

บทที่ 2

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.1 วิวัฒนาการการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีมาช้านาน การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดในแต่ละช่วงเวลา โดยกระบวนการหรือมาตรการที่แตกต่างกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย โดยมีวิธีการดังนี้

2.1.1 การดำเนินคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อการตรวจสอบการทุจริต โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในฐานะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริต ย่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 แห่งประมวลกฎหมายอาญา องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ พนักงานสอบสวน ในการสืบสวนสอบสวน เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติมักจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อันมีสาเหตุหลายประการดังนี้¹

1) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตมักไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียนฟ้องร้องหรือให้การเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้ผิดด้วยกันทั้งสิ้น กรณีที่จะมีการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้กระทำผิดอาจเนื่องมาจากการที่ฝ่ายผู้ให้สินบนให้ไปแล้วผู้รับไม่ดำเนินการให้จึงมีการกล่าวหาผู้รับสินบน

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" ในรายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ,2538), หน้า 17-18.

2) ตามหลักการในรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในสวนที่เกี่ยวกับการถูกดำเนินคดีอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่าการพิสูจน์ความผิดเป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งเป็นผู้กล่าวหาที่จะต้องนำพยานหลักฐานมาสืบพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงให้ศาลฟังจนเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยย่อมยกประโยชน์ให้แก่จำเลย² ซึ่งการแสวงหาความจริงในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเน้นหนักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) โดยการผลักระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง ผู้พิพากษามีได้มีบทบาทในการค้นหาความจริงแห่งคดี และโดยเฉพาะคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งหาพยานหลักฐานที่จะยืนยันการกระทำ ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยาก เพราะส่วนมากผู้เสียหายเองยินยอมร่วมในการกระทำความผิดด้วย และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นผู้กระทำผิดมักจะมีความรู้สูง รู้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดี ทำให้รู้ช่องทางที่จะหลบเลี่ยงพยานหลักฐานต่าง ๆ จนไม่เหลือร่องรอยที่จะสืบพยานหลักฐานต่อไปได้ อีกทั้งการให้สินบนเจ้าพนักงานมักจะไม่ทำกันโดยตรงระหว่างผู้รับกับผู้ให้ แต่มักกระทำการผ่านคนกลาง ซึ่งอาจเป็นข้าราชการระดับต่ำหรือบุคคลภายนอก ทั้งสองฝ่ายจึงต้องร่วมกันปิดบังพยานหลักฐานที่อาจแสดงข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิด มีผลให้การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติมักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานที่แจ้งชัดเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ เนื่องจากการนำสืบพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการกระทำด้วยความยากลำบาก

3) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ในการดำเนินคดีมักจะทำได้ยาก เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักเป็นผู้มีอิทธิพลสูง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะมีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ มีผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น การพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติจึงเป็นไปได้อย่างยิ่งไม่อาจนำมาใช้ในการป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง.

2.1.2 การดำเนินคดีอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป.

เนื่องจากความบกพร่องในการดำเนินคดีอาญา โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติจึงได้มีการใช้มาตรการพิเศษในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยปรากฏครั้งแรกในปี พ.ศ. 2488 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2488 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 9 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง มีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้าราชการและพนักงานเทศบาล ซึ่งประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ ถ้าคณะกรรมการสอบสวนแล้วได้ความว่ามีผลจริงก็จะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลงโทษ³ แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้เพียงถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2489 ก็ถูกยกเลิก ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 โดยมีการกำหนดให้มีวิธีพิจารณาสอบสวนลงโทษเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งนอกเหนือจากวิธีการสอบสวนลงโทษที่กำหนดไว้ตามปกติ⁴ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการเสริมกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ร้ายผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายดีขึ้นในทางที่ชอบ เป็นผู้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต โดยมีคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งดำเนินการสอบสวนและรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เพื่อพิจารณาลงโทษไล่ออก สำหรับทรัพย์สินที่ร้ายดีขึ้นโดยผิดปกตินั้น พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นแสดงให้เห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยทางที่ชอบ มาตรการร้ายผิดปกตินี้อุบัติใช้บังคับกับข้าราชการการเมืองด้วย⁵ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2491 ก็สิ้นผลใช้บังคับเพราะถูกยกเลิกเช่นกัน⁶

³ มาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488.

⁴ มาตรา 3 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490.

⁵ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490.

⁶ อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) หน้า 42-45.

ปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และกรรมการอื่นอีก 5 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ ที่สำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ ทั้งยังสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นด้วย ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้นจับกุม สอบสวนผู้ต้องสงสัยอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง ดังนั้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 สำนักงาน ก.ต.ป. และคณะกรรมการ ก.ต.ป. ได้ถูกยุบเลิกไปในที่สุด ⁷

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการและได้ดำเนินการได้ผลดีพอควร จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น (พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.) โดยพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ได้ผลอย่างจริงจัง โดยได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาตัวบุคคลผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมาลงโทษ และพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ยังได้บัญญัติให้มีมาตรการดำเนินการสอบสวนลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายแรงผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อแก้ปัญหาในกระบวนการสืบสวนสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ายากแก่การแสวงหาประจักษ์พยานที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิด พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. จึงตราขึ้นเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายสารบัญญัติ ทางวินัยและทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ⁸ อย่างไรก็ตาม กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-49.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-52.

ในวงราชการ ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้ เท่าที่ควรจนมีการกล่าวกันว่า ป.ป.ป. นั้น เป็นเสือกระดาษ โดยจะเห็นได้วยังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องถูกกระบวนกรกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือ ประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติ อาจเนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญ คือ ⁹

1) ความไม่เป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะหน่วยงานตรวจสอบการทุจริต ประพฤติมิชอบ และร่ำรวยผิดปกติ นั้น องค์กัรดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีวาระการดำรง ตำแหน่งสั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ การกำหนดระยะเวลาการ ดำรงตำแหน่งไว้สั้น และให้ได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง เช่นนี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อการ ดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำให้ต้อง “เกรงใจ” นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ เสนอแต่งตั้งตนและไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบทุจริตจริงจัง เพราะเกรงกลัวว่า เมื่อตนพ้น ตำแหน่งก็จะถูกอิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหาทางกลั่นแกล้งได้ นอกจากนี้ ยังให้ ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาได้ โดยไม่ได้กำหนด เหตุที่ให้พ้นตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในการปฏิบัติหน้าที่จึงขาดความเป็นอิสระ คือ เลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ใน อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ในฐานะเจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะ กำหนดให้การแต่งตั้งเลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ก็ไม่ ทำให้เลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และการกำหนดให้เลขธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่จะมีการขยายระยะเวลา ออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งนั้น ยิ่งส่งผลให้เลขธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขาดความเป็นอิสระในการทำงาน แม้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. ที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการระดับสูง ของส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระจากส่วนราชการที่ตนสังกัด อยู่ โดยเฉพาะเมื่อต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกว่าตนซึ่งอาจเป็นผู้บังคับ

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ,เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-22.

บัญชาของตนหรือไม่ก็ตาม คณะอนุกรรมการนั้นย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจได้อย่างเป็นอิสระเต็มที เพราะบุคคลที่ตนพิจารณาสอบสวนนั้นเป็นผู้ที่สามารถให้คุณให้โทษ หรือมีอิทธิพลต่อการให้คุณให้โทษแก่สถานภาพทางตำแหน่งหน้าที่การงานของตนได้¹⁰

2) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยความผิดของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริตประพฤติมิชอบหรือร่ำรวย ผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี โดยไม่คำนึงถึง สถานภาพ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่าต่างกันมาก มีผลให้กระบวนการที่ใช้ในการ สืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ ข้าราชการประจำระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ สายสัมพันธ์ และบารมีมากเกินไปกว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวนธรรมดาตามปกติจะพิสูจน์ความผิดได้

3) การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีข้อจำกัด เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงสอบถามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อทราบ ความจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเกี่ยวข้องอยู่ และเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีอาญามาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารที่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องการเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจค้น ยึดอายัดหรือจับกุม เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน หรือเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพราะพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ไม่ได้ให้อำนาจไว้ และในทางปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต้นสังกัด ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ขอความร่วมมือในการแจ้งข้อมูลและขอพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มิได้กำหนดสภาพบังคับแก่ผู้รับผิดชอบของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 14 ทวิ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำการแสวงหา พยานหลักฐานเกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ให้อำนาจไว้ย่อมถือว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ¹¹

¹⁰ อุดม รัฐอมฤต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

¹¹ วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ, "การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการ บังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช., "รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ, 2546, หน้า 116-117.

4) คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีเพียงอำนาจสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเพื่อเริ่มคดีให้พนักงานสอบสวน¹² โดยไม่มีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานเอง ทำได้เพียงขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. สอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเกิดขึ้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ต้องส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีแทนต่อไป ซึ่งผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนจะเป็นเช่นใด คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจโต้แย้ง และเป็นการทำให้มีการสอบสวนคดีเดียวกันถึงสองครั้ง (โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. และพนักงานสอบสวน) ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา¹³

5) ผลการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ผูกมัดพนักงานสอบสวนให้ต้องยึดเป็นหลักในการสอบสวน มีผลให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนใหม่ โดยไม่ยึดถือสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหลักในการสอบสวนคดีอาญา¹⁴ ทำให้ต้องใช้เวลาในการสอบสวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่พยานหลักฐานในสำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความแน่นอนหนาเพียงพอที่พนักงานสอบสวนจะนำข้อเท็จจริงจากสำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอพนักงานอัยการให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้¹⁵

2.1.3 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติมีความล่าช้า ใช้ระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นเวลานานย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาอัยการรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้เสนอในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา

¹² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 13 (3).

¹³ ชมชื่น มัณยารมณ, “บทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ในการดำเนินคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 63.

¹⁴ สมใจ เกษศิริเจริญ, “การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป.กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 136.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

โดยให้ผู้พิพากษามีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง โดยใช้ระบบไต่สวนและกำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเพื่อ ส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องและการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องกระทำ ด้วยความรวดเร็วทุกชั้นตอน เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ผู้ถูก กล่าวหาจะต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองจะมีคำพิพากษายกฟ้อง¹⁶ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง จึงต้องกำหนดระยะเวลาให้องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการโดยเร็วภายใน กรอบระยะเวลาที่กำหนดตามหลักการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม และ คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด ดังนั้น ปัญหา การขอเลื่อนคดีหรืออุทธรณ์ฎีกาเพื่อทำให้คดีล่าช้าจึงไม่เกิดขึ้น¹⁷

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Counter Corruption Commission) หรือเรียกชื่อย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ¹⁸ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมี ภาระงานการสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 ในส่วน การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการ

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309 วรรคสอง ประกอบ มาตรา 305 วรรคสี่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55.

¹⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 วันที่ 23 กรกฎาคม 2540 หน้า 194 และครั้งที่ 26 วันที่ 25 กรกฎาคม 2540 หน้า 288.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297.

ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง¹⁹

บทบาทของอัยการสูงสุด (Attorney General) ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาปกติ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายหลังจากที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อที่ยังไม่สมบูรณ์ก็ให้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งต้องตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณา โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป หากกรณีคณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง หรืออาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด²⁰ โดยอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีเหมือนคดีอาญาปกติ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (The Supreme Court of Justice a Criminal Decision for Persons Holding Political Positions) ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีรูปแบบเป็นระบบไต่สวน โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 (2).

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 11.

เพื่อค้นหาความจริงในเนื้อหาแห่งคดี โดยการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดี (Pre-trial Stage) ซึ่งดำเนินการโดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด เป็นรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและขั้นตอนการ พิเคราะห์พิพากษาคดี (Trial Stage) ซึ่งดำเนินการโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง โดยมีหลักการพื้นฐานที่เป็นสาระสำคัญดังนี้²¹

1) หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี²² ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีแต่ผู้เสียหาย จากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากการ ดำเนินคดีอาญาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็น ข้อหาหรือฐานความผิดที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งโดยทั่วไปเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด²³

2) หลักการดำเนินคดีระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็น กระบวนการพิจารณาคดีสองฝ่าย คือ ผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน โดยการไต่สวนมิใช่มุ่งแต่เพียงพิสูจน์ ความผิดอย่างเดียว แต่ต้องดำเนินการตรวจสอบค้นหาความจริงเป็นสำคัญ โดยกระบวนการ ตั้งตั้งแต่ขั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง (Pre-trial stage) ซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ อัยการสูงสุด และขั้นตอนในการพิเคราะห์พิพากษาคดี (Trial stage) โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกองค์ควรต้องร่วมกันในการตรวจสอบค้นหาความจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งในส่วนที่เป็นคุณ และเป็นโทษ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา (Due Process) และในการพิจารณาคดีศาลต้องมีความกระตือรือร้น

²¹ เกียรติศักดิ์ พุฒพันธ์. "การแก้ไขบททวนคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546), หน้า 62-66.

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309 และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

(Active) ในการค้นหาความจริงอันเป็นลักษณะสำคัญของระบบไต่สวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้²⁴ และการพิจารณาคดีของศาลจะต้องคำนึงถึงหลักการที่จะต้องฟังความทุกฝ่าย (Audi alteram partem) เพื่อเปิดโอกาสให้จำเลยชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย

3) หลักการดำเนินคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม (The Celerity and Fair of Criminal Procedure) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วทุกขั้นตอน เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลผู้ถูกกล่าวหาจะต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา²⁵ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะยังไม่ตกอยู่ในฐานะจำเลย แต่ผลของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้ถูกกล่าวหาหม่อมองและส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง กฎหมายจึงได้กำหนดระยะเวลาให้องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ นอกจากเพื่อความรวดเร็วแล้วยังต้องคำนึงถึงความยุติธรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาพึงต้องได้รับโดยเร็วอีกด้วย ในขณะที่การพิจารณาคดีของศาลจะต้องทำการไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันทุกวันจนกว่าจะเสร็จสิ้นการพิจารณาคดี เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้²⁶

4) หลักประกันในการพิจารณาคดี ผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีบทบาทในการค้นหาความจริง โดยการไต่สวนพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย โดยการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ดังนี้

4.1) การพิจารณาคดีต้องมีความเป็นอิสระคือ ศาลต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงทั้งในแง่ของการพิจารณาและการพิพากษาคดีปราศจากการแทรกแซง

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 (2) มาตรา 310 และ มาตรา 332 (2).

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55.

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2540 มาตรา 19

4.2) หลักองค์คณะในการพิจารณาคดีคือ ศาลต้องนั่งพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงครบองค์คณะ 9 ท่าน ซึ่งจะมีผลให้โอกาสที่จะเกิดข้อผิดพลาดในการรับฟังข้อเท็จจริงย่อมเป็นไปได้น้อยและย่อมเป็นหลักประกันได้พอสมควร

4.3) หลักการฟังความทุกฝ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 332 (2) กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยึดหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา โดยในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายนำเสนอพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่

4.4) หลักการเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้พิพากษาแต่ละคนซึ่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีจะต้องมีความเห็นในการวินิจฉัยคดีของแต่ละคนก่อน และจะต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนจึงลงมติเพื่อมีคำพิพากษาว่าผลเป็นประการใด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้กระบวนการในการให้เหตุผลในคำพิพากษาสมาารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชนตามหลักการเปิดเผยและตรวจสอบได้

2.2.1 การไต่สวนข้อเท็จจริงและการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

การไต่สวนข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิดหรือไม่ เป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรืออาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการแทนก็ได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

2.2.1.1 การกล่าวหา แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ผู้กล่าวหา คือ ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งในหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงกรณีบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

กรณีถ้าไม่มีผู้กล่าวหาแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนมีพฤติการณ์กระทำความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจในการเริ่มไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่เนื่องจากคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน นอกจากจะเกิดผลเสียหายและกระทบต่อผู้ถูกกระทำแล้วยังเกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมด้วย ซึ่งการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ตามระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งตามหลักแม้จะไม่มีผู้เสียหายร้องทุกข์หรือกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ย่อมมีอำนาจดำเนินการเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดได้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ได้บัญญัติจำกัดการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เมื่อพบพฤติการณ์ในการกระทำความผิดแม้จะไม่มีผู้เสียหายกล่าวโทษตามหลักการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินก่อให้เกิดความเสียหายและมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม

2. ผู้ถูกกล่าวหา

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดค่านิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้ในมาตรา 4 แต่บุคคลที่จะถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้จำกัดไว้เฉพาะบุคคล 5 ประเภท ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้แก่

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4) สมาชิกวุฒิสภา

5) ข้าราชการการเมืองอื่น

แม้บุคคลประเภทที่ 5 ระบุว่า “ข้าราชการการเมืองอื่น”

จะไม่ได้กำหนดคำนิยามไว้โดยตรง แต่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รองนายกรัฐมนตรี
- 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- 4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- 5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- 6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- 7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- 8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- 9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- 10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- 11) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- 12) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- 13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- 14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- 15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- 16) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- 17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- 18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- 19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- 20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

เมื่อพิจารณาประกอบกับบุคคลที่กฎหมายกำหนด

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308

วรรคแรกคำว่า “ข้าราชการการเมือง” หมายถึง ข้าราชการการเมืองตาม มาตรา 5 (8) – (20) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 และไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองที่ตั้งระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 (6)-(9)²⁷

ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วินิจฉัยคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยมีความเห็น ว่า หมายรวมถึง “บรรดาผู้รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด” ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงหมายถึงคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยนัยดังกล่าวสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหมายความรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จึงมีฐานะเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย²⁸

ผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ยังหมายความถึง บุคคลตาม มาตรา 9 (2) ซึ่งได้แก่ บุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องร่วมรับผิดชอบ บุคคลดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาพิพากษาคดี และเพื่ออำนวยความสะดวกโดยเท่าเทียมกัน²⁹

3. ข้อกล่าวหา

ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ได้แก่

²⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 73-75.

²⁸ สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้าราชการการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” วารสารนิติศาสตร์ 23,2 (มิถุนายน 2536) : 352-363.

²⁹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

1) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา คือ ความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147 ถึง 166 ผู้ที่ต้องรับผิดตามบทมาตราดังกล่าว ได้แก่ ผู้ที่มีฐานะเป็น “เจ้าพนักงาน” คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นย่อมอยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่ต้องรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 ถึง 166 เว้นแต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องรับผิดทางอาญา

2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติการจัดการหนี้ของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นต้น

2.2.1.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง

ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำร้องจากผู้เสียหายถูกต้องและครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการแทน ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. 1 คน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เป็นอนุกรรมการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร³⁰

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนต้องแจ้งแก่ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหาได้³¹ และการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ และการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่นจะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย และจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน ในการไต่สวนข้อเท็จจริงห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัตยาบันกับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำใด ๆ ในเรื่องที่กล่าวหา³² เมื่ออนุกรรมการไต่สวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้³³

- 1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหา
- 2) เรื่องที่ถูกล่ามคอ
- 3) ข้อกล่าวหา และสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน

ข้อเท็จจริง

- 4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง

และข้อกฎหมาย

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47.

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48.

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50.

5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากอนุกรรมการไต่สวนแล้วจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนได้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยข้อกล่าวหา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมเพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาดังนี้

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องแจ้งไปยังผู้เสียหายโดยเร็ว³⁴ และอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจในการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล

2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา³⁵

2.2.1.3 การฟ้องคดีอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีไว้ 2 ประเภท คือ

- 1) อัยการสูงสุด
- 2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 54.

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55.

ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 (2) จึงไม่มีอำนาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วยตนเอง แต่ผู้เสียหายต้องไปยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับคำร้องไว้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง

ส่วนพนักงานอัยการทั่วไปที่มีใช้อัยการสูงสุดที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาปกติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 (1) แต่ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคดีไม่มีมูลและไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เสียหายและพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และแม้ว่าอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นฟ้องคดี ผู้เสียหายก็จะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมมิได้³⁶

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีความผิด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน นับแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูล และอัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่ได้รับเรื่อง เว้นแต่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ และแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.³⁷ ภายในระยะเวลาดังกล่าว

การตั้งคณะกรรมการอัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ตรงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสิบสี่วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุด โดยมีผู้แทนแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะกรรมการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่กรณีที่

³⁶ ไพโรจน์ วายุภาพ, “คู่มือปฏิบัติ วิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” (ปทุมธานี : สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543), หน้า 38.

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ ภายในกำหนดสิบสี่วันนับแต่ตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด³⁸ และการฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง³⁹ โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำสั่งประทับฟ้องได้ทันที

2.2.2 การพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

การพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาปกติ โดยการสืบพยานหลักฐานในชั้นศาลใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง โดยมีการตรวจพยานหลักฐานในชั้นกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเพื่อให้การพิจารณาคดีรวดเร็ว โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.2.1 การสืบพยานในชั้นศาล

การพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริงมิใช่ระบบกล่าวหาอย่างคดีอาญาทั่วไป ซึ่งระบบไต่สวนช่วยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ โดยแบ่งกระบวนการพิจารณาได้ 3 ขั้นตอน⁴⁰ โดยต้องกระทำโดยเปิดเผยเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญศาลจะมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับก็ได้

1) การพิจารณาคดีครั้งแรกเป็นขั้นตอนที่อยู่ในชั้นเตรียมคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้วศาลจะส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยและนัดคู่ความมาศาลในวันพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้า

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรคแรก.

⁴⁰ ไพโรจน์ วายุภาพ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.



ศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงศาลต้องอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟังและถามคำให้การจำเลยว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้บันทึกไว้ถ้าจำเลยไม่ให้การก็ให้บันทึกไว้ และศาลต้องกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน โดยให้โจทก์และจำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน⁴¹ วันพิจารณาครั้งแรกจึงมิใช่วันสืบพยานและถ้าจำเลยรับสารภาพในการพิจารณาครั้งแรก ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิพากษาคดีได้โดยไม่ต้องพิจารณาคดีต่อไป แต่ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานมาทำการไต่สวนต่อไปได้จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง⁴² โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นคดีที่มีข้อหาในความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176 หรือไม่ สำหรับคดีที่มีข้อหาความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้น ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพศาลน่าจะพิพากษาลงโทษจำเลยไม่ได้แต่จะต้องทำการไต่สวนพยานโจทก์ประกอบคำรับสารภาพจนเป็นที่พอใจว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176

2) การตรวจพยานหลักฐานเพื่อให้กระบวนการพิจารณารวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะว่าเมื่อทำการตรวจพยานหลักฐานแล้วจะได้ทำการไต่สวนพยานหลักฐานเท่าที่ได้แย้งกันเท่านั้น และกำหนดแนวทางในการเสนอพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่ายในขั้นตอนการไต่สวนพยานหลักฐานต่อไป โดยในวันตรวจพยานหลักฐานโจทก์จำเลยจะต้องส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาล เพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบ แต่ถ้าสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐาน เช่น พยานเอกสารจำนวนมากหรือพยานวัตถุไม่สามารถนำมาส่งศาลได้ องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นให้เหมาะสมกับสภาพและความจำเป็นของพยานหลักฐาน หลังจากนั้นโจทก์จำเลยแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐาน เมื่อโจทก์จำเลยตรวจพยานหลักฐานแล้ว ศาลจะสอบถามทั้งสองฝ่ายว่าจะได้แย้งพยานหลักฐานใดหรือไม่ ถ้าไม่มีข้อโต้แย้งองค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังพยาน

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 27.

⁴² ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 9.

หลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่ถ้าหากคู่ความโต้แย้งพยานหลักฐานใดศาลต้องไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป⁴³

การตรวจพยานหลักฐานใช้เฉพาะพยานเอกสารกับพยานวัตถุ ส่วนพยานบุคคลไม่ต้องมีการตรวจพยานหลักฐานคู่ความนำพยานบุคคลมาเสนอต่อศาลในวันไต่สวนพยานหลักฐานได้ กรณีคดีต้องไต่สวนพยานหลักฐานต่อไปในวันนัดพิจารณาตรวจพยานหลักฐานองค์คณะผู้พิพากษาจะทำการกำหนดแนวทางในการไต่สวนต่อไป

3) การไต่สวนพยานหลักฐาน เนื่องจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบไต่สวนพยานหลักฐาน ศาลจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงโดยมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เหมาะสม แต่การพิจารณาคดีศาลต้องยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา⁴⁴ และศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้⁴⁵

เมื่อศาลได้ไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว โจทก์จำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดีของตนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด วัตถุประสงค์ของการแถลงปิดคดีเพื่อสรุปคดีของตนต่อศาลว่าพยานหลักฐานเท่าที่สืบพยานนั้นเป็นประโยชน์ต่อตนอย่างไร⁴⁶ เพื่อศาลจะได้มีคำพิพากษาต่อไป

2.2.2.2 การชี้ขาดคดี

1) การทำความเห็นขององค์คณะผู้พิพากษา เมื่อการไต่สวนพยานหลักฐานได้เสร็จสิ้นลงและโจทก์จำเลยได้แถลงปิดคดีถือว่าการพิจารณาคดีเสร็จสิ้นลง องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องดำเนินการซึ่งนำหน้าพยานหลักฐาน โดยองค์คณะผู้พิพากษาในศาล

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 29.

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคแรก และมาตรา 25 วรรคสอง.

⁴⁵ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 10.

⁴⁶ คณิง ภาไชย, "กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2," พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดย รองศาสตราจารย์ณรงค์ ไชหาญ, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 118.

ฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องทำความเห็นเป็น 2 ลักษณะ⁴⁷ คือ

1.1) ความเห็นเป็นหนังสือ องค์คณะผู้พิพากษาทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ⁴⁸

1.2) ความเห็นโดยวาจา องค์คณะผู้พิพากษาทุกคนนอกจากจะต้องทำคำวินิจฉัยคดีเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วจะต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมด้วยก่อนที่ประชุมขององค์คณะผู้พิพากษาจะมีการลงมติ

2) การมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อองค์คณะผู้พิพากษาลงมติถือว่าเป็นคำวินิจฉัยขององค์คณะผู้พิพากษา โดยถือตามเสียงข้างมาก คือ ต้องได้คะแนนเสียงอย่างน้อย 5 ใน 9 จึงถือว่าเป็นมติขององค์คณะผู้พิพากษา โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะจะงดออกเสียงมิได้

2.1) การทำคำพิพากษา องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำสั่งหรือคำพิพากษตามมตินั้นก็ได้⁴⁹ ผู้พิพากษาในองค์คณะที่ได้รับมอบหมายให้เขียนคำพิพากษาไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน

2.2) แบบและเนื้อหาคำพิพากษา เนื่องจากมิได้กำหนดรูปแบบหรือเนื้อหาคำพิพากษาไว้เป็นพิเศษ จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 186

2.2.2.3 ผลของคำพิพากษา

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด⁵⁰ ไม่อาจอุทธรณ์และฎีกาได้ ซึ่งมีแนวความคิดว่าการที่

⁴⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-123.

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง.

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มาตรา 45 วรรค 2.

กฎหมายบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุดนั้น น่าจะขัดต่อหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁵¹ คือ

1) ปฎิญาสากาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 บัญญัติว่า “บุคคลชอบที่จะได้รับความเท่าเทียมกันอย่างเต็มที่ในการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยโดยศาลซึ่งเป็นอิสระและยุติธรรมในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อกล่าวหาในคดีอาญาที่มีต่อเขา”

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและทางการเมือง ค.ศ. 1966 ข้อ 14 (5) บัญญัติว่า “ทุกคนที่ต้องโทษทางอาญามีสิทธิได้รับการพิจารณาทบทวนคำพิพากษาและโทษโดยศาลสูงสุดตามกฎหมาย” จำเลยในคดีอาญาพึงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลหรือองค์กรยุติธรรมอื่นเพื่อจะได้รับโอกาสกลับกรองแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมแก่จำเลยไม่ว่าจะอยู่ในฐานะประชาชนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3) บทบัญญัติธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศข้อ 15 บัญญัติว่า “กรณีที่ศาลที่นั่งพิจารณาคดีโดยไม่ครบองค์คณะได้พิพากษาลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตหรือไม่น้อยกว่าห้าปี ให้จำเลยซึ่งถูกฟ้องคดีโดยรัฐด้วยข้อหาอันมีสิทธิจะอุทธรณ์ไม่ว่าในกรณีใด ๆ และได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่ครบองค์คณะ ทั้งนี้ ต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาไม่น้อยกว่าเจ็ดคน และในจำนวนนี้อาจมีผู้ช่วยผู้พิพากษาได้ไม่เกินสองคน

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 5 ได้บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าแห่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล

⁵¹ กชวรรณ จันทร์เนตร, “การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 128-129.

ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

2.3 หลักการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

การพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยบางประเทศมีระบบการพิจารณาตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อย่างเดียว แต่บางประเทศมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย บางประเทศการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ และในบางประเทศดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลปกติหรือศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

2.3.1 ระบบการพิจารณาตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเรียกว่า “กระบวนการอิมพีชเมนต์” (Impeachment) คือ กระบวนการทางการเมือง โดยฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารกรณีบริหารประเทศไปในทางเสื่อมเสีย กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ ททรยศต่อประเทศหรือกระทำการอันเป็นการขายชาติ โดยฐานความผิดในกระบวนการอิมพีชเมนต์มิได้บัญญัติเป็นความผิดทางอาญา โดยแยกการพิจารณาได้ดังนี้

2.3.1.1 ประเทศอังกฤษ

กระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการด้านประวัติศาสตร์ทางการเมือง การปกครองเป็นระยะเวลาอันยาวนานหลายศตวรรษ มิได้เกิดจากการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด โดยอำนาจอิมพีชเมนต์ของรัฐสภามีความสำคัญต่อระบบการเมืองการปกครอง เพราะการฟ้องร้องกล่าวโทษตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ของสภาสามัญ (House of Commons) ต่อสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นการให้สภาสามัญเข้าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยทางอ้อม และทำให้สภาสามัญมีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ตลอดจน

รัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวัง⁵² จะเห็นได้ว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) โดยรัฐสภาของอังกฤษเป็นการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมการใช้อำนาจ โดยมีขอบของฝ่ายบริหาร (เป็นรายบุคคล) เพราะการดำเนินกระบวนการวิจิตรพิจารณอิมพีชเมนต์ โดยรัฐสภาอังกฤษ เป็นกรณีร้ายแรงมีโทษตามกฎหมายอาญาและเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างมาก⁵³

กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษหมายถึง การฟ้องร้องกล่าวโทษบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ทุจริต ประพฤติมิชอบต่อประชาชนหรือทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งกระบวนการพิจารณาที่รัฐสภานำมาใช้แก่รัฐมนตรีมีลักษณะกึ่งตุลาการ (Semi-Judicial process) โดยสภาสามัญ (House of Commons) เป็นผู้กล่าวโทษทางอาญาต่อสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นผู้พิจารณาและตัดสิน ซึ่งบุคคลที่จะถูกกล่าวหา นอกจากรัฐมนตรีแล้วยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย⁵⁴ โดยแยกองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้⁵⁵

1) องค์กรและอำนาจหน้าที่แยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1) องค์กรที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ คือ ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ได้กำหนดไว้ 3 ประเภท คือ

1.1.1) ผู้ถูกกล่าวหาได้แก่ ขุนนาง (peers) หรือสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) รัฐมนตรี (ministers) ทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา

⁵² วัฒนา สุตรสุวรรณ, “ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2500), หน้า 44.

⁵³ กานดา สิริฤทธิภักดี, “การนำ “ระบบอิมพีชเมนต์” มาใช้ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 202.

⁵⁴ S.A.De Smith, *Constitutional and administrative Law*, 2nd ed (Harmondsworth, Middlesex : Penguin Book Inc, 1973), p.169. อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 207.

⁵⁵ M.T.Erskine, *A Treatise on The Law, Privile Usage of Parliament* (London : Butterworth & CO., Bell Yard, Temple Bar, 1924), p. 451-469. อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 207.

1.1.2) องค์กรผู้กล่าวหาได้แก่ สภาสามัญ (House of Commons) โดยสมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เริ่มกล่าวโทษต่อที่ประชุมสภาสามัญหรือที่ประชุมสภาสามัญมีมติเห็นพ้องให้กล่าวหาฟ้องร้องเพื่อให้มีการพิจารณาว่ามีมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ เพื่อเป็นเหตุฟ้องร้องและพิจารณาในชั้นสภาขุนนางต่อไป

1.1.3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสินได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาทั้งข้อเท็จจริง (fact) และข้อกฎหมาย (Law) และพิพากษาลงโทษตามข้อกล่าวหา

1.2) กระบวนพิจารณา

กระบวนกรอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษเป็นอำนาจของรัฐสภา (parliament) อังกฤษที่จะดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม โดยมีกระบวนกรพิจารณาดังนี้

1.2.1) เหตุที่กล่าวหา

การกระทำความผิดที่จะเป็นเหตุกรกล่าวหาฟ้องร้องนั้น รัฐสภาอังกฤษมิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากรวมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือมาเป็นระยะเวลานานหลายศตวรรษ ฐานความผิดที่รัฐสภาใช้เป็นเหตุกล่าวหา ได้แก่ ความผิดฐานกบฏหรือทรยศต่อชาติ (treason), ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (high treason) รับสินบน (bribery) ความผิดอาญาเล็กน้อยเรียกว่า misdemeanors (มิใช่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรงที่เรียกว่า Felony เช่น ข้อโกง วางเพลิง และไม่ใช่ความผิดลหุโทษอย่างในจำนวนทั่วไปในกฎหมายอาญา), การทุจริตต่อหน้าที่ (malversations) และความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)⁵⁶ จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดที่เป็นเหตุให้รัฐสภากล่าวหาฟ้องร้องตามวิธีการอิมพีชเมนต์มิได้จำกัดเฉพาะแต่การกระทำความผิดที่มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป แม้ความผิดที่จะนำความเสียหายมาสู่ประเทศก็กล่าวหาฟ้องร้องได้

1.2.2) การกล่าวหา

ขั้นตอนการกล่าวหาถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกของการเริ่มต้นกระบวนพิจารณาอิมพีชเมนต์ รัฐสภาอังกฤษกำหนดให้อำนาจหน้าที่เป็นของสภาสามัญ

⁵⁶ คำว่า Crimes and Misdemeanors ใช้คู่กันหมายถึง การละเมิดกฎหมาย public law ที่มีโทษทางอาญาเป็นจำนวนที่ใช้กันมากกว่า 400 ปี คำว่า misdemeanors ในที่นี้ไม่ใช่ความผิดลหุโทษอย่างในจำนวนทั่วไปในกฎหมายอาญา. (กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน : 211)

(House of Commons) เพียงองค์กรเดียวที่มีสิทธิฟ้องร้องกล่าวโทษฝ่ายบริหาร (รวมเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้พิพากษาด้วย) ต่อสภาขุนนาง (House of Lords) โดยสมาชิกสภาสามัญเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหาตามเหตุที่กล่าวหา หลังจากนั้นสภาสามัญจะเรียกประชุมสมาชิก เพื่อดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น (Committee) ทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงว่า มีมูลเหตุการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นพ้องว่าคดีมีมูลเหตุที่จะกล่าวหาฟ้องร้องได้ก็จะดำเนินการเขียนคำฟ้องเป็นทางการเรียกว่า The Articles of Impeachment และเสนอต่อสภาสามัญเพื่อขอความเห็นชอบ โดยขั้นตอนการกล่าวหาเป็นการสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อหามูลเหตุการกระทำผิด สภาสามัญไม่มีสิทธิที่จะเรียกผู้ถูกกล่าวหามาให้ปากคำในชั้นกล่าวหา เมื่อสภาสามัญลงมติเห็นชอบกับคำฟ้องเป็นทางการในแต่ละข้อกล่าวหาแล้วก็จะมีการแต่งตั้งผู้แทนเรียกว่า Managers⁵⁷ ในนามของสภาสามัญเพื่อทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาต่อสภาขุนนาง

1.2.3) การพิจารณาและตัดสิน

กระบวนการพิจารณาและตัดสินเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง (House of Lords) แต่เพียงองค์กรเดียว มีอำนาจลงโทษทางอาญาได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง เมื่อปรากฏว่าสภาสามัญมีมติที่ประชุมให้ดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้องบุคคลใดเป็นรายบุคคลต่อสภาขุนนาง สภาขุนนางจะทำหน้าที่ในฐานะศาลสูงสุด (High Court of Justice) และลูกขุน (Jury) ในขณะเดียวกันโดยแบ่งแยกกระบวนการพิจารณาได้ 2 ขั้นตอน คือ

1.2.3.1) กระบวนการพิจารณาชั้นสอบสวน⁵⁸

กระบวนการพิจารณาชั้นสอบสวนของสภาขุนนางมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของใครและจะต้องดำเนินการพิจารณาอย่างเปิดเผยเป็นสำคัญ โดยเริ่มต้นจากสภาสามัญกล่าวหาบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

⁵⁷ Managers คือ สมาชิกสภาสามัญซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากมติที่ประชุมสภาสามัญมีหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องอั้งเหตุของการกระทำผิดพร้อมทั้งเตรียมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีทั้งหมด เพื่อเสนอในระหว่างการพิจารณาคดีของสภาขุนนาง. (กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน : 218)

⁵⁸ M.T. Erskine, *A Treatise on the law. Privile Usage of Parliament*, P. 651-652. ; Mary L. Volcansek "British Antecedents For U.S. Impeachment Practices : Continuity and Change," *The Justice System Journal* : 50-56. อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 220.

ซึ่งดำรงตำแหน่งขุนนาง สมาชิกสภาสามัญ รัฐมนตรีหรือผู้พิพากษา การดำเนินกระบวนการพิจารณาของสภาขุนนางใช้หลักเกณฑ์เดียวกับกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม คือ กระบวนการพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย คือ ผู้กล่าวหา ได้แก่ Managers ในนามของสภาสามัญ และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสนำสืบพยานหลักฐานเพื่อหักล้างหรือสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและของฝ่ายตรงข้าม

1.2.3.2) กระบวนการพิจารณาคดีตัดสิน

เมื่อสภาขุนนางได้รับฟังพยานหลักฐานและเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาขุนนางได้อภิปรายว่า จำเลยกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาของสภาสามัญหรือไม่ สิ้นสุดลง สภาขุนนางจะลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ โดยวิธีการลงมติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาขุนนางที่เข้าร่วมประชุมขณะนั้นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่⁵⁹ ถ้าไม่มีความผิดต้องยกเลิกกระบวนการอิมพีชเมนต์โดยปริยาย แต่ถ้ามติเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาขุนนางเห็นชอบว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา สภาขุนนางจะต้องมีคำพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา

2) ผลของคำตัดสิน

คำตัดสินของสภาขุนนางถือว่าเป็นที่สุดไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษานั้นอีก และผลของคำตัดสินที่ลงโทษผู้ถูกกล่าวหา นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะถูกปลดออกจากตำแหน่ง เสียชื่อเสียงเกียรติยศแล้ว สภาขุนนางยังมีอิสระที่จะกำหนดโทษ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา เช่น โทษปรับ (Fine) จำคุก (Imprisonment) หรือประหารชีวิต (Execute) โดยไม่ต้องแบ่งแยกกระบวนการอิมพีชเมนต์ออกจากกระบวนการพิจารณาอาญา

3) วิวัฒนาการการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลยุติธรรม⁶⁰

⁵⁹ Marry L. Volcansek, "British Antecedents for U.S. Impeachment Practices : Continuity and Change, "The Justice System Journal : 42-43. อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 223.

⁶⁰ ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์, "ปัญหาการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษากรณีหลักการทบทวนคำพิพากษา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544), หน้า 64-70.



ศตวรรษที่ 19 ประเทศอังกฤษได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และหลักความรับผิดชอบส่วนบุคคลของรัฐมนตรีขึ้น (Enforcement of the convention of collective and individual ministerial responsibility) ⁶¹ ถ้ารัฐสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย คณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกทั้งคณะ แต่ถ้ารัฐสภาไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล รัฐมนตรีผู้นั้นต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่ง มีผลให้กระบวนการอิมพีชเมนต์หมดความจำเป็นถูกเลิกใช้ (Obsolete) ในที่สุด ⁶² การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอังกฤษในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ราชการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ใช้กระบวนการยุติธรรมปกติเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ

3.1) ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิด

ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Offence with respect to public office) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ministerial officer) โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เช่น รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ในฐานความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน (Bribery) และการคอร์รัปชัน (Corruption) ตามพระราชบัญญัติการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ค.ศ. 1889 (The Public Body Corrupt Practice Act 1889) ส่วนความผิดฐานกบฏ (Treason) ได้มีการพัฒนาแยกออกมาเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ (Offence against the security of the state)

3.2) ศาลที่พิจารณาคดีมี 3 ลำดับชั้น คือ

3.2.1) ศาลชั้นต้น ประกอบด้วย ศาลแขวง (Magistrates Court) และศาลอาญา (Crown Court)

3.2.2) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal)

3.2.3) ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) ⁶³

⁶¹ Alex Carrd Constitutional and Administrative Law. 1st ed. Edinburgh Gat Harlow : Pearson Education Limited, 1998, p.144.

⁶² Irving Stevens. Constitutional & Administrative Law. 3rd ed. London : Pitman Publishing, 1996,p.98.

⁶³ S.H. Bailey and M.I. Gunn Smith and Bailey on the Modern English System. 3rd.ed. London : Sweet & Maxwell, 1996, p.47.

3.3) การไต่สวนมูลฟ้อง

การฟ้องคดีนอกจากพนักงานอัยการของรัฐ (Director of public prosecution) จะเป็นโจทก์ฟ้องคดี ประชาชนทั่วไปก็มีอำนาจฟ้องร้องเช่นกัน เพราะประเทศอังกฤษเป็นระบบการพิจารณาคดีโดยประชาชน (Public prosecution) แต่ต้องได้รับอนุญาตและอยู่ในความควบคุมดูแลจากอัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุด

การไต่สวนมูลฟ้องเริ่มจากอัยการสูงสุด (Attorney-General) หรือรองอัยการสูงสุด (Solicitor-General) ยื่นคำร้องต่อศาลแขวงในฐานศาลไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary inquiry) โดยศาลอาจรับฟังพยานหลักฐานทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยและจำเลยมีสิทธิที่จะถามค้านพยานโจทก์ เพื่อประโยชน์ในการชี้หน้าพยานหลักฐานว่าคดีมีมูลหรือไม่ (Presumption of quit) ถ้าศาลแขวงเห็นว่าคดีมีมูลก็จะมีคำสั่งรับฟ้องและส่งตัวจำเลยไปพิจารณาที่ศาลอาญา (Crown Court) แต่ถ้าคดีไม่มีมูลศาลจะมีคำสั่งไม่รับฟ้องและปฏิเสธที่จะส่งตัวจำเลยไปยังศาลอาญา⁶⁴

3.4) การพิจารณาพิพากษา

คณะลูกขุน (Jury) เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดในข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีความผิดหรือผู้บริสุทธิ์ (guilty or innocence) ส่วนผู้พิพากษาที่จะนั่งพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่จะต้องเป็นผู้พิพากษาจากศาล High court เท่านั้น โดยจำเลยเมื่อมาอยู่ต่อหน้าศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริง ศาลจะต้องอ่านคำฟ้องให้จำเลยฟังและสอบถามจำเลยว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การอย่างไรบ้างจะรับสารภาพหรือปฏิเสธหรือจำเลยอาจไม่ให้การใด ๆ เลย (Right to silence) กรณีนี้ถือว่าจำเลยให้การปฏิเสธ ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธศาลต้องเรียกคณะลูกขุนเข้าห้องพิจารณาและเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยโจทก์แถลงเปิดคดี แล้วนำพยานหลักฐานเข้าสืบจนเสร็จ จากนั้นเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะแถลงเปิดคดี และนำพยานเข้าสืบเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ของตน เมื่อสืบพยานทั้งสองฝ่ายเสร็จสิ้น โจทก์ต้องแถลงสรุปคดีของตนก่อน จากนั้น จำเลยเป็นผู้แถลงสรุปคดี เมื่อคู่ความแถลงสรุปคดีแล้วเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะแถลงสรุปคดีให้คณะลูกขุนฟังอีกครั้ง คณะลูกขุนมีหน้าที่ตัดสินโดยจะมีการประชุมนอกห้องพิจารณาคดี

⁶⁴ Iran Mcland and Peter Morrish. Harris's Criminal Law. 22^{ed}. Ed. London : Sweet & Maxwell, 1973, p.664.

หากคณะลูกขุนตัดสินว่าจำเลยมีความผิด ศาลต้องพิจารณาลงโทษจำเลย แต่ถ้าหากคณะลูกขุนตัดสินว่าจำเลยไม่มีความผิด (not guilty) ศาลต้องพิพากษายกฟ้องและปล่อยตัวจำเลยไป⁶⁵

3.5) การอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษา

การพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วคู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาได้

3.5.1) การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอาญา

ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบบททวนคำพิพากษาของศาลอาญาในปัญหาข้อกฎหมายได้โดยคู่ความ (โจทก์และจำเลย) มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาศาลอาญาตามพระราชบัญญัติการอุทธรณ์คดีอาญา ค.ศ. 1968 (The Criminal Appeal Act 1968) มาตรา 2 ภายในเงื่อนไข ดังนี้

- (1) คำพิพากษาไม่ถูกต้องในข้อกฎหมาย
- (2) ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีผิดพลาดบกพร่องในสาระสำคัญ (Material irregularity)
- (3) คำตัดสินของคณะลูกขุนควรถูกยกเลิก (Set aside) โดยเหตุว่าคำตัดสินไม่มีหลักประกันและไม่เป็นที่น่าพอใจ (unsafe and unsatisfactory)⁶⁶

คู่ความยังมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งการลงโทษของศาลได้แต่ต้องได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลอุทธรณ์ก่อน

3.5.2) การฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์

ศาลฎีกาชั้นฎีกาของสหราชอาณาจักร มีอำนาจตรวจสอบบททวนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์โดยคู่ความ (โจทก์และจำเลย) ที่จะฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ต้องได้รับอนุญาตจากศาลอุทธรณ์

⁶⁵ Iran Mcland and Peter. Ibid, pp.715-722.

⁶⁶ John Sprack. Emmins On Criminal Procedure. 6th. ed. London : Blackstone Press Limited, 1995, p.344.

หรือศาลสถานนางก่อน และข้อกฎหมายที่จะขอให้ทำการตรวจสอบทบทวนต้องเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยศาลสถานนางมีอำนาจพิพากษายืน ยก หรือกลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์และมีอำนาจสั่งให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาใหม่ได้ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาข้อกฎหมายในชั้นฎีกาได้แม้คู่ความจะมีได้อุทธรณ์ในข้อกฎหมายนั้น หากเห็นว่าข้อกฎหมายดังกล่าวมีคุณค่าแก่การวินิจฉัย

2.3.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment System) ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1787 โดยมีต้นแบบจากประเทศอังกฤษ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานาธิบดี และได้มีการขยายขอบเขตบังคับกับรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าหลักการของกระบวนการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาจะแตกต่างจากหลักการของกระบวนการอิมพีชเมนต์ประเทศอังกฤษ แต่ความมุ่งหมายเหมือนกันคือ ควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบ (The abuse of power)⁶⁷ ของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับความเชื่อถือของประชาชน (The public trust) และสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกฝ่ายบริหารละเมิด โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางการเมือง มิใช่เรื่องทางตุลาการและผลของคำตัดสินลงโทษจำกัดเพียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งตัดสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับ มิใช่การลงโทษทางอาญา ซึ่งสามารถแยกองค์กรณีที่มีอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้⁶⁸

1) องค์กรและอำนาจหน้าที่ แยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1) องค์กรที่เกี่ยวข้อง แยกได้ 3 ประเภท คือ

1.1.1) ผู้ถูกกล่าวหาจำกัดเฉพาะประธานาธิบดี (President) รองประธานาธิบดี (Vice President) และข้าราชการพลเรือนของรัฐทั้งหมด (all civil officers) แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการกล่าวหาฟ้องร้อง รัฐสภาอาจดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้องภายหลังจากที่ลาออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่ากระทำความผิดจริง จะมีคำสั่งไล่ออกและตัดสิทธิในผลประโยชน์ที่จะได้รับ ทางปฏิบัติกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้มีการ

⁶⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

⁶⁸ กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 234-235.

ตีความกว้างให้บังคับใช้รวมถึงผู้พิพากษา (Judge) ก็อาจถูกฟ้องร้องได้ โดยมีผู้พิพากษาหลายคนที่ถูกรัฐสภากล่าวหาฟ้องร้องและขับออกจากตำแหน่งในข้อหา “ประพฤติตนเสียหาย”(misbehavior)⁶⁹ แต่ไม่หมายความรวมถึงสมาชิกสภาองเกรส, ข้าราชการทหารและสมาชิกวุฒิสภา

1.1.2) องค์กรผู้กล่าวหา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1787 บทที่ 1 มาตรา 2 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) มีอำนาจที่จะฟ้องขับจากตำแหน่ง (Impeachment) เพียงผู้เดียว แต่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาและตัดสินคดีดังกล่าวไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่ามีมูลความผิดหรือไม่ หากพบว่ามีมูลความผิดตามฐานความผิดที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาในชั้นพิจารณาต่อไป

1.1.3) องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่งแต่เพียงองค์กรเดียว ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งอำนาจพิจารณาและตัดสินคดีฟ้องขับออกจากตำแหน่งเป็นอำนาจในเชิงกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ของวุฒิสภาในฐานะเป็นศาลพิจารณาคดีฟ้องร้องเพื่อขับออกจากตำแหน่ง⁷⁰

1.2) กระบวนพิจารณา

ขั้นตอนการพิจารณาระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกาแยกได้ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกล่าวหาและขั้นตอนการพิจารณาคดีตัดสิน โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

1.2.1) เหตุที่กล่าวหา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนที่จะกล่าวหาฟ้องร้อง และพิจารณาเพื่อขับออกจากตำแหน่งต้องปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและ

⁶⁹ “Marry L. Volcansek, “British Antecedents For U.S. Impeachment Practices : Continuity and change,” *The Justice System Journal* 14 (1990) p.57.; Launce H. Tribe, *American Constitutional Law* (New York : The Foundation Press, Inc 1978), p.216.

⁷⁰ Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers*, p.426.

เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกกล่าวหา) กระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1787 บทที่ 2 มาตรา 4 กำหนดไว้จำกัดฐานความผิดที่เป็นเหตุกล่าวหาไว้ 3 ฐาน คือ

(1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) หมายถึง การก่อสงครามกับสหรัฐ หรือเข้าข้างศัตรูโดยการให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก

(2) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery) หมายถึง การให้หรือยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับจากทางราชการ มีผลทำให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(3) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors)⁷¹ มิได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป แต่เป็นการกล่าวหาว่าประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

(3.1) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย (Exceeding the powers of the office in derogation of another branch of government)

(3.2) การมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องหรือขัดตามหน้าที่อย่างร้ายแรงและไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่งนั้น ๆ (Behaving in a manner grossly incompatible with the proper function and purpose of the office)

(3.3) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Employing the power of the office for an improper purpose of personal gain) เช่น การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อต้องการแก้แค้นเป็นการกระทำโดยปราศจากความยุติธรรมและกระทำด้วยความลำเอียงมากกว่ากระทำตามอำนาจหน้าที่หรือการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว

จากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 ฐานความผิดที่กล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญา (non-criminal) หากแต่การกระทำมีลักษณะบ่อนทำลายประเทศชาติหรือระบบรัฐธรรมนูญ ย่อมที่จะกล่าวหาฟ้องร้องเพื่อปลดจากตำแหน่งได้กระบวนการอิมพีชเมนต์มีจุดประสงค์ในการถอดบุคคล

⁷¹ Peter W. Rodino, High Crimes and Misdemeanors, pp.8-9.



นอกจากตำแหน่งและอาจถูกตัดสิทธิประโยชน์อันพึงจะได้รับในอนาคต มิใช่การลงโทษบุคคล แต่เมื่อมีการถอดออกจากตำแหน่งแล้ว และถ้าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาด้วยบุคคลนั้นย่อมถูกดำเนินคดีอาญาเป็นอีกส่วนหนึ่งภายหลัง ฉะนั้น กระบวนการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาไม่ได้ทำให้บุคคลนั้นพ้นจากความรับผิดทางอาญาตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 3

1.2.2) การกล่าวหา ⁷²

สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) เป็นผู้กล่าวหาฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาต่อวุฒิสภา (Senate) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 2 วรรค 5 โดยมีกระบวนการพิจารณากล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎรดังนี้

เมื่อปรากฏฐานความผิดอันเป็นเหตุที่กล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยการกล่าวหาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด คนหนึ่งต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติที่จะกล่าวหาฟ้องร้อง จากนั้นจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) ขึ้น 1 คณะ เพื่อทำการสืบสวนข้อเท็จจริงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งกล่าวหาว่ามีมูลความผิดหรือไม่ พยานหลักฐานอาจได้มาจากการค้นหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการหรือจากลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) นอกจากนี้ คณะกรรมการยุติธรรมยังมีอำนาจออกหมายเรียก (subpoena) พยานเอกสารหรือพยานวัตถุอื่นใดก็ได้ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งบังคับของคณะกรรมการย่อมมีโทษ

คณะกรรมการยุติธรรมมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานสรุปความผิดที่จะกล่าวหาฟ้องร้องทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย หากคณะกรรมการยุติธรรมเห็นว่ามีความผิด โดยเสนอคำฟ้องเป็นข้อ ๆ เรียกว่า "The Articles of Impeachment" คณะกรรมการยุติธรรมจะต้องรายงานข้อกล่าวหาทั้งหมดต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Full House of Representatives) ก่อนลงมติจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายเห็นชอบตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ผลการลงมติต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุมเห็นชอบให้ทำการกล่าวหาฟ้องร้องได้จึงจะมีผลใช้บังคับ จากนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งคำฟ้องกล่าวหาเรียกว่า "The Bill of Impeachment" ไปยังวุฒิสภา (Senate) เพื่อทำการพิจารณาและตัดสินตามข้อกล่าวหา โดยการลงคะแนนเสียงข้างมาก

⁷² กานดา สิริฤทธิ์ภักดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 252-255.

ธรรมดา โดยชั้นพิจารณาของวุฒิสภาเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งคณะบุคคล เรียกว่า “Managers” ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปกล่าวหาในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบมีข้อพิพาท

1.2.3) การพิจารณาและตัดสิน

วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา และมีคำวินิจฉัยความผิดหรือกล่าวได้ว่าวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นศาลพิเศษ (Tribunal for trial) เฉพาะการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 เมื่อเริ่มพิจารณาคดี วุฒิสมาชิกทั้งหมดในที่ประชุมวุฒิสภาจะต้องสาบานหรือปฏิญาณตน ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวนและตัดสินของวุฒิสภาจะดำเนินกระบวนการพิจารณาเหมือนศาลธรรมดาทั่วไป ผู้กล่าวหาคือสภาผู้แทนราษฎร โดย Managers ทำหน้าที่คล้ายอัยการในนามของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวหาฟ้องร้องตามข้อกล่าวหา (Articles of Impeachment) ต่อวุฒิสภาเพื่อไต่สวนค้นหาความจริง วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาค้นหาความผิดอื่น ๆ ของจำเลยที่ไม่ได้มีการกล่าวหาต่างกับการพิจารณาของคณะลูกขุนซึ่งสามารถเพิ่มเติมฐานความผิดบางอย่างของจำเลยได้โดยมิต้องผ่านการกล่าวหามาก่อน การพิจารณาเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาโดย Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา กล่าวอ้างและคัดค้าน พร้อมกับอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของแต่ละฝ่าย โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม เช่น ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความ มีการออกหมายซักพยาน ซักถามพยานและประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา

ประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานแต่การรับฟังพยานโดยคำวินิจฉัยของประธานศาลสูงสุด อาจถูกลงมติกลับโดยเสียงข้างมากของวุฒิสภาได้ นอกจากนั้น ที่ประชุมวุฒิสภากำหนดหลักเกณฑ์เรียกว่า RULE XI แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้น 12 คน โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การเป็นพยานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีในชั้นพิจารณาและรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นจำกัดเฉพาะการรับฟังพยานหลักฐานและคำให้การพยานเท่านั้น คณะกรรมการไม่อาจทำคำแนะนำที่เป็นการสรุปว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดหรือบริสุทธิ์ต่อวุฒิสภาได้ เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนพยานหลักฐานจากคณะกรรมการวุฒิสภาเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย มีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณา

ตามของศาลธรรมดาทั่วไป แต่มีหลักเกณฑ์บางประการที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของ วุฒิสภามีได้นำวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมมาใช้ ได้แก่⁷³

(1) หลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐาน (Rule of evidence)

กระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาแบบอย่างปกติธรรมดาและไม่มีคณะลูกขุนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณา จึงไม่มีความจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานมาใช้กับกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ของ วุฒิสภา การรับฟังพยานหลักฐานของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะต้องรับฟังและพิจารณา พยานหลักฐานทั้งหมด ซึ่งเกี่ยวข้องับประเด็นแห่งคดี โดยไม่ต้องยึดหลักเกณฑ์เรื่องการรับฟัง พยานหลักฐานและไม่ต้องห้ามรับฟังพยานบอกเล่า (hearsay) เช่น คดี Hastings V. United States Senate (1989) ศาลสูงสุดวางบรรทัดฐานกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ว่า มิใช่กระบวนการ พิเคราะห์อาญา การดำเนินกระบวนการพิจารณาปราศจากคณะลูกขุนและไม่นำหลักเกณฑ์เรื่องการ รับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับ

(2) ภาระการพิสูจน์ (Burden of proof) ของวุฒิสภา

กระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ไม่มีภาระการพิสูจน์ ลักษณะ เช่นเดียวกับภาระการพิสูจน์ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา มาตรฐานการพิสูจน์พยานหลักฐานของ วุฒิสภามาตรฐานการอิมพีชเมนต์เป็นการผสมผสานระหว่างกระบวนการพิจารณาทางอาญา และทางแพ่ง เพราะมิใช่ทั้งภาระการพิสูจน์ที่จะต้องพิสูจน์โดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย (Beyond reasonable doubt) เชื่อได้ว่าจำเลยกระทำผิดจริง และหลักการชั่งน้ำหนัก พยานหลักฐาน (Preponderance of evidence) วุฒิสภาเป็นผู้กำหนดมาตรฐานภาระการพิสูจน์ ด้วยตนเอง ซึ่งจะต้องชัดเจน (clear) และเชื่อถือได้ (convincing) แต่มีข้อจำกัดที่ว่า การ ตัดสินของวุฒิสภาจะต้องปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามเหตุที่กล่าวหา ซึ่งกำหนดใน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา 3 เหตุ คือ 1) ความผิดฐานทรยศ 2) ความผิดฐานรับสินบน 3) ความผิด อาญาชั้นสูง

เมื่อวุฒิสภาได้รับฟังพยานหลักฐานทั้งหมด และข้อโต้แย้ง ของคู่ความแต่ละฝ่ายแล้ว วุฒิสภาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายว่า ผู้ถูกกล่าวหา

⁷³ กานดา สิริฤทธิภักดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 261-263.

มีความผิดจริงหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในขั้นตอนตัดสิน การลงมติวุฒิสภาต้องลงมติลับแต่จะขอกล่าวหา การตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมว่ามีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ และถ้าปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหา การกระทำผิดนั้นเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

2) ผลของคำตัดสิน

กระบวนการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาจำกัดเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่างกับกระบวนการอิมพีชเมนต์ของอังกฤษที่มีผลลงโทษทางอาญาด้วย (ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 7) แต่วุฒิสภาอาจจะเพิ่มโทษโดยกำหนดให้ขาดคุณสมบัติต่าง ๆ หรือสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากสหรัฐอเมริกาได้ เช่น ห้ามเข้ารับราชการ โดยโทษดังกล่าวมิใช่โทษทางอาญา แต่หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดทางอาญา หลังจากถูกถอดจากตำแหน่งแล้วยังอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีก เนื่องจากต้องการให้การพิจารณาตัดสินคดีมีความเป็นอิสระ (judicial independence) ฉะนั้น กระบวนพิจารณาอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาแยกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไป

ในการดำเนินคดีอาญาของสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการมีบทบาทตั้งแต่ขั้นสอบสวน ฟ้องร้องจนถึงขั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล แต่ทางปฏิบัติพนักงานอัยการไม่ดำเนินการสอบสวนคดีด้วยตนเอง แต่จะทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนของตำรวจ พนักงานอัยการอาจจะฟ้องร้องโดยตรงต่อศาลด้วยวิธีการยื่นฟ้องที่เรียกว่า information หรืออาจขอให้ลูกขุนรับฟ้อง (Grand Jury) ออกคำสั่งที่เรียกว่า Indictment ก็ได้ วิธีการฟ้องผู้กระทำความผิดโดยลูกขุนรับฟ้องนี้ใช้กันมากในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในความผิดที่เจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หรือประพฤติมิชอบ โดยตำรวจไม่จำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิด เพราะกระบวนการพิจารณาพยานหลักฐานต่อหน้าลูกขุนนั้นเป็นความลับ รู้กันระหว่างพยาน พนักงานอัยการและลูกขุนรับฟ้องเท่านั้น⁷⁴ ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการควบคุมการดำเนินคดีของตำรวจได้เป็นอย่างดี เพราะหากตำรวจไม่ยอมดำเนินคดี พนักงานอัยการสามารถเริ่มต้นดำเนินคดีได้เอง เนื่องจากพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกานั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวน ฟ้องร้อง คดีอาญาของรัฐอยู่แล้ว การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการยึดหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในคดีทุกประเภท รวมถึงคดีความผิดต่อ

⁷⁴ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “การควบคุมอำนาจอัยการในสหรัฐอเมริกา,” วารสารอัยการ 9 (กันยายน 2521) : 10-11.

ตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย อีกทั้งการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป ไม่มีระเบียบแบบแผนที่สอดคล้องกัน และบางกรณีไม่สามารถทราบเหตุผลของการสั่งไม่ฟ้องคดี⁷⁵ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ มิฉะนั้นแล้วพนักงานอัยการอาจใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างไม่ถูกต้องหรือเป็นธรรม

กรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ไม่ถูกต้องตามกระบวนการ (Due process) เช่น ไม่แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือไม่รับฟังพยานทั้งสองฝ่าย อันเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Rules of natural justice) และไม่เคารพหลักนิติธรรม (Due process of Law) ผู้ถูกกล่าวหาจะอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้หรือไม่ ยังไม่เคยปรากฏกรณีนี้ขึ้น แต่ตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 มิได้บัญญัติให้มีการอุทธรณ์ ซึ่งความเห็นของนักกฎหมายส่วนใหญ่⁷⁶ เห็นว่าศาลยุติธรรมไม่อาจตรวจสอบหลักเกณฑ์ของกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ได้ เพราะกระบวนการพิจารณาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง แต่มีนักกฎหมายบางท่าน⁷⁷ มีความเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาน่าจะมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะกรณีไม่เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง (Due Process) โดยอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้ แต่สำหรับเรื่องอื่น ๆ นั้นไม่น่าจะอุทธรณ์ได้

2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองระดับสูง โดยศาลพิเศษในประเทศฝรั่งเศส⁷⁸

การดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งผู้เสียหายไม่มีสิทธิในการฟ้องร้องคดี แต่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของนักการเมืองระดับสูงมีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเพื่อดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองระดับสูง โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 (Constitution de la République Française du 4 Octobre 1958)

⁷⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา," *วารสารนิติศาสตร์* 10,1 (มีนาคม 2521) : 157-161.

⁷⁶ Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and its Alternatives," *Texas Law Review* : 97-101.

⁷⁷ Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problem* (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1973) pp.103-121.

⁷⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ได้บัญญัติให้มีศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ตามมาตรา 67 และ 68 เพื่อพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในฐานะทรยศต่อประเทศชาติ (haute trahison)⁷⁹ ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ซึ่งเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 เพื่อพิจารณาความผิดของรัฐมนตรีฐานกระทำความผิดอุกฤษโทษหรือมัชฌิมโทษ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) องค์กรและกระบวนการตรวจสอบ

ผู้มีสิทธิที่จะดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองระดับสูงต่อศาลอาญาชั้นสูงหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ โดยมีขั้นตอน คือ

1.1) ผู้กล่าวหา

ผู้กล่าวหานักการเมืองระดับสูงแบ่งได้ 2 ประเภทตามฐานะของผู้ถูกกล่าวหา คือ

1.1.1) สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้กล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ในฐานะทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ซึ่งโดยหลักแล้วประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญาในการกระทำกรในหน้าที่ แต่ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะถูกกล่าวหาว่ากระทำการดังกล่าวโดยมติสภาทั้งสองที่ได้ออกเสียงลงคะแนนอย่างเปิดเผยและได้รับความเห็นชอบในมติดังกล่าวโดยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา⁸⁰

1.1.2) ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของรัฐมนตรีในความผิดอุกฤษโทษ (Crime ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต ตาม Article 131-1 Nouveau Code Pénal) หรือความผิดประเภทมัชฌิมโทษ (délits ได้แก่

⁷⁹ ความผิดฐาน “ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง” (Haute Trahison) รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส มิได้ให้คำจำกัดความไว้ แต่คำอธิบายกฎหมายหลายฉบับ และนักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความว่าการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงหมายถึง อาชญากรรมทางการเมืองที่ทำให้สถาบันหรือผลประโยชน์ของประเทศชาติได้รับการกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง.

⁸⁰ Constitution de la République française du 4 Octobre, 1958, Article 68.

ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สองเดือนถึงห้าปี ตาม Article 131-3, 131-4 Nouveau Code Pénal) เป็นผู้มีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษ (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง⁸¹ (la commission des requêtes) โดยในคำร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องระบุชื่อรัฐมนตรีที่ต้องการกล่าวโทษ โดยคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัณฑูร์ 2 คน ระบุการกระทำและต้องลงลายมือชื่อผู้ฟ้องด้วย⁸² แต่ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเองได้ และคัดเลือกกรรมการสำรองแต่ละประเภทจำนวนเท่ากับกรรมการตัวจริง เพื่อเตรียมไว้สำหรับทำการแทนในกรณีที่กรรมการตัวจริงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้⁸³ จะต้องตรวจสอบคำฟ้องดังกล่าวว่าเป็นเรื่องที่ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องมีอำนาจสอบสวนและดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ⁸⁴ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะรับไว้พิจารณาได้ ก็ส่งคำฟ้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการไปยังอัยการประจำศาลฎีกา (Procureur général près de la Cour de Cassation) เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐหรือถ้าคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเห็นควรให้ยุติเรื่องไม่ดำเนินการต่อไปก็สามารทำได้เช่นกัน⁸⁵ โดยคำตัดสินของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องถือเป็นที่สุดและเด็ดขาด หรือคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องอาจส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคำฟ้องร้องโดยไม่ต้องมีผู้ร้องกล่าวหา⁸⁶

⁸¹ Constitution de la République française du 4 Octobre, 1958, Article 68-2.

⁸² Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 13.

⁸³ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur La Cour de Justice de la République, Article 12.

⁸⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส," เรื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2540), หน้า 128.

⁸⁵ Loi organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 14.

⁸⁶ Loi organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 17.

คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็นผู้พิจารณาคำฟ้องหากเห็นว่าคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายไม่มีเหตุเพียงพอ หรือหลักฐานเอกสารไม่เพียงพอก็ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สอบสวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอัยการสูงสุดจะให้คณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาทำหน้าที่แทนก็ได้⁸⁷ แต่หากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเห็นว่าคดีมีมูลแล้ว อัยการสูงสุดจะไม่มีดุลพินิจที่จะไม่ฟ้อง⁸⁸

1.2) ผู้ถูกกล่าวหา⁸⁹

บุคคลซึ่งจะถูกกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูงหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ คือ

1.2.1) ประธานาธิบดีจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเฉพาะกรณีการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) เท่านั้น การฟ้องร้องกล่าวหาประธานาธิบดีต้องฟ้องต่อศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice)

1.2.2) รัฐมนตรี (หมายความว่ารวมถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ) ซึ่งกระทำความผิดอาญาในการกระทำตามหน้าที่และความผิดนั้นเป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ และความผิดมีชฉิมโทษ โดยความผิดและโทษดังกล่าวให้พิจารณาเฉพาะในเวลากระทำผิด การฟ้องรัฐมนตรีต้องฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่แยกจากศาลยุติธรรมทั่วไปและแยกจากศาลอาญาชั้นสูง

2) องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงและองค์คณะตัดสิน

ในการดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบไต่สวนโดยมีการแยกขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปข้อเท็จจริง (Instruction) ออกจากการตัดสินคดี (Jugement) โดยผู้พิพากษาไต่สวนข้อเท็จจริงและผู้พิพากษาคัดสินคดีแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อคานดุลพินิจซึ่งกันและกัน โดยแยกได้ตามประเภทของศาลได้ 2 กรณี คือ

⁸⁷ Loi organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 15.

⁸⁸ Loi organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 17.

⁸⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

2.1) ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice)

2.1.1) องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (Commission d'instruction)

ซึ่งมีหน้าที่ในการไต่สวนตามที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากล่าวหาประธานาธิบดีว่ากระทำความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) โดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงจะวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลเพียงพอในเรื่องข้อเท็จจริงตามที่ระบุในมติให้กล่าวหาแต่ไม่วินิจฉัยในเรื่องกรณีหนักเบา ลักษณะความผิดของการกระทำดังกล่าวโดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา⁹⁰ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 นาย ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือกพร้อมทั้งผู้พิพากษาสำรอง 2 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลฎีกา นอกเหนือไปจากองค์คณะ⁹¹ โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงหากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่หรือหากพิจารณาแล้วพบว่ามีกรกระทำอื่นใด อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำกล่าวหา⁹² องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่ออัยการประจำศาลฎีกาได้แจ้งสภาเพื่อขอมติของสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมในข้อเท็จจริงใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องยกฟ้องในข้อหาที่ไม่มีมูล หากไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหา ก็ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้องค์คณะตัดสินต่อไป

2.1.2) องค์คณะตัดสิน (Jugement) ประกอบด้วย ผู้พิพากษาจำนวน 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน⁹³ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้พิพากษาจำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน โดยทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งเข้ามา ส่วนผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอีก 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ที่เหลือให้วุฒิสภา (Sénat) เลือกจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภา โดยทำการเลือกภายใน 1 เดือน

⁹⁰ Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi Organique sur la Haute Cour de Justice, Article 25.

⁹¹ Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi Organique sur la Haute Cour de Justice, Article 12.

⁹² Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi Organique sur la Haute Cour de Justice, Article 25.

⁹³ Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi Organique sur la Haute Cour de Justice, Article 1.

นับจากวันประชุมวุฒิสภาครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใหม่ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมดหรือแต่บางส่วน (แทนสมาชิกเดิมที่ออกตามวาระ) โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือก โดยการเลือกกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ โดยถือเอาคะแนนเสียงข้างมากของทั้งสองสภารวมกัน⁹⁴

2.2) ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République)

2.2.1) องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (Commission d'instruction) มีหน้าที่ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนเสนอต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐเพื่อพิจารณา โดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน ที่คัดเลือกกันเองในระหว่างผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษด้วยกัน และผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษทั้ง 3 คน เลือกกันเองให้ผู้พิพากษา 1 ใน 3 คน เป็นประธาน⁹⁵ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเวลา 3 ปี และการคัดเลือกต้องมีการคัดเลือกผู้พิพากษาสำรอง 3 คน สำหรับทำการแทนในกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยต้องเคารพสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย การไต่สวนข้อเท็จจริงจะกระทำนอกห้อง (Réquisitoire) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อให้อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (La Commission des requêtes) ตัดสินใจแก้ไขเพิ่มเติมข้อหาในคำฟ้อง เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอาจปรับบทกฎหมายที่ความผิดได้ตามควรโดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลความผิด โดยต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาและรัฐมนตรีซึ่งถูกกล่าวหาทราบ และให้เวลาคัดค้านผลการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเวลาสี่สิบวันในกรณีที่องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงวินิจฉัยว่ามีมูล องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องสรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป⁹⁶

⁹⁴ Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi Organique sur la Haute Cour de Justice, Article 2.

⁹⁵ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 11.

⁹⁶ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 23.

คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงฎีกาได้เฉพาะ ปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมวด 1 บรรพ 3⁹⁷ เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินยกคำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง ก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้นใหม่ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ใหม่ โดยนำมาตรา 131-4 (2) แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมฝรั่งเศสใช้บังคับ⁹⁸

2.2.2) องค์คณะตัดสินคดี (Jugement)

องค์คณะตัดสินคดีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 15 คน คือ ผู้พิพากษาที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 คน โดยให้สภาผู้แทนราษฎร ทำการเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย คะแนนเสียง ช่างมาก และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน เพื่อเตรียมไว้สำหรับทำการแทนในกรณีผู้พิพากษาดังกล่าว ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้พิพากษาที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 6 คน โดยให้วุฒิสภำ ทำการเลือกจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภำด้วยคะแนนเสียงช่างมาก และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน เพื่อเตรียมไว้สำหรับทำการแทนในกรณีผู้พิพากษาดังกล่าว ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้พิพากษา ที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ จำนวน 3 คน โดยที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ ทำ การเลือกจากบรรดาผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษด้วยคะแนนเสียงช่างมาก และผู้พิพากษาสำรอง อีก 3 คน เพื่อเตรียมไว้สำหรับทำการแทนในกรณีผู้พิพากษาดังกล่าว ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ โดย ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ จำนวน 3 คน ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้พิพากษาศาลอาญา แห่งสาธารณรัฐคัดเลือกกันเองให้ผู้พิพากษา 1 คน ทำหน้าที่ประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และการเลือกจะกระทำทุกครั้งที่มีสภำสิ้นอายุหรือถูกยุบหรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี⁹⁹

องค์คณะตัดสินคดีของศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญา แห่งสาธารณรัฐจะเป็นผู้วินิจฉัยความผิดของประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีตามกฎหมาย

⁹⁷ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 24.

⁹⁸ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 25.

⁹⁹ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 1-7.

3) ข้อกล่าวหา

การพิจารณาข้อกล่าวหาของประธานาธิบดีและรัฐมนตรี (หมายความรวมถึง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ) สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี¹⁰⁰ คือ

3.1) ประธานาธิบดีจะถูกกล่าวหาได้เพียงกรณีเดียวคือ กรณีทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) เพราะโดยหลักประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสมิได้ให้คำจำกัดความของความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง แต่จากคำอธิบายกฎหมายหลายฉบับนักกฎหมายได้ให้คำจำกัดความของความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงหมายถึง อาชญากรรมทางการเมืองที่ทำให้สถาบันหรือผลประโยชน์ของประเทศชาติได้รับการกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง

3.2) รัฐมนตรี (หมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ) จะถูกกล่าวหาและจะต้องรับผิดชอบทางอาญาต่อกรกระทำในตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ (Crime ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต) และความผิดประเภท มัชฌิมโทษ (délits ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่สองเดือนถึงห้าปี) ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาขณะที่กระทำความผิดเท่านั้น

4) ขั้นตอนการกล่าวหา

การกล่าวหาประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีจะมีขั้นตอนการกล่าวหาที่แตกต่างกัน โดยอาจแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้¹⁰¹

4.1) ประธานาธิบดีย่อมถูกกล่าวหาได้โดยการลงชื่อกล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งในสิบ จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องแยกกันพิจารณาลงมติในข้อมติเดียวกัน โดยเปิดเผยโดยแต่ละสภาจะต้องมีคะแนนเสียงเห็นด้วยเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภาว่าเห็นด้วยกับข้อกล่าวหา นั้น โดยสมาชิกที่เป็นผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงจะลงมติไม่ได้ ในข้อมตินั้นต้องระบุชื่อประธานาธิบดี ข้อเท็จจริงโดยย่อและเลขมาตราที่ต้องการอ้างอิงเมื่อมีมติแล้วก็ส่งให้อัยการประจำศาลฎีกา เพื่อฟ้องคดีต่อองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง

¹⁰⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

¹⁰¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-55.

4.2) รัฐมนตรี (หมายความว่ารวมถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการ) ย่อมถูกกล่าวหาได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็นผู้กล่าวหา หรือบุคคลที่เป็นผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (la Commission des requêtes) โดยการร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องระบุชื่อรัฐมนตรีผู้กระทำความผิด ข้อเท็จจริงที่เป็นความผิดและลงนามผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษแต่บุคคลที่เป็นผู้เสียหายไม่อาจเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการประจำศาลฎีกา และไม่อาจยื่นฟ้องคดีอาญาได้เอง ทั้งการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งต้องฟ้องต่อศาลธรรมดา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษจากบุคคลที่เป็นผู้เสียหายแล้ว คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะต้องตรวจสอบคำร้องทุกข์กล่าวโทษว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องมีอำนาจสอบสวนและดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง หากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเห็นว่าคำฟ้องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจที่ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะรับไว้พิจารณาได้ก็จะส่งคำฟ้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการไปยังอัยการประจำศาลฎีกา (procureur général près de la Cour de Cassation) เพื่อดำเนินการต่อไป¹⁰² แต่ถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 75,76 และ 71-1) โดยให้ถือว่ากรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเหมือนอัยการ เมื่อได้รับความอย่างใด คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีได้ มติของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็นที่สุด¹⁰³

5) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการตัดสิน

เมื่อได้รับคำฟ้องจากอัยการประจำศาลฎีกา ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (Cour de Justice de la République) จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงจะกระทำนอกฟ้อง (Réquisitoire) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่ออัยการประจำ

¹⁰² นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

¹⁰³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

ศาลฎีกาได้แจ้งสภาเพื่อขอมติของสภาทั้งสองว่าจะให้เพิ่มเติมคำฟ้องหรือไม่ หรือเพื่อให้อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตัดสินใจแก้ไขเพิ่มเติมข้อหาในคำฟ้องแล้วแต่กรณี เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอาจปรับบทกฎหมายซึ่งมูลความผิด โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลความผิด โดยต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาและประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรี ซึ่งถูกกล่าวหาทราบแล้วแต่กรณี โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด โดยต้องเคารพสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลย เมื่อองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้ความจริงตามที่กล่าวหา ก็จะต้องยกฟ้องในข้อหาที่ไม่มีมูลความผิด แต่หากไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหาและวินิจฉัยว่าคดีมีมูลความผิด องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาชั้นสูงหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป การตัดสินจะกระทำโดยองค์คณะตัดสินของศาลอาญาชั้นสูงหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐแล้วแต่กรณี¹⁰⁴ เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีจะต้องมีการพิพากษาทันที โดยในการพิพากษานั้นผู้พิพากษาแต่ละคนจะต้องลงคะแนนลับ หากมีจำเลยหลายคนก็ต้องแยกกันลงคะแนนสำหรับจำเลยแต่ละคน การตัดสินว่าจำเลยรายใดมีความผิดจะต้องมีคะแนนเสียงถือว่าผิดเกินครึ่งหนึ่งขององค์คณะตัดสิน ส่วนในการกำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลยจะต้องมีการลงคะแนนเช่นเดียวกัน โดยในการกำหนดโทษสถานใดนั้น หากได้รับคะแนนเสียงไม่เกินครึ่งหนึ่งของผู้พิพากษาทั้งหมดในองค์คณะตัดสิน ถือว่าโทษนั้นได้รับการปฏิเสธและจะต้องกำหนดโทษที่เบากว่าที่ได้เสนอและจะต้องมีการลงคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งขององค์คณะตัดสิน จึงจะถือเป็นโทษที่ประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องแล้วแต่กรณีจะต้องได้รับโทษนั้น¹⁰⁵

6) ผลของคำพิพากษาศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de la Justice) ถือเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้¹⁰⁶ และผู้ที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตาม

¹⁰⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

¹⁰⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 129-130.

¹⁰⁶ Ordonnance n° 59-1 du 2 Janvier 1959 portant Loi Organique sur la Haute Cour de Justice, Article 35.

คำพิพากษาคือ ฝ่ายบริหาร สำหรับโทษของประธานาธิบดีนั้นจะเป็นโทษทางอาญาเป็นหลัก

คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะต้องพิจารณาพิพากษาให้เสร็จภายใน 3 เดือน¹⁰⁷

คำพิพากษาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาถือเป็นที่สุดและบังคับให้เป็นไปตามโทษที่ปรากฏในคำพิพากษา และในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ยกคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งจะมีผลให้ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต้องพิจารณาคดีใหม่ แต่ต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสำรองคือ ต้องให้ผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสำรองที่ไม่ได้ร่วมพิจารณาในคดีเดิมที่ถูกที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกายกคำพิพากษาทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีใหม่ โดยให้นำมาตรา 131-4 (2) ของพระธรรมนูญศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสมาใช้บังคับ¹⁰⁸

2.3.3 หลักการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในบางประเทศได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี อาทิเช่น ประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมนี

2.3.3.1 ประเทศอิตาลี

ศาลรัฐธรรมนูญ (Cour Constitutionnelle) ของประเทศอิตาลี แม้โดยทั่วไปจะเรียกว่าศาลแต่ไม่ใช่องค์กรปกติของฝ่ายตุลาการ ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ตามระบบตุลาการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญประเทศอิตาลีกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่

¹⁰⁷ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 33.

¹⁰⁸ Loi Organique n° 93-1252 du 23 Novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République, Article 34.

ในการตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมายไม่ว่ากฎหมายนั้นจะออกโดยรัฐสภาหรือรัฐบาล¹⁰⁹ รวมทั้งมีอำนาจในการพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่มีการกล่าวหาประธานาธิบดี (Président la République) ส่วนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะถูกดำเนินคดีโดยศาลอุทธรณ์ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้น¹¹⁰

ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดในการดำเนินคดีกับประธานาธิบดี ได้แก่ ข้อหาทรยศต่อชาติ การล่วงละเมิดต่อทบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจถูกดำเนินคดีในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

องค์คณะที่พิจารณาและตัดสิน คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 31 คน ประกอบด้วยตุลาการ 15 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี จำนวน 5 คน จากรัฐสภา จำนวน 5 คน จากศาลฎีกา 3 คน จากศาลปกครองสูงสุด 1 คน และจากศาลบัญชี 1 คน ส่วนตุลาการอีก 16 คน มาจากการจับฉลากจากบัญชีรายชื่อของประชาชนที่มีคุณสมบัติสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสภาได้

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเริ่มตั้งแต่การยื่นฟ้อง กรณีประธานาธิบดีจะถูกยื่นฟ้องได้ต้องได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolve) ของทั้ง 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (Congress) และวุฒิสภา (Senate) เพื่อลงมติยื่นฟ้อง กรณีรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาว่ามาจากสภาใดระหว่างสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จากนั้น แต่ละสภาจะต้องมีมติเสียงข้างมากเด็ดขาดเพื่อยื่นฟ้อง โดยก่อนการลงมติของสภาจะต้องมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน เป็นผู้ทำสำนวนแล้วเสนอต่อสภา และผู้พิพากษาอาชีพทั้ง 3 คน อาจยุติเรื่องได้ (Classer sans suites) ในกรณีที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอิตาลีเป็นที่สุด ประธานาธิบดีไม่สามารถอุทธรณ์หรือขออภัยโทษได้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญอิตาลีเป็นศาลสูงสุด แต่รัฐมนตรีสามารถขออภัยโทษได้ เนื่องจากเป็นการพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรมปกติ

¹⁰⁹ ฉันทิชย์ ไสติพันธ์, "สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐอิตาลี," ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องบทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย (จัดโดยคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, วันพุธที่ 5 มีนาคม 2540) หน้า 29.

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีมาตรา 90 และ 96.

2.3.3.2 ประเทศเยอรมนี

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ (Tribunal Constitutionnel fédéral) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีกับประธานาธิบดี (Président la République) ส่วนรัฐมนตรีอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมโดยทั่วไป

ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดคือ การจงใจล่วงละเมิดบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งสหพันธ์รัฐฉบับอื่น ๆ

องค์คณะที่พิจารณาและตัดสินคดีประกอบด้วย ตุลาการที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง (Bundestag) จำนวน 8 คน และอีก 8 คน มาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาสูง (Bundesrat) โดยสมาชิกแต่ละสภาเป็นผู้คัดเลือกด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3

ขั้นตอนการยื่นฟ้องคดีโดยสมาชิกแต่ละสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ยื่นเรื่องต่อสภาที่ตนสังกัด เพื่อลงมติยื่นฟ้องต่อศาลด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของแต่ละสภา ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ ในกรณีตัดสินว่า ประธานาธิบดีมีความผิดย่อมต้องถูกปลดออกจากตำแหน่ง (Destitution des fonctions) และผลของคำวินิจฉัยเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้¹¹¹

2.3.4 หลักการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลสูง

การพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในบางประเทศได้กำหนดให้ศาลสูงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิเช่น ประเทศเบลเยียม ประเทศสเปน เป็นต้น

2.3.4.1 ประเทศเบลเยียม¹¹²

ศาลที่มีเขตอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ศาลฎีกา (Cour de cassation) โดยที่ประชุมใหญ่ ในการพิจารณาคดีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีถูกกล่าวหาในข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดคือ การกระทำที่เป็นความผิดมิชฌิมโทษ (délits)

¹¹¹ BIGAUT (Christian), La responsabilité pénale des hommes politiques, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996, pp. 158-159.

¹¹² รัฐธรรมนูญของประเทศเบลเยียม มาตรา 103.

องค์คณะที่พิจารณาและตัดสินคดีประกอบด้วย ตุลาการที่
ได้รับการแต่งตั้งโดยกษัตริย์จากรายชื่อที่เสนอโดยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นตอนในการยื่นฟ้องคดีและการลงมติ สภาผู้แทนราษฎรเป็น
ผู้กล่าวหา โดยยื่นเรื่องเพื่อฟ้องคดี (traduction) ต่อศาลฎีกา ผลของคำพิพากษาศาลฎีกาในกรณี
ตัดสินว่ามีความผิดต้องได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา และผลการตัดสินคดีสามารถขอ
อภัยโทษ (grâce royale) โดยยื่นคำขอต่อสภาผู้แทนราษฎร

2.3.4.2 ประเทศสเปน¹¹³

ศาลแผนกคดีอาญาของศาลฎีกา (Chambre criminelle de
tribunal Suprême) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในข้อ
กล่าวหาหรือฐานความผิดคือ ข้อหาทรยศต่อชาติ (treason) กระทำการอันเป็นการบ่อนทำลาย
ความมั่นคงแห่งรัฐ (any crime against the security of the state) องค์คณะที่พิจารณาและ
ตัดสินคดีประกอบด้วย ตุลาการศาลแผนกคดีอาญาของศาลฎีกา

ขั้นตอนในการยื่นฟ้องและการลงมติใช้เสียง 1 ใน 4 ของ
สมาชิกสภาเพื่อส่งเรื่องให้รัฐสภา (Cortes General) มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด
ยื่นฟ้องต่อศาลแผนกคดีอาญาของศาลฎีกาต่อไป ผลของคำตัดสินกรณีตัดสินว่ามีความผิดจะต้อง
ได้รับโทษอาญาและไม่สามารถขอพระราชทานอภัยโทษได้

2.3.5 หลักการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลปกติ

การพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในหลายประเทศได้ให้ศาล
ฎีกาของศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาคดี โดยคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยเป็น
ที่สุดต้องห้ามอุทธรณ์ฎีกา อาทิเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้กำหนดให้การฟ้องร้องสมาชิกรัฐสภา
หรือรัฐมนตรีอาจทำได้โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือมติของสภาทั้งสอง โดยศาลฎีกาเป็น
ผู้พิจารณาคดีตามมาตรา 119 แห่งรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ หรือประเทศเยอรมันได้กำหนด
ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสมาชิกวุฒิสภา (Bundesrat) ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่

¹¹³ รัฐธรรมนูญของประเทศสเปนมาตรา 102.



มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหาว่าประธานาธิบดีละเมิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยจงใจและสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองในสาม จึงสามารถกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ และศาลรัฐธรรมนูญอาจพิพากษาให้ประธานาธิบดีพ้นตำแหน่งได้ หากจำเป็นอาจสั่งชั่วคราวไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างที่ศาลพิจารณาคดีก็ได้ตามมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน¹¹⁴ แต่มีอีกหลายประเทศที่พิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม คือ

2.3.5.1 ประเทศญี่ปุ่น¹¹⁵

การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำโดยองค์กรพิเศษคือ กรมการสืบสวนพิเศษ (Special investigation Department) ซึ่งสังกัดสำนักงานอัยการเขต (District Public Prosecutors) ดำเนินการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยในปัจจุบันมี ๓ แห่ง คือ โตเกียว โอซากา และนาโงย่า

กรมการสืบสวนพิเศษที่สังกัดสำนักงานอัยการเขตเป็นหน่วยงานในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น โดยจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล หากพบว่ามีมูลความจริงก็จะดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้นให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าตรวจค้นและทำการยึดเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน เมื่ออัยการดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว อัยการจะสรุปสำนวนและถ้าพบว่าข้อกล่าวหา มีมูลความจริงและมีพยานหลักฐานชี้ชัดว่าเข้าข่ายกระทำ ความผิดที่จะดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีได้ ก็จะฟ้องคดีอาญา (อาจรวมทั้งคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องด้วย) ในข้อหาที่ได้รับการร้องเรียนกล่าวหาต่อศาลท้องถิ่น (District Court) ศาลท้องถิ่นจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการพิจารณาปกติ เช่นเดียวกับคดีทั่วไป และเมื่อศาลมีคำพิพากษาคดียังไม่ถือว่าเป็นที่สุดจำเลยสามารถดำเนินการอุทธรณ์ฎีกาได้ ส่วนการบังคับคดี

¹¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

¹¹⁵ ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของไทยในประเทศญี่ปุ่น, ตามหนังสือที่ กต.1105/2551, ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542, อ้างถึงในรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและการยุติธรรม วุฒิสภา, “องค์การและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” (เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย สถาบันกฎหมายอาญา, 2543), หน้า 20-21.



ให้เป็นไปตามคำพิพากษาเป็นไปตามกฎหมายปกติ และอยู่ในอำนาจของกระทรวงยุติธรรมของ
ญี่ปุ่น

2.3.5.2 ประเทศเกาหลี¹¹⁶

การพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ
สาธารณรัฐเกาหลีมีหน่วยงานที่ชื่อว่า "Special Investigation Department" หรือที่ชื่อย่อว่า SID สังกัด
สำนักงานอัยการเขต (District Public Prosecutors Office) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการ
ทุจริตที่เกิดจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง การดำเนินการ
สอบสวนกระทำโดย SID ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบเอกสารและเรียกพยานบุคคลต่าง ๆ ไปให้การ
หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ สำนักงานอัยการเขตก็จะร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับ การจับ
ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
ก่อน หรือถ้าเป็นสมาชิกรัฐสภา กรณีที่รัฐสภาอยู่ในระหว่างสมัยประชุม การจับสมาชิกรัฐสภา
ต้องขออนุมัติต่อรัฐสภาก่อน หรือการจับข้าราชการระดับอธิบดีขึ้นไปต้องได้รับความเห็นชอบ
จากอัยการสูงสุดก่อน สำนักงานอัยการเขตจะยื่นฟ้องต่อศาลท้องถิ่น (District Court) เช่นเดียวกับ
กรณีของประเทศญี่ปุ่น โดยกระบวนการพิจารณาคดีในศาลท้องถิ่นก็เป็นไปตามปกติโดยไม่มี
ข้อยกเว้น สำหรับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง เมื่อศาลท้องถิ่นซึ่งเป็นศาลชั้นต้นตัดสินคดี
แล้ว คดียังไม่ถึงที่สุด จำเลยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ฎีกาต่อศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้เช่นคดีปกติ
ทั่วไป ส่วนการบังคับคดีนั้นเป็นหน้าที่ของกองบังคับคดี (Enforcement Division) ของสำนักงาน
อัยการเขตเป็นผู้บังคับคดีตามคำพิพากษา

จากการศึกษารูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองของไทยและประเทศอื่น ๆ ทำให้ได้ข้อสังเกตว่า การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิด
ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

¹¹⁶ ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี, ตามหนังสือที่ กต.
1101/2605, ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2542, อ้างในรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการและ
ยุติธรรม วุฒิสภา, "องค์การและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,"
(เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย สถาบันกฎหมาย
อาญา, 2543), หน้า 20-21.

ในประเทศไทยมักจะไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะมีอำนาจให้โทษต่อเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการ ประกอบกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะมีความรู้ด้านระเบียบข้อบังคับและกฎหมาย ทำให้รู้ช่องทางที่จะกลบเกลื่อนพยานหลักฐานต่าง ๆ มีผลให้การพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานที่แข็งแกร่งเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ เนื่องจากการนำสืบพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการกระทำด้วยความยากลำบาก จากสภาพปัญหาดังกล่าวสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เป็นศาลชำนาญพิเศษ โดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งผู้พิพากษามีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง และกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ค.ต.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งในส่วนที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หลักการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศมีรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยบางประเทศมีระบบการพิจารณาตรวจสอบการทุจริตกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) คือ กระบวนการทางการเมือง โดยฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารกรณีบริหารประเทศไปในทางเสื่อมเสีย กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ ททรยศต่อประเทศหรือกระทำการอันเป็นการขายชาติ โดยฐานความผิดในกระบวนการอิมพีชเมนต์มิได้บัญญัติเป็นความผิดทางอาญา กระบวนการอิมพีชเมนต์มีจุดประสงค์ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และถ้าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาด้วยบุคคลผู้ถูกกล่าวหาย่อมถูกดำเนินคดีอาญาเป็นอีกส่วนหนึ่ง ภายหลังจึงไม่ทำให้บุคคลที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งพ้นจากความรับผิดทางอาญา โดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาแตกต่างหากจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ นอกจากจะมีผลทำให้บุคคลถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วยังมีโทษทางอาญาด้วย โดยมีได้แบ่งแยกกระบวนการอิมพีชเมนต์ออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีระบบการดำเนินคดีอาญากับ
 นักการเมืองระดับสูงโดยศาลพิเศษ ซึ่งใช้ระบบไต่สวนมีการแยกขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง
 ออกจากการตัดสินคดี ผู้พิพากษาไต่สวนข้อเท็จจริงและผู้พิพากษาตัดสินคดีแยกองค์คณะ
 ผู้รับผิดชอบออกจากกันเพื่อคานดุลพินิจซึ่งกันและกัน องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงมีหน้าที่ทำการ
 ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด
 และเคารพสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการ
 ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้ความจริงตามที่กล่าวหา ก็จะยกฟ้องในข้อหาที่ไม่มีมูลความผิด แต่หาก
 ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหา และวินิจฉัยว่าคดีมีมูลความผิดขององค์คณะไต่สวน
 ข้อเท็จจริงต้องสรุปข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายส่งให้องค์คณะต้นสังกัดพิจารณาพิพากษาคดี
 ต่อไป

การพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอีกหลาย
 ประเทศได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลสูงหรือศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณา
 พิพากษาคดีตามอิทธิพลของระบบกฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย