

คดีอาญาของรัฐมนตรี ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*

ปิยบุตร แสงกนกกุล**

บทคัดย่อ

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรใช้ระบบใด มีคำอธิบายออกเป็นสองทาง ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องอยู่ภายใต้กระบวนการเดียวกันกับบุคคลทั่วไป อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะพิเศษ จึงต้องสร้างกระบวนการยุติธรรมขึ้นโดยเฉพาะให้แตกต่างจากบุคคลทั่วไป สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ยึดถือความคิดสร้างระบบพิเศษสำหรับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาอย่างช้านาน โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้มีศาลพิเศษซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้พิพากษา จากนั้นจึงค่อย ๆ พัฒนาให้สมาชิกรัฐสภาได้เลือกบุคคลอื่นเข้าไปเป็นผู้พิพากษาด้วย จนกระทั่งผสมผสานให้สมาชิกรัฐสภาและผู้พิพากษาอาชีพเป็นองค์คณะผู้พิพากษาร่วมกัน

ในบทความนี้ กล่าวถึงระบบการดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรีของฝรั่งเศสในปัจจุบัน โดยเริ่มต้นจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ปี 1958 จนถึงเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน จากนั้นจะอธิบายถึงศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (Cour de justice de la République) ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี และปิดท้ายด้วยการตั้งข้อสังเกตในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบกฎหมายไทย

* บทความนี้ ผู้เขียนได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่จากงานของผู้เขียนบางส่วนจาก รายงานวิจัย เรื่อง “การพัฒนาระบบการจัดการคดีการเมืองในศาลยุติธรรม” เสนอต่อ สถาบันวิจัยและพัฒนาคดี สำนักงานศาลยุติธรรม พฤษภาคม 2556 ซึ่งคณะผู้วิจัยประกอบด้วย จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ปิยบุตร แสงกนกกุล ชีระ สุธีวรารักษ์ และกริช ภูณิยามา

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Abstract

Which system should be adopted for the criminal prosecution of political office-Holders? Two approaches can be distinguished in this regard. A first view holds that criminal cases against political office-holders should be prosecuted under the ordinary legal framework applicable to individuals. A second view contends that they have specific characteristics and therefore calls for the establishment of a specific judicial system separate from that applicable to individuals.

France has made the choice of a specific judicial system, which it established through a slow and gradual process. It first created a special court composed of parliamentarians only, then of parliamentarians and other persons selected by them, and finally of both parliamentarians and career judges.

This article will examine the current French system of criminal prosecution of ministers, from its first development in 1958 until its most recent adaptations, before turning to an analysis of the French “Cour de justice de la République”. It will conclude with remarks on the Thai Supreme Court’s Special Division for Political Office-Holders.

ประเด็นปัญหาว่าสมควรมีกระบวนการยุติธรรมเป็นกรณีเฉพาะในคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมานาน **ฝ่ายหนึ่ง** เห็นว่า ไม่สามารถมีได้ เพราะในนามของนิติรัฐนั้น บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลทั่วไปกระทำความผิดอาญา ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ถูกดำเนินคดี ฟ้องร้อง และพิจารณาตามกระบวนการปกติ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญา ก็ต้องใช้กระบวนการตามปกติเช่นบุคคลธรรมดาด้วยกัน การสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบเฉพาะให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เท่ากับกว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยตำแหน่งหรือคุณสมบัติของผู้กระทำความผิดอาญา ย่อมขัดกับหลักความเสมอภาค **อีกฝ่ายหนึ่ง** เห็นว่า จำเป็นต้องมี เพราะ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และการปฏิบัติหน้าที่นั้นย่อมมีโอกาสผิดพลาดได้ จึงย่อมมีกระบวนการเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย และการกระทำความผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมเกี่ยวพันกับการบริหารไม่มากนักน้อย หากใช้กระบวนการปกติกับคดีเหล่านี้ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการได้เข้ามาแทรกแซงการบริหารได้ จึงสมควรสร้างกระบวนการยุติธรรมเฉพาะสำหรับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาต้องมีรัฐสภาเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย¹

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ความคิดแบบหลังได้ยึดครองมาอย่างช้านานนับแต่ปฏิวัติ 1789 ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะ วัฒนธรรมทางกฎหมายของฝรั่งเศสตั้งแต่ปฏิวัติ 1789 เป็นไปในทิศทางที่รังเกียจองค์กรตุลาการ เนื่องจากในสมัยระบอบเก่า (L'Ancien régime) องค์กรตุลาการได้กีดขวางความพยายามปฏิรูปของราชสำนัก ภายหลังจากปฏิวัติ คณะผู้ก่อการปฏิวัติจึงตัดอำนาจขององค์กรตุลาการในการพิจารณาตีปกรองและให้ฝ่ายปกครองด้วยกันทำหน้าที่พิจารณาตีกันเอง² นอกจากนี้ ยังเห็นได้จากการที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ยอมให้องค์กรใดมีอำนาจมาควบคุมว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นและประกาศใช้แล้วมีผลใช้บังคับแล้วนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะ กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นเจตจำนงของประชาชน องค์กรใดก็ไม่สามารถถ่วงน้ำหนัก นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติเอง กว่าฝรั่งเศสจะยอมให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ควบคุมว่ารัฐบัญญัติที่ประกาศใช้แล้วนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็ต้องรอถึงปี 2009 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว³

ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แต่ไหนแต่ไรมา ระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็กำหนดให้ฝ่ายการเมืองด้วยกันพิจารณากันเอง ใน **สาธารณรัฐที่ 3** องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลสูง (Haute Cour de Justice) พิจารณาคดีอาญาอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดีและรัฐมนตรี คือ วุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กล่าวหา นอกจากนี้วุฒิสภา

¹Dimitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Vème République*, Dalloz, 1999, pp.624-625.

²โปรดดู ปิยบุตร แสงกนกกุล, “ตุลาการวิบัติ ประสพการณ์ของฝรั่งเศส.” ใน *ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ*, สำนักพิมพ์โอเพ่นบุ๊กส์, 2552, หน้า 105 – 106.

³โปรดดู ปิยบุตร แสงกนกกุล, “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเมือง.” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 36 ฉบับที่ 4 (ธ.ค. 2550), หน้า 742 – 745.



ในฐานะเป็นศาลสูง (Haute Cour de Justice) นี้ ยังมีอำนาจพิจารณาคดีของบุคคลทั่วไปที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความพยายามกระทำการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองอีกด้วย โดยให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจริเริ่มกล่าวหา⁴ ในสมัย **สาธารณรัฐที่ 4** รัฐธรรมนูญ 1946 กำหนดให้มีศาลสูง (Haute Cour de Justice) ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาจำนวน 30 คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกด้วยกันจำนวน 20 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกบุคคลภายนอกอีก 10 คน การคัดเลือกผู้พิพากษาทั้ง 30 คน ให้กระทำในวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้งและได้สภาผู้แทนราษฎร ศาลสูงนี้มีอำนาจพิจารณากรณีประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานทรยศชาติ และกรณีรัฐมนตรีกระทำความผิดอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา จากนั้นให้ศาลสูงเป็นผู้วินิจฉัย⁵

กล่าวสำหรับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน **สาธารณรัฐที่ 5** นับว่ามีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมค่อนข้างมาก เริ่มต้นจากการให้อำนาจพิจารณาคดีเหล่านี้แก่องค์กรทางการเมืองแท้ ๆ และปรับเปลี่ยนในองค์กรตุลาการได้เข้ามามีส่วนร่วม (1) ในปัจจุบันก็เหลือแต่เพียงศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (Cour de justice de la République) เท่านั้น ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี (2) เมื่อบรรยายถึงคดีอาญาของรัฐมนตรีในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแล้ว จะปิดท้ายด้วยการตั้งข้อสังเกตในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบกฎหมายไทย (3)

1. พัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

เราจะเข้าใจโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้ดี ก็จำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กรนั้นเสียก่อน การก่อตั้งองค์กรเฉพาะเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีในสาธารณรัฐที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญ 1958 นั้นมีพัฒนาการแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่ การพิจารณาคดีอาญาประธานาธิบดีและรัฐมนตรีอยู่ภายใต้องค์กรและกระบวนการเดียวกัน (1.1), การพิจารณาคดีอาญาประธานาธิบดีแยกออกจากการพิจารณาคดีอาญารัฐมนตรี ภายใต้องค์กรและกระบวนการที่ต่างกัน (1.2), ยกเลิกคดีอาญาประธานาธิบดีคงเหลือไว้เฉพาะคดีอาญารัฐมนตรี (1.3)

⁴ Adhémar Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Tome II, Recueil Sirey, 1928, pp.521-536 ; Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, PUF, 1998, pp.33-35.

⁵ Philippe Ségur, *Op.cit.*, pp.35-36.

1.1 ช่วงแรก การพิจารณาคดีอาญาประธานาธิบดีและรัฐมนตรีอยู่ภายใต้องค์กรและกระบวนการเดียวกัน (1958 – 1993)⁶

รัฐธรรมนูญ 1958 มาตรา 67 และมาตรา 68 กำหนดให้มีศาลสูงที่ชื่อว่า *Haute Cour de Justice* มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรี และมีรัฐกำหนดลงวันที่ 2 มกราคม 1959 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา

องค์ประกอบของ *Haute Cour de Justice* ประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน โดยมีที่มาจาก

- ผู้พิพากษา 12 คน มาจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเอง
- ผู้พิพากษา 12 คน มาจาก สมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเอง
- ผู้พิพากษาสำรอง 6 คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเอง
- ผู้พิพากษาสำรอง 6 คน มาจากสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเอง

ให้ผู้พิพากษาดำเนินการเลือกประธานหนึ่งคน และรองประธานสองคน วาระของผู้พิพากษาศาลสูงนี้ให้เป็นไปตามวาระของแต่ละสภา

เขตอำนาจของ *Haute Cour de Justice* มีเขตอำนาจใน 3 กรณี ดังนี้

กรณีแรก ความผิดฐานทรยศชาติ (*La haute trahison*) ของประธานาธิบดี โดยหลักแล้วประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐจะได้รับเอกสิทธิ์ในการไม่ต้องรับผิดและไม่ถูกดำเนินคดีตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง (*Irresponsabilité du Chef de l'Etat*) แต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินคดีแก่ประธานาธิบดีได้ เฉพาะกรณีความผิดฐานทรยศชาติ (*La haute trahison*) โดยให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลพิเศษนี้ที่เรียกว่า *Haute Cour de Justice* ปัญหาเมื่ออยู่ว่า ความผิดฐานทรยศชาติ คืออะไร ในประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัติความผิดฐานนี้ไว้ และไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดความผิดฐานนี้ไว้ แต่ความผิดฐานทรยศชาติเป็นมรดกตกทอดทางประวัติศาสตร์ของระบบกฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายตำราพยายามให้คำอธิบายว่า ความผิดฐานทรยศชาติ คือ การปฏิบัติหน้าที่หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและละเมิดรัฐธรรมนูญ หรือละเมิดประโยชน์สูงสุดของรัฐ

กรณีที่สอง ความผิดอาญาของรัฐมนตรีซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ทั้งที่เป็นความผิดอาญาประเภทอุกฤษโทษ (*Crimes*) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปถึงจำคุกตลอดชีวิต และความผิดอาญาประเภทมิชฌิมโทษ (*Délits*) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี⁷ นั้นหมายความว่ากรณีความผิดอาญาของรัฐมนตรี จะมีศาลสองศาลที่มีเขตอำนาจคู่กันไป คือ *Haute Cour de*

⁶Dimitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Vème République*, Dalloz, 1999, pp. 626-636; Philippe Ségur, *Op.cit.*, pp.100-122. (ผมอ้างอิงแบบนี้ เพราะ ใช้หนังสือสองเล่มนี้ประกอบการเขียน ไม่ได้คัดลอกมาแบบบรรทัดต่อบรรทัด หรือคัดลอกมาทีละย่อหน้า ผมอ่าน คิด และเรียบเรียงออกมาด้วยสำนวนภาษาของผมเอง จึงจำเป็นต้องอ้างอิงเอกสารอ้างอิงที่หัวข้อ อนึ่ง ในงานวิชาการภาษาต่างประเทศ ก็พบเห็นการอ้างอิงแบบนี้เช่นกัน)

⁷ปัจจุบัน ประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้ความผิดอาญาประเภทมิชฌิมโทษ (*Délits*) ได้แก่ ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และความผิดอาญาประเภทอุกฤษโทษ (*Crimes*) ได้แก่ ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 15 ปี



Justice ในกรณีที่เป็นความผิดอาญาของรัฐมนตรีซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี และศาลยุติธรรมตามระบบปกติ ในกรณีที่เป็นความผิดอาญาของรัฐมนตรีที่ไม่ได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี

กรณีที่สาม บุคคลทั่วไปที่เป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดอาญาของรัฐมนตรี

ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของ Haute Cour de Justice มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก การกล่าวหาว่าประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิด ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้กล่าวหา โดยแต่ละสภาต้องลงคะแนนอย่างเปิดเผย และต้องแยกกันลงมติ โดยมติของทั้งสองสภาต้องเห็นชอบให้มีการกล่าวหาเหมือนกัน โดยต้องได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา **ขั้นตอนที่สอง การไต่สวนข้อเท็จจริง** ให้มีองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (Commission d'instruction) ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 2 คน องค์คณะไต่สวนนี้ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงการกระทำอันเป็นความผิดของประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรี หากองค์คณะเห็นว่าคดีไม่มีมูล ก็ให้ยุติกระบวนการพิจารณาคดี หากเห็นว่ามีความผิด ก็จะเสนอเรื่องไปยังศาล Haute Cour de Justice เพื่อพิพากษาต่อไป การไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา **ขั้นตอนที่สาม การพิจารณาพิพากษา** เมื่อคำร้องถูกเสนอต่อมายังศาล Haute Cour de Justice ให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามหลักการต่อสู้โต้แย้ง ศาล Haute Cour de Justice ลงมติโดยลับ และคำพิพากษาให้ถือเอาตามเสียงข้างมาก คำพิพากษาของศาล Haute Cour de Justice ให้เป็นที่สิ้นสุด ไม่อาจถูกโต้แย้งได้อีก

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนและการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นการผสมผสานกันระหว่าง “กฎหมาย” กับ “การเมือง” กล่าวคือ ในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง กระทำโดยผู้พิพากษาศาลฎีกา ในขณะที่ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา กระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีในสาธารณรัฐที่ 5 เป็นความพยายามในการปรับปรุงข้อบกพร่องจากเดิม ที่ปล่อยให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้พิจารณาแต่เพียงผู้เดียว โดยการเสริมเอาผู้พิพากษาอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถึงกระนั้น ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสก็ยังคงยืนยันดังที่เคยเป็นมาแต่อดีตว่าการดำเนินคดีต่อประธานาธิบดีและรัฐมนตรี จำเป็นต้องมีองค์กรและกระบวนการเฉพาะที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของศาล Haute Cour de Justice ไม่ได้เป็นไปดังที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคาดหวัง ไม่มีการดำเนินคดีต่อประธานาธิบดีแม้แต่คดีเดียว ในปี 1962 Gaston Monnerville ประธานวุฒิสภาเตรียมริเริ่มกระบวนการกล่าวโทษนายพล Charles de Gaulle ประธานาธิบดี ที่จงใจบิดผันรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยไม่ใช้ช่องทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่มาตรา 89 กำหนด แต่กลับไปใช้การออกเสียงประชามติตามมาตรา 11 ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้เพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่ผลการออกเสียงประชามติในเดือนตุลาคม 1962 ออกมาว่ามี

ผู้เห็นด้วยเกินกว่าร้อยละ 80 และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนพฤศจิกายน 1962 ปรากฏว่าพรรคของนายพล de Gaulle ได้ที่นั่งจำนวนมาก ประธานวุฒิสภาก็ตัดสินใจยุติการรื้อเริ่มกล่าวโทษ

ในส่วนของรัฐมนตรีนั้น ในช่วงปี 1958 – 1993 มีคดีเพียง 3 คดีเท่านั้น คดีแรก **คดี de Broglie** วันที่ 24 ธันวาคม 1976 เจ้าชาย Jean de Broglie ถูกสอบสวนอย่างปริศนา ภายหลังจากการเปิดเผยข้อเท็จจริงจากสื่อมวลชน ในปี 1980 นาย Michel Poniatowski รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ เขาถูกสงสัยว่าได้รับแจ้งก่อนถึงแผนการลอบฆ่า พรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ได้ยื่นคำร้องขอริเริ่มกระบวนการกล่าวโทษรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาเบื้องต้น ในท้ายที่สุด คณะกรรมการฯ เห็นว่าเรื่องไม่มีมูล จึงยุติเรื่องและไม่เสนอคำร้องต่อศาล Haute Cour de Justice

คดีที่สอง คดี **Carrefour du développement** ปี 1986 รัฐบาลของนาย Jacques Chirac ได้เปิดเผยว่านาย Christian Nucci อดีตรัฐมนตรีกระทรวงสหกรณ์ และ Yves Challier เลขาธิการ กระทำการเบียดบังงบประมาณแผ่นดินไปให้กับพรรคการเมืองของตน 27 พฤษภาคม 1987 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งได้ยื่นญัตติให้พิจารณาว่าสมควรกล่าวหานาย Nucci ต่อศาล Haute Cour de Justice หรือไม่ มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ในที่สุดก็มีมติให้เสนอคำร้อง อย่างไรก็ตาม ในระหว่างนั้น François Mitterrand เพิ่งได้รับการเลือกตั้งกลับมาเป็นประธานาธิบดีสมัยที่สองเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 1988 เขาได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผลปรากฏว่าเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนเป็นชั่วคราวเมืองฝ่ายซ้าย เมื่อได้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ก็ต้องคัดเลือก ส.ส. ที่จะเข้าไปเป็นผู้พิพากษาในศาล Haute Cour de Justice ในส่วนที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรเสียใหม่ แต่สภาผู้แทนราษฎรกลับประวิงเวลาไม่ยอมคัดเลือก ทำให้คดีของนาย Nucci ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ จนกระทั่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการนิรโทษกรรมบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 11 มกราคม 1990 ทำให้คดีของนาย Nucci ต้องยุติไปโดยปริยาย

คดีที่สาม **คดี Sang contaminé (คดีเลือดปนเปื้อนเชื้อ HIV)**⁸ ผู้เสียหายจากกรณีได้รับเลือดปนเปื้อนเชื้อ ได้ฟ้องคดีอาญาและเรียกค่าสินไหมทดแทนด้วย โดยฟ้องนาย Laurent Fabius อดีตนายกรัฐมนตรี Georgina Dufoix อดีตรัฐมนตรีกิจการสังคม Edmond Hervé อดีตรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข แต่ศาลอาญาไม่รับคำฟ้อง ด้วยเหตุที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 กำหนดให้ศาล Haute Cour de Justice มีอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีนในความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจึงมาร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1992 และร้องต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 1992 จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรค

⁸Olivier Beaud, *Le sang contaminé, Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, PUF, 1999.



การเมือง RPR และ UDF ได้ยื่นญัตติเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องดังกล่าว แต่สภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธไม่พิจารณาญัตตินั้น โดยอ้างว่า ในเวลานั้น ศาล Haute Cour de Justice ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะ ยังไม่มีการตั้งผู้พิพากษาในส่วนที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อลดทอนกระแสกดดันและความไม่พอใจของสาธารณชนที่มองว่า เสี่ยงข้างมากจากพรรคสังคมนิยมร่วมกันปกป้องรัฐธรรมนูญที่มาจากพรรคตนเอง Laurent Fabius จึงประกาศต่อสาธารณะว่าตนพร้อมเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ประธานาธิบดี Mitterrand จึงเร่งรัดไปยังนายกรัฐมนตรีให้ร้องขอเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรรับแต่งตั้งผู้พิพากษาประจำศาล Haute Cour de Justice โดยเร็ว หลังจากแต่งตั้งผู้พิพากษาจนครบองค์ประกอบแล้ว ในวันที่ 19 ธันวาคม 1992 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็กล่าวหารัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อศาล Haute Cour de Justice เมื่อคำนวณระยะเวลาแล้ว จะเห็นได้ว่า เหตุการณ์เลือดปนเบียนเชื้อ HIV เกิดขึ้นมาแล้ว 7 ปี จึงสามารถเริ่มดำเนินคดีได้

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1993 องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี เพราะ องค์คณะไม่อาจไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีที่เกี่ยวกับความผิดฐานละเว้นหน้าที่ในการช่วยบุคคลที่ตกอยู่ในสถานะอันตรายนั้นได้ เพราะขาดอายุความไปแล้ว องค์คณะไต่สวนจึงแจ้งไปยังรัฐสภาให้แก้ไขข้อกล่าวหาเสียใหม่ โดยให้กล่าวหาในการกระทำความผิดฐานทำให้ผู้อื่นเสียชีวิตโดยไม่เจตนา อย่างไรก็ตาม มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การดำเนินการของศาล ต้องสะดุดลงอีก ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคการเมืองฝ่ายขวาได้เสียงข้างมาก และจัดตั้งรัฐบาลนำโดย นายกรัฐมนตรี Edouard Balladur รัฐบาลได้ประกาศจะผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องคดีอาญาของรัฐมนตรี โดยให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรีแยกออกจากการดำเนินคดีประธานาธิบดี ซึ่งคณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงพัฒนาการนี้ต่อไปในช่วงที่สองและช่วงที่สาม

จากบทเรียนที่เกิดขึ้น เราอาจอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีต่อประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่อาจเกิดขึ้นได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ขั้นตอนการกล่าวหาเริ่มคดี รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจริเริ่มกล่าวหา บุคคลทั่วไปหรืออัยการไม่อาจริเริ่มได้ ในการลงมติให้กล่าวหาขึ้นทั้งสองสภาต้องลงมติแยกกัน ไม่ใช่ประชุมร่วมกันสองสภาแล้วลงมติ การกล่าวหาจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องให้ทั้งสองสภาลงมติกล่าวหาเหมือนกัน อีกทั้งมติกล่าวหาต้องได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของแต่ละสภา ซึ่งในทางทฤษฎี อาจดูเหมือนไม่มีปัญหา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง เพราะ เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นกลุ่มเดียวกันกับประธานาธิบดี และมักเป็นขั้วการเมืองเดียวกันกับรัฐมนตรี นอกจากนี้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งนั้นให้คำนวณจากจำนวนของสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของแต่ละสภา นั้นหมายความว่า แม้ในเวลาที่ยกลงมติ จำนวนสมาชิกจะลดลงไปจากเดิม ก็ต้องคำนวณเสียงกึ่งหนึ่งจากจำนวนเต็มที่เป็นองค์ประกอบของสภา เช่น สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิก 500 คน แต่มีสมาชิกพ้นจากตำแหน่งไป 7 คน มีสมาชิกลาประชุมไป 15 คน และมีสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาของศาล Haute Cour de Justice อีก

18 คน ซึ่งต้องห้ามลงคะแนนในการกล่าวหา เพราะตนเป็นองค์คณะพิพากษา เช่นนี้แล้ว จำนวนสมาชิกที่จะลงคะแนนจึงเหลือเพียง 460 คน แต่มติกล่าวหาต้องได้ 251 เสียงขึ้นไป (เกินกึ่งหนึ่งจาก 500)⁹

ประการที่สอง วาระของผู้พิพากษาในศาล Haute Cour de Justice รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้พิพากษาศาล Haute Cour de Justice มีวาระตามวาระของสภาที่ตนสังกัด เช่น กรณีมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎรครบวาระ 5 ปี ให้ผู้พิพากษาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งผู้พิพากษาไปด้วย การดำเนินคดีใด ๆ ที่ค้างอยู่ ต้องยุติลงชั่วคราว จนกว่าเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วเสร็จและได้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ แล้วจึงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 18 คนเข้าไปเป็นผู้พิพากษา (ตัวจริง 12 คน ตัวสำรอง 6 คน) คดีจึงจะดำเนินต่อไปได้ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้การดำเนินคดีอาจสะดุดหยุดลงได้เสมอ นอกจากนี้อาจมีการประวิงเวลาด้วยการไม่คัดเลือกผู้พิพากษาที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีต่อไปได้

1.2 ช่วงที่สอง การพิจารณาคดีอาญาประธานาธิบดีแยกออกจากการพิจารณาคดีอาญารัฐมนตรี ภายใต้องค์กรและกระบวนการที่ต่างกัน (1993 – 2007)

การที่รัฐธรรมนูญ 1958 กำหนดให้คดีอาญาทั้งของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีอยู่ภายใต้ศาลสูง และมีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาเหมือนกัน ทำให้การดำเนินคดีอาญาต่อรัฐมนตรีเป็นไปอย่างยากลำบาก ดังปรากฏให้เห็นเด่นชัดจากคดี **Sang contaminé (คดีเลือดปนเปื้อนเชื้อ HIV)** รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Edouard Balladur จึงริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรีแยกออกจากประธานาธิบดี โดยมีศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในมาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 นอกจากนั้น เพื่อให้บทบัญญัติในมาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 ใช้บังคับกับกรณี **Sang contaminé (เลือดปนเปื้อนเชื้อ HIV)** ด้วย ในวรรคสาม จึงกำหนดให้ มีผลบังคับย้อนหลัง ความข้อนี้ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังหรือไม่

โดยสรุป ในช่วงที่สองนี้ องค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มี 2 องค์กร คือ

1) **Haute Cour de Justice** ทำหน้าที่พิจารณาความผิดอาญาฐานทรยศชาติของประธานาธิบดีโดยเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการตามเดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 67 และมาตรา 68 และรัฐกำหนดลงวันที่ 2 มกราคม 1959

⁹Philippe Ségur, *Op.cit.*, pp.104.



2) Cour de justice de la République ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญารัฐมนตรี ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อ 2 ต่อไป

1.3 ช่วงที่สาม ยกเลิกคดีอาญาประธานาธิบดี คงเหลือไว้เฉพาะคดีอาญารัฐมนตรี (2007 – ปัจจุบัน)

โดยหลักแล้ว ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐก็จะได้อิทธิพลในการไม่ถูกดำเนินคดีใด ๆ ในระหว่างดำรงตำแหน่ง มีเพียงความผิดเดียวเท่านั้น คือ ความผิดฐานทรยศชาติ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าประธานาธิบดีอาจถูกดำเนินคดีได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานทรยศชาติของประธานาธิบดี ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ใน 2 ประเด็น ประเด็นแรก นิยามและองค์ประกอบความผิดของ “ทรยศชาติ” ประเด็นที่สอง หลักการประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิด

ในประเด็นแรก นิยาม องค์ประกอบความผิด และโทษของความผิด “ทรยศชาติ”

ความผิดฐานทรยศชาติ (Haute trahison) มีขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมานานแล้ว แต่ยังไม่มีการนิยามและกำหนดองค์ประกอบความผิดได้อย่างชัดเจนว่า ทรยศชาติ คือ การกระทำในลักษณะใด นักวิชาการหลายคนพยายามเสนอลักษณะความผิดทรยศชาติไว้แตกต่างกันไป Maurice Hauriou เห็นว่า “การทรยศชาติ คือ ความผิดอาญาในทางการเมือง โดยข้อเท็จจริงแล้ว มันมุ่งหมายถึงความพยายามในการก่อรัฐประหาร นั่นคือ การทรยศต่อสถาบันทางรัฐธรรมนูญ มากกว่าการทรยศในมุมมองแบบรักชาติ” Maurice Duverger นิยามว่า การทรยศชาติ คือ “ความผิดทางการเมืองที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบกระทำการที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ” Georges Vedel ให้นิยามกว้างออกไปว่า “การละเมิดการปฏิบัติหน้าที่อย่างร้ายแรง”¹⁰ ในทางกลับกัน ความผิดฐานทรยศชาติอาจถูกกำหนดขอบเขตให้แคบลงเข้าไปอีกเมื่อพิจารณาจากคำศัพท์ “ทรยศชาติ” เพราะคำนี้ หมายความว่าความอยู่ใจในตัวเองไปในการทำนอกรีต การสมคบคิดหรือร่วมมือกับต่างชาติเพื่อมาทำลายชาติตนเอง ซึ่งหากหมายความว่าเช่นนี้ก็เท่ากับว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยในยุคสมัยปัจจุบันที่จะมีประธานาธิบดีคนใดถูกกล่าวหาว่าทำความผิดฐานนี้

นอกจากนี้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่เคยระบุไว้ชัดเจนว่าโทษของการทำความผิดฐานทรยศชาติ คืออะไร ประหารชีวิต? จำคุก? ปลดออกจากตำแหน่ง? เพิกถอนสิทธิทางการเมือง? นักวิชาการให้ความเห็นไว้ 3 แนวทาง Léon Duguit เห็นว่า ความผิดฐานทรยศชาติไม่ได้ถูกนิยามไว้ในทางกฎหมาย จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะกล่าวหาหรือลงโทษประธานาธิบดีในการทำความผิดฐานทรยศชาติ แนวทางที่สอง Joseph Barthélémy และ Paul Duez เห็นว่า เนื่องจากไม่มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติใดเป็นพิเศษ ดังนั้นเป็นอำนาจของศาลสูงที่จะกำหนดโทษได้เอง จะเป็นโทษทางอาญาหรือโทษทางการเมืองก็ได้ และแนวทางที่สาม Adhemar Eismein เห็นว่า ศาลสูงลงโทษ

¹⁰Philippe Ségur, *Op.cit.*, pp.108.

ได้เฉพาะโทษทางการเมือง คือ การปลดออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีเท่านั้น แต่ไม่อาจลงโทษทางอาญาได้¹¹

ลักษณะความไม่แน่นอนชัดเจนขององค์ประกอบความผิดฐานทรยศชาติก็ดี และลักษณะความไม่แน่นอนชัดเจนของโทษของความผิดฐานทรยศชาติก็ดี ทำให้เกิดปัญหาตามมาว่า ความผิดฐานทรยศชาติของประธานาธิบดีอาจขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดความผิดและโทษ ซึ่งถือเป็นหลักการทั่วไปในกฎหมายอาญา

ในประเด็นที่สอง หลักการประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

ตามรัฐธรรมนูญ 1958 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ในฐานะประมุขของรัฐ มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา 67 กำหนดว่า ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบใดในการปฏิบัติหน้าที่ของตน มีเพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบ คือ การกระทำความผิดฐานทรยศชาติ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา คือ ศาลสูง (Haute Cour de Justice) อย่างไรก็ตาม อาจเกิดปัญหาว่า การกระทำของประธานาธิบดีที่เกิดขึ้นก่อนดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็ดี หรือการกระทำของประธานาธิบดีแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ก็ดี การกระทำเหล่านี้จะได้รับเอกสิทธิ์อันทำให้ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ กรณีเช่นนี้ ได้เกิดขึ้นแล้วกับประธานาธิบดี Jacques Chirac ในคดีเกี่ยวกับการทุจริตและการยักยอกทรัพย์สินของเทศบาลเมืองปารีส ศาลชั้นต้นต้องการเรียกมาให้การเป็นพยานในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีกรุงปารีสในสมัยนั้น ศาลฎีกาได้พิพากษาในวันที่ 10 ตุลาคม 2001 วางหลักไว้ว่า ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่กรณีความผิดฐานทรยศชาติ ส่วนการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น ก็ให้ใช้กระบวนการตามปกติ แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ประธานาธิบดียังคงดำรงตำแหน่งอยู่ ก็ให้การดำเนินคดีเหล่านั้นยุติลงชั่วคราวไปก่อน จนกว่าประธานาธิบดีจะพ้นจากตำแหน่ง จึงสามารถดำเนินคดีต่อไปได้¹²

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้นาย Jacques Chirac ประธานาธิบดีเสนอไว้ในนโยบายหาเสียงว่า หากตนได้รับเลือกตั้งกลับมาเป็นประธานาธิบดีจะดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นความรับผิดชอบของประธานาธิบดี ภายหลังจากได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานาธิบดีสมัยที่ 2 เมื่อปี 2002 Jacques Chirac ก็แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีนาย Pierre Avril ศาสตราจารย์กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของประธานาธิบดี คณะกรรมการได้จัดทำรายงานขึ้นฉบับหนึ่ง และต่อมาได้ถูกผลักดันนำไปแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2007¹³

¹¹ Philippe Ségur, *Op.cit.*, pp.109.

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ (Assemblée plénière de la Cour de cassation) ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2001 ; Michel DEVILLER et Thierry RENOUX, *Code constitutionnel*, Litec, 2011, pp. 799-802.

¹³ Pierre Avril, *Rapport au président de la République*, 12 décembre 2002, Journal officiel 13 décembre 2002.



การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ความไม่ต้องรับผิดชอบของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐ (L'irresponsabilité du Chef de l'Etat)

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประมุขของรัฐ เป็นผู้แทนของรัฐ (Représentation de l'Etat) และเป็นสัญลักษณ์ของการประกันความต่อเนื่องของรัฐ (Continuité de l'Etat) ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องมอบเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้แก่ประธานาธิบดี

ในด้านเอกสิทธิ์ในการไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ยังคงยืนยันว่า ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ จากการกระทำของตนในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ประธานาธิบดี เว้นแต่สองกรณีที่ประธานาธิบดีอาจต้องรับผิดชอบ **กรณีแรก** ประธานาธิบดีกระทำความผิด 4 ฐานตามธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ ได้แก่ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ, อาชญากรรมสงคราม, การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, การรุกราน ซึ่งมาตรา 27 ของธรรมนูญกรุงโรม กำหนดว่า เอกสิทธิ์และความคุ้มกันใดที่กฎหมายภายในมีให้แก่ประมุขของรัฐ ไม่ให้นำมาใช้กับศาลอาญาระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มาตรา 53-2 ได้ยอมรับว่าสาธารณรัฐรับรองเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในธรรมนูญกรุงโรมที่สาธารณรัฐลงนามไปเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 1998 **กรณีที่สอง** การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนเห็นอย่างประจักษ์ชัดว่าขัดกับหน้าที่ประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68

ในด้านความคุ้มกันทางศาล มาตรา 67 วรรคสองและวรรคสาม ยังได้ขยายความเพิ่มเติมออกไปอีกว่า ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ประธานาธิบดีไม่อาจถูกเรียกไปให้การเป็นพยาน ไปให้ข้อมูล ถูกฟ้อง ถูกไต่สวน หรือถูกดำเนินคดี ต่อศาลใดหรือองค์กรปกครองอิสระใด และให้ระยะเวลาหรืออายุความของคดีเหล่านั้นหยุดลงชั่วคราว เมื่อประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งได้ 1 เดือน ก็ให้คดีเหล่านั้นกลับมาดำเนินการต่อไป โดยสามารถเรียกอดีตประธานาธิบดีที่พ้นจากตำแหน่งนั้นมาให้การเป็นพยาน หรือไต่สวน หรือฟ้องร้อง ดำเนินคดีกับอดีตประธานาธิบดีนั้นได้

ประการที่สอง ความรับผิดชอบทางการเมืองของประธานาธิบดี

จากความไม่แน่นอนชัดเจนของความผิดฐานทรยศชาติ ทั้งในแง่องค์ประกอบความผิดและโทษ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อปี 2007 จึงยกเลิกความผิดฐานทรยศชาติ และกำหนดความผิดใหม่ขึ้นมาคือ “การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนเห็นอย่างประจักษ์ชัดว่าขัดกับหน้าที่ประธานาธิบดี” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษา คือ ศาลสูง (Haute Cour) ซึ่งก็คือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และบทลงโทษของความผิดฐานนี้ ก็คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี โดยความรับผิดชอบดังกล่าวไม่ใช่ความรับผิดทางอาญา แต่เป็นความรับผิดทางการเมือง

การกระทำใดจึงถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนเห็นอย่างประจักษ์ชัดว่าขัดกับหน้าที่ประธานาธิบดี? มีสองลักษณะ **ลักษณะแรก** ประธานาธิบดีจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจนทำให้การบริหารประเทศเสียหาย เช่น ประธานาธิบดีไม่ลงนามประกาศใช้รัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีไม่ลงนามแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น **ลักษณะที่สอง** ประธานาธิบดีกระทำความ

การในนามส่วนตัว แต่การกระทำนั้นอาจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดีได้ เช่น การกล่าวสุนทรพจน์โดยมีเนื้อหาเหยียดผิว เหยียดเชื้อชาติ

กระบวนการถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งเนื่องจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนเห็นอย่างประจักษ์ชัดว่าขัดกับหน้าที่ประธานาธิบดี เริ่มต้นจากการกล่าวหาโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ในกรณีที่เริ่มต้นโดยสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรต้องมีมติกล่าวหาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 จากนั้นให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติต่อภายใน 15 วัน โดยต้องกล่าวหาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 เช่นเดียวกัน ในกรณีที่เริ่มต้นกล่าวหาโดยวุฒิสภา วุฒิสภาต้องมีมติกล่าวหาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 จากนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติต่อภายใน 15 วัน โดยต้องกล่าวหาด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 เมื่อผ่านขั้นตอนการกล่าวหาแล้ว ให้เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นศาลสูงพิจารณาว่าจะถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งหรือไม่ โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นประธานศาลสูง การพิจารณาต้องกระทำภายใน 1 เดือน การลงมติให้กระทำโดยลับ และมติให้ถอดถอนต้องมีคะแนนเสียง 2 ใน 3 ขึ้นไป ทั้งนี้ คำพิพากษาของศาลสูงให้มีผลทันที¹⁴

ปัจจุบันนี้ คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส จึงเหลือเพียงกรณีคดีอาญาของรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ส่วนกรณีการดำเนินคดีในความผิดฐานทรยศชาติของประธานาธิบดีนั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และกำหนดให้มีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนเห็นอย่างประจักษ์ชัดว่าขัดกับหน้าที่ประธานาธิบดี ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง โดยให้รัฐสภาในชื่อของ Haute Cour (ศาลสูง) เป็นผู้มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง

2. ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐถูกจัดตั้งขึ้นโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อปี 1993 โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ (2.1) รัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างและการจัดองค์กร (2.2) ตลอดจนการดำเนินการที่แตกต่างไปจากเดิม เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในอดีต (2.3)

2.1 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (Cour de justice de la République)

จากการศึกษาถึงพัฒนาการของคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีในระบบกฎหมายฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า เริ่มต้นจากให้องค์กรทางการเมืองด้วยตนเองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา บางช่วงก็กำหนดให้วุฒิสภา บางช่วงก็กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกสมาชิกจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลสูง ต่อมา เห็นกันว่าลักษณะดังกล่าวมีความเป็นการเมืองมากเกินไป

¹⁴รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ; Michel DEVILLER et Thierry RENOUX, *Code constitutionnel*, Litec, 2011, pp. 795-799.



จนอาจทำให้การพิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีไม่เป็นไปอย่างอิสระ จึงได้เพิ่มผู้พิพากษาอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ถึงกระนั้น การกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรีเหมือนกับการดำเนินคดีความผิดทฤษฎีของประธานาธิบดี ก็นำมาซึ่งปัญหาตามมา ในปี 1993 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรี แยกออกจากการดำเนินคดีความผิดทฤษฎีของประธานาธิบดี

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อปี 1993 เพื่อจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการที่อาจขัดแย้งกันเอง **ด้านหนึ่ง** ไม่ต้องการให้นักการเมืองพิจารณากันเอง เพราะ เสี่ยงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรอาจร่วมมือกันปกป้องและแทรกแซงการดำเนินคดีของรัฐมนตรีได้ จึงจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแยกออกจากศาลสูงที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของประธานาธิบดี โดยเพิ่มผู้พิพากษาอาชีพเข้าไปในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ **อีกด้านหนึ่ง** ไม่ต้องการให้ศาลพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีเพียงลำพัง ด้วยเกรงว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการได้แทรกแซงการเมืองผ่านการดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรีได้ จากวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ประการนี้เอง ทำให้องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐผสมผสานกันระหว่างผู้พิพากษาที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และผู้พิพากษาที่มาจากผู้พิพากษาอาชีพ ในด้านกระบวนการพิจารณา ก็ได้เพิ่มกระบวนการทางศาลและทางกฎหมายเข้าไปโดยผ่านขั้นตอนการกล่าวหา การรับคำร้อง และการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่ยังคงกระบวนการที่ฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมอยู่ คือ องค์คณะพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวม 12 คน

การจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (Cour de justice de la République) ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องนักการเมือง แต่ตรงกันข้าม เป็นไปเพื่อปกป้องกระบวนการยุติธรรมในเรื่องการเมือง ดังที่ปรากฏในเหตุผลของนาย Jolibois สมาชิกวุฒิสภาที่รับผิดชอบรายงานร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐว่า “พิจารณาจากความพิเศษของตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี ความสำคัญของการตัดสินใจของรัฐมนตรี และเงื่อนไขเฉพาะอย่างยิ่งที่รัฐมนตรีใช้ประกอบในการตัดสินใจแต่ละครั้ง จึงจำเป็นที่จะต้องมีศาลเฉพาะที่ทำหน้าที่ตัดสินรัฐมนตรี เราได้พิจารณาเห็นว่ารัฐมนตรีควรต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลเฉพาะนี้ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาและประเมินเงื่อนไขการตัดสินใจกระทำต่าง ๆ ของรัฐมนตรีว่าเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่”¹⁵

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติสองมาตราในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ นั้นให้กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้วางหลักการพื้นฐานในเรื่องศาลอาญาของรัฐมนตรีไว้ตั้งแต่ 1) ความรับผิดชอบส่วนบุคคลของรัฐมนตรีแต่ละคน 2) เขตอำนาจของศาลตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย มิใช่ความเหมาะสม อีกนัยหนึ่ง คือ เป็นศาลที่พิจารณาคดีอาญา ไม่ใช่พิจารณาความเหมาะสมทางนโยบายหรือทางการเมือง 3) องค์ประกอบของศาลและการเสนอคำร้องต่อศาล และ 4) กระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการไต่สวน

¹⁵ อ้างอิงโดย Jacques GEORGEL, « Cour de justice de la République », *Juris Classeur Administratif*, Fasc. 40, 1996, p.2.

2.2 องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีนี้องค์ประกอบผสมผสานกันระหว่างสมาชิกรัฐสภากับผู้พิพากษาอาชีพ รัฐธรรมนูญ มาตรา 68-2 กำหนดให้ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน ได้แก่

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คนที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงคะแนนลับ มีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือต้องเลือกใหม่ทุกครั้งที่ได้สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คนที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิพากษาสำรอง โดยใช้วิธีการเลือกแบบเดียวกัน

- สมาชิกวุฒิสภา 6 คนที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา โดยการลงคะแนนลับ และเลือกใหม่ทุกครั้งที่ได้วุฒิสภาชุดใหม่

- ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน มีวาระ 3 ปี

โดยให้ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกาเป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่เป็นสมาชิกรัฐสภา ไม่ได้เป็นคณะลูกขุนแต่มีคุณสมบัติเป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องสาบานตนก่อนเข้ารับตำแหน่ง ส่วนผู้พิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐที่เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่ต้องสาบานตน เพราะถือว่าเคยสาบานตนก่อนรับตำแหน่งผู้พิพากษามาก่อนแล้ว

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของศาล จะเห็นได้ว่ามีสองส่วน คือ สมาชิกรัฐสภา 12 คน และผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 3 คน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจาก คดีที่ถูกกล่าวหาเป็นรัฐมนตรีนี้อาจเป็นเรื่องที่กล่าวหาว่าเป็นความผิดอาญาในการปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรี จึงสมควรให้สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนในการพิจารณาคดีดังกล่าวด้วย มิใช่ปล่อยให้เป็นเรื่องของศาลแต่เพียงฝ่ายเดียว อีกนัยหนึ่ง คือ คดีอาญาของรัฐมนตรีนี้อาจมีความเป็น “การเมือง” ปะปนอยู่ หากปล่อยให้ศาลพิจารณาตามลำพังอาจเสี่ยงต่อการที่ศาลเข้าไปแทรกแซงหรือมีบทบาททางการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม ครั้นจะปล่อยให้บรรดาสมาชิกรัฐสภาพิจารณากันไปเอง ก็มีข้อบกพร่อง ได้แก่ สมาชิกรัฐสภาซึ่งสังกัดเสียงข้างมากพวกเดียวกันกับรัฐบาลอาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีนี้อย่างไม่เป็นอิสระ และการพิจารณาคดีอาญาเป็นเรื่องทางกฎหมายโดยแท้ จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้พิพากษาอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ดังนั้นองค์ประกอบของศาลศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจึงออกมาในรูปของการผสมผสานกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับผู้พิพากษาอาชีพ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้แยกองค์คณะพิพากษาออกจากองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง องค์คณะพิพากษา ได้แก่ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐทั้ง 15 คน ส่วนองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง (Commission d'instruction)



ประกอบด้วยผู้พิพากษาตัวจริง 3 คน และตัวสำรองอีก 3 คน ทั้ง 6 คนนี้เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาด้วยกันเลือกขึ้นมา โดยมีวาระ 3 ปี¹⁶

นอกจากนี้ ยังมี**คณะกรรมการพิจารณารับคำฟ้อง** (Commission des requêtes) มีวาระ 5 ปี ประกอบด้วย

- ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกกันเอง และให้คนใดคนหนึ่งจาก 3 คนนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือก เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณารับคำฟ้อง
- ตุลาการศาลปกครองสูงสุด 2 คน มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเลือกกันเอง
- ตุลาการศาลตรวจเงินแผ่นดิน 2 คน มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลตรวจเงินแผ่นดินเลือกกันเอง

อนึ่ง กฎหมายยังกำหนดให้เลือกกรรมการสำรองไว้ตามสัดส่วนและตามวิธีการเดียวกันด้วย

มีข้อควรสังเกตว่าวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการพิจารณารับคำฟ้องนั้นยาวกว่าวาระขององค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และยังมียोगค์ประกอบที่หลากหลายกว่าด้วยการกำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลบัญชีด้วย ทั้งนี้ก็เนื่องจาก ตุลาการศาลปกครองและตุลาการศาลบัญชีเป็นผู้เชี่ยวชาญคดีปกครองและคดีที่เกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ และใช้นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งจำเป็นต่อการพิจารณาเงื่อนไขในการรับฟ้อง เพราะคำฟ้องนั้นอาจเกี่ยวกับการกระทำต่าง ๆ ของรัฐมนตรีที่มีลักษณะทางมหาชนหรือลักษณะทางนโยบาย

2.3 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวิธีพิจารณาคดี¹⁷

2.3.1 เขตอำนาจ

เราอาจพิจารณาเขตอำนาจของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ได้ดังนี้

เขตอำนาจทางบุคคล ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีเขตอำนาจเหนือตัว**รัฐมนตรี** หมายความว่า บุคคลที่อาจถูกร้องทุกข์กล่าวโทษต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ บรรดารัฐมนตรีทั้งหลาย ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย

¹⁶ มาตรา 11 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เลขที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1993 ว่าด้วยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

¹⁷ ในส่วนนี้ เรียบเรียงจาก Michel DEVILLER et Thierry RENOUX, *Code constitutionnel*, Litec, 2011, pp.803-809 ; Jacques GEORGEL, « Cour de justice de la République », *Juris Classeur Administratif*, Fasc. 40, 1996 ; Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, 1999, pp. 640-654 ; Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, Coll. Que sais-je ?, PUF, 1998, pp.100-109 ; บรรทัดที่ อูรرونโณ, *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 49-55. (ผมอ้างอิงแบบนี้ เพราะ ใช้หนังสือสองเล่มนี้ประกอบการเขียน ไม่ได้คัดลอกมาแบบบรรทัดต่อบรรทัด หรือคัดลอกมาทีละย่อหน้า ผมอ่าน คิด และเรียบเรียงออกมาด้วยสำนวนภาษาของผมเอง จึงจำเป็นต้องอ้างเอกสารอ้างอิงที่หัวข้อ อนึ่ง ในงานวิชาการภาษาต่างประเทศ ก็พบเห็นการอ้างอิงแบบนี้เช่นกัน)

เขตอำนาจทางเนื้อหา ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจพิจารณาการกระทำความผิดอาญาของรัฐมนตรี โดยต้องเป็นการกระทำความผิดอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ และความผิดอาญานั้นเป็นความผิดประเภททฤษฎีโทษ (Crimes) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปถึงจำคุกตลอดชีวิต และความผิดมิชฌิมโทษ (Délits) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี

2.3.2 การร้องทุกข์กล่าวโทษ

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษรัฐมนตรีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาของรัฐมนตรี โดยต้องร้องทุกข์กล่าวโทษรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาในเบื้องต้นว่าจะรับคำร้องไว้เพื่อเสนอต่อให้ัยการประจำศาลฎีกา เพื่อฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต่อไป หรือว่าจะไม่รับคำร้องไว้และยุติเรื่อง นอกจากนี้ผู้เสียหายจะเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษแล้ว ัยการประจำศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน อาจฟ้องรัฐมนตรีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้โดยไม่ต้องมีผู้เสียหายมาร้องทุกข์กล่าวโทษ

อนึ่ง คำสั่งรับฟ้องหรือคำสั่งไม่รับฟ้องของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน ถือเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ได้

2.3.3 การไต่สวน

เมื่อัยการประจำศาลฎีกายื่นฟ้องรัฐมนตรีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแล้ว องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงก็จะแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยต้องเคารพหลักการต่อสู้โต้แย้งของคู่ความ

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น ถ้าหากจำเป็นต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง องค์คณะไต่สวนอาจเรียกสมาชิกในรัฐบาลมาให้การได้ องค์คณะไต่สวนไม่สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงเกินกว่าประเด็นตามที่ปรากฏในคำร้องของัยการได้ หากการไต่สวนข้อเท็จจริง นำมาซึ่งการเปิดเผยข้อเท็จจริงใหม่ซึ่งไม่ปรากฏในคำร้อง ให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงแจ้งแก่ัยการทราบ เพื่อให้ัยการและคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนแก้ไขคำร้องได้

เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องวินิจฉัยว่าคำร้องมีมูลหรือไม่ ถ้าไม่มีมูล องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้ัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อเปิดโอกาสให้คัดค้านได้ภายใน 20 วัน ถ้ามีมูล ให้องค์คณะไต่สวนเสนอสำนวนต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต่อไป

คำสั่งขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอาจอุทธรณ์ได้โดยฎีกาประเด็นข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ถ้าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งขององค์คณะไต่สวน และสั่งยกคำสั่งขององค์คณะไต่สวนดังกล่าว ให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ตั้งขึ้นใหม่ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป



2.3.4 การพิพากษาและการอุทธรณ์คำพิพากษา

ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ทั้ง 15 คน เป็นองค์คณะพิพากษา การลงมติต้องกระทำโดยลับ โดยคำพิพากษาให้ถือตามเสียงข้างมาก หากคดีมีผู้ถูกกล่าวหาหลายคน การลงมติพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือไม่ต้องกระทำเรียงไปตามผู้ถูกกล่าวหาแต่ละคน

การลงมติพิพากษา แยกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก องค์คณะต้องลงมติว่าการกระทำเป็นความผิดหรือไม่ จากนั้นองค์คณะจึงลงมติพิพากษาในส่วนที่สองว่าผู้กระทำผิดต้องรับโทษเท่าไรในการลงมติเรื่องโทษนั้น หากในองค์คณะมีความเห็นแตกต่างกัน และยังไม่มียุติขาดโทษใดที่ได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง ให้ถือว่าอัตราโทษที่สูงที่สุดตกไป และให้นำอัตราโทษที่ต่ำกว่ามาลงมติ หากยังไม่ได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งอีก ก็ให้อัตราโทษนั้นตกไป และนำอัตราโทษที่ต่ำกว่าอีกมาลงมติ ทำเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะได้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง

คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐอาจถูกฎีกาในข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องพิพากษากภายใน 3 เดือน

2.4 แนวโน้มในอนาคต : การยกเลิกศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ปัจจุบัน มีแนวโน้มว่ากระบวนการยุติธรรมแบบเฉพาะในคดีอาญาของรัฐมนตรีจะถูกยกเลิกไป นาย François Hollande ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีปี 2012 จากพรรคสังคมนิยม แสดงนโยบายรณรงค์ไว้ข้อหนึ่งว่า จะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อยกเลิกศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ในแวดวงนักกฎหมายทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติจำนวนหนึ่ง ตลอดจนรัฐมนตรีที่ถูกดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ เห็นกันว่าควรยกเลิกศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐเช่นกัน โดยมีเหตุผลพอสรุปได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง กระบวนการยุติธรรมแบบเฉพาะในคดีอาญาของรัฐมนตรีเป็นระบบพิเศษ ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาค เพราะรัฐมนตรีอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลพิเศษ มีกระบวนการยุติธรรมแบบพิเศษแตกต่างจากบุคคลทั่วไป

ประการที่สอง กระบวนการยุติธรรมแบบเฉพาะในคดีอาญาของรัฐมนตรี อาจมีขึ้นได้หากอธิบายได้ว่า ความพิเศษเช่นนั้นเป็นไปเพื่อเหตุผลใด คดีอาญาของรัฐมนตรีมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับคดีอาญาของบุคคลทั่วไปหรือไม่ อย่างไร จนเป็นเหตุผลหนักแน่นที่ต้องจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐเพื่อดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรีขึ้นเป็นการเฉพาะ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญและผู้ร่างกฎหมายอธิบายว่าลักษณะคดีอาญาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีมีความพิเศษอยู่ แต่เมื่อพิจารณา ไม่ได้ทำให้รัฐมนตรีถูกลงโทษแต่อย่างใด

ประการที่สาม กระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างล่าช้ากว่ากระบวนการแบบปกติ Laurent Fabius อดีตนายกรัฐมนตรีที่ถูกดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ จากกรณีเลือดที่ปนเปื้อน

เชื้อ HIV กล่าวว่า การดำเนินคดีของตนใช้เวลาถึง 10 ปี ในขณะที่ถ้าเป็นกระบวนการปกติในศาลอาญาทั่วไป จะใช้เวลาเร็วกว่านี้¹⁸

ในขณะที่ฝ่ายสนับสนุนให้มีศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐอยู่ต่อไป ก็ให้เหตุผลว่า รัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย และโดยลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีความเป็นพิเศษอยู่ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการพิเศษ

ภายหลัง François Hollande เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 2012 เขาได้แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งชื่อ “คณะกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงการเมืองและจรรยาบรรณทางการเมือง (La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique)” โดยมี Lionel Jospin เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานแล้วเสร็จเสนอต่อประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2012 โดยในรายงานนี้ มีข้อเสนอหนึ่งให้ยกเลิกศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐและระบบการดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรี และให้การดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรีเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมในระบบทั่วไป

ในปี 2013 มีการจัดทำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อยกเลิกศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ร่างดังกล่าวได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีการนำเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาเป็นอันจวนถึงปัจจุบัน ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐก็ยังคงดำรงอยู่

ล่าสุด เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2016 ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้เปิดกระบวนการพิจารณาคดีของนาง Christine Lagarde ผู้อำนวยการองค์การการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ในความผิดฐานประมาทจนทำให้ทรัพย์สินของราชการเสียหาย ในสมัยที่เธอดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลังระหว่างปี 2007 ถึง 2011 คดีนี้สืบเนื่องมาจากกรณีข้อพิพาทระหว่างธนาคาร Crédit Lyonnais และนาย Bernard Tapie นักการเมืองและนักธุรกิจ โดยอนุญาตตุลาการสั่งให้องค์การบริหารสินทรัพย์ของธนาคาร Crédit Lyonnais (Consortium de réalisation, CDR)¹⁹ ชดใช้เงินให้แก่ นาย Bernard Tapie จำนวน 403 ล้านยูโร โดยมีค่าเสียหายทางจิตใจจำนวน 45 ล้านยูโรรวมอยู่ในนั้นด้วย นาง Christine Lagarde ตัดสินใจไม่ดำเนินการโต้แย้งคำวินิจฉัยของอนุญาตตุลาการ ทำให้องค์การบริหารสินทรัพย์ของธนาคาร Crédit Lyonnais ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้น ต้องชดใช้เงินให้แก่ นาย Tapie จากกรณีนี้เอง นำมาซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์ตามมาเป็นอันมาก ในท้ายที่สุด จึงมีการกล่าวหานาง Christine Lagarde ในความผิดอาญาฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ภายหลังการพิจารณาคดีแล้วเสร็จ ในวันที่ 19 ธันวาคม 2016 ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้วินิจฉัยให้ความผิดฐานประมาทจนเกิดความเสียหายแก่ราชการ แต่ศาลได้ยกเว้นโทษ (La

¹⁸ให้สัมภาษณ์กับสถานี Europe 1 คัดจากข่าวของ L'Express « เผยแพร่ใน http://www.lexpress.fr/actualite/politique/la-cour-de-justice-de-la-republique-expliquee-aux-nuls_1079776.html »

¹⁹เทียบเคียงได้กับบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บพส.) ที่กระทรวงการคลังถือหุ้น ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ปิดกิจการในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540



dispense de peine) โดยให้เหตุผลว่านาง Christine Lagarde เป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขวิกฤตการเงินในช่วงหลายปีที่ผ่านมา²⁰

แนวโน้มของการยกเลิกศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐและระบบพิเศษในคดีอาญาของรัฐมนตรีชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อ Emmanuel Macron ประธานาธิบดีที่เพิ่งได้รับเลือกตั้งเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2017 ได้แถลงต่อที่ประชุมสองสภา (le Congrès) ณ พระราชวัง Versailles ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2017 ว่า ตนต้องการยกเลิกศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐและกำหนดให้คดีอาญาของรัฐมนตรีไปอยู่ในเขตอำนาจของศาลตามระบบทั่วไป เพื่อให้คดีอาญาของบุคคลทั่วไปและคดีอาญาของรัฐมนตรี ต่างก็ต้องอยู่ภายใต้ศาลในระบบเดียวกัน²¹

3. การวิเคราะห์ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับระบบพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายอื่น ๆ

3.1 ระบบคดีอาญาของรัฐมนตรี : ศึกษาเปรียบเทียบ

จากการสำรวจกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในหลายประเทศ พบว่ามีลักษณะแตกต่างกันไปซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้ 4 รูปแบบ ดังนี้²²

รูปแบบแรก ศาลยุติธรรมตามกระบวนการปกติมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี

กลุ่มประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ เยอรมนี, อิตาลี, โปรตุเกส, สหราชอาณาจักร ประเทศที่เลือกใช้รูปแบบนี้ เพราะตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาค ซึ่งเรียกร้องให้บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย เมื่อบุคคลทั่วไปกระทำความผิดอาญา ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ถูกดำเนินคดี ฟ้องร้อง และพิจารณาตามกระบวนการปกติ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญาก็ต้องใช้กระบวนการตามปกติเช่นบุคคลธรรมดาด้วยกัน การสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบเฉพาะให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เท่ากับว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยตำแหน่งหรือคุณสมบัติของผู้กระทำความผิดอาญา ย่อมขัดกับหลักความเสมอภาคอย่างใดก็ตาม เพื่อมิให้เปิดโอกาสให้ใช้การดำเนินคดีอาญาเป็นช่องทางในการกลั่นแกล้งกัน

²⁰Renaud Lecadre et Vittorio De Filippis, « Christine Lagarde, coupable sans peine », *Libération*, 19 décembre 2016

²¹ดูคลิปการอภิปรายของประธานาธิบดี Emmanuel Macron ต่อที่ประชุมใหญ่สองสภาได้ที่ http://www.lemonde.fr/politique/video/2017/07/03/emmanuel-macron-je-souhaite-la-suppression-de-la-cour-de-justice-de-la-republique_5155034_823448.html

²²Division des Etudes de législation comparée, *La responsabilité pénales des chefs de l'Etat et de gouvernement*, Sénat, 2001, เผยแพร่ใน <http://www.senat.fr/lc/lc92/lc92.pdf>

รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาต่อรัฐมนตรีจะเริ่มต้นได้ก็ต่อเมื่อให้สภาผู้แทนราษฎรอนุญาตเสียก่อน

รูปแบบที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี

กลุ่มประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ ออสเตรเลีย เพราะพิจารณาว่าข้อพิพาทในคดีอาญาของรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญและการเมือง จึงควรให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย มากกว่าที่จะให้ศาลอาญาตามกระบวนการปกติ

รูปแบบที่สาม ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี

กลุ่มประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ เบลเยียม, เนเธอร์แลนด์, สเปน ประเทศที่เลือกใช้รูปแบบนี้ต้องการประสานวัตถุประสงค์ 2 ประการอันได้แก่ กระบวนการยุติธรรมในคดีอาญาของรัฐมนตรีต้องสร้างหลักประกันให้แก่รัฐมนตรีในการปฏิบัติหน้าที่ได้ พร้อม ๆ กับไม่ปกป้องรัฐมนตรีให้หลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดี จึงกำหนดให้มีองค์กรเฉพาะชั้นทำหน้าที่กล่าวโทษหรือริเริ่มคดีอาญาของรัฐมนตรี (เช่น อัยการหรือสภาผู้แทนราษฎร) และให้ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

รูปแบบที่สี่ ศาลพิเศษมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี

กลุ่มประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ ฝรั่งเศส, กรีซ, ฟินแลนด์ ประเทศที่เลือกใช้รูปแบบนี้อธิบายว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และการปฏิบัติหน้าที่นั้นย่อมมีโอกาสผิดพลาดได้ จึงย่อมมีกระบวนการเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยการกระทำความผิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมเกี่ยวพันกับการบริหารไม่มากนัก หากใช้กระบวนการปกติกับคดีเหล่านี้ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรตุลาการได้เข้ามาแทรกแซงการบริหารได้ จึงสมควรสร้างกระบวนการยุติธรรมเฉพาะสำหรับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยจัดตั้งศาลพิเศษให้ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี ซึ่งศาลพิเศษดังกล่าวจะมีองค์ประกอบผสมกันสองส่วนระหว่างสมาชิกรัฐสภาและผู้พิพากษาอาชีพ หรืออาจประกอบไปด้วยผู้พิพากษาอาชีพจากศาลต่าง ๆ ซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป ประเทศที่เลือกใช้กระบวนการยุติธรรมสำหรับคดีอาญาของรัฐมนตรี โดยเฉพาะ และมีศาลโดยเฉพาะแยกออกมานั้น ตั้งอยู่บนเหตุผลที่ว่า **คดีอาญาของรัฐมนตรีมีลักษณะพิเศษ มีเรื่องทางการเมืองและนโยบายเข้ามาผสมอยู่ด้วย** ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมในกรณีนี้จึงต้องมีส่วนผสมของฝ่ายการเมืองเข้ามา ผสมเข้ามาน้อย ก็เช่น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา ไปจนกระทั่งผสมเข้ามามาก ก็เช่น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปเป็นองค์คณะพิพากษาคดีร่วมกับผู้พิพากษาอาชีพด้วย ในส่วนของประเทศที่ไม่แบ่งแยกกระบวนการยุติธรรมสำหรับคดีอาญาของรัฐมนตรีออกจากบุคคลทั่วไปนั้น อธิบายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ**ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน** ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเป็นบุคคลทั่วไป ต่างก็ต้องใช้ศาลและกระบวนการในแบบเดียวกัน



3.2 แนวคิดและความเป็นมาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีกระบวนการยุติธรรมคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย จากการสำรวจงานวิจัย ตำรา บทความ และเอกสารต่าง ๆ พบว่า งานวิจัยเรื่อง “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ของวรศักดิ์ อุวรรณโณ²³ เป็นงานชิ้นแรก ๆ ที่นำเสนอเรื่องดังกล่าว

ในงานชิ้นนี้ วรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำเสนอกระบวนการยุติธรรมคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของหลายประเทศ โดยเน้นหนักไปที่กระบวนการยุติธรรมคดีอาญาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ นอกจากนี้ เขายังได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่อดีตจนถึง พ.ศ. 2538 และในตอนท้ายของงานวิจัย วรศักดิ์ฯ ได้เสนอให้ปรับปรุงระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เป็นองค์กรอิสระในระดับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งศาลเฉพาะเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยใช้ชื่อว่า “คณะตุลาการอาญาธร”

วรศักดิ์ฯ เห็นว่า การจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางอาญา เพราะ ศาลพิเศษและวิธีพิจารณาคดีพิเศษได้กำหนดไว้ก่อนที่บุคคลจะถูกดำเนินคดี²⁴ นอกจากนั้น การจัดตั้งศาลพิเศษดังกล่าวก็ไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคด้วย เพราะ “เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ใช่คนธรรมดาทั่วไป ทั้งการกระทำไม่ใช่ความผิดอาญาธรรมดา แต่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมืองหรือนโยบายในการใช้อำนาจระดับสูงแทนรัฐ (acte de nature politique et pénal) เรายังคงใช้องค์กรและกระบวนการธรรมดาที่ใช้กับคนธรรมดามาพิจารณาความผิดเช่นนี้โดยถือหลักความเสมอภาค (equality) ระหว่างคนธรรมดากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือไม่ ... อันที่จริงเราจะใช้หลักความเสมอภาคในกรณีนี้ไม่ได้ เพราะสถานะบุคคลผู้กระทำความผิด และลักษณะการกระทำผิดไม่เหมือนกับกรณีบุคคลธรรมดากระทำความผิด การพิจารณาคดีบุคคลเหล่านี้ด้วยองค์กรพิเศษ และวิธีพิจารณาคดีพิเศษแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาหรือทุจริตธรรมดา จึงเป็นสิ่งที่สมควรทำอย่าง

²³ วรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538. งานวิจัยของวรศักดิ์ อุวรรณโณ ชิ้นนี้ เป็นงานวิจัยในส่วนหนึ่งของโครงการ “รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย” เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). โดยในโครงการนี้มีรายงานเกี่ยวกับข้อเสนอต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูปการเมืองรวม 15 เล่ม และรายงานทั้ง 15 เล่มนี้ก็เป็นข้อมูลสำคัญที่นำไปใช้ประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลายส่วนก็รับแนวคิดจากรายงานชุดดังกล่าว.

²⁴ เฟ้งอ้าง, หน้า 63.

ยิ่งตามหลักที่ว่าต้องปฏิบัติต่อสิ่งๆที่เหมือนกันด้วยวิธีเดียวกัน แต่ต้องปฏิบัติต่อสิ่งๆที่ต่างกัน ด้วยวิธีที่ต่างกัน จึงจะเป็นหลักเสมอภาคที่แท้จริง ดังนั้น ประเทศทั้งหลายส่วนใหญ่จึงสร้างองค์กรและกระบวนการพิเศษสำหรับพิจารณาคดีประเภทนี้แยกออกจากกระบวนการธรรมดา”²⁵

เมื่อสมควรกำหนดให้มีกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นการพิเศษโดยเฉพาะแล้ว ปัญหาต่อมาคือ องค์กรและกระบวนการเช่นว่าควรเป็นอย่างไร? บวรศักดิ์เห็นว่า ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือ Impeachment ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ รวมทั้งจีน ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เพราะ นักการเมืองด้วยกันเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาถอดถอนนักการเมืองด้วยกันออกจากตำแหน่ง ทำให้อาจเกิดการเล่นพรรคเล่นพวกกันได้ อีกทั้งความผิดที่พิจารณานั้นเน้นไปที่ความรับผิดชอบทางการเมืองมากกว่าความผิดอาญา และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในประเทศไทย สมาชิกสภาไม่เคยลงมติให้สมาชิกสภาด้วยกันพ้นจากตำแหน่งได้เลย ดังนั้น ระบบการพิจารณาโดยให้นักการเมืองด้วยกันพิจารณากันเองย่อมไม่เหมาะสมกับประเทศไทย²⁶

ในรายงานวิจัยชิ้นนี้ บวรศักดิ์ฯ จึงเสนอให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและใช้กระบวนการพิจารณาพิเศษ ดังเช่นที่ปรากฏในประเทศฝรั่งเศส แต่ในรายละเอียดของข้อเสนอของเขานั้นมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสอยู่ โดยเฉพาะกรณีองค์ประกอบของศาลพิเศษที่เขาให้ชื่อว่า “คณะตุลาการอาญาธร” นั้นมีสัดส่วนที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา 10 คน และมาจากสมาชิกของสภาที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นสมาชิกสภานั้นอีก 5 คน²⁷ ในขณะที่ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐของฝรั่งเศสมีองค์ประกอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน สมาชิกวุฒิสภา 6 คน และผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 3 คน

²⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 65.

²⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 66.

²⁷ ในงานวิจัยชิ้นนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของคณะตุลาการอาญาธร ดังนี้

มาตรา 9 “คณะตุลาการอาญาธรประกอบด้วยประธานตุลาการอาญาธรคนหนึ่งตุลาการอาญาธรประจำ 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และตุลาการอาญาธรเฉพาะคดี 5 คน ซึ่งประธานตุลาการอาญาธรแต่งตั้งมาจากตุลาการอาญาธรที่สภาผู้แทนราษฎร พุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษาฯเลือก ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

ตุลาการอาญาธรเฉพาะคดีที่สภาใดสภาหนึ่งแต่งตั้ง จะนั่งพิจารณาคดีที่สมาชิกสภานั้นถูกดำเนินคดีมิได้”

มาตรา 10 “การเลือกประธานตุลาการอาญาธรและตุลาการอาญาธรประจำให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาตามลำดับอาวุโสสูงสุด 10 คน นอกจากประธานศาลฎีกาเป็นตุลาการอาญาธรประจำ

(2) ให้ตุลาการอาญาธรตาม (1) ประชุมเลือกตุลาการอาญาธรประจำคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานตุลาการอาญาธร”

มาตรา 11 “การเลือกและการแต่งตั้งตุลาการอาญาธรเฉพาะคดีให้ดำเนินการดังนี้

(1) ในสมัยประชุมสามัญครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้ง ให้สภาผู้แทนราษฎร พุฒิสภา และสภาที่ปรึกษาฯเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาเลือกตุลาการอาญาธรเฉพาะคดีสละละ 5 คน

(2) เมื่อมีการดำเนินคดีโดยคณะตุลาการอาญาธร ให้ประธานตุลาการอาญาธรแต่งตั้งตุลาการอาญาธรเฉพาะคดี 5 คนมาจากตุลาการอาญาธรตาม (1) ให้ร่วมพิจารณาคดี ซึ่งสมาชิกของสภาที่เลือกตาม (1) นั้นมิได้ถูกดำเนินคดี”

โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เพิ่งอ้าง, หน้า 74 – 75.



ในด้านกระบวนการพิจารณาการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บวรศักดิ์ฯ เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วทำสำนวนสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นส่งให้คณะตุลาการอาญาซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาดและใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน ซึ่งคณะตุลาการอาญานี้จะต้องพิจารณาคดีสำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำเสนอเป็นหลักและวินิจฉัยโดยผู้พิพากษาทุกคนจะต้องเขียนคำพิพากษาของตนเอง และคำพิพากษาที่เขียนให้ระบุผลในแต่ละฉบับของผู้พิพากษาทั้ง 15 คน และเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา²⁸

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทยเมื่อปี 2540 การพิจารณาถึงเหตุผลและความเป็นมาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงจำเป็นต้องย้อนกลับไปสำรวจตรวจสอบรายงานการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยรัฐธรรมนูญและรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เสนอเข้าไปครั้งแรกนั้น กำหนดให้มี “คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 11 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 คน และสมาชิกวุฒิสภา 5 คน²⁹ อย่างไรก็ตาม ในขั้นหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบเสียใหม่ โดยตัดสัดส่วนที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาออกไป และกำหนดให้เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา³⁰ โดยให้เรียกชื่อว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

²⁸ ไพรตตุ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, เพิ่งอ้าง, หน้า 68.

²⁹ “... แล้วก็มีการจัดตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นองค์กรพิเศษขึ้นมาประกอบด้วยท่านผู้พิพากษาศาลฎีกา 11 ท่านแล้วก็ประกอบด้วยสมาชิกของรัฐสภาแต่ละสภาอีกสภาสละ 5 ท่าน” พงษ์เทพ เทพกาญจนา, ใน รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันพุธที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2540, หน้า 4/1.

³⁰ “ปัญหาที่ว่าศาลพิเศษที่เวลานั้น คณะตุลาการคดีอาญามีข้อโต้แย้งว่าเป็นอำนาจอะไร เพราะไม่อยู่ในหมวดศาล ไม่อยู่ในหมวดรัฐสภา ไม่อยู่ในหมวดนิติบัญญัติ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งตรงนี้ได้ กระผมคิดแล้วครับ ท่านประธานครับว่า เราสามารถที่จะบรรลุมติได้โดยลัดข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่มีคนตั้งคำถามต่อคณะตุลาการคดีอาญาการเมืองด้วยการเมืองอยู่ในศาลฎีกานั้นเอง แล้วก็องค์คณะผู้พิพากษานั้นก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นรายคดี ไม่อยู่ประจำครับ เลือกมาเป็นรายคดีเลย แล้วไม่ต้องมีองค์ประกอบของสมาชิกของทั้งสองสภาเข้าไป เพราะเวลาไปทำประชาพิจารณ์นั้น ประชาชนถามมากครับว่า สมาชิกของทั้งสองสภานั้น 1.มีประสบการณ์ มีความเชี่ยวชาญในการชั่งน้ำหนักคำพยานแค่ไหน มีความเป็นกลางแค่ไหน เป็นคำถามที่เราคงจะอธิบายได้ยาก ความเชี่ยวชาญนั้นแน่นอนที่สุดครับว่า สมาชิกรัฐสภาคงจะไม่สามารถมีความเชี่ยวชาญได้เช่นเดียวกับผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีมาเป็นเวลา 20 - 30 ปี จุดตรงนี้ครับ... ให้ศาลคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจากการรับฟังประชาพิจารณ์นั้นประชาชนต้องการให้มีศาลพิเศษตรงนี้ แต่ขอให้ศาลอยู่ในศาลฎีกา แล้วก็องค์คณะนั้นมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา 9 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกเป็นรายคดี โดยการลงคะแนนลับ ไม่ใช่ประจำ การเป็นประจำนั้น การที่มีผู้พิพากษาประจำนั้นก็ผู้ที่ตั้งข้อสังเกตว่าไม่น่าจะดีเท่ากับการที่มีการเลือกเป็นรายคดี เพราะถ้ามีคนประจำอยู่ อยู่เป็นเวลานานรู้ว่าจะพิจารณาคดีนั้นการเมือง ก็อาจจะมีส่วนที่พยายามจะสร้างความสัมพันธ์กับท่านผู้พิพากษาที่อยู่ประจำเหล่านี้ แต่การเลือกเป็นคดีนั้นก็แก้ปัญหาก็จะมีการพยายามสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับท่านผู้พิพากษาที่จะต้องมาพิจารณาคดีสำหรับนักการเมือง” พงษ์เทพ เทพกาญจนา, ใน รายงานการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันพุธที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2540, หน้า 4/2.

เราอาจวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนองค์ประกอบของศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง วัฒนธรรมทางกฎหมายไทยไม่คุ้นชินกับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยมีองค์ประกอบจากองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ศาลด้วยกันเข้ามาร่วมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นตัวแทนจากฝ่ายการเมืองเข้ามาด้วยแล้ว ย่อมเกิดความคลางแคลงใจและกังวลใจในหมู่ผู้พิพากษาว่า ตัวแทนจากฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงความเป็นอิสระของศาล และทำให้องค์กรดังกล่าวไม่เหลือสถานะของความเป็นองค์กรตุลาการ

ประการที่สอง ตัวแทนจากฝ่ายการเมืองที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณา การแสวงหาข้อเท็จจริง และการเขียนคำพิพากษา

ประการที่สาม การต่อรองกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในช่วงยกร่างรัฐธรรมนูญ ปฏิเสธไม่ได้เลยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ลดทอนอำนาจและบทบาทของศาลยุติธรรมไม่มากนักน้อย การเกิดศาลรัฐธรรมนูญ การเกิดศาลปกครอง การเกิดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ย่อมกระทบกระเทือนต่ออำนาจของศาลยุติธรรม หากให้ “คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีองค์ประกอบที่นักการเมืองปะปนเกือบครึ่งหนึ่งเกิดขึ้นได้อีก นั่นก็หมายความว่า ศาลยุติธรรมถูกลดอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาในส่วนนี้ไปอีก ดังนั้น หากจำเป็นต้องมีศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ต้องเป็นองค์กรที่อยู่ในองคาพยพเดียวกับศาลยุติธรรม

ในท้ายที่สุด รัฐธรรมนูญ 2540 จึงกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยกำหนดองค์ประกอบขององค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน และ ไม่เปิดโอกาสให้คู่ความโต้แย้งคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³¹ ต่อมา รัฐธรรมนูญ 2550 ก็ยังคงองค์ประกอบแบบเดิม เพียงแต่ขยายคุณสมบัติ “ผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” ให้สามารถได้รับเลือกให้พิจารณาคดีได้ และขยายอำนาจให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีดุลพินิจแต่งตั้ง “ผู้ได้ส่วนอิสระ” เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้³² และได้เปิดช่องทางให้มีการ “อุทธรณ์” ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา³³

³¹ รัฐธรรมนูญ (2540) มาตรา 311 วรรคท้าย “คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด”.

³² รัฐธรรมนูญ (2550) มาตรา 275 ถึงมาตรา 277

³³ รัฐธรรมนูญ (2550) มาตรา 278 วรรคสาม “ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้”.



ล่าสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเพิ่งประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็ยังคงกำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในมาตรา 195 ดังนี้

“มาตรา 195 ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้เลือกเป็นรายคดี

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้อุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา

การวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ ให้ดำเนินการโดยองค์คณะของศาลฎีกา ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาซึ่งไม่เคยพิจารณาคดีนั้นมาก่อน และได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนเก้าคน โดยให้เลือกเป็นรายคดี และเมื่อองค์คณะของศาลฎีกาดังกล่าวได้วินิจฉัยแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง หรือคำพิพากษานั้นมีผลให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ตามวรรคสี่หรือไม่ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา

หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ตามวรรคสี่ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคห้า ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

การอุทธรณ์” ตามมาตรา 278 วรรคสามนี้ ไม่ใช่ “อุทธรณ์” ตามหลักวิชาในกฎหมายวิธีพิจารณาความ และไม่ใช่การขอพิจารณาคดีใหม่ด้วย เมื่อพิจารณาตามหลักวิชาแล้ว การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 278 วรรคสาม เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ได้ ก็ยังไม่ถือว่าเป็นการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาอย่างแท้จริง

3.3 ข้อสังเกตส่งท้าย

กำเนิดของศาลเฉพาะที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีในฝรั่งเศสนั้น เกิดจากความคิดที่ต้องการให้ความคุ้มกันแก่รัฐมนตรีและรับประกันว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีจะไม่สะดุดลง และเล็งเห็นว่าคดีอาญาของรัฐมนตรีนั้นมีลักษณะพิเศษ ไม่อาจใช้ศาลที่ประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพล้วน ๆ ทำหน้าที่พิจารณาคดีแต่เพียงผู้เดียวได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะ ซึ่งในระยะเริ่มแรก องค์ประกอบของศาลนั้นมี “นักการเมือง” มากกว่า “ผู้พิพากษาอาชีพ” ผู้พิพากษาในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรี คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่คัดเลือกกันเองขึ้นมา และการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาเหล่านี้ก็ไม่มีเสถียรภาพเท่าไรนัก เพราะ ต้องเลือกผู้พิพากษาใหม่ทุกครั้งตามวาระของสภา จนกระทั่ง เริ่มเห็นกันว่า ศาลในลักษณะ “การเมือง” เช่นนี้ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอาญาของรัฐมนตรี จึงแก้ไขในปี 1993 ด้วยการเติมผู้พิพากษาอาชีพจากศาลฎีกาเข้าไปร่วมด้วย

ในขณะที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยนั้น ก่อตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ต้องการจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอ้างว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไม่สามารถนำนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตคอร์รัปชันให้รับโทษได้³⁴ ความข้อนี้ มีข้อควรสังเกตประการหนึ่งว่า ในเมื่อตอนอดีตก่อน พ.ศ. 2540 นั้น เราให้ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกระบวนการปกติ แล้วมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถลงโทษนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งศาลดังกล่าว ก็เป็นศาลที่สังกัดในระบบและองคาพยพเดียวกันกับศาลยุติธรรม ก็ในเมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญอ้างว่า การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลยุติธรรม ไม่สามารถจัดการนักการเมืองที่ทุจริตได้ แล้วเหตุใดจึงยังกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นศาลในระบบเดิม มีเขตอำนาจพิจารณาคดีเหล่านี้อีกเล่า อาจกล่าวกันว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย มีปัญหาอยู่ที่ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนและการสั่งฟ้อง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอิทธิพลและอาจเข้าแทรกแซงกระบวนการเหล่านี้ได้ ทำให้เมื่อเรื่องมาถึงศาล ก็ไม่สามารถพิจารณาลงโทษได้ หากกล่าวเช่นนี้ นั้นหมายความว่า การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมไม่ใช่คำตอบของการแก้ปัญหา หากต้องการแก้ไขปัญหานั้นว่า ก็ต้องมุ่งไปที่การจัดการเรื่องกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนและ

³⁴ “การตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นที่เมืองคอร์รัปชันขึ้นมาก็มาจากสมมุติฐานที่บอกว่า ในช่วงเวลา 10 - 20 ปีที่ผ่านมาเราแทบจะไม่ได้เห็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสูง ๆ ถูกลงโทษในคดีอาญเลย...” พงษ์เทพ เทพกาญจนา, ใน รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2540, หน้า 4/1.



การสั่งฟ้อง ซึ่งปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระแยกออกจากรัฐบาล ทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว

การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย โดยอ้างว่า ระบบแบบเดิม ไม่สามารถจัดการปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้ จึงต้องสร้างระบบใหม่ขึ้นเป็นการเฉพาะ น่าจะเป็นการอ้างที่ไม่สมเหตุผล และเป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงจุด เพราะ ในที่สุดแล้วระบบใหม่ที่ว่า ก็ดำเนินการศาลในองคาพยพเดียวกันกับระบบเดิม เพียงแต่ว่าในระบบใหม่นี้ ถ้าศาลมีคำพิพากษาแล้ว ถือเป็นที่สุด มีองค์คณะ 9 คน และใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน นอกจากนี้ เมื่อวัตถุประสงค์ของการตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นการเฉพาะ คือ การจัดการนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันเพราะกระบวนการยุติธรรมตามระบบปกติไม่อาจจัดการได้ วัตถุประสงค์เช่นนี้อาจส่งผลในทางจิตวิทยาไม่มากนักน้อยว่า ผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับอำนาจให้จัดการนักการเมืองที่ทุจริต และดัชนีชี้วัดความสำเร็จของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็คือ ต้องมีนักการเมืองถูกพิพากษาลงโทษจำคุก

หากพิจารณาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยโดยอ้างตัวอย่างของต่างประเทศเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศส ก็จะได้ชัดเจนว่า สาเหตุของการกำเนิดขึ้นและวัตถุประสงค์นั้น ไม่ตรงกันอย่างสิ้นเชิง ศาลพิเศษสำหรับคดีอาญาของรัฐมนตรีในฝรั่งเศสนั้น เริ่มต้นจากความต้องการคุ้มกันรัฐมนตรี และลักษณะพิเศษของความผิดอาญาอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี ต่อมาเห็นกันว่าศาลดังกล่าวไม่สามารถลงโทษรัฐมนตรีได้เลย เพราะเป็นองค์กรทางการเมืองมากเกินไป จึงเติมลักษณะทางกฎหมายเข้าไป ในขณะที่ประเทศไทย เริ่มต้นจาก ต้องการจัดการนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชัน การนำรูปแบบศาลพิเศษที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของรัฐมนตรีในฝรั่งเศส มาประยุกต์ใช้กับระบบกฎหมายไทย จึงนับว่าผิดฝาผิดตัว เพราะมีวัตถุประสงค์การก่อตั้งที่แตกต่างกันอย่างยิ่ง