 238

<sup>12</sup> คำกล่าวของ James Madison ใน John R. Labovitz, Presidential Impeachment, p.8.

<sup>13</sup> The Federalist No.65, supra note 5, p.65. cited in Jonathan Turley "Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Medisonian Device" Duke Law Journal, p.41 ; John R. Labovitz, Presidential Impeachment, p.8 ; The Impeachment Inquiry staff of the House Judiciary Committee, Constitutional Grounds for Impeachment (New York : Funk & Wagnalls, 1973), p.8.

กล่าวได้ว่า ระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะให้เป็นมาตรการลงโทษทางรัฐธรรมนูญสำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของประธานาธิบดีและฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อถือของประชาชน (the public trust) ที่มีต่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่สูงที่สุดของประเทศและคณะผู้บริหาร ทั้งนี้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดสาระสำคัญของการตรวจสอบดังกล่าวให้สอดคล้องและเหมาะสมกับระบบการปกครองประเทศ ซึ่งแตกต่างไปจากหลักการของอังกฤษ 8 ประการ ดังนี้<sup>14</sup>

1) ข้อกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment offences) ของสหรัฐอเมริกาจำกัดอยู่ในขอบเขตที่ชัดเจน คือ การทรยศต่อประเทศ (Treason) การรับสินบน (Bribes) และการกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and Misdemeanors) แตกต่างจากของอังกฤษซึ่งไม่มีขอบเขตที่แน่นอน

2) รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจำกัดบุคคลผู้ถูกตรวจสอบตามมาตรการดังกล่าวไว้ที่ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (civil officers) แตกต่างจากของอังกฤษซึ่งขยายการลงโทษไปถึงบุคคลทั่วไป (any citizen) ด้วย จะมีข้อยกเว้นเพียงไม่ใช้กับพระราชวงศ์ (Royal Family) เท่านั้น

3) ในการพิจารณาคดีตัดสิน สหรัฐอเมริกากำหนดให้อาัยการลงมติของวุฒิสภา (Senate) ด้วยคะแนนเสียงสองในสามเป็นการตัดสิน ในขณะที่การพิจารณาของสภาขุนนาง (The House of Lords) ของอังกฤษต้องการเพียงคะแนนเสียงข้างมาก (bare majority) ของสภาในการตัดสินลงโทษ

4) โทษของระบบการถอดถอนจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจำกัดอยู่เพียงการให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่และทำให้ขาดคุณสมบัติในการเข้าดำรงตำแหน่งต่อไปในอนาคต ในขณะที่อังกฤษนั้น สภาขุนนางมีอำนาจลงโทษได้ตามที่เห็นว่าสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติได้ขยายไปถึงการลงโทษอาญาด้วย ได้แก่ โทษปรับ (fines) ริบทรัพย์ (forfeiture) จำคุก (incarceration) ในบางคดีลงโทษถึงชีวิตด้วย<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternative" Texas Law Review, p.17-23.

<sup>15</sup> William Renwick Riddell, "Impeachment in England and English Colonies" N.Y.U. Law Review 7 (1930) p.702 cited in Jonathan Turley "Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Medisonian Device" Duke Law Journal, p.10.

- 5) ในระบบของอังกฤษ พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะอภิเษกแก่ผู้ถูกลงโทษ ถอดถอนจากตำแหน่งได้ แต่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาห้ามมิให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจดังกล่าว
- 6) พระมหากษัตริย์ของอังกฤษอยู่เหนือการกล่าวหาลงโทษตามระบบดังกล่าว ตรงกันข้าม ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกากลับเป็นเป้าหมายสำคัญของระบบนี้
- 7) การถอดถอนจากตำแหน่งของอังกฤษมีลักษณะเป็นกระบวนการทางอาญา แต่ในรัฐธรรมนูญอเมริกันแยกกระบวนการทั้งสองออกจากกัน
- 8) ระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกาถูกกำหนดให้เป็นวิธีทางเดียวในการลงโทษผู้พิพากษาให้พ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่ผู้พิพากษาของอังกฤษอาจพ้นจากตำแหน่งได้โดยหลายวิธีด้วยกัน

### 3.2 หลักการของระบบการถอดถอนจากตำแหน่ง

ระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) เป็นมาตรการตามรัฐธรรมนูญในการรักษาสถาบันฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาให้ปราศจากพฤติกรรมซึ่งเป็นอันตรายต่อระบบรัฐบาลและความเชื่อถือของสาธารณชน โดยการลงโทษแก่การใช้อำนาจโดยมิชอบและการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติรวมทั้งบั่นทอนคุณธรรมและความไว้วางใจผู้ที่ดำรงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งต่อสถาบันประธานาธิบดีและฝ่ายบริหาร

ระบบการถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมุ่งควบคุมพฤติกรรมซึ่งอยู่นอกเหนือจากการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา และกระบวนการพิจารณาลงโทษของระบบดังกล่าวก็แตกต่างจากกระบวนการในทางอาญาที่ขึ้นอยู่กับกรณีพิพยานหลักฐานเป็นสำคัญ หากแต่โครงสร้างและกระบวนการของระบบการถอดถอนจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมือง (political process) กล่าวคือ มีขอบเขตในการควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (political officials) จากการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดในทางการเมือง (political crimes)<sup>\*</sup> และมีบทลงโทษทางการเมือง (political punishments)<sup>16</sup>

<sup>\*</sup> Alexander Hamilton ได้ให้คำอธิบายว่า "ความผิดตามมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นความผิดที่เกิดจากการประพฤติมิชอบของบุคคลสาธารณะ (public men) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นความผิดซึ่งเกิดจากการละเมิด หรือทำลายความเชื่อถือของสาธารณชน (public trust) ความผิดนี้จัดได้ว่าเป็นความผิดทางการเมือง เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสียหายต่อสังคมโดยตรง" ดู Alexander Hamilton, The Federalist No.65 (Benjamin

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดหลักเกณฑ์ของระบบการถอดถอนจากตำแหน่งปรากฏอยู่ 6 แห่ง ด้วยกัน ดังนี้

**บทที่ 2 มาตรา 4** (Article II, Section 4) วางขอบเขตของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งว่า

“ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา (all civil officers) จะต้องถูกถอดถอนจากตำแหน่ง หากกระทำความผิดฐานกบฏ (Treason) รับสินบน (Bribery) หรือกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (other high Crimes and Misdemeanors)”

**บทที่ 1 มาตรา 2** (Article I, Section 2) กำหนดขั้นตอนและกระบวนการของมาตรการดังกล่าวไว้ว่า

“สภาผู้แทนราษฎร... มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว (the sole Power) ในการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง”

ใน **บทที่ 1 มาตรา 3** (Article I, Section 3) กำหนดอำนาจในการพิจารณาลงโทษว่า

“วุฒิสภา (The Senate) มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง โดยในเวลานั้นพิจารณาจะต้องทำการสาบานหรือให้สัตยาบันก่อน สำหรับในกรณีที่เป็นการดำเนินคดีต่อประธานาธิบดีของสหรัฐ อำนาจในการพิจารณาคดีอยู่แก่ประธานศาลฎีกา (The Chief Justice) และไม่อาจมีผู้ใดถูกตัดสินลงโทษ โดยปราศจากการลงมติของวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่”

ในบทดังกล่าวยังจำกัด การตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่งไว้ว่า

“คำพิพากษาในคดีถอดถอนจากตำแหน่งจะต้องไม่ขยายความไปเกินกว่าการถอดถอนจากตำแหน่งและการทำให้ขาดคุณสมบัติ (disqualification) ที่จะดำรงตำแหน่งอัน

---

Fletcher wright ed., 1961) cited in Bob Barr, “High Crimes and Misdemeanors : The Clinton – Gore Scandals and The Question of Impeachment” in Texas Review of Law & Politics 2 (Fall : 1997), p.10.

<sup>16</sup> House of Common, on the Judiciary 93d Cong, Constitutional Grounds For Presidential Impeachment (Common Print, 1974), pp.22-25 cited in Bob Barr, “High Crimes and Misdemeanors : The Clinton – Gore Scandals and The Question of Impeachment” Texas Review of Law & Politics, p.5.

มีเกียรติ เป็นที่เชื่อถือและเป็นคุณประโยชน์ภายใต้สหรัฐอเมริกา แต่ทั้งนี้ผู้ถูกลงโทษยังคงรับผิดชอบและอยู่ภายใต้การกล่าวหาฟ้องร้องพิจารณาคดี และการตัดสินลงโทษภายใต้กฎหมายทั่วไป”

นอกจากนี้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ดังนี้

### **บทที่ 2 มาตรา 2** (Article II, Section 2)

“ประธานาธิบดี... มีอำนาจในการอภัยโทษ (pardons) และลดหย่อนผ่อนโทษ (reprises) แก่คดีทั้งปวงที่กระทำต่อสหรัฐอเมริกา ยกเว้นในคดีถอดถอนจากตำแหน่ง”

### และ **บทที่ 3 มาตรา 2** (Article III, Section 2)

“การพิจารณาคดีอาญาทั้งหลายจะต้องดำเนินการโดยคณะลูกขุน (Jury) ยกเว้นในคดีถอดถอนจากตำแหน่ง

#### **3.2.1 เหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่ง**

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทที่ 2 มาตรา 4 กำหนดเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment Offences) ไว้ 3 กรณี คือ การทรยศต่อประเทศ (Treason) การรับสินบน (Bribery) และการกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (high Crimes and Misdemeanors)

ในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) นั้นรัฐธรรมนูญได้ให้คำนิยามไว้ชัดเจนในบทที่ 3 มาตรา 3 (Article 3, section 3) ว่าหมายถึง “การก่อสงครามต่อต้านสหรัฐ หรือร่วมมือกับศัตรูของสหรัฐ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนในการดังกล่าว” ส่วนในความผิดฐานรับสินบน (bribery) รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดนิยามไว้ แต่เนื่องจากความผิดนี้เป็นความผิดอาญาสหรัฐด้วยจึงยึดคำนิยามตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นหลัก

ส่วนการกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (high Crimes and Misdemeanors) นั้น นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีได้กำหนดคำนิยามไว้แล้ว ความผิดฐานนี้ยังไม่มีปรากฏในกฎหมายอื่นด้วย (ฐานความผิดนี้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ เมื่อคริสศตวรรษที่ 14 แต่มี

ความหมายที่คลุมเครือไม่ชัดเจนแน่นอน<sup>17)</sup> ในทางปฏิบัติได้เกิดการโต้แย้งถึงคำนิยามของฐานความผิดนี้อยู่เสมอ เนื่องจากเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ และไม่มีข้อกำหนดคำนิยามไว้ ทำให้สามารถตีความได้หลากหลายว่าการกระทำใดบ้างถือเป็นความผิดอาญาขั้นสูง

ความเป็นมาของการกำหนดความผิดฐานนี้ ปรากฏอยู่ในการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาฉบับแรก<sup>18)</sup> โดยร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้ในที่ประชุมคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) หรือความผิดฐานรับสินบน (bribery) เพียงสองกรณีเท่านั้น ซึ่งสมาชิกคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นเหตุที่จำกัดเกินไป ในประเด็นนี้สมาชิก George Mason ได้โต้แย้งว่า ความผิดฐานทรยศต่อประเทศตามที่ได้นิยามไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สามารถครอบคลุมไปถึงการกระทำที่เป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศชาติ (เช่น การพยายามที่จะล้มล้างรัฐธรรมนูญเป็นต้น) ได้ จำเป็นที่จะต้องขยายอำนาจของมาตรการตรวจสอบนี้ให้กว้างขวาง โดย Mason ได้เสนอฐานความผิดเพิ่มเติมหนึ่งข้อ คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (maladministration) ซึ่งเป็นฐานความผิดในมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐเป็นจำนวนถึง 6 มลรัฐด้วยกัน (ในเวลานั้นสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมลรัฐจำนวน 13 มลรัฐ) อย่างไรก็ตาม ฐานความผิดนี้ได้ถูกโต้แย้งจากสมาชิก James Madison ว่า เป็นถ้อยคำที่คลุมเครือเกินไปซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจแก่วุฒิสภา (Senate) ในการตีความได้ตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้ประธานาธิบดีต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาเนื่องจากสามารถกล่าวหาเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีจากตำแหน่งได้ง่าย เพียงแค่พบว่าประธานาธิบดีปฏิบัติหน้าที่ไม่ดีพอเท่านั้น<sup>19)</sup> ฐานความผิดว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (maladministration) ดังกล่าวจึงตกไป

หลังจากนั้น George Mason ได้เสนอฐานความผิดขึ้นใหม่ คือ การกระทำความผิดอาญาขั้นสูง (high Crimes and Misdemeanors) ซึ่งสมาชิกคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นพ้องต้องกันว่า สามารถครอบคลุมความผิดที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อประเทศชาติ และมีความเหมาะสมด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 3 โดยมีได้มีการพิจารณาถึงประเด็นนี้อีก ความผิดฐานนี้จึงไม่มีการกำหนดคำนิยามที่ชัดเจน ทำให้ในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับการตีความของสภาผู้แทนราษฎร (องค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหา) และวุฒิสภา (องค์กรพิจารณาตัดสิน) เป็นสำคัญ

<sup>17)</sup> Alan Hirsch, Esq., A Citizen's Guide to Impeachment, Available from <http://www.essential.org/books/impeach>. pp.10-11.

<sup>18)</sup> The Impeachable Inquiry Staff of The House Judiciary Committee, Constitutional Grounds for Impeachment, p.8.

<sup>19)</sup> Alan Hirsch, Esq., A Citizen's Guide to Impeachment, p.11.

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบบการถอดถอนจากตำแหน่งมีที่มาจากประเทศอังกฤษ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการศึกษาและคุ้นเคยกับระบบของอังกฤษเป็นอย่างดี ในการกำหนดฐานความผิดตามมาตราการถอดถอนจากตำแหน่งนี้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้นำคดีถอดถอนจากตำแหน่งของอังกฤษมาเป็นตัวอย่างประกอบการพิจารณา ซึ่งในกรณีฐานความผิดการกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (high Crimes and Misdemeanors) นี้ก็ได้รับอิทธิพลมาจากคดีถอดถอนนาย Warren Hastings (1786) ผู้ว่าราชการอังกฤษในประเทศอินเดียที่พยายามกระทำการอันเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ อันเป็นความผิดฐานกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)<sup>20</sup> โดยถูกตั้งข้อกล่าวหาว่า “ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ฉ้อราษฎร์บังหลวง และทารุณโหดร้ายต่อชาวอินเดีย (gross maladministration, corruption in office and cruelty toward the people of India)” ซึ่งในที่สุดก็ถูกตัดสินว่าไม่มีความผิด<sup>21</sup>

ดังนั้น ความหมายของฐานความผิด “การกระทำความผิดอาญาชั้นสูง” จึงอาจพิจารณาได้จากการศึกษาคดีถอดถอนจากตำแหน่งของอังกฤษ นอกจากนี้ ยังศึกษาได้จากหนังสือซึ่งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้เป็นคู่มือประกอบการพิจารณาร่างบทบัญญัติดังกล่าว คือ “Blackstone’s Commentaries on the Laws of England”<sup>22</sup> ซึ่งได้อธิบายความหมายของ “ความผิดอาญาชั้นสูง” (high Crimes and Misdemeanors) ไว้ว่า ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ระดับสูง (mal-administration of such high officers) ซึ่งเป็นการทำลายความเชื่อถือของสาธารณชนรวมทั้งเป็นการต่อต้านพระมหากษัตริย์และรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ อันนำไปสู่การลงโทษโดยวิธีการถอดถอนจากตำแหน่งโดยรัฐสภา (parliamentary impeachment)”

อย่างไรก็ตาม ในการตีความฐานความผิดการกระทำความผิดอาญาชั้นสูงตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐ Chief Justice Marshall ได้ให้ข้อสังเกตว่า แม้ระบบการถอดถอนจากตำแหน่งจะมีรากฐานมาจากประเทศอังกฤษ แต่การตีความฐานความผิดตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่ควรที่จะยึดติดกับบรรทัดฐานของอังกฤษ เนื่องจากคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติมาตรการนี้เพื่อใช้กับการปกครองระบบใหม่ที่แตกต่างจากประเทศ

<sup>20</sup> The Impeachable Inquiry Staff of The House Judiciary Committee, Constitutional Grounds for Impeachment, p.9

<sup>21</sup> Ibid, p.5

<sup>22</sup> Ibid, p.9

ต้นแบบ ดังนั้น การตีความฐานความผิดนี้จึงควรตีความตามความต้องการของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญ จึงจะเหมาะสมมากกว่า<sup>23</sup>

วัตถุประสงค์ของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการกำหนดฐานความผิดเพื่อลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งนั้น Alexander Hamilton ได้อธิบายว่า เพื่อลงโทษแก่ความผิดที่เกิดจากการประพฤติมิชอบของบุคคลสาธารณะ (public men) หรือการกระทำอันเป็นการละเมิด หรือทำลายความเชื่อถือของสาธารณชน (public trust) ฐานความผิดดังกล่าวมีลักษณะทางการเมือง เนื่องจาก โดยหลักแล้วเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงต่อสังคม<sup>24</sup> และความเห็นจากที่ประชุมคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ก็ได้แสดงไว้ว่า ต้องการที่จะให้กลไกการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นวิธีควบคุมการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (usurpation) หรือโดยทุจริตมิชอบ (abuse of power) และการกระทำอันละเมิดต่อความไว้วางใจอย่างร้ายแรง (serious breach of trust)<sup>25</sup>

กล่าวได้ว่า ฐานความผิด “การกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (high Crimes and Misdemeanors)” มีความหมายเฉพาะแตกต่างหากจากความผิดตามกฎหมายอาญา กล่าวคือ มีลักษณะเป็นความผิดทางการเมือง ซึ่งมุ่งประสงค์ที่จะเอาผิดแก่การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศโดยไม่เฉพาะเจาะจงพฤติการณ์ อันอาจได้แก่ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ การทุจริตคอร์รัปชัน การใช้จ่ายเงินงบประมาณไปในทางที่มิควร การประมาทเลินเล่อในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ซื่อสัตย์ ทำลายความไว้วางใจของสาธารณชน เป็นต้น ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยจะต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ประกอบกับนโยบายสาธารณะ (public policy) ให้ครอบคลุมทุกด้าน ไม่ว่าจะพิจารณาจากพฤติกรรมหลักกฎหมาย หลักการบริหารงานบุคคล วิธีปฏิบัติของรัฐสภา ประเพณีของฝ่ายบริหาร รวมทั้งสถานการณ์ทางการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอันนำมาสู่หรือก่อให้เกิดพฤติกรรมนั้นด้วย ในกรณีนี้จึงมีลักษณะต่างจากการวินิจฉัยคดีของศาล (judicial character) คือ มิได้คำนึงถึงหลักทางนิติศาสตร์ (municipal jurisprudence) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่คำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นด้วย<sup>26</sup>

หากพิจารณาจากข้อกล่าวหาที่ปรากฏในคดีถอดถอนจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา (มีคดีถอดถอนจากตำแหน่งมาสู่วุฒิสภา (Senate) จำนวนทั้งสิ้น 16 คดีด้วยกัน และวุฒิสภาได้ตัดสินลงโทษ

<sup>23</sup> The Impeachable Inquiry Staff of The House Judiciary Committee, Constitutional Grounds for Impeachment, p.9.

<sup>24</sup> Ibid., p.10

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid., p.12



ถอดถอนจากตำแหน่งจำนวน 7 คดี) จะพบว่าบรรดาคดีดังกล่าวนี้ ล้วนเป็นเรื่องที่กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ทั้งสิ้น ซึ่งสามารถจัดหมวดหมู่การกระทำอันเป็นความผิดได้ 3 ประเภท คือ<sup>27</sup>

(1) การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดทำให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย (exceeding the constitutional bounds of the powers of the office in derogation of another brance of government)<sup>28</sup>

(2) มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมและขัดต่อวัตถุประสงค์ของตำแหน่งหน้าที่อย่างร้ายแรง (behaving in a manner grossly incompatible with the proper function and purpose of the office)<sup>29</sup>

(3) การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ไม่เหมาะสม หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว<sup>30</sup>

### 3.2.2 ตำแหน่งที่ถูกถอดถอน

บุคคลที่อาจถูกลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 2 มาตรา 4 คือ ประธานาธิบดี (President) รองประธานาธิบดี (Vice President) และข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด (all civil Officers of the United States)

<sup>27</sup> Ibid., p.13 ; กานดา สิริฤทธิภักดี “การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย” หน้า 248.

<sup>28</sup> คดีถอดถอนวุฒิสมาชิก William Blount (1797) และประธานาธิบดี Andrew Johnson (1868) โปรดดู Jason J. Vicente “Impeachment : A Constitutional Primer” Texas Review of Law & Politics, pp,133-141.

<sup>29</sup> คดีถอดถอนผู้พิพากษา John Pickering (1803) ; ผู้พิพากษา Samuel Chase (1804) ; ผู้พิพากษา West H. Humphreys (1862) และผู้พิพากษา George W.English (1926).

<sup>30</sup> คดีถอดถอนผู้พิพากษา James H.Peck (1826) ; ผู้พิพากษา Charles Swayne (1903) ; ผู้พิพากษา Robert W. Archbald (1912) ; ผู้พิพากษา Harold Louderback (1932) ; ผู้พิพากษา Halstal L. Ritter (1936) ; ผู้พิพากษา Harry Claibome (1986) ; ผู้พิพากษา Alcee Hastings (1989) ; ผู้พิพากษา Walter Nixon (1989) ; รัฐมนตรีกลาโหม William W. Belknap (1867) และประธานาธิบดี Andrew Johnson (1867).

จะเห็นได้ว่า มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมุ่งควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นหลัก ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า ฝ่ายบริหารเป็นตำแหน่งซึ่งมีโอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบได้มาก จึงควรมีวิธีตรวจสอบลงโทษพิเศษเพิ่มขึ้นจากวิธีการทั่วไป (แม้จะเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอันสั้น เป็นเหตุให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ภายใต้ความไว้วางใจของประชาชนอยู่เสมอ เช่นเดียวกับตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ แต่เงื่อนไขดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอที่จะรับประกันการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ จะต้องมีการตรวจสอบพฤติกรรมในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่เพื่อป้องกันการละเมิดความไว้วางใจของสาธารณชน โดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งควบคู่ไปด้วย)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติไม่เพียงแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดังกล่าวเท่านั้นที่อาจถูกตรวจสอบโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้พิพากษาก็เป็นอีกตำแหน่งหนึ่งที่สามารถตรวจสอบด้วยการถอดถอนจากตำแหน่งได้ ดังที่ปรากฏจากสถิติของคดีถอดถอนจากตำแหน่งจำนวนทั้งสิ้น 15 คดี เป็นคดีฟ้องร้องผู้พิพากษาจำนวนถึง 13 คดี ทั้งนี้ตำแหน่งผู้พิพากษาของสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด สามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต (lifetime tenure) ตราบเท่าที่มีพฤติกรรมเหมาะสม (good Behavior) มาตรการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) จึงเป็นเพียงวิธีเดียวเท่านั้นที่ทำให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่งได้ (นอกจากตายหรือลาออก) โดยผู้พิพากษาจะต้องรับผิดชอบตามมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งหากปรากฏว่ามีพฤติกรรมอันเป็นการทรยศต่อประเทศ (Treason) รับสินบน (Bribery) หรือกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง (High Crimes and Misdemeanors)

มีประเด็นปัญหาว่า สมาชิกวุฒิสภา (senators) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (representatives) อยู่ภายใต้การตรวจสอบถอดถอนจากตำแหน่งหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติวุฒิสภา (The Senate) ถือว่าตนไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยยึดถือบรรทัดฐานจากคดีถอดถอนจากตำแหน่งวุฒิสมาชิก William Blount (1797) ซึ่งเป็นคดีฟ้องร้องถอดถอนจากตำแหน่งคดีแรกในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ในคดีนี้สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ลงมติยื่นฟ้องถอดถอนจากตำแหน่งวุฒิสมาชิก William Blount ต่อวุฒิสภา แต่วุฒิสมาชิก Blount ได้โต้แย้งว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติ (members of Congress) มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน (civil officers) จึงไม่อยู่ในขอบเขตที่จะถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งวุฒิสภาเห็นชอบกับข้อโต้แย้งดังกล่าวและมีมติยกฟ้องคดีภายหลังจากนั้น ไม่ปรากฏว่ามีกรณีฟ้องร้องเพื่อถอดถอนสมาชิกสภานิติบัญญัติออกจากตำแหน่งอีกเลย<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Jason J. Vicente, "Impeachment : A Constitutional Primer" Texas Review of Law & Politics, pp.133-135 ; Alan Hirsch, A Citizen Guide to Impeachment, p.2

นอกจากนี้ ในประเด็นดังกล่าวได้มีนักวิชาการให้ความเห็นสนับสนุนโดยยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาแสดงถึงการไม่อาจลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งกับสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ โดยตีความจากบทบัญญัติ 3 มาตรา ได้แก่ บทที่ 2 มาตรา 3 ที่กำหนดว่าประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่ง จากมาตรานี้ตีความได้ว่าเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ (senators และ representatives) มิได้มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี จึงมิใช่ข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งของรัฐอื่นใดในระหว่างเวลาที่ได้รับเลือกตั้ง และห้ามผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน (บทที่ 1 มาตรา 6) ก็แสดงได้ว่ารัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสอง (สมาชิกสภานิติบัญญัติและข้าราชการพลเรือน) มีบทบาทหน้าที่โดยเฉพาะแตกต่างกัน ประการสุดท้ายได้แก่ บทบัญญัติเรื่องการขับออกจากตำแหน่ง (expulsion clause) ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษสมาชิกของตนได้หากมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย (disorderly behaviour) โดยการขับออกจากสมาชิกภาพด้วยคะแนนเสียงสองในสาม (บทที่ 1 มาตรา 6) บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการลงโทษสมาชิกสภานิติบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้น การที่จะนำมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมาตรวจสอบลงโทษสมาชิกรัฐสภาอีกกรณีหนึ่ง นอกจากจะเกินความจำเป็นแล้ว ยังไม่สมเหตุผลอีกด้วย<sup>32</sup> เหตุผลสนับสนุนดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน (civil officers) สมาชิกสภานิติบัญญัติจึงมิใช่ตำแหน่งที่อยู่ในขอบข่ายของการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่ง

### 3.2.3 องค์กรในการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาให้อำนาจในการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งแก่สององค์กร คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการฟ้องร้องคดีถอดถอนจากตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 2) ส่วนวุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาคัดสิน (รัฐธรรมนูญบทที่ 1 มาตรา 3) ทั้งนี้ เหตุที่แบ่งอำนาจในการดำเนินคดีออกเป็น 2 ส่วนให้แก่องค์กร 2 ฝ่าย เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้หน้าที่ในการกล่าวหาและการตัดสินคดีตกอยู่แก่องค์กรเดียว อันจะนำไปสู่ผลการตัดสินที่ไม่เป็นกลางได้ คล้ายคลึงกับระบบการดำเนินคดีอาญาที่อำนาจในการกล่าวหาฟ้องร้องคดีตกอยู่แก่อัยการ ส่วนอำนาจในการพิจารณาคัดสินคดีเป็นของศาลนั่นเอง

<sup>32</sup> Michael Gerhart, The Federal Impeachment Process : A Constitutional and Historical Analysis, 1996, p.49, cited in Jason J. Vicente, "Impeachment : A Constitutional Primer" Texas Review of Law & Politics ,pp.132 – 133.

แม้ว่าจะได้รับอิทธิพลมาจากระบบการถดถอนจากตำแหน่งของอังกฤษที่มอบอำนาจในการกล่าวหาฟ้องร้องและการตัดสินคดีแก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างหากจากกัน แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาที่มีปัจจัยอื่นประกอบด้วย เนื่องจากระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาวางอยู่บนหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และการตรวจสอบถ่วงดุลย์ (Checks and Balances) การที่จะนำระบบถดถอนจากตำแหน่งมาใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบลงโทษประธานาธิบดี (ซึ่งมีฐานะเป็นทั้งประมุขของฝ่ายบริหาร และประมุขของประเทศ) และฝ่ายบริหาร จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของสถาบันดังกล่าวด้วย ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงเกิดข้อโต้แย้งระหว่างคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) ว่าไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินถดถอนจากตำแหน่งเพราะอาจทำให้ฝ่ายบริหารขาดความเป็นอิสระและตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงได้มีการเสนอให้องค์กรอื่นมีอำนาจพิจารณาตัดสินถดถอนได้แก่ คณะกรรมการยุติธรรมแห่งชาติ (national judiciary) องค์กรพิเศษประกอบด้วย ผู้ว่าการของแต่ละมลรัฐ (State governor) ศาลพิเศษซึ่งประกอบด้วยประธานศาลสูงสุดในแต่ละมลรัฐ (Chief justice of each state) หรือให้เป็นอำนาจร่วมกันของวุฒิสภาและผู้พิพากษาศาลสหรัฐ (federal judges) เป็นต้น<sup>33</sup> แต่ในที่สุดก็ได้ปฏิเสธขององค์กรดังกล่าว เนื่องจากเหตุผลที่ว่า องค์กรตุลาการหรือศาลฎีกานั้นมีขนาดเล็ก ไม่เหมาะสมต่อการพิจารณาตัดสินคดีที่สำคัญมาก อาจถูกชักจูงหรือโน้มน้าวให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ รวมทั้งเนื่องจากคดีถดถอนจากตำแหน่งเป็นการลงโทษแก่ตำแหน่งซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จึงควรจะให้เป็นการขององค์กรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นเช่นเดียวกัน (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) ดำเนินการ กล่าวคือ ควรให้การพิจารณาตัดสินคดีอันละเมิดต่อความไว้วางใจของประชาชน (betrayal of public trust) ดำเนินการโดยผู้แทนของประชาชนนั่นเอง รวมทั้งสาเหตุที่ไม่ให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ก็เพราะคดีถดถอนจากตำแหน่งแยกต่างหากจากคดีอาญา หากให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาตัดสินทั้งสอง อาจส่งผลต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษาในการดำเนินคดีซึ่งพิจารณาภายหลังอีกคดีหนึ่งได้<sup>34</sup>

ในที่สุดคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีถดถอนจากตำแหน่งดังเช่นของอังกฤษ (โดยป้องกันปัญหาการครอบงำฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการเปลี่ยนกลไกการแต่งตั้งประธานาธิบดีจากเดิมที่มาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา เป็นให้มาจากการเลือกตั้ง) เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่เชื่อถือได้ในความเป็น

<sup>33</sup> Brendan C.Fox, "The Justiciability of Challenges to The Senate Rules of Procedure for Impeachment Trials" in George Washington Law Review, 60 (June, 1992) p.127 ; Jason J. Vicente, "Impeachment : A Constitutional Primer" Texas Review of Law & Politics p.123.

<sup>34</sup> Brendan C.Fox, "The Justiciability of Challenges to The Senate Rules of Procedure for Impeachment Trials" in George Washington Law Review, pp.1277-1279.

อิสระ (judicial independence) และความซื่อสัตย์ (integrity) ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่สำคัญต่อการพิจารณาตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ทั้งนี้เพราะคดีถอดถอนจากตำแหน่งนอกจากจะเป็นการตรวจสอบลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (ประธานาธิบดี ฝ่ายบริหาร และผู้พิพากษา) อันเป็นคดีที่ละเอียดอ่อนอาจนำไปสู่การโต้แย้งคัดค้านได้เสมอ และอยู่ในความสนใจของสาธารณชนแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นในทางการเมือง ซึ่งอาจถูกนำไปใช้เป็นอาวุธในการต่อสู้ทางการเมืองได้

คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุดในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งเนื่องจาก

ประการแรก วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้ง และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งยาวนานถึง 6 ปี (ต่างจากสภาผู้แทนราษฎรที่มีระยะเวลา 2 ปี)<sup>35</sup>

ประการที่สอง ขนาดของวุฒิสภาทำให้เป็นองค์กรพิจารณาคดีที่ใหญ่มากนั้นส่งผลให้มีความยุติธรรมในการพิจารณาตัดสินคดี (judicial integrity)<sup>36</sup>

ประการที่สาม ศักดิ์ศรีของสถาบันวุฒิสภา (dignified body) ทำให้เป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นผู้ตัดสินคดีพิพาทระหว่างสภาผู้แทนราษฎร (ผู้กล่าวหา) กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกกล่าวหา) และเป็นหลักประกันถึงความเป็นกลางทางการเมืองของสถาบันดังกล่าวด้วย<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Alan Hirsch, *A Citizen's guide to Impeachment*, p.23.

<sup>36</sup> Daniel Luchsinger, "committee Impeachment Trials : The Best Solution?" in *Georgetown Law Journal*, 80 (October, 1991), p.166.

<sup>37</sup> Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and It's Alternatives" p.13 cited in Brendan c. Fox, "The Justiciability of Challenges to The Senate Rules of Procedure for Impeachment Trials" in *George Washington Law Review* p.1278.

\* อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในเวลาที่ร่างรัฐธรรมนูญยังไม่มีระบบพรรคการเมือง ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเชื่อมั่นว่าสถาบันวุฒิสภามีความเป็นกลาง และปราศจากฝักฝ่ายทางการเมือง ดู Alan Hirsch, *A Citizen's Guide to Impeachment*, p.23.

### 3.2.4 ผลของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 กำหนดผลการลงโทษของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ว่า จำกัดอยู่เพียงการถอดออกจากตำแหน่ง (removal from office) และทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งใด ๆ อันต้องอาศัยความไว้วางใจของสหรัฐอเมริกา (disqualification to hold and enjoy any office) ดังนั้น วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดประการอื่นนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่อาจลงโทษอาญาแก่ผู้กระทำความผิดดังเช่นในระบบของประเทศอังกฤษได้ ทั้งนี้ โดยหลังจากได้พิจารณาตัดสินความผิดและถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว วุฒิสภาจะทำการลงมติเพื่อพิจารณาลงโทษตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง โดยยึดมติเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น วุฒิสภาไม่ค่อยที่จะลงโทษตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งในโอกาสดังกล่าวนี้ จากสถิติคดีถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนทั้งสิ้น 7 คดี (ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้พิพากษา) มีเพียง 2 คดีเท่านั้นที่วุฒิสภาลงโทษตัดสิทธิการดำรงตำแหน่งในโอกาสควบคู่ไปด้วย<sup>38</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดผลของการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งว่า ไม่มีผลต่อการฟ้องร้องดำเนินคดีตลอดจนการพิจารณาคดีตามกฎหมายทั่วไปด้วย กล่าวได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาในคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะถูกวุฒิสภาลงโทษให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ก็ตาม ย่อมอยู่ภายใต้การฟ้องร้องคดีตามปกติ ดังนั้น หากพฤติกรรมที่ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดในกฎหมายอาญาด้วย ผู้ถูกกล่าวหา ก็ยังคงต้องถูกดำเนินคดีตามปกติแยกจากคดีถอดถอนจากตำแหน่งอีกกรณีหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งเป็นเพียงกระบวนการขั้นแรกในการยับยั้งพฤติกรรมมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการธำรงรักษาสถาบันตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้มีเป้าหมายเป็นการลงโทษแก่ตัวบุคคล (personal punishment) ด้วย ผู้ถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งจึงยังคงมีความรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาตามปกติ

ผลของการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งยังแตกต่างจากคดีทั่วไปตรงที่ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจให้อภัยโทษแก่คดีถอดถอนจากตำแหน่งได้ (รัฐธรรมนูญบทที่ 2 มาตรา 2) ทั้งนี้โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะลดหย่อนผ่อนโทษตลอดจนอภัยโทษแก่การกระทำความผิดใด ๆ ที่กระทำต่อสหรัฐ แต่สำหรับคดีถอดถอนจากตำแหน่งแล้วไม่ว่าผู้ถูกลงโทษจะดำรงตำแหน่งใดก็ตาม แม้กระทั่งประธานาธิบดีเองก็ไม่อาจได้รับอภัยโทษได้ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีสามารถให้อภัยโทษในคดีอาญาได้ ดังนั้น ในกรณีที่

<sup>38</sup> Alan Hirsch, A Citizen's Guide to Impeachment, p.8

เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งและมีความผิดในทางอาญาด้วย ผู้นั้นก็อาจไม่ถูกดำเนินคดีอาญา ถ้าหากว่าได้รับการอภัยโทษจากประธานาธิบดี<sup>39</sup>

ประเด็นสำคัญอีกกรณีหนึ่ง คือ เรื่องผลของคำวินิจฉัยของวุฒิสภาในคดีถอดถอนจากตำแหน่งว่าสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้หรือไม่ หรือคำวินิจฉัยของวุฒิสภาเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ได้ ซึ่งในประเด็นนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงแต่อย่างใด แต่หากพิจารณาถึงความต้องการของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) ที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว (sole power) ในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ก็อาจเป็นไปได้ว่าต้องการให้คำวินิจฉัยของวุฒิสภาเป็นที่สุด องค์กรอื่นใดไม่อาจกลับคำวินิจฉัย (reverse) หรือรับอุทธรณ์ (review) คำตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่งได้ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่ามีการอุทธรณ์ผลคำวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment judgment) ของวุฒิสภาดังกล่าวแต่อย่างใดก็ตาม ได้มีการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรมให้วินิจฉัยว่า การดำเนินกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>40</sup> ซึ่งในประเด็นนี้มีความเห็นที่แตกต่างกันในหมู่ผู้พิพากษาและนักวิชาการอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

**ประการแรก** เห็นว่า สามารถอุทธรณ์ว่ากระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อศาลยุติธรรมได้ โดยให้เหตุผลว่า การอุทธรณ์ว่าวุฒิสภาดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยมิชอบแตกต่างจากการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของวุฒิสภา ซึ่งโดยหลักแล้วศาลยุติธรรมจะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์กรใด แต่หากเป็นเรื่องการใช้อำนาจนอกเหนือไปจากขอบเขตที่กฎหมายกำหนดแล้ว ถือเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาคดีดังกล่าว ดังนั้น ในกรณีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของวุฒิสภาในคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ศาลยุติธรรมย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาในเนื้อหาสาระของการตัดสินคดีอันเป็นอำนาจดุลพินิจของวุฒิสภา แต่สำหรับการพิจารณาว่าวุฒิสภาได้ดำเนินกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ถือเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมโดยตรง เพราะศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าอำนาจนั้นจะใช้โดยองค์กรใดก็ตาม<sup>41</sup>

**ประการที่สอง** เห็นว่า ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา เนื่องจาก

<sup>39</sup> The Impeachment Inquiry Staff of The House Judiciary Committee, Constitutional Grounds for Impeachment, pp.18-19.

<sup>40</sup> คดี Alcee Hastings V. United States และ คดี Nixon V. United States

<sup>41</sup> คำวินิจฉัยของ Judge Edwards ในคดี Powell V.Mccormack cited in Brendan C. Fox “The Justiciability of Challenges to The Senate Rules of Procedure for Impeachment Trials” in George Washington Law Review pp.1289-1291.

ประการที่หนึ่ง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนว่า อำนาจในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งเป็นของวุฒิสภาแต่องค์กรเดียว (“Sole power”) แสดงให้เห็นถึงความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าไม่ประสงค์ที่จะให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคดีดังกล่าว หากศาลเข้าไปพิจารณาคำวินิจฉัยของวุฒิสภาในคดีดังกล่าว จะกลายเป็นการครอบงำการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภาและจะส่งผลให้เกิดการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของวุฒิสภาอยู่ตลอดเวลาทำให้กลไกการตรวจสอบโดยวุฒิสภาไร้ผลในที่สุด

ประการที่สอง เนื่องจากการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นมาตรการเดียวในการตรวจสอบพฤติกรรมของผู้พิพากษา หากให้ศาลมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คดีถอดถอนจากตำแหน่งได้จะทำให้ระบบตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจ (Checks and balances) เสี่ยงไป

ประการที่สาม เห็นว่า การที่ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยของวุฒิสภาไม่ได้หมายความว่า การพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาไม่อาจถูกตรวจสอบได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวของวุฒิสภาอยู่แล้วในแต่ละขั้นตอนของการถอดถอนจากตำแหน่ง ได้แก่ การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรเสนอข้อกล่าวหาฟ้องร้อง กำหนดให้การตัดสินลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งต้องอาศัยมติ 2 ใน 3 ของวุฒิสภา และท้ายที่สุดวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ย่อมต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากวุฒิสภาใช้อำนาจพิจารณาคดีถอดถอนตำแหน่งในทางที่มีขอบก็อาจไม่ได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนให้เข้ามาดำรงตำแหน่งอีกต่อไป<sup>42</sup>

อย่างไรก็ดี ในประเด็นการอุทธรณ์ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ในทางปฏิบัติ จากคดี *Alcee Hasting V. United States* และคดี *Nixon V. United States* ศาลยุติธรรมจะไม่รับอุทธรณ์คดีดังกล่าว โดยถือว่าตนไม่มีขอบเขตอำนาจ (non-justiciable) ในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง และถือว่าเป็นเรื่องในทางการเมือง (political question) ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของศาลยุติธรรม

<sup>42</sup> คำวินิจฉัยของ Judge Stephen F. Williams (The D.C.Circuit) ในคดี *Nixon V. United States* (1989) Cited in *Ibid.* pp.1284-1288.

\* อย่างไรก็ดี มีผู้ตั้งสังเกตว่า ความรับผิดชอบต่อวุฒิสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนหรือการตรวจสอบโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (political accountability to the electorate) นั้นไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคล(เจ้าหน้าที่ผู้ถูกดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง) จากการพิจารณาคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ดู Brendan C. Fox “The Justiciability of Challenges to The Senate Rules of Procedure for Impeachment Trials” in George Washington Law Review, pp.1308-1309.



กล่าวได้ว่า คดีลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งมีลักษณะแตกต่างจากคดีปกติทั่วไป อยู่หลายประการด้วยกัน ตั้งแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เป็นการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะจากพฤติกรรมมิชอบ อันเป็นการทำลายความไว้วางใจของสาธารณชน และก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันตามรัฐธรรมนูญและประเทศชาติ ทำให้ต้องแยกอำนาจในการฟ้องร้อง และพิจารณาตัดสินคดีออกจากกัน ให้แก่ 2 ฝ่าย คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่วนผล คำตัดสินก็จำกัดอยู่เพียงการถอดถอนจากตำแหน่งเท่านั้น ไม่อาจขยายไปลงโทษแก่ตัวบุคคล ได้ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ตัดโอกาสในการดำเนินคดีตามปกติแก่ผู้ถูกกล่าวหา ลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งเป็นอีกคดีหนึ่ง รวมทั้งเป็นคดีเดียวที่ประธานาธิบดีไม่อาจให้อภัยโทษได้

### 3.3 กระบวนการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง

อำนาจในการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งตกอยู่เพียง 2 องค์กรด้วยกัน คือ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) และวุฒิสภา (The Senate) โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสถานะเป็นผู้กล่าวหา ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรผู้พิจารณาและตัดสินคดี ทั้งนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีดังกล่าวไว้ชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่สภาผู้แทนราษฎรในการกล่าวหา และให้อำนาจวุฒิสภาในการพิจารณาคัดสินคดีเท่านั้น ในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจึงได้ตรากฎเกณฑ์ ขึ้นสำหรับแต่ละสภาใช้เป็นหลักในการดำเนินคดีดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจทั่วไปเกี่ยวกับการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

#### 3.3.1 กระบวนการในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

คดีถอดถอนจากตำแหน่งเริ่มต้นจากการปรากฏการกล่าวหาประธานาธิบดีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การกล่าวหาดังกล่าว อาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง หรือจากประธานาธิบดี จากสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ<sup>51</sup> นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตราพระราชบัญญัติ ว่าด้วยที่ปรึกษาอิสระ (Independent Counsel Act) ขึ้นเพื่อแต่งตั้งอัยการพิเศษสำหรับดำเนินคดีในบางเรื่อง ซึ่งรวมถึงการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้ในการกล่าวหาถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐจากตำแหน่งต่อสภาผู้แทนราษฎรเองด้วย<sup>52\*</sup>

<sup>51</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ , การปกครองสหรัฐอเมริกา , พิมพ์ครั้งที่ 2 , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย , 2512) , หน้า 406.

<sup>52</sup> Alan Hirsch , Esq. , A Citizen Guide to Impeachment , p.25.

ภายหลังจากได้รับเรื่องกล่าวหาแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการยุติธรรม (Judiciary Committee) ขึ้น เพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาในขั้นต้น (Preliminary Investigation) ว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลควรแก่การฟ้องคดีต่อไปหรือไม่ จากนั้นสภาจึงทำการลงคะแนนเสียง (ด้วยเสียงข้างมาก - majority vote) ว่าสมควรดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากเห็นสมควรก็จะดำเนินการเลือกคณะบุคคลทำหน้าที่เป็นทนายของสภา เรียกว่า Managers เพื่อไปว่าคดีในกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป ทั้งนี้ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดตามลำดับดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

1. เริ่มจากปรากฏตามฐานความผิดอันเป็นเหตุที่กล่าวหา (ความผิดฐานทรยศต่อชาติ (treason) รับสินบน (bribery) และความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะโดยการกล่าวหาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมติที่จะกล่าวหาฟ้องร้องก็ตาม

2. ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการขึ้น 1 คณะเรียกว่าคณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) คณะกรรมการยุติธรรมนี้อาจแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย หรือบุคคลภายนอกเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้กระทำการสืบสวนข้อเท็จจริงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งกล่าวหาว่ามีมูลความผิดหรือไม่ กระบวนการพิจารณาในขั้นนี้ไม่มีหลักปฏิบัติที่แน่นอนตายตัว พยานหลักฐานอาจได้มาจากการสืบสวนพยานหลักฐานเพื่อประกอบคดีของคณะกรรมการชุดนี้เอง หรือมาจากการให้ความร่วมมือของคณะลูกขุนใหญ่ (grand jury) ต่อคณะกรรมการ หรือมาจากแหล่งอื่น ๆ ก็ได้ โดยจะไม่นำหลักเกณฑ์ของเรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน (rule of evidence) มาใช้บังคับ นอกจากนี้ คณะกรรมการยุติธรรมยังมีอำนาจออกหมายเรียก (subpoena) พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีได้ภายใต้ความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด(ตามเหตุที่กล่าวหา) พยานหลักฐานดังกล่าวอาจเป็นพยานเอกสารหรือพยานวัตถุอื่นใดก็ได้ หากฝ่าฝืนหมายเรียกย่อมมีโทษ

\* พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในคดีฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Richard Nixon เป็นครั้งแรก สำหรับคดีถอดถอนจากตำแหน่งครั้งล่าสุด (ประธานาธิบดี Clinton) ผู้ที่ได้รับตำแหน่งอัยการอิสระ (Independent Counsel) เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายดังกล่าวคือ Judge Kenneth Starr

<sup>53</sup> Charles L. Black , Impeachment : A Handbook (New Haven and London : Yale University Press , 1974) , pp.6 – 9 ; The Impeachment Report (New York : United Press International , Inc., 1974 ) , pp.300 – 302 อ้างถึง ใน กานดา สิริฤทธิภักดี, "การนำระบบอิมพิชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย ", หน้า 252 - 255.

คณะกรรมการยุติธรรมมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี ส่วนการตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่นั้น จะต้องตรวจสอบโดยนักกฎหมาย (Lawyers) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการฯ หลังจากนั้น คณะกรรมการฯ จะสรุปความผิดที่จะกล่าวหาฟ้องร้องทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จะเพียงความผิดข้อหาเดียวหรือหลายข้อหาก็ได้ แต่จะต้องมีความชัดเจนเพียงพอสำหรับในชั้นพิจารณา และรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีมติว่าจะกล่าวหาฟ้องร้องต่อวุฒิสภาหรือไม่

3. เมื่อคณะกรรมการฯ ลงมติเห็นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลซึ่งอาจจะมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาก็ได้ โดยเสนอคำฟ้องเป็นข้อ ๆ เรียกว่า “The Articles of Impeachment” และคณะกรรมการฯ จะต้องรายงานข้อกล่าวหาทั้งหมดต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Full House of Representatives)

4. ก่อนที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะได้ทำการลงมติเห็นชอบตามข้อกล่าวหาของคณะกรรมการฯ จะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายว่าเห็นชอบตามข้อกล่าวหาหรือไม่ และสมควรกล่าวหาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งหรือไม่

5. การลงมติเห็นชอบในการกล่าวหาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะลงมติร่วมกันทุกข้อกล่าวหาหรือจะแยกลงมติแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการยุติธรรม ทั้งนี้ ผลการลงมติต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุมขณะนั้นเห็นชอบให้ทำการกล่าวหาฟ้องได้ จึงจะมีผลใช้บังคับ และหากที่ประชุมลงมติตามคำแนะนำของคณะกรรมการยุติธรรม จะต้องอ้างข้อแนะนำไว้ในร่างคำฟ้องที่กล่าวหา

ผลของการลงมติดังกล่าว ข้อกล่าวหาใดที่ผ่านความเห็นชอบอาจถูกแก้ไขได้ แต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร อาจจะลงมติไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวหาข้อหนึ่งข้อใด หรือมากกว่าหนึ่งข้อกล่าวหาก็ได้ ข้อกล่าวหานั้นก็จะมีผลใช้บังคับ แต่ทั้งนี้จะเพิ่มบทความผิดไม่ได้ เพราะแต่ละบทข้อกล่าวหา นั้น ต้องผ่านการสืบสวนหาความจริงของคณะกรรมการยุติธรรมมาแล้ว และใช้เป็นพยานหลักฐานอ้างอิงในชั้นพิจารณาของวุฒิสภาอีกขั้นตอนหนึ่ง

6. เมื่อข้อกล่าวหาใดไม่ว่าจะเพียงข้อกล่าวหาเดียวหรือหลายข้อกล่าวหาที่ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมประชุมขณะนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งคำฟ้องเรียกว่า “The Bill of Impeachment” (คือ ข้อกล่าวหาทั้งหมดที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่) ไปยังวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณา และตัดสินตามข้อกล่าวหา

7. ขั้นตอนสุดท้าย คือ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร (presiding officer) จะแต่งตั้งคณะบุคคลที่เรียกว่า “Managers” ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 คน เข้าเป็นคู่ความฝ่ายโจทก์ ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องในชั้นพิจารณาและตัดสินของวุฒิสภาซึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบมีข้อพิพาทต่อไป ทั้งนี้โดย

Managers จะมีผู้ช่วยเหลือในการพิจารณาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สืบสวนและเสนอ Articles of Impeachment นั้นเอง

### 3.3.2 กระบวนการในชั้นวุฒิสภา

กระบวนการในชั้นวุฒิสภาแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ การพิจารณาสอบสวนและการพิจารณาคัดตัดสินคดี ซึ่งวุฒิสภาได้ออกกฎเกณฑ์ขึ้นสำหรับดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า “Rules of Procedures and Practice in The Senate When Sitting On Impeachment Trials”<sup>\*</sup> โดยมีวิธีพิจารณาคล้ายคลึงกับศาล กล่าวคือ วุฒิสมาชิกจะต้องสาบานตนว่าจะพิจารณาคดีด้วยความยุติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ มีการออกหมายนัดผู้ถูกกล่าวหาและพยานมาให้การ ทั้งนี้ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิตั้งตัวแทนหรือทนายว่าต่างแทนได้ มีการสืบพยานตลอดจนรวบรวมข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับในศาลปกติ (ในการสืบพยานดังกล่าววุฒิสภาจะไม่ดำเนินการเองก็ได้ ซึ่งโดยปกติแล้วจะให้คณะกรรมการของวุฒิสภา (Committee of Senators) ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและสืบพยานแทน โดยอาศัยอำนาจตาม Rules XI ของกฎเกณฑ์การพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภา) ซึ่งการพิจารณาสอบสวนของวุฒิสภาดังกล่าวจะต้องกระทำโดยเปิดเผยให้ประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา เมื่อการพิจารณาสิ้นสุดลงวุฒิสภาจะพิจารณาเพื่อลงมติเป็นการลับ โดยถือเอาคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่เป็นคำตัดสิน<sup>54</sup> ดังมีขั้นตอนการสอบสวนและตัดสิน ในชั้นวุฒิสภาต่อไปนี้<sup>55</sup>

#### 3.3.2.1 กระบวนการพิจารณาคัดตัดสิน

1. กระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา เริ่มจากการกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎร (ขั้นตอนการกล่าวหา) โดย Managers ผู้ซึ่งทำหน้าที่คล้ายอัยการในนามของสภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องตามข้อกล่าวหาต่อวุฒิสภาเพื่อได้สวนค้นหาความจริง ซึ่งวุฒิสภาไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาค้นหาความผิดอื่น ๆ ของจำเลยที่ไม่ได้มีการกล่าวหา

<sup>\*</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง.

<sup>54</sup> Floyd M. Riddick and Robert B. Dove , Procedure and Guidelines for Impeachment Trials in The United States Senate (Document prepared pursuant to Senate Resolution 439 , 99<sup>th</sup> congress , 2<sup>d</sup> session) , 1986 . p 2 – 8.

<sup>55</sup> Ibid. ; Charles L. Black , Impeachment : A Handbook , pp. 9 –14 ใน กานดาสิริฤทธิ์ภักดี “การนำระบบอิมพิชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย” หน้า 257 – 264.

ต่างกับการพิจารณาของคณะลูกขุนในคดีอาญาซึ่งสามารถเพิ่มเติมฐานความผิดบางอย่างของจำเลยได้ โดยมีต้องผ่านการกล่าวหามาก่อน

2. เริ่มกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 การเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย วุฒิสมาชิกที่มาประชุมขณะนั้นต้องสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนเริ่มการพิจารณา โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณา เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (รวมถึงรองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดี) รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานในการพิจารณาได้แก่ประธานศาลสูงสุด (The Chief Justice of The Supreme Court)

3. เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหา(โดยMangers) และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา กล่าวอ้างและคัดค้านข้ออ้างของแต่ละฝ่าย โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม เช่น ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความมาในชั้นพิจารณาแทนผู้ถูกกล่าวหาได้ มีการออกหมายเรียกพยาน ชักถามพยาน และประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา

4. การรับฟังพยานหลักฐาน วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเพื่อดำเนินกระบวนการสืบพยาน ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (The Trial Committee)\* ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คน มีหน้าที่ในการรวบรวมหลักฐาน สืบพยาน ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาแทนวุฒิสภา ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของระเบียบปฏิบัติของวุฒิสภาในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง เพื่อจัดทำรายงานการพิจารณาคดี (เรียกว่า “Trial committee report”) อันได้แก่ การสรุปกระบวนการพิจารณาและพยานหลักฐาน โดยไม่มีการแสดงความเห็นใด ๆ ทั้งสิ้นเกี่ยวกับผลการตัดสิน เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดี อย่างไรก็ตาม วุฒิสภายังคงสงวนอำนาจในการเรียก

---

\* การตั้งคณะกรรมการการเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนวุฒิสภา มีที่มาจากคดีถอดถอนจากตำแหน่งผู้พิพากษา Louderback ใน ค.ศ.1933 เนื่องจากการพิจารณาดังกล่าวมีวุฒิสมาชิกมานั่งฟังการพิจารณาคดีน้อยมากเพียง 3 คน ทำให้วุฒิสภามีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและสืบพยานโดยเฉพาะ (Senate Resolution Number 1878) ซึ่งต่อมาได้นำมาบัญญัติไว้เป็นกฎข้อที่ 11 (Rule XI) ในระเบียบปฏิบัติของวุฒิสภาในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง (Rules of Procedures and Practice in The Senate When Sitting on Impeachment Trials) ดู Daniel Luchsinger , “Committee Impeachment Trials : The Best Solution ?” Georgetown Law Journal ,pp. 168 –169.

พยานมาให้การในสภาโดยเปิดเผย รวมไปถึงอำนาจที่จะให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งหมด (entire trial) ต่อหน้าวุฒิสภาโดยเปิดเผยด้วย<sup>56</sup>

5. เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนพยานหลักฐานจากคณะกรรมการแล้ว วุฒิสภานำรายงานนั้นมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาลงมติได้โดยไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาอีก หรือจะยังคงให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งหมดต่อวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ซึ่งจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย มีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความของศาลธรรมดาทั่วไป คือ

(1) ผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายความของคู่ความมีสิทธิเข้าฟังกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาได้ ข้อโต้แย้งทั้งหมดที่คู่ความหรือทนายความเสนอมาในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา จะต้องได้รับการยอมรับจากประธานของที่ประชุมหรือจากความเห็นชอบของวุฒิสภาสมาชิกทั้งหมด

(2) เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซักถามพยานบุคคล และคู่ความฝ่ายตรงข้ามมีสิทธิถามค้าน (cross-examination) พยานบุคคลนั้นได้ คือ ให้โอกาสคู่ความแต่ละฝ่ายนำสืบหักล้างพยานหลักฐานและให้มีการแถลงปิดคดีของคู่ความแต่ละฝ่ายได้

(3) วุฒิสมาชิกมีอำนาจเรียกพยานมาในชั้นพิจารณาและซักถามพยานเพิ่มเติมได้

(4) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องกระทำการโดยเปิดเผยและประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา เว้นแต่กรณีการลงมติดัตสันของวุฒิสภาแต่ละข้อกล่าวหาจึงจะลงมติโดยลับ

### 3.3.2.2 กระบวนการพิจารณาชั้นดัตสัน

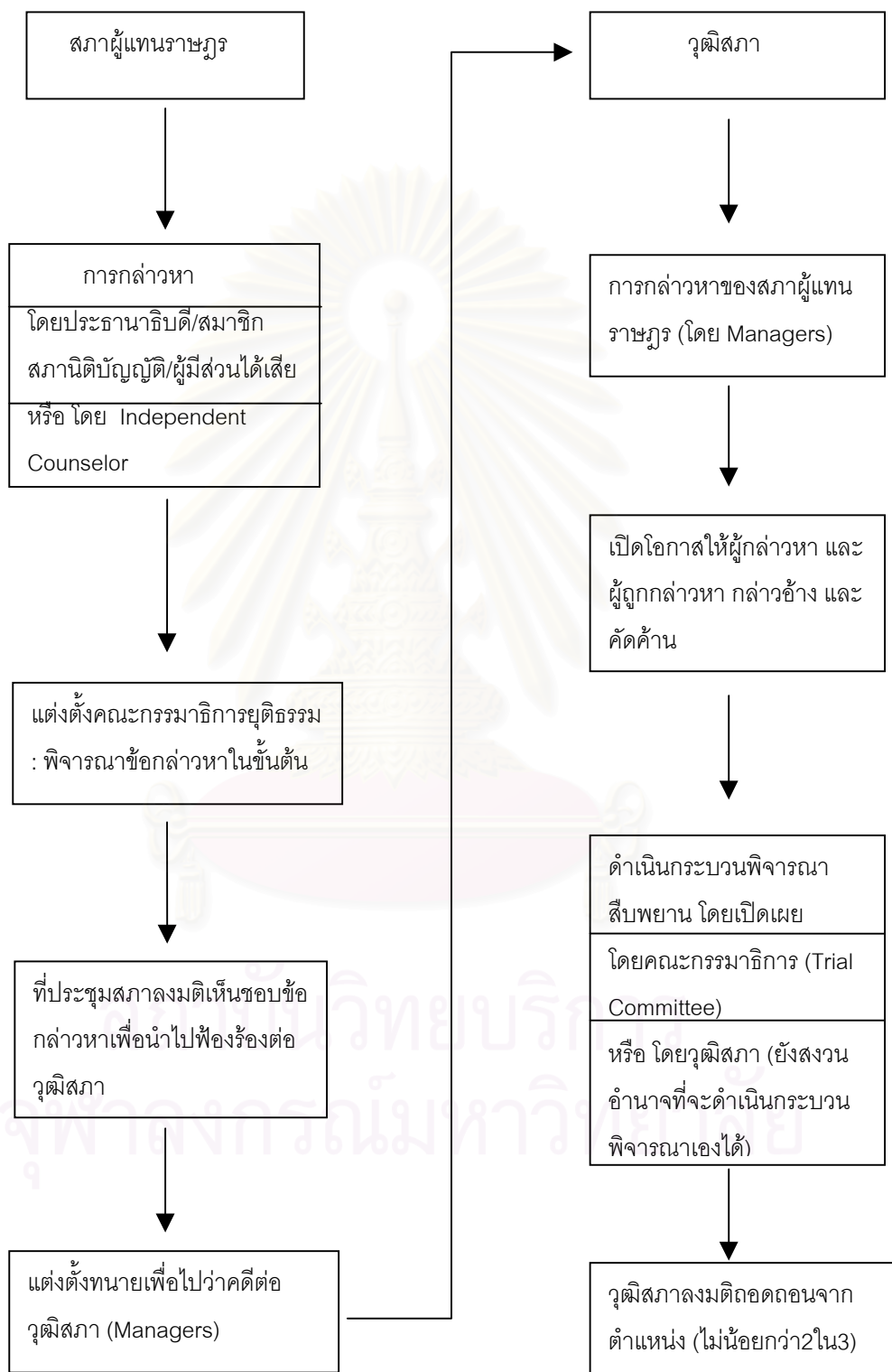
กระบวนการดัตสันถือเป็นกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนสุดท้ายของวุฒิสภาโดยมีหลักเกณฑ์การดัตสันดังนี้

1. การลงมติของวุฒิสภาจะต้องลงมติแยกแต่ละบทที่กล่าวหา (Article of Impeachment) ซึ่งอาจจะมีมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาได้ การดัตสันจะดัตสันทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยมีประเด็นในการพิจารณา 2 ประการ คือ (1) มีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ (2) ถ้าปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหา การกระทำนั้นเป็นความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนด (เหตุที่กล่าวหา) หรือไม่

2. การดัตสันว่ามีความผิดแต่ละบทนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมขณะนั้น มิฉะนั้นถือว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นปรีสุทธิ์

<sup>56</sup> Floyd M. Riddick and Robert B. Dove, Procedure and Guidelines for Impeachment Trials in The United States Senate , p. 8.

### แผนผังกระบวนการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่ง



### 3.3.2.3 หลักในการวินิจฉัยของวุฒิสภา

ในการวินิจฉัยของวุฒิสภาไม่ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าวุฒิสภาจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่ง (standard of proof) ตลอดจนไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในระเบียบข้อบังคับของวุฒิสภาด้วย ในทางปฏิบัติการตัดสินลงโทษ ผู้กระทำความผิดจึงขึ้นกับการตัดสินใจของวุฒิสมาชิกเองแต่ละคน ตามที่เห็นว่าเหมาะสม

สำหรับการพิจารณาคดีโดยทั่วไป จะมีหลักในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของศาลเพื่อพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดหรือไม่ โดยในคดีอาญายึดถือหลักการพิสูจน์พยานหลักฐานจนสิ้นสงสัย (prove beyond reasonable doubt) ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง หลักการนี้ตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ถือว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะสามารถพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดจริง เพื่อป้องกันการลงโทษอาญาแก่ผู้บริสุทธิ์ ส่วนในคดีแพ่ง ยึดถือหลักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน (preponderance of evidence) โดยการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่ความแต่ละฝ่ายว่าฝ่ายใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือกว่ากัน การพิสูจน์พยานในคดีแพ่งนี้จึงไม่จำเป็นต้องนำสืบจนปราศจากข้อสงสัย เพียงได้ความว่าพยานหลักฐานของฝ่ายใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือกว่า ศาลก็สามารถตัดสินให้ฝ่ายนั้นชนะคดีได้ ทั้งนี้เพราะคดีแพ่งเป็นเรื่องของข้อพิพาทระหว่างบุคคลสองฝ่ายไม่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน และมีได้มีบทลงโทษต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลเช่นในคดีอาญาด้วย

ในคดีถอดถอนจากตำแหน่งเคยมีการพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยคดีของวุฒิสภา ปรากฏอยู่ในการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษา Harry Claiborne (1986) โดยมีการเสนอให้นำมาตรฐานการพิสูจน์พยานหลักฐานจนสิ้นสงสัย (prove beyond reasonable doubt) มาใช้ในการตัดสินความผิดเช่นเดียวกับหลักในคดีอาญา แต่วุฒิสภาปฏิเสธหลักการดังกล่าวโดยมติเสียงข้างมาก (75 ต่อ 17 คะแนน) และมีได้ยกหลักเกณฑ์ใดขึ้นแทน ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าเนื่องจากเหตุผลของการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งแตกต่างจากคดีอาญา เพราะความผิดตามมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และตำแหน่งที่ถูกตรวจสอบก็เป็นตำแหน่งที่อาศัยความไว้วางใจของสาธารณชน (public trust) เป็นส่วนมาก อีกทั้งบทลงโทษก็เป็นเพียงการถอดออกจากตำแหน่ง มิได้เป็นการลงโทษต่อชีวิตหรือเสรีภาพด้วย ทำให้การตัดสินคดีไม่เคร่งครัดพยานหลักฐานเช่นเดียวกับในคดีอาญา<sup>57</sup> อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานในการพิจารณาของวุฒิสภาขึ้นก็ไม่หลักประกันว่าวุฒิสมาชิกจะวินิจฉัยคดีโดยยึดถือมาตรฐานดังกล่าว เพราะวุฒิสมาชิก

<sup>57</sup> Alan Hirsch Esq. , A citizen 's guide to Impeachment , p . 14.



ยังคงมีอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและใช้วิจารณญาณในการลงคะแนนเสียงตัดสินตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม<sup>58</sup>

ประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยนี้ ก็เป็นปัญหาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกันโดยระหว่างการพิจารณาของสภาเพื่อลงมติว่าควรยื่นข้อกล่าวหาวุฒิสภาหรือไม่ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดในการพิจารณา ในทางปฏิบัติพบว่า คดีส่วนใหญ่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาโดยอาศัยหลักความน่าเชื่อถือได้ (“probable cause”) ซึ่งเป็นเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณาของอัยการและคณะลูกขุน (grand jury) ในคดีอาญา อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรฐานในการพิจารณาให้สูงขึ้น ในคดีกล่าวหาฟ้องร้องประธานาธิบดี Richard Nixon โดยนำหลักความชัดเจนและน่าเชื่อถือได้ของพยานหลักฐานหรือ “clear and convincing evidence” อันเป็นหลักที่อยู่กึ่งกลางระหว่างเกณฑ์การพิจารณาของศาลในคดีแพ่ง (หลักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน หรือ “preponderance of evidence”) และคดีอาญา (หลักการพิสูจน์พยานหลักฐานจนสิ้นสงสัย หรือ “prove beyond reasonable doubt”) มาใช้

ในกรณีนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มมาตรฐานการพิจารณาคดีให้สูงขึ้นดังกล่าวทำให้การฟ้องร้องถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ยากกว่าการฟ้องร้องคดีอาญาทั่วไป ในขณะที่หลักเกณฑ์การวินิจฉัยของวุฒิสภาก็ไม่มีมาตรฐานแน่ชัด และมีได้ยึดถือหลักการพิสูจน์จนสิ้นสงสัยดังเช่นในคดีอาญา ทำให้มีโอกาสมากที่วุฒิสภาจะตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิด กรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นโทษร้ายแรงมากสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึงไม่ควรที่จะมีการกล่าวหาพรวดเดียวโดยขาดพยานหลักฐาน แต่ในขณะเดียวกัน หากปรากฏพยานหลักฐานแม้เพียงน่าเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะดังกล่าวกระทำความผิดแล้ว บุคคลนั้นก็เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปเพราะอาจเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ จึงสมควรที่จะพิจารณาลงโทษแม้ว่าจะไม่อาจพิสูจน์ได้อย่างสิ้นสงสัยว่ามีการกระทำความผิด<sup>59</sup>

### 3.3.3 การลาออกจากตำแหน่งระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณา

มีประเด็นปัญหาว่า หากผู้ถูกกล่าวหาในคดีถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งลาออกจากตำแหน่งก่อน จะมีผลทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาสิ้นสุดลงหรือไม่ กรณีนี้ไม่มีรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบของสภากำหนดไว้ชัดเจน และแม้จะปรากฏการลาออกจากตำแหน่งในหลายคดี แต่ก็ไม่สามารถยึดถือเป็นบรรทัดฐานได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละคดีด้วย

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid. , p.15.

ตั้งแต่เริ่มแรกของการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง จนถึงปัจจุบัน ปรากฏคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งลาออกก่อนที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาเสร็จสิ้นจำนวน 3 คดี ซึ่งแต่ละคดีก็มียุทธศาสตร์ที่ต่างกันไป กล่าวคือ

(1) คดีแรก (ค.ศ.1876) เป็นการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม William Belknap ว่ารับสินบน ซึ่งรัฐมนตรี Belknap ได้ลาออกจากตำแหน่ง ในช่วงเวลาไม่กี่ชั่วโมงก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นฟ้องต่อวุฒิสภา คดีนี้วุฒิสภาได้ปฏิเสธข้อโต้แย้งเรื่องการลาออกดังกล่าว และดำเนินกระบวนการสืบสวนพิจารณาต่อไป จนกระทั่งลงมติตัดสิน

(2) คดีต่อมา (ค.ศ.1926) เป็นการกล่าวหาถอดถอนผู้พิพากษา George English ในหลายข้อหาด้วยกัน ซึ่งผู้พิพากษา English ได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนกำหนดเวลาพิจารณาคดีของวุฒิสภาจำนวน 6 วัน แต่คดีนี้วุฒิสภากลับยุติกระบวนการพิจารณา

(3) คดีล่าสุด (ค.ศ.1972) เป็นการกล่าวหาประธานาธิบดี Richard Nixon ในหลายข้อหา รวมทั้งกระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่และละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานาธิบดีได้ลาออกจากตำแหน่งในช่วงเวลาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะทำการลงมติเพื่อเสนอต่อวุฒิสภามีผลให้กระบวนการพิจารณายุติลง

อย่างไรก็ดี ความไม่ชัดเจนแน่นอนในกรณีดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาวิจัยของสมาชิกรัฐสภาอยู่บ้าง ดังเช่นที่ปรากฏในการพิจารณาของวุฒิสภาในคดีถอดถอนรัฐมนตรี William Belknap ซึ่งถึงแม้ว่าการลาออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรี จะมีได้ทำให้วุฒิสภายุติกระบวนการพิจารณาลง แต่ก็ได้ทำให้เกิดความสับสนต่อการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ ผลคำตัดสินในคดีนี้ วุฒิสภาลงมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาด้วยคะแนนเสียงที่ใกล้เคียงกันมาก คือ 37 ต่อ 29 เสียง โดยสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ได้ให้เหตุผลว่าตนลงคะแนนให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นเนื่องจากรู้สึกว่าคุณวุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาคดีดังกล่าวอีกต่อไป เพราะผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นไปจากตำแหน่งหน้าที่แล้ว<sup>60</sup>

แม้การลาออกจากตำแหน่งและการถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งจะมีลักษณะเป็นการทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปเช่นเดียวกันก็ตาม แต่สาเหตุที่จะต้องพิจารณาว่าควรดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปหรือไม่นั้น นอกจากเพื่อพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดจริงหรือไม่แล้ว ยังมีผลเกี่ยวกับการพิจารณาลงโทษตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งในอนาคตของผู้กระทำความผิดด้วย

<sup>60</sup> Ibid. p.9.

### 3.4 ข้อสังเกตของการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง

แม้ว่ามาตรการถอดถอนจากตำแหน่งจะมีกระบวนการพิจารณาที่ชัดเจนและมีลักษณะคล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถูกพิจารณาคดีตามอำเภอใจโดยปราศจากพยานหลักฐาน แต่มาตรการนี้มีได้มีลักษณะเป็นกระบวนการทางตุลาการ (judicial process) โดยแท้ หากแต่มีลักษณะในทางการเมืองเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านวัตถุประสงค์ที่มุ่งตรวจสอบประธานาธิบดี และฝ่ายบริหารอันเป็นตำแหน่งที่มาจากความไว้วางใจของประชาชน ในฐานความผิดซึ่งเกี่ยวกับความเสียหายต่อประเทศชาติและส่วนรวม ในด้านองค์กรตรวจสอบซึ่งมอบอำนาจให้องค์กรทางการเมืองได้แก่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กล่าวหาฟ้องร้องและวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัย รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีที่ใช้นักเลงเสียงของวุฒิสภาเป็นคำวินิจฉัย ลักษณะทางการเมืองดังกล่าวก่อให้เกิดข้อสังเกตถึงความเป็นกลาง (partisanship) ในการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งในทางปฏิบัติ

ในเวลาที่ทำกรร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา นั้น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงประเด็นความเป็นกลางดังกล่าว โดยยอมรับว่ามาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากจำกัดอยู่ที่การตรวจสอบพฤติกรรมทางการเมือง มุ่งควบคุมความผิดทางการเมือง และมีบทลงโทษในทางการเมือง รวมถึงการดำเนินคดีก็มิได้อยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ หากแต่ตั้งอยู่บนหลักการและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปอันไม่อาจกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาที่แน่นอนตายตัวได้<sup>61</sup> นอกจากนี้การถอดถอนจากตำแหน่งยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับความเสียหายต่อสังคม ทำให้การดำเนินคดีดังกล่าวมักจะส่งผลต่อความรู้สึกของคนทั้งประเทศ ปลูกเร้าให้เกิดการแบ่งแยกเป็นฝักฝ่ายทั้งที่สนับสนุนและเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจนำไปสู่ความเอนเอียง (faction) ต่อการพิสูจน์คดี ตลอดจนก่อให้เกิดกระแสการต่อต้าน ความลำเอียง ตลอดจนอิทธิพลไปสู่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ในกรณีนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักว่าเป็นอันตรายอย่างไร้พินิจผลทำให้การพิจารณาคดีตัดสินคดีถูกรบกวนจากแรงกดดันของทั้งสองฝ่าย แทนที่จะมาจากการพิสูจน์ที่แท้จริงถึงความบริสุทธิ์หรือความผิดของผู้ถูกกล่าวหา<sup>62</sup>

<sup>61</sup> คำกล่าวของ James Wilson ในที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย อ้างถึงใน Thomas R. Lee "Impeachment panel Transcrip : The Clinton Impeachment and the Constitution : Introduction to The Federalist Society Panel ", Brightham Young University Law Review, 1079 (1999) p.1103.

<sup>62</sup> คำกล่าวของ Alexander Hamilton ใน Jonathan Turley , "Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Medisonian Device" Duke Law Journal, p.31.

คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นความสำคัญต่อการปกป้องประโยชน์สาธารณะ และความเชื่อถือนของประชาชนของมาตรการดังกล่าว จึงนำมาบัญญัติไว้โดยกำหนดวิธีป้องกันผลเสียดังกล่าว 3 ประการ คือ ประการแรก แบ่งขั้นตอนการดำเนินคดีออกเป็นสองส่วนให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อแยกการกล่าวหากับการพิจารณาคดีตัดสินมิให้อยู่ในองค์กรเดียวกันอันจะก่อให้เกิดความเอนเอียงและขาดการถ่วงดุลย์ ประการต่อมา โดยกำหนดคะแนนเสียงในการตัดสินลงโทษให้มากกว่าการลงมติทั่วไปซึ่งใช้เสียงข้างมาก โดยมติลงโทษของวุฒิสภาจะต้องมีคะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้มีการพิจารณาลงโทษเป็นไปตามอคติหรือการแบ่งพรรคแบ่งพวก หากแต่ต้องเนื่องมาจากความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาเอง ซึ่งพิสูจน์พบจากกระบวนการพิจารณา<sup>63</sup> และประการสุดท้าย โดยการบัญญัติให้วุฒิสภาต้องสาบานตนก่อนการดำเนินคดีว่าจะดำเนินคดีภายใต้กรอบของกฎหมาย และความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกลไกดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะป้องกันความเอนเอียงในการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภา เนื่องจาก การมีระบบพรรคการเมืองเกิดขึ้นภายหลังการกำหนดมาตรการดังกล่าว รวมทั้งที่มาของวุฒิสภาก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยมาจากการเลือกสรรของสภานิติบัญญัติ เปลี่ยนเป็นมาจากการเลือกตั้งทั่วไป<sup>64</sup> ทำให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในวุฒิสภาซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ทำให้การลงคะแนนเสียงแบ่งออกเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากคดีถอดถอนประธานาธิบดีจากตำแหน่งเนื่องจากประธานาธิบดีเป็นบุคคลสำคัญของพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดีก็อยู่ในสายตาของสาธารณชนอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดกระแสของประชาชนทั่วประเทศทั้งต่อต้านและสนับสนุนการดำเนินคดีดังกล่าว โดยจากประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ได้ปรากฏคดีถอดถอนประธานาธิบดีที่มาถึงขั้นฟ้องร้องต่อวุฒิสภา 2 คดี ด้วยกัน คือ คดีฟ้องร้องถอดถอนประธานาธิบดี Andrew Johnson และประธานาธิบดี William Jefferson Clinton (ส่วนคดีของประธานาธิบดี Richard Nixon นั้น ได้ยุติลงในช่วงการพิจารณาเสนอข้อกล่าวหา โดยการลาออกจากตำแหน่ง) ทั้ง 2 คดีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายของวุฒิสภาอย่างชัดเจน กล่าวคือ

คดีถอดถอนประธานาธิบดี Andrew Johnson (1868) เป็นคดีประวัติศาสตร์ของการตรวจสอบประธานาธิบดีตามกลไกการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งมีเหตุผลทางการเมือง

<sup>63</sup> Bob barr , “High Crimes and Misdemeanors : The Clinton – Gore Scandal and The Question , of Impeachment” in Texas Review of Law & Politics, p.19.

<sup>64</sup> ดูการแก้ไขจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาครั้งที่ 17 (17<sup>Th</sup> Amendment) ค.ศ.1913 ใน Majorie Cohn, “ Senate Impeachment Deliberation Must Be Public” Hastings Law Journal, 51 (January : 2000), p.398.

แทรกซ้อนอยู่มาก กล่าวคือ ปรากฏว่าได้มีการเตรียมการล่วงหน้าของรัฐสภา (Congress) และ พรรครีพับลิกัน (Republican Party) สร้างเหตุการณ์ให้ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดต่อกฎหมาย อันเป็นความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)<sup>65</sup> และในการพิจารณาคดีดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของ 2 พรรคการเมืองหลักได้แบ่งแยกแนวทางออกเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา ต้องการเอาผิดและถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ส่วนฝ่ายพรรคเดโมแครต (Democratic Party) ไม่เห็นด้วยกับการถอดถอนจากตำแหน่ง ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการแก้ไขกฎเกณฑ์การพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภา (Rule XIX) ให้วุฒิสภาสามารถพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นการลับได้ (โดยให้เหตุผลว่า ไม่ต้องการให้กระแสรณชนมีผลต่อการตัดสินใจซึ่งอยู่ในความสนใจของสังคมอย่างมาก)<sup>66</sup> ในการลงมติของวุฒิสภาได้มีการเตรียมการลงคะแนนเสียงไว้ล่วงหน้าสำหรับวุฒิสมาชิกที่มาจากพรรครีพับลิกันว่าจะตัดสินใจลงโทษประธานาธิบดี ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ผลการพิจารณาลงมติของวุฒิสภาปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนประธานาธิบดีไม่ถึงจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิก โดยขาดไป 1 คะแนนเสียง ทำให้ประธานาธิบดี Johnson ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากพรรครีพับลิกัน จำนวน 7 คนไม่ปฏิบัติตามมติพรรค ลงคะแนนเสียงโดยพิเคราะห์จากพยานหลักฐานในระหว่างการพิจารณาคดีเห็นว่าประธานาธิบดีไม่มีความผิด

คดีถอดถอนประธานาธิบดี William Jefferson Clinton (1999) สภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นคำฟ้องถอดถอนประธานาธิบดี Clinton ต่อวุฒิสภาใน 2 ข้อกล่าวหาด้วยกัน คือ เบิกความเท็จต่อคณะลูกขุนสหรัฐและขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในที่สุดวุฒิสภาได้ลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง (ด้วยคะแนนเสียง 55 ต่อ 45) อย่างไรก็ตามการพิจารณาของวุฒิสภาในคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ กล่าวคือ ประเด็นแรก เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งที่จะเห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอนั้นมีลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีโดยตรง จะถือเป็นความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) อันอาจถอดถอนจากตำแหน่งได้

<sup>65</sup> โดยการตรากฎหมาย The Tenure of Office Act มีใจความห้ามประธานาธิบดีในการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐโดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภา และกำหนดให้การฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวถือเป็นความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) เนื่องจากเป็นการที่รัฐสภาก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร) ซึ่งในขณะนั้นประธานาธิบดีกำลังพิจารณาปลดรัฐมนตรีกลาโหม Edwin Stanton ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นจึงเป็นต้นเหตุให้ประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องถอดถอนจากตำแหน่ง

<sup>66</sup> Ibid. , p.381.

หรือไม่ ซึ่งการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตัววุฒิสมาชิกเอง อย่างไรก็ตามวุฒิสภามีได้ทำการลงมติในประเด็นดังกล่าว หากแต่วุฒิสภาจะลงมติครั้งเดียวในขั้นสุดท้ายว่าจะลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งหรือไม่เท่านั้น

ประเด็นต่อมาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ วุฒิสภาในคดีนี้ได้ลงความเห็นว่าจะไม่ดำเนินการสืบพยานในวุฒิสภา หากแต่จะถือเอาข้อเท็จจริงจากการสืบพยาน (ซึ่งทำต่อหน้าคณะลูกขุน “Grand jury” ) ในชั้นสภาผู้แทนราษฎรมาใช้แทน โดยการเรียกให้ managers ซึ่งเป็นตัวแทนจากสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ฟ้องร้องคดีมาพิสูจน์พยานหลักฐานต่อสภา แล้วจึงให้วุฒิสภาทำการลงมติเป็นรายกรณีไป<sup>67</sup> นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการแบ่งฝ่ายในการพิจารณาของวุฒิสภาไปตามพรรคการเมืองที่สังกัด (party-line vote) อย่างชัดเจน โดยเสียงข้างมากในวุฒิสภาซึ่งเป็นพรรคเดโมแครต (พรรคเดียวกับประธานาธิบดี Clinton) แสดงจุดยืนว่าจะลงมติไม่ถอดถอนประธานาธิบดี และแสดงให้เห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปก็เป็นการไร้ผลเสียเวลาเปล่า<sup>68</sup> ถึงกับมีวุฒิสมาชิกออกมาประกาศว่า “แม้จะพิสูจน์ได้ว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาจริงและอยู่ในข่ายที่ถอดถอนได้ ตนก็จะไม่ลงคะแนนถอดถอนประธานาธิบดีจากตำแหน่ง”<sup>69</sup> ซึ่งกรณีนี้ยังแสดงให้เห็นถึงการขาดหลักที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภา เป็นเหตุให้วุฒิสมาชิกมิได้พิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยจากพยานหลักฐานที่ได้จากกระบวนการพิจารณา หากแต่มีมูลเหตุจูงใจอยู่ก่อนแล้วซึ่งอาจมาจากพรรคการเมืองหรือคล้อยตามกระแสความต้องการของสังคมส่วนใหญ่<sup>70\*</sup>

การที่อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาครอบงำการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งดังที่ปรากฏในคดีการถอดประธานาธิบดีทั้งสอง ทำให้เกิดการเรียกร้องจากนักวิชาการว่าควรจะให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งในขั้นตอนการนำสืบพยานหลักฐานและการพิจารณาลงมติของวุฒิสภา โดยการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติของ

<sup>67</sup> Jonathan Turley, "Senate Trials and Factional Disputes: Impeachment as a Madisonian Device" Duke Law Journal, pp.102-104

<sup>68</sup> Thomas R. Lee, "Impeachment panel Transcript: The Clinton Impeachment and the Constitution: Introduction to The Federalist Society Panel", Brightman Young University Law Review, p.1109.

<sup>69</sup> คำกล่าวของ Senator Robert Byrd, *ibid.*, p. 1101.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 1117.

\* การพิจารณาพยานหลักฐานของวุฒิสภาแตกต่างจากการพิจารณาของลูกขุนในคดีอาญา เนื่องจากวุฒิสภาสามารถรับรู้ข้อเท็จจริงได้จากรอบด้าน ไม่เพียงแต่พยานหลักฐานที่ปรากฏในการพิจารณาคดีเท่านั้น ทำให้กระแสความต้องการของสาธารณชนมีความสำคัญต่อการวินิจฉัยของวุฒิสภาด้วยพอบุคคลกับพยานหลักฐานจากการพิจารณา

วุฒิสภาในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งในข้อที่กำหนดให้ดำเนินการพิจารณาโดยเปิดเผย (Rule xx) รวมทั้งให้มีการพิจารณาแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้สาธารณชนได้รับรู้การดำเนินการลงมติของวุฒิสภาด้วย โดยตำหนิการพิจารณาคดีโดยลับว่าเป็นการปฏิเสธสาธารณชนมิให้เข้าไปตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินคดีซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อส่วนรวม<sup>71</sup> ทั้งนี้ การถอดถอนประธานาธิบดีจากตำแหน่งเป็นเรื่องร้ายแรงและมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ อันนอกจากจะเป็นการทำให้คะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งไร้ผลแล้ว ยังส่งผลเป็นการทำลายความเชื่อถือของสาธารณชนที่มีต่อสถาบันประธานาธิบดีด้วย<sup>72</sup> จึงควรต้องกระทำโดยโปร่งใสให้สาธารณชนตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้วุฒิสมาชิกพิจารณาวินิจฉัยคดีด้วยความเป็นกลางภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาแต่ผู้เดียวในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง มิได้หมายความว่าวุฒิสมาชิกจะสามารถใช้ดุลพินิจได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด หากแต่ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายและความยุติธรรมตามที่วุฒิสภาได้สาบานตนไว้ก่อนการพิจารณาคดีดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย<sup>73</sup>

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>71</sup> Majorie Cohn, "open-and-Shut : Senate Impeachment Deliberations Must Be Public" Hasting Law Journal, pp.398-400.

<sup>72</sup> Jonathan Turley, "Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Medisonian Device" Duke law Journal, p.143.

<sup>73</sup> Thomas R. Lee, " Impeachment panel Transcrip : The Clinton Impeachment and the Constitution : Introduction to The Federalist Society Panel ", Brightman Young University Law Review ,p.1120

## บทที่ 4

### การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งในประเทศไทย

ข้าราชการประจำ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการ ให้ได้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติและดำเนินการให้เกิดผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานและต่อเนื่องจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ โดยหลักจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ การควบคุมโดยประมวลกฎหมายอาญานั้นเป็นการควบคุมพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งนับเป็นกฎหมายพื้นฐานที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทต้องยึดถือโดยเคร่งครัด กรณีที่ฝ่าฝืนจะต้องดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม และรับโทษทางอาญา สำหรับการควบคุมโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการ ได้กำหนดข้อบังคับทางวินัยแก่ข้าราชการตามแต่ละประเภทให้ปฏิบัติตามและรักษาโดยเคร่งครัด หากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางวินัย ซึ่งมีกระบวนการสอบสวนพิจารณาและลงโทษโดยเฉพาะ การควบคุมในกรณีนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและสาธารณะ ดังนั้น พฤติที่กรรมที่กฎหมายนี้มุ่งควบคุมจึงมีความกว้างขวางกว่าในกฎหมายอาญา โดยครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ทางราชการซึ่งอาจไม่มีความผิดทางอาญา แต่อาจทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ทางราชการได้ เช่น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ตลอดจนการกระทำที่เป็นการทำลายความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อทางราชการ เป็นต้น โดยมีกระบวนการสอบสวน พิจารณาและลงโทษทางวินัยที่ดำเนินการโดยฝ่ายบริหารเอง โดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้กระทำความผิดนั้นเองและคณะกรรมการที่มาจากฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับโทษทางวินัยจะมีลักษณะเป็นการลงโทษต่อตำแหน่ง หน้าที่และตัดสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพึงจะได้รับจากทางราชการเท่านั้น และการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการนี้ก็ไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินคดีอาญา หากว่าการกระทำความผิดทางวินัยนั้นมีลักษณะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย ก็สามารถนำไปสู่การดำเนินคดีและลงโทษทางอาญาตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติได้อีก

นอกจากการควบคุมตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ยังมีกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อีกกรณีหนึ่ง คือ การถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นกลไกพิเศษสำหรับควบคุมพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ มีการกระทำที่ถือว่าทุจริตต่อ



ตำแหน่งหน้าที่ หรือสื่อว่าจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และเป็นกลไกสำหรับควบคุมข้าราชการประจำที่อยู่ในตำแหน่งระดับสูงโดยเฉพาะ ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ระดับสูง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด โดยมีองค์กรและกระบวนการพิจารณาและบทลงโทษเป็นพิเศษแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา มีวุฒิสภาเป็นองค์กรดำเนินการพิจารณาตัดสิน และมีโทษเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่งหน้าที่และตัดสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

#### 4.1 การควบคุมวินัยข้าราชการ

##### 4.1.1 แนวคิดและวัตถุประสงค์ของวินัยข้าราชการ

ข้าราชการเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐบาลตลอดจนกฎหมายต่าง ๆ ไปบังคับใช้ จึงจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองประโยชน์สาธารณะนี้ ทำให้กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจเป็นเครื่องมือแก่ข้าราชการในการพิจารณาปฏิบัติภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งในการนี้อาจมีส่วนเข้าไปกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ รวมทั้งอาจเกิดการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน จึงต้องมีการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีระเบียบอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและมีประสิทธิภาพ วินัยข้าราชการมีความสำคัญมากในการบริหารงานของประเทศ เพราะหากข้าราชการไม่มีวินัยดีพอจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาในตัวข้าราชการ และพลอยขาดความเชื่อถือศรัทธาและไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศไปด้วย<sup>1</sup>

จุดมุ่งหมายสำคัญของวินัยข้าราชการคือเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ อันได้แก่ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญของประเทศ เพื่อความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน<sup>2</sup> ขอบเขตวินัยจึงจำกัดอยู่ในกรอบของความมุ่งหมายดังกล่าว การกระทำใดของข้าราชการซึ่งไม่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของทางราชการ การกระทำนั้นจะไม่อยู่ในข่ายที่ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย แต่ถ้าการกระทำใดทำให้เสียประโยชน์ต่อทางราชการ หรือบั่นทอนความเจริญ ความสงบเรียบร้อย และประสิทธิภาพประสิทธิผลของราชการ การกระทำนั้นก็ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยซึ่งจะต้องพิจารณาลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณี

<sup>1</sup> สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, ม.ป.ท., 2530, หน้า 1.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

แนวคิดของการลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้นเป็นไปเพื่อความเป็นระเบียบและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ลักษณะของโทษทางวินัยจึงเป็นการกระทำที่เกี่ยวแก่ฐานะในทางราชการของผู้กระทำความผิดเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการที่มีต่อทางราชการ<sup>3</sup> ซึ่งได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออก ปลดออก และไล่ออก แตกต่างจากการลงโทษในทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งมีความรุนแรงกว่าโทษทางวินัยและเพราะเหตุนี้ทำให้การกำหนดความผิดทางอาญาต้องกำหนดไว้โดยชัดเจนและแน่นอน ยึดถือหลักที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดก็ไม่มีโทษ” แต่หลักนี้มีได้นำมาใช้ในการลงโทษทางวินัยด้วยเนื่องจากเป็นเพียงการตัดสิทธิหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ที่ข้าราชการมีต่อทางราชการเท่านั้น การกำหนดความผิดทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องชัดเจนและแน่นอนเช่นเดียวกับทางอาญา เพียงกำหนดความผิดไว้กว้าง ๆ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจปรับลงโทษกับกรณีการกระทำผิดต่าง ๆ ได้

ดังนั้น ความผิดในทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดในทางอาญาด้วยเสมอไป แต่ในบางกรณีความผิดทางวินัยก็เป็นความผิดในทางอาญาด้วย หากบทบัญญัติของกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ตรงกับบทบัญญัติในทางวินัย เช่น ในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ความผิดในทางวินัยไม่จำกัดอยู่เพียงเท่าความผิดทางอาญาในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเท่านั้น หากแต่ได้กำหนดควบคุมไปถึงพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทางราชการ ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง การปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ การทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ของวินัยข้าราชการคือมุ่งควบคุมมาตรฐานความประพฤติของข้าราชการให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ นั่นเอง

#### 4.1.2 การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

โดยที่ข้าราชการแต่ละฝ่ายต่างก็มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการของตน มีข้อกำหนดการรักษาวินัยเฉพาะแตกต่างกันตามแต่ละวิชาชีพ เช่น สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ข้าราชการตุลาการมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และข้าราชการทหารมีพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476 เป็นต้น แต่สำหรับหลักการสำคัญของการ

<sup>3</sup> ประพนธ์ สุวรรณภักดี, “การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2529, หน้า 16.

ควบคุมวินัย เช่น การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยจะมีหลักเกณฑ์ เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ยึดถือหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นหลัก

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้วางหลักเกณฑ์อันเป็น พื้นฐานแก่การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการทุกประเภท กล่าวคือ สำหรับข้าราชการอื่นซึ่ง มีกฎหมายควบคุมวินัยของวิชาชีพตนโดยเฉพาะ เช่น ข้าราชการตุลาการ อัยการ ทหาร ตำรวจ ก็ได้ยึดถือหลักการที่ใช้ควบคุมข้าราชการพลเรือนเป็นพื้นฐานโดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่เป็นส่วนสำคัญสำหรับวิชาชีพตนเข้าไป ดังนั้น การศึกษาระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนจึงเท่ากับได้ทราบระบบของข้าราชการอื่น ๆ ด้วย

การดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการนั้น หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่กระทำตามกฎหมายเมื่อข้าราชการมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ความจริงว่าข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดในกรณีใดหรือไม่ ด้วยวิธีการตามกระบวนการนิติธรรมเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างยุติธรรมและเหมาะสมกับความผิด<sup>4</sup>

#### 4.1.2.1 ประเภทของความผิดวินัย

ความผิดวินัยมี 2 ประเภท คือ ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เหตุที่ต้องมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท เนื่องจากความผิดแต่ละประเภทจะมีวิธีการสอบสวนทางวินัยและฐานความผิดแตกต่างกัน

ในการดำเนินการทางวินัยต่อความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควรเพื่อให้ได้ความเป็นจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า กรณีนี้กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนและองค์การสอบสวนพิจารณาไว้ เพียงแต่ให้เป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชาจะเห็นสมควร (มาตรา 102 วรรค 2) (ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาควรที่จะดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการ แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ รวบรวมพยานหลักฐาน ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งข้อกล่าวหาและพยานหลักฐาน สอบสวนปากคำพยานบุคคลโดยบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร แล้วจึงให้คณะกรรมการพิจารณาพยานหลักฐานแล้วเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดหรือไม่ฐานใด มาตราใด และควรลงโทษสถานใด<sup>5</sup>) สำหรับโทษของความผิดวินัย

<sup>4</sup> ประวีณ ฒ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2525,) หน้า 101.

<sup>5</sup> สุรพันธ์ อรัญนารถ, วินัยข้าราชการพลเรือนและการดำเนินการสอบสวนทางวินัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539), หน้า 31-32.

อย่างไม่ร้ายแรงนั้น ผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาลงโทษได้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน แล้วแต่กรณี โดยให้เหมาะสมกับกรณีของความผิด

ส่วนการดำเนินการทางวินัยต่อความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น จะต้องทำการสอบสวนโดยคณะกรรมการที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งขึ้น ซึ่งในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยก็จะดำเนินการเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษต่อไป (มาตรา 102 วรรค2) ในกรณีนี้จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป สำหรับโทษในความทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมี 2 สถาน คือ ปลดออกหรือไล่ออก\* แล้วแต่ความร้ายแรงแห่งกรณี ทั้งนี้ หากมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

#### 4.1.2.2 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

ก) ที่มาของมูลกรณีความผิดวินัย มูลเหตุที่จะนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยอาจเกิดขึ้นได้ 4 กรณีด้วยกัน ดังนี้

(1) การกล่าวโทษ เป็นกรณีที่มีผู้กล่าวโทษว่าข้าราชการได้กระทำความผิดวินัย โดยผู้กล่าวโทษมิใช่ผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งอาจเป็นข้าราชการด้วยกันหรือไม่ก็ได้ โดยสามารถจะกล่าวโทษด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อผู้บังคับบัญชาผู้ถูกกล่าวหาโดยจะมีหรือยังไม่มีพยานหลักฐานก็ได้

(2) การกล่าวหา เป็นกรณีที่มีผู้เสียหายจากการกระทำผิดวินัยของข้าราชการเป็นผู้ร้องเรียนกล่าวหาให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้น โดยผู้บังคับบัญชาจะรับพิจารณาเรื่องเฉพาะกรณีที่ระบุพฤติการณ์ และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดวินัย พร้อมทั้งอ้างอิงพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงได้<sup>6</sup>

(3) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาพบเห็นข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยด้วยตนเอง หรือจากการตรวจพบว่ามีกระทำความผิดวินัยจากการปฏิบัติหน้าที่

(4) ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่น แจ้งมาให้ทราบว่าข้าราชการในบังคับบัญชากระทำความผิดวินัย เช่น ได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ก.พ. หรือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

\* โทษทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการนั้น มี 3 สถาน คือ ไล่ออก ปลดออก และให้ออก โดยโทษไล่ออกและปลดออกมีผลเป็นการตัดสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญด้วย

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30.

นอกจากกรณีข้างต้น แต่เดิมในเวลาที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับอยู่ มูลเหตุที่นำไปสู่การสอบสวนวินัยข้าราชการมีอีกกรณีหนึ่ง คือ โดยการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเนื่องจากการร้องเรียนกล่าวหาว่ามีข้าราชการกระทำผิดวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ และพบว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลเป็นความผิดวินัย กรณีนี้จะดำเนินการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดให้ยึดถือมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พิจารณาไต่สวนลงมติว่ามีมูลความผิดวินัย ถือเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายด้วย โดยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เลยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก<sup>7</sup> (แต่ทั้งนี้ การยกเว้นดังกล่าวไม่ใช้กับกรณีการสอบสวนวินัยของข้าราชการตุลาการและอัยการ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้ยังคงมีการสอบสวนโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยต่อไป ส่วนรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนวินัยเท่านั้น)

ข) การสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น (มาตรา 99 แห่งพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ก็สามารถดำเนินการทางวินัยได้ทันที (มาตรา 99 วรรค4) แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐาน กล่าวคือ เป็นเพียงกรณีที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย หรือมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาด้วยแต่ไม่มีพยานหลักฐานที่แน่ชัด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาในเบื้องต้นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่เสียก่อน หากเห็นว่ากรณีนี้มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยแล้วก็ต้องดำเนินการทางวินัยทันที แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลควรกล่าวหา เรื่องจะยุติลงในชั้นผู้บังคับบัญชานี้ (มาตรา 99 วรรค 5)

ค) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวนข้าราชการที่มีมูลควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไรหรือไม่ (ยกเว้นในกรณีที่เป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามมาตรา102<sup>8</sup> ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้) โดยให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้สั่ง

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92

<sup>8</sup> ดูกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539)

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม<sup>25\*</sup>

สำหรับคณะกรรมการสอบสวน จะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการประจำจำนวนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนโดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ<sup>26</sup>

เมื่อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้สั่งแต่งตั้งจะดำเนินการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบเป็นหลักฐาน ในกรณีนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านกรรมการสอบสวนได้ หากมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎ ก.พ. กำหนด โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งภายในเวลาที่กำหนด<sup>27</sup>

ง) ขั้นตอนการสอบสวน ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาเรื่องที่กล่าวหาและวางแนวทางการสอบสวนแล้ว จะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามหลักเกณฑ์ในกฎก.พ.ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (กฎก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)) ซึ่งมีขั้นตอนโดยสรุป 4 ประการ คือ

1. การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ (ข้อ 14) โดยการเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา และแจ้งว่าผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐาน หรือนำพยานหลักฐานมาสู้กับข้อกล่าวหาได้ ในกรณีนี้จะทำบันทึกการแจ้งและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน แล้วถามผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร

2. การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา (ข้อ 15 ) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพว่าได้กระทำการตามที่ถูกกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนต่อไปก็ได้ แต่ในกรณีที่มิได้ให้ถ้อยคำรับสารภาพ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาต่อไป แล้วเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาโดยระบุข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใดและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ

<sup>25</sup> พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52

\* สำหรับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการนั้น มีประมวลศาลฎีกาและประธาน ก.อ. เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสำหรับทุกตำแหน่ง ดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 69 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 54

<sup>26</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 3 วรรค 1

<sup>27</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ข้อ 5 และข้อ 8

3. การรวบรวมพยานหลักฐานที่น่าสืบแก้ออกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว จะให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาเขียนคำชี้แจงข้อกล่าวหา (ข้อ 15 วรรค 3) และให้ถ้อยคำเพิ่มเติม รวมทั้งนำสืบแก้ออกกล่าวหาด้วยโดยผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานโดยขอให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกพยานหลักฐานที่จะนำสืบแก้ออกกล่าวหาก็ได้ (ข้อ 15 วรรค 4)

หลังจากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน โดยในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและพยาน คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกผู้สอบปากคำเข้ามาในที่สอบสวนได้คราวละ 1 คน และห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวนด้วย เว้นแต่คณะกรรมการจะอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน ตามหลักเกณฑ์ในข้อ 21-24

4. การประชุมพิจารณาลงมติ ภายหลังจากได้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่สนับสนุนและหักล้างข้อกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะทำการประชุมเพื่อพิจารณามีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาหรือไม่ และควรได้รับโทษสถานใด (ข้อ 30) แล้วทำรายงานสอบสวนเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการคือ สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานที่สนับสนุนและหักล้างข้อกล่าวหา และความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยหรือไม่ อย่างไร ถ้าผิดเป็นความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด (ข้อ 31)

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานการสอบสวนและเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแล้วถือว่าการสอบสวนเสร็จสิ้น หลังจากนั้น ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสอบสวนและสั่งการต่อไป โดยในกรณีที่มีการสอบสวนได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด หรือยังไม่ถึงขั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็สามารถมีคำสั่งยุติเรื่องหรือสั่งการตามเห็นสมควรได้ แต่หากเป็นกรณีที่ได้ความว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง กรม หรือ จังหวัด (แล้วแต่กรณี) พิจารณาเพื่อมีมติลงโทษต่อไป (ข้อ 32)

จ) การให้พักและให้ออกไว้ก่อน กรณีนี้มีใช้ส่วนหนึ่งของการดำเนินการวินัย แต่เป็นการดำเนินการเพื่อป้องกันอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณา หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ โดยการสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งระหว่างการสอบสวนพิจารณาทางวินัย กล่าวคือ ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน (หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา) ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอผลการสอบสวนพิจารณาได้ และหากผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด หรือ

ผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ก็สามารถกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือในระดับเดียวกันได้<sup>28</sup>

การดำเนินการทางวินัยนั้น นอกเหนือจากเป็นการสอบสวนพิจารณาเพื่อให้ปรากฏความจริงและกำหนดโทษอย่างเหมาะสมแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการอยู่ในตำแหน่งหน้าที่แล้ว หากมีกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้ว ก็ยังคงสามารถดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการผู้พ้นจากตำแหน่งได้เสมือนกับว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ ทั้งนี้ ยกเว้นเป็นการออกจากราชการเพราะตาย

#### 4.1.2.3 การลงโทษทางวินัย

##### ก) ผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งลงโทษทางวินัย

ในความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนข้อกล่าวหาได้ความว่าข้าราชการได้กระทำผิดวินัยขั้นไม่ร้ายแรง หรือเมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยพิจารณาข้อกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ความว่าพฤติการณ์นั้นเป็นกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้น กรณีนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งลงโทษคือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาตนเอง โดยโทษที่จะลงได้คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ทั้งนี้ ตามควรแก่กรณีและให้เหมาะสมกับความผิด และหากมีเหตุอันควรลดหย่อนก็สามารถนำมาประกอบการพิจารณาลงโทษได้

ในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยหรือผู้แต่งตั้งเห็นว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แล้วต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการสามัญ (อ.ก.พ. กระทรวง ทบวงหรือจังหวัด)<sup>29</sup> พิจารณาลงมติอีกครั้งหนึ่ง ก่อนจึงจะส่งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่กระทำผิดวินัยดำเนินการลงโทษทางวินัยได้<sup>30</sup> โดยผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษได้ 2 กรณี คือ ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ซึ่งอาจพิจารณาลดโทษได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก

<sup>28</sup> ดูกฎก.พ. ฉบับที่ 11(พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

<sup>29</sup> ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมาถึงระดับ 8 ให้ส่งเรื่องให้อ.ก.พ.กระทรวงซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค ให้ส่งเรื่องให้อ.ก.พ.กรมซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ส่งเรื่องให้อ.ก.พ.จังหวัดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2535 มาตรา 104



อนึ่ง โทษปลดออกแตกต่างจากโทษไล่ออกในประการที่ผู้ถูกลงโทษปลดออกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ ในขณะที่โทษไล่ออกจากราชการมีผลร้ายแรงกว่าคือเป็นการตัดสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญด้วย

ข) จุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัย การลงโทษทางวินัยมีจุดมุ่งหมายดังนี้

1. เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติ ให้ข้าราชการต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ<sup>31</sup> และถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีมีมูลว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที<sup>32</sup> ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย<sup>33</sup> ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายโดยการ “ปราบ” ผู้กระทำความผิด และ “ปราบ” มิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างผู้กระทำความผิด

2. เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า ในการลงโทษข้าราชการผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ระวังอย่าให้เป็นไปโดยอคติ โดยพยาบาท หรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด<sup>34</sup> การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรม คือพิจารณาแล้วว่าได้กระทำความผิดจริง และลงโทษโดยเสมอหน้าไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือผู้กระทำความผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกัน และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิดด้วย จึงจะทำให้ข้าราชการรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมในระบบราชการ และจะมีขวัญกำลังใจ ในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้

3. เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดวินัยผู้ใด ผู้บังคับบัญชาควรที่จะได้ชี้แจงให้ผู้ถูกลงโทษนี้เข้าใจและยอมรับในความผิดที่ตนได้กระทำลงไป เพื่อที่จะเป็นทางจูงใจให้ผู้กระทำความผิดวินัยได้คิดที่จะปรับปรุงตนเองเพื่อมิให้กระทำความผิดอีกต่อไป

4. เพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ โดยทำให้ข้าราชการมีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานโดยสม่ำเสมอ หากในหน่วยงานใดมีข้าราชการบกพร่องในเรื่องระเบียบวินัย หรือบกพร่องในการปฏิบัติราชการ

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 80

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99 วรรคสี่

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 99 วรรคเจ็ด

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 101

ก็มีความจำเป็นที่จะต้องลงโทษข้าราชการที่บกพร่องนั้น ๆ ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงอันแสดงว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรอยู่ในราชการต่อไป ก็ต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออก หรือไล่ออก ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นในระบบราชการว่าจะมีแต่บุคคลผู้มีความประพฤติดี มีระเบียบวินัยดี เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น อันเป็นการรักษาชื่อเสียงของทางราชการด้วย

### ค) หลักในการพิจารณาลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยเป็นการลงโทษในทางปกครองบังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษตามระดับที่กฎหมายกำหนด หนัก เบา ลดหลั่นกันลงไป วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางวินัยนั้น มิใช่เพื่อเป็นการแก้แค้นหรือตอบโต้ผู้กระทำผิดให้สาสมแต่เป็นการมุ่งที่จะให้มีการแก้ไขนิสัยหรือปรับปรุงพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้กลับคืนสู่แนวทางที่ถูกต้องต่อไป (ในกรณีลงโทษสถานเบา) และเพื่อเป็นตัวอย่างแก่ข้าราชการทั่ว ๆ ไปให้เกิดความรู้สึกเกรงกลัวไม่กล้าจะกระทำผิดวินัย หรือเพื่อกำจัดข้าราชการที่มีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ (ในกรณีโทษร้ายแรง)

สำหรับหลักที่ผู้บังคับบัญชาพึงยึดถือในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษนั้น คู่มือการดำเนินการทางวินัยของสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

#### หลักการพิจารณาความผิด ในการพิจารณาความผิดมีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่

#### 2 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ การที่จะถือว่าการกระทำอย่างใดเป็นความผิดวินัยฐานใดนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดทางวินัย และต้องพิจารณาให้เข้าองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นทุกประการ ถ้ากรณีใดไม่ครบองค์ประกอบความผิดฐานใด ถือว่าไม่เป็นความผิดฐานนั้น ถ้าข้อเท็จจริงบ่งชี้เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ให้ปรับบทเป็นความผิดไปตามมาตรานั้นและลงโทษไปตามความผิดนั้น

2. หลักมโนธรรม ได้แก่ การคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสมตามเหตุผลที่ควรจะเป็น มิใช่พิจารณาแต่เพียงว่าถ้ากรณีเข้าข้อกฎหมายที่ว่าเป็นความผิดแล้วจะต้องผิดเสมอไป โดยก่อนที่จะปรับบทความผิดและกำหนดโทษ จะต้องคำนึงถึงความเป็นจริง

<sup>35</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, 2531), หน้า 242-251. และประวีณ ญ นคร, คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา, หน้า 166-174.

ตามเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์เช่นนั้น ซึ่งจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบ

การพิจารณาโดยอาศัยหลักนิติธรรมและมโนธรรมควบคู่กันไปจะทำให้การปรับบทความผิดถูกต้องตามความเป็นจริง และเหมาะสมเป็นธรรมทั้งในทางนิตินัยและพฤตินัย

หลักการพิจารณากำหนดโทษ การกำหนดโทษแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย จะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมและหลักมโนธรรมเช่นเดียวกันกับการพิจารณาความผิด กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงระดับโทษตามที่กฎหมายกำหนด (นิตินัย) ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพิจารณาความเป็นจริงและความเหมาะสมด้วย (มโนธรรม) นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชายังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมคือจะต้องวางโทษให้ได้ระดับเสมอหน้ากัน การกระทำผิดอย่างเดียวกันในลักษณะและพฤติการณ์อย่างเดียวกันควรจะวางโทษเท่ากัน แต่ทั้งนี้ อาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษหนักเบาแตกต่างกันตามควรแก่กรณีแล้วแต่ลักษณะและผลของการกระทำผิด รวมทั้งยังต้องนำเอาเหตุผลหย่อนผ่อนโทษมาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น คุณความดีหรือประวัติการทำงาน การให้โอกาสแก้ไขความประพฤติ เหตุเบี่ยงหลังการกระทำผิด สภาพของผู้กระทำผิด เป็นต้น

### ง) การอุทธรณ์<sup>36</sup>

แม้จะได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการแล้ว แต่กฎหมายก็ได้กำหนดสิทธิในการอุทธรณ์ให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษสามารถขอให้ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. พิจารณาคำสั่งลงโทษนั้นได้ หากเห็นว่าตนได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะถูกลงโทษสถานเบาหรือร้ายแรง เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือดำเนินการอื่นใดได้ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม หากผลการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่าให้สั่งยกอุทธรณ์หรือลดโทษแล้ว ถือเป็นอันสิ้นสุดจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าสั่งเพิ่มโทษ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่ง ส่วนคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. แล้วรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ในกรณีนี้หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. และ ก.พ. ยืนยันตามมติเดิม ก็จะต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยต่อไป และให้ถือเอามติคณะรัฐมนตรีเป็นที่สิ้นสุดจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

<sup>36</sup> รายละเอียดโปรดดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 124 – 128 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

## 4.2 การถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง

การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกเหนือจากการควบคุมตามกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ อย่างไรก็ตาม แม้มาตรการทั้งสามจะมีลักษณะเป็นการพิสูจน์ทางกฎหมาย มีกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนำสืบพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และมีองค์รววินิจฉัยชี้ขาดลงโทษเช่นเดียวกัน แต่ก็มิได้มีความซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การถอดถอนจากตำแหน่งนั้นมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบพฤติกรรมส่อทุจริตหรือส่อร้ายผิดปกติ ฉะนั้น การพิสูจน์ความจริงตามมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งจึงเพื่อให้ได้ความว่า ข้อเท็จจริงมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดเท่านั้น แล้วจึงนำไปสู่การพิจารณาถอดถอนโดย วุฒิสภา ต่างจากการควบคุมทางอาญาและทางวินัยซึ่งจะต้องพิสูจน์พยานหลักฐานให้ได้ชัดเจนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาจริง จึงจะลงโทษได้

นอกจากนี้กระบวนการไต่สวนพิจารณาและตัดสินยังแยกดำเนินการโดยองค์กรที่เป็นอิสระต่างหากจากกัน คือ มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงและวุฒิสภาเป็นองค์กรชี้ขาด ซึ่งไม่ผูกขาดวุฒิสภาว่าจะต้องตัดสินตามความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนหรือไม่ เช่นนี้จะเห็นได้ว่า มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมิได้มีลักษณะเป็นการควบคุมทางกฎหมายที่ชัดเจนดังเช่นทางอาญาหรือทางวินัย ที่มุ่งพิสูจน์ความผิดที่แน่นอนและวินิจฉัยลงโทษโดยยึดถือสำนวนการสอบสวนเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องมาจากมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งกำหนดขึ้นเพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงอันเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลมาก พฤติกรรมการทุจริตทำได้โดยแนบเนียนไม่อาจหาพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกตรวจสอบมีอิทธิพลเหนือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเสียเองทำให้ไม่อาจเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้ในความเป็นจริง ด้วยเหตุดังกล่าวมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นการควบคุมที่เอาผิดเพียงเพราะมีพฤติการณ์ส่อว่าทุจริตเท่านั้น และต้องมีองค์การตรวจสอบพิเศษที่มีอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานใด

### 4.2.1 ตำแหน่งข้าราชการที่อาจถูกถอดถอน

โดยหลักวัตถุประสงค์ของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง คือ มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 ได้กำหนดตำแหน่งที่ถูกตรวจสอบไว้ดังนี้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการ

ทหาร นอกจากนี้ยังรวมถึง “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนด ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือ กระทรวงสำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดสำหรับข้าราชการทหาร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ (มาตรา 4 วรรค 3)

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ข้าราชการประจำที่ต้องถูกตรวจสอบตามมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมี 11 ตำแหน่งด้วยกันคือ

1. ประธานศาลฎีกา
2. รองประธานศาลฎีกา
3. อัยการสูงสุด
4. รองอัยการสูงสุด
5. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
6. ผู้บัญชาการเหล่าทัพ
7. หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
8. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
9. หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง
10. หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม
11. ปลัดกรุงเทพมหานคร

จากตำแหน่งข้างต้น จะเห็นได้ว่าข้าราชการประจำที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ถูกตรวจสอบถอดถอนนั้นเป็นข้าราชการระดับสูงอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของส่วนราชการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน มีอำนาจดุลพินิจในการจัดการเรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งมีโอกาสที่จะกระทำการทุจริตได้ง่าย นอกจากนั้น ยังเป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพลสูงอันอยู่เหนือการควบคุมตามกฎหมายในความเป็นจริง เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีสายสัมพันธ์และบารมีมาก บางตำแหน่งอยู่ในระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือตุลาการได้ นอกจากนั้น ในด้านการควบคุมวินัยตามกฎหมายระเบียบข้าราชการ หากมีการดำเนินการทางวินัยต่อข้าราชการดังกล่าวก็อาจจะไม่ได้ผลเต็มที่ทั้งนี้เพราะความอาวุโสของตำแหน่ง กล่าวคือ แม้ตามกฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีประธานกรรมการดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่กรรมการอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้ร่วมทำการสอบสวนด้วยก็มักดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่า อันทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมได้ เนื่องจากเคารพในความอาวุโสของ

ผู้ถูกกล่าวหา<sup>40</sup> ดังนั้น การถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นกระบวนการพิเศษเพื่อให้สามารถดำเนินการเอาผิดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าวได้

#### 4.2.2 เหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่ง

แต่เดิม ก่อนที่จะมีมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ประมวลกฎหมายอาญาในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายหลักสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น มุ่งตรวจสอบพฤติการณ์ 3 กรณีด้วยกัน คือ การทุจริตในวงราชการ การประพฤติมิชอบในวงราชการ และการร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการพิจารณาสอบสวน หากลงมติว่ามีมูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใดกระทำความผิด มีผลบังคับคือ การรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป และถ้ากรณีเป็นความผิดทางอาญาก็จะแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด ส่วนในกรณีที่ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จะแจ้งให้พนักงานอัยการดำเนินการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสืบสวนสอบสวนของแผ่นดิน และขณะเดียวกันก็เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษ ไล่ออกปลดออก หรือให้ผู้นั้นออกจากราชการไป

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้นิยามความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ อันเป็นกรอบแห่งการสอบสวนความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า<sup>41</sup>

“การทุจริตในวงราชการ หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การประพฤติมิชอบในวงราชการ หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรี อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษาหรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการ

<sup>40</sup> อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 36.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 3.

ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้รวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย”

จากบทนิยามสามารถอธิบายการทุจริตในวงราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ 2518 แยกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และกรณีที่สอง คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งในหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น<sup>42</sup> การทุจริตในกรณีแรกเป็นการทุจริตจากการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ ส่วนในกรณีที่สอง มิใช่การทุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรงหากแต่เป็นการที่ผู้กระทำใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่กระทำการอันเป็นการทุจริต เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าลักษณะของการทุจริตในวงราชการนี้เข้าข่ายเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งยังเป็นความผิดทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย

ทำนองเดียวกันความผิดฐานประพฤติมิชอบในวงราชการก็มีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัยด้วย กล่าวคือ ในส่วนที่หมายถึงการปฏิบัติ ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าหากเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยก็เข้าข่ายเป็นความผิดทางอาญา แต่ถ้าไม่เป็นการทุจริตก็ไม่ใช่ความผิดอาญาแต่ก็จะเป็นความผิดทางวินัยอยู่ในตัว คือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ส่วนในความหมายที่เป็นการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเกี่ยวข้องกับการดูแลผลประโยชน์ของรัฐนั้น แม้จะไม่ใช่ความผิดอาญาแต่ก็เป็นความผิดทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการได้เช่นกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ 2518 นั้นมุ่งไปที่การตรวจสอบการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาและความผิดทางวินัยอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนใหญ่ ในทางปฏิบัติการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงใช้หลักการเดียวกันกับการสืบสวนความผิดทางอาญาและทางวินัย กล่าวคือ จะต้องนำสืบให้ได้พยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่นั้นกระทำความผิด ในกรณีนี้ส่งผลให้การเอาผิดผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปได้ยาก เพราะโดยลักษณะของผู้กระทำความผิดนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ย่อมรู้จักกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดีทำให้รู้ช่องทางที่จะกลบเกลื่อนพยานหลักฐานต่าง ๆ การนำสืบหาพยานหลักฐานมาชี้มูลความผิดจึงทำได้ยาก

<sup>42</sup> อุดม รัฐอมฤต, ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, หน้า 55.

ปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การควบคุมตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในอดีตไม่ได้ผลเท่าที่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ โดยในหมวดของการถอดถอนจากตำแหน่งได้กำหนดพฤติการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกตรวจสอบถอดถอนไว้ในมาตรา 303 รวม 5 กรณีด้วยกันคือ

1. มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
3. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า การถอดถอนจากตำแหน่งเปลี่ยนหลักการในการตรวจสอบการใช้อำนาจเสียใหม่โดยเพียงแต่มีพฤติการณ์ที่ “ส่อ” ไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ “ส่อ” ว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ ก็เป็นความผิดที่อาจถูกถอนถอนได้ โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏว่าได้มีการทุจริตขึ้นจริง กรณีนี้เป็นการแก้ไขปัญหาในอดีตที่ไม่อาจเอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องสงสัยว่าทุจริตได้ เนื่องจากไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่แน่ชัดมาพิสูจน์ความผิด ทำให้บุคคลเหล่านั้นยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ได้ตลอดมา การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดเอาผิดแก่พฤติการณ์ที่ “ส่อ” ไปในทางทุจริตนี้จะเป็นวิธีการที่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทันทั่วทั้งที่และจริงจิงมากขึ้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ 2 กรณี คือ ทุจริตต่อหน้าที่และร้ายผิดปกติ โดยได้ขยายความของการทุจริตต่อหน้าที่ให้ครอบคลุมถึงกรณีที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต แต่ทว่าได้มีพฤติการณ์ให้ผู้อื่นเชื่อว่าตนมีตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อกระทำการทุจริตด้วย และได้กำหนดนิยามคำว่าร้ายผิดปกติขึ้นจากเดิมที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ไม่ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

“ มาตรา 4 . . .

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

“ร้ายผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการ



เปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ ”

ส่วนเหตุกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้ ทั้งนี้ อาจพิจารณาความหมายของการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้โดยเทียบเคียงกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา สำหรับเหตุจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นน่าจะมีความชัดเจนตามลายลักษณ์อักษรอยู่แล้ว

หากพิจารณาเปรียบเทียบเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งกับฐานความผิดทางวินัยข้าราชการแล้วจะพบว่าเหตุทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมีความคล้ายคลึงกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ<sup>43</sup> และปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง<sup>44</sup> ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นข้าราชการประจำถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ตามเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ย่อมต้องถูกดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 5

#### 4.2.3 องค์การและกระบวนการในการถอดถอนจากตำแหน่ง

การดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งเริ่มต้นจากการเสนอข้อกล่าวหาโดยองค์กร 3 องค์กร ได้แก่ ประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อทำการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องขอ หลังจากนั้นจะนำไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง จากนั้นจึงนำขึ้นสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป

##### 4.2.3.1 การเสนอข้อกล่าวหา

###### (1) การเสนอข้อกล่าวหาโดยประชาชน

หลักการสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ การคืนอำนาจให้ประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในการบริหารประเทศ ไม่เฉพาะแต่ในวันเลือกตั้งเท่านั้นหากแต่ตลอดระยะเวลาในการใช้อำนาจ

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 85

ปกครองประเทศของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเป็นองค์กรเบื้องต้นในการเสนอข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เพื่อให้มีการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาต่อไป

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 304 กำหนดให้การเสนอคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งโดยประชาชนกระทำโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขไว้ ดังนี้

ก. การรวบรวมรายชื่อ ในมาตรา 60 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 3 ประการ คือ

1. ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคนเพื่อดำเนินการจัดทำคำร้องและรับรองลายมือชื่อที่ประชาชนเข้าชื่อกัน
2. ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อ ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย
3. ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อดังกล่าว

ในการเสนอข้อกล่าวหานี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดโทษสำหรับผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อไว้เฉพาะหากจงใจกล่าวหาเท็จ กล่าวคือ หากทำให้มีการเข้าชื่อโดยรู้ว่าไม่มีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้กระทำการกล่าวหาเท็จหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จแล้ว ผู้ริเริ่มดังกล่าวจะต้องโทษทางอาญา มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 124)

ข. คำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง\* ต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ดังต่อไปนี้

1. ต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
2. ลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปี ที่ลงลายมือชื่อให้ชัดเจน
3. ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งเป็นข้อ ๆ อย่างชัดเจน
4. ระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควรและเพียงพอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

\* ดูแบบฟอร์มคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งในภาคผนวก 3.

โดยคำร้องขอดังกล่าวจะต้องยื่นต่อประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

ค. การตรวจสอบคำร้องขอ มาตรา 63 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้น(มาตรา 61และ62) หรือไม่ โดยหากเห็นว่า

1. ถูกต้องและครบถ้วน ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว
2. ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้แจ้งให้ผู้ร้องขอหรือผู้ริเริ่มทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป ในกรณีนี้ผู้ได้รับแจ้งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา

#### (2) การเสนอข้อกล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ตรวจสอบถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา 303 ได้ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากอดีตจะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ได้มีบทบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเอง กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกด้วยกันพ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง\* ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงหลักการเดิมให้สมาชิกรัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบสมาชิกรัฐสภาด้วยกันแต่เพียงในขั้นต้น คือ ด้วยการใช้อำนาจเสนอคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งเท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาให้ตกอยู่แก่วุฒิสภา และมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อร้องขอได้ คือ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา และมีหลักเกณฑ์การทำคำร้องขอเช่นเดียวกันกับกรณีการเสนอคำร้องขอประชาชน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 62 ให้นำมาตรา 61 มาใช้โดยอนุโลม)

#### 4.2.3.2 การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว กระบวนการต่อไป คือ การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการนี้คณะกรรมการ

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) มาตรา 98.

ป.ป.ช.จะต้องไต่สวนและทำรายงานระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุผลเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาลงมติถอดถอนของวุฒิสภาต่อไป

หลักเกณฑ์การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หมวด 4 (มาตรา 43 -57) ดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่ต้องห้ามทำการไต่สวน เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ จะต้องไม่อยู่ในข้อห้ามตามมาตรา 44 คือ ต้องไม่ใช่เรื่องที่เคยไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวนอีก และไม่ใช่เรื่องที่กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอันมีผู้ถูกกล่าวหาและมูลเหตุที่กล่าวหาเดียวกัน กล่าวคือเรื่องที ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไปแล้ว หรือที่กำลังไต่สวนข้อเท็จจริงอยู่จะส่งมาให้ไต่สวนอีกไม่ได้นั่นเอง

(2) องค์กรไต่สวน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทนตนได้ โดยประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. 1 คน พนักงานเจ้าหน้าที่และ/หรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (มาตรา 45) ทั้งนี้ บุคคลผู้ถูกแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนต้องไม่มีเหตุ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 46)

1. รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา
2. มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา
3. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
4. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
5. มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

### (3) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ (มาตรา 47) หากเป็นกรณีที่ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องมีอนุกรรมการอย่างน้อยสองคนร่วมในการรับฟังคำชี้แจงหรือถามปากคำ และต้องเป็นอนุกรรมการที่มีฐานะเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยอย่างน้อย 1 คน (มาตรา 48)

เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จ จะต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ชื่อ และตำแหน่งของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา เรื่อง

ที่ถูกกล่าวหาข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และสรุปความเห็น (มาตรา 50) จากนั้น ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และลงมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลหรือไม่ โดยอาศัยสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงข้างต้น (ในกรณีนี้อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการที่ไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทน หรือจะตั้ง คณะอนุกรรมการชุดใหม่ก็ได้) แล้วรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบโดยเร็ว (มาตรา 51 53 และ 54) ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการ (เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงแก่ความตาย) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไปได้ เพื่อที่จะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัยหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ส่วนกรณีที่พ้นจากตำแหน่งหรือจากราชการเนื่องจากความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ (มาตรา 57)

(4) ผลของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลนับตั้งแต่วันที่มติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพักการปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าวุฒิสภาจะวินิจฉัย ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป (มาตรา 53 และ 55)

(5) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติตามอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาลออกหมายเพื่อดำเนินการอันเป็นประโยชน์แก่การไต่สวน และมีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 301 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 25)

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 ยังได้บัญญัติโทษอาญาแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับด้วย

#### 4.2.3.3 การพิจารณาลงมติของวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งมีมูลและรายงานมายังวุฒิสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 306 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว ในการลงมติให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับโดยสมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียง สำหรับมติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจาก

ตำแหน่งนั้นให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 307)

#### 4.2.4 ผลของการถอดถอนจากตำแหน่ง

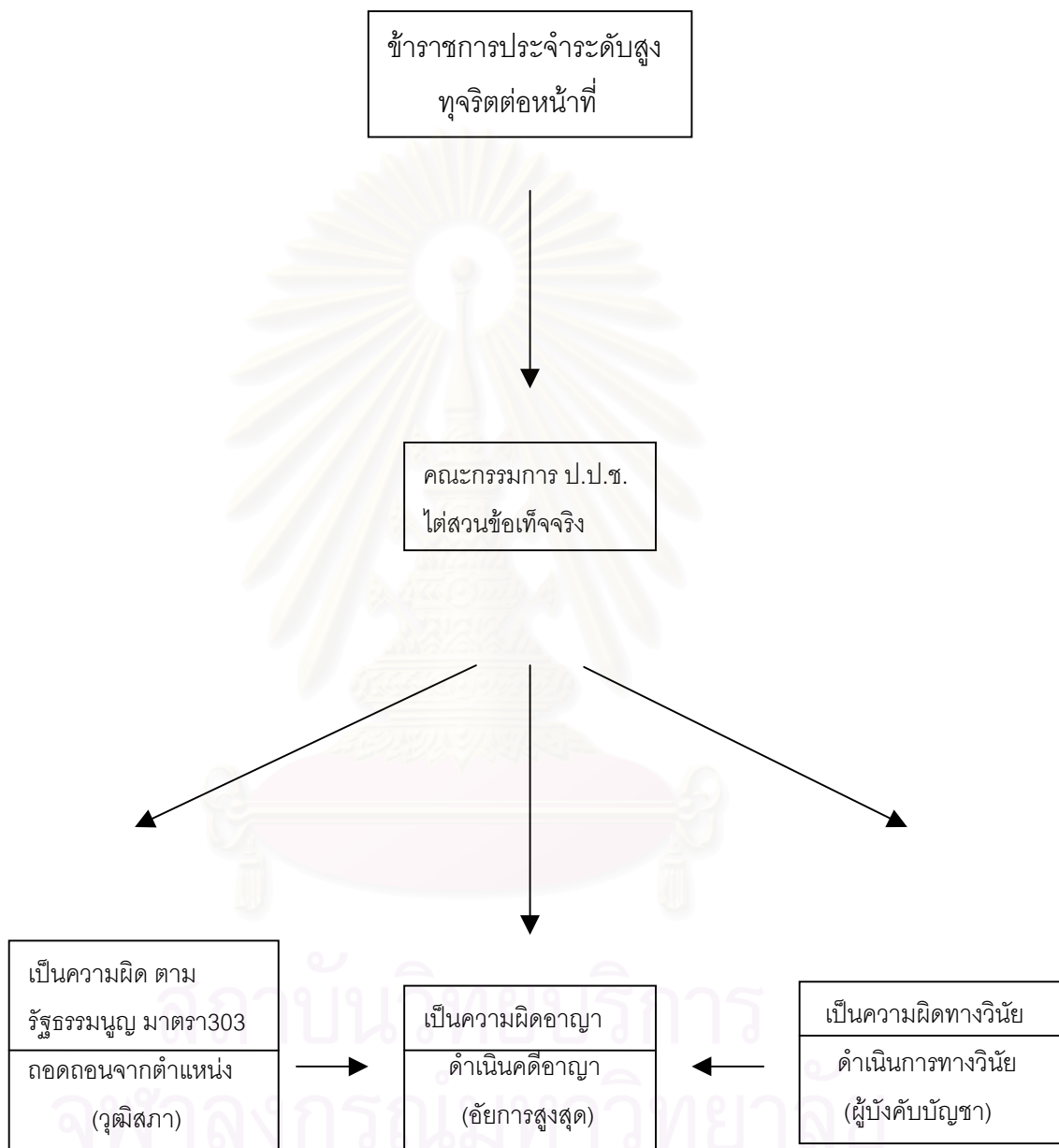
ผู้ซึ่งถูกวุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง จะต้องได้รับโทษ 2 ประการ คือ ต้องพ้นจากตำแหน่ง (กรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) หรือต้องออกจากราชการ (กรณีที่เป็นข้าราชการประจำ) และถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองในการ รับราชการเป็นเวลา 5 ปี (มาตรา 307 วรรค 2)

ผลของมติวุฒิสภาดังกล่าวถือเป็นที่สุด จะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลผู้นั้นอีกโดยอาศัยเหตุเดียวกันมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม มตินี้ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง(มาตรา 307 วรรค 3) กล่าวคือ ถ้าผู้ที่ถูกวุฒิสภาลงมติเป็นบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ถูกตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ (คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น) และข้อกล่าวหาให้ถอดถอนตนนั้นอยู่ในเหตุที่อาจดำเนินคดีอาญาได้ด้วย ในกรณีนี้ไม่ว่าวุฒิสภามีมติประการใด ก็ยังสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แม้ว่าผู้นั้นจะถูกวุฒิสภาลงมติให้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งไปแล้ว หรือให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ก็ตาม

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจะพบว่า ข้าราชการประจำอยู่ภายใต้การควบคุมโดยสามระบบด้วยกัน โดยหลักคือ การควบคุมวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบวินัยข้าราชการ และในกรณีที่เป็นการในตำแหน่งระดับสูงตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดด้วยแล้ว จะต้องถูกควบคุมโดยวิธีพิเศษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง สำหรับพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือส่อว่าทุจริตต่อหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานในการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แผนผังกลไกการตรวจสอบข้าราชการประจำระดับสูงในปัจจุบัน



## บทที่ 5

### การบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง

โดยพื้นฐานการควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการประจำนั้นเป็นไปตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวกับรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีบทลงโทษแก่การกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วยการให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ ต่อมา เมื่อปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดระบบการตรวจสอบโดยการถอดถอนจากตำแหน่งขึ้น มีหลักการเป็นการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงซึ่งรวมถึงข้าราชการประจำระดับสูงที่มีพฤติการณ์ทุจริต กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ด้วยกระบวนการเฉพาะ ดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา จึงทำให้ข้าราชการประจำจะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการควบคุมพฤติกรรมโดยสองระบบด้วยกัน

ในกรณีดังกล่าว การบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการทางวินัยและอาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากปัญหาที่เกิดความคลั่งกันของผลการตัดสินของกระบวนการทั้งสอง

นอกจากนั้น ในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งเอง ยังมีความไม่ชัดเจนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางกรณี que อาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ได้ ซึ่งจะส่งผลให้กลไกตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นนี้ไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

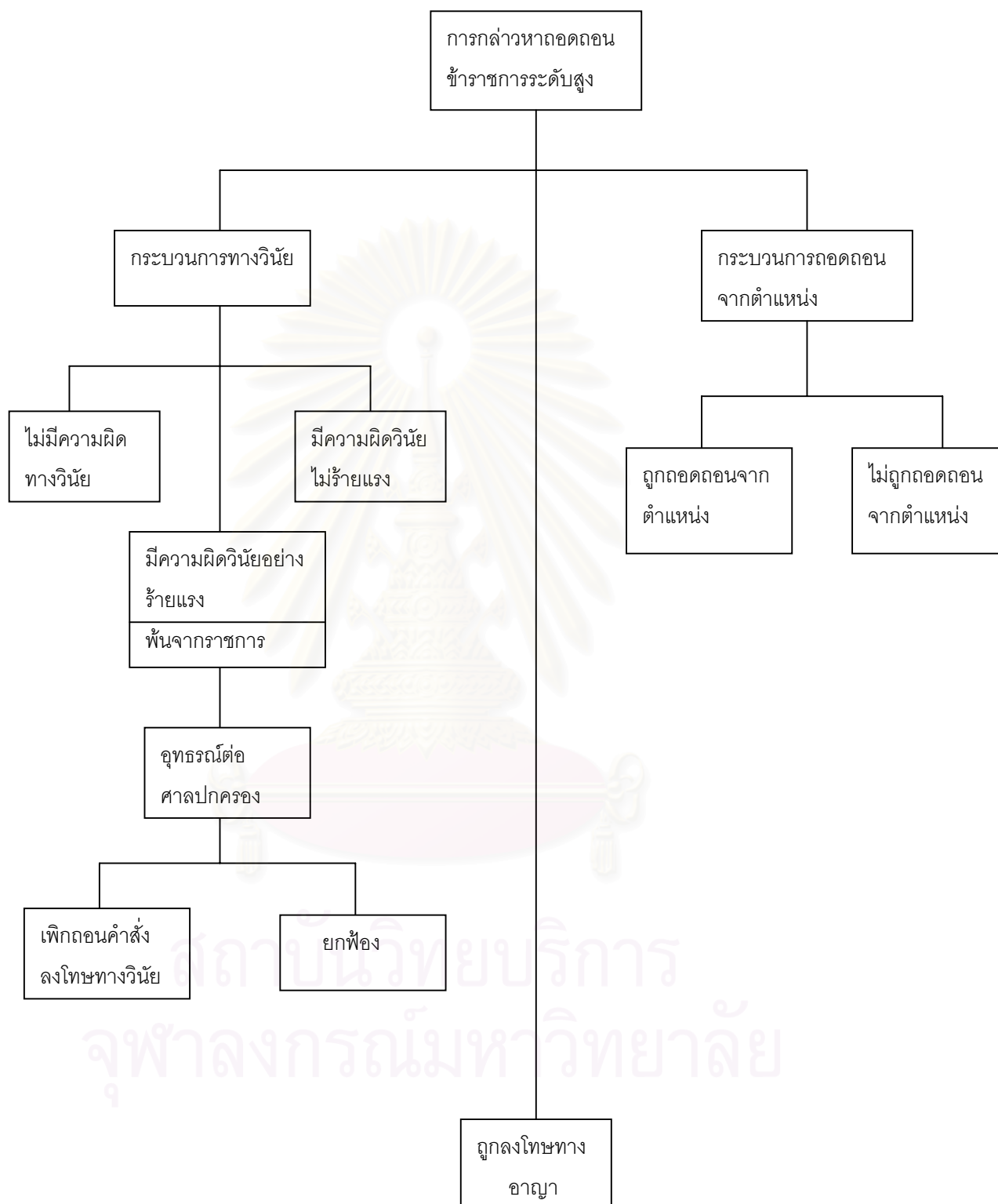
ในการศึกษาถึงการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งในบทนี้ จึงแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่ 1 ปัญหาในการถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง และส่วนที่ 2 ปัญหาในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง

#### ส่วนที่ 1 ปัญหาในการถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง

การกล่าวหาถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งอาจนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนผังได้ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการถอดถอนจากตำแหน่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการควบคุมวินัยข้าราชการตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการขึ้นอย่างน้อยสามประการ คือ

1. ผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการทางวินัย
2. ผลกระทบต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง
3. ผลกระทบต่อสิทธิในบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ

### 5.1 ผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการทางวินัย

ภายหลังจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีระบบการควบคุมข้าราชการประจำระดับสูงควบคู่กัน 2 ระบบ คือ การถอดถอนจากตำแหน่งและการลงโทษทางวินัย กล่าวคือ

เมื่อปรากฏเรื่องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อันเป็นเหตุแห่งการถอดถอนจากตำแหน่งและเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจ ซึ่งในกรณีที่ลงมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลนั้น การดำเนินการจะแยกออกเป็นสองแนวทาง คือ ส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่ง และส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยต่อไป

ในกรณีการถอดถอนจากตำแหน่ง กฎหมายมิได้กำหนดให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาเพียงดำเนินการเปิดประชุมวุฒิสภาโดยเร็วเพื่อให้วุฒิสภาลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง

ในกรณีการลงโทษทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัยส่งมายังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เพื่อดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดย

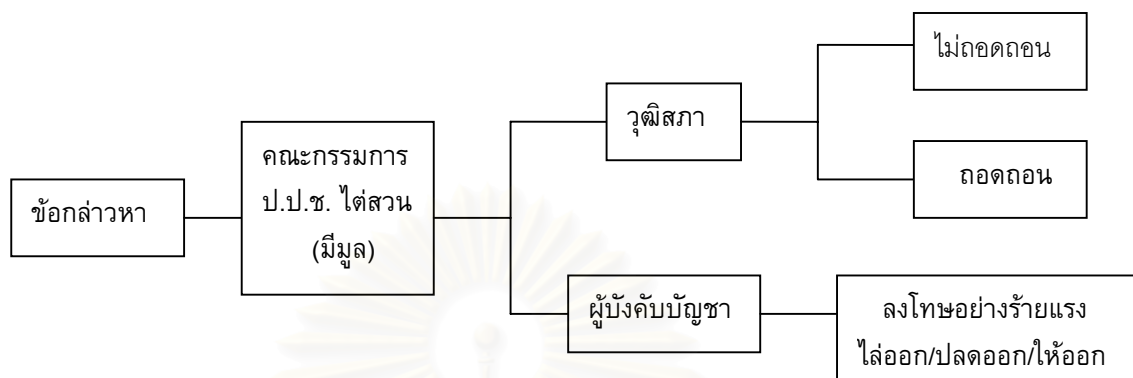
ไม่ต้องดำเนินการสอบสวนวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบวินัยข้าราชการอีก (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92)\*

\* ในกรณีนี้ได้มีหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. ไปยังกระทรวงศึกษาธิการ ที่ นร 0709.2/ป754 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2543 กำหนดแนวทางปฏิบัติแก่ส่วนราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตราดังกล่าวไว้เช่นกันว่า

"..... ก.พ. เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช.ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆแล้วแต่กรณี และมาตรา 93 บัญญัติว่า เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และ ให้ผู้บังคับบัญชาส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้องพิจารณาสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา 93 ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงฐานความผิดเป็นอย่างอื่นได้

..... การสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาต้องนำเรื่องเสนอให้ อ.ก.พ. พิจารณามีมติตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก่อน แต่ในการมีมติให้ลงโทษทางวินัยดังกล่าว อ.ก.พ. จะต้องมีมติให้ลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไว้ตามที่กำหนดในมาตรา 92 อ.ก.พ. ไม่อาจมีมติให้ลงโทษในฐานความผิดอื่น หรือ ให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. พิจารณา และ สั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ตามที่กำหนดในมาตรา 93 ด้วย .....

ระบบการควบคุมวินัยข้าราชการและการถอดถอนจากตำแหน่งสามารถแสดงเป็นแผนผังได้ดังนี้



ผลจากกรณีดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นว่า หากปรากฏกรณีที่ผลการพิจารณาลงโทษของกระบวนการทั้งสองแตกต่างกัน\* กล่าวคือ เกิดกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนผู้กระทำความผิด ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นไล่ออก ปลดออก(หรือให้ออก)จากราชการ หรือเป็นกรณีที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนผู้กระทำความผิดออกจากตำแหน่งในขณะที่ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยยังให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อไปได้ หรือเกิดกรณีที่กระบวนการตรวจสอบได้เสร็จสิ้นลงก่อนอีกกระบวนการหนึ่ง ทำให้เกิดความคลั่งกันในข้อกฎหมายว่าจะต้องยึดผลคำวินิจฉัยใดเป็นหลักปฏิบัติ การที่กระบวนการหนึ่งได้วินิจฉัยเสร็จสิ้นจะทำให้อีกกระบวนการพิจารณาหนึ่งต้องยุติลงและยึดถือตามมติของกระบวนการก่อนนั้นด้วยหรือไม่

\* แม้ว่าในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงของกระบวนการทั้งสอง จะดำเนินการโดยองค์กรเดียวกันคือโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่ในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยต่างก็มีกฎเกณฑ์เฉพาะที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าผลการตัดสินของกระบวนการดังกล่าวอาจมีความแตกต่างกันและเกิดความขัดแย้งกันได้ (เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่าในชั้นการลงมติถอดถอนของวุฒิสภา ผลการวินิจฉัยอาจออกมาคนละแนวทางกับสำนวนการไต่สวนและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอาจจะทำให้ผลการตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่งขัดแย้งกับผลการลงโทษทางวินัยได้)

## เปรียบเทียบการถอดถอนจากตำแหน่งกับการดำเนินการทางวินัย

ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าว สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาถึง คือ วัตถุประสงค์ของกระบวนการทั้งสองว่ามีจุดประสงค์และแนวคิดอย่างไร ถ้าหากเป็นเช่นเดียวกันก็ไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องดำเนินการที่อยู๋ภายหลังอีกต่อไป สามารถยุติลงได้โดยยึดถือคำตัดสินของกรณีแรกเป็นหลัก ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงกระบวนการของทั้งสองระบบด้วยว่าอยู่บนหลักเกณฑ์เดียวกันหรือไม่ หากเป็นไปได้ว่ามีโอกาสที่คำตัดสินจะแตกต่างหรือตรงกันข้ามเนื่องจากมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ต่างกัน ก็ไม่อาจนำผลการตัดสินของระบบหนึ่งมาใช้ในอีกระบบหนึ่งได้

นอกจากนี้ ผลของระบบตรวจสอบทั้งสองก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงด้วย หากว่าบทลงโทษของมาตรการหนึ่งมีผลร้ายแรงไปกระทบกระเทือนถึงสิทธิทางด้านอื่น ๆ ของผู้กระทำผิดด้วย ซึ่งอยู่นอกเหนือจากบทลงโทษของอีกมาตรการหนึ่งที่ดำเนินไปก่อนแล้วก็เป็นที่จะต้องดำเนินการหลังนั้นต่อไปจนเสร็จสิ้น ไม่อาจนำคำตัดสินของอีกกระบวนการหนึ่งซึ่งมีผลแตกต่างกันมายึดถือได้เช่นกัน

### (1) วัตถุประสงค์

แนวคิดของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น คือเพื่อเอาผิดแก่พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ที่เพียง “สื่อ” ว่าทุจริตหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยจะไม่ลงไปพิจารณาว่าได้มีการลงมือกระทำนั้นแท้จริงหรือไม่ เพียงพบพฤติการณ์ที่สื่อว่าผู้นั้นทุจริตก็เพียงพอต่อการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่ง วิธีการนี้มาใช้เพื่อเสริมระบบตรวจสอบทางกฎหมายที่มักจะไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่ชัดเจนมาแสดงถึงการกระทำผิดได้ เนื่องจากผู้กระทำมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงจึงกำหนดวิธีลงโทษทางการเมืองดังกล่าวขึ้นให้สามารถป้องกันและลดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบลงด้วยการให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไป

ส่วนแนวคิดของการลงโทษทางวินัยคือเพื่อลงโทษข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต ผ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งหากเป็นกรณีที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะถือว่าผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่ไม่สมควรอยู่ในราชการต่อไป จะต้องลงโทษสถานหนักให้พ้นจากหน้าที่ราชการไป เพื่อเป็นการ “ปราบ” ผู้กระทำความผิดและปรามมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง ทั้งนี้ เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของข้าราชการให้มีระเบียบวินัย มีสมรรถภาพในการทำงานให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชน นอกจากนี้ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัยยังยึดถือหลักการพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย

### (2) กระบวนการพิจารณาและตัดสิน

กระบวนการพิจารณาในมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และส่วนของการพิจารณาในวุฒิสภา

เพื่อลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นการไต่สวนตามข้อกล่าวหา เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ แล้วจึงรายงานมายังวุฒิสภาและถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเป็นมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ดังจะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นวิธีการทางการเมือง คือถือเอาคะแนนเสียงเป็นเกณฑ์ในการตัดสิน มิได้ตัดสินจากการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานดังเช่นวิธีการทางกฎหมาย ดังนั้นผลการตัดสินของวุฒิสภาอาจไม่สอดคล้องกับรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอให้ใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงมติดังกล่าว จึงอาจไม่จำเป็นต้องผูกพันต่อรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ส่วนกระบวนการพิจารณาในการลงโทษทางวินัยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนเช่นกัน คือ การดำเนินการทางวินัย อันได้แก่ การสืบสวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการสอบสวน และการพิจารณาลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้กระทำความผิด ซึ่งในการพิจารณาลงโทษทางวินัยนี้ยึดถือหลักการพิจารณาตามตัวบทกฎหมายเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ การที่จะลงโทษทางวินัยแก่การกระทำใดนั้น ต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานนั้นทุกประการ หากข้อเท็จจริงบ่งชี้เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตราใด ก็ปรับบทเป็นความผิดและลงโทษไปตามความผิดนั้น นั่นคือผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาลงโทษโดยยึดถือสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงประกอบกับบทกฎหมายเป็นหลัก ไม่อาจวินิจฉัยให้แตกต่างจากข้อเท็จจริงที่ได้รับได้ ในกรณีนี้แม้ว่าสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงจะดำเนินการโดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ หรือโดยการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม ผู้บังคับบัญชาก็ยังต้องพิจารณาความผิดและกำหนดโทษโดยอาศัยสำนวนการไต่สวนนั้น ๆ เป็นหลักเสมอ การพิจารณาลงโทษทางวินัยจึงมีความแน่นอนชัดเจนตามตัวบทกฎหมาย (แตกต่างจากวิธีทางการเมือง)

### (3) ผลการลงโทษ

บทลงโทษของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง คือ การถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตให้พ้นจากตำแหน่งและลงโทษตัดสิทธิมิให้กลับเข้ามาสู่ตำแหน่งไม่ว่าในทางราชการหรือการเมืองอีกเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วมาตรการนี้มุ่งประสงค์ที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีระยะเวลาสั้น ไม่แน่นอนและไม่มีความผูกพันการควบคุมวินัยที่ชัดเจนนอกเหนือไปจากกลไกในระบบรัฐสภา มาตรการนี้จึงนำมาใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของตำแหน่งดังกล่าว ด้วยการถอดถอนจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้ขยายไปตรวจสอบแก่ข้าราชการประจำระดับสูงก็ถือเป็นการเพิ่มมาตรการควบคุมพฤติกรรมทุจริตอีกกรณีหนึ่งอันเป็นการป้องกันและลดโอกาสการทุจริตคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ส่วนการลงโทษทางวินัยข้าราชการนั้น เป็นการลงโทษแก่ฐานะในทางราชการของผู้กระทำความผิด คือ ตัดสิทธิประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการที่ได้รับจากทางราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย เพื่อประสิทธิภาพของราชการ ดังนั้น โทษทางวินัยข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีได้อยู่ที่เพียงการไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการเท่านั้น แต่ได้ส่งผลถึงสิทธิประโยชน์อื่นของข้าราชการ เช่น สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเป็นต้น กล่าวคือผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ (หรือปลดออกในกรณีที่เป็นข้าราชการตุลาการและอัยการ) จะต้องถูกลงโทษตัดสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญด้วย ในขณะที่ผู้ถูกลงโทษในระดับที่เบากว่า คือ ปลดออก (หรือให้ออกในกรณีที่เป็นข้าราชการตุลาการและอัยการ) ยังคงมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าได้ลาออกจากราชการ

เมื่อระบบทั้งสองมีความแตกต่างกันทั้งในด้านแนวคิด กระบวนการ และผล ดังนั้น จึงไม่อาจที่จะยึดถือผลการพิจารณาของระบบใดระบบหนึ่งมาแทนอีกระบบได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่ระบบตรวจสอบใดระบบหนึ่งเสร็จสิ้นลงก่อน อาจทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาในอีกระบบหนึ่งได้ ในที่นี้จึงแยกการพิจารณาออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

### 5.1.1 กรณีที่วุฒิสภาลงมติเสร็จสิ้นก่อนการลงโทษทางวินัย

#### (ก) กรณีที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง

การที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนข้าราชการจากตำแหน่ง ส่งผลให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการลง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 ในกรณีดังกล่าวแม้การพิจารณาลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการจะยังไม่ยุติ ก็มีผลให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไปทันทีเพราะผลแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์และสภาพบังคับสูงสุด แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยยังคงดำเนินอยู่ต่อไป มิได้สิ้นสุดลงเพราะผลของการถอดถอนจากตำแหน่งด้วย

สาเหตุที่กระบวนการพิจารณาลงโทษทางวินัยไม่สิ้นสุดลง จะต้องดำเนินการต่อไปนั้น เนื่องมาจากการที่ระบบตรวจสอบทั้งสองมีความแตกต่างกันในผลของการลงโทษ โทษทางวินัยสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นนอกจากทำให้พ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังมีผลต่อสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ซึ่งเป็นเงินตอบแทนการทำงานของข้าราชการผู้ถูกลงโทษด้วย \* เพราะการที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนข้าราชการใดออกจากตำแหน่ง มิได้หมายความว่าชัดเจนว่าได้มีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา เพียงแต่แสดงว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นความผิดเท่านั้น จึงไม่อาจนำมาเทียบเคียงกับการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น จึงจะ

\* โปรดดูหน้า 104.

ต้องดำเนินการสอบสวนลงโทษทางวินัยต่อไปเพื่อวินิจฉัยว่าข้าราชการนั้นจะถูกลงโทษทางวินัย ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ซึ่งกระทบต่อสิทธิในการได้รับเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ทั้งนี้ แม้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา แต่การพิจารณาลงโทษทางวินัยก็ยังสามารถดำเนินต่อไปได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 106 ที่กำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยข้าราชการ แม้ผู้นั้นจะออกจากราชการไปในภายหลังได้<sup>1</sup>

ในกรณีนี้ ผลจึงปรากฏว่าถ้าข้าราชการผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ไล่ออกด้วยนั้น ข้าราชการดังกล่าวก็ต้องพ้นจากตำแหน่งและถูกห้ามกลับเข้ารับราชการเป็นเวลา 5 ปี\* ไปตามผลของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง และถูกตัดสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญไปตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการด้วย ถ้าถูกลงโทษทางวินัยเพียงปลดออก(หรือให้ออก) ข้าราชการที่พ้นจากตำแหน่งไปนั้นก็ยังคงมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายอยู่

#### (ข) กรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการถอดถอนตำแหน่งมีกระบวนการพิจารณาแบบทางการเมือง คือถือเอาคะแนนเสียงเป็นเกณฑ์ในการตัดสินมิได้ตัดสินจากการซึ่งนำหน้าภยานหลักฐานดังเช่นวิธีการทางกฎหมาย ดังนั้น การที่วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่งจึงมิได้แสดง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 106 บัญญัติว่า

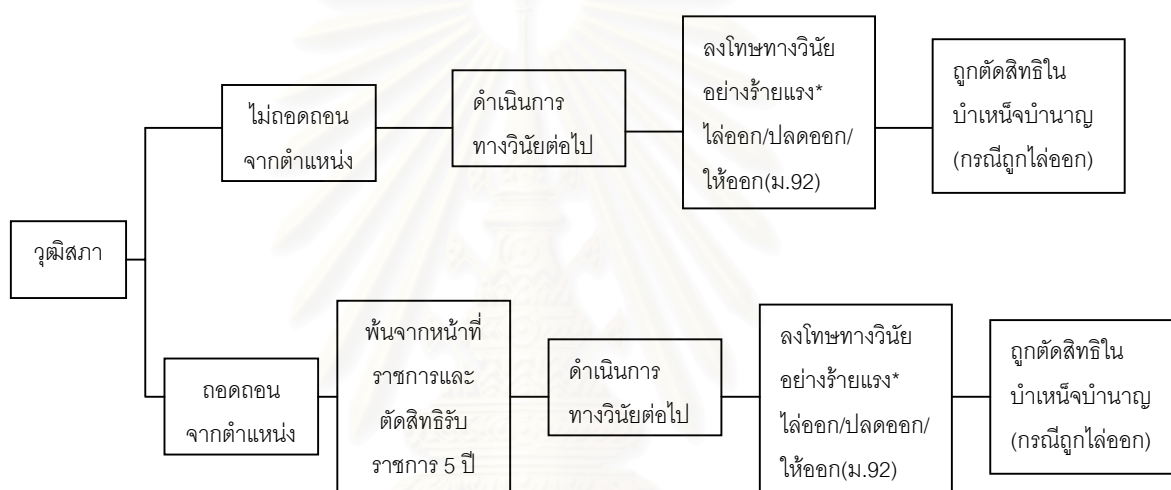
" ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา 104 วรรคสามแล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา 99 และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็ให้งดโทษเสียได้ "

\* ตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ ข้าราชการที่ถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการนั้นไม่อาจกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อีก ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการดังกล่าวถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งด้วย โทษห้ามดำรงตำแหน่ง 5 ปีตามมาตรา 307 แห่งรัฐธรรมนูญจึงไม่มีผลแต่อย่างใด



ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่ได้กระทำความผิดอย่างแท้จริง ในกรณีนี้เช่นเดียวกับกรณีแรก คือ การพิจารณาลงโทษทางวินัยไม่จำเป็นต้องสิ้นสุดลงแม้วุฒิสภามีไม่ถอดถอนข้าราชการจากตำแหน่งก็ตาม ยังสามารถดำเนินการทางวินัยในภายหลังได้ตามปกติเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าข้าราชการผู้ที่วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนนั้น กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงขั้นไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหรือไม่ เพื่อพิจารณาถึงสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการต่อไป

แผนผังแสดงกรณีที่มีการถอดถอนจากตำแหน่งเสร็จสิ้นลงก่อนการดำเนินการทางวินัย



\* กรณีนี้ ในการดำเนินการทางวินัย ไม่อาจที่จะไม่ลงโทษหรือลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น ซึ่งการที่เรื่องได้เข้าสู่การพิจารณาลงมติของวุฒิสภา แสดงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงมติว่าข้อกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่ง(ซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง)นั้นมีมูลความผิด

สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 5.1.2 กรณีที่การลงโทษทางวินัยเสร็จสิ้นลงก่อนการลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง

กรณีนี้แยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่เริ่มมาจากการกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นอีก และกรณีที่ปรากฏเรื่องกล่าวหาร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาเองมาตั้งแต่ต้นและได้ดำเนินการสอบสวนและลงโทษทางวินัยไปตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ

(ก) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีนี้ การพิจารณาลงโทษทางวินัยจะต้องยึดถือตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยในฐานความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไปไม่ว่าจะโดยไล่ออก ปลดออกหรือให้ออก ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสถานภาพข้าราชการลง

เนื่องจากไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าการลงโทษทางวินัยมีผลต่อระบบถอดถอนจากตำแหน่งหรือไม่เพียงใด ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งต้องยุติลงเมื่อผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง การถอดถอนจากตำแหน่งจึงยังสามารถดำเนินต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปก่อนโดยถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งไม่สามารถที่จะกลับเข้ามารับราชการได้อีกและไม่อาจที่จะดำรงตำแหน่งใดๆในทางการเมืองได้ด้วย\* ทำให้เป้าหมายของการกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งสิ้นไป กรณีนี้จึงขึ้นอยู่กับกรณีพิจารณาของวุฒิสภาเองว่าจะเห็นสมควรดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งต่อไปหรือไม่

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* เนื่องจากผู้ที่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 109(6) มาตรา 126(4) และมาตรา 206(4) และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 9(9)

(ข) กรณีที่ดำเนินการสอบสวนและลงโทษทางวินัยไปตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ

ในกรณีนี้ การสอบสวนและลงโทษทางวินัยจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ซึ่งผลการสอบสวนลงโทษทางวินัยอาจมีความแตกต่างจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งได้ กรณีนี้จึงพิจารณาได้เป็นสองแนวทางคือ

แนวทางแรก เป็นกรณีที่การดำเนินการทางวินัยที่เสร็จสิ้นลงก่อนมีผลเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป ซึ่งกรณีนี้ผลจะเป็นเช่นเดียวกันกับข้อ(ก)คือการพิจารณาลงมติถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภายังสามารถดำเนินต่อไปได้

ส่วนแนวทางที่สอง เป็นกรณีที่การดำเนินการทางวินัยที่เสร็จสิ้นลงก่อนพบว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดหรือมีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้นและยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปได้ ในกรณีนี้ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาถอดถอนจากตำแหน่งเช่นกันเพราะการควบคุมตรวจสอบของทั้งสองระบบมีวัตถุประสงค์และกระบวนการที่แตกต่างกัน การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัยหรือผิดวินัยขั้นไม่ร้ายแรงนั้นอาจเนื่องมาจากการสอบสวนทางวินัยไม่พบพยานหลักฐานที่ชัดเจนแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดได้ แต่กรณีดังกล่าวก็อาจเพียงพอที่จะแสดงว่าข้าราชการผู้นั้นมีพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นความผิดตามมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งอันทำให้ผู้นั้นถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งและห้ามรับราชการเป็นเวลา 5 ปีได้

ดังนั้น การพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งจึงสามารถดำเนินการไปได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลการลงโทษทางวินัยที่เสร็จสิ้นลงก่อน แม้จะปรากฏว่ามีการสอบสวนลงโทษทางวินัยในฐานความผิดเดียวกันกับข้อกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งมาแล้วก็ตาม ก็ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาซึ่งวุฒิสมาชิกมีอิสระในการลงมติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

แผนผังแสดงกรณีที่การดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นลงก่อนการถอดถอนจากตำแหน่ง



## 5.2 ผลกระทบต่อการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

หลักการถอดถอนจากตำแหน่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการควบคุมวินัยข้าราชการอีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>2</sup> ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงสามารถนำมาฟ้องเป็นคดีพิพาทต่อศาลปกครองได้หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งนั้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งนั้น<sup>3</sup>

ในกรณีนี้ จะเกิดปัญหาขึ้นเมื่อผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในคดีที่ผู้ถูกลงโทษเป็นข้าราชการระดับสูงและกระทำการอันเป็นความผิดตามมาตรา 303 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้มีการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งบุคคลดังกล่าวโดยวุฒิสภาด้วยในขณะเดียวกัน\* หากปรากฏว่าการลงมติของวุฒิสภามีผลตรงกันข้ามกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองแล้วจะเกิดความลักลั่นในทางปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

<sup>2</sup> มาตรา 5 ให้นิยาม "คำสั่งทางปกครอง" ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ"

<sup>3</sup> เขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้นเป็นไปตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่บัญญัติว่า

" มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

..... "

\* ดูแผนผังระบบการควบคุมวินัยข้าราชการและการถอดถอนจากตำแหน่ง หน้า 88.

### 5.2.1 กรณีที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง

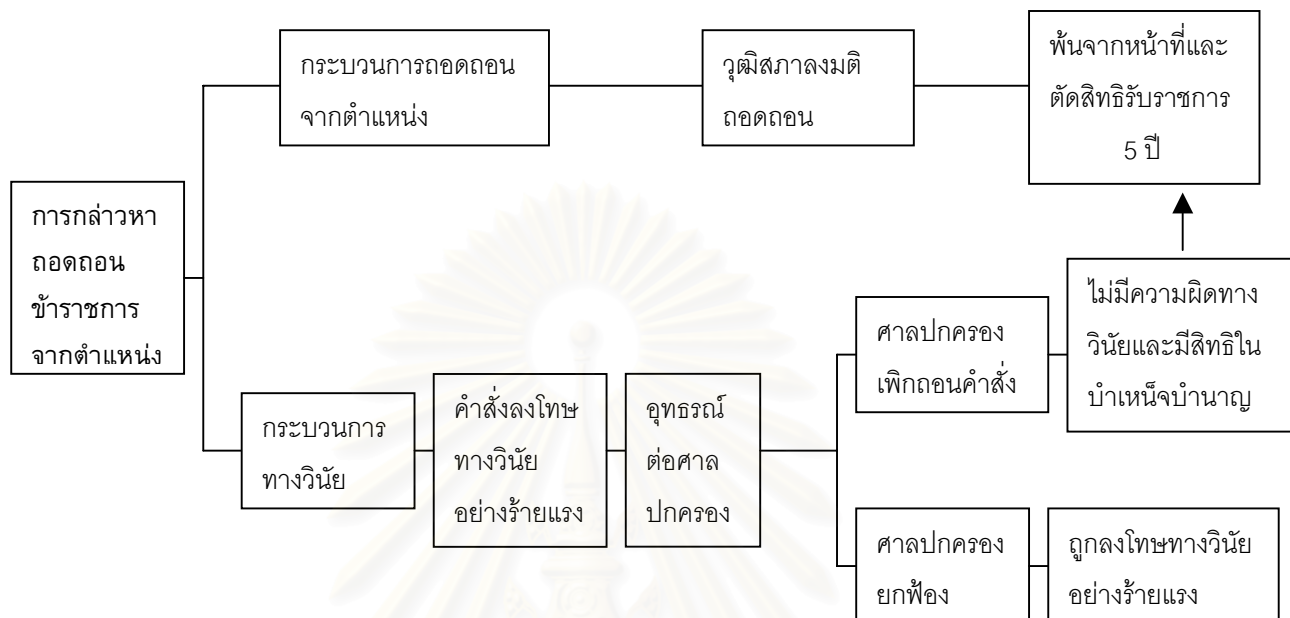
เมื่อวุฒิสภาลงมติถอดถอนข้าราชการจากตำแหน่ง ผู้นั้นจะต้องพ้นจากราชการลงและถูกห้ามรับราชการเป็นเวลา 5 ปีโดยผลของรัฐธรรมนูญ ถ้าหากปรากฏว่าข้าราชการดังกล่าวได้โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครองอยู่ก่อนแล้ว หรือจะโต้แย้งในภายหลัง ในกรณีนี้ มติลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาจะไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เพราะการพิจารณาของศาลปกครองเป็นการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง แตกต่างจากมติถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาที่เป็นการลงโทษแก่การกระทำสุจริต ศาลปกครองจึงมีอิสระในการวินิจฉัยคดีว่าจะเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือจะยกฟ้องคดีหรือไม่

ถ้าในการพิจารณาของศาลปกครองมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีนี้ จะถือว่าข้าราชการมิได้ถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งเดิมต่อไปได้โดยไม่มีความผิด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าในการพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาได้มีมติให้ถอดถอนข้าราชการผู้นั้น ก็จะต้องยึดถือตามผลของรัฐธรรมนูญซึ่งมีสภาพบังคับสูงสุด ในกรณีนี้จะเห็นว่าการที่ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีความผิดทางวินัย แต่ข้าราชการดังกล่าวก็จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปได้ เนื่องจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งตนจะต้องถูกห้ามมิให้รับราชการเป็นเวลา 5 ปีอีกด้วย ส่วนผลคำวินิจฉัยของศาลปกครองนั้น จะมีสภาพบังคับ คือ เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัยตั้งแต่แรก และส่งผลให้ยังคงมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย ทั้งนี้ การที่ไม่อาจกลับเข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ได้นั้น เนื่องมาจากผลของการถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญที่ผู้ถูกตรวจสอบจะต้องรับผิดชอบเป็นอีกกรณีหนึ่ง ในกรณีนี้คำสั่งศาลปกครองไม่อาจมีผลเป็นการเพิกถอนมติลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาได้

แต่ถ้าศาลปกครองมีคำสั่งยกฟ้องคดี ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ(ถูกไล่ออกและเสียสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญราชการ หรือถูกปลดออกหรือให้ออก) ในกรณีนี้ ถ้าปรากฏว่าวุฒิสภาได้ลงมติถอดถอนผู้นั้นจากตำแหน่งด้วย ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องรับโทษทางวินัยและตามรัฐธรรมนูญด้วย

## แผนผังกรณีที่วุฒิสภามีมติถอดถอนจากตำแหน่งในขณะที่ศาลปกครองมีคำ

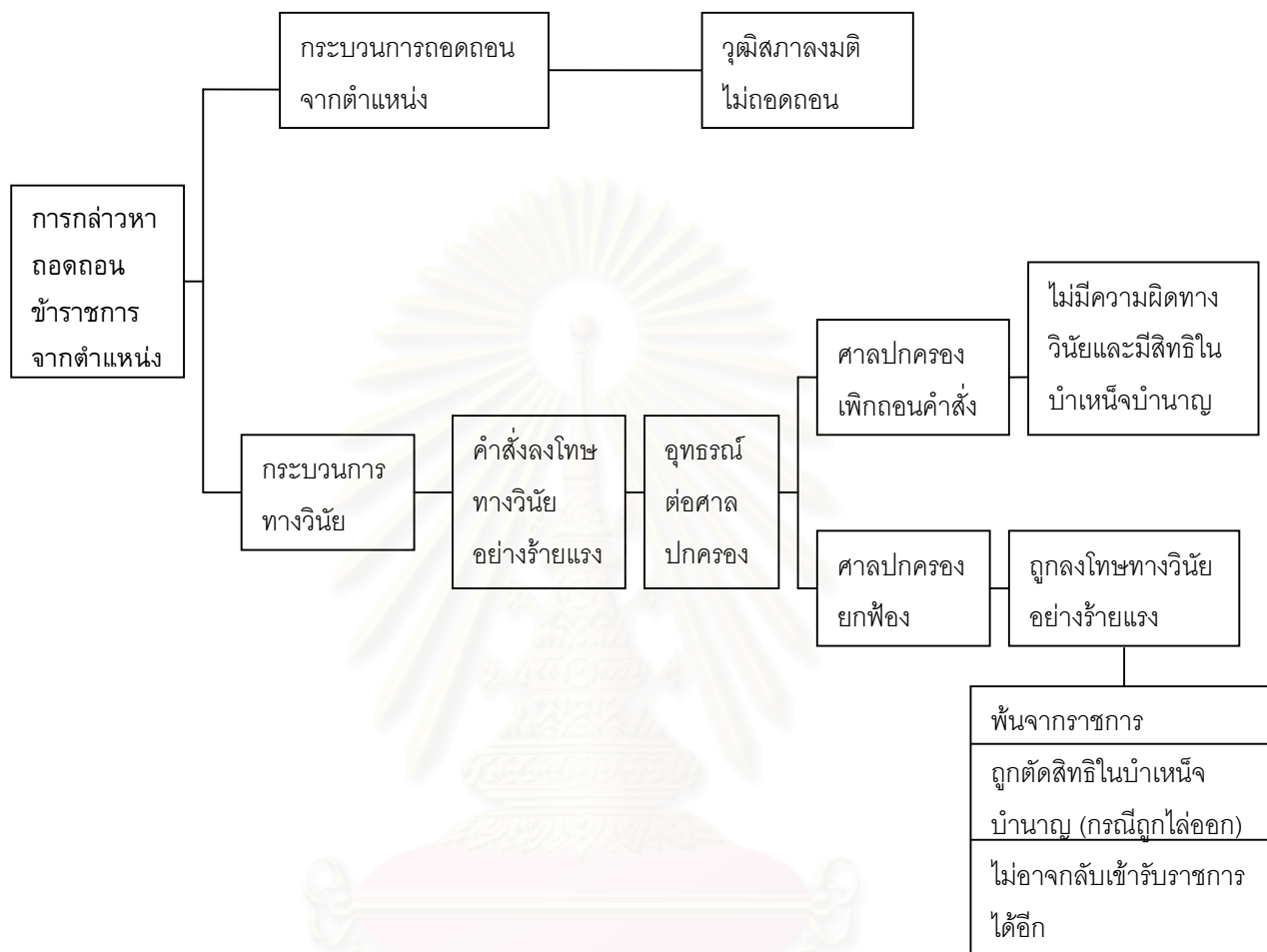
### พิพากษา



### 5.2.2 กรณีที่วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง

ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง ก็จะไม่ส่งผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเช่นกัน ศาลปกครองยังคงมีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป ทั้งนี้เพราะการที่วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่งไม่ใช่การตัดสินใจในข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดมติของวุฒิสภาดังกล่าวจึงไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย ในกรณีนี้ หากศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ก็จะส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดและถือว่ามิได้ถูกดำเนินการทางวินัย ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปได้ แต่ถ้าหากศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นชอบด้วยกฎหมายและพิพากษายกฟ้องคดี ก็จะส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงต้องถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไป ถึงแม้ว่าวุฒิสภาจะไม่ลงโทษถอดถอนผู้นั้นจากตำแหน่งก็ตาม

แผนผังกรณีทีวุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่งในขณะที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา



### 5.3 ผลกระทบต่อสิทธิในบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ

การที่มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญครอบคลุมถึงการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูงด้วย ทำให้เกิดประเด็นปัญหาที่ต้องคำนึงถึงตามมา คือ ในกรณีที่ข้าราชการประจำต้องออกจากราชการเนื่องจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมิใช่การออกจากราชการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้าราชการผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญหรือไม่ ในที่นี้จึงได้แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือหลักเกณฑ์และสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญตามที่กฎหมายกำหนด และสิทธิในบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง



### 5.3.1 หลักเกณฑ์และสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญ

บำเหน็จบำนาญถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์ประการหนึ่งของข้าราชการผู้ซึ่งรับราชการมาด้วยดีพึงจะได้รับเมื่อออกจากราชการ วัตถุประสงค์ของการให้บำเหน็จบำนาญนั้น ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ระบุว่าเพื่อ “เป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา”<sup>4</sup> โดยมีหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน ดังนี้

1. ประเภทของข้าราชการที่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการกลาโหม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และข้าราชการการเมือง

2. ผู้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ ได้แก่ ข้าราชการผู้ซึ่งถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะมีความผิด หรือในกรณีที่เป็นข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ จะหมายความรวมถึงผู้ซึ่งถูกลงโทษไล่ออก และปลดออกจากราชการด้วย<sup>5</sup>

3. เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการที่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญจะต้องมีเวลาราชการตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือ ข้าราชการที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสิทธิได้รับบำนาญ ซึ่งจ่ายเป็นรายเดือนตลอดอายุ หากไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์จะมีสิทธิเพียงได้รับบำเหน็จ เป็นเงินก้อนจำนวนเดียว (สำหรับข้าราชการผู้ที่มีสิทธิได้รับบำนาญจะขอรับบำเหน็จเป็นเงินก้อนครั้งเดียวก็ได้)

4. การเสียสิทธิรับบำนาญ ข้าราชการที่ได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดอยู่จะต้องหมดสิทธิรับบำนาญลงตั้งแต่วันที่มียศพิพาทษาถึงที่สุด ในกรณีต่อไปนี้<sup>6</sup>

(1) กระทำความผิดอาญาถึงต้องได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

(2) ตกเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

นอกจากนี้ ถ้าข้าราชการมีกรณีหรือต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนออกจากราชการ แต่ผู้นั้นถึงแก่ความตายก่อนได้รับการวินิจฉัยเรื่องที่กระทำผิดวินัยดังกล่าว จะต้องให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า ถ้าผู้นั้นไม่ถึงแก่ความตายเสียก่อนจะต้องได้รับโทษถึงไล่ออกหรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษถึงไล่ออก ทายาทของผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด (ในกรณีเดียวกันหากผู้ต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นข้าราชการ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 4

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543 มาตรา 3

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 52

ตุลาการหรือข้าราชการอัยการ สิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดดังกล่าวจะหมดไป หากกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ันต้องได้รับโทษถึงไล่ออกหรือปลดออก)<sup>7</sup>

### 5.3.2 สิทธิในบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

หากพิจารณาถึงข้าราชการผู้ที่รัฐธรรมนูญมุ่งตรวจสอบถอดถอนจากตำแหน่ง จะสามารถจัดกลุ่มได้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจ ซึ่งต่างก็เป็นข้าราชการประเภทที่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญตอบแทนการรับราชการทั้งสิ้น ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 กำหนด นอกจากนี้ ข้าราชการดังกล่าวยังอยู่ในตำแหน่งระดับสูง มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนอยู่ในตำแหน่งผู้บริหาร ระดับสูงของหน่วยราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ย่อมจะต้องรับราชการมาเป็นเวลานานพอสมควรไม่ต่ำกว่า 10 ปี เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการจ่ายบำเหน็จบำนาญประกอบแล้ว ข้าราชการในตำแหน่งดังกล่าวย่อมมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบจำนวนที่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมาย

เมื่อข้าราชการในตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ที่อาจมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามบำเหน็จบำนาญข้าราชการข้าราชการ การที่จะตัดสิทธิในบำเหน็จบำนาญของผู้ันต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ โดยมาตรา 8 กำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะมีความผิด (ในกรณีที่เป็นข้าราชการตุลาการหรืออัยการ จะรวมถึงโทษปลดออกจากราชการด้วย) เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติเท่านั้น ในกรณีนี้มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในกรณีที่ข้าราชการระดับสูงดังกล่าวถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นการออกจากราชการนอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บุคคลดังกล่าวจะยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญราชการหรือไม่

ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดสิทธิในบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้ว ข้าราชการที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งควรที่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจ่ายบำเหน็จบำนาญ คือ เงินที่ทางราชการจ่ายให้แก่ข้าราชการเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา โดยคำนึงถึงระยะเวลาการรับราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือ ข้าราชการจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการภายหลังจากที่ได้รับราชการมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญปกติในเหตุรับราชการนาน ผู้มีสิทธิจะต้องมีเวลาราชการตั้งแต่ 25 ถึง 30 ปี บริบูรณ์ (สำหรับสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเหตุอื่น ๆ อย่างน้อยข้าราชการก็ต้องมีเวลาราชการตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิได้บำนาญ หากมีเวลาราชการไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิ

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543 มาตรา 5

เพียงได้บำเหน็จ) ข้าราชการที่มีเวลาราชการครบตามกำหนดดังกล่าวจะตกเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญก็ต่อเมื่อเข้าข่ายเป็นบุคคลที่มาตรา 8 กำหนด คือเป็นผู้ที่ถูกลงโทษไล่ออก เพราะมีความผิดทางวินัย(หรือไล่ออกและปลดออกในกรณีที่เป็นข้าราชการตุลาการหรืออัยการ) อันเป็นโทษที่ลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแนวคิดของการลงโทษทางวินัยคือ เพื่อลงโทษข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องลงโทษสถานหนักให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไป ในขณะที่หลักของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งนั้นไม่ใช่เพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ได้กระทำความผิด เพียงแต่ต้องการถอดถอนผู้ที่มีพฤติการณ์ส่อไปในทางที่จะเป็นความผิดออกจากตำแหน่งเพื่อป้องกันผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศชาติ ซึ่งไม่จำเป็นต้องสืบสวนให้ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงหรือไม่ อีกทั้งกระบวนการพิจารณาวินัยยังเป็นวิธีการทางการเมืองโดยการลงคะแนนเสียงไม่ใช่โดยการพิจารณาซึ่งนำหน้าทนายหลักฐานดังเช่นการลงโทษทางวินัย

เมื่อมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งมิได้มีวัตถุประสงค์และหลักการเดียวกันกับการลงโทษทางวินัย การที่ข้าราชการระดับสูงผู้ใดจะต้องออกจากราชการเนื่องจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงมิได้หมายความว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นต้องถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออกไปด้วย การที่ข้าราชการถูกถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายเป็นผู้ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการครบกำหนดและมีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถึงขั้นถูกไล่ออกหรือปลดออกแล้ว แม้ผู้นั้นจะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้นั้นก็ยังคงมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามปกติ เพราะการถอดถอนจากตำแหน่งมิได้แสดงว่าผู้ถูกถอดถอนเป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกถอดถอนอาจจะเป็นผู้ที่มีได้กระทำความผิดก็ได้ เพียงแต่วัตถุประสงค์ของการถอดถอนคือ เพื่อให้ผู้ที่มีพฤติการณ์ส่อว่ากระทำความผิดพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปก่อนเพื่อยับยั้งหรือป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศชาติเท่านั้น เมื่อการถอดถอนจากตำแหน่งมิใช่การลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการเพราะมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงไม่อาจมีผลเป็นการตัดสิทธิในบำเหน็จบำนาญที่ข้าราชการพึงจะได้รับเพื่อเป็นการตอบแทนการที่รับราชการมาเป็นระยะเวลา

นอกจากเรื่องข้าราชการประจำที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งจะมีสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญหรือไม่แล้ว ยังมีประเด็นปัญหาที่ใกล้เคียงกันอีกกรณีหนึ่งคือเรื่องสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการบำนาญที่ไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ

ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 ได้กำหนดให้ข้าราชการบำนาญที่ไปรับราชการเป็นข้าราชการการเมืองมีสิทธิรับบำนาญต่อไปได้<sup>8</sup> หากในภายหลังบุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ที่ทำให้ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้เป็นกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนผู้นั้นจากตำแหน่ง แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 ข้าราชการการเมืองผู้นั้นจะต้องถูกดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ในกรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการรับบำนาญของผู้นั้นด้วย กล่าวคือ หากปรากฏว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินลงโทษจำคุกผู้นั้นในความผิดตามมาตรา 308 แล้ว ข้าราชการผู้นั้นจะต้องเสียสิทธิรับบำนาญลงนับตั้งแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาดังกล่าวมีคำพิพากษา ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ใน พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 มาตรา 52 ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งได้รับบำนาญปกติอยู่ต้องหมดสิทธิลงถ้ากระทำความผิดอาญาถึงต้องได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 30 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 มาตรา 4

## ส่วนที่ 2 ปัญหาในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง

### 5.4 การเสนอข้อกล่าวหาของประชาชน

ในการใช้สิทธิเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคน เพื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนจากตำแหน่งนั้น \* มีข้อสังเกตว่าอาจมีการนำกลไกดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติผิดจากวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ โดยการที่ประชาชนที่เข้าชื่อ 5 หมื่นคนส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงการเข้าร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว แต่ถูกแอบอ้างเป็นผู้ร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งโดยการดำเนินการของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง<sup>9</sup> ซึ่งในปัจจุบันปรากฏการดำเนินการในลักษณะนี้บ้างแล้ว เช่น มีองค์กรภาคเอกชนทำการรวบรวมรายชื่อพร้อมทั้งรายละเอียดและความยินยอมล่วงหน้าของประชาชนที่สนใจ เพื่อเก็บไว้ดำเนินการใช้สิทธิตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติภายหลังจากได้รวบรวมรายชื่อครบจำนวนตามที่กฎหมายต้องการแล้ว อันเป็นที่น่าตระหนกถึงว่าหากองค์กรผู้รวบรวมชื่อนั้นนำเอกสารที่ประชาชนให้ความยินยอมล่วงหน้า ไปใช้ในกรณีอื่นๆ ที่ไม่ตรงกับจุดประสงค์ของประชาชนแล้ว ก็จะทำให้กลไกที่กฎหมายบัญญัติขึ้นนี้กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มคนบางกลุ่มแทนที่จะเป็นการให้สิทธิประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการจัดทำคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งโดยประชาชน จะพบว่า มาตรา 63 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต กำหนดให้มีการตรวจสอบคำร้องขอโดยประธานวุฒิสภาก่อนที่จะดำเนินการกระบวนการตามกฎหมายต่อไป โดยการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบว่าคำร้องขอ นั้นมีความ "ถูกต้องและครบถ้วน" ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในมาตรา 61 หรือไม่เท่านั้น ซึ่งรายการตามมาตรา 61 นั้นคือ รายการต่างๆ ที่ต้องบรรยายในคำร้องขอ ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน สำเนาบัตรประชาชน (หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ) ลายมือชื่อของประชาชนผู้ร้องขอ และข้อความระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหา รวมทั้งระบุพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร ในกรณีดังกล่าว การตรวจสอบคำร้องขอของประธานวุฒิสภาจึงเป็นเรื่องของการตรวจสอบความครบถ้วนของรายละเอียดในคำร้องขอเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบในขั้นตอนดำเนินการรวบรวมรายชื่อด้วยว่ากระทำไปโดยชอบ หรือเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนที่มีรายชื่ออยู่แท้จริงหรือไม่

\* ดูหลักเกณฑ์การเสนอข้อกล่าวหาในหัวข้อ 4.2.3.1 หน้า 80-82.

<sup>9</sup> ดร.เจริญ คันธวงศ์ . สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์ ,13 มกราคม 2544. (โปรดดูภาคผนวก ก).

ในส่วนของบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อถอดถอนจากตำแหน่งปรากฏอยู่เพียงกรณีเดียว คือ การกำหนดโทษแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้ริเริ่มให้มีการเข้าชื่อโดยรู้ว่าไม่มีเหตุที่จะถอดถอนจากตำแหน่ง แต่กระทำการกล่าวหาเท็จ หรือแสดงพยานหลักฐานเท็จ (มาตรา 124) เท่านั้น ซึ่งมีได้กำหนดโทษแก่ผู้ริเริ่มที่นำรายชื่อของบุคคลที่เข้าชื่อไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ หรือกระทำการรวบรวมรายชื่อไว้ล่วงหน้าเพื่อนำไปใช้ในกรณีต่างๆ โดยที่ผู้เข้าชื่อไม่อาจจะทราบได้ อันเป็นการผิดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดกลไกดังกล่าวด้วย

ในทางปฏิบัติ ข้อสังเกตนี้จึงเป็นประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ และส่งผลให้การใช้กลไกตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นนี้ มิได้สะท้อนถึงหลักการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของประชาชนตามหลักการค้ำอำนาจสู่ประชาชนที่แท้จริง

ในการนี้มีข้อสังเกตว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อของประชาชนในทำนองเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดวิธีการตรวจสอบการรวบรวมรายชื่อไว้ที่น่าสนใจ กล่าวคือ ใช้วิธีการให้ประชาชนได้ตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเอง โดยกำหนดว่าเมื่อประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องตามเงื่อนไขของเอกสารแล้ว ให้จัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ฯลฯ ในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หากมีกรณีปรากฏว่าผู้ใดมีชื่อในบัญชีดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่ตนมิได้ร่วมเข้าชื่อในการนั้นด้วย กฎหมายกำหนดให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกได้ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากไม่มีการคัดค้านดังกล่าวภายในกำหนดเวลาแล้ว ก็ให้ถือว่ารายชื่อในบัญชีนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง<sup>10</sup>

จะเห็นว่าวิธีการตรวจสอบรายชื่อตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าว โดยวิธีเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบและโต้แย้งด้วยตนเอง เป็นวิธีการหนึ่งที่ที่น่าสนใจในการนำไปใช้ป้องกันการแอบอ้างนำความยินยอมของประชาชนผู้เข้าชื่อไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ มิให้เป็นเครื่องมือของบุคคลบางกลุ่มอันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่น่าจะมีการนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตเพื่อป้องกันปัญหานี้ได้

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

## 5.5 การต้องห้ามดำรงตำแหน่งเป็นเวลาห้าปี

จากกรณีทบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 วรรค 2 ได้กำหนดบทลงโทษของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งไว้ว่า

"ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี"

ทำให้อาจเกิดประเด็นปัญหาที่ต้องตีความว่าการตัดสิทธิดังกล่าวหมายความว่าเฉพาะกรณีที่ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกวุฒิสภากลั่นโทษ ไปดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี และห้ามข้าราชการประจำที่ถูกวุฒิสภากลั่นโทษ ไปดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีเท่านั้นหรือไม่ ถ้ามีข้าราชการที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งเปลี่ยนไปรับตำแหน่งในทางการเมือง\* หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกถอดถอน(ซึ่งอาจจะเคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน)เปลี่ยนไปรับราชการ กรณีดังกล่าวจะต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่

กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่ผู้ใช้กฎหมายในอนาคตจะต้องตีความให้เกิดผลในทางที่เหมาะสม ซึ่งจากการศึกษาถึงหลักในการตีความกฎหมายนั้นพบหลักการพื้นฐานว่า ผู้ตีความไม่ควรพิจารณาเฉพาะถ้อยคำในตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ผู้ตีความจะต้องแสวงหาเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินั้นๆ เพื่อให้เกิดผลที่ถูกต้องด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ถ้อยคำในกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีความเคลือบคลุมหรืออาจแปลความหมายได้เป็นสองนัย การตีความกฎหมายจะต้องตีความไปในทางที่มีความหมายอันสมควร มิใช่ไปในทางที่ทำให้เกิดผลที่ไม่ควรเป็นหรือจะบังเกิดผลประหลาด โดยต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้นเป็นสำคัญ<sup>11</sup>

\* มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่ข้าราชการประจำที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งอาจจะหันไปรับตำแหน่งในทางการเมือง เพราะผู้อยู่ในตำแหน่งข้าราชการระดับสูงส่วนใหญ่มีอายุมาก ใกล้เกษียณอายุราชการ การตัดสิทธิรับราชการห้าปีนั้นคงมีผลเมื่อเกษียณอายุราชการไปแล้ว ทำให้กลับเข้ารับราชการไม่ได้อีก

<sup>11</sup> หลักการตีความดังกล่าวในระบบกฎหมายของอังกฤษเรียกว่า "The Golden Rule" (หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ); ในระบบของฝรั่งเศสคือการตีความโดยอาศัยตรรกวิทยา (Logical Interpretation) และในระบบของเยอรมันเรียกว่า "Zweck im Recht" (การตีความโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย) ดู ธาณินทร์ กรัยวิเชียรและวิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 7-51.

ดังนั้น ในการตีความบทบัญญัติดังกล่าว ควรที่จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยระบบการถอดถอนจากตำแหน่งเป็นสำคัญ นั่นคือการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งและการตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดๆเป็นเวลาห้าปีนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและลดโอกาสการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงลงเมื่อพบว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ที่สื่อได้ว่ากระทำการทุจริต\* ถ้าหากได้ตีความบทลงโทษที่ห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองหรือทางราชการอย่างเคร่งครัดไปตามลายลักษณ์อักษร ว่าเป็นการห้ามเฉพาะข้าราชการการเมืองไปดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและห้ามข้าราชการประจำไปดำรงตำแหน่งทางราชการเท่านั้นและสามารถที่จะสลับมาดำรงตำแหน่งในทางกลับกันได้แล้ว ก็จะส่งผลให้บุคคลนั้นยังคงสามารถอาศัยอำนาจรัฐไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการทุจริตกระทำความผิดต่อประเทศชาติต่อไปได้ อันเป็นการตีความให้บังเกิดผลในทางที่มีควรและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวจึงตีความได้ว่า การต้องห้ามดำรงตำแหน่งเป็นเวลาห้าปีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 วรรค 2 นั้น หมายความว่ารวมถึงการห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและข้าราชการประจำที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งทั้งในทางการเมืองและในทางการเมืองไม่ว่ากรณีใดกรณีหนึ่งทั้งสิ้น

## 5.6 การพ้นจากตำแหน่งระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา

มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่าหากผู้ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งในขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งยังไม่เสร็จสิ้นลง จะส่งผลให้การดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งยุติลงหรือไม่ ประเด็นดังกล่าวไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ จึงไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในทางปฏิบัติ ในการวิเคราะห์ปัญหาจะแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่ง และกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย

### 5.6.1 กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่ง

เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงอาจเกิดกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีถอดถอนจากตำแหน่งลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาว่าเมื่อผู้ถูกกล่าวหาลาออกไปแล้ว การดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อถอดถอนจากตำแหน่งจะยุติลงด้วยหรือไม่

\*ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.3 หน้า 23-24.



กรณีนี้จะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกา และพิจารณาทบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเปรียบเทียบกับกรณีที่ข้าราชการประจำลาออกระหว่างดำเนินการทางวินัยด้วย

## 1. พิจารณาเปรียบเทียบกับระบบของสหรัฐอเมริกา

จากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา ไม่ปรากฏว่าได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีดังกล่าวลาออกในระหว่างการพิจารณา แต่ก็ได้ปรากฏเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นถึง 3 คดี ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าเป็นดุลพินิจของวุฒิสภาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาว่าจะให้ดำเนินต่อไปหรือไม่

ในคดีตัวอย่าง แบ่งลักษณะของข้อเท็จจริงออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกในระหว่างที่คดีอยู่ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะลงมติยื่นฟ้องต่อวุฒิสภาต่อไป สำหรับกรณีนี้ปรากฏว่าวุฒิสภามีคำสั่งไม่เหมือนกันใน 2 คดี คือ คดีแรกผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกก่อนที่สภาผู้แทนจะลงมติให้ยื่นฟ้องต่อวุฒิสภาในเวลาไม่กี่ชั่วโมง คดีนี้วุฒิสภาไม่คำนึงถึงการลาออกดังกล่าว หากแต่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนต่อไปจนกระทั่งลงมติ<sup>12</sup> ส่วนในคดีหลัง ผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งในช่วงเวลาก่อนที่สภาผู้แทนจะพิจารณาลงมติ แต่กลับมีผลให้กระบวนการพิจารณายุติลง<sup>13</sup> กรณีที่สอง เป็นการที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกในเวลาที่ยื่นฟ้องต่อวุฒิสภาแล้ว แต่ยังมีได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา ซึ่งในคดีดังกล่าววุฒิสภากลับยุติกระบวนการพิจารณา<sup>14</sup>

จะเห็นได้ว่าไม่อาจยึดถือดุลพินิจของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา เป็นบรรทัดฐานได้ เนื่องจากไม่มีความแน่นอนขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและดุลพินิจของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละคดี

## 2. พิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง ที่ต้องการเอาผิดและถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติการณ์สื่อว่าเป็นการทุจริต กระทำผิดต่อหน้าที่ให้ต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปเพราะไม่อาจใช้วิธีตรวจสอบตามธรรมดาตามลงโทษได้ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่จะทำได้โดยวิธีการทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญคือการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือการตั้งกระทู้ถาม ซึ่ง

<sup>12</sup> คดีถอดถอนรัฐมนตรี William Belknap (1876)

<sup>13</sup> คดีถอดถอนประธานาธิบดี Richard Nixon (1972)

<sup>14</sup> คดีถอดถอนผู้พิพากษา George English (1962)

ไม่เป็นที่แน่นอนว่าผู้ถูกควบคุมโดยวิธีดังกล่าวจะถูกลงมติไม่ไว้วางใจให้พ้นจากตำแหน่งไปในทุกกรณี ซึ่งก็ปรากฏอยู่เสมอว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำทุจริตในการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่ไม่ถูกลงมติให้พ้นจากตำแหน่งยังสามารถดำรงตำแหน่งได้ต่อไป มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งจึงเข้ามาเสริมการตรวจสอบดังกล่าวโดยได้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าการกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ และมีบทบังคับเป็นการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งไป

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาในคดีถอดถอนจากตำแหน่งลาออกจากตำแหน่ง แม้จะส่งผลให้วัตถุประสงค์ของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งสัมฤทธิ์ผลเพราะผู้ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่นั้นได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปในที่สุดแต่อย่างไรก็ดี หากได้พิจารณาถึงบทลงโทษของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแล้ว ก็พบว่าในมาตรา 307 วรรค 2 นอกจากวุฒิสภาจะลงมติถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ผู้ถูกถอดถอนจากตำแหน่งยังจะต้องถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ในกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) หรือถูกตัดสิทธิในการรับราชการ (ในกรณีที่เป็นข้าราชการประจำ) เป็นเวลา 5 ปีอีกด้วย ในกรณีนี้หากการที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่งมีผลให้กระบวนการพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งสิ้นสุดลงไปด้วยแล้ว ก็จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากการพิจารณาลงโทษตัดสิทธิในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งจะกลายเป็นการที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบตามมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งสามารถหลีกเลี่ยงผลของมาตรการดังกล่าวได้

ในประเด็นนี้อาจนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพิจารณาของวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 306 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต มาตรา 64 มาวิเคราะห์ประกอบได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งโดยเร็ว เมื่อได้รับรายงานการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. (วรรคหนึ่ง) และการกำหนดว่าในกรณีที่อยู่นอกสมัยประชุมให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการให้มีการเปิดประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาคดีดังกล่าวโดยเร็ว (วรรคสอง) ก็สามารถตีความได้ว่าเป็นการบังคับให้ต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาการกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งโดยไม่มีข้อยกเว้น<sup>15</sup> ดังนั้น วุฒิสภาจะต้องดำเนินการสอบสวนและตัดสินคดีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการไต่สวนและเสนอรายงานต่อวุฒิสภาแล้ว โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้มีการลาออกจากตำแหน่งหรือไม่

หากนำบทบัญญัติดังกล่าวมาตีความเพื่ออุดช่องว่างในกรณีนี้ จะทำให้การลาออกของผู้ถูกกล่าวหา ก่อนที่กระบวนการพิจารณาจะเสร็จสิ้นลง ไม่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและตัดสินคดีของวุฒิสภา เนื่องจากวุฒิสภาจะต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีถอดถอนจาก

<sup>15</sup> ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2544. (โปรดดูภาคผนวก ก).

ตำแหน่งโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งหากผลการลงมติของวุฒิสภาเป็นการถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาจากตำแหน่ง แม้ผู้นั้นจะได้ออกจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว ก็ยังคงมีผลเป็นการลงโทษตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองหรือในทางราชการเป็นเวลา 5 ปีด้วย

### 3. เปรียบเทียบกับกรณีที่ข้าราชการประจำลาออกระหว่างดำเนินการทางวินัย

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีที่ข้าราชการประจำลาออกจากตำแหน่งในระหว่างที่ถูกดำเนินการทางวินัย ในประเด็นนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเรื่องการลาออกจากราชการ และการดำเนินการทางวินัยไว้ใน 2 กรณีด้วยกัน คือ

กรณีแรก เป็นกรณีที่กำหนดให้สามารถดำเนินการทางวินัยภายหลังจากที่ข้าราชการได้ออกจากราชการไปแล้วได้ (มาตรา 106) กล่าวคือ หากมีกรณีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้ว่าจะปรากฏภายหลังจากที่ข้าราชการออกจากราชการไปแล้ว ก็ไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการทางวินัยด้วย กระบวนการสืบสวนพิจารณาและลงโทษทางวินัยยังคงดำเนินต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ

กรณีที่สอง เป็นเรื่องการใช้อำนาจยับยั้งการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน (มาตรา 113) ในประเด็นนี้ หากปรากฏกรณีที่ข้าราชการประสงค์จะลาออกจากราชการ โดยยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาอนุญาต ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตการลาออกนั้นอาจมีคำสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกได้ หากพิจารณาเห็นว่าควรยับยั้งเนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สามารถสั่งยับยั้งได้เพียงครั้งเดียวและจะขยายอีกไม่ได้<sup>16</sup>

จากหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากเกิดกรณีที่ข้าราชการประจำกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้วลาออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจสั่งยับยั้งการลาออกจากราชการไว้ก่อน เนื่องจากเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการเพื่อจะได้ดำเนินการสืบสวนพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป (ในทางปฏิบัติจะต้องห้ามลาออกโดยเด็ดขาด) หรือหากเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการไปแล้วและปรากฏการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้บังคับบัญชาไว้ก่อน การออกจากราชการก็มิได้ทำให้กระบวนการสืบสวนพิจารณาโทษทางวินัยสิ้นสุดลงแต่ประการใด (เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย) ตามที่พระราชบัญญัติ

<sup>16</sup> ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 106 กำหนดให้สามารถดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายต่อไปได้ เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าหากผู้ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ การที่ผู้นั้นจะชิงลาออกเพื่อหลีกเลี่ยงกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อย่างยากกว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกสามารถมีคำสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกได้

### 5.6.2 กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย

กรณีนี้เป็นประเด็นที่ผู้ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปเพราะผลแห่งกฎหมาย มิใช่การพ้นไปโดยเจตนาของผู้นั้นเองและไม่อาจที่จะยับยั้งการออกจากตำแหน่งนั้นได้ เป็นกรณีที่ผลตามกฎหมายอื่นไปกระทบต่อกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในระหว่างดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นข้าราชการประจำต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก อันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงมีผลให้ผู้นั้นถูกลงโทษไล่ออกและพ้นจากสถานภาพข้าราชการลงทันทีตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ หรือเกิดกรณีที่ข้าราชการประจำขาดคุณสมบัติทั่วไปตามที่กฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการกำหนด (เช่นไม่มีสัญชาติไทย เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไปเป็นข้าราชการการเมืองหรือเป็นเจ้าของหน้าที่ในพรรคการเมือง เป็นต้น) ทำให้ต้องพ้นจากสถานภาพข้าราชการลง หรือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดคุณสมบัติที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น ตกเป็นผู้ถูกเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้ง หรือปรากฏในภายหลังว่ามีได้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เป็นต้น ทำให้สมาชิกภาพทางการเมืองของผู้นั้นสิ้นสุดลง กรณีดังกล่าวจะส่งผลให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งต้องยุติลงหรือไม่

โดยหลักแล้ว เมื่อวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษนั้นสัมฤทธิ์ผล กระบวนการสืบสวนลงโทษก็ต้องยุติลงไปโดยปริยาย กล่าวคือ หากการลงโทษมีวัตถุประสงค์ที่จะลงแก่สถานภาพในทางราชการ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นสภาพความเป็นข้าราชการไปแล้ว ก็ไม่สามารถลงโทษแก่สถานะในทางราชการนั้นได้อีก การสืบสวนลงโทษจึงต้องยุติลง ทั้งนี้ นอกเสียจากจะมีกฎหมายกำหนดไว้ให้ดำเนินการลงโทษต่อไปได้ เนื่องมาจากมีประเด็นอื่นอันจำเป็นต้องพิจารณาอีก

กรณีดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 106 ที่บัญญัติให้การสืบสวนพิจารณาลงโทษข้าราชการพลเรือนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาที่ออกจากราชการไปแล้ว ดำเนินต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

เดือน ให้งดโทษเสียได้ ซึ่งจะเห็นว่ากรณีนี้กำหนดให้การสืบสวนลงโทษทางวินัยกระทำต่อไปได้แม้ไม่อาจที่จะลงโทษแก่สถานะในทางราชการของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งพ้นจากราชการไปแล้ว เฉพาะกับกรณีที่เป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น เพราะเหตุผลที่ว่า การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่เพียงแต่จะทำให้พ้นจากราชการลงเท่านั้นแต่ยังมีผลต่อการจ่ายเงินตอบแทนในการรับราชการหรือเงินบำเหน็จบำนาญด้วย ทำให้จำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาโทษต่อไปจนเสร็จสิ้น ซึ่งหากเป็นกรณีที่สืบสวนได้ความว่าควรลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนอันเป็นโทษที่ลงต่อสถานะในทางราชการแล้ว ก็จะต้องงดโทษไปโดยปริยาย เนื่องจากผู้กระทำผิดไม่มีสถานะในทางราชการที่จะลงโทษได้

สำหรับในการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งนั้น แม้ว่ากรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งลงในระหว่างดำเนินการพิจารณา จะส่งผลให้วัตถุประสงค์หลักในการลงโทษสัมฤทธิ์ผล แต่เนื่องจากบทลงโทษของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งยังมีการตัดสิทธิดำรงตำแหน่งในทางการเมืองหรือในทางราชการเป็นเวลา 5 ปีด้วย หากจะต้องยุติกระบวนการพิจารณาเมื่อผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ลงโดยผลของกฎหมายอื่นลงโดยที่วุฒิสภามีได้ทำการวินิจฉัย ก็จะไม่อาจลงโทษตัดสิทธิดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปีได้ ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาที่พ้นจากสถานภาพไปก่อนสามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ซึ่งก็จะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนให้วุฒิสภาต้องดำเนินการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป แม้ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสถานภาพทางราชการหรือทางการเมืองไปแล้วไม่ว่าโดยการลาออกหรือโดยผลของกฎหมายก็ตาม

## 5.7 กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา

มีข้อสังเกตว่าในทางปฏิบัติวุฒิสภาจะใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่งด้วยความเป็นกลางและถูกต้องชอบธรรมเพียงใด เนื่องจากไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน

ในกรณีนี้ หากพิจารณาถึงการบังคับใช้มาตรการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกาแล้วจะพบว่า แม้ในเวลาที่ยุติธรรมระบบดังกล่าวขึ้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะได้กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากลักษณะในทางการเมืองของระบบดังกล่าวไว้ ด้วยการแบ่งขั้นตอนการดำเนินคดีออกเป็นสองส่วนให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อันเป็นการแยกการกล่าวหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีตัดสินมิให้อยู่ในองค์กรเดียวกันให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลย์ และการกำหนดคะแนนเสียงในการตัดสินลงโทษให้มากกว่าปกติ

คือจะต้องมีคะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 เพื่อมิให้การพิจารณาลงโทษเป็นไปโดยอคติหรือโดยแบ่งพรรคแบ่งพวกก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากมีระบบพรรคการเมืองเกิดขึ้นในภายหลัง และมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของวุฒิสภาไปจากเดิมเป็นมาจากการเลือกตั้งทั่วไป ส่งผลให้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาครอบงำการดำเนินคดีดังกล่าวในที่สุด เกิดมีการแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากคดีถอดถอนประธานาธิบดีจากตำแหน่งทั้งสองคดี ที่ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณาคดีและลงมติไปตามพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

ส่วนระบบการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศไทย แม้จะได้กำหนดให้วุฒิสภาใช้มติไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ในการถอดถอนจากตำแหน่ง และมีการรับรองอิสระในการออกเสียงลงมติของวุฒิสมาชิก (ตามมาตรา 307) รวมทั้งในด้านองค์รวุฒิสภาเอง รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อให้ดำรงตนเป็นกลางจากพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมิได้มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาในคดีถอดถอนจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์กรดังกล่าวให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแล้ว จึงยังคงมีประเด็นข้อสังเกตแก่การใช้อำนาจตรวจสอบดังกล่าวว่า วุฒิสภาจะสามารถพิจารณาตัดสินคดีโดยปราศจากอคติ ไม่มีส่วนได้เสีย และอยู่นอกเหนือการแทรกแซงทางการเมืองได้แท้จริงหรือไม่

ในการพิจารณาประเด็นข้อสังเกตดังกล่าวจะต้องศึกษาถึงหลักการพื้นฐานที่องค์กรตัดสินชี้ขาดจะต้องมีเพื่อให้สามารถตัดสินคดีไปโดยถูกต้องชอบธรรม ควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ตลอดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ว่าเพียงพอที่จะควบคุมการใช้อำนาจตรวจสอบของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรมและมีความเป็นกลางได้มาก หรือน้อยเพียงใด

### 5.7.1 หลักการพื้นฐานขององค์กรตัดสินชี้ขาด

องค์กรที่มีอำนาจตัดสินชี้ขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีการเมืองดังเช่นคดีถอดถอนจากตำแหน่งนั้น จะต้องมีการจัดระบบที่ดีทั้งในด้านตัวองค์กรและในกระบวนการพิจารณาเพื่อให้สามารถตัดสินชี้ขาดคดีได้โดยอิสระ อย่างถูกต้องชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ โดยในด้านการจัดองค์กรจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ หลักความชอบธรรมในการจัดตั้งองค์กรชี้ขาด หลักประกันความเป็นอิสระ และหลักการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตัดสินชี้ขาด<sup>17</sup>

<sup>17</sup> อมร จันทรสุมบุรณ์, “ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.....” วารสารนิติศาสตร์ 23 (ธันวาคม 2536) : 777-778 ; กานดา สิริฤทธิภักดี "การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย", หน้า 331-337.

1) หลักความชอบธรรมของการจัดตั้งองค์กรตัดสินชี้ขาด ในคดีการเมือง องค์กรผู้ที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งเข้าสู่ตำแหน่งโดยอาศัยความไว้วางใจจากประชาชน จากการกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์หรือที่มาจากประชาชนโดยตรง เพื่อให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบแทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในกรณีนี้ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีความเป็นการเมืองน้อยที่สุด เพื่อไม่ให้เกิดกรณีการบิดเบือนการใช้ อำนาจชี้ขาดตัดสินลงโทษและป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองที่จะเกิดขึ้น

2) หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรตัดสินชี้ขาด องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจชี้ขาดเป็นสำคัญ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม หรือถูกแทรกแซงโดยเงื่อนไขทางการเมืองแต่ประการใด ซึ่งจะต้องมีตัวบทกฎหมายรองรับหลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าวในการจัดตั้งหรือรูปแบบขององค์กรชี้ขาด ได้แก่เงื่อนไขที่เกี่ยวกับที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การตรวจสอบและการพ้นจากตำแหน่งขององค์กรดังกล่าว เป็นต้น

3) หลักการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรตัดสินชี้ขาด เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของผู้ตัดสินชี้ขาด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจการพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีนี้ตามหลักวิธีพิจารณาของภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ถือว่าจะต้องแยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง (instruction) ออกจากการตัดสินคดี (judgment) โดยการแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อคานดุลพินิจซึ่งกันและกัน<sup>18</sup> อันเป็นการป้องกันไม่ให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนโดยบิดเบือน หรือปกปิดข้อเท็จจริง และขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยให้เหตุผลเพียงด้านเดียว ซึ่งหลักการเดียวกันนี้ก็ปรากฏอยู่ในระบบการลงโทษโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกา ที่ให้การรวบรวมข้อเท็จจริง (fact finding) และทำความเข้าใจข้อกฎหมายเบื้องต้น (preliminary conclusion) กระทำโดยสภาผู้แทนราษฎร แยกออกจากการพิจารณาชี้ขาดคดี (judgment) ที่กระทำโดยวุฒิสภา เพื่อให้มีลักษณะถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ เพื่อให้ผลการตัดสินชี้ขาดเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม องค์กรผู้ตัดสินชี้ขาดยังจะต้องยึดถือหลักการ ดังต่อไปนี้เป็นพื้นฐานอีกด้วย คือ

1. หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับสิทธิป้องกันตนเอง รวมทั้งให้ได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยคดีอย่างเป็นธรรม โดยปราศจากความลำเอียง ด้วยการเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายได้ชี้แจงเหตุผลและต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ (หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทุกฝ่าย – audi alteram partem)

<sup>18</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานวิจัยเรื่องระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 51.

เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาวินิจฉัยคดีขององค์กรผู้ชี้ขาดมาจากพื้นฐานของข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่ปรากฏในคดี และหลักปราศจากอคติ คือองค์กรผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีจะต้องเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่วินิจฉัย เป็นการที่องค์กรและตัวบุคคลผู้วินิจฉัยจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างผู้วินิจฉัยกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยไม่ว่าในทางที่ดีหรือลบ เช่น จะต้องไม่มีความสัมพันธ์เป็นญาติหรือพี่น้อง เป็นเพื่อนหรือศัตรูหรือเคยเป็นนายจ้างและลูกจ้างกัน หรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือมีตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองหนึ่งก่อนมาดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

2. หลักความมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัย ผู้ใช้อำนาจในการตัดสินชี้ขาด (ตุลาการ) จะต้องมีความเป็นอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามที่ตนเห็นว่าถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งจากองค์กรทางการเมือง ได้แก่ แก่ รัฐบาลหรือ รัฐสภา และจากฝ่ายปกครอง หากระบบตรวจสอบใดตุลาการไม่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาแล้ว ระบบนั้นแสดงให้เห็นในตัวว่าไม่อาจที่จะทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ก็ดี ความมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การยึดถือบทกฎหมายเป็นหลักด้วย

3. หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย วิธีพิจารณาคดีขององค์กรชี้ขาดต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังได้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าองค์กรตัดสินชี้ขาดจะไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา

4. หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย การกำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจชี้ขาดทุกคนจะต้องให้ “เหตุผล” ประกอบคำวินิจฉัยของตนให้ปรากฏแก่สาธารณชน อันจะถือเป็นหลักประกันได้ว่าผู้พิจารณาชี้ขาดจะไม่วินิจฉัยไปตามอำเภอใจ เนื่องจากการให้เหตุผลประกอบเป็นการบังคับให้ผู้ชี้ขาดจะต้องไตร่ตรองให้รอบคอบว่า คำวินิจฉัยของตนมีเหตุผลที่วิญญูชนสามารถรับฟังได้หรือไม่

หลักการดังกล่าวข้างต้นทั้งในด้านการจัดองค์กรและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นที่จะต้องมิอยู่ในองค์กรผู้วินิจฉัยคดีโดยเฉพาะในคดีการเมืองอย่างคดีถอดถอนจากตำแหน่ง เพราะหากขาดหลักการข้อใดข้อหนึ่งไปแล้ว ย่อมไม่อาจมีหลักประกันได้ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรนั้น เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นกลางและเป็นธรรมต่อผู้ถูกลงโทษ

### 5.7.2 ความถูกต้องชอบธรรมในการวินิจฉัยของวุฒิสภา

หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของวุฒิสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 307 บัญญัติไว้ว่า



" มาตรา 307 สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

....

มติของวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะร้องขอให้มีการถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ "

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของวุฒิสภา โดยการรับรองให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถพิจารณาลงมติได้โดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ความกดดันใดๆทั้งสิ้น ในกรณีนี้ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการไต่สวนพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งตามหลักการแล้ววุฒิสภาจะต้องนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย แต่เมื่อมีได้มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนผูกมัดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องลงมติเห็นชอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการป.ป.ช. ประกอบกับการที่สมาชิกวุฒิสภามีอิสระอย่างเต็มที่ในการวินิจฉัย จึงอาจเกิดกรณีที่ผลการวินิจฉัยของวุฒิสภาแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการป.ป.ช. ได้ นั่นคือ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะลงมติที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงว่าคดีมีมูลตามข้อกล่าวหา แต่วุฒิสภาอาจมีมติไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การลงมติของวุฒิสภากระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และมีได้บัญญัติให้ต้องมีการอธิบายเหตุผลประกอบการลงมติ ทำให้มีอาจทราบถึงเหตุผลในการวินิจฉัยของสมาชิกวุฒิสภาได้ วุฒิสมาชิกอาจลงคะแนนถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากเห็นด้วยกับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเนื่องมาจากเหตุอื่นใดก็ได้ ในทางกลับกัน วุฒิสมาชิกก็อาจลงคะแนนไม่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเนื่องจากไม่เห็นด้วยกับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออาจเห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าข้อกล่าวหามีมูลจริง แต่มีความเห็นว่ายังไม่ร้ายแรงถึงขั้นที่จะลงโทษถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรืออาจจะเป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าสมควรถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง แต่ตนไม่ลงมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากมีเหตุผลส่วนตัว หรือมีเหตุจูงใจอื่นใด ก็เป็นไปได้

การที่รัฐธรรมนูญให้อิสระแก่สมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าว ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาอาจพิจารณาลงมติด้วยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง หรือเหตุผลอื่นใดซึ่งมิได้มาจากการพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเลยก็ได้ ประกอบกับไม่มีข้อกำหนดให้วุฒิสภาต้องแสดงเหตุผลประกอบการวินิจฉัย หรือเปิดเผยการพิจารณาต่อสาธารณชน ทำให้สาธารณชนไม่อาจรับรู้และตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภาได้ กรณีนี้ ก่อให้เกิดข้อสังเกตถึงความถูกต้องชอบธรรมของการวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภา เมื่อเปรียบเทียบกับหลักในการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการ

ในการดำเนินคดีขององค์กรตุลาการ (judicial process) มีหลักประกันความถูกต้องชอบธรรมในการพิจารณาวินิจฉัย โดยพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ คือ องค์กรตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายปกครอง ตลอดจนมีความเป็นกลางระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย เพื่อเป็นหลักประกันว่าการวินิจฉัยคดีจะกระทำโดยปราศจากอคติและความลำเอียง ประการที่สอง กระบวนพิจารณา มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างและข้อเถียงของตน และหักล้างฝ่ายตรงข้าม ซึ่งเป็นหลักประกันว่าการวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและกฎหมาย มีอาจพิพากษาคดีตามอำเภอใจได้ ประการที่สาม ผู้พิพากษาจะต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการบังคับให้มีการแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจแห่งการวินิจฉัยข้อพิพาทให้ปรากฏแก่คู่ความและโดยทั่วไป อันเป็นหลักประกันความถูกต้องชอบธรรมของการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากวิธีการนี้ทำให้ผู้พิพากษาต้องไตร่ตรองให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลเพียงพอที่วิญญูชนจะรับฟังได้หรือไม่ ประการสุดท้าย วิธีพิจารณาคดีของศาลจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ เพื่อเป็นหลักประกันมิให้มีการพิจารณาวินิจฉัยคดีเป็นไปตามอำเภอใจ เนื่องจากจะต้องอยู่ภายใต้การรับรู้ของสาธารณชนตลอดเวลา

สำหรับคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งมีกระบวนพิจารณาคดีแบบกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นหลักประกันในการพิจารณาวินิจฉัยตั้งเช่น องค์กรตุลาการ เพื่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรม ในที่นี้มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักประกันในการใช้อำนาจของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยไว้เพียงกรณีเดียวว่า วุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยลับ โดยไม่มีบทบัญญัติอื่นใดกำหนดหลักประกันการใช้อำนาจของวุฒิสภาให้เป็นไปโดยอคติลำเอียงหรือตามอำเภอใจ เช่น หลักการกำหนดให้ยึดถือพยานหลักฐานและกฎหมาย การให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัย และการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ ไว้ด้วย

มีประเด็นข้อสังเกตต่อมาอีกว่า เมื่อวุฒิสภามีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่ง หากวุฒิสภาใช้อำนาจแต่งตั้งองค์กรอื่นขึ้นทำการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้พิจารณาแทน หรือใช้ควบคู่กับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีดังกล่าวจะสามารถกระทำได้หรือไม่ และหากทำได้ จะส่งผลกระทบต่อระบบการดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญเพียงใด

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จะพบว่าวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นได้เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ใน

อำนาจหน้าที่ของสภา เพื่อรายงานให้วุฒิสภาทราบ (มาตรา 189\*) นอกจากนี้ ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ก็รับรองอำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นด้วย เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาและที่เกี่ยวข้องกับกิจการของวุฒิสภา เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกได้ (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ข้อ 75) และคณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงสามารถออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการของสภานั้น จะเห็นได้ว่าเป็นเพื่อประโยชน์ในการประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของวุฒิสภาเท่านั้น จึงไม่มีกฎหมายที่เคร่งครัดเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง ไม่มีกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย ในกรณีนี้ หากจะตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นเพื่อสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงประกอบในการวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ย่อมไม่เหมาะสม<sup>19</sup> เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภานั้น เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ จำเป็นจะต้องมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษที่คล้ายคลึงกับขององค์กรตุลาการ ไม่อาจจะนำกฎหมายที่ใช้กับการพิจารณาเรื่องทั่วไปของวุฒิสภามาใช้ได้

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกา ก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาคำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเด็ดขาด และมีอิสระในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังสร้างกลไกอันเป็นหลักประกันความถูกต้องชอบธรรมอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก โดยการกำหนดให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีดังกล่าวสององค์กร เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ได้แก่การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรผู้กล่าวหา ทำการรวบรวมพยานหลักฐานและไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณา

---

\* "มาตรา189 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

..... "

<sup>19</sup> ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. สัมภาษณ์, 17 มกราคม 2544. (โปรดดูภาคผนวก ก).

ลงมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลอันสมควรฟ้องร้องต่อวุฒิสภาหรือไม่ และมีฐานะเป็นโจทก์ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องคดีต่อวุฒิสภา และกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด

ประการที่สอง การกำหนดกระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา ให้คล้ายคลึงกับการพิจารณาของศาลคือ มีขั้นตอนการนำสืบพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงโดยผู้ถูกกล่าวหา และตัวแทนจากสภาผู้แทนราษฎร(ผู้กล่าวหา)ตลอดจนมีหลักเกณฑ์การดำเนินคดีคล้ายคลึงกับการดำเนินคดีในศาล ซึ่งนอกจากจะเป็นการประกันสิทธิในการป้องกันตนเองของผู้ถูกกล่าวหา ให้ได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยคดีอย่างเป็นธรรมแล้ว ยังเป็นหลักประกันว่าพยานหลักฐานที่นำมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของวุฒิสภานั้นได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา

ประการที่สาม การกำหนดให้กระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (ยกเว้นในขั้นตอนการลงมติ) เพื่อให้สาธารณชนได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินคดีดังกล่าว ถือเป็น การควบคุมทางอ้อมให้วุฒิสภาต้องพิจารณาและวินิจฉัยคดีโดยคำนึงถึงความถูกต้อง ชอบธรรม วางอยู่บนข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความเหมาะสม และต้องมีเหตุผลเพียงพอที่วิญญูชนจะสามารถยอมรับได้

ในขณะที่กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งของไทย แม้จะมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง 2 ฝ่าย คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงการตรวจสอบถ่วงดุลกันอย่างชัดเจน เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีสถานะเป็นฝ่ายที่กล่าวหาฟ้องร้องคดี หากแต่เป็นเพียงองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อวุฒิสภาเท่านั้น และเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงเพียงกรณีเดียวในกระบวนการพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งเท่านั้น สำหรับในชั้นวุฒิสภาก็มิได้มีการดำเนินกระบวนการนำสืบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานขึ้นอีก สมาชิกวุฒิสภาจึงมิได้มีส่วนในการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆด้วยตนเอง นอกจากนี้ การพิจารณาของวุฒิสภาก็มิได้กระทำโดยเปิดเผยให้สาธารณชนตรวจสอบได้ ประกอบกับมิได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องแสดงเหตุผลประกอบการลงมติ จึงทำให้ไม่มีหลักประกันได้ว่าผลการวินิจฉัยของวุฒิสภาจะวางอยู่บนหลักความถูกต้องชอบธรรมและสอดคล้องกับสำนึกของวิญญูชน

### 5.7.3 ความเป็นกลางของสถาบันวุฒิสภา

เมื่อกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีฐานะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในคดีถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว วุฒิสภาก็จะต้องยึดถือหลักแห่งความยุติธรรมขององค์กรตุลาการเป็นหลัก กล่าวคือ จะต้องตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทโดยปราศจากอคติ ความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ไม่ว่าในทางที่ดีหรือลบ เพื่อให้การวินิจฉัยคดีอยู่บนความถูกต้องชอบธรรม

ในกรณีดังกล่าว เพื่อให้การใช้ดุลพินิจตัดสินชี้ขาดของวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากอคติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดหลักประกันมิให้พรรคการเมือง ตลอดจนบุคคลอื่นใดเข้ามาแทรกแซง หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือควบคุมสมาชิกวุฒิสภาให้อยู่ภายใต้อาณัติได้ ในการนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของวุฒิสภาในด้าน ที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และการพ้นจากตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรตรวจสอบของวุฒิสภาไว้ 6 ประการ คือ

1. ที่มา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 121) อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่มีมาแต่เดิมที่วุฒิสภาในอดีตมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ด้วยการคัดสรรของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิงไม่ถูกผูกมัดอยู่กับองค์กรผู้แต่งตั้ง นอกจากนี้ยังส่งผลให้วุฒิสภาเป็นสภาที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจถอดถอนบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วย

2. การไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แม้จะมีที่มาจากการเลือกตั้ง แต่วุฒิสภาก็มีหลักประกันที่จะไม่ต้องเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ของพรรคการเมือง (มาตรา 126(1)) รวมทั้งกำหนดให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วจะมาสสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น (มาตรา 126(2)) และ กำหนดห้ามผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวก่อนมาลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยติดกัน (มาตรา 126 (3)) นอกจากนี้ยังห้ามสมาชิกวุฒิสภาที่พ้นจากตำแหน่งแล้วไม่เกิน 1 ปีเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองด้วย (มาตรา 127 วรรค 2)

3. วาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งยาวถึง 6 ปี (มาตรา 130) ในการนี้จึงไม่อาจยุบวุฒิสภาได้

4. การพ้นจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภาจะพ้นจากตำแหน่งตามกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น คือ เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือเมื่อถูกถอดถอนจากตำแหน่ง หรือเมื่อขาดคุณสมบัติมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (มาตรา 133)

5. อำนาจหน้าที่ แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งและมีสถานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย (มาตรา 149) เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่บทบาทหน้าที่ของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความแตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ นอกเหนือจากหน้าที่ในการนิติบัญญัติแล้ว วุฒิสภายังมีบทบาทในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นผู้คัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีพฤติกรรมที่เหมาะสมและเป็นกลาง สมาชิกวุฒิสภาไม่อาจที่จะลงไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของประชาชน เช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. เช่น การลงไปบริหารบ้านเมือง การนำเงินงบประมาณไปลงพื้นที่ หรือการวิ่งเต้นให้

รัฐบาลต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในกรณีนี้หากสมาชิกวุฒิสภาไม่แยกความแตกต่างระหว่างหน้าที่ของตนกับ ส.ส. ให้แน่ชัด กลับลงไปทำหน้าที่เช่นเดียวกับ ส.ส. แล้ว ก็จะเป็นช่องทางให้เข้าไปมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองได้

ในประเด็นดังกล่าวได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายวิศัลย์ โฆษิตานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเพชรบูรณ์) ตั้งข้อสังเกตต่อการเป็นตัวแทนประชาชนของสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่า “เมื่อเป็นผู้แทนประชาชน ในที่สุด ส.ว. ก็ต้องไปดูแลเรื่องถนนหนทาง เรื่องไฟฟ้า น้ำบาดาล วัดวาอาราม แม้กระทั่งไปออกงานศพ งานบวช งานแต่งงาน กฐิน ผ้าป่า มีขอหนังสือ ขอหมอลำ ขอสตรีง ขอถ้วยกีฬา อุปกรณ์กีฬาต่างๆ เหมือนผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านั้นก็คือ ค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น เมื่อมีค่าใช้จ่าย น้ำไหลออกก็ต้องหาน้ำไหลเข้า ก็เป็นการเปิดโอกาสอย่างยิ่งที่ทำให้พรรคการเมืองเข้ามาแทรกแซงในจุดนี้ เมื่อพรรคการเมืองเข้ามาแทรกแซง ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาคนั้น อาจจะไม่สามารถสะท้อนต่อเจตนารมณ์ในความเป็นกลางทางการเมืองได้”<sup>20</sup>

ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไม่อาจก้าวล่วงไปปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับ ส.ส. ได้ บทบาทของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนประชาชนนั้น มีเพียงการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน เพื่อนำมาตอบสนองภายในอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น เช่น เป็นตัวแทนสะท้อนความรู้สึกของประชาชน ในกรณีที่ต้องการให้ถอดถอนนักการเมืองบางคน ด้วยการลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นต้น<sup>21</sup>

6. การตรวจสอบ พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภายู่ภายใต้การตรวจสอบโดยกลไกถอดถอนจากตำแหน่ง ในการนี้ประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้กระทั่งสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง สามารถเสนอเรื่องให้ดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งได้ (มาตรา 304) การตรวจสอบดังกล่าว ทำให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องตระหนักว่าตนอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นกลาง และคำนึงถึงการยอมรับได้ของประชาชน

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระไม่อยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายใด หากแต่ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเท่านั้น การที่วุฒิสภาไม่ได้มาจากการแต่งตั้ง ทำให้ไม่มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความต้องการของผู้สั่งแต่งตั้งหรือพรรค

<sup>20</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20 (เป็นพิเศษ) วันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2540, หน้า 69.

<sup>21</sup> บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 26.

การเมืองของผู้นั้น นอกจากนั้นการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งยาวถึง 6 ปี โดยยุบวุฒิสภาไม่ได้ และการห้ามสมาชิกวุฒิสภาไปดำรงตำแหน่งการเมืองอื่น ๆ จนกว่าจะได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วมากกว่าหนึ่งปี ยังทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ต้องคำนึงถึงรัฐบาล ไม่ต้องเกรงว่าจะถูกยุบวุฒิสภา รวมทั้งไม่มีเหตุให้ต้องคำนึงถึงคำขอของพรรคการเมือง เพื่อหวังจะได้รับตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหารในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ยิ่งกว่านั้น การกำหนดห้ามผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกในวาระติดต่อกัน ก็เป็นเครื่องป้องกันไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาหวังพึ่งพรรคการเมืองในการหาเสียงแบบผิดกฎหมาย<sup>22</sup> รวมทั้งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้แตกต่างจากบทบาทหน้าที่ของ ส.ส. ไม่ต้องไปลงพื้นที่หาเสียงหรือหางบประมาณพัฒนาพื้นที่ ยังเป็นการตัดโอกาสที่สมาชิกวุฒิสภาจะเข้าไปมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองได้อีกด้วย

จากเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นดังกล่าว นับได้ว่าเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางของสถาบันวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแสดงให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นในทางกฎหมายที่วุฒิสภาจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับผูกพัน หรืออยู่ใต้อาณัติขององค์กรใดทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องยอมรับในทางปฏิบัติว่า แม้โดยทางการสมาชิกวุฒิสภามีอิสระไม่อาจถูกแทรกแซงโดยองค์กรใดได้ แต่สำหรับในความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการแล้ว ย่อมเป็นไปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาอาจมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในทางส่วนตัวหรือแบบเครือญาติ<sup>23</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และกฎหมายไม่อาจควบคุมได้อีกด้วย

ดังนั้น เพื่อป้องกันการที่อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจพิจารณาตัดสินคดีของวุฒิสภาหรือให้มีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยที่สุด ควรจะกำหนดวิธีพิจารณาคดีของวุฒิสภาให้ชัดเจน และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์พื้นฐานขององค์กรชี้ขาดดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำแนวทางที่ได้จากการศึกษาปัญหาในระบบของสหรัฐอเมริกามาพิจารณาประกอบด้วย นั่นคือจะต้องกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแสดงเหตุผลประกอบการตัดสิน และดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย ให้สาธารณชนได้รับรู้และตรวจสอบได้ เพื่อให้การตรวจสอบ และมติของมหาชนเป็นเครื่องควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาที่ดีที่สุด

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 21.

<sup>23</sup> ศ.ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ. สัมภาษณ์ ,17 มกราคม 2544. (โปรดดูภาคผนวก ก).

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งขึ้น และวางหลักการให้นำมาใช้กับข้าราชการประจำบางตำแหน่งด้วย มาตรการนี้มีขึ้นเพื่อลงโทษแก่พฤติกรรมอันส่อว่าทุจริต ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยมีองค์กรอิสระ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ทำหน้าที่ในการไต่สวนด้วยกระบวนการแบบกึ่งตุลาการ และมีวุฒิสภาเป็นองค์กรวินิจฉัยด้วยวิธีการลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของสมาชิก ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะยับยั้งการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งแก่ผู้ที่มีพฤติกรรมส่อว่าทุจริตโดยไม่ถึงกับต้องมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นยังคงดำรงตำแหน่งและใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อการทุจริตได้ต่อไป

ก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีผลใช้บังคับ การควบคุมตรวจสอบข้าราชการประจำนั้นอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบวินัยข้าราชการเป็นหลัก มีระบบการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ประพฤติฝ่าฝืนระเบียบวินัย โดยในกรณีที่ข้าราชการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะมีกระบวนการสอบสวนลงโทษทางวินัยที่มีวิธีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาอย่างเป็นธรรมเช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรม และมีโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือการให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ตามแต่ความร้ายแรงแห่งกรณี

ดังนี้ เมื่อมีการบังคับใช้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งกับข้าราชการประจำขึ้น จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ใช้อยู่เดิมได้ ซึ่งจากการศึกษาถึงระบบการลงโทษแก่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พบว่า ข้าราชการประจำระดับสูงที่มีพฤติกรรมอันเป็นความผิดจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยและการถอดถอนจากตำแหน่งไปพร้อมกัน ในขณะที่ระบบทั้งสองมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ และผล แตกต่างกัน กรณีดังกล่าวจึงอาจเกิดปัญหาขึ้น ดังต่อไปนี้

#### 1. ปัญหาความลักลั่นระหว่างมติถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภากับการลงโทษทางวินัย

อาจเกิดปัญหาความลักลั่นขึ้น หากปรากฏกรณีที่วุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนผู้กระทำความผิดออกจากตำแหน่ง ในขณะที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง



ถึงขั้นไล่ออก ปลดออก (หรือให้ออก) จากราชการ หรือเป็นกรณีที่วุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อไปได้ กรณีดังกล่าวเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นว่าจะยึดถือผลคำวินิจฉัยใดเป็นหลักปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่าเพราะระบบทั้งสองมีความแตกต่างกันทั้งในด้านแนวคิด กระบวนการและผล จึงไม่อาจที่จะยึดถือผลการพิจารณาของกระบวนการใดกระบวนการหนึ่ง แทนกันได้ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการพิจารณาลงโทษไปตามตามกระบวนการนั้น ๆ จนสิ้นสุดซึ่งจะมีผล ดังนี้

#### (1) กรณีที่กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งเสร็จสิ้นลงก่อน

ในกรณีนี้ ถ้าหากวุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพ้นจากหน้าที่ราชการลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่การพิจารณาลงโทษทางวินัยไม่อาจยุติลงไปด้วย จำเป็นต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกถอดถอนต่อไปเพื่อวินิจฉัยถึงสิทธิในบำเหน็จบำนาญราชการ ซึ่งถ้าต่อมาปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นไล่ออกด้วย ผู้นั้นก็จะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการและถูกตัดสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญราชการด้วย แต่ถ้าหากปรากฏว่าไม่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้นั้นก็จะไม่ถูกตัดสิทธิในบำเหน็จบำนาญราชการ เพียงแต่ต้องพ้นจากราชการและถูกห้ามมิให้รับราชการหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมือง 5 ปีเท่านั้น

ถ้าหากวุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง กระบวนการทางวินัยก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามปกติ

(2) กรณีที่กระบวนการทางวินัยเสร็จสิ้นลงก่อน ถ้ากระบวนการทางวินัยที่เสร็จสิ้นลงก่อนตัดสิทธิลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการผู้กระทำความผิดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการลงตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ ในกรณีนี้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งอาจจะไม่ดำเนินการต่อไปก็ได้ เนื่องจากผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่สามารถที่จะกลับเข้ามารับราชการหรือดำรงตำแหน่งในทางการเมืองได้อีก ทำให้เป้าหมายของการกล่าวหาถอดถอนจากตำแหน่งสิ้นไป แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพิจารณาของวุฒิสภาเองว่าจะเห็นสมควรดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งต่อไปหรือไม่ สำหรับในกรณีที่กระบวนการทางวินัยที่เสร็จสิ้นลงก่อนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง วุฒิสภายังสามารถดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งต่อไปได้ เพราะการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งวางอยู่บนหลักการที่แตกต่างกัน

## 2. ปัญหาความลักลั่นระหว่างมติถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภากับคำพิพากษาของศาลปกครอง

เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบวินัยข้าราชการมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ในกรณีนี้ถ้าหากมีการ

ดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งบุคคลดังกล่าวโดยวุฒิสภาในขณะที่เดียวกับที่ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย จะเกิดปัญหาว่าคำตัดสินขององค์กรทั้งสองจะส่งผลกระทบต่อกันหรือไม่ อย่างไร

จากการศึกษาพบแนวทางว่าจะต้องยึดถือผลของการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญเป็นหลัก เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับสูงสุด กล่าวคือ

(1) ถ้าหากวุฒิสภาลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้นั้นจะต้องพ้นจากราชการและถูกห้ามรับราชการเป็นเวลา 5 ปีโดยผลของรัฐธรรมนูญ หากปรากฏว่าได้มีการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครอง ศาลปกครองยังคงพิจารณาคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายต่อไปได้ แต่การที่ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นก็ไม้อาจทำให้ข้าราชการกลับมารับราชการต่อไปได้เนื่องจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งลงตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญแล้ว(และถูกห้ามรับราชการเป็นเวลา 5 ปีด้วย) คำสั่งของศาลปกครองจะมีผลเพียงเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีชอบด้วยกฎหมายลงทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดทางวินัยและยังคงมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จบำนาญเท่านั้น

(2) หากวุฒิสภาลงมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่ง ศาลปกครองยังคงพิจารณาคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายต่อไปได้ การที่วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนจากตำแหน่งไม่ใช่การตัดสินในข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด คำตัดสินของวุฒิสภาจึงไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีลงโทษทางวินัยด้วย ในกรณีนี้ ถ้าหากศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาจะก็ไม่มี ความผิดทางวินัยและยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปได้ แต่ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งลงโทษนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้ถูกวุฒิสภาลงโทษถอดถอนจากตำแหน่ง แต่ก็จะต้องถูกลงโทษทางวินัยตามกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไปได้

### 3. ปัญหาต่อสิทธิของข้าราชการที่จะได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ

เนื่องจากการที่ข้าราชการประจำถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิใช่การออกจากราชการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2484 เมื่อปรากฏกรณีที่วุฒิสภาถอดถอนข้าราชการประจำขึ้น จะทำให้บุคคลนั้นเสียสิทธิในการได้รับเงินบำเหน็จบำนาญด้วยหรือไม่

จากการศึกษาพบว่าการถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งมิใช่การออกจากราชการเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามกระบวนการในกฎหมายระเบียบวินัยข้าราชการ จึงไม่มีผลเป็นการตัดสิทธิในเงินบำเหน็จบำนาญของข้าราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2484

นอกจากปัญหาข้างต้น จากการศึกษาวิจัยยังพบว่าในการบังคับใช้มาตรการ ถอดถอนจากตำแหน่ง อาจเกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับกระบวนการการถอดถอนจากตำแหน่ง อันจะทำให้มาตรการนี้ไม่สัมฤทธิ์ผลที่ แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังต่อไปนี้

### 1. การเสนอข้อกล่าวหาของประชาชน

เนื่องจากมีช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการ ตรวจสอบ หรือกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อของประชาชนที่นำรายชื่อไปใช้โดย ผิดไปจากวัตถุประสงค์ หรือโดยประชาชนไม่มีความรู้เห็นต่อการร้องขอถอดถอนจากตำแหน่ง จึงอาจทำให้มีการนำกลไกการเข้าชื่อถอดถอนจากตำแหน่งของประชาชนไปใช้เพื่อผลประโยชน์ อื่น นอกเหนือจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐได้

ในประเด็นนี้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น โดยนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบรายชื่อในการเสนอกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาเทียบเคียง ด้วยการนำวิธีปิดประกาศรายชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งให้ประชาชนได้ ตรวจสอบคัดค้านว่า ตนเป็นผู้ที่ได้แสดงเจตนาเข้าชื่อเสนอนั้นจริงหรือไม่ เพื่อเป็นการ ป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

### 2. การต้องห้ามดำรงตำแหน่งเป็นเวลาห้าปี

อาจเกิดปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 วรรค 2 ที่บัญญัติห้าม ผู้ถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งไปดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง ในการรับราชการเป็น เวลาห้าปีขึ้นไปได้ ว่าถ้าหากในทางปฏิบัติเกิดกรณีที่ข้าราชการประจำซึ่งถูกลงโทษถอดถอน จากตำแหน่ง จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในทางการเมือง หรือเกิดกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางราชการ จะต้องห้ามโดย รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวด้วย หรือไม่

ในการนี้หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งที่ ต้องการป้องกันและลดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มี พฤติการณ์ที่สื่อว่ากระทำการทุจริตลง มิให้สามารถใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการทุจริตได้อีกต่อไป แล้ว ในทางปฏิบัติจึงควรตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 วรรค 2 ว่าผลของมาตรการ ถอดถอนจากตำแหน่งหมายรวมถึงการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ

ประจำไปดำรงตำแหน่งทั้งในทางการเมืองและในการรับราชการและในทางกลับกันเป็นเวลา 5 ปีด้วยทั้งสิ้น

### 3. การพ้นจากตำแหน่งระหว่างการศึกษาของวุฒิสภา

อาจเกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งลงก่อนที่วุฒิสภาลงมติว่าจะทำให้กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งยุติลงหรือไม่ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิได้วางหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวไว้ และในกรณีนี้จะมีผลแตกต่างกันหรือไม่ ถ้าหากเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยการที่ผู้ถูกกล่าวหาลาออกเอง กับกรณีที่ถูkBงคับให้ออกจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งไปโดยการลาออกหรือโดยผลของกฎหมายก็ตาม จะไม่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและตัดสินคดีของวุฒิสภา แม้ว่าการที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งลงจะทำให้วัตถุประสงค์ของการถอดถอนจากตำแหน่งสัมฤทธิ์ผลลง แต่เนื่องจากบทลงโทษของมาตรการถอดถอนจากตำแหน่งยังมีการตัดสิทธิดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและในทางราชการเป็นเวลา 5 ปีด้วย หากจะต้องยุติกระบวนการพิจารณาลงเมื่อผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปโดยที่วุฒิสภามีได้ทำการวินิจฉัย ก็จะทำให้ไม่อาจลงโทษตัดสิทธิดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปีได้ ในกรณีดังกล่าวมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนให้วุฒิสภาต้องดำเนินการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป แม้ปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสถานภาพทางราชการหรือทางการเมืองไปแล้วไม่ว่าโดยการลาออกหรือโดยผลของกฎหมายก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้มีการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

### 4. กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา

เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดกระบวนการที่ชัดเจนในการพิจารณาของวุฒิสภา นอกเหนือไปจากรับรองอิสระในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น จึงไม่มีหลักประกันจากการใช้ดุลพินิจตัดสินคดีตามอำเภอใจของผู้ตัดสิน กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นได้ว่าการตัดสินคดีถอดถอนจากตำแหน่งมิได้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม อาจเกิดปัญหาว่าสมาชิกวุฒิสภาขาดความเป็นกลางในการพิจารณาตัดสินคดี (เพราะในความเป็นจริงไม่อาจห้ามการมีความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการของสมาชิกวุฒิสภากับพรรคการเมืองได้) ปัญหาดังกล่าวจะทำให้บังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและไม่อาจใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้อำนาจรัฐสามารถป้องกันพฤติการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการลงโทษถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกา (Impeachment) พบว่ามีการกำหนดกระบวนการในชั้นวุฒิสภาที่ชัดเจนซึ่งสามารถที่จะเป็นหลักประกันการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภาให้มีความถูกต้องชอบธรรม

ได้ อันน่าที่จะนำมาเป็นแบบอย่างในการกำหนดวิธีพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาไทย ได้แก่ การกำหนดให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณานำสืบพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงในชั้นวุฒิสภา ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการดำเนินคดีในศาล โดยยึดถือหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีขององค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นหลักประกันในการใช้ดุลพินิจของสมาชิกวุฒิสภาไทยให้ต้องพิจารณาตัดสินจากข้อเท็จจริงที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และยังเป็นการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาให้ได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยคดีอย่างเป็นธรรม การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องแสดงเหตุผลประกอบการลงมติเพื่อป้องกันการลงมติตามอำเภอใจของวุฒิสภา รวมทั้งการกำหนดให้มีการเปิดเผยกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาต่อสาธารณะให้ประชาชนเข้าฟังได้ ซึ่งจะทำให้สาธารณชนสามารถรับรู้และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา อันเป็นการควบคุมทางอ้อมให้วุฒิสภาต้องพิจารณาวินิจฉัยคดีตามความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้ ควรจะมีการกำหนดวิธีพิจารณาในชั้นวุฒิสภาดังกล่าวให้ชัดเจน โดยการบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ให้วุฒิสภาจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาใดส่วนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง (หรือโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเฉพาะ) โดยมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาขององค์กรตุลาการ และให้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าฟังได้ ประกอบกับสมาชิกวุฒิสภาทุกคนจะต้องแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาลงมติของตนเอง เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของสมาชิกวุฒิสภาให้อยู่ภายใต้กรอบของความถูกต้องและยุติธรรม

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่ง ดังนี้

1. ในกรณีที่มีปัญหากระทบต่อระบบการควบคุมวินัยข้าราชการ ควรเพิ่มบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

"มาตรา ... เมื่อวุฒิสภามีมติถอดถอนจากตำแหน่งในขณะที่การพิจารณาลงโทษทางวินัยยังไม่สิ้นสุด ให้การพิจารณาลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาดำเนินต่อไป โดยไม่ต้องคำนึงถึงมติของวุฒิสภา

ในกรณีที่มีการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครอง คำสั่งเพิกถอนการลงโทษทางวินัยของศาลปกครองไม่มีผลกระทบต่อมติถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภาแต่อย่างใด

มติถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่ง ไม่ทำให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษเสียดสิทธิที่จะได้รับเงินบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย "

## 2. ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินการถอนการถอดถอนจากตำแหน่ง

2.1 ควรบัญญัติขั้นตอนการตรวจสอบคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่งขึ้นเพิ่มเติม ดังนี้

"มาตรา ... เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่ง ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามมาตรา ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อถอดถอนจากตำแหน่งไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตที่ผู้เข้าชื่อนั้นมีภูมิลำเนาอยู่

กรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องถอดถอนจากตำแหน่งตามประกาศในวรรคหนึ่ง โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอคำร้องถอดถอนจากตำแหน่งด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานวุฒิสภา หรือบุคคลที่ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งเพื่อให้ชี้ตงข้อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องถอดถอนจากตำแหน่งได้ ภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศตามวรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอคำร้องถอดถอนจากตำแหน่งที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบห้าหมื่นคนให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ริเริ่มเข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อถอดถอนจากตำแหน่ง

เพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคนให้ประธานวุฒิสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง"

2.2 ควรเพิ่มบทบัญญัติเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งระหว่างการพิจารณา ดังนี้

"มาตรา ... ภายหลังจากที่มีการยื่นคำร้องขอถอดถอนจากตำแหน่ง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งต่อไปได้"

### 2.3 ควรบัญญัติบทลงโทษให้ชัดเจนโดยการแก้ไข มาตรา 65 วรรค2 ดังนี้

"มาตรา 65 ผู้ใดถูกถอดถอนจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดๆในทางการเมืองและในหน่วยงานของรัฐและในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี"

### 2.4 ควรเพิ่มบทบัญญัติขึ้น 2 มาตราเพื่อกำหนดกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนี้

" มาตรา ... ในการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง วุฒิสภาจะต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาสืบพยานโดยเปิดเผยต่อสภา เพื่อให้สมาชิกได้รับฟังคำแถลงของผู้ถูกกล่าวหาและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาว่าด้วยการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ วุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการจากสมาชิกวุฒิสภาชั้นชุดหนึ่งเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนก็ได้ แต่การแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิวุฒิสภาที่จะดำเนินการพิจารณาเองโดยเปิดเผย

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง จัดทำสำนวนการนำสืบพยานหลักฐานประกอบไปด้วยการรวบรวมข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินการพิจารณา เสนอต่อสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่มีการทำความเห็นประกอบ ในกรณีดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการนำสืบพยานหลักฐานนั้น และไม่ตัดสิทธิวุฒิสภาที่จะให้มีการนำสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อสภาโดยเปิดเผย

มาตรา ... ภายหลังจากการลงมติถอดถอนจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภาทุกคนจะต้องแถลงเหตุผลในการลงมติดังกล่าว โดยเปิดเผยและมีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ให้สาธารณชนทราบ "

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กมล สนธิเกษตริณ. ออมบุสแมนในประเทศอังกฤษ. **บทบัญญัติ** 24 (กรกฎาคม 2509) : 637-643.

กองวิจัยและวางแผน, สำนักงานป.ป.ป.. **การศึกษาวิจัยเรื่องกรณีศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาคดีทุจริตทางอาญาในวงราชการและการเมือง**. มปท. มปป.

กานดา สิริฤทธิภักดี. **การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์สภาว่างรัฐธรรมนูญ. **กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน**. มปท., 2540.

คณิต ฒ นคร. **กฎหมายอาญาภาคความผิด**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

จรรยา สุภาพ และ คณะ. **หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร**. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. **การปกครองสหรัฐอเมริกา**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.

ชานินทร์ กรัยวิเชียรและวิชา มหาคุณ. **การตีความกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม3 : ที่มาและนิติวิธี**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. ในรวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **"ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

ประณูญ สุวรรณภักดี. **การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.



- ประวีณ ณ นคร. **คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา**. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานก.พ., 2525.
- ประวีณ ณ นคร. **คู่มือปฏิบัติงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ ภาค 2**. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงานก.พ., 2525.
- ประสิทธิ์ ดำรงชัย. **การปราบปรามการรัววยผิดปกติในวงราชการไทย**. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง**. วารสารกฎหมายปกครอง. ฉบับที่ 17 (สิงหาคม 2541), หน้า 52-81 .
- โกคิน พลกุล. **รูปแบบและวิธีควบคุมฝ่ายปกครอง**. วารสารนิติศาสตร์ เล่มที่ 12 (2524), หน้า 50-100.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20 (เป็นพิเศษ) วันที่ 16 กรกฎาคม 2540.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 (เป็นพิเศษ) วันที่ 23 กรกฎาคม 2540.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- สมใจ เกษรศิริเจริญ. **การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. **คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, 2531.
- สุรพันธ์ อรรถนาค. **วินัยข้าราชการพลเรือนและการดำเนินการสอบสวนทางวินัย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539.
- หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ**. พระนคร : บำรุงสาส์น, 2511.
- อมร จันทสมบุรณ์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.
- อมร จันทสมบุรณ์. **ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.... ในวารสารนิติศาสตร์ . 23 (ธันวาคม 2536)**.
- อมร จันทสมบุรณ์. **คอนสติติวชันแนวลิสซึม (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.

อมร จันทรสมบุรณ์. **รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535.

อุดม รัฐอมฤต. **ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

### กฎหมายและระเบียบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 .

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543.

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2538) ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

ระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2536

### สัมภาษณ์

เจริญ คันธวงศ์. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. **สัมภาษณ์**, วันที่ 13 ม.ค. 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า. **สัมภาษณ์**, วันที่ 17 ม.ค. 2544.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาษาต่างประเทศ

Alan Hirsch, Esq. **A citizen guide to Impeachment**. Available from :

(<http://www.essential.org/books/impeach>).

Alexander Hamilton. **The Federalist No.65**. Benjamin Fletcher wright ed., 1961 cited in

Bob Barr. "High Crimes and Misdemeanors : The Clinton – Gore Scandals and The Question of Impeachment" in **Texas Review of Law & Politics**. 2 (Fall : 1997) : 2-57.

Bob Barr." High Crimes and Misdemeanors : The Clinton - Gore Scandals and The Question of Impeachment" in **Texas Review of Law & Politics**. 2( fall : 1997) : 2-57.

Brendan C. Fox. "The Justiciability of Challenges to The Senate Rules of Procedure for Impeachment Trials" in **George Washington Law Review**. 60(June : 1992) : 1275-1310.

Charles L. Black. **Impeachment : A Handbook** .New Haven and London : Yales University Press , 1974.

Daniel Luchsinger. "Committee Impeachment Trials : The Best Solution?" in **Georgetown Law Journal**. 80 (October, 1991) : 163-195.

Floyd M. Riddick and Robert B. Dove . **Procedure and Guidelines for Impeachment Trials in The United States Senate** (Document prepared pursuant to Senate Resolution 439 , 99<sup>th</sup> congress , 2<sup>d</sup> session) , 1986 .

Gilles PEPIN, Les tribunaux administratifs et la constitution. Montreal. les Presses de l'Universite de montreal, 1969. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง." ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

House of Common, on the Judiciary 93d Cong. **Constitutional Grounds For Presidential Impeachment** .Common Print, 1974.cited in Bob Barr. "High Crimes and Misdemeanors : The Clinton – Gore Scandals and The Question of Impeachment" **Texas Review of Law & Politics**. 2( fall : 1997) : 2-57.

Jason J.Vicente. "Impeachment : A Constitutional Primer." in **Texas Review of Law & Politics** 3 (Fall, 1998) : 117-148.

- John D. Feerick. "Impeaching Federal Judges : A Study of the Constitutional Provisions." **Fordham Law Review**. 39 (1970). cited in Jonathan Turley "Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Madisonian Device." **Duke Law Journal**, 49 (1999) : 1-155.
- John R. Labovitz. **Presidential Impeachment**. New Heaven and London : Yale University Press, 1978.
- Jonathan Turley. "Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Madisonian Device." **Duke Law Journal**, 49 (1999) : 1-155.
- Majorie Cohn. "open-and-Shut : Senate Impeachment Deliberations Must Be Public." **Hasting Law Journal**. 51(January : 2000) : 365-419.
- Marry L. Volcansek, "British Antecedents For U.S. Impeachment: Continuity and Change. " **The Justice System Journal** 14 (1990) อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี. การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- Michale J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and It's Alternatives" **Texas Law Review** : 68 (1989) cited in กานดา สิริฤทธิภักดี. การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- The Impeachment Inquiry staff of the House Judiciary Committee, **Constitutional Grounds for Impeachment**. New York : Funk & Wagnalls, 1973.
- Thomas R. Lee " Impeachment panel Transcrip : The Clinton Impeachment and the Constitution : Introduction to The Federalist Society Panel " **Brigham Young University Law Review**. 1079 (1999).
- William Renwick Riddell. "Impeachment in England and English Colonies." **N.Y.U. Law Review**. 7 (1930) cited in Jonathan Turley "Senate Trials and Factional Disputes : Impeachment as a Medisonian Device." **Duke Law Journal**. 49 (1999) :1-155.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก.  
บทสัมภาษณ์

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสัมภาษณ์ ดร. เจริญ คันทรวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 13 มค. 2544

- ผู้เขียน : มีความเห็นอย่างไรต่อ “มาตรการตรวจสอบโดยการถอดถอนจากตำแหน่ง”  
 ดร. เจริญ : กิติ เป็นการตรวจสอบแสดงความโปร่งใสของนักการเมือง
- ผู้เขียน : กรณีที่ ประชาชนห้าหมื่นคน สามารถเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนนักการเมืองจากตำแหน่งได้เห็นว่าในทางปฏิบัติมีข้อดี ข้อเสีย อย่างไร  
 ดร. เจริญ : มีทั้งผลดี และผลเสีย ผลดี คือ ตามหลักแล้วเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเข้ามาตรวจสอบนักการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ มีข้อเสีย คือ ประชาชนที่มาเข้าชื่อห้าหมื่นคนอาจจะไม่รู้เรื่องเลย เพราะมีแกนนำให้ประชาชนเซ็นชื่อไว้ห้าหมื่นคน โดยไม่รู้ว่าจะนำไปใช้ทำอะไร เช่นไว้เพื่อนำไปใช้ทุกอย่างที่แกนนำเอาไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของแกนนำมากกว่าที่จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ กรณีนี้เป็นอันตรายต่อทฤษฎีหรือวัตถุประสงค์ของมาตรการนี้ เพราะว่าคนนำไปใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ เพื่อผลประโยชน์ของตนเองมากกว่า โดยเฉพาะแกนนำนั่นเอง
- ผู้เขียน : คิดว่านักการเมืองหรือ ส.ส. จะใช้มาตรการตรวจสอบนี้ในทางปฏิบัติ หรือไม่  
 ดร. เจริญ : เป็นเรื่องใหม่สำหรับ ส.ส. โดยทั่วไป ส.ส. มักจะใช้วิธีการอภิปรายไม่ไว้วางใจมากกว่า หรือแบบที่เคยทำมา เช่น กระทุ้ง หรือ ญัตติ มากกว่า แต่ถ้าหากว่าหนักหนาสาหัสสักการก็อาจจะนำมาตรา 304 มาใช้
- ผู้เขียน : เกรงว่า ส.ส. จะใช้มาตรการตรวจสอบนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองหรือไม่  
 ดร. เจริญ : เป็นไปได้ ในกรณีนี้ต้องคำนึงว่า การนำไปใช้ในทางดังกล่าวจะเกิดประโยชน์หรือไม่ ซึ่งประชาชนจะต้องคอยตรวจสอบใกล้ชิด ประชาชนทั่วประเทศจะเป็นผู้ตรวจสอบตามมาตรการนี้ มากกว่าประชาชนห้าหมื่นคนซึ่งแท้จริงอาจจะไม่รู้เรื่องอะไร เพราะเป็นเครื่องมือของแกนนำ
- ผู้เขียน : เห็นว่าในทางปฏิบัติ ส.ส. จะนำวิธีการนี้มาใช้ตรวจสอบกันเองหรือไม่  
 ดร. เจริญ : ก็ทำได้ หากว่าจะทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงแก่ ส.ส. คนอื่น  
 ในประเด็นที่ว่าหากส.ส. จะนำไปใช้แก้อันอื่นเพื่อเป็นเกมทางการเมือง ประชาชนก็จะได้ช่วยตรวจสอบ ซึ่งเป็นเป้าใหญ่กว่า

- ผู้เขียน : ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ถูกตรวจสอบโดยมาตรการนี้ มีความเชื่อมั่นในความธรรมขององค์กรชี้ขาด(วุฒิสภา) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงใด
- ดร.เจริญ : ยังตอบไม่ได้ แต่โดยหลักข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเขาจะกระทำโดยสุจริต เทียงธรรม จะตั้งข้อสังเกตว่าถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ ส.ว. แต่ละคนไม่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องก็มั่นใจ ถ้าเขามีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องก็ไม่มั่นใจว่าเขาจะทำได้
- ผู้เขียน : เห็นว่าภายในวุฒิสภามีประเด็น “การเมือง” เข้ามาเกี่ยวข้องมากหรือน้อยเพียงใด
- ดร.เจริญ : มีแน่ เมื่อมาจากการเลือกตั้งก็ย่อมเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เป็นธรรมชาติของการเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีกฎหมาย สว.หาเสียง หรือสังกัดพรรค แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่อาจแยกตัดขาดจากพรรคการเมืองได้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็ยังคงมีการแอบหาเสียง การเลือกตั้งเป็นวิธีการทางการเมือง การห้ามหาเสียงเป็นการผิดธรรมชาติ
- ผู้เขียน : มองว่ามาตรการถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าว จะใช้ได้ต้องมีประสิทธิภาพเพียงใด
- ดร.เจริญ : ต้องทดลองดู ตามหลักการแล้วเห็นว่าเป็นมาตรการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นอย่างไรต้องทดลองดูกันต่อไป ซึ่งก็เห็นว่าดีกว่าที่จะไม่มีมาตรการใดมาควบคุมเลย
- ผู้เขียน : เห็นว่ากลไกการตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชัน ตามรัฐธรรมนูญเพียงพอหรือยัง มีข้อเสนอแนะอื่นเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบทุจริต หรือไม่
- ดร.เจริญ : เป็นเรื่องตรวจสอบผู้มีอำนาจและนำไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิด เห็นว่าต้องค่อยปฏิบัติเป็นเรื่องๆ ไปให้มีประสบการณ์มากขึ้น ข้อสำคัญ คือ ตัวประชาชนต้องมีจิตสำนึกไม่ร่วมกันกระทำผิด ถ้าร่วมมือกระทำผิดคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่ (เป็นมาตรการเด็ดขาด) คอร์รัปชันเป็นประเด็นหนึ่งที่ประชาชนหวังเอาประโยชน์จากช่องโหว่ของข้าราชการ เช่น เรื่องรับเหมาก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างมีโอกาสคอร์รัปชัน 90% ถ้าประชาชนแข่งขันกันอย่างตรงไปตรงมาก็ปิดโอกาสการทุจริต ข้าราชการประจำถือเป็นตัวสำคัญ ส่วนนักการเมืองเป็นมือ 2 (ไม่ใช่มือ 1)



**บทสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ วันที่ 17 มค. 2544**

ผู้เขียน : กระบวนการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่ง โดยเฉพาะในชั้นวุฒิสภามีความชัดเจนเพียงพอหรือยัง และจากอำนาจของวุฒิสภาในการตัดสินคดีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผลคำวินิจฉัยของวุฒิสภาอาจตรงกันข้าม หรือ แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช่หรือไม่

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ก่อนอื่นต้องเข้าใจว่ากระบวนการในวุฒิสภาต้องมี เวลานั้นข้อบังคับวุฒิสภาไม่มีกระบวนการเหล่านี้ ต้องมีกระบวนการไต่สวนแบบศาล ซึ่งผมคิดว่ารูปแบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาน่าสนใจ ให้ประธานศาลฎีกามาหนึ่งเป็นประธาน และมีการไต่สวนแบบในศาล ซึ่งส่วนนี้จำเป็นจะต้องมี ถ้าไม่กำหนดไว้กระบวนการพิจารณาในวุฒิสภาจะเป็นเรื่องการเมืองล้วนๆ คือตัดสินโดยวิธียกมือซึ่งไม่ควร ผมคิดว่ากระบวนการจะต้องทำเป็นกึ่งตุลาการมีกระบวนการที่ละเอียด เพื่อให้มีการยื่นข้อกล่าวหาจาก ป.ป.ช. ที่พิสูจน์แล้วและนำสืบโดย ป.ป.ช. กับการต่อสู้ของผู้ที่ถูกกล่าวหา และคนตัดสินคือวุฒิสภา แต่วุฒิสภามีที่นั่งประชุม 200 คน เพื่อฟัง ควรจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งเป็นคณะกรรมการการยุติธรรมเหมือนของฝรั่ง ทำหน้าที่สืบพยานและสรุปความเห็นเสนอวุฒิสภา เพราะฉะนั้นคำตัดสินของวุฒิสภาจะต่างหรือไม่ต่างจาก ป.ป.ช. ก็เป็นไปได้

ผู้เขียน : ในระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดข้อบังคับวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าวขึ้น จะมีการวิธีการควบคุมความชอบธรรมหรือยุติธรรม ในการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภากรณีอื่นหรือไม่

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ก็จะมีปัญหาเช่นกัน ในกรณีทางปฏิบัติจะใช้วิธีการของวุฒิสภาโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญบอก (กรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งกฎหมายบังคับให้วุฒิสภาแต่งตั้งกรรมาธิการในขั้นตอนการ เลือก แต่งตั้ง ให้ความเห็นชอบ (มาตรา135) ) แต่ในการถอดถอน กฎหมายไม่ได้บอก ซึ่งผมเห็นว่าเขาน่าจะตั้งกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาในกรณีนี้ แต่ตามข้อบังคับการประชุม การพิจารณาสอบสวนของกรรมาธิการทำโดยลับ ซึ่งมันไม่ถูกต้อง แล้วทำงานแบบกรรมการประชุมสภา ซึ่งไม่ใช่ มันน่าจะต้องมีกระบวนการที่เหมาะสมในการใช้อำนาจตุลาการเช่นนี้ จะต้องมีการเสนอที่เปิดเผย และมีหลักประกันที่เรียกว่า Natural Justice เช่นคนที่มีส่วนได้ส่วนเสียจะเข้าไปพิจารณาคดีไม่ได้ จะต้องเคารพหลักป้องกันตนเองของผู้ถูกกล่าวหา และผู้ตัดสินจะต้องปราศจากอคติ จะต้องเขียนหลักนี้ไว้ ถ้าไม่เช่นนั้นการลงมติของวุฒิสภาก็จะ

กลายเป็นการลงมติแบบกรรมาธิการ พิจารณาแบบไม่เปิดเผย การลงมติก็นลง  
มติลับอีกซึ่งผิด การใช้อำนาจกึ่งตุลาการไม่ควรจะปกปิด

ผู้เขียน : เห็นว่าวุฒิสภามีความเป็นกลางจากพรรคการเมืองเพียงใด

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ความสัมพันธ์ของวุฒิสภาส่วนตัวอย่างไม่เป็นทางการกับพรรคการเมืองต้อง  
ยอมรับว่ามี แบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล แต่เมื่อมันไม่ใช่ความ  
สัมพันธ์ทางการและวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้ง การที่วุฒิสภาจะทำอะไรก็  
ต้องฟังเสียงประชาชน ผมเชื่อว่าการลงมติของวุฒิสภาจะเป็นการลงมติที่สอดคล้อง  
คล้อยกับมติของมหาชน เพราะเขาไม่อยู่ใต้อาณัติ หรือถูกผูกพันอย่างเป็นทางการ  
การกับพรรคการเมืองให้ถูกบังคับให้ต้องถือตาม

ผู้เขียน : ในกรณีการลงโทษถอดถอนข้าราชการประจำจากตำแหน่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิใน  
บำเหน็จบำนาญข้าราชการอย่างไร

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : การถูกลงโทษถอดถอนจากตำแหน่ง ยังไม่ถือว่าเป็นการไล่ออกหรือถูกปลด  
ออกตามกระบวนการทางวินัย

ผู้เขียน : ในทางปฏิบัติจะมีโอกาสที่การสอบสวนลงโทษทางวินัยเสร็จสิ้นลงภายหลังจาก  
ที่วุฒิสภาได้วินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่ง

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : คดีถอดถอนจากตำแหน่งข้าราชการประจำ แทบจะไม่ค่อยมีขึ้นเพราะตาม  
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งความเห็นว่ามีมูลความผิดทางวินัยไปยัง  
ผู้บังคับบัญชาแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามมติของคณะ  
กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งข้าราชการก็จะถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออก จะพ้นจาก  
ตำแหน่งไป เหตุให้ถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาก็จะหมดไป มันจะมีกรณี  
ที่วุฒิสภาพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งได้ก็ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชายังไม่  
ดำเนินการตามสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถ้าหากปล่อยให้การ  
วินิจฉัยถอดถอนจากตำแหน่งเสร็จสิ้นลงก่อน ผู้บังคับบัญชาก็อาจถูกลงโทษอีก  
ข้อหาหนึ่งคือ มาตรา 157 (ประมวลกม.อาญา) ละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย  
(กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต)  
มาตรา 92 ซึ่งคงไม่มีผู้บังคับบัญชาคนไหนกล้าทำ เพราะมาตรา 92 กำหนด  
ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษโดยไม่มีข้อหลีกเลี่ยงเลย ในกรณีนี้โอกาสที่  
การลงโทษทางวินัยจะเสร็จสิ้นลงหลังจากที่วุฒิสภาวินิจฉัยคดีถอดถอนจาก  
ตำแหน่งจึงเป็นสมมติฐานที่เกิดขึ้นได้ยาก

ผู้เขียน : ถ้าหากเกิดกรณีที่วุฒิสภาวินิจฉัยคดีถอดถอนจากตำแหน่งเสร็จสิ้นลงก่อนการลงโทษทางวินัย การลงโทษทางวินัยจะต้องยึดถือผลคำตัดสินของวุฒิสภาหรือไม่

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ไม่ต้อง ไม่มีกฎหมายเขียนไว้อย่างนั้น

ผู้เขียน : ในประเด็นที่ผลของมติถอดถอนจากตำแหน่ง รวมไปถึงการตัดสิทธิในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปีด้วย จะส่งผลให้จะต้องดำเนินคดีถอดถอนจากตำแหน่งต่อไปหรือไม่ แม้ว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามกระบวนการทางวินัยแล้ว

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ถูกแล้ว ในประเด็นนี้อาจจะเป็นปัญหาขึ้นมาได้ เมื่ออ่านตามกฎหมายแล้ว แม้ข้าราชการจะถูกไล่ออกแล้ว วุฒิสภาก็ยังต้องลงมติ เพราะกฎหมาย (กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต) เขียนไว้ว่าให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาโดยเร็ว แม้นอกสมัยประชุมก็ต้องให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคับทูลเพื่อมีพระราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว เป็นการบังคับให้ต้องเรียกประชุมรัฐสภา ไม่มีข้อยกเว้นว่าถึงแม้ออกจากตำแหน่งแล้วไม่ต้องเรียก เพราะฉะนั้น อาจจะต้องพิจารณาต่อแม้ ข้าราชการจะถูกปลดออก หรือ ไล่ออกแล้วก็ตาม

ผู้เขียน : การลงโทษทางวินัยไล่ออก หรือ ปลดออกจะไม่มีผลต่อการพิจารณาคดีถอดถอนจากตำแหน่งของวุฒิสภา

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ใช่

ผู้เขียน : ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งลาออกจากตำแหน่งก่อน จะทำให้กระบวนการพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่งยุติลงหรือไม่

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ไม่ยุติ เนื่องจากมีผลในเรื่องตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่ง 5 ปีอยู่ด้วย และกฎหมายก็บังคับให้เรียกประชุมวุฒิสภาให้ตัดสิน แม้จะออก หรือ ไม่ออกไม่สำคัญ

ผู้เขียน : เห็นว่าในทางปฏิบัติการบังคับใช้มาตรการถอดถอนจากตำแหน่งจะมีความเหมาะสม หรือประสิทธิภาพหรือไม่ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกหรือไม่

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : เนื่องจากยังไม่เคยมีการใช้ ต้องรอดูต่อไป แต่เห็นว่าควรออกแบบระบบให้ดี ในรายละเอียดที่กล่าวมาเพื่อให้ใช้บังคับได้เหมาะสม



ภาคผนวก ข.

ตารางผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้านการปราบปราม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางผลงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้านการปราบปราม

ปีงบประมาณ	เรื่องที่กล่าวหาร้องเรียน					ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวน										
	รับใหม่	บัตรสนเท่ห์ที่ไม่รับดำเนินการแต่เก็บไว้เป็นข้อมูล	คงเหลือเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	ยอดค้างยกมาจากปีที่แล้ว	รวมเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	ชี้มูล		ยุติหรือไม่รับพิจารณาหรือไม่ยกขึ้นพิจารณา	รวมเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ	คงเหลือเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	สั่งพักราชการ					
						ด้านวินัย	ด้านอาญาหรือวินัยและอาญา									
เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	เรื่อง	คน	
๒๕๒๐	๑,๙๘๘	๐	๑,๙๘๘	๘๑๐	๒,๗๙๘	๑๘	๒๐	๙	๙	๑๒๓	๑๓๑	๑๕๐	๑๖๐	๒,๖๙๘	๙	๕
๒๕๒๑	๑,๕๖๕	๐	๑,๕๖๕	๒,๖๕๔	๔,๑๑๓	๒๙	๔๕	๑๙	๔๐	๘๑๖	๙๙๐	๘๖๔	๑,๐๒๕	๓,๒๙๙	๘	๙
๒๕๒๒	๑,๑๙๐	๑๖๖	๙๗๔	๓,๒๙๙	๔,๒๒๓	๑๘	๓๙	๑๙	๒๗	๙๓๙	๑,๑๒๖	๙๗๖	๑,๑๙๒	๓,๒๙๗	-	-
๒๕๒๓	๑,๑๙๖	๓๑๑	๘๘๕	๓,๒๙๗	๔,๑๓๒	๓๘	๘๒	๑๔	๕๗	๗๑๘	๗๗๗	๗๗๐	๙๑๖	๓,๓๖๒	๑	๒๓
๒๕๒๔	๑,๒๓๔	๓๗๘	๘๕๖	๓,๓๖๒	๔,๒๑๘	๑๘	๓๗	๒๐	๗๒	๖๘๗	๙๙๔	๗๒๕	๑,๑๐๓	๓,๔๙๓	-	-
๒๕๒๕	๑,๒๗๖	๓๗๘	๘๙๘	๓,๔๙๓	๔,๓๙๑	๒๗	๗๓	๓๕	๑๑๙	๑,๐๓๔	๑,๕๒๔	๑,๐๙๖	๑,๗๑๖	๓,๒๙๕	-	-
๒๕๒๖	๑,๔๙๓	๓๙๔	๑,๐๙๙	๓,๒๙๕	๔,๓๙๔	๓๓	๘๑	๒๘	๑๐๓	๑,๐๙๓	๑,๓๗๙	๑,๑๐๔	๑,๕๖๓	๓,๒๙๐	-	-
๒๕๒๗	๑,๖๖๒	๔๙๑	๑,๑๗๑	๓,๒๙๐	๔,๕๖๑	๔๗	๑๐๕	๔๓	๘๗	๑,๕๖๓	๒,๐๐๑	๑,๕๕๓	๒,๑๙๓	๒,๙๐๘	-	-
๒๕๒๘	๑,๖๘๗	๕๕๖	๑,๑๓๑	๒,๙๐๘	๔,๐๓๙	๖๗	๑๒๙	๓๒	๙๕	๑,๒๑๐	๑,๕๗๕	๑,๓๐๙	๑,๗๙๙	๒,๗๓๐	-	-
๒๕๒๙	๑,๙๐๔	๘๑๘	๑,๐๘๖	๒,๗๓๐	๓,๘๑๖	๗๐	๒๑๑	๘๕	๒๔๑	๑,๖๕๖	๒,๓๗๔	๑,๘๑๑	๒,๘๖๖	๒,๐๐๕	-	-
๒๕๓๐	๒,๕๓๗	๑,๑๒๔	๑,๔๑๓	๒,๐๐๕	๓,๔๑๘	๗๒	๑๘๕	๗๓	๑๕๗	๑,๓๐๗	๑,๘๘๗	๑,๕๕๒	๒,๒๒๙	๑,๙๖๖	-	-
๒๕๓๑	๒,๔๙๑	๑,๐๗๗	๑,๔๑๔	๑,๙๖๖	๓,๓๘๐	๑๕	๒๙	๓๙	๑๒๓	๑,๔๘๒	๒,๔๙๐	๑,๕๓๖	๒,๖๔๒	๑,๘๙๔	๑	๑

ปีงบประมาณ	เรื่องที่กล่าวหาโรงเรียน					ดำเนินการพิจารณาสืบสวนสอบสวน										
	รับใหม่	บัตรสนเท่ห์ที่ไม่รับดำเนินการแต่เก็บไว้เป็นข้อมูล	คงเหลือเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	ยอดค้างยกมาจากรปีที่แล้ว	รวมเรื่องที่รับไว้ดำเนินการ	ข้อมูล				ยุติหรือไม่รับพิจารณาหรือไม่ยกขึ้นพิจารณา	รวมเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ	คงเหลือเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	สั่งพักราชการ			
						ด้านวินัย		ด้านอาญาหรือวินัยและอาญา								
เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	คน	เรื่อง	เรื่อง	คน	
๒๕๓๒	๒,๗๕๖	๑,๑๗๕	๑,๕๗๑	๑,๘๕๕	๓,๕๑๕	๒๕	๕๕	๕๕	๑๒๗	๑,๓๐๖	๒,๑๓๕	๑,๓๘๕	๒,๓๑๑	๒,๐๓๑	๑	๑
๒๕๓๓	๒,๑๗๒	๗๓๕	๑,๕๓๗	๒,๐๓๑	๓,๕๖๘	๖๖	๑๓๘	๕๕	๑๒๐	๑,๕๕๐	๒,๒๕๕	๑,๖๑๕	๒,๕๐๗	๑,๘๕๓	-	-
๒๕๓๔	๑,๙๐๕	๖๕๒	๑,๒๕๒	๑,๘๕๓	๓,๑๐๕	๕๒	๑๕๗	๓๓	๑๓๘	๑,๑๕๒	๑,๖๘๕	๑,๒๕๗	๑,๙๗๐	๑,๘๕๘	-	-
๒๕๓๕	๑,๖๓๘	๕๗๓	๑,๑๖๕	๑,๘๕๘	๓,๐๑๓	๖๖	๑๗๕	๕๕	๑๓๕	๑,๕๓๖	๒,๒๕๖	๑,๕๕๑	๒,๕๖๐	๑,๕๖๒	-	-
๒๕๓๖	๑,๘๑๕	๕๑๒	๑,๓๐๓	๑,๕๖๒	๒,๙๖๕	๓๕	๑๑๑	๕๑	๑๕๕	๑,๑๒๒	๑,๕๕๐	๑,๑๕๗	๑,๗๕๕	๑,๕๖๘	-	-
๒๕๓๗	๒,๐๕๖	๖๖๖	๑,๓๘๐	๑,๕๖๘	๒,๙๕๘	๑๕	๓๓	๕๕	๑๒๐	๑,๐๘๕	๑,๕๓๓	๑,๑๕๘	๑,๕๕๖	๑,๘๐๐	-	-
๒๕๓๘	๑,๙๖๓	๓๕๖	๑,๖๑๗	๑,๘๐๐	๓,๕๑๗	๒๖	๓๓	๓๘	๑๕๓	๑,๑๘๓	๑,๕๖๒	๑,๒๕๗	๑,๗๘๘	๒,๑๗๐	-	-
๒๕๓๙	๑,๕๕๗	๐	๑,๕๕๗	๒,๑๗๐	๓,๖๖๗	๒๒	๓๘	๑๕	๓๕	๑,๕๕๘	๑,๙๑๘	๑,๕๕๕	๑,๙๕๕	๒,๐๘๓	-	-
๒๕๔๐	๑,๖๓๓	๕๓๖	๑,๑๕๗	๒,๐๘๓	๓,๒๕๐	๑๕	๒๒	๒๕	๑๑๖	๑,๒๒๘	๑,๕๗๕	๑,๒๖๗	๑,๗๑๒	๒,๐๑๓	-	-
๒๕๔๑	๒,๑๒๘	๗๕๘	๑,๓๘๐	๒,๐๑๓	๓,๓๕๓	๑๒	๓๒	๒๐	๗๗	๙๐๘	๑,๓๕๗	๙๕๐	๑,๕๖๖	๒,๕๕๓	-	-

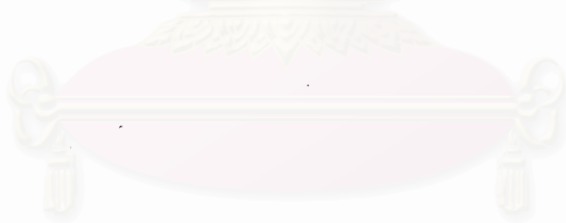
ที่มา : ฝ่ายสถิติข้อมูล กลุ่มวิจัยและแผนงาน กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ค.

แบบฟอร์มคำร้องขอลดถอนจากตำแหน่ง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบการแสดงตนของผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

เรื่อง ขอแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายในฐานะผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ..... คน มีความประสงค์ที่จะขอแสดงตนต่อประธานวุฒิสภาก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชน เพื่อถอดถอน .....

ออกจากตำแหน่ง ตามความในมาตรา ๖๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ในการนี้ ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ ขอมอบหมาย (หรือแต่งตั้ง) ให้นาย/นาง/นางสาว ..... อายุ ..... ปี อยู่บ้านเลขที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย ..... ถนน ..... ตำบล/แขวง ..... อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....

เป็นผู้แทนในการติดต่อประสานงานหรือรับแจ้งคำร้องขอดังกล่าว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

๑. .... ๒. ....  
(.....) (.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓. .... ๔. ....  
(.....) (.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕. .... ๖. ....  
(.....) (.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗. .... ๘. ....  
(.....) (.....)

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ



๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๗. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๘. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๙. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๐. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๑. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๒. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๓. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๔. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๕. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๖. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๗. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๘. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๙. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๐. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๑. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๒. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๓. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๔. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ



๔๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

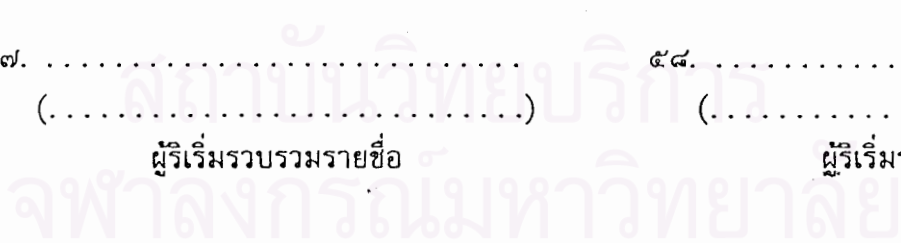
๕๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ



๖๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

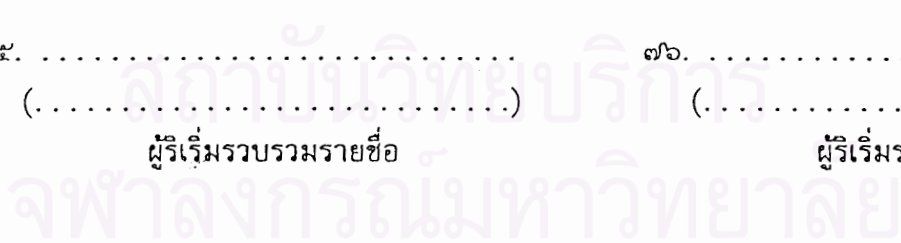
๗๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ



๘๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๐๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

หมายเหตุ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องแนบเอกสารอย่างหนึ่งอย่างใดมาพร้อมกับแบบ ถ. ๑ ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกของเจ้าหน้าที่

วันที่ ..... เวลา .....

ผู้เริ่มรวบรวมรายชื่อ จำนวน ..... คน ได้แสดงตนต่อประธานวุฒิสภา  
ก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อถอดถอน .....

ออกจากตำแหน่ง ตามความในมาตรา ๖๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(ลงชื่อ) .....

(.....)

..... / ..... / .....

(ลงชื่อ) .....

(.....)

..... / ..... / .....

(ลงชื่อ) .....

(.....)

..... / ..... / .....

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**คำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง**

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

เรียน ขอให้ถอดถอน ..... ออกจากตำแหน่ง

เรียน ประธานวุฒิสภา

- เรียนพร้อมด้วย (๑) รายชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง
- (๒) แบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ข้าพเจ้า (ชื่อ/นามสกุล) .....

มีอายุ ..... ปี ..... เดือน อยู่บ้านเลขที่ ..... หมู่ที่ .....

ถนน ..... ตำบล/แขวง .....

อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....

ประกอบอาชีพประจำตัวประชาชน              มีความประสงค์

จะร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอน ..... ออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

(๑) ด้วยปรากฏว่า .....

.....

(๒) .....

.....

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(.....)

ผู้ร้องขอ

หมายเหตุ

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ๓. ๒ ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้



**แบบผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง**

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว) ..... นามสกุล .....

เกิดวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .... ปัจจุบันอายุ ..... ปี ..... เดือน .....

สัญชาติ ..... เชื้อชาติ ..... อยู่บ้านเลขที่ ..... หมู่ที่ .....

ตรอก/ซอย ..... ถนน ..... ตำบล/แขวง .....

อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....

หมายเลขประจำตัวประชาชน                และเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีความประสงค์ที่จะขอถอดถอน ..... ออกจากตำแหน่ง

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า ข้อความที่ปรากฏข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

(ลงชื่อ) .....

(.....)

ผู้เข้าชื่อร้องขอ

**หมายเหตุ**

ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารมาพร้อมกับแบบ ถ. ๒ ดังนี้

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ
- สำเนาบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

สถาบันวิจัยประชากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

เขียนที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

เรื่อง ขอรับรองลายมือชื่อประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ตามที่ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายในฐานะผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อถอดถอน .....  
 ..... ออกจากตำแหน่ง  
 ซึ่งได้แสดงตนต่อประธานวุฒิสภา ตามมาตรา ๖๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
 การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ .....  
 ได้รวบรวมรายชื่อประชาชนจำนวน ..... คน และได้จัดทำคำร้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว  
 ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ขอรับรองว่า

๑. ลายมือชื่อดังกล่าวเป็นลายมือชื่อของประชาชนผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน .....  
 ..... ออกจากตำแหน่งจริง

๒. ผู้เข้าชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก  
 สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จริง

ในการนี้ ข้าพเจ้าผู้มีรายชื่อข้างท้ายนี้ ขอมอบหมาย (หรือแต่งตั้ง) ให้นาย/นาง/นางสาว  
 ..... อายุ ..... ปี อยู่บ้านเลขที่ .....  
 หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย ..... ถนน .....  
 ตำบล/แขวง ..... อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....  
 เป็นผู้แทนในการติดต่อประสานงานหรือรับแจ้งคำร้องขอดังกล่าว

จึงกราบเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

๑. .... ๒. ....  
 (.....) (.....)  
 ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓. .... ๔. ....  
 (.....) (.....)  
 ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕. .... ๖. ....  
 (.....) (.....)  
 ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๑๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

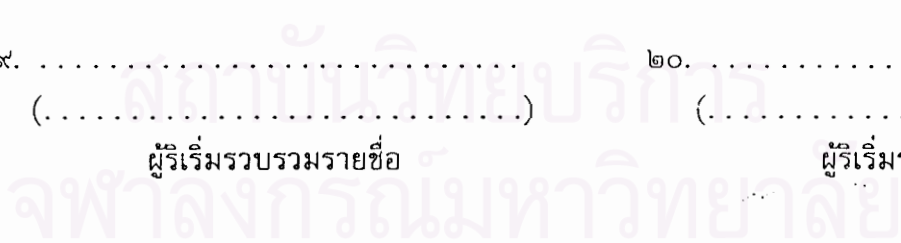
๒๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ



๒๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๒๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๓๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๓. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๔. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๕. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๖. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๗. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๘. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๔๙. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๐. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๑. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๒. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๓. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๔. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๕. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๖. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๗. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๘. ....  
(.....)

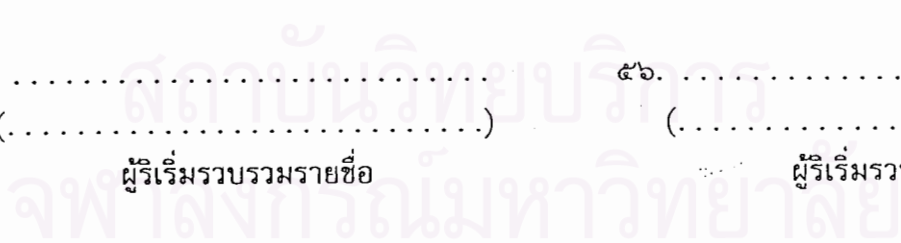
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๕๙. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๐. ....  
(.....)

ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ



๖๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๖๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๗๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๗. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๘. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๘๙. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๐. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๑. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

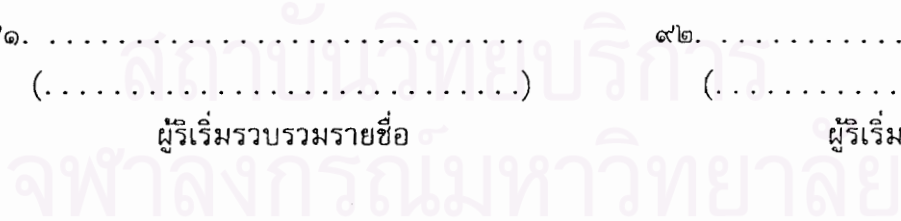
๙๒. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

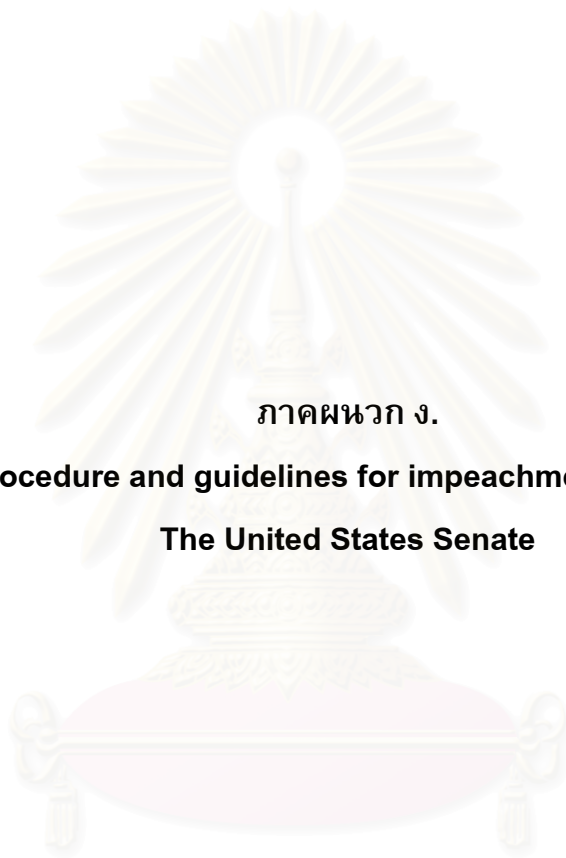
๙๓. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๔. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๕. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ

๙๖. ....  
(.....)  
ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ





ภาคผนวก ง.

**Procedure and guidelines for impeachment trials in  
The United States Senate**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## PROCEDURE AND GUIDELINES FOR IMPEACHMENT TRIALS IN THE UNITED STATES SENATE

### I. CONSTITUTIONAL PROVISIONS

The provisions of the United States Constitution which apply specifically to impeachment are as follows:

Article I; Section 2, Clause 5

The House of Representatives . . . shall have the sole Power of Impeachment.

Article I; Section 3, Clauses 6 and 7

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

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.

Article II; Section 2, Clause 1

The President . . . shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States, except in Cases of Impeachment.

Article II; Section 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.

Article III; Section 2, Clause 3

The Trial of all Crimes, except in Cases of Impeachment, shall be by Jury; . . .

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

I. Whensoever 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 after noon 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 impeached, 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 cannot 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 thereof 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 do 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 the 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 impeached shall be convicted upon any such article by the votes of two-thirds of the Members present, the Senate may proceed to the consideration of such other matters as may be determined to be appropriate prior to pronouncing judgment. Upon pronouncing judgment, 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 to 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.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวกฤตติกา ยูวนะเตมีย์ เกิดวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2539 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2540



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย