

การนำระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ในการดำเนินคดี
กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



นายภคพล ธนรักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ADOPTION OF US. INDEPENDENT COUNSEL TO THE CRIMINAL PROSECUTION OF
PERSON HOLDING PUBLIC OFFICE



Mr. Pakkapol Thanarugh

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

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

500922

ภัคพล ธนรักษ์ : การนำระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้กับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (ADOPTION OF US. INDEPENDENT COUNSEL TO THE CRIMINAL PROSECUTION OF PERSON HOLDING PUBLIC OFFICE)

อ. ที่ปรึกษา : รศ.ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, 188 หน้า.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้จัดตั้งหน่วยงาน "ผู้ไต่สวนอิสระ" ขึ้น โดยนำต้นแบบมาจากระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้ว่าจะยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของการจัดตั้งระบบผู้ไต่สวนอิสระนั้นมิได้เกิดจากความบกพร่องในระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เกิดจากการขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ระบบอัยการอิสระมีที่มาจากการใช้อำนาจในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีขอบของประธานาธิบดี Nixon เพื่อแทรกแซงการสอบสวนของอัยการพิเศษในคดี Watergate เป็นผลให้มีการจัดตั้งระบบอัยการอิสระขึ้น โดยกำหนดให้อัยการอิสระมีหน้าที่สอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่กระทำ ความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ อีกทั้งอัยการอิสระจะได้รับอำนาจและปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ดีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะมีที่มาจากความบกพร่องในด้านการบริหารจัดการของระบบอัยการอิสระ หรือการที่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระใช้อำนาจที่ได้รับเกินกว่าขอบเขตที่เหมาะสม หรือปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการดำเนินการของระบบอัยการอิสระ ตลอดจนปัจจัยทางด้านการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นของระบบอัยการอิสระจนกระทั่งเป็นเหตุให้รัฐสภาไม่เห็นชอบให้มีการต่ออายุกฎหมายอัยการอิสระในที่สุด

เพื่อให้ระบบผู้ไต่สวนอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดปัญหาดังเช่นในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงควรกำหนดรายละเอียดของกฎหมายผู้ไต่สวนอิสระ โดยศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของระบบอัยการอิสระ ตลอดจนนำข้อดีของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาพิจารณาเพื่อกำหนดรายละเอียดที่เหมาะสมในกฎหมายผู้ไต่สวนอิสระต่อไป

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา2550.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4786294134 : MAJOR LAWS

KEY WORD: CRIMINAL PROSECUTION OF PERSON HOLDING PUBLIC OFFICE / INDEPENDENT COUNSEL

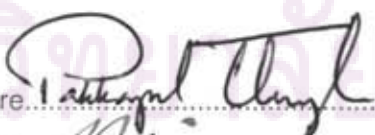
PAKKAPOL THANARUGH : ADOPTION OF US. INDEPENDENT COUNSEL TO THE CRIMINAL PROSECUTION OF PERSON HOLDING PUBLIC OFFICE

THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF. APIRAT PETCHSIRI , Ph.D. 188 pp.

The Constitution of the Kingdom of Thailand of B.E. 2550 creates an independent organization, known as 'Independent Investigator' by adopting the concept of the United State's Independent Counsel. The major objective of this organization is to criminally prosecute the Person Holding Political Positions. Nevertheless the Nation Counter Corruption Commission (NCCC), a dominant (main) organization to process criminal cases of similar nature according to a constitution, is still functioning. The main reason to establish an Independent Investigator does not stem from the bad performing of NCCC system, but arises from lack of confidence for the NCCC commission action.

In the USA Independent Counsel system was established as the result of the abusive conduct of the former President Nixon that interfered with the investigation proceeding of the Watergate case. The main duties and responsibilities of this organization are to investigate and prosecute the criminal cases involved high-level executive branch officials. To achieve the goal, it has been given special authorities and all supporting facilities to perform its function effectively. However, it cannot be denied that there are some factors – bad system administration, improper and excessive using authority, political interference and US political deadlock – affecting the operation of the independent counsel system. Moreover, lacking of efficiency and confidence also affecting reliable measures of enforcement.

To improve potential of Independent Investigator of Thailand and to prevent any problems and obstacles arising from factors similar to those occurring in US with independent counsel system, this thesis scrutinized problems and obstacles found in US independent counsel system and also analyzed the future merit of NCCC functions and operations so that proper conditions for the detail legal requirements of Independent Investigator shall be recognized in advance.

Field of study.....LAWS..... Student's signature..... 

Academic year2007..... Advisor's signature..... 

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความสามารถอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก่นเนื้อหา ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้เขียนนำเสนอแนวคิดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อแวดวงวิชาการ ผู้เขียนกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความกรุณา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ อรรถพล ใหญ่สว่าง และ ท่านอาจารย์ วิชัย วิวิตเสวี ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่มีค่ายิ่ง ตลอดจนให้เกียรติเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้งกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปาริณา ศรีวินิชย์ ที่นอกจากจะกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว ยังได้กรุณาให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ และชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ นายธันวา อาธารมาศ ผู้บังคับบัญชาที่เห็นความสำคัญและสนับสนุนการศึกษาของผู้เขียนตลอดมา กราบขอบพระคุณ ดร. ภูมิ มูลศิลป์ แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ดร. อดิวิวัตติ บุรีกุล แห่งสถาบันพระปกเกล้า อาจารย์ ณรงค์เดช สุโรษิต และอาจารย์ Brian Phillip สำหรับข้อมูล ความเห็น ตลอดจนคำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์สิทธิเม วิวัฒน์วัฒนา สำหรับความช่วยเหลือต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีอาจกล่าวได้หมด ขอขอบคุณ คุณวรรณวิภา เลิศปัญญาพร และคุณดวงกมล ทวีสุวรรณ สำหรับข้อมูลต่าง ๆ ที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ ขอขอบคุณ คุณอุทุมพร อินทจักร สำหรับความช่วยเหลือในการจัดพิมพ์ ขอขอบคุณ คุณสิวิณี ธนะเพสย์ สำหรับความช่วยเหลือในการจัดทำคำแปล

ผู้เขียนขอขอบคุณ เพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ นิติศาสตร์ จุฬาฯ คณะกรรมการบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักกลางนักเรียนคริสเตียน และการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ตลอดจนพี่ ๆ เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ และหลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต (นอกเวลาราชการ) สำหรับกำลังใจ การดูแลเอาใจใส่ ความห่วงใย และคำปรึกษาต่าง ๆ ที่มีค่ายิ่งตลอดเวลาที่ผ่านมา

ประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออุทิศเป็นกตเวทิตาคุณ แก่ นายสิริวรรณพ - นางมณิพัชร ธนรักษ์ บิดาและมารดา ที่ให้การเลี้ยงดูและสนับสนุนผู้เขียนตลอดมา นางจันทร์สว่าง ล้ายองชัย ซึ่งมีได้มีโอกาสเห็นความสำเร็จของผู้เขียน ตลอดจนครูอาจารย์ซึ่งได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนมาแต่เยาว์วัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	2
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	2
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย.....	4
2.1 วิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย.....	4
2.1.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ.....	4
2.1.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)...9	
2.1.3 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบแห่งชาติ (ป.ป.ช.).....	15
2.1.4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และผู้ใต้สวนอิสระ.....	19

2.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	20
2.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.	22
2.2.2 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	23
2.2.3 ความผิดที่สามารถทำให้ถูกดำเนินคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	25
2.2.4 รูปแบบการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน.....	29
2.2.4.1 การไต่สวนข้อเท็จจริง.....	29
2.2.4.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	31
2.2.5 อำนาจในการการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน.....	32
2.2.6 การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน.....	33
2.2.7 การพิจารณาของอัยการสูงสุด.....	35
2.3 ผลการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.	36
2.3.1 คดีอาญา.....	36
2.3.2 คดีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน.....	38
2.3.3 คดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบ.....	39
2.4 ปัญหาในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	40
2.4.1 ความพยายามจากฝ่ายการเมืองเพื่อกำหนดบุคคลที่จะดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช.	40
2.4.2 การลาออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมกันทั้งคณะ.....	41
2.4.3 ปัญหาในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	42
2.4.4 ปัญหาจากทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	42
2.4.5 ปัญหาเรื่องบุคลากร.....	43

2.5 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	43
2.5.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.	43
2.5.1.1 ที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	44
2.5.1.2 การเริ่มต้นการไต่สวน.....	45
2.5.1.3 การทำหน้าที่แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว.....	45
2.5.1.4 ความผิดที่สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง	
ทางการเมือง.....	46
2.5.1.5 การลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	46
2.5.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้ไต่สวนอิสระ.....	47
บทที่ 3 ระบบอัยการอิสระของสหรัฐอเมริกา.....	54
3.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของ	
สหรัฐอเมริกาในอดีต.....	54
3.2 แนวคิดของระบบอัยการอิสระ.....	57
3.3 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาโดยอัยการอิสระ.....	59
3.3.1 อัยการอิสระ.....	59
3.3.2 หน่วยงานธุรการของอัยการอิสระ.....	62
3.3.3 องค์คณะพิเศษ.....	63
3.3.4 ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่สามารถถูกดำเนินคดี.....	64
3.3.5 ความผิดสามารถถูกดำเนินคดีโดยอัยการอิสระได้.....	65
3.3.6 ขั้นตอนก่อนการดำเนินการโดยอัยการอิสระ.....	66
3.3.6.1 การพิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อมูล.....	66
3.3.6.2 การสอบสวนเบื้องต้น.....	69
3.3.6.3 การร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ.....	73

3.3.7 การดำเนินการโดยอัยการอิสระ.....	74
3.3.7.1 การสอบสวน.....	74
3.3.7.2 กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของสหรัฐ.....	75
3.3.7.3 การดำเนินการพิจารณาในศาล.....	77
3.3.7.4 การขยายเขตอำนาจของอัยการอิสระ.....	78
3.3.7.5 การชดใช้ค่าเสียหาย.....	79
3.3.7.6 การเสนอให้มีการถอดถอนจากตำแหน่งต่อสภาผู้แทนราษฎร.....	80
3.3.7.7 การจัดทำรายงานฉบับสุดท้าย.....	80
3.3.7.8 การควบคุมดูแลโดยรัฐสภา.....	81
3.4 ผลการดำเนินงานของระบบอัยการอิสระ.....	82
3.5 ปัญหาของระบบอัยการอิสระ.....	87
3.5.1 ในขั้นก่อนการดำเนินงาน.....	87
3.5.1.1 ปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	87
3.5.1.2 ปัญหาการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด.....	89
3.5.2 ในขั้นการดำเนินงาน.....	91
3.5.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจของอัยการอิสระ.....	91
3.5.2.2 การจัดตั้งหน่วยงานธุรการของอัยการอิสระ.....	93
3.5.2.3 การขาดแคลนฐานข้อมูล.....	94
3.5.2.4 การสอบสวนเบื้องต้นทำให้ผู้กระทำความผิดรู้ตัว.....	94
3.5.2.5 งบประมาณในการดำเนินการ.....	95
บทที่ 4 การนำระบบอัยการอิสระมาประยุกต์ใช้กับระบบผู้ไต่สวนอิสระของประเทศไทย.....	98
4.1 รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระ.....	98
4.1.1 คุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระ.....	98
4.1.2 การสรรหาผู้ไต่สวนอิสระ.....	103
4.1.3 จำนวนของผู้ไต่สวนอิสระ.....	106
4.1.4 การร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ.....	107
4.1.5 การกลั่นกรองข้อเท็จจริง.....	110
4.1.6 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง.....	112
4.1.7 การถอดถอนและปลดจากตำแหน่ง.....	113
4.1.8 การทำหน้าที่แทนผู้ไต่สวนอิสระ.....	114

4.2	อำนาจหน้าที่และรูปแบบการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ไต่สวนอิสระ.....	115
4.2.1	รูปแบบการแสวงหาพยานหลักฐาน.....	115
4.2.2	คณะอนุกรรมการไต่สวน.....	117
4.2.3	อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน.....	118
4.2.4	การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ ของผู้ไต่สวนอิสระ.....	120
4.2.5	การขยายเขตอำนาจ.....	121
4.3	รายละเอียดอื่น ๆ.....	123
4.3.1	หน่วยงานธุรการ.....	123
4.3.2	บุคลากร.....	125
4.3.3	งบประมาณ.....	128
4.3.4	การไม่อยู่ภายใต้การควบคุม.....	129
4.3.5	การจัดทำรายงานการดำเนินการตามหน้าที่.....	132
4.3.6	การดำเนินคดีอาญากับผู้ไต่สวนอิสระ.....	133
4.3.7	คำตอบแทน.....	134
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	136
5.1	บทสรุป.....	136
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	141
	รายการอ้างอิง.....	146
	ภาคผนวก.....	153
	ภาคผนวก ก.....	154
	ภาคผนวก ข.....	180
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	188

สารบัญตาราง

ที่

หน้า

- 1 แสดงรายละเอียดการดำเนินงานโดยอัยการอิสระ ตั้งแต่ ค.ศ. 1979 ถึง ค.ศ. 1999.....85



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้จัดตั้งระบบใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยได้รับแนวคิดมาจากระบบอัยการอิสระ (Independent Counsel) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกระบบนี้ว่า "ผู้ไต่สวนอิสระ" และกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีหน้าที่ไต่สวนและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ไต่สวนอิสระมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดอาญาตามที่ถูกกล่าวหาจริงก็จะได้ส่งความเห็นพร้อมสำนวนการไต่สวนและพยานหลักฐานให้แก่อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเพียงหลักเกณฑ์เบื้องต้นของระบบผู้ไต่สวนอิสระไว้เท่านั้น สำหรับรายละเอียดตลอดจนรูปแบบการดำเนินงานนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ต้องมีการกำหนดขึ้นเป็นกฎหมายต่อไป

แม้ว่าระบบผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงกำหนดให้นำรูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาใช้เช่นเดิม โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

การนำระบบอัยการอิสระ (Independent Counsel) ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาเป็นต้นแบบของระบบผู้ไต่สวนอิสระของประเทศไทยนั้น จึงควรที่จะมีการศึกษาถึงรูปแบบการดำเนินการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของระบบอัยการอิสระ เพื่อที่จะนำมาปรับใช้

และกำหนดเป็นรายละเอียดของกฎหมายผู้ไต่สวนอิสระ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ อย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสูงสุดสมดังเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ ตลอดจนแนวคิดและหลักการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบอัยการอิสระของสหรัฐอเมริกา และระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงลักษณะ รูปแบบ และสภาพปัญหาในการดำเนินการตามหน้าที่ของระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา และโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการนำระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกามาประยุกต์ใช้ในการดำเนินคดีอาญาโดยระบบผู้ไต่สวนอิสระของประเทศไทย

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระ มีหน้าที่ในการไต่สวนและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยนำต้นแบบมาจากระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระอยู่บ้าง แต่ถ้ามีการปรับปรุงโดยการกำหนดรายละเอียดที่จำเป็นไว้ในกฎหมายเฉพาะ จะทำให้ระบบผู้ไต่สวนอิสระดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม

1.4 ขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาวิจัยถึงรูปแบบของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยในขั้นก่อนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการป.ป.ช. เปรียบเทียบกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดำเนินการโดยอัยการอิสระ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาเป็นแนวทางในการกำหนด

รูปแบบและรายละเอียดที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้ใต้สวนอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กำหนดวิธีการวิจัยในรูปแบบของเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ซึ่งมีทั้ง หนังสือ ตำรา บทความ ตั๋วบทกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนความเห็นของนักนิติศาสตร์ โดย ข้อมูลดังกล่าวมีที่มาจากแหล่งห้องสมุดต่างๆ เช่น ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนเว็บไซต์ต่างๆ เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ ตลอดจนแนวคิดและหลักการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา และโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงลักษณะ รูปแบบ และสภาพปัญหาในการดำเนินการตามหน้าที่ของระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา
4. สามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการนำระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นแนวทางของระบบการดำเนินคดีอาญาโดยผู้ใต้สวนอิสระของประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

บทนำ ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย นับแต่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ จนกระทั่งมีการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และผู้ใต้สวนอิสระ ตามลำดับ

นอกจากนี้จะได้ทำการศึกษาสาระสำคัญของกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นการดำเนินคดีอาญารูปแบบพิเศษในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้ใต้สวนอิสระ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.1 วิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

2.1.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเมื่อ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น ความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมไทยก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริต โดยเฉพาะการควบคุมทางการเมืองที่กำหนดให้มีการตั้งกระทู้อภิปรายการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติ เพื่อให้มีการชี้แจงต่อสาธารณะถึงเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมถึงการใช้มาตรการการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดหรือทั้งคณะ¹ นอกจากนั้น ยังมีการสร้างกลไกพิเศษทางกฎหมาย เช่น การประกาศใช้ "พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488" , "พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2490" , "พระราชบัญญัติ เรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492" ตามลำดับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ เป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดวินัยหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต แต่โดยที่กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีระยะเวลาในการบังคับใช้ไม่นานนัก จึงทำให้ไม่เกิดผลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

นอกจากที่จะได้มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อกำหนดวิธีเพื่อดำเนินการกับ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นเป็นพิเศษแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษต่าง ๆ ขึ้น เพื่อติดตามสอบสวนพฤติการณ์ของข้าราชการทุจริตในวงราชการ อีกด้วย เช่น การจัดตั้ง "กรมตรวจราชการแผ่นดิน" สังกัดทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โดยนำรูปแบบมาจาก หน่วยงานสืบสวนสอบสวนกลางของสหรัฐ (FBI) ในสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม , การจัดตั้ง "คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร" โดยนำรูปแบบมาจาก Treasury Men ของประเทศสหรัฐอเมริกา ในสมัยจอมพลถนอม ชนงษ์วิวัฒน์, การจัดตั้ง "สำนักงานคณะกรรมการ ตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ" ในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เพื่อสืบสวนสอบสวน ตลอดจนติดตามพฤติการณ์ของ ข้าราชการให้ปฏิบัติราชการโดยรวดเร็ว และปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบ แต่อย่างไรก็ดี หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ก็ถูกปรับเปลี่ยนหรือยุบรวมไปตามนโยบายของผู้บริหารในแต่ละสมัย ประกอบกับในเวลาต่อมาปรากฏว่าการก่อตั้งหน่วยงานเหล่านี้บางหน่วยงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นเครื่องมือให้แก่ผู้นำรัฐบาลและพวกพ้องนำไปใช้ในทางที่มิชอบแทนที่จะนำมาใช้ในการปราบปราม การทุจริตอย่างแท้จริง จึงทำให้มีการยกเลิกหน่วยงานที่เหลืออยู่เมื่อเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลง ทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516²

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 327-331.

² อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 42-45. และ สุธี อากาศฤกษ์, "การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความ มั่นคงแห่งชาติ," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525), หน้า 109-110.

รูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตประพฤติมิชอบ ในช่วงเวลาภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมานั้น ยังคงเป็นรูปแบบการดำเนินคดีอาญา โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติทั่วไป กล่าวคือ เป็นการดำเนินคดีในฐานะความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง 166 ซึ่งความผิดต่างๆ เหล่านี้ ผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นเจ้าของพนักงานเท่านั้น เนื่องจากเป็นความผิดที่ต้องอาศัยคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้กระทำ ซึ่งได้แก่ การที่จะต้องมีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน ดังนั้นบุคคลทั่วไปซึ่งมิใช่เจ้าพนักงานย่อมไม่สามารถกระทำความผิดนั้นได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติอันเป็นองค์ประกอบเฉพาะตัวส่วนบุคคลของฐานความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้บุคคลธรรมดาอาจถูกดำเนินคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในฐานะผู้สนับสนุนได้³

เนื่องด้วยรูปแบบของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสมัยใหม่ ได้แยกการดำเนินคดีในชั้นของเจ้าพนักงานและศาลออกจากกัน กล่าวคือ การแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” โดยมีองค์กรที่แตกต่างกันมีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ อีกทั้งยังยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น “ประธานในคดี”⁴ ทั้งนี้เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว หากการกระทำความผิดดังกล่าวได้กระทำลงโดยครบองค์ประกอบความผิดทั้งในส่วนการกระทำและในส่วนจิตใจแล้ว ก็จะต้องถูกดำเนินคดีอาญาตามขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดตามฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะได้ดำเนินการตามขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือเมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษโดยผู้เสียหายต่อพนักงานสอบสวนว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขึ้น หรือเมื่อพนักงานสอบสวนได้พบหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ก็จะมีการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น เนื่องจากในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น พนักงานสอบสวนจะเป็นองค์กรแรกในกระบวนการยุติธรรมที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการ

³ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542) หน้า 445-446

⁴ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับพิเศษในวาระการเกษียณอายุราชการ), พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540) หน้า 3-4

สอบสวนคดีอาญาที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด⁵ พนักงานสอบสวนจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง อีกทั้งความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการถือว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินและมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ได้เสียของสาธารณชนและประชาชนเป็นอย่างมาก ทำให้พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนในเวลาอันควรหากทราบหรือพบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แม้ว่าจะไม่มีผู้ใดร้องทุกข์กล่าวโทษก็ตาม

เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะได้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ไปยังพนักงานอัยการ⁶ ทั้งนี้ความเห็นของพนักงานสอบสวนดังกล่าวไม่ผูกมัดพนักงานอัยการแต่อย่างใด เนื่องจากพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนนั้น ถือได้ว่ามิได้มีการกลั่นกรองในทางกฎหมาย พนักงานสอบสวนจึงมีหน้าที่เพียงเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการเท่านั้น⁷ และเมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนแล้วก็จะได้พิจารณาสั่งคดีต่อไป⁸ โดยการสั่งคดีของพนักงานอัยการ จะมีขั้นตอนเริ่มจากพนักงานอัยการจะได้พิจารณาว่าการกระทำที่มีการกล่าวหาเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ถ้าการกระทำเป็นความผิดอาญาแล้วก็จะได้พิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดก็จะได้พิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดหรือไม่ ถ้าหากว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะได้พิจารณาเป็นลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันสมควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่⁹ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็จะยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล จากนั้นพนักงานอัยการก็จะดำเนินการนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในศาลและดำเนินคดีต่อไป¹⁰ ทั้งนี้การดำเนินการของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้น จะเป็นการดำเนินการที่แยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนและชั้นฟ้องร้องออกจากกัน

⁵ อรุณี กระจ่างแสง, "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดีตติยชั้น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532) หน้า 65-66

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142

⁷ กุลพล พลวัน, การบริหารกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544) หน้า 94

⁸ จิตรลดา จวงวงศ์, "แนวทางในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดีตติยชั้น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541) หน้า 50

⁹ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับพิเศษในวาระการเกษียณอายุราชการ), หน้า 213

¹⁰ จิตรลดา จวงวงศ์, "แนวทางในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ," หน้า 52

แม้ว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจะเป็นความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีได้¹¹ แต่อย่างไรก็ดีหากว่ามีเอกชนรายใดที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้วก็ถือว่าเอกชนนั้นเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน¹²

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเหตุผล ดังนี้¹³

1. ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้องหรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้ที่กระทำความผิดด้วยกันทั้งสิ้น

2. ในการพิสูจน์ความผิดนั้น ภาระการพิสูจน์เป็นของโจทก์ ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง โดยจะต้องนำพยานหลักฐานนำสืบต่อศาลจนกระทั่งปราศจากข้อสงสัย ทั้งนี้หากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์ให้จำเลย ซึ่งในคดีทุจริตส่วนมากนั้น ผู้เสียหายมีส่วนในการกระทำความผิด ตลอดจนหาพยานหลักฐานได้ยาก ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาปกติ จึงไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานชัดเจนพอที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิดได้

3. กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงหรือข้าราชการระดับสูง จะดำเนินการเอาผิดได้ยากกว่ากรณีปกติมาก เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีอิทธิพลสูง และเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็มีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวน และต่อพนักงานอัยการได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ เพื่อเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบจึงมีตัวอย่างให้เห็นน้อยมาก กระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติจึงไม่อาจนำมาใช้ป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3042/2537

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2577/2534

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง: รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 17-18.

เป็นเหตุให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นเป็นการเฉพาะในเวลาต่อมา

2.1.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นั้น ได้มีการเรียกร้องให้มีการจัดการกับปัญหาการทุจริตของข้าราชการระดับต่าง ๆ รวมทั้งมีการเรียกร้องให้มีการยึดทรัพย์ของอดีตผู้นำประเทศ ซึ่งได้แก่ จอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอก ณรงค์ กิตติขจร ทำให้เกิดความตื่นตัวในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบข้าราชการเป็นอย่างมาก รัฐบาล (ชุด นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่จนเป็นที่ได้รับการยอมรับว่าสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายรองรับเป็นการถาวร เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว¹⁴

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ¹⁵ กล่าวคือ

1. การจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อมอบหมายให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ป. พบว่ามีการกระทำความผิดก็จะได้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และหรือแจ้งพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพื่อให้มีการลงโทษตามกฎหมาย จึงเป็นการแยกอำนาจ

¹⁴ มารุต บุญนาค, "วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.," พัฒนบริหารศาสตร์, 17,3 (กรกฎาคม 2520): 435-437. อ้างถึงใน อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," หน้า 52.

¹⁵ อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," หน้า 113-114.

สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการทางวินัย และทำให้พนักงานสอบสวนต้องดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด

2. ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการสืบสวนข้อเท็จจริงเมื่อมีพฤติการณ์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่ร่ำรวยขึ้นผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่ร่ำรวยขึ้นผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินนั้นตนได้มาโดยชอบ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจส่งเรื่องเพื่อให้มีการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยและแจ้งให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นผิดปกติหรือที่มีเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นเป็นของแผ่นดิน

รูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับเรื่องการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐว่าทุจริตหรือประพฤติมิชอบแล้ว ก็จะได้ดำเนินการสอบสวน ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะได้มีการแจ้งข้อหาให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐรายดังกล่าวเพื่อให้โอกาสในการชี้แจง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสอบสวนเรียบร้อยแล้ว ในกรณีที่พบว่าเป็นการกระทำผิดความผิดอาญาคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะได้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป แต่อย่างไรก็ดีจำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีฐานะเป็นเพียงเอกสารประกอบคำกล่าวโทษ ซึ่งไม่มีผลผูกพันต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวน ทำให้พนักงานสอบสวนสามารถเริ่มต้นการสอบสวนขึ้นใหม่ได้ทั้งหมด¹⁶ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องยึดจำนวนการสอบสวนและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหลักแต่อย่างใด¹⁷ เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนหาพยานหลักฐานเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะได้สรุปสำนวนส่งความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการ เพื่อที่พนักงานอัยการจะได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาล้างฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไปซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาปกติ

เมื่อพิจารณารูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว พบว่าการสอบสวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงการกระตุ้นให้พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนเท่านั้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาที่ได้กล่าวมานั้น พบว่าหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา

¹⁶ วีรพล ปานะบุตร, "การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : สิทธิการอุทธรณ์หายไปไหน ?," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม, 2549), หน้า 9.

¹⁷ กชวรรณ จันทร์เณร, "การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 27

กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงเป็นหน่วยงานเดิม ซึ่งได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ อีกทั้งในกระบวนการสอบสวนและสั่งคดี ตลอดจนการฟ้องร้องดำเนินคดียังคงเป็นรูปแบบปกติ เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้น แม้ว่าจะมีการก่อตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ตาม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ยังไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอำนาจในการชี้มูลความผิดยังคงเป็นอำนาจของ หน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงมิใช่ ส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ ทำการสอบสวนการทุจริตที่เกิดขึ้นและส่งผลการสอบสวนให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ รับผิดชอบตามกฎหมายให้ดำเนินการตามขั้นตอนอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเป็นการดำเนินการที่สูญเปล่าและซ้ำซ้อน เนื่องจากพนักงานสอบสวนสามารถเริ่มการสอบสวนขึ้นใหม่แม้ว่าจะมีสำนวนการสอบสวนโดย คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งระบุนการกระทำผิดก็ตาม เนื่องจากหน่วยงานเหล่านั้นไม่ต้องผูกพัน และดำเนินการตามสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่อย่างใด ทั้งนี้เมื่อพนักงาน สอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้ว ผลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกลับไปในทางตรงกันข้าม กับผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรืออาจมีพยานหลักฐานอ่อน ซึ่งทำให้พนักงานอัยการ สั่งไม่ฟ้อง¹⁸

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้ว พบว่าวัตถุประสงค์ของการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมุ่งเน้นที่จะใช้บังคับกับ ข้าราชการเท่านั้น โดยมีได้มีการกำหนดถึงนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ เป็นการเฉพาะ เนื่องจากนิยามของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 หมายความว่า "ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย" มีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ สามารถถูกตรวจสอบได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ทั้งสิ้น เนื่องจากมีสถานะเป็นข้าราชการการเมืองซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง แต่ผู้ดำรงตำแหน่ง

¹⁸ วีรพล ปานะบุตร, "การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : สิทธิการอุทธรณ์หายไปไหน ?"

ทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากลับไม่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นข้าราชการการเมือง¹⁹ แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจและอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารก็ตาม²⁰

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 นั้น แม้ว่ารูปแบบของการเมืองการปกครองจะได้เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม การทุจริตประพฤตินิยมชอบที่เกิดขึ้นส่วนมากตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ. 2516 นั้น มีความเกี่ยวข้องกับข้าราชการมากกว่าที่จะได้มีความเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โครงสร้างอำนาจทางการเมืองไทยถูกควบคุมโดยระบบข้าราชการ อีกทั้งไม่มีข้อห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่ไปกับการมีสถานภาพเป็นข้าราชการประจำ ทำให้ข้าราชการมีสถานะเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการประเทศอย่างเบ็ดเสร็จไปโดยปริยาย ซึ่งรูปแบบการบริหารประเทศโดยข้าราชการนั้น เป็นที่รู้จักในทางวิชาการว่า "รัฐข้าราชการ" หรือที่เรียกกันว่า "อำมาตยาธิปไตย" (Bureaucratic Polity) ในขณะที่นักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงเวลาตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ. 2516 ไม่มีบทบาทที่เด่นชัดในการบริหารประเทศแต่เป็นเพียงฐานอำนาจที่สร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ข้าราชการที่เป็นผู้นำหรือผู้บริหารประเทศเท่านั้น²¹

¹⁹ สมใจ เกษศิริเจริญ, "การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤตินิยมชอบในวงราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 21-33.

²⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน, 2547), หน้า 49.

"อำมาตยาธิปไตย หมายถึง สภาวะของสังคมการเมืองที่ผู้นำในระบบราชการนั้นสามารถครอบงำระบบการเมืองได้ โดยมีรูปธรรมก็คือการที่ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนนั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการระดับบนที่มาจากคนทั่วไป (เหล่าอำมาตย์) ซึ่งทำการโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากภูมิหลังของผู้ที่ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี และในหน่วยงานสำคัญในด้านการพัฒนา ซึ่งมักเป็นข้าราชการทหารและพลเรือน รวมไปถึงการที่ระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งทำให้การควบคุมระบบราชการโดยประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ..." โปรดดู พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, *กลับมาแล้วจ้า...อำมาตยาธิปไตย* [Online] แหล่งที่มา: <http://www.onopen.com/2006/01/752> [2 ตุลาคม 2550]

²¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536), หน้า 69.

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ารูปแบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. มิได้มุ่งเน้นที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกออกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญากับข้าราชการทั่วไปด้วยเหตุผลข้างต้น อีกทั้งการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงการกระตุ้นเตือนหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ให้เริ่มดำเนินการสอบสวนในส่วนของตนเท่านั้น ในขณะที่ผลการสอบสวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีความสำคัญที่ทำให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

นับแต่มีการก่อตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร แม้จะมีการกล่าวถึงการทุจริตของนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็ตาม แต่ก็ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือนักการเมืองรายใดถูกดำเนินการและชี้ขาดตามกฎหมายดังกล่าวว่าเป็นผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบหรือร้ายว้ยผิดปกติแต่อย่างใด ซึ่งสาเหตุของความล้มเหลวในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ระบุถึงสาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ²²ไว้ดังนี้

1. คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้คัดเลือกประธานและกรรมการ ป.ป.ป. อีกทั้ง วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีเพียง 2 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ทำให้มีผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งจะต้องเกรงใจผู้ที่เสนอแต่งตั้งตน เป็นผลให้ไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบทุจริตอย่างจริงจังเพราะกลัวว่าเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วก็จะถูกผู้ที่ถูกตรวจสอบหาทางกลั่นแกล้งได้ นอกจากนี้เหตุในการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังไม่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน แต่ระบุไว้เพียงคณะกรรมการ ป.ป.ป. พ้นจากตำแหน่งโดยความเห็นชอบของรัฐสภา

นอกจากนี้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ยังขาดความเป็นอิสระในการทำงาน เนื่องจากข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงผู้ควบคุมดูแลสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่เป็นอิสระจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร รวมถึงอนุกรรมการ ป.ป.ป. ที่ได้รับแต่งตั้งจาก

²² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง: รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), หน้า 20-22.

ข้าราชการระดับสูงในส่วนราชการอื่น ๆ ก็ยังมีปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระจากส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่เช่นกัน

2. กระบวนการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีรูปแบบการดำเนินการแบบเดียวกัน โดยมีได้คำนึงถึงสถานะ อิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีอยู่แตกต่างกันมาก เป็นผลให้ไม่สามารถนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ สายสัมพันธ์ และบารมีมากเกินไป กระบวนการธรรมดาตามปกติจะค้นพบความผิดได้

3. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเอง มีช่องว่างอยู่หลายประการ เช่น จะสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปี มิได้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. สามารถตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินได้แม้ว่าจะมีมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินเพื่อใช้ประกอบความร้ายว่ผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ตาม อีกทั้งไม่มีบทให้ต้องตรวจสอบบัญชีดังกล่าวขณะยื่นกับขณะพ้นจากตำแหน่งทุกกรณีไปเหมือนในบางประเทศ ตรงกันข้ามกลับถือว่าบัญชีดังกล่าวเป็นความลับจนกว่าจะมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวร้ายว่ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าพฤติการณ์หรือข้อกล่าวหาอันมีมูลเสียก่อน จึงจะดำเนินการเปิดเผยบัญชีดังกล่าวได้ นอกจากนี้หากจะขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ จะต้องได้รับคะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 จากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ทั้งหมด ทำให้กระบวนการในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายว่ผิดปกติ โดยเฉพาะนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เคยปรากฏว่าจะสามารถสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้จริง

จากสาเหตุสำคัญที่ได้กล่าวข้างต้น จึงมีผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามกระบวนการและขั้นตอนที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2518 ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาได้จากการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ระหว่าง พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2542 นั้น ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดกับนักการเมืองทุจริตและประพฤติมิชอบได้เลย ทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการเสนอให้มีการแก้ไข

กรณีที่สามารถดำเนินการลงโทษนักการเมืองระดับสูงได้มีเพียงกรณีเดียว ได้แก่ การดำเนินคดีกับ พล.อ.สุรจิต จารุเศรณี ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2510 ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ

รูปแบบการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนเสนอให้มีการกำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.1.3 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงระยะเวลากว่า 20 ปี ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ใน พ.ศ.2535 ได้เกิดแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งใน พ.ศ.2537 ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยเร็วที่สุด ซึ่งรัฐสภาได้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย" (คพป.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ศึกษาพิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียง บทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาการระบอบการปกครอง รวมถึงยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ²⁴ ซึ่ง คพป. ได้ดำเนินการแล้วเสร็จเสนอเป็นรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนทั่วไป เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2538 เป็นผลให้รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า "จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย"²⁵

โดยที่ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงรูปแบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อ คพป. โดยมีแนวทางดังนี้²⁶

1. ให้มีการใช้ระบบศาลพิเศษ ซึ่งองค์ประกอบส่วนใหญ่ประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ และมีองค์ประกอบส่วนน้อยมาจากองค์กรการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ "รู้ทัน" และ "เข้าใจ"

²⁴ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, 2538), หน้า 5.

²⁵ นิกร จ่านอง, บริหารงานแบบบรรหาร : ศึกษาแนวคิดและวิธีตัดสินใจ. (มปท., 2543) หน้า 9-24.

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง : รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), หน้า 63-68.

สภาพการเมือง โดยศาลนี้จะมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีเหมือนศาลทั่วไป และมีอำนาจในการตัดสินคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาสำคัญ หรือทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจลงโทษทางอาญา และให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และคำพิพากษาดังกล่าวจะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้

2. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ให้ที่มาของคณะกรรมการดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง แต่ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลการครอบงำของฝ่ายการเมือง โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะมีอิสระในการดำเนินการ และมีอำนาจจำกัดเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งระยะยาวพอสมควร อีกทั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วจะได้รับการแต่งตั้งอีกไม่ได้ เพื่อประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการดังกล่าว นอกจากนี้จะต้องปรับปรุงวิธีพิจารณาไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้มีความเหมาะสมกับสถานะของบุคคลและสภาพของเรื่องซึ่งถูกไต่สวน และจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐานมาพิสูจน์การหักล้างข้อกล่าวหา

นอกจากนี้ จะต้องปรับปรุงให้หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา ตลอดจนมีงบประมาณของตนเองและมีบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจในการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ทำสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แต่จะไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในตัวเอง จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรชี้ขาดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยเปิดเผย

3. ผู้ถูกกล่าวหายังศาลดังกล่าว ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่ง ได้แก่ สมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี หรือข้าราชการทางการเมืองอื่น โดยข้อกล่าวหาที่ฟ้องกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กระทำความผิดกฎหมายอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดสำคัญอื่นตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนด หรือทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

4. ผู้กล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภาหนึ่งไม่น้อยกว่า 20 คน หรือบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจกล่าวโทษต่อคณะกรรมการดังกล่าวได้

5. เนื่องจากองค์กรและกระบวนการพิจารณาก็เป็นองค์กรและกระบวนการพิจารณาเป็นกระบวนการพิจารณาพิเศษที่สำคัญ สมควรที่จะมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้แก่ไวยา

6. โดยทั่วไปแล้วการดำเนินคดีอาญากับบุคคลจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่โดยเหตุที่การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบการเมืองการปกครองของไทยเป็นไปได้อย่างยิ่ง เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูงเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและอำนาจ ด้วยการที่มีตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จึงถือได้ว่ามีสถานะที่แตกต่างไปจากบุคคลธรรมดา อีกทั้งในการกระทำความผิดก็จะมีปัจจัยทางการเมืองหรือการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้เมื่อเกิดผลกระทบขึ้น ก็จะมี ความรุนแรงมากกว่าความผิดอาญาทั่วไป ตลอดจนโดยสภาพการเมืองของประเทศไทยนั้น บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวสามารถใช้อิทธิพลเข้าไปในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ เพราะฉะนั้นกระบวนการยุติธรรมตามปกติในการที่จะได้นำมาบังคับและลงโทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้จึงขาดความเหมาะสม จึงควรที่จะมีระบบการตรวจสอบพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นการยกเว้นการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป

ทั้งนี้การมีระบบการตรวจสอบพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค (Equality) ระหว่างบุคคลธรรมดาและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด เนื่องจากสถานะของบุคคลผู้กระทำความผิดและลักษณะการกระทำความผิดโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เหมือนกับกรณีการกระทำความผิดโดยบุคคลธรรมดา ดังนั้นการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ด้วยองค์กพิเศษและวิธีพิจารณาพิเศษแตกต่างไปจากการพิจารณาคดีอาญาธรรมดาจึงเป็นสิ่งที่สมควรทำอย่างยิ่ง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่าต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันด้วยวิธีเดียวกัน และต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่ต่างกันด้วยวิธีที่ต่างกัน จึงจะเป็นความเสมอภาคที่แท้จริง

ในเวลาต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรอบแนวคิดทางวิชาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ได้มีการเสนอแนะ จึงได้รับการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในหมวด 10 "การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ" โดยใน ส่วนที่ 2 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ "การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ในส่วนที่ 4 ได้กำหนดให้มี กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขึ้น

รูปแบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษซึ่งมีการริเริ่มเป็นครั้งแรกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย จะเริ่มต้นขึ้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ได้รับการกล่าวหาจากผู้เสียหายว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมืองร้ายยัดยัดปกปิด หรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาแล้วก็จะได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา โดยเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาได้ทำการชี้แจงข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน เสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะได้พิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานประกอบกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้หากเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้กระทำความผิดจริงตามที่ ได้มีการกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะได้ส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมทั้งความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แก่อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ ก็จะได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณาและรวบรวม พยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ทั้งนี้หากคณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ จะได้ดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความเข้าเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่ได้กล่าว ข้างต้นแล้วนั้น การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีอำนาจสอบสวนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป ดังนั้นหากมีการแจ้งความกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะมีหน้าที่เพียงรับ เรื่องราวร้องทุกข์กล่าวโทษไว้เพื่อส่งต่อให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น²⁷ นอกจากนี้การ ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบพิเศษที่ได้รับการจัดตั้ง แยกออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ ยังทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็น หน่วยงานในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานแทนที่พนักงานสอบสวน และมีอำนาจในการสั่งคดีและฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่ง ทางเมืองที่กระทำความผิดแทนที่พนักงานอัยการอีกด้วย แม้ว่าในเบื้องต้นจะต้องส่งให้อัยการสูงสุด เป็นผู้พิจารณาความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานตลอดจนสำนวนการไต่สวนและความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนก็ตาม แต่หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ในชั้นการพิจารณาของคณะทำงานร่วม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถนำคดีกลับมาฟ้องร้องเองหรือจะดำเนินการแต่งตั้งทนายความ

²⁷ งานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ ครั้งที่ 3, รัฐธรรมนูญกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, มปป.), หน้า 56-57 และ 62-63.

ฟ้องร้องแทนก็ได้ จึงพิจารณาได้ว่าในขั้นตอนก่อนการดำเนินคดีในชั้นศาลนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจและอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ ทั้งในการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจน การสั่งคดีและฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีในชั้นศาล

2.1.4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตประพฤติมิชอบแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และผู้ไต่สวนอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีรูปแบบ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นพิเศษ อีกทั้งมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มี หน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ล้มผลใช้บังคับลง และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา แม้ว่ารูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะยังคงอยู่เช่นเดิมก็ตาม แต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งมี หน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มเติมขึ้นอีกด้วย โดยได้รับ แนวคิดมาจากระบบอัยการอิสระ (Independent Counsel) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรียกระบบนี้ว่า “ผู้ไต่สวนอิสระ”

รูปแบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้ไต่สวนอิสระนั้น ผู้ไต่สวนอิสระจะได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ว่าร้ายวย ผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือ กฎหมายอื่น ๆ และเมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว หากผู้ไต่สวนอิสระ มีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดจริงตามที่ได้มีการกล่าวหา ผู้ไต่สวนอิสระ ก็จะได้ส่งสำนวนการไต่สวนพร้อมทั้งความเห็นให้แก่อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า พยานหลักฐานของผู้ไต่สวนอิสระยังไม่สมบูรณ์ ก็จะได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณา

และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่หากคณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติได้ ผู้ไต่สวนอิสระก็จะได้ดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความเข้าเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป

เมื่อพิจารณารูปแบบการดำเนินงานของผู้ไต่สวนอิสระข้างต้นแล้ว พบว่าผู้ไต่สวนอิสระมีรูปแบบการดำเนินงานเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ผู้ไต่สวนอิสระมีสถานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจดำเนินการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแทนที่พนักงานสอบสวน และมีอำนาจในการสั่งคดีและฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดแทนที่พนักงานอัยการอีกด้วย ทั้งนี้หากอัยการสูงสุดไม่เห็นชอบที่จะมีการฟ้องร้องแล้ว ผู้ไต่สวนอิสระก็สามารถนำคดีกลับมาฟ้องร้องเองหรือจะดำเนินการแต่งตั้งทนายความขึ้นฟ้องร้องแทนก็ได้ ทำให้พิจารณาได้ว่าในขั้นตอนก่อนการดำเนินคดีในชั้นศาลนั้น ผู้ไต่สวนอิสระมีอำนาจและอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่เช่นเดียวกับกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เนื่องด้วยปัญหาและข้อบกพร่องในอดีตในกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผลให้ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตประพฤติมิชอบได้ ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีการก่อตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการไต่สวนและชี้มูลการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อแก้ไขปัญหาลอตจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในอดีต ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดังนี้²⁶

1. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะมั่นคงและไม่สามารถถูกยุบเลิกเพื่อเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ทำให้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอิสระทั้งในด้านบุคลากรและด้านงบประมาณ อีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีความเป็นอิสระ

²⁶ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 52-53.

และเป็นกลาง จึงทำให้มีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม กระบวนการสรรหา ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อย่างชัดเจน

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ตั้งแต่การตรวจสอบข้าราชการระดับสูง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนพนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และการตรวจสอบดังกล่าวยังสามารถทำการตรวจสอบได้ในทุก ๆ ด้าน ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมายและทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นแยกต่างหากออกจากการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไป นอกจากนี้สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากกลไกการตรวจสอบก็ได้รับการแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้น การที่มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นรองรับสำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะ

แต่อย่างไรก็ดีหลักการของการใช้กระบวนการทางกฎหมายเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลักอยู่ 2 ประการที่ถ่วงดุลกัน²⁹ ก็คือ

1. เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจโดยมิชอบมารับผิด
2. เพื่อรักษาความมั่นคงของอำนาจรัฐไว้ กล่าวคือ กฎหมายไม่ต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐถูกกักขังแก่งแย่งคดีจนไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการกลั่นกรองขึ้นหนึ่งก่อนโดยผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รูปแบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีรายละเอียดที่สำคัญซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

²⁹ จิรนิติ หนะวานนท์, การสัมมนา เรื่อง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม, 2543), หน้า 3.

2.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการไต่สวนและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งมีคุณสมบัติและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์³⁰ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะมีที่มาจากสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง โดยจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว³¹

โดยที่ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้มีอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้น โดยมีหน้าที่ ดังนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
2. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
3. ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต

ในวงราชการและการเมือง

4. ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ³² มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 8

คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน เลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 12

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 104

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา³³ เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช.³⁴ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอิสระในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจัดสรร³⁵

เมื่อพิจารณารูปแบบการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. วาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนสถานการณ์ความเป็นอิสระในการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีต้องเกรงใจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหมือนในอดีต เนื่องจากได้รับการสรรหาตลอดจนผ่านความเห็นชอบจากองค์กรอื่นที่มีความเป็นกลางมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเป้าหมายของการถูกตรวจสอบ ซึ่งจะมีผลทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารเหมือนในอดีต จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารแตกต่างจากในอดีต

2.2.2 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

"ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นก็ตาม³⁶

การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในอดีตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้นมิได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษออกจาก

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 251 วรรค 2

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 108

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 115

³⁶ ความเห็นที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขที่ 621/2549

เจ้าหน้าที่รัฐทั่วไป ๆ เป็นผลให้ในเวลาต่อมาเมื่อมีการกำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดประเภทของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้กำหนดประเภท³⁷ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถถูกกล่าวหาและถูกดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535³⁸ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518³⁹ แล้ว "ข้าราชการการเมืองอื่น" จึงได้แก่ ข้าราชการการเมืองที่ดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี/รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรี/รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี , เลขาธิการนายกรัฐมนตรี , รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง , โฆษก/รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี , เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/รัฐมนตรีว่าการทบวง , ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/รัฐมนตรีว่าการทบวง , ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองที่ดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษาประธาน/รองประธานรัฐสภา , ที่ปรึกษาประธาน/รองประธานวุฒิสภา , ที่ปรึกษาประธาน/รองประธานสภาผู้แทนราษฎร , เลขานุการประธาน/รองประธานรัฐสภา , เลขานุการประธาน/รองประธานวุฒิสภา , เลขานุการประธาน/รองประธานสภาผู้แทนราษฎร , เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

นอกจากนี้บุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 5 ประเภท ตามที่กฎหมายระบุไว้ แต่หากได้ร่วมกระทำความผิดเป็นตัวการร่วม ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด จึงสามารถถูกไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และถูกดำเนินคดี

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

³⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4

³⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 61

ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ก็จะต้องถูกดำเนินคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยเช่นกัน

2.2.3 ความผิดที่สามารถทำให้ถูกดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในอดีตการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น จะได้ดำเนินคดีในฐานะความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง 166 แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นจึงมีการกำหนดความผิดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถถูกดำเนินคดีอาญาได้⁴⁰ มีดังนี้

1. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1.1 ความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ ซึ่งได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง มาตรา 156 รวมทั้งสิ้น 11 ฐานความผิด

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

* ความผิดทั้ง 11 ฐาน คือ 1. ความผิดฐานเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์สิน 2. ความผิดฐานเจ้าพนักงานกรโชกทรัพย์สิน 3. ความผิดฐานเจ้าพนักงาน สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน 4. ความผิดฐานเจ้าพนักงาน กระทำการหรือไม่กระทำการโดยเห็นแก่สินบนที่เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อน 5. ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต 6. ความผิดฐานเจ้าพนักงานหาประโยชน์จากกิจการในหน้าที่ 7. ความผิดฐานเจ้าพนักงานจ่ายทรัพย์สินเกินกว่าที่ควรจ่าย 8. ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตในการเรียกเก็บรายได้ 9. ความผิดฐานเจ้าพนักงานช่วยเหลือบุคคลเสียหาย 10. ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตในการกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้า 11. ความผิดฐานเจ้าพนักงานทุจริตช่วยเหลือเกี่ยวกับการบัญชี

1.2 ความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายโดยผู้กระทำไม่ต้องมีมูลเหตุชักจูงใจโดยทุจริต ซึ่งได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 158 ถึง มาตรา 166 รวมทั้งสิ้น 12 ฐานความผิด^{*}

1.3 ความผิดอื่นนอกจาก 2 ประเภทข้างต้น ซึ่งได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเช่นกัน โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้กึ่งกลางระหว่างความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่มีลักษณะเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ และความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหาย โดยถือเป็นบทกฎหมายทั่วไป (Lex generalis) สำหรับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนั้นหากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงานต้องด้วยบทกฎหมายเฉพาะ (Lex specialist) แล้ว ศาลย่อมใช้บทกฎหมายเฉพาะลงโทษจำเลย⁴²

ทั้งนี้หากบทกฎหมายเฉพาะมีโทษเบากว่ากฎหมายทั่วไป ศาลย่อมจะต้องลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้น ศาลจะลงโทษตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่มีโทษหนักกว่าไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้นของมาตรา 90 ที่กำหนดว่าเมื่อมีการกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด เพราะหากศาลลงโทษตามบทกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นบทหนักแล้ว บทเฉพาะที่มีโทษเบากว่าก็จะไม่มีที่ใช้⁴³

* ความผิดทั้ง 12 ฐาน คือ 1.ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำอันตราขายทรัพย์สินหรือเอกสารในปกครอง 2.ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำอันตราขายตราหรือเครื่องหมายที่ประทับที่ทรัพย์สินหรือเอกสาร 3.ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้ดวงตราหรือรอยตราโดยมิชอบ 4.ความผิดฐานเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร 5.ความผิดฐานเจ้าพนักงานรับรองเป็นหลักฐานเท็จ 6.ความผิดฐานเจ้าพนักงานเปิดจดหมายหรือโทรเลขของผู้อื่น 7.ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้อาจจดหมายหรือโทรเลขเสียหาย 8.ความผิดฐานเจ้าพนักงานกักจดหมายหรือโทรเลขของผู้อื่น 9.ความผิดฐานเจ้าพนักงานเปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข หรือโทรศัพท์ 10.ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับในราชการ 11.ความผิดฐานเจ้าพนักงานป้องกันหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย 12.ความผิดฐานเจ้าพนักงานละทิ้งงาน

⁴² คำพิพากษาฎีกาที่ 1561/2525

⁴³ จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: บริษัท กรุงเทพมหานครพิมพ์ จำกัด, 2536), หน้า 1360-1361. และ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.ม. 1/2545

ซึ่งความผิดทั้ง 3 ประเภทที่ได้กล่าวมานั้น มีองค์ประกอบภายนอกกำหนดไว้ว่า ผู้กระทำความผิดจะต้องเป็น เจ้าพนักงาน เว้นแต่ความผิดตาม มาตรา 149 ที่นอกจากจะกำหนดให้ ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานแล้ว ยังกำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้กระทำความผิดได้อีกด้วย

นอกจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว อาจมีกฎหมายเฉพาะกำหนดโทษทางอาญากับเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีกก็ได้ แต่กฎหมายดังกล่าวนั้น อาจจะไม่ได้อาศัยคำว่า “เจ้าพนักงาน” แต่อาจใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ก็ได้ ทั้งนี้จะต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะฉบับนั้น ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป

2. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามประมวลกฎหมายอื่น ๆ ซึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามประมวลกฎหมายอื่น จะต้องเป็น กรณีที่กฎหมายอื่นนั้นกำหนดองค์ประกอบความผิดทางอาญาไว้ด้วย เพราะหากมีการกำหนด เพียงโทษทางวินัยไว้ การทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ใช่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตตามประมวลกฎหมายอื่นตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จึงไม่สามารถนำขึ้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ไปใช้บังคับได้

สำหรับกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายผิดปกตินั้น โดยที่ “ร้ายผิดปกติ” หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลง มากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจ ในหน้าที่⁴⁴ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้กำหนดให้การถูกกล่าวหา ว่าร้ายผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามประมวลกฎหมายอื่น ๆ เป็นสาเหตุให้

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

สามารถดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ก็ตาม แต่ก็มีข้อสังเกตว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” มิใช่ความผิดอาญาในตัวเองแต่อย่างใด เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเรื่องดังกล่าวไว้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติที่เป็นการกำหนดฐานความผิดอาญา เพราะหากถือว่าการร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญาแล้ว กรณีอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือความขัดแย้งกับหลักกฎหมายอาญาที่ยอมรับนับถือกันเป็นสากลได้ เนื่องจากการบัญญัติองค์ประกอบความผิดไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติว่า “ได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร”⁴⁵ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้แยกการดำเนินคดีอาญาซึ่งต้องมีฐานความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษไว้และการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินออกจากกันอย่างชัดเจน⁴⁶ ซึ่งการร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวนี้ อาจจะมีมูลมาจากการกระทำความผิดอาญาหรือเป็นการได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ก็ได้ ทั้งนี้หากเป็นการร่ำรวยผิดปกติที่มีมูลมาจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามประมวลกฎหมายอื่น ๆ แล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวย่อมจะต้องถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้การได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยพิสุจน์แค่เพียงวิธีการหรือนิติกรรมการได้มาอันชอบด้วยกฎหมายเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ แต่ยังคงแสดงถึงความสามารถหรือความเป็นไปได้ที่จะทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น โดยพิจารณาจากรายได้ปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาด้วย⁴⁷

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจึงพิจารณาได้ว่าในการกำหนดฐานความผิดที่ทำให้สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้นั้น มีการขยายฐานความผิดออกไปให้กว้างขวางขึ้น โดยมีได้จำกัดอยู่เพียงความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 มาตรา 35

⁴⁶ ไพโรจน์ วายุภาพ, คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (ปทุมธานี: สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543), หน้า 16-17.

⁴⁷ อุดม รัฐอมฤต, “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,” หน้า 108

2.2.4 รูปแบบการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

2.2.4.1 การไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ใช้รูปแบบการไต่สวนข้อเท็จจริงในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งนี้เนื่องจากในอดีต การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะได้กระทำการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน แต่พนักงานสอบสวนกลับมุ่งที่จะค้นหาการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลัก มิได้มุ่งที่จะค้นหาความจริงทั้งหมดเกี่ยวกับคดี⁴⁸

นอกจากนี้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีศักยภาพในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงกำหนดให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งนี้การใช้คำว่า "ไต่สวน" นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้คำทางกฎหมายเพื่อให้เกิดความแตกต่างจากคำว่า "สืบสวน" และ "สอบสวน" ซึ่งเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการแสวงหาข้อเท็จจริง⁴⁹ ซึ่ง "การไต่สวนข้อเท็จจริง" หมายถึง การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ⁵⁰

ระบบไต่สวนเป็นระบบในการพิจารณาความของประเทศในระบบ Civil Law ซึ่งแตกต่างไปจากระบบกล่าวหาซึ่งยึดถือหลักความประสงค์ของคู่ความเป็นสำคัญ ระบบไต่สวนจะเน้นให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมการพิจารณาคดีเป็นหลัก ผู้พิพากษาหรือตุลาการในคดีจึงสามารถเริ่มกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับคำของคู่ความหรือคำร้องขอของคู่ความ ตลอดจนข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเสนอต่อศาล ดังนั้นศาลที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาความแบบไต่สวนนี้จึงมีอำนาจและหน้าที่ในการที่จะดำเนินการค้นหา

⁴⁸ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ," *ตุลาการ* 43,4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2539): 7.

⁴⁹ นิยม รัฐอมฤต และคณะ, *กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง : ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 101

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 26(1)

ความจริงเพื่อให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาให้เกิดความถูกต้องเป็นจริงมากที่สุด นอกจากนี้ระบบวิธีพิจารณาความแบบไต่สวนจะมีลักษณะเป็นความลับและใช้เอกสารเป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้นระบบการพิจารณาแบบไต่สวนจึงมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะหรือความสงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ จึงทำให้เสี่ยงต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่ความในคดี⁵¹ จึงสามารถพิจารณาได้ว่าสาระสำคัญของระบบไต่สวนมีที่มาจากเหตุผลที่ว่าเพื่อความยุติธรรมการพิจารณาจะต้องเป็นไปโดยรวดเร็ว โดยศาลจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาที่สามารถป้องกันการใช้เทคนิคในทางกฎหมายเพื่อประวิงคดีของคู่ความ และส่งผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลเป็นข้อยุติอันถูกต้องระหว่างคู่ความ⁵² ซึ่งในปัจจุบันระบบวิธีพิจารณาความแบบไต่สวนนี้ไม่ได้มีการนำมาใช้เพียงชั้นศาลเท่านั้น แต่ยังมีการนำมาใช้ในการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่อีกด้วย เนื่องจากมีความมุ่งหมายที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะและการเคารพต่อกฎหมาย และความต้องการที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการพิจารณาให้รอบด้านมากที่สุด⁵³

ดังนั้นในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการทุกอย่างตามที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อที่จะให้ได้ความจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ไม่ว่าจะการดำเนินการดังกล่าวอาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาก็ตาม โดยจะจำกัดอยู่เพียงแต่ข้อมูลและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจัดทำมาเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องมีการพิจารณาว่าควรหาข้อเท็จจริงจากที่ใด หรือจะรับฟังความเห็นจากผู้ใด หรือควรสอบถามจากผู้เชี่ยวชาญ หรือควรตรวจสอบเอกสารหลักฐานใดบ้าง⁵⁴

⁵¹ วรรณชัย บุญบำรุง, "หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแห่งของฝรั่งเศส," นิติศาสตร์ 30.1 (มีนาคม 2543) : 87.

⁵² คีตงาม คงตระกูล, "ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 24

⁵³ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544), หน้า 26.

⁵⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 259.

2.2.4.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ สามารถถูกดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งเป็นผลจากมาตรการในการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมายอื่น ไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างสมบูรณ์⁵⁵ เนื่องจากการที่จะลงโทษทางอาญาได้นั้น จะต้องอาศัยการพิสูจน์ข้อเท็จจริงจนปราศจากความสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง ทั้งนี้หากมีข้อสงสัยศาลจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย⁵⁶ จึงได้มีการสร้างระบบการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกทางหนึ่ง

จึงอาจกล่าวได้ว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นมาตรการที่ช่วยเหลือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประการหนึ่ง ที่จะสามารถนำมาใช้พิสูจน์การร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เนื่องจากการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่ละครั้งนั้น จะได้มีการตรวจสอบความถูกต้องและการมีอยู่จริงรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตลอดจนการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นระหว่างที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง⁵⁷ ดังนั้นหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบจนกระทั่งร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถเริ่มต้นการไต่สวนจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเคยยื่นไว้ในครั้งก่อน ๆ ได้ทันที โดยไม่ต้องเสียเวลาในการเริ่มต้นแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอีก แตกต่างไปจากการดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในอดีตที่ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เว้นแต่มีการร้องเรียนและผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวร่ำรวยผิดปกติจริง สมควรที่จะมีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

⁵⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 251.

⁵⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227

⁵⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 151-152.

2.2.5 อำนาจในการการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

การดำเนินการไต่สวนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ดีโดยที่ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายกำหนดมิได้มีอยู่เพียงแค่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่มีเรื่องต่าง ๆ ที่เข้าสู่การพิจารณาตลอดจนกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการไต่สวนตามที่กฎหมายกำหนดในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่เพียง 9 คน เท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถมอบหมายหน้าที่ในการไต่สวนให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแทนก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน จึงมีอำนาจ⁵⁸ ดังนี้

1. ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายปฏิบัติการอันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากบุคคลที่เกี่ยวข้องคนใด เพื่อเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อเป็นประโยชน์แก่การไต่สวนข้อเท็จจริง
2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเข้าไปในเคหสถานสถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะ
3. ออกหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง
4. ในกรณีดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้ ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ
5. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับหรือควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป
6. ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม 2

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 25-26

2.2.6 การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวน

โดยที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนไว้ว่าเมื่อได้มีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว จะต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนด ระยะเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้เข้ามาชี้แจงข้อกล่าวหา แสวงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลเข้าให้ปากคำประกอบการชี้แจง⁵⁹ แต่ในทางปฏิบัติแล้วคณะอนุกรรมการไต่สวน จะได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะได้มีการเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งข้อกล่าวหา นั้น วัตถุประสงค์ ก็เพื่อให้ได้หลักฐานแน่ชัดเสียก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดเช่นนั้นจริง มิฉะนั้น อาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียชื่อเสียงและกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้นจึงต้องมีการไต่สวน เพื่อหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม จนเชื่อแน่ว่ามีมูลตามข้อกล่าวหาแล้วจึงค่อยเรียก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา⁶⁰

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้พิจารณาข้อมูลและพยานหลักฐานแล้ว จะได้ ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. หากมีความเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะที่จะฟังว่าข้อกล่าวหา มีมูล และไม่อาจสืบหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ จะได้จัดทำ “สำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง” เสนอต่อ ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัย มูลความผิด หรือสั่งให้สอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อไป⁶¹

2. หากมีความเห็นว่าพยานหลักฐานที่ได้มาเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหา มีมูล ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบต่อไป ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อรับทราบข้อกล่าวหาแล้วก็จะได้เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยการชี้แจงจะทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้⁶²

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 47 วรรคแรก

⁶⁰ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 15 และ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), หน้า 93

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 51

⁶² ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ข้อ 26 วรรค 1

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาทั้งหมดแล้ว จะได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐาน และมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ เพื่อที่จะได้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง⁶³ เสนอแก่ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไปไม่ว่าคณะอนุกรรมการไต่สวนจะมีมติว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม⁶⁴

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากประธานอนุกรรมการไต่สวนแล้วจะได้เรียกประชุมกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน⁶⁵ ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวยังมีข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการพิจารณา อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ขึ้นเพื่อดำเนินการแทนก็ได้⁶⁶ ซึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมนี้ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานโดยเร็ว เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำความเห็นอีก⁶⁷

ในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้มีมติ ดังนี้

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง มีสาระสำคัญดังนี้ 1.ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา 2.เรื่องที่ถูกกล่าวหา 3.ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง 4.เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย 5.บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง 6.สรุปความเห็นที่เกี่ยวกับเรื่องที่ได้มีการกล่าวหา

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 29

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 51 วรรคแรก และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 30 วรรคแรก

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 51 วรรคสอง และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 30 วรรคสอง

⁶⁷ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 ข้อ 30 วรรคสาม

1. หากเห็นว่าข้อหาใดไม่มีมูล ข้อหานั้นก็จะต้องตกไป⁶⁸ ทั้งนี้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้แจ้งให้ผู้เสียหายที่ได้อัยการฟ้องร้องเรียนให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว โดยเร็วต่อไป⁶⁹

2. หากเห็นว่าข้อหาใดมีมูล ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ส่งสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด⁷⁰ ภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลงมติว่าข้อกล่าวหาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวมีมูล⁷¹ ทั้งนี้การลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลจะต้องได้รับเสียง 2 ใน 3⁷²

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลจะมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติจนถึงวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะได้มีคำพิพากษา⁷³

2.2.7 การพิจารณาของอัยการสูงสุด

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เอกสาร และความเห็นจาก ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดจะได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป⁷⁴ แต่หากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ได้ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ก็จะได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์ที่พบ กลับไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจะได้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันโดยมีผู้แทนจากทั้งสองฝ่าย ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อพิจารณาและรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เพื่อส่งให้อัยการสูงสุด ทำการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้หาก

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 53

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 54
วรรคแรก

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 56(2)

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคแรก

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 23

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 55

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคสอง

คณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายในเวลาที่กำหนด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะได้ดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความเข้าเป็นผู้ดำเนินคดีต่อไป⁷⁵

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น อำนาจในการฟ้องคดีแม้ว่ายังคงมีการกำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในชั้นตอนสุดท้ายแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจในการฟ้องคดีแม้ว่าอัยการสูงสุดจะมีความเห็นแตกต่างไปก็ตาม จึงกล่าวได้ว่าในที่สุดแล้วอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั่นเอง

2.3 ผลการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นับแต่มีการก่อตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีการดำเนินการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้มีการพิจารณาตัดสินแล้ว รวมทั้งสิ้น 4 คดี เป็นคดีอาญา 2 คดี คดีร่ำรวยผิดปกติ 1 คดี และคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบ 1 คดี ดังนี้

2.3.1 คดีอาญา

1. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.ม.1/2545 อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องนายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นจำเลยที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี เป็นจำเลยที่ 2

โดยกล่าวหาว่าจำเลยที่ 1 ใช้โอกาสและอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งพูดกับ นายวิเชียร แก่นพลอย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา และนายยุทธนา ศิลปรัศมี นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช ขอให้ช่วยซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัท บ. พรรคพวกของจำเลยที่ 1 ซึ่งมีราคาแพงกว่าราคาปกติหลายเท่า ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจ และจูงใจ เพื่อให้ให้นายวิเชียรและนายยุทธนา มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินและประโยชน์อันคำนวณเป็นเงินได้แก่จำเลยทั้งสองและบริษัท บ. ส่วนจำเลยที่ 2 แสดงตนต่อ นายเจริญ บุญชัย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี แนะนำตนเองว่าเป็นเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ข่มขืนใจและจูงใจเพื่อให้ นายเจริญ มอบให้หรือหามาให้ซึ่ง

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11

ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่จำเลยทั้งสอง โดยพูดกับนายเจริญว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้จัดหางบประมาณมาให้ จึงขอเงินสวัสดิการแก่ผู้ใหญ่เป็นเงิน 15 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณที่ได้รับ โดยจะขอเป็นเงินสดหรือมิฉะนั้นให้จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัท บ. ซึ่งมีราคาแพงกว่าปกติมาก

โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาได้พิพากษาลงโทษจำเลยที่ 1 ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 เนื่องจากพิจารณาแล้วได้ความว่าจำเลยที่ 1 ได้ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชู้ใจหรือจงใจผู้อื่นให้มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น สำหรับจำเลยที่ 2 นั้น เนื่องจากพยานได้เบิกความขัดแย้งกับคำให้การที่ได้เคยให้การไว้ต่อเจ้าหน้าที่ ป.ป.ป. พนักงานสอบสวน และคณะอนุกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพยานหลักฐานอื่น มิได้มีข้อเท็จจริงเชื่อมโยงซึ่งขัดถึงการกระทำผิดของจำเลยที่ 2 องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 7 ต่อ 2 ว่า พยานหลักฐานที่ไต่สวนมารับฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ 2 กระทำความผิดตามฟ้อง

พิพากษาว่า จำเลยที่ 1 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 จำคุก 6 ปี ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 2

2. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.ม.2/2546 อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง นายรักเกียรติ สุขธนะ เป็นจำเลย

โดยกล่าวหาว่าขณะที่จำเลยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จำเลยออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกำหนดราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ.2536 ฉบับลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 มีผลทำให้ไม่มีราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติประกาศใช้บังคับ อันเป็นช่องทางให้จำเลยกับพวกได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากบริษัทผู้จำหน่ายยาที่สามารถหาผลประโยชน์จากการจำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ให้แก่สำนักงานสาธารณสุขต่างๆ และโรงพยาบาลในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข ในราคาแพงสูงกว่าปกติมาก และจำเลยได้เรียกและรับเงินจากนาย ส. รองกรรมการผู้จัดการ บริษัทไทยนครพัฒนา จำกัด และกรรมการบริษัทที่ เอ็น พี เฮลท์แคร์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทผู้จำหน่ายยาและเวชภัณฑ์ จำนวน 5,000,000 บาท สำหรับตนเองและผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อเป็นการตอบแทนการที่จำเลยประกาศยกเลิกราคากลางของยาดังกล่าว อันเป็นช่องทางให้บริษัททั้งสองจำหน่ายยาให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในราคาแพงสูงกว่า

ปกติ และได้รับประโยชน์จากการจำหน่ายยาเป็นจำนวนมาก ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาได้พิพากษาลงโทษจำเลย เนื่องจากการกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

พิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ให้ลงโทษจำคุก 15 ปี

2.3.2 คดีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

คำพิพากษาฎีกาที่ อ.ม. 1/2546 กรณีคณะกรรมการป.ช.ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขอให้ศาลมีคำสั่งให้ ทรัพย์สินเงินสดจำนวน 233,880,000 บาท ของ นายรักเกียรติ สุขธนะ ตกเป็นของแผ่นดิน

เนื่องจากมีผู้กล่าวหาว่าระหว่างที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีเงินไหลเข้าออกในบัญชีเงินฝากของนางสุรภัญญา สุขธนะ ภริยานายรักเกียรตินับร้อยล้านบาท นำสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์

ทั้งนี้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ความว่า นายรักเกียรติมีเงินฝากในบัญชีธนาคารหลายแห่งเพิ่มขึ้น แต่นายรักเกียรติไม่สามารถชี้แจงได้ว่า นายรักเกียรติได้เงินจำนวน 233,880,000 บาท มาโดยชอบ โดยนายรักเกียรติอ้างว่า เงินดังกล่าวจำนวน 179,480,000 บาท เป็นเงินที่ได้มาจากการเดินทางไปเล่นการพนันที่บ่อนกาสิโนเบิร์สวูด อินเตอร์เนชั่นแนล รีสอร์ท ประเทศออสเตรเลีย จำนวน 17,000,000 บาท เป็นเงินที่กู้ยืมจากนายสมบัติ เพชรตระกูล จำนวน 1,000,000 บาท เป็นเงินของตนเอง และจำนวน 6,400,000 บาท เป็นเงินของนางสุรภัญญาที่เก็บสะสมเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการเดินทางไปเล่นการพนันที่ต่างประเทศ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฟังว่า ผู้คัดค้านทั้งสองไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ได้รับเงินจำนวนดังกล่าวมาโดยชอบและมีได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ องค์คณะผู้พิพากษาเสียงข้างมากจึงมีมติว่า คำคัดค้านฟังไม่ขึ้น และพิพากษาให้ทรัพย์สินของนายรักเกียรติ จำนวน 233,880,000 บาท ตกเป็นของแผ่นดิน

2.3.3. คดีคณะกรรมการป.ป.ช.ถูกกล่าวหาว่าประพฤตินิชอบ

คำพิพากษาฎีกาที่ อม.1/2548 เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 203 คน ซึ่งมากกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยกล่าวหาว่า จำเลยที่ 1 ในฐานะประธานกรรมการ ป.ป.ช.และจำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. จำเลยทั้งเก้าร่วมกันประชุมคณะกรรมการป.ป.ช.และมีมติเห็นชอบให้ จำเลยที่ 1 ในฐานะประธานกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2547 กำหนดค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นรายเดือนใน ลักษณะเหมาจ่าย การที่จำเลยทั้งเก้าได้อาศัยระเบียบดังกล่าวรับเงินค่าตอบแทนที่มีควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายไปดังกล่าวข้างต้นเป็นการร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานป.ป.ช. กระทรวงการคลัง และประชาชน

ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยทั้งเก้าจึงไม่มีอำนาจที่จะออกระเบียบที่เป็นปัญหาในคดีนี้ อีกทั้งเชื่อได้ว่าจำเลยทั้งเก้า ทราบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหา จำเลยทั้งเก้าแสวงประโยชน์ ให้แก่ตนเองตามอำเภอใจ รับฟังได้ว่าจำเลยทั้งเก้าเป็นเจ้าของพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน ป.ป.ช. และเพื่อแสวงประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 6 ต่อ 3 ว่า พยานหลักฐานที่ไต่สวนมารับฟังได้ว่า จำเลยทั้งเก้าร่วมกันกระทำความผิดตามฟ้อง

พิพากษาว่า จำเลยทั้งเก้ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 83 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 125 ให้จำคุกจำเลยทั้งเก้ามีกำหนดคนละ 2 ปี เมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งคดีทั้งปวงและ ประวัติการทำงานของจำเลยทั้งเก้าแล้ว เห็นว่า มีเหตุอันสมควรปรานี ให้รอการลงโทษตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 มีกำหนด 2 ปี

2.4 ปัญหาในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นับแต่มีการก่อตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แม้ว่าจะมีการกำหนดรูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าในอดีตก็ตาม แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงเกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้สามารถสรุปปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ดังนี้

2.4.1 ความพยายามจากฝ่ายการเมืองเพื่อกำหนดบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เนื่องจากมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเพื่อที่พยายามจะกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาและในขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยสมาชิกวุฒิสภา

ในการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 นั้น คณะกรรมการสรรหาจะประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน เลือกกันเองให้เหลือ 5 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งคณะกรรมการสรรหาจะได้ทำการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เพื่อที่จะได้นำรายชื่อดังกล่าวเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาดำเนินการคัดเลือกต่อไป

โดยในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหานี้เอง มีการเข้าแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยการกำหนดบุคคลผู้เป็นกรรมการสรรหา กล่าวคือ กรรมการสรรหาที่เป็นผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้แทนพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการสรรหา มีเพียงผู้แทนจากพรรครัฐบาลและพรรคที่มีแนวคิดเดียวกันกับพรรครัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่มีผู้แทนจากพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกให้เป็นกรรมการสรรหาแต่อย่างใด นอกจากนี้คณะกรรมการสรรหาซึ่งมีที่มาจากอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น โดยที่ใน

ปัจจุบันมีการยกฐานะวิทยาลัยบางประเภทขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐบาล ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงการคัดสรรผ่านกลุ่มอิทธิกรบตีดังกล่าวได้⁷⁶ เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่เป็นผู้แทนจากพรรคการเมืองและอิทธิกรบตีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเมื่อรวมกันแล้วมีจำนวน 12 คน จากกรรมการสรรหาทั้งสิ้น 15 คน ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมการสรรหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ เป็นผลให้คณะกรรมการสรรหาขาดความเป็นกลางในที่สุด

นอกจากนี้ในขั้นตอนการคัดเลือกของสมาชิกวุฒิสภานั้น โดยที่เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความประสงค์ให้วุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือก เนื่องด้วยมีความมั่นใจในคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาว่าจะเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะตลอดจนมีความรับผิดชอบ และเป็นกลางทางการเมืองให้สมกับที่เป็นสภาถ่วงดุลเรื่องต่าง ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าโดยที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากนอกจากที่จะไม่เป็นกลางในทางการเมืองแล้ว ยังมีความสนิทสนมใกล้ชิดกันอย่างเด่นชัดกับฝ่ายการเมืองต่าง ๆ⁷⁷ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ตาม จึงทำให้ในขั้นตอนของการคัดเลือกบุคคลที่จะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองให้สมาชิกวุฒิสภาทำการคัดเลือกบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองแทนที่จะได้คัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถและมีความเหมาะสมอย่างแท้จริง

2.4.2 การลาออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมกันทั้งคณะ

โดยที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.ม. 1/2546 พิพากษาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2547 ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะลาออกจากตำแหน่ง และไม่สามารถดำเนินการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เข้าทำหน้าที่ได้ เป็นผลให้ไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลากว่า 2 ปี นอกจากนี้การพ้นวาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีสาเหตุมาจากการลาออก

⁷⁶ สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รายงานผลการดำเนินงานของ คณะอนุกรรมการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ," หน้า 4 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁷⁷ จับตาโหวต 9 อรหันต์ ป.ป.ช.วันนี้-เชือดรายางประทับเด็กนายพริบ! แหล่งที่มา: http://www.notgoodstory.com/stden/show_std.php?stdid=138 [online] [13 พฤศจิกายน 2550]

ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ลาออกไม่สามารถรักษาการแทนในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ดังเช่นในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลดำรงตำแหน่งครบวาระ 9 ปี ได้ ทำให้เกิดสูญญากาศในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเนื่องจากไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศอย่างที่ไม่สามารถประเมินค่าได้

2.4.3 ปัญหาในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁷⁸

โดยที่ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นได้กำหนดให้ใช้การไต่สวนเป็นกระบวนการหลัก ทั้งนี้โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. อย่างน้อย 1 คน เพื่อเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกล่าวหาและสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงทำให้ภาระของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนในฐานะประธานของคณะอนุกรรมการไต่สวนมีมากถึงจำนวนหลายร้อยคณะ ทำให้การปฏิบัติงานในภาพรวมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างล่าช้าและมีประสิทธิภาพต่ำเมื่อพิจารณาจากระยะเวลายาวนานในการไต่สวน

2.4.4 ปัญหาจากทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁷⁹

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากแนวทางปฏิบัติในอดีตหรือการตีความกฎหมายหรือความเข้าใจตามแนวทางที่เคยยึดถือหรือเข้าใจอยู่เดิม ซึ่งได้แก่ การไม่ใช้อำนาจในการขอให้มีการออกหมายค้น หมายจับ หรือการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่มีความจำเป็นระหว่างการไต่สวนความผิดต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

⁷⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 306.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 307.

2.4.5 ปัญหาเรื่องบุคลากร⁸⁰

ปัญหาดังกล่าวประกอบไปด้วยปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และปัญหาบุคลากรขาดความเชี่ยวชาญ ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในภาพรวมของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.5 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นถึงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรียกว่า "ผู้ไต่สวนอิสระ" นั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่เช่นเดิม ทำให้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกันถึง 2 หน่วยงาน ทั้งนี้สามารถพิจารณารูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ไต่สวนอิสระ ได้ดังนี้

2.5.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้มีหน้าที่ในการไต่สวนและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงรูปแบบการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เช่นเดิม แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาเป็นระยะเวลาพอสมควรและพบปัญหาตลอดจนอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไข

⁸⁰ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, "การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ," รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2546, หน้า 65-66.

โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งที่ได้ดำเนินการแก้ไขแล้วและอยู่ระหว่างดำเนินการก็ตาม โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขในประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

2.5.1.1 ที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีขั้นตอนการสรรหา ดังนี้

คณะกรรมการสรรหาจะประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน⁸² หากคณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการสรรหาให้เสร็จสิ้นได้ภายใน 30 วัน จะได้มีการแต่งตั้งกรรมการสรรหาขึ้นเพื่อดำเนินการแทน โดยมีองค์ประกอบคือ ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 3 คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองจำนวน 2 คน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหามีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการเข้าแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในคณะกรรมการสรรหา และการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหานั้นเพื่อให้สามารถดำเนินการสรรหาได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบรายชื่อที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสรรหานั้น วุฒิสภายังคงมีหน้าที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบเช่นเดิม แต่วุฒิสภาจะกระทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี จะต้องส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ ทั้งนี้หากคณะกรรมการสรรหามีมติยืนยันรายชื่อดังกล่าวตามเดิมด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์แล้ว ก็จะได้ส่งรายชื่อให้ประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการแต่งตั้งตาม

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่จะได้กล่าวถึงในหัวข้อนี้ นำมาจากเอกสารประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2550

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246 วรรคสาม ประกอบ มาตรา 206 (1)

ขั้นตอนต่อไป แต่หากคณะกรรมการสรรหามีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่เป็นเอกฉันท์ ก็จะได้มีการเริ่มการสรรหาใหม่ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว⁸³

ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดรายละเอียดการสรรหาและการให้ความเห็นชอบดังกล่าวจะทำให้กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่งที่ว่างลงสามารถดำเนินการได้ตามกำหนดเวลา ไม่ทำให้เกิดภาวะสุญญากาศที่ไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

2.5.1.2 การเริ่มต้นการไต่สวน

แต่เดิมนั้น ผู้เสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นที่สามารถกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเริ่มดำเนินการไต่สวนได้เอง⁸⁴ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.5.1.3 การทำหน้าที่แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว

กรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. คนดังกล่าวจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้⁸⁵ และมีผลให้เหลือกรรมการ ป.ป.ช. อยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองสูงสุด ร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246 วรรคสาม ประกอบ มาตรา 206 (2)

⁸⁴ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 มาตรา 6

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 249 วรรคแรก และวรรคสาม

ทำหน้าที่แทนเป็นการชั่วคราวจนกว่ากรรมการ ป.ป.ช. รายดังกล่าวจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือ มีคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความผิด⁸⁶

การกำหนดให้มีการทำหน้าที่แทนกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราวนั้น จะเกิดขึ้น ต่อเมื่อมีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีผลให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ และทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้ เนื่องจากในการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำในรูปมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะต้องมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์ประชุม อย่างน้อยกึ่งหนึ่งจึงจะสามารถประชุมได้ ดังนั้นเพื่อให้กลไกต่าง ๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี ภาระหน้าที่อยู่ตามกฎหมายสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้ทำ หน้าที่แทนกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว

2.5.1.4 ความผิดที่สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากการถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามประมวลกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตัวการร่วม ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน ถูกดำเนินคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้วนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังได้ กำหนดเพิ่มเติมให้ผู้กระทำความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง⁸⁷ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 สามารถถูกดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองได้อีกด้วย

2.5.1.5 การลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เดิมนั้นจะต้องได้รับมติถึง 2 ใน 3 กรณีที่เป็นการลงมติเพื่อวินิจฉัย ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขให้การลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความ เห็นชอบก็ตาม ให้ถือเสียงข้างมากของที่ประชุม⁸⁸ นอกจากนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 249 วรรคสี่

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275 วรรคสอง

⁸⁸ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31

ให้ข้อกล่าวหาใดตกไปเนื่องจากไม่มีมูลแล้ว สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจดูเหตุผลดังกล่าวได้⁸⁹

เมื่อพิจารณาถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นเพียงการแก้ไขในรายละเอียดเล็กน้อยเพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการหลักในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงมีรายละเอียดและรูปแบบการดำเนินการเช่นเดิม เช่น ผู้ดำเนินการไต่สวน รูปแบบการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน การฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าได้กระทำความผิดต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

2.5.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้ไต่สวนอิสระ

ผู้ไต่สวนอิสระได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้รับการกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนและสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับแนวคิดของผู้ไต่สวนอิสระนั้นมีความเป็นมาดังนี้

แนวคิดเรื่อง "อัยการอิสระ" ได้มีการกล่าวถึงครั้งแรกโดย ดร.บวรเจตน์ สิงคนิต ซึ่งเสนอให้มีการตั้ง "อัยการอิสระ" เพื่อดำเนินการตรวจสอบสวนพฤติกรรมและข้อกล่าวหาต่างๆ ที่นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ถูกกล่าวหา เช่น การใช้อำนาจรัฐเอื้อผลประโยชน์ให้กับธุรกิจ, นโยบายของรัฐบาลเรื่องการเปิดเขตการค้าเสรี และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ผิดพลาดมีผลประโยชน์ทับซ้อนส่วนตัว⁹⁰ ซึ่งต่อมาภายหลังการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้นำแนวคิดเรื่องอัยการอิสระ

⁸⁹ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มาตรา 53

⁹⁰ <http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=modptcms & ID=3327&Key=HighlightNews> [online] [16 พฤษภาคม 2550]

มาพิจารณาอีกครั้ง⁹¹ และได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ตนเองเป็นประธานคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าว⁹² ซึ่งต่อมาในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช คณะกรรมการยกร่างฯ (นายเจริญ ภัคดีธนากุล) ได้เสนอให้บัญญัติกลไก "ผู้ไต่สวนอิสระ" ขึ้น โดยมีเหตุผลว่า "...โดยที่สภาวะการณ์ที่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บางทีกลไกที่วางไว้มันไม่ทำงาน ในประเทศสหรัฐอเมริกาเขามีการตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นมา แล้วก็ก็เป็นคนที่จะดำเนินการแทนในช่องว่างสูญญากาศทางกลไกต่าง ๆ ผมคิดว่าถ้าเรามีกลไกนี้เอาไว้ให้...คือง่าย ๆ เขาให้มีผู้ไต่สวนอิสระ Independent Counsel ขึ้นมา เพื่อที่จะทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แล้วรายละเอียดก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบังคับ..." ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับ

⁹¹ http://www.matichon.co.th/prachachat/prachachat_detail.php?s_tag=02p01_02040150

[online] [16 พฤษภาคม 2550]

ดร.บรรศักดิ์กล่าวต่อไปว่า กฎหมายฉบับที่เตรียมเสนอต่อ สนช.คือ ร่างกฎหมาย independent counsel ซึ่งได้แนวคิดมาจากกรณีอัยการอิสระชื่อนายเคนเนท สตาร์ (Kenneth Starr) สืบสวนเรื่องอื้อฉาวของประธานาธิบดีคลินตันมีความสัมพันธ์ทางเพศกับโมนิกา ลูวินสกี นักศึกษาฝึกงานในทำเนียบขาว แนวคิดดังกล่าวถูกถอดบทเรียนมายกร่างกฎหมาย independent counsel ฉบับ สนช. กระบวนการของการใช้กฎหมายฉบับนี้จะเริ่มต้นขึ้นเมื่อเกิดเรื่องอื้อฉาวในสังคม ไม่ว่าผู้กระทำเรื่องอื้อฉาวที่สังคมให้ความสนใจจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี องคมนตรี ศาล หรือผู้มีอำนาจอื่นใดก็ตาม

ช่องทางเปิดคดีเริ่มได้จาก 3 ช่องทาง 1.คณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้ง independent counsel ขึ้นมาสืบสวนสอบสวน 2.มาจากวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติให้ตรวจสอบเรื่องอื้อฉาว 3.ประชาชน 5 หมื่นคนเข้าชื่อขอให้ตรวจสอบ

เมื่อมีการตั้งเรื่องจากช่องทางใดช่องทางหนึ่งในสามทาง จะมีการเรียกประชุมร่วมกันของอดีตประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครอง อดีตนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถขึ้นมา 1 คน เพื่อทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง โดยผู้ได้รับการแต่งตั้งผู้นี้จะทำหน้าที่เสมือนเป็นอัยการอิสระที่มีอำนาจเต็ม และได้รับการโอนอำนาจตามกฎหมายมาจาก ป.ป.ช.-ปปง.-กรมสืบสวนคดีพิเศษ (DSI) เรียกว่ามีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเอง สามารถเรียกข้าราชการมาให้ข้อมูล สามารถตรวจสอบธุรกรรมของผู้ถูกตรวจสอบและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญสามารถใช้งบประมาณได้ตามที่ร้องขอ เรียกว่าเป็นเคนเนท สตาร์ เมืองไทยได้เลย

เมื่อสอบสวน สรุปสำนวนเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ ส่งสำนวนให้อัยการยื่นฟ้องต่อศาล แต่ถ้าอัยการไม่สั่งฟ้อง independent counsel สามารถจ้างทนายความยื่นฟ้องต่อศาลได้เองโดยตรง และเมื่อคดีเสร็จสิ้นอัยการอิสระก็ยุติบทบาทในทันที

⁹² บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในคณะกรรมการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง ครั้งที่ 2 วันที่ 31 มกราคม 2550

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่างฯ ให้บรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช⁹³

ต่อมาในชั้นการพิจารณาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น แนวความคิดของการนำระบบผู้ไต่สวนอิสระมาใช้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเปลี่ยนไป เนื่องจากในการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง) นั้น ประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงก็คือ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต กล่าวคือ มีการรับเรื่องที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญาตามที่กฎหมายกำหนด เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในการดำเนินการไต่สวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อมูลความผิดนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการเอื้อประโยชน์โดยใช้เวลาในการไต่สวนนานเกินกว่าปกติ จึงควรมีแนวคิดให้ผู้เสียหายสามารถดำเนินการร้องขอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้ แต่มีข้อสังเกตว่า โดยที่จะมีการกำหนด ให้อำนาจแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเริ่มต้นการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจในการเริ่มการไต่สวนเองดังกล่าว เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กระทำความผิดโดยมีเจตนาที่จะตัดสิทธิมิให้ผู้เสียหายนำไปร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้แล้ว กระบวนการผู้ไต่สวนอิสระก็จะไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์⁹⁴

ซึ่งในกรณีนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (นายอัษฎพร จารุจินดา) มีความเห็นว่าเป็นเมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จึงควรที่จะให้มีกระบวนการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียก่อน ทั้งนี้หากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการล่าช้าเกินสมควรแล้ว ก็สามารถนำกลับมาเข้าสู่กระบวนการผู้ไต่สวนอิสระได้⁹⁵

เป็นผลให้แนวคิดเรื่องผู้ไต่สวนอิสระได้รับการกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และผ่านการ

⁹³ รายงานประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 40/2550 วันที่ 9 มิถุนายน 2550

⁹⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35/2550 (เป็นพิเศษ) วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2550, หน้า 89-91

⁹⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35/2550 (เป็นพิเศษ) วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2550, หน้า 92

ลงประชามติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้ไต่สวนอิสระนั้น จะเริ่มขึ้นเมื่อมีผู้เสียหายยื่นคำร้องขอต่อที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระในกรณีดังต่อไปนี้⁹⁶

1. มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2. กรณีที่มีการไต่สวนครั้งแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไม่มีมูลในความผิดที่ได้มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

3. กรณีที่มีการไต่สวนครั้งแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการล่าช้า

4. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับดำเนินการไต่สวน

จึงพิจารณาได้ว่าการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ที่ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้สามารถถูกไต่สวนได้จากทั้งคณะกรรมการการ ป.ป.ช. และผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธีการใดในการเริ่มต้นดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่หากเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้เสียหายจะไม่สามารถนำเรื่องดังกล่าวมาร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระต่อที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาศาลฎีกาได้ นอกจากนี้ในบางกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะถูกไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วครั้งหนึ่งก็ตาม แต่ก็สามารถถูกไต่สวนโดยผู้ไต่สวนอิสระได้อีกครั้งหนึ่งด้วย ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทาง

⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 275

การเมืองของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา มีขั้นตอนที่ซับซ้อนกว่าการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปกติทั่วไป

เมื่อที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาศาลฎีกาได้รับคำร้องและเห็นควรดำเนินการตามคำร้องที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะได้พิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนแทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ได้⁹⁷

เมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและจัดทำสำนวนการไต่สวนพร้อมความเห็นแล้ว ถ้าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ส่งสำนวนการไต่สวน พร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป⁹⁸ ทั้งนี้หากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นของผู้ไต่สวนอิสระยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะได้แจ้งแก่ผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อที่จะได้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการร่วมต่อไป⁹⁹ ทั้งนี้หากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถหาข้อยุติได้ ผู้ไต่สวนอิสระสามารถฟ้องคดีเองหรือทำการแต่งตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

สำหรับคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰⁰

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงและเหตุผลในการกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีหน้าที่ไต่สวนในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้ระบบผู้ไต่สวนอิสระสามารถดำเนินการไต่สวนได้แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่และเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้วางใจในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 276 วรรคแรก

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 276 วรรคสาม

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 272 วรรคห้า

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 276 วรรคสอง

สรุป จากที่ได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตที่มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ จนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ และมีการเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในที่สุดนั้น พบว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการพัฒนากระบวนการในการดำเนินคดีอาญาให้มีความเหมาะสมกับสถานะและอิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากขึ้น โดยนำประสบการณ์จากความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตมาพิจารณาหาข้อบกพร่องและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้นกว่าเดิม

จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นพิเศษ อีกทั้งมีการพัฒนารูปแบบการรวบรวมพยานหลักฐานจากการกระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้เอง ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ดำเนินการโดยอิสระปราศจากการควบคุมไม่ว่าจากหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม

อย่างไรก็ดีภายหลังจากการดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นระยะเวลาหนึ่งนั้น ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามกฎหมาย แต่ปัญหาลำคัญ คือ ความพยายามเข้าแทรกแซงการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากฝ่ายการเมือง ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเหตุให้ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดให้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเรียกว่า "ผู้ไต่สวนอิสระ" โดยนำต้นแบบมาจากระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ระบบอัยการอิสระของสหรัฐอเมริกา

"...การควบคุมการใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบของรัฐบาลนั้น อาจจะเป็นการสะท้อนที่ยิ่งใหญ่ที่สุดให้เห็นถึงธรรมชาติของมนุษย์ เพราะถ้ามนุษย์เป็นเทวดาก็คงไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาล หรือถ้าเทวดามาปกครองมนุษย์ ก็คงไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมรัฐบาลจากภายในและภายนอก ในการสร้างรัฐบาลที่มนุษย์จะเป็นผู้ปกครองเหนือมนุษย์ด้วยกันนั้น ความลำบากอันใหญ่หลวงอยู่ที่ในประการแรกท่านต้องทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมผู้ที่อยู่ใต้ปกครองให้ได้เสียก่อน แล้วจึงค่อยบังคับให้รัฐบาลควบคุมตนเอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่า รัฐต้องพึ่งพาอาศัยประชาชนเป็นตัวควบคุมรัฐบาลเป็นอันดับแรก แต่ประสบการณ์ได้สอนมนุษย์แล้วว่า ยังจำเป็นจะต้องมีมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้าอีก เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น..."¹

James Madison

¹ Federalist Papers no. 51 " ... that such devices should be necessary to control the abuses of government . but what is government itself , but the greatest reflection of all reflections on human nature? If men were angels , no government would be necessary. If angels were to govern men , neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is administered by men over men , the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions..." โปรดดู วลัยมาศ แก้วศรีชัย, "สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) หน้า 28

บทนำ ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงแนวคิดของ "ระบบอัยการอิสระ" ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกา ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการของอัยการอิสระ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

3.1 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาในอดีต²

การทุจริตและประพฤตินิยมชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกา ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว มาตราการในอดีตที่นำมาใช้ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนั้น จะได้มีการแต่งตั้ง "อัยการพิเศษ" (Special Prosecutor) ขึ้นมาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนและหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะคดีและปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด

การทุจริตประพฤตินิยมชอบครั้งสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ กรณีที่ประธานาธิบดี Richard M. Nixon ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดในคดี Watergate

ข้อเท็จจริงในคดี Watergate เริ่มต้นจากการโจรกรรมที่เกิดขึ้นในศูนย์อำนาจการเลือกตั้งของพรรค Democrat ณ โรงแรม Watergate ในกรุง Washington D.C. จากการสอบสวนของ FBI สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัยได้ทั้งสิ้น 7 คน โดยบุคคลกลุ่มดังกล่าวสารภาพว่าได้รับการว่าจ้างให้กระทำการดังกล่าว ซึ่งเมื่อมีการสอบสวนพบว่าเงินค่าจ้างดังกล่าวมีที่มาจากงบประมาณในการหาเสียงเลือกตั้งของประธานาธิบดี Nixon ในระยะแรกเหตุการณ์ดังกล่าวยังไม่เป็นที่สนใจจากสาธารณชนเท่าใดนัก แต่ภายหลังจากการเลือกตั้งในปี 1972 ที่ประธานาธิบดี Nixon ได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสมัยที่ 2 จึงมีการยกเรื่องดังกล่าวขึ้นเป็นประเด็นทางการเมือง ทำให้ในเวลาต่อมารัฐสภาได้ทำการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อสืบสวนกรณีการโจรกรรมในศูนย์อำนาจการเลือกตั้งของพรรค Democrat หรือที่เป็นที่รู้จักในชื่อว่า "คณะกรรมการ Watergate"

² Donald Z. Smaltz, The Independent Counsel : A view from inside , [Online] Available from: <http://govinfo.library.unt.edu/oic/SMALTZ/SPEECHES/GTLJ.htm> [2006.October 14]

แม้ว่าประธานาธิบดี Nixon จะได้ปฏิเสธถึงความเกี่ยวข้องและอ้างว่าไม่ได้มีส่วนรู้เห็นกับเหตุการณ์ดังกล่าวก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วได้มีการสั่งการจากทำเนียบขาวให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น CIA ทำการขัดขวางการสืบสวน ในเวลาต่อมา นาย Elliot L. Richardson อัยการสูงสุด ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง นาย Archibald Cox ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัย Harvard เข้ารับหน้าที่อัยการพิเศษ เพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดย Cox ได้ดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ และพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของทำเนียบขาวที่มีส่วนรู้เห็นในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งได้รับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักประธานาธิบดี ได้มีการบันทึกเสียงการสนทนาทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายในห้องทำงานของประธานาธิบดี (Oval Office) Cox จึงขอให้นำส่งเทปบันทึกเสียงดังกล่าวเพื่อเป็นข้อเท็จจริงประกอบการสอบสวน แต่ประธานาธิบดี Nixon ได้ปฏิเสธการส่งเทปบันทึกเสียงทั้งหมดให้แก่ Cox และได้ยื่นข้อเสนอลงว่า สำนักประธานาธิบดีจะทำการส่งเนื้อหาของบทสนทนาที่ปรากฏในเทปให้แทน แต่ Cox ได้ปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว

ประธานาธิบดี Nixon จึงสั่งการให้อัยการสูงสุดปลด Cox ออกจากการปฏิบัติหน้าที่อัยการพิเศษ แต่อัยการสูงสุดได้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งและได้ขอลาออกจากตำแหน่ง ต่อมาประธานาธิบดีจึงได้สั่งการให้ รองอัยการสูงสุด คนที่ 1 (นาย William Ruckelshaus) ทำการดังกล่าวแทน ซึ่ง นาย Ruckelshaus ได้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่ง และขอลาออกจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน จนกระทั่งรองอัยการสูงสุด คนที่ 2 นาย Robert Bork ได้ดำเนินการตามคำสั่งของประธานาธิบดี โดยมีคำสั่งปลด Cox ออกจากตำแหน่งอัยการพิเศษ ซึ่งเหตุการณ์ทั้งหมดเกิดขึ้นในตอนค่ำของวันเสาร์ทำให้มีการเรียกเหตุการณ์ดังกล่าวว่าเป็น "การสังหารหมู่ที่เกิดขึ้นในคืนวันเสาร์" (Saturday Night Massacre)

ในเวลาต่อมา ประธานาธิบดี Nixon ได้ทำการแต่งตั้ง นาย Leon Jaworski เข้าดำรงตำแหน่งอัยการพิเศษคนใหม่ ทั้งนี้ก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง Jaworski ได้ขอให้มีการรับรองว่าตนจะไม่ถูกปลดออกจากหน้าที่โดยปราศจากความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้งตนจะต้องมีอิสระในการดำเนินการสอบสวนอย่างเต็มที่ ซึ่ง Jaworski ได้ขอให้ ประธานาธิบดี Nixon ส่งมอบเทปบันทึกการสนทนาที่เกิดขึ้นในห้องทำงานของประธานาธิบดี แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างว่าเป็นเอกสารของฝ่ายบริหารที่สามารถปฏิเสธไม่ส่งหลักฐานดังกล่าวได้ ซึ่งต่อมากลฎีกาสหรัฐฯ ได้มีคำพิพากษา ในคดี United States vs. Nixon พิพากษาให้ ประธานาธิบดี Nixon ต้องทำการส่งมอบเทปบันทึกเสียงทั้งหมดตามที่อัยการพิเศษร้องขอ ทำให้ประธานาธิบดี Nixon ต้องจัดส่งเทปบันทึกการสนทนาให้แก่อัยการพิเศษแต่ได้มีการลบเนื้อหาของบทสนทนาในเทปออกไปจำนวนมาก

นอกจากการไม่ให้ความร่วมมือในการสอบสวนโดยอัยการพิเศษแล้ว ในเวลาต่อมาประธานาธิบดี Nixon ยังปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือกับการสอบสวนใด ๆ ที่ได้กระทำโดยคณะกรรมการ Watergate อีกด้วย โดยให้เหตุผลว่าได้มีการทำการสืบสวนสอบสวนมาเป็นเวลากว่า 1 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอแล้ว

จากเหตุการณ์ในการเข้าใช้อำนาจฝ่ายบริหารของประธานาธิบดีเข้าทำการแทรกแซงการสอบสวนและปลดอัยการพิเศษ ทำให้มีการยื่นถอดถอน (Impeachment) Nixon ออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีด้วยข้อหาขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ใช้อำนาจโดยมิชอบ และปฏิเสธที่จะมาให้การตามหมายเรียกของคณะกรรมการ แต่ประธานาธิบดี Nixon ได้ขังลาออกก่อนที่จะได้มีการเริ่มดำเนินการตามขั้นตอนของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญากับ ประธานาธิบดี Nixon ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากประธานาธิบดี Gerald Ford ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีของ Nixon ได้ประกาศนิโทษกรรมให้แก่ Nixon ในเวลาต่อมา

จากความอื้อฉาวในคดี Watergate และการเข้าใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเข้าทำการแทรกแซงการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง จนกระทั่งมีการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับบัญชาเพื่อทำการปลดอัยการพิเศษผู้ทำการสอบสวนคดีออกจากตำแหน่งนั้น ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการใช้อำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาล และมีแนวคิดที่จะกำหนดให้อัยการพิเศษซึ่งเป็นผู้ทำการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร จะต้องเป็นอิสระจากการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร

ความไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อมั่นในฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในระดับที่สูงมากอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ส่งผลให้มีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเป็นจำนวนถึง 35 ฉบับ โดยคาดว่าจะมีผู้ที่สนับสนุนการเสนอร่างกฎหมายเหล่านี้อย่างน้อย 165 กลุ่ม³ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1978 รัฐสภาได้ออกกฎหมายจริยธรรมของฝ่ายบริหาร (Ethics in Government Act 1978) โดยมีเนื้อหาครอบคลุมถึงรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติสำหรับผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ซึ่งในหมวดที่ 5 ของกฎหมายได้กำหนดกระบวนการแต่งตั้งอัยการพิเศษขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่

³ Ken Gromley, " An Original Model of The Independent Counsel Statute," *Michigan Law Review*, 97 (1998): 3.

ในการดำเนินการสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีในชั้นศาล ในกรณีที่พบว่ามีกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร ซึ่งต่อมาได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสหรัฐฯ (United State Code : U.S.C.) Title 28 Chapter 40 เรื่อง Independent Counsel

3.2 แนวคิดของระบบอัยการอิสระ

แนวคิดสำคัญของระบบอัยการอิสระนั้น มีดังนี้⁴

1. เพื่อกำจัดผลประโยชน์ขัดกัน (Conflict of interest) ที่เกิดขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมในฐานะผู้ดำเนินการสอบสวน หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และอัยการสูงสุด ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรมโดยตรง เนื่องจากกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีกับการกระทำความผิดอาญา จึงอาจเกิดผลประโยชน์ขัดกันได้

2. เพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่าผู้ดำเนินการสอบสวน จะเป็นอิสระจากการควบคุมและบังคับบัญชาโดยประธานาธิบดี และอัยการสูงสุด

ทั้งนี้พิจารณาได้ว่าจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดี Watergate และแนวคิดของระบบอัยการอิสระข้างต้น ตำแหน่งที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการสอบสวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร นอกจากประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารแล้ว อัยการสูงสุดเป็นอีกตำแหน่งหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการสอบสวนเช่นกัน

อัยการสูงสุด (United State Attorney General) ของสหรัฐอเมริกา มีที่มาจาก Judiciary Act of 1789 ซึ่งกำหนดให้มีการแต่งตั้ง Attorney General of The United State จาก "บุคคลผู้ซึ่งมีความรอบรู้ทางกฎหมาย" เป็นที่ปรึกษากฎหมายของประธานาธิบดีและรัฐมนตรีของกระทรวงต่าง ๆ ในกิจการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้น ๆ ในระยะแรกนั้น Attorney General ไม่ใช่ตำแหน่งในทางบริหาร (Executive Officer) แต่เป็นเพียงที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร จนกระทั่งในตำแหน่งดังกล่าวเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ และมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่ม

⁴ Katy J. Harriger, "Can The Independent Counsel Statute be saved?," LAW & Contemp. Probs. 131 (Winter 1999): 132.

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นเรื่อย ๆ และใน ค.ศ. 1870 ได้มีการออกกฎหมายจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น โดยมีฐานะเป็นกระทรวงในฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการงานด้านกฎหมายทั้งหลายของรัฐบาล⁵ ทั้งนี้ อัยการสูงสุดจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม⁶ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ประธานาธิบดีจะเลือกผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุดจากผู้ที่ประธานาธิบดีมีความเชื่อถือในความรู้ความสามารถและเป็นผู้ที่มีความสนิทชิดเชื้อไว้วางใจเป็นการส่วนตัว⁷ นอกจากนี้ อัยการสูงสุดจะต้องปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี⁸ ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุด⁹ ตลอดจนมีอำนาจปลดอัยการสูงสุดออกจากตำแหน่ง¹⁰ สำหรับหน้าที่สำคัญของอัยการสูงสุดนั้น ได้แก่ การควบคุมดูแลงานด้านอัยการของสหรัฐฯ ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งรวมถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสอบสวน เช่น สำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (FBI) ด้วย

แม้ว่ากระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยอัยการสูงสุด จะมีภารกิจในฐานะผู้รักษาและบังคับใช้กฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี ภาระหน้าที่ของอัยการสูงสุดกลับมีบทบาทหน้าที่ที่เป็นความขัดแย้งกันกับหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากอัยการสูงสุดมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของประธานาธิบดีและคำนึงถึงผลกระทบทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในขณะเดียวกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างการรักษากฎหมายและประโยชน์ทางการเมืองเสมอ¹¹

⁵ Attorney General , Encyclopedia Britannica 735 (1768) อ้างถึงใน อายูธ สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 14.

⁶ George T. Felkenes , the Criminal Justice System It's Functions and Personnel (New Jersey: Prentice-Hall, 1975) pp 163-164 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน , หน้า 13

⁷ วีรพล ปานะบุตร, "อธิบดีอัยการของสหรัฐอเมริกา," อัยการ 40 (เมษายน, 2524): 83

⁸ อายูธ สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น," หน้า 94

⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 150

¹⁰ Herbert B. Chermiside , Attorney General , 7 American Jurisprudence 4 , 6 (1980) อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน , หน้า 18

¹¹ Katy J. Harriger, *Independent Justice : the federal special prosecutor in American politics*, 2nd ed. revised (Kansas: University Press of Kansas, 1992), p.118.

3.3 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาโดยอัยการอิสระ

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาโดยอัยการอิสระนั้น จะได้มีการแยกกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ กล่าวคือ อัยการอิสระจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสอบสวนและแสวงหาพยานหลักฐาน ตลอดจนพิจารณาและฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล แต่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกานั้น มิได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่อย่างใด ระบบอัยการอิสระจึงมุ่งเน้นในการกลั่นกรองข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนกระบวนการในการแต่งตั้งอัยการอิสระมากกว่ารูปแบบการดำเนินการสอบสวนและการดำเนินคดีในชั้นศาล ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

3.3.1 อัยการอิสระ

Black Law Dictionary ได้ให้คำนิยาม "อัยการอิสระ" (Independent Counsel) ไว้ว่า อัยการอิสระ คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นจากองค์คณะพิเศษ (Special Division) ทั้งนี้เป็นไปตาม The Ethic in Government Act และ United State Code (U.S.C.) title 28 โดยมีอำนาจในการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาล¹² ในระยะแรกนั้น ตำแหน่งดังกล่าวเรียกว่า "อัยการพิเศษ" (Special Prosecutor) จนกระทั่งในการต่ออายุกฎหมายอัยการอิสระเป็นครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ.1983 จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกของผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็น "อัยการอิสระ" (Independent Counsel)

โดยที่การพิจารณาแต่งตั้งอัยการอิสระจะได้พิจารณาจากผู้ที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความสามารถในการดำเนินการสอบสวนตลอดจนการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล โดยจะต้องมีความสามารถควบคุมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งด้วย นอกจากนี้อัยการอิสระ จะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹³ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มเวลา¹⁴

¹² Black Law Dictionary , 6th edition (Minnesota : West Publishing CO., 1990), pp. 770-771

¹³ U.S.C. 593 (b) (2)

¹⁴ Benjamin J. Preister Paul G. Rozelle and Mirah A Horowitz, "THE INDEPENDENT COUNSEL STATUTE : A LEGAL HISTORY," Law and Contemporary Problems 62,1 (winter, 1999): p 43.

เพื่อให้อัยการอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้อัยการอิสระมีอำนาจเช่นเดียวกับอัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรมในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและดำเนินคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบ เว้นแต่อำนาจใด ๆ ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุด (เช่น อำนาจสั่งให้มีการดักฟัง¹⁵) ทั้งนี้อำนาจดังกล่าว ได้แก่ อำนาจในการสอบสวน และดำเนินการในชั้นก่อนพิจารณาโดยคณะลูกขุนใหญ่ ตลอดจนเริ่มต้นการดำเนินคดีและเข้าร่วมการพิจารณาในศาลสหรัฐฯ ไม่ว่าจะคดีแพ่งหรือคดีอาญา อำนาจในการอุทธรณ์คำตัดสินของศาล เป็นต้น¹⁶

สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของอัยการอิสระนั้น จะขึ้นอยู่กับปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด ทำให้อัยการอิสระไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน นอกจากนี้อัยการอิสระยังสามารถพ้นจากตำแหน่งด้วยสาเหตุต่าง ๆ ได้แก่ ตาย ลาออก ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้น ถูกปลดออกจากตำแหน่ง มีคำสั่งให้สิ้นสุดการทำหน้าที่ และถูกถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งที่สำคัญที่ควรกล่าวถึง ได้แก่

1. ถูกปลดจากตำแหน่ง ในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งจะสามารถกระทำได้อัยการสูงสุดเท่านั้น โดยจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสม (Good Cause) หรือมีสาเหตุจากความบกพร่องทางร่างกาย (ซึ่งมิใช่การเลือกปฏิบัติต่อผู้พิการ) หรือทางจิตใจ หรือเหตุอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระเท่านั้น¹⁷ นอกจากนี้การปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งอัยการสูงสุดจะต้องรายงานให้องค์คณะพิเศษและคณะกรรมการกิจการยุติธรรมของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารับถึงการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเหตุผลและข้อเท็จจริงประกอบการสั่งการของอัยการสูงสุดจะได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชน¹⁸

นอกจากนี้อัยการอิสระที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งสามารถฟ้องร้องขึ้นเป็นคดีแพ่ง เพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งปลดออกจากตำแหน่งอัยการอิสระได้ ทั้งนี้ศาลจะพิพากษาให้อัยการอิสระกลับเข้ารับตำแหน่งตามเดิมหรือได้รับการชดเชยที่เหมาะสมก็ได้¹⁹

การกำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระ หากอัยการอิสระได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมี

¹⁵ Ibid. , p 55.

¹⁶ U.S.C. 594 (a)

¹⁷ U.S.C. 596 (a) (1)

¹⁸ U.S.C. 596 (a) (2)

¹⁹ U.S.C. 596 (a) (3)

สภาวะด้านร่างกายหรือจิตใจที่ไม่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ต่อไป ก็ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของอัยการสูงสุดสามารถถูกควบคุมด้วยการตรวจสอบความชอบธรรมในการใช้อำนาจจากศาล รัฐสภา และสาธารณชน ทำให้อัยการสูงสุดไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีตในคดี Watergate อีกทั้งการใช้อำนาจของอัยการสูงสุดในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งนั้น ถือเป็นข้อยกเว้นประการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อแนวคิดที่กำหนดให้อัยการอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด ทั้งนี้ข้อยกเว้นดังกล่าวได้รับการยืนยันความชอบด้วยกฎหมายในคดี Morrison vs. Olson

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่มีการใช้ระบบอัยการอิสระนั้น อัยการสูงสุดยังไม่เคยมีการใช้อำนาจดังกล่าวเลย

2. มีคำสั่งให้สิ้นสุดการทำหน้าที่ อำนาจในการออกคำสั่งให้อัยการอิสระสิ้นสุดการทำหน้าที่เป็นอำนาจขององค์คณะพิเศษเท่านั้น ทั้งนี้ในการมีคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่อัยการอิสระได้ดำเนินการสอบสวนหรือดำเนินคดีเสร็จสมบูรณ์หรือแล้วเสร็จเป็นส่วนใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีทั่วไปที่เป็นการดำเนินการโดยกระทรวงยุติธรรม²⁰ ทั้งนี้ไม่ว่าองค์คณะพิเศษจะได้พิจารณาทุกเหตุแห่งการแล้วเสร็จดังกล่าวขึ้นเองหรือโดยการร้องของอัยการสูงสุด คำสั่งให้อัยการอิสระสิ้นสุดการทำหน้าที่ดังกล่าวสามารถกระทำได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก็ตาม ซึ่งตลอดระยะเวลาที่มีการใช้ระบบอัยการอิสระนั้น ยังไม่เคยมีการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์คณะพิเศษเลยแม้แต่ครั้งเดียว

3. ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) เนื่องจากอัยการอิสระมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง จึงสามารถถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้

ในกรณีที่ตำแหน่งอัยการอิสระว่างลง องค์คณะพิเศษจะแต่งตั้งอัยการอิสระคนใหม่เพื่อเข้าทำหน้าที่ต่อจากอัยการอิสระคนก่อน เว้นแต่ในกรณีที่อัยการอิสระถูกปลดจากตำแหน่ง องค์คณะพิเศษอาจแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเพื่อทำหน้าที่อัยการอิสระจนกว่าศาลจะได้มีคำวินิจฉัยให้การปลดจากตำแหน่งนั้นมีผลสมบูรณ์ก็ได้²¹

²⁰ U.S.C. 596 (b) (2)

²¹ U.S.C. 593 (e)

3.3.2 หน่วยงานธุรการของอัยการอิสระ

อัยการอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการการสอบสวนและดำเนินคดีเป็นการเฉพาะกิจ ทำให้ไม่มีการก่อตั้งหน่วยงานถาวรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการ ในการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นแต่ละครั้ง จึงจำเป็นจะต้องมีการจัดหาบุคลากร อุปกรณ์สำนักงาน งบประมาณ ตลอดจนสถานที่ในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นใหม่ทั้งหมดให้แก่อัยการอิสระ

ในเรื่องของบุคลากรนั้น อัยการอิสระสามารถขอยืมตัวเจ้าหน้าที่จากกระทรวงยุติธรรมเพื่อมาช่วยงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมจะต้องให้การสนับสนุนบุคลากรตามที่อัยการอิสระต้องการ²² โดยที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมักจะมีภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบด้านการสอบสวนหรือดำเนินคดีตามปกติอยู่แล้ว นอกจากนี้ อัยการอิสระยังสามารถว่าจ้างบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากเอกชนเพื่อมาปฏิบัติงานได้ด้วย ซึ่งอัยการอิสระมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทน²³ สวัสดิการ และกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชา²⁴

ในเรื่องงบประมาณนั้น อัยการอิสระจะได้รับงบประมาณไม่จำกัดเท่าที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการ โดยกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสนอขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาให้แก่อัยการอิสระ²⁵

เมื่อมีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นแล้ว อัยการอิสระและเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากอัยการอิสระจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรม การดำเนินการใด ๆ โดยกระทรวงยุติธรรมที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ตามเขตอำนาจของอัยการอิสระจะต้องหยุดการดำเนินการลงทันที เว้นแต่อัยการอิสระจะได้อนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรให้สามารถดำเนินการต่อไปได้²⁶

²² U.S.C. 594 (c)

²³ U.S.C. 594 (b)

²⁴ U.S.C. 594 (c)

²⁵ U.S.C. 594 (d) (2)

²⁶ U.S.C. 594 (i)

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยต่างๆ ที่อัยการอิสระได้รับ ไม่ว่าจะด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ หรืออำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงทำให้อัยการอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุด ได้แก่ อัยการอิสระเพียงผู้เดียว

3.3.3 องค์คณะพิเศษ (Division of The Court)

องค์คณะพิเศษเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการคัดเลือก และแต่งตั้งอัยการอิสระ ตลอดจนกำหนดเขตอำนาจในการทำหน้าที่ของอัยการอิสระ ซึ่งองค์คณะพิเศษจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 3 นาย ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลฎีกาสหรัฐฯ²⁷ โดยคัดเลือกจากผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ ที่มีอาวุโสหรือเกษียณจากตำแหน่งแล้ว²⁸ โดยองค์คณะพิเศษจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และมีที่ทำการ ศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ ประจำ District of Columbia ทั้งนี้ผู้พิพากษาในองค์คณะพิเศษจะต้องไม่มีที่มาจากศาลแห่งเดียวกัน และผู้พิพากษาคนหนึ่งจะต้องเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ ประจำ District of Columbia มาก่อน

แม้ว่าองค์คณะพิเศษจะมีอำนาจในการแต่งตั้งอัยการอิสระก็ตาม แต่องค์คณะพิเศษจะไม่มีอำนาจในการควบคุมหรือบังคับบัญชาการดำเนินงานของอัยการอิสระแต่อย่างใด เนื่องจากอัยการอิสระจะได้ดำเนินงานตามที่เห็นสมควรโดยดุลพินิจของตนเอง²⁹

²⁷ 28 U.S.C. 49

²⁸ Benjamin J. Preister Paul G. Rozelle and Mirah A Horowitz, "THE INDEPENDENT COUNSEL STATUTE : A LEGAL HISTORY," : p 42

District of Columbia คือ กรุง Washington D.C. โดยที่กรุง Washington D.C. เป็นเมืองหลวงของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีสถานะเป็นเขตปกครองพิเศษ และศาลสหรัฐฯ จะทำหน้าที่เป็นศาลมลรัฐประจำกรุง Washington D.C. ด้วย

²⁹ In re North

3.3.4 ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่สามารถถูกดำเนินคดี

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร³⁰ ซึ่งสามารถถูกสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระ³⁰ มีดังนี้

1. ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี
2. ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 5312³¹ เช่น รัฐมนตรี, อัยการสูงสุด, ผู้แทนการค้าสหรัฐฯ เป็นต้น
3. เจ้าหน้าที่ในสำนักประธานาธิบดีที่ได้รับคำตอบแทนตั้งแต่ระดับที่ 2 ขึ้นไป³² เช่น ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ผู้อำนวยการองค์การ NASA เป็นต้น
4. รองอัยการสูงสุด และเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับคำตอบแทนตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป³³
5. ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ CIA คณะกรรมการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
6. ประธานและเหรัญญิกของคณะกรรมการระดับชาติว่าด้วยการรณรงค์เลือกตั้งประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีที่ตนเข้าร่วมรณรงค์หาเสียง
7. บุคคลที่ดำรงตำแหน่ง ในข้อ 1 ถึง 5 ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไม่เกิน 1 ปี

เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งที่สามารถถูกดำเนินคดีได้โดยอัยการอิสระแล้ว พบว่ามี การกำหนดตำแหน่งที่สามารถเข้าสู่การสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระไว้เป็นจำนวนมาก เนื่องด้วยมีความเห็นว่าหากมีการดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการสูงสุดกับผู้ดำรง

เนื่องจากผู้ที่สามารถถูกสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นั้น มิได้จำกัดอยู่เพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานรัฐบาลก็สามารถถูกสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระได้เช่นเดียวกัน ผู้เขียนจึงใช้คำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร" แทนคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" เนื่องจากมีความหมายที่ครอบคลุมมากกว่า

³⁰ U.S.C. 591 (b)

³¹ โปรดดู ภาคผนวก ข.

³² โปรดดู ภาคผนวก ข.

³³ โปรดดู ภาคผนวก ข.

ตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารต่าง ๆ เหล่านี้ มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดผลประโยชน์ขัดกันกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดได้³⁴

3.3.5 ความผิดสามารถถูกดำเนินคดีโดยอัยการอิสระได้

ความผิดอาญาตามกฎหมายของสหรัฐฯ จะได้มีการแบ่งออกเป็นระดับตามความรุนแรง ซึ่งแต่ละระดับจะมีบทกำหนดโทษแตกต่างกัน ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสหรัฐฯ ได้กำหนดโทษของความผิดระดับต่าง ๆ ไว้ดังนี้³⁵

1. ความผิดอุกฉกรรจ์ (Felony)

- 1.1 ระดับ A จำคุกตลอดชีวิต
- 1.2 ระดับ B จำคุกไม่เกิน 25 ปี
- 1.3 ระดับ C จำคุกไม่เกิน 20 ปี
- 1.4 ระดับ D จำคุกไม่เกิน 6 ปี
- 1.5 ระดับ E จำคุกไม่เกิน 3 ปี

2. ความผิดลหุโทษ (Misdemeanor)

- 2.1 ระดับ A จำคุกไม่เกิน 1 ปี
- 2.2 ระดับ B จำคุกไม่เกิน 6 เดือน
- 2.3 ระดับ C จำคุกไม่เกิน 30 วัน

ความผิดที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงสามารถถูกสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระได้นั้น ได้แก่ ความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ (Federal Crime) ซึ่งจะต้องเป็นความผิดลหุโทษ (Misdemeanor) อื่นๆ ที่มีความรุนแรงกว่าความผิดลหุโทษระดับ b และ c ดังนั้นจึงรวมถึงความผิดอุกฉกรรจ์ (Felony) ทุกระดับด้วย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ระดับความรุนแรงของความผิดจะมีผลถึงกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ กรณีที่มีการกล่าวหาว่าบุคคลใด ๆ ก็ตามได้กระทำความผิด

³⁴ Congressional and Administrative News , 95th Cong. ., 2d sess., 1978 Vol.4 Legislative History, Ethics in Government Act of 1978 p.4269 in Charles A. Johnson and Danette Brickman, INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations. (Washington D.C.: CQ Press, 2001) , p. 106.

³⁵ U.S.C. Title 18 Part 2 Chapter 227 Subchapter D Sec.3581

ระดับอุกฉกรรจ์ (felony) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาโดยบทแก้ไขที่ 5 ได้กำหนดให้การสั่งรับฟ้องบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์จะกระทำต่อเมื่อคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) ได้พิจารณาหลักฐานที่เกี่ยวข้องและเห็นควรให้มีการดำเนินคดีต่อไป คณะลูกขุนใหญ่จะอนุญาตให้ออกหมายเรียกบุคคลดังกล่าวมาเพื่อดำเนินคดีต่อไป

ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการระบุฐานความผิดที่สามารถถูกดำเนินคดีได้โดยอัยการอิสระ จะกำหนดเพียงแค่ว่าเป็นความผิดลหุโทษที่มีความรุนแรงกว่าระดับ b และ c เท่านั้น ทำให้จำนวนฐานความผิดที่สามารถเข้าสู่การสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระได้มีเป็นจำนวนมาก หากจะกล่าวถึงตัวอย่างของความผิดลหุโทษที่มีความรุนแรงกว่าระดับ b และ c แล้วสามารถยกตัวอย่างได้ว่า หากผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนำรถยนต์ของหน่วยงานไปใช้ในเรื่องส่วนตัวซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นความผิดอาญาที่มีระดับโทษรุนแรงกว่าความผิดลหุโทษระดับ b และ c จึงสามารถถูกสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระได้³⁶ และเมื่อพิจารณาจากตัวอย่างดังกล่าว การกำหนดฐานความผิดทางอาญาที่สามารถเข้าสู่การสอบสวนและดำเนินคดีโดยอัยการอิสระได้นั้น จึงเป็นการกำหนดฐานความผิดทั่วไป มิได้พิจารณาจากผลกระทบของความผิดดังกล่าวที่มีต่อสังคมหรือประชาชนแต่อย่างใด

3.3.6 ขั้นตอนก่อนการดำเนินการโดยอัยการอิสระ

ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น จะมีการพิจารณากลับกรองความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้รับ ตลอดจนดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการเสนอให้แต่งตั้งอัยการอิสระหรือไม่ต่อไป ซึ่งมีกระบวนการดังนี้

3.3.6.1 การพิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อมูล

การพิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อมูลถือว่าการกลับกรองข้อมูลเบื้องต้น เพื่อที่จะพิจารณาว่าข้อมูลการกระทำความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนั้น มีความน่าเชื่อถือหรือไม่เพียงใด ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น โดยจะเริ่มจากการที่อัยการสูงสุดได้รับข้อมูลว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาสหรัฐฯ ขึ้น ดังนี้

³⁶ Sixty-Seventh Judicial Conference of The Forth Circuit, "The Independent Counsel Process : Is It Broken and How Should It Be Fixed?," *Washington & Lee Law Review*, 54 (Fall, 1997): 1530.

1. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร³⁷ หากได้รับข้อมูลว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาสหรัฐฯ
2. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกรัฐสภา³⁸ หากได้รับข้อมูลว่ามีสมาชิกรัฐสภากระทำความผิดตามกฎหมายอาญาของสหรัฐฯ ทั้งนี้หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ
3. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลทั่วไป³⁹ หากได้รับข้อมูลจากการสอบสวนหรือดำเนินคดีกับบุคคลทั่วไปโดยเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม ว่าพบความเกี่ยวข้องส่วนบุคคลหรือความสัมพันธ์ทางการเงิน หรือความขัดแย้งทางผลประโยชน์ด้านการเมือง ซึ่งอาจเกี่ยวพันกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร

โดยที่การพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้รับมีความน่าเชื่อถือหรือไม่นั้น จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1. ความเฉพาะเจาะจงของข้อมูลที่ได้รับ⁴⁰ ซึ่ง "ข้อมูลที่เฉพาะเจาะจง" (Specific Information) นั้น หมายถึง ข้อมูลที่มีการระบุรายละเอียดที่ชัดเจนมากกว่าเป็นเพียงการกล่าวหาว่าได้มีการกระทำความผิดโดยปราศจากเอกสารหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการกล่าวหา⁴¹ และ
2. ความน่าเชื่อถือของแหล่งที่มาของข้อมูล⁴²

ไม่ว่าข้อมูลดังกล่าวจะมีที่มาจากการสอบสวนตามปกติโดยเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม หรือบุคคลทั่วไปก็ตาม แต่การได้รับข้อมูลจากบุคคลทั่วไปนั้น ไม่เป็นการผูกมัดอัยการสูงสุดว่าจะต้องดำเนินการร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระแต่อย่างใด⁴³

เมื่ออัยการสูงสุดได้พิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อมูลแล้ว จะมีความเห็นดังนี้⁴⁴

³⁷ U.S.C. 591 (c) (1)

³⁸ U.S.C. 591 (c) (2)

³⁹ U.S.C. 591 (c) (1)

⁴⁰ U.S.C. 591 (d) (1) (A)

⁴¹ Congressional and Administrative News , 95th Cong. ., 2d sess., 1978 Vol.4 Legislative History, Ethics in Government Act of 1978 p. 4268 in Charles A. Johnson and Danette Brickman, INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations. p. 106.

⁴² U.S.C. 591 (d) (1) (B)

⁴³ Nathan vs. Smith , Banzhaf vs. Smith , Dellums vs. Smith

⁴⁴ U.S.C. 591 (d) (2)

1. กรณีที่มีความเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับมาไม่มีรายละเอียดเป็นการเฉพาะเจาะจง หรือมีที่มาที่ไม่น่าเชื่อถือ อัยการสูงสุดจะได้ยุติเรื่องซึ่งดุลพินิจดังกล่าวถือเป็นที่สุด โดยไม่ต้องรายงานต่อผู้ใดอีก

2. กรณีที่มีความเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับมาดังกล่าวมีรายละเอียดเป็นการเฉพาะเจาะจง และมีที่มาที่น่าเชื่อถือ อัยการสูงสุดจะได้สั่งการให้เริ่มดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นต่อไป

3. กรณีที่ไม่สามารถพิจารณาข้อมูลที่ได้รับมาให้เสร็จสิ้นและให้ความเห็นได้ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด อัยการสูงสุดจะต้องสั่งการให้เริ่มดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นต่อไป

ในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยอัยการสูงสุดนั้น อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีอาวุโสเป็นลำดับถัดมาเป็นผู้ดำเนินการแทน ในกรณีดังต่อไปนี้

1. เมื่อข้อมูลที่ได้รับมาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับอัยการสูงสุด⁴⁵
2. เมื่อข้อมูลที่ได้รับมาดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบุคคลที่อัยการสูงสุดมีความเกี่ยวข้องในด้านการเงิน หรือด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว⁴⁶

เหตุผลที่กฎหมายมอบอำนาจเด็ดขาดให้แก่อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาความน่าเชื่อถือและกลั่นกรองข้อมูลที่ได้รับ อีกทั้งยังมีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งให้ยุติการสอบสวนโดยไม่ต้องมีการชี้แจงเหตุผลประกอบการตัดสินใจ ในขณะที่แนวคิดของระบบอัยการอิสระไม่ไว้วางใจในการทำงานของอัยการสูงสุดเนื่องจากเกรงว่าอัยการสูงสุดจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจบนพื้นฐานของเหตุผลและผลประโยชน์ในทางการเมืองมิใช่ความชอบธรรมบนพื้นฐานของกฎหมาย การกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสั่งให้เริ่มต้นกระบวนการทั้งหมดซึ่งจะส่งผลถึงการแต่งตั้งอัยการอิสระด้วยนั้น เนื่องจากในระบอบการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาอย่างเคร่งครัด โดยที่อำนาจอธิปไตยจะได้ใช้ผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพียง 3 องค์กรเท่านั้น และทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวก็จะได้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันที่เรียกว่า ระบบคานและดุล (Check and Balance) โดยจะไม่มีการแต่งตั้งองค์กรอื่นขึ้นมาเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจอีก ดังนั้นเมื่อฝ่ายบริหารเป็น

⁴⁵ U.S.C. 591 (e) (1) (A)

⁴⁶ U.S.C. 591 (e) (1) (B)

ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการจึงเป็นการประนีประนอมระหว่างหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจและหลักการทำหน้าที่โดยอิสระของอัยการอิสระ⁴⁷

3.3.6.2 การสอบสวนเบื้องต้น (Preliminary Investigation)

เมื่ออัยการสูงสุดได้พิจารณาสั่งการให้เริ่มดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นแล้ว การสอบสวนเบื้องต้นดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด⁴⁸ คือ ภายใน 90 วัน

ในการดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นนั้น กฎหมายได้กำหนดมิให้อัยการสูงสุดใช้อำนาจตามปกติที่ได้ใช้ในการดำเนินการสอบสวนทั่วไป ซึ่งได้แก่ การเรียกประชุมคณะลูกขุนใหญ่ การต่อรองคำรับสารภาพ การให้เอกสิทธิ์ความคุ้มกัน หรือการออกหมายเรียกเพื่อมาให้การ⁴⁹ แม้ว่ามาตรการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องมือพื้นฐานสำหรับเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมที่จะใช้ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตลอดจนหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องการให้การเข้าถึงข้อมูลการกระทำความผิดตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารโดยเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมเกิดขึ้นน้อยที่สุด เพื่อให้ไม่เกิดผลประโยชน์ขัดกันในการทำหน้าที่⁵⁰ กฎหมายจึงกำหนดห้ามมิให้ใช้มาตรการปกติที่ใช้ในการสอบสวนเพื่อค้นหาพยานหลักฐาน

โดยที่แนวคิดในเรื่องอัยการอิสระต้องการที่จะให้บุคคลที่มีความเป็นกลางซึ่งจะไม่ถูกฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร แต่ในขั้นตอนก่อนที่จะได้มีการนำคดีเข้าสู่การดำเนินการโดยอัยการอิสระนั้น จะต้องมีกระบวนการในการกลั่นกรองว่ามีเหตุที่เหมาะสมที่จะได้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไปหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ในการสอบสวนแล้ว หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวมากที่สุด จึงได้แก่ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลทั้งอัยการสหรัฐฯ และพนักงานสอบสวนต่าง ๆ ซึ่งในการดำเนินการสอบสวนการกระทำที่เป็นความผิดอาญาสหรัฐฯ นั้น ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการสอบสวน ได้แก่ สำนักงาน

⁴⁷ Katy J. Harriger, "Can The Independent Counsel Statute be saved?," : 133

⁴⁸ U.S.C. 592 (a) (1)

⁴⁹ U.S.C. 591 (a) (2) (A)

⁵⁰ Donald Z. Smaltz, The Independent Counsel : A view from inside . [Online] Available from:

<http://govinfo.library.unt.edu/oic/SMALTZ/SPEECHES/GTLJ.htm> [2006.October 14]

สืบสวนสอบสวนกลาง (FBI)⁵¹ แต่อย่างไรก็ดี FBI เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงยุติธรรมที่มีอำนาจในการสอบสวนเท่านั้น เพราะยังมีหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ในการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดอีกเป็นจำนวนมาก

จากความสัมพันธ์ของหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม จึงทำให้ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเหล่านั้นเพื่อทำการสอบสวนเบื้องต้น แต่อย่างไรก็ดีความไม่ไว้วางใจให้กระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานในความควบคุมดูแลของอัยการสูงสุดซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับบัญชากระทรวงยุติธรรม จึงทำให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการในการสอบสวนได้อย่างจำกัด กล่าวคือ หากเป็นคดีที่มีลักษณะการกระทำความผิดเป็นเช่นเดียวกันแต่ได้กระทำลงโดยบุคคลธรรมดาทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจและมาตรการในการสอบสวนของกระทรวงยุติธรรมจะสามารถใช้ได้ทั้ง การเรียกประชุมคณะลูกขุนใหญ่ การต่อรองคำรับสารภาพ การให้เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน หรือการออกหมายเรียกเพื่อมาให้การ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้ได้มากที่สุด เพื่อพิจารณาประกอบการสั่งฟ้องเป็นคดีต่อศาลต่อไป

สาเหตุของความไม่ไว้วางใจนั้น เนื่องจากกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดนอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชากระทรวงยุติธรรมแล้วยังมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับประธานาธิบดีอีกด้วย ทั้งนี้หากมีการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการอิสระกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารเกิดขึ้น ย่อมจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้การบริหารของประธานาธิบดี เมื่ออัยการสูงสุดมีบทบาทในทางด้านการเมืองด้วย จึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำเอาข้อมูลที่ได้รับจากการสอบสวนโดยใช้มาตรการแสวงหาพยานหลักฐานเต็มรูปแบบ⁵² เพื่อปกป้องความน่าเชื่อถือของรัฐบาลและประธานาธิบดี ดังเช่นที่เกิดขึ้นในคดี Watergate ได้

เมื่อการดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว อัยการสูงสุดจะมีความเห็นดังนี้

⁵¹ <http://www.fbi.gov/aboutus/faqs/faqsone.htm>

⁵² Congressional and Administrative News , 95th Cong. ., 2d sess., 1978 Vol.4 Legislative History, Ethics in Government Act of 1978 p. 4270 in Charles A. Johnson and Danette Brickman, INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations, p.106

1. กรณีที่มีความเห็นว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อทำการสอบสวนต่อไป อัยการสูงสุดจะได้รายงานให้องค์คณะพิเศษทราบ⁵³ โดยที่ความเห็นดังกล่าวของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุด⁵⁴ แม้ว่าองค์คณะพิเศษจะไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของอัยการสูงสุดก็ตามแต่ก็ไม่สามารถทบทวนความเห็นดังกล่าวได้ แต่องค์คณะพิเศษสามารถใช้ดุลพินิจที่จะอนุญาตให้มีการเปิดเผยรายงานสรุปที่อัยการสูงสุดจัดทำขึ้นหรือไม่ก็ได้

2. กรณีที่มีความเห็นว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะได้แต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อทำการสอบสวนต่อ ก็จะสามารถดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งอัยการอิสระต่อไป⁵⁵

3. กรณีที่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นแล้วเสร็จและให้ความเห็นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด⁵⁶ องค์คณะพิเศษก็จะดำเนินการแต่งตั้งอัยการอิสระต่อไป

ทั้งนี้ในการพิจารณาของอัยการสูงสุดนั้น เหตุผลที่ห้ามยกขึ้นกล่าวอ้างว่าข้อมูลที่ได้รับไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะทำการแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป มีดังนี้

1. ข้อมูลที่ได้รับแสดงถึงการขาดเจตนาในการกระทำความผิดอาญา⁵⁷
2. หากทำการสอบสวนต่อไปจะพบว่ามี การขาดเจตนาในการกระทำความผิด เว้นแต่มีหลักฐานที่เพียงพอและเชื่อได้ว่าบุคคลดังกล่าวขาดเจตนาในการกระทำความผิดจริง⁵⁸

สำหรับกรณีที่อัยการสูงสุดเคยมีความเห็นว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะได้แต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อทำการสืบสวนต่อไป หากได้รับข้อมูลเพิ่มเติมเพียงพอที่จะสามารถทำการสอบสวนเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวได้อีกในภายหลัง อัยการสูงสุดจะสั่งให้เริ่มดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นก็ได้⁵⁹

ทั้งนี้อำนาจในการสั่งการให้ดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นเป็นอำนาจเฉพาะของอัยการสูงสุดเท่านั้น บุคคลทั่วไป⁶⁰ องค์คณะพิเศษหรือศาล⁶¹ ไม่สามารถบังคับหรือมีคำสั่งให้

⁵³ U.S.C. 591 (b) (1)

⁵⁴ Charles A. Johnson and Danette Brickman, INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations, p. 107.

⁵⁵ U.S.C. 592 (c) (1) (A)

⁵⁶ U.S.C. 592 (c) (1) (B)

⁵⁷ U.S.C. 592 (a) (2) (B) (i)

⁵⁸ U.S.C. 592 (a) (2) (B) (ii)

⁵⁹ U.S.C. 592 (c) (2) (A)

อัยการสูงสุดสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นหรือมีคำร้องขอให้องค์คณะพิเศษแต่งตั้งอัยการอิสระได้ แต่โดยที่กระบวนการของกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากอัยการสูงสุดไม่ได้เสนอเหตุผลประกอบพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าไม่ควรมีการแต่งตั้งอัยการอิสระ ภายในระยะเวลาที่กำหนด องค์คณะพิเศษสามารถที่จะดำเนินการแต่งตั้งอัยการอิสระตามขั้นตอนต่อไป จึงพิจารณาได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้มีระบบการถ่วงดุลขึ้นเพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดด้วย แต่อย่างไรก็ดี การตรวจสอบการใช้อำนาจของอัยการสูงสุดว่าได้กระทำตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่นั้น เป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น⁶²

อย่างไรก็ดีการที่กฎหมายได้จำกัดการใช้มาตรการในการสอบสวนของกระทรวงยุติธรรม ทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของอัยการอิสระในเวลาต่อมา กล่าวคือ หลักเกณฑ์พื้นฐานในการดำเนินคดีอาญานั้น การที่จะสามารถตัดสินลงโทษจำเลยว่าได้กระทำความผิดตามที่มีการกล่าวหาได้นั้น จะต้องได้รับการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย (Unreasonable doubt) ว่าจำเลยได้กระทำความผิดนั้นขึ้นจริง ซึ่งภาระในการพิสูจน์ดังกล่าวย่อมเป็นหน้าที่ของโจทก์ในการพิสูจน์ให้ศาลหรือคณะลูกขุนเห็นพ้องกับข้อกล่าวหาที่ได้มีการฟ้องร้องจำเลย

โดยที่ผลบังคับทางกฎหมายซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดจะต้องมีคำร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระแม้ว่าจะไม่สามารถหาหลักฐานที่พิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดได้ชัดเจนก็ตาม ทำให้พิจารณาได้ว่ากลไกดังกล่าวจะก่อภาระแก่อัยการอิสระในการที่จะต้องค้นหาพยานหลักฐานในเวลาต่อมา เพื่อที่จะพิสูจน์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าวได้กระทำความผิดขึ้นจริงต่อไป ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาคดีในชั้นศาลในที่สุด

นอกจากนี้ในการดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นโดยไม่สามารถใช้กระบวนการปกติในการรวบรวมพยานหลักฐานได้ เป็นผลให้ไม่สามารถดำเนินการค้นหาพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้หากว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงแล้ว การสอบสวนเบื้องต้นดังกล่าวจะเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดรู้ตัวและมีการกำจัดพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่สามารถทำให้ตนเองถูกลงโทษได้ ก่อนที่จะได้มีการสอบสวนอย่างเต็มรูปแบบโดยอัยการอิสระ

⁶⁰ Nathan vs. Smith , Banzhaf vs. Smith , Dellums vs. Smith

⁶¹ Benjamin J. Preister Paul G. Rozelle and Mirah A Horowitz, "THE INDEPENDENT COUNSEL STATUTE : A LEGAL HISTORY," : 41 In re Kaminski (per curium).

⁶² Ibid., p 40.

ต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่ากรณีที่กฎหมายจำกัดกระบวนการค้นหาพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ในชั้นการสอบสวนเบื้องต้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของอัยการอิสระในเวลาต่อมา

3.3.6.3 การร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ

ในคำร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น อัยการสูงสุดจะต้องระบุข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยประกอบการพิจารณาขององค์คณะพิเศษในการคัดเลือกบุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอิสระและเพื่อกำหนดเขตอำนาจของอัยการอิสระ⁶³ ซึ่งได้แก่ การกระทำความผิดที่มีการกล่าวหา พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เขตอำนาจของอัยการอิสระนั้น จะเป็นไปตามรายละเอียดที่อัยการสูงสุดได้ระบุมาในคำร้องขอ

ในการพิจารณาขององค์คณะพิเศษเพื่อคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอิสระนั้น องค์คณะพิเศษจะพิจารณาจากบัญชีรายชื่อที่เรียกว่า "Talent Book" ซึ่งจะได้มีการจัดทำขึ้นโดยฝ่ายธุรการของศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ ประจำ District of Columbia บัญชีรายชื่อดังกล่าวจะประกอบด้วยรายชื่อ ตลอดจนประวัติและความเชี่ยวชาญของของนักกฎหมายต่าง ๆ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะทำหน้าที่อัยการอิสระได้⁶⁴ โดยองค์คณะพิเศษจะได้พิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอิสระ โดยปัจจัยที่สำคัญในการคัดเลือกอัยการอิสระนั้น ได้แก่ ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในเรื่องที่มีการกล่าวหา นอกจากนี้องค์คณะพิเศษจะได้พิจารณาถึงความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอิสระและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารว่ามีความเกี่ยวข้องระหว่างกันหรือไม่ ไม่ว่าจะมีความเกี่ยวพันโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม ซึ่งจะได้ดำเนินการตรวจสอบย้อนหลังไปถึงคดีต่าง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวได้เคยรับผิดชอบมาในอดีต⁶⁵ ตลอดจนความเกี่ยวพันของสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายที่บุคคลดังกล่าวได้เคยทำงานอยู่ว่ามีความเกี่ยวพันกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่ถูกกล่าวหาหรือไม่⁶⁶

⁶³ U.S.C. 592 (d)

⁶⁴ Sixty-Seventh Judicial Conference of The Forth Circuit, "The Independent Counsel Process : Is It Broken and How Should It Be Fixed?," : 1537.

⁶⁵ Katy J. Harriger, *Independent Justice : the federal special prosecutor in American politics*, p. 150.

⁶⁶ Sixty-Seventh Judicial Conference of The Forth Circuit, "The Independent Counsel Process : Is It Broken and How Should It Be Fixed?," : 1538.

โดยที่เขตอำนาจของอัยการอิสระ ได้แก่ อำนาจในการสอบสวนตลอดจน การฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลต่อผู้ที่ถูกกล่าวหาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหา รวมถึง ความผิดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือพบระหว่างการสอบสวนตลอดจนการดำเนินคดีในชั้นศาล นอกจากนี้อัยการอิสระสามารถดำเนินคดีในความผิดฐานให้การเท็จ ความผิดฐานขัดขวาง ความยุติธรรม ความผิดฐานทำลายพยานหลักฐาน และความผิดฐานข่มขู่พยาน ที่เกิดขึ้นระหว่างการสอบสวนหรือดำเนินการพิจารณาในชั้นศาลด้วย⁶⁷

สำหรับความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดเขตอำนาจของอัยการอิสระให้ชัดเจนนั้น เพื่อที่จะไม่เกิดการทับซ้อนกันกับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจในการดำเนินการสอบสวนหรือ ดำเนินคดีในชั้นศาลที่อยู่ในอำนาจของอัยการสหรัฐฯ ในการดำเนินคดีอาญาตามปกติ เนื่องจากอำนาจในการสอบสวนและดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลในคดีที่เป็น การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายของสหรัฐฯ จะเป็นอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของ อัยการสหรัฐฯ แต่เมื่อมีการแต่งตั้งอัยการอิสระจะทำให้อัยการสหรัฐฯ ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของอัยการอิสระได้อีก

3.3.7 การดำเนินการโดยอัยการอิสระ

3.3.7.1 การสอบสวน

อำนาจของอัยการอิสระที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ของผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงในฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามระบบอัยการอิสระมุ่งเน้นให้อัยการอิสระสามารถดำเนินการ สอบสวนตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยปลอดจากการเข้าแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือถูกควบคุม การปฏิบัติหน้าที่โดยอัยการสูงสุดตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น ทำให้รูปแบบการดำเนินการ สอบสวนของอัยการอิสระยังคงเป็นเช่นเดียวกับการสอบสวนตามปกติ

ในกรณีที่เกิดการกระทำความผิดอาญาขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการ สอบสวนตามปกติทั่วไปได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่หากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดอาญาตาม กฎหมายสหรัฐฯ ผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวน ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานสืบสวน

⁶⁷ U.S.C. 593 (b)(3)

สอบสวนกลาง (FBI)⁶⁸ โดยสามารถใช้อำนาจในการจับกุมและใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อแสวงหาพยานหลักฐาน ทั้งนี้อัยการสหรัฐฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีที่เป็นการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ อย่างไรก็ตามอัยการสามารถที่จะเริ่มต้นการสอบสวนคดีอาญาและมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนต่อไปโดยที่อัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน หรืออัยการจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองก็ได้ เนื่องจากอัยการมีอิสระในการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ สถานการณ์แวดล้อมของคดีที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีก่อนที่จะได้ตัดสินใจดำเนินคดีต่อไป ซึ่งอำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจในการตัดสินชี้ขาดคดีแต่เป็นการใช้อำนาจเพื่อให้สามารถดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างยุติธรรม นอกจากนี้อัยการยังมีหน้าที่ต่อผู้ถูกกล่าวหาดังต่อไปนี้⁶⁹

1. พยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหาจะต้องไม่ถูกปิดบัง
2. พยานหลักฐานที่แสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาบริสุทธิ์จะต้องไม่ถูกระงับที่จะนำเสนอหรือผู้ที่เป็นพยานไม่ควรที่จะมาเจรจากับผู้แทนของผู้ถูกกล่าวหา
3. อัยการจะต้องไม่อยู่เฉยเมื่อมีการแสดงพยานหลักฐานที่เป็นเท็จ
4. อัยการไม่ควรนำเสนอหลักฐานที่เป็นเท็จ

อัยการยังมีอำนาจในการทำการสอบสวนเพิ่มเติมจากที่ได้มีการทำการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะพยานหลักฐานที่เป็นผลดีหรือที่จะสามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้การนำเสนอพยานหลักฐานของอัยการเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เมื่ออัยการพิจารณาและมีความเห็นว่าพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเพียงพอที่จะดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดก็จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป

3.3.7.2 กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของสหรัฐฯ

รูปแบบการพิจารณาคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหา (Adversarial System) ซึ่งคู่ความทั้งสองฝ่ายมีฐานะที่เท่าเทียมกันในศาล โดยมีผู้พิพากษาเป็นผู้ควบคุมให้มีการต่อสู้ในเชิงคดีอย่างยุติธรรม และคอยชี้กฎเกณฑ์แก่ลูกขุนว่าพยานเช่นใดที่รับฟังได้ โดยมีคณะลูกขุนเป็นผู้พิจารณาคดีอาญาทั้งหมดและตัดสินว่ามี

⁶⁸ <http://www.fbi.gov/aboutus/faqs/faqsone.htm>

⁶⁹ Julie Vennard , Decisions to Prosecute : Screening policies and practices in the United States , Crim.I.Rev 24 (1985) และ อรุณี กระจ่างแสง, "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา," หน้า 48.

ความผิดหรือไม่⁷⁰ นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังเป็นกระบวนการพิจารณาแบบทวิภาค (Bifurcation) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ ต้องการให้มีการพิจารณาบางเรื่องที่ยอมรับความเห็นในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้แก่การคุ้มครองจำเลยจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของรัฐบาล และการยอมรับผลในทางปฏิบัติเพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายด้วย⁷¹

กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศไทยจึงมีการแบ่งออกเป็นหลายส่วนด้วยกัน ดังนี้⁷²

1. ขั้นตอนการพิจารณา (Pre-Trial Stage) ประกอบไปด้วยกระบวนการต่าง ๆ คือ

1.1 การพิจารณาเบื้องต้น (Preliminary Hearing) ซึ่งจะเป็นการกลั่นกรองคดีที่ไม่ควรที่จะขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาล หรืออาจเป็นการกลั่นกรองเรื่องด้วยพยานหลักฐานเบื้องต้น ข้อกฎหมาย หรือนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ

1.2 การพิจารณาข้อกล่าวหา (Arraignment) ซึ่งจำเลยอาจเสนอข้อกฎหมายบางประการขึ้นเพื่อตัดฟ้องโจทก์ เพื่อให้มีการถอนฟ้องก็ได้

1.3 การพิจารณาจำกัดพยานหลักฐานที่จะนำมาสืบในชั้นพิจารณาความรับผิด (Exclusionary Hearing)

1.4 การพิสูจน์ถึงความสามารถของจำเลยว่าสามารถต่อสู้คดีด้วยสภาวะทางจิตใจที่สมบูรณ์เพียงพอได้หรือไม่ (Competency Hearing)

2. ขั้นตอนการพิจารณา (Trial Stage) ประกอบไปด้วยกระบวนการต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การพิจารณาความรับผิดทางอาญาของจำเลย ซึ่งเป็นการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้เห็นถึงการกระทำและเจตนาชั่วร้าย (Mens Rea) ของจำเลย

2.2 การพิพากษา ซึ่งเป็นการพิจารณากำหนดโทษที่เหมาะสมกับการกระทำผิดที่จำเลยได้ก่อขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, "การพิจารณาคดีอาญาของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา : ระบบการพิจารณาแบบไบเฟอเรนเชียล," *นิติศาสตร์* 10.3 (2523): 442.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 438.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 439-443.

3.3.7.3 การดำเนินการพิจารณาในศาล

อำนาจของอัยการอิสระที่สำคัญประการหนึ่งนอกจากการสอบสวนหาพยานหลักฐาน ได้แก่ อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร โดยอัยการอิสระจะได้เข้ามาทำหน้าที่แทนอัยการสหรัฐฯ ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีหากความผิดดังกล่าวได้กระทำลงโดยบุคคลธรรมดา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเอกชนผู้เสียหายไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง คดีอาญาทุกประเภทจะต้องฟ้องโดยพนักงานอัยการและเป็นการฟ้องในนามของมลรัฐหรือสหรัฐฯ เท่านั้น เนื่องจากถ้าศาลรับคำฟ้องของเอกชนก็จะเป็นการแทรกแซงอำนาจฝ่ายบริหาร⁷³ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา อัยการจึงมีบทบาทสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญา⁷⁴ ซึ่งได้แก่ การใช้ดุลพินิจว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ การนำตัวผู้ต้องหาฟ้องร้องต่อศาล การนำพยานหลักฐานเข้าสืบ ทั้งนี้หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการนั้น ยึดหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีอาญาจนอาจกล่าวได้ว่าคดีทุกคดีไม่ว่าจะมีความหนักเบาเพียงใด หรือผู้กระทำผิดจะเป็นอาชญากรที่กระทำผิดจนเป็นนิสัยหรือกระทำผิดโดยบังเอิญ อัยการมีอำนาจไม่ฟ้องคดีได้ทุกกรณี ซึ่งรวมถึงคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย⁷⁵ แม้ว่าในทางทฤษฎีศาลสามารถออกหมายบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหน้าที่ที่ตนมีอยู่ได้ ซึ่งเรียกว่า "Mandamus" แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่ปรากฏว่าศาลจะได้ใช้อำนาจดังกล่าวบังคับให้อัยการฟ้องคดีซึ่งได้มีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องไปแล้ว โดยมีเหตุผลว่าการฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้น เป็นดุลพินิจของอัยการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลไม่ควรก้าวล่วงกับการใช้ดุลพินิจนั้น⁷⁶

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระในชั้นการพิจารณาของศาล อัยการอิสระจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันกับอัยการทั่วไป ตามหลักเกณฑ์การทำหน้าที่ของอัยการซึ่ง American

⁷³ รุ่งแสง กฤตยพงษ์, "ระบบอัยการในสหรัฐอเมริกา," อัยการ 14 (สิงหาคม 2534): 37.

⁷⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายแองโกล-อเมริกัน, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 84.

⁷⁵ เกียรติชจร วัจนะสวัสดิ์, "ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา," นิติศาสตร์ 10,1 (มีนาคม 2521): 157-161.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

Bar Association ได้กำหนดไว้⁷⁷ นอกจากนี้เมื่ออัยการอิสระได้รับอำนาจของอัยการสูงสุด จึงทำให้อัยการอิสระมีอำนาจในการสั่งคดีซึ่งมีผลประโยชน์ของรัฐมาเกี่ยวข้อง รวมถึงอำนาจในการวินิจฉัยหรือมอบอำนาจในการวินิจฉัยให้แก่บุคคลอื่นในการฟ้อง การไม่ฟ้อง การถอนฟ้อง หรือการประนีประนอมในคดีใด ๆ ตามที่เห็นสมควร⁷⁸

3.3.7.4 การขยายเขตอำนาจของอัยการอิสระ

ในกรณีที่อัยการอิสระได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ โดยผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งอยู่นอกเหนือจากเขตอำนาจของอัยการอิสระ อัยการอิสระสามารถมีคำร้องขอต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้มีการร้องขอให้ขยายเขตอำนาจ ทั้งนี้อัยการสูงสุดจะได้สั่งการให้มีการสอบสวนเบื้องต้นตามคำร้องขอที่ได้รับต่อไป⁷⁹ และจะมีความเห็นดังนี้

1. กรณีที่มีความเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวไม่มีเหตุผลที่จะขอให้มีการร้องขอให้ขยายเขตอำนาจของอัยการอิสระออกไป ความเห็นดังกล่าวถือเป็นที่สุด⁸⁰ และอัยการสูงสุดจะได้รายงานความเห็นดังกล่าวให้องค์คณะพิเศษทราบต่อไป⁸¹

2. กรณีที่มีความเห็นว่าข้อมูลดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอที่จะขอให้มีการร้องขอให้ขยายเขตอำนาจของอัยการอิสระออกไป⁸² หรือกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนและให้ความเห็นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด องค์กรคณะพิเศษจะมีคำสั่งขยายเขตอำนาจให้ครอบคลุมถึงประเด็นตามที่ได้มีการร้องขอมา ทั้งนี้องค์กรคณะพิเศษอาจแต่งตั้งอัยการพิเศษคนใหม่เพื่อทำการสอบสวนและดำเนินคดีในชั้นศาลกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่อยู่นอกเขตอำนาจของอัยการอิสระที่ได้รับร้องขอก็ได้⁸³

⁷⁷ อรุณี กระจ่างแสง, "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา," หน้า 50.

⁷⁸ Herbert B. Chermiside , Attorney General , 7 American Jurisprudence 4 , 40 (1980) อ้างถึงใน อายุธ สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น," หน้า 131.

⁷⁹ U.S.C. 593 (c) (2) (A)

⁸⁰ U.S.C. 593 (c) (2) (D)

⁸¹ U.S.C. 593 (c) (2) (B)

⁸² U.S.C. 593 (c) (2) (C) (i)

⁸³ U.S.C. 593 (c) (2) (C) (ii)

3.3.7.5 การชดใช้ค่าเสียหายความ

ในกรณีที่อัยการอิสระได้ดำเนินการสอบสวนบุคคลต่างๆ ทั้งที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา โดยตรงว่าได้กระทำความผิดหรือคาดว่าจะได้มีความเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดก็ดี หากในเวลา ต่อมาอัยการอิสระไม่ได้ดำเนินคดีกับผู้ถูกสอบสวนเป็นคดีอาญาแล้ว บุคคลผู้ถูกสอบสวนดังกล่าว สามารถร้องขอต่อองค์คณะพิเศษเพื่อขอให้มีการชดใช้ค่าเสียหายความคืนให้แก่ตนได้⁸⁴ ทั้งนี้ องค์ คณะพิเศษอาจมีคำสั่งให้มีการชดใช้ค่าเสียหายความให้แก่บุคคลดังกล่าวเสมือนว่าไม่เคยมีการ สอบสวนเกิดขึ้นมาก่อนเลยก็ได้⁸⁵

ในทางปฏิบัตินั้น หากองค์คณะพิเศษมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายความให้กับผู้ร้อง แล้ว องค์คณะพิเศษจะได้สั่งให้มีการเปิดเผยรายละเอียดของค่าเสียหายที่ได้มีการชดใช้ในการดำเนินคดี ของอัยการอิสระ ซึ่งกลายเป็นประเด็นให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับระบบอัยการอิสระยกขึ้นโจมตีใน เรื่องของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของอัยการอิสระ⁸⁶

แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการสอบสวนนั้น การสอบสวนจะได้กระทำ เพื่อเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะ นำมาพิจารณาว่าสมควรที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อไปหรือไม่ ดังนั้นโอกาสที่มีการสอบสวนแล้ว ไม่มีการฟ้องร้องบุคคลที่ถูกสอบสวนเป็นคดีอาญาเกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้เสมอ จึงมีข้อสังเกตว่าการกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายความให้แก่ผู้ร้อง จึงเป็นการสร้างภาระในด้าน ค่าใช้จ่ายให้แก่อัยการอิสระมากยิ่งขึ้น⁸⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁴ U.S.C. 593 (f) (1)

⁸⁵ U.S.C. 593 (f) (1)

⁸⁶ Sixty-Seventh Judicial Conference of The Forth Circuit, "The Independent Counsel Process : Is It Broken and How Should It Be Fixed?," : 1545.

⁸⁷ Donald Z. Smaltz, The Independent Counsel : A view from inside , [Online] Available from: <http://govinfo.library.unt.edu/oic/SMALTZ/SPEECHES/GTLJ.htm> [2006.October 14]

3.3.7.6 การเสนอให้มีการถอดถอนจากตำแหน่งต่อสภาผู้แทนราษฎร

อัยการอิสระมีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า ในระหว่างที่ได้ดำเนินการตามหน้าที่อัยการอิสระได้รับข้อมูลที่เพียงพอและน่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นเหตุให้ดำเนินการถอดถอน (Impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารได้⁸⁸

3.3.7.7 การจัดทำรายงานฉบับสุดท้าย (Final Report)

เมื่ออัยการอิสระได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งเสร็จสมบูรณ์ทุกประการแล้ว อัยการอิสระจะได้ดำเนินการจัดทำรายงานฉบับสุดท้าย (Final Report) ซึ่งมีรายละเอียดการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของอัยการอิสระอย่างครบถ้วน ทั้งนี้รวมถึงสถานะของคดีต่าง ๆ ที่ได้มีการดำเนินคดีอีกด้วย⁸⁹ ทั้งนี้อัยการอิสระจะได้จัดพิมพ์เผยแพร่รายงานฉบับสุดท้ายซึ่งได้รับอนุญาตโดยในการจัดพิมพ์อัยการอิสระจะต้องจัดพิมพ์ในจำนวนที่เพียงพอสำหรับการเผยแพร่สู่สาธารณชน⁹⁰

ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระจะปราศจากการบังคับบัญชาตามสายงานแตกต่างจากอัยการสหรัฐฯ ซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาตามสายงาน การกำหนดให้อัยการอิสระต้องจัดทำรายงานฉบับสุดท้าย เพื่อรายงานการดำเนินการทั้งหมดที่อัยการอิสระได้ดำเนินการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้รัฐสภา ตลอดจนสาธารณชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการตามหน้าที่ของอัยการอิสระได้ แต่ทั้งนี้การตรวจสอบโดยรัฐสภาอาจจะกระทำไม่ได้เต็มที่ เนื่องจากอาจมีปัจจัยในทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดีหากอัยการอิสระปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแล้ว โอกาสที่จะถูกสอบสวนจากสื่อมวลชน โดยผ่านรายงานฉบับสุดท้าย เกี่ยวกับการดำเนินการที่มีชอบของอัยการอิสระย่อมที่จะเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นผลให้อัยการอิสระสามารถถูกดำเนินคดีในอนาคตได้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁸ U.S.C. 595 (c)

⁸⁹ U.S.C. 594 (h) (1) (B)

⁹⁰ U.S.C. 594 (h) (3)

3.7.7.8 การควบคุมดูแลโดยรัฐสภา

รัฐสภาจะได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดูแลการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของอัยการอิสระ โดยอัยการอิสระจะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าว⁹¹ และนอกจากจะดูแลการดำเนินการตามหน้าที่ของอัยการอิสระแล้ว คณะกรรมการยังสามารถดูแลการสอบสวนและการดำเนินการตามหน้าที่ของอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารและอัยการอิสระได้อีกด้วย ซึ่งอัยการสูงสุดจะต้องให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการเช่นกัน⁹²

แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการปกครองในรูปแบบประธานาธิบดี ซึ่งมีหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติแยกเป็นอิสระจากกันอย่างเด็ดขาดก็ตาม⁹³ อย่างไรก็ตามรัฐสภายังคงมีอำนาจในการสอบสวนการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยอาจมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนร่วมจากทั้งสองสภา หรือแต่ละสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเพื่อสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการออกกฎหมายได้ ทั้งนี้ในการสอบสวน คณะกรรมการมีฐานะคล้ายศาลยุติธรรม คือมีอำนาจในการออกหมายเรียกผู้ใดก็ตามรวมถึงรัฐมนตรี เพื่อมาให้การหรือให้ข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมการได้ หากขัดขืนไม่มาให้การตามหมายเรียกบุคคลดังกล่าวจะถูกลงโทษฐานดูหมิ่นรัฐสภา ทั้งนี้บุคคลเดียวที่สามารถไม่มาให้การต่อคณะกรรมการของรัฐสภาตามหมายเรียก ได้แก่ ประธานาธิบดี

การสอบสวนของรัฐสภาจะทำให้มีการเปิดเผยความจริงของหน่วยงานรัฐและรัฐมนตรี ซึ่งมีผลกระทบต่อนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และที่มีผลอย่างยิ่งคือรัฐสภาจะจัดพิมพ์รายงานผลการสอบสวนออกเผยแพร่ต่อสาธารณชน อีกทั้งยังมีการถ่ายทอดทางโทรทัศน์และวิทยุ ทำให้เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารได้ทางหนึ่ง⁹⁴ ทั้งนี้อัยการสูงสุดซึ่งมีฐานะ

⁹¹ U.S.C. 595 (a) (1)

⁹² U.S.C. 595 (b)

⁹³ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พาณิชย์กุลผล, 2495) หน้า 261 อ้างถึงใน อายุส สมานเดชา, "อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น," หน้า 98.

⁹⁴ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, (มปท., มปป.) หน้า 10. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

เป็นรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการสอบสวนดังกล่าวด้วย หลักเกณฑ์ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะกรรมการมาธิการของรัฐสภาดังกล่าว จึงนำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระด้วย

3.4 ผลการดำเนินงานของระบบอัยการอิสระ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นถึงอำนาจตลอดจนภาระหน้าที่ตามกฎหมายอัยการอิสระนั้น หลักสำคัญประการหนึ่งของระบบอัยการอิสระ ได้แก่ การกำหนดให้การดำเนินการทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร ตลอดจนการดำเนินคดีในชั้นศาล จะไม่มีหน่วยงานรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งได้แก่ กระทรวงยุติธรรม เข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด เว้นแต่เป็นการสนับสนุนการทำงานของอัยการอิสระเท่านั้น เนื่องจากแนวคิดของกฎหมายไม่ไว้ใจที่จะให้กระทรวงยุติธรรมเข้าทำการดำเนินการสอบสวนกรณีการกระทำความผิดของผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาตนเอง⁹⁵ นอกจากนี้กลไกของกฎหมายยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการอิสระไว้อย่างกว้างขวาง ตลอดจนกำหนดปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้อัยการอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร งบประมาณ สถานที่ปฏิบัติงาน

จึงพิจารณาได้ว่ารูปแบบการดำเนินการของอัยการอิสระนั้น เป็นกระบวนการพิเศษแยกออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติทั่วไปที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนและอัยการสหรัฐฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม แม้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้จัดตั้งกระบวนการพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารขึ้นเป็นพิเศษแยกต่างหากออกจากกระบวนการพิจารณาตามปกติในชั้นศาลก็ตาม

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายอัยการอิสระจะมีอายุเพียง 5 ปีเท่านั้น หากเห็นชอบให้มีการบังคับใช้ต่อไปก็จะได้มีการต่ออายุเป็นคราว ๆ โดยรัฐสภา นับแต่มีการประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 ได้มีการต่ออายุกฎหมายอัยการอิสระรวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง ได้แก่ ในปี ค.ศ. 1983 ค.ศ. 1987 และ ค.ศ. 1994 โดยที่ระหว่างการต่ออายุในครั้งที่สามเมื่อปี ค.ศ. 1994 นั้น

⁹⁵ Benjamin J. Preister Paul G. Rozelle and Mirah A Horowitz, "THE INDEPENDENT COUNSEL STATUTE : A LEGAL HISTORY," *Law and Contemporary Problems* : 2.

กฎหมายว่าด้วยอัยการอิสระได้สิ้นผลใช้บังคับไปแล้วกว่า 2 ปี (กฎหมายฉบับที่ได้รับการต่ออายุเมื่อปี ค.ศ. 1987 นั้น สิ้นผลใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1992) จึงพิจารณาได้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการของระบบอัยการอิสระสามารถดำเนินการได้เป็นที่น่าพอใจ จึงทำให้ได้รับความเห็นชอบให้มีการต่ออายุกฎหมายดังกล่าว

นับแต่ที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยอัยการอิสระ ได้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ กว่า 20 ครั้ง ทั้งนี้อัยการอิสระแต่ละคนจะมีภูมิหลังที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งที่เคยเป็นอัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ผู้ช่วยอัยการอิสระในคดีก่อน ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้ถูกกล่าวหาโดยตรงหรือเป็นผู้เกี่ยวข้องอีกนับไม่ถ้วน เช่น ประธานาธิบดี สุภาพสตรีหมายเลขหนึ่ง อัยการสูงสุด อดีตอัยการสูงสุด ผู้ช่วยประธานาธิบดี หัวหน้าคณะทำงานของประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ผู้ว่าการรัฐ อดีตนักการทูต เป็นต้น มีการใช้งบประมาณในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้นกว่า 200 ล้านดอลลาร์⁹⁶

นอกจากนี้คณะทำงานของอัยการอิสระแต่ละชุดนั้น มีจำนวนบุคลากรตลอดจนแนวทางการทำงานที่แตกต่างกันไปแล้วแต่เนื้อหาของภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้คณะทำงานที่มีขนาดเล็กที่สุด คือ 6 คน จนกระทั่งมากกว่า 100 คน ซึ่งมีตั้งแต่เจ้าหน้าที่ธุรการ พนักงานส่งเอกสาร เลขานุการ ทนายความ เจ้าหน้าที่สอบสวน และอัยการอิสระ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างก็มีที่มาจากหน่วยงานที่แตกต่างกัน เช่น เจ้าหน้าที่ FBI เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการการของรัฐบาล และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ สำหรับผู้ที่ถูกสอบสวนในแต่ละเรื่องที่มีการแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น มีจำนวนที่แตกต่างกันไปตั้งแต่ 9 คน ในช่วงแรกของการมีระบบอัยการอิสระ จนกระทั่งกว่า 800 คน ในคดี Iran - Contra⁹⁷

อย่างไรก็ดีนับแต่มีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนั้น ยังไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้อำนาจของ

⁹⁶ Charles A. Johnson and Danette Brickman, *INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations*. pp. 141-143.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 145.

อัยการสูงสุดหรือฝ่ายบริหารในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต
ในคดี Watergate อีกเลย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางแสดงรายละเอียดการดำเนินคดีโดยอัยการอิสระ
ตั้งแต่ ค.ศ. 1979 ถึง ค.ศ. 1999⁹⁸

อัยการอิสระ	ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงในฝ่ายบริหาร ที่ถูกสอบสวน	ข้อกล่าวหา	งบประมาณที่ใช้ (เหรียญสหรัฐ)
Arthur H. Christy	Hamillton Jordan	เสพโคเคน	182,000
Geralds J. Gallinghouse	Thimothy Kraft	เสพโคเคน	3,300
Leon Silverman	Ramon Donovan	เอื้อประโยชน์ให้แก่สมาชิก สหภาพฯ	326,000
Jacob Stein	Edwin Meese	มีสถานะการเงินไม่ เหมาะสม (Financial improprieties)	312,000
James C. McKay Alexia Morrison	Theodore Olson	ขัดขวางการสอบสวนของ คณะกรรมการรัฐสภา	2,141,000
Whitney North Seymour Jr.	Michale Deaver	ทำการโน้มน้าวใจ ซึ่งเป็น ความผิดตามกฎหมาย จริยธรรมของรัฐ (Ethics in Government Act)	1,552,000
Carl Rauh James Harper	Lawrence Wallace (ปกปิด)	ไม่สามารถยื่นเอกสาร แสดงการคืนภาษี	50,000
Lawrence Walsh	Oliver North John Poindexter	Iran – Contra	47,865,000
James C. McKay	Franklyn C. Nofziger	ทำการโน้มน้าวใจ ซึ่งเป็น ความผิดตามกฎหมาย จริยธรรมของรัฐ (Ethics in Government Act)	2,796,000

⁹⁸ Ibid., pp. 142-143.

อัยการอิสระ	ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงในฝ่ายบริหาร ที่ถูกสอบสวน	ข้อกล่าวหา	งบประมาณที่ใช้ (เหรียญสหรัฐ)
Dan K. Webb	James W. Cicconi (ปกปิด)	มีสถานะการเงินไม่ เหมาะสม (Financial improprieties)	15,000
Arlin Adams Larry Thompson	Samuel Pierce	บริหารกองทุนผิดพลาด	29,236,218
Donald T. Bucklin	(ปกปิด)	(ปกปิด)	93,000
Joseph diGenova Michael F. Zeldin	Janet Mullins	เข้าถึงข้อมูลโดยไม่มี อำนาจ	2,866,082
Donald C. Smaltz	Michael Espy	รับของกำนัลโดยผิด กฎหมาย	21,466,619
Kenneth Starr Robert Ray	William Jefferson Clinton	Whitewater	59,718,055
David M. Barrett	Henry G. Cisneros	ให้การเท็จ	12,926,295
David S. Pearson	Ronald Brown	Personal financial Activities	3,336,510
Curtis von Kann	Eli Segal	ละเมิดกฎหมายว่าด้วย ผลประโยชน์ทับซ้อน	516,534
Carol Elder Bruce	Bruce Babbitt	ให้การเท็จ	6,097,759
Ralph Lancaster	Alexis Herman	ความผิดว่าด้วยการรับการ สนับสนุนทางการเงินใน การรณรงค์เลือกตั้ง	4,604,047

ที่มา : Charles A. Johnson and Danette Brickman

ภายหลังจากที่มีการก่อตั้งระบบอัยการอิสระเพื่อสอบสวนและดำเนินคดีในการกระทำผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารมาเป็นเวลากว่า 20 ปี นั้น ระบบอัยการอิสระได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1999 เนื่องจากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในการต่ออายุกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้สาเหตุเบื้องหลังการไม่ต่ออายุกฎหมายอัยการอิสระอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่พอใจของนักการเมืองจากพรรค Democrat และ Republican ที่มีต่อกฎหมายอัยการอิสระและการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมของผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งได้แก่ อัยการสูงสุด และอัยการอิสระ แต่หากจะพิจารณาถึงความสำเร็จของระบบอัยการอิสระที่สามารถทำหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารนั้น ระบบอัยการอิสระได้พิสูจน์ให้เห็นว่าประสบความสำเร็จในการป้องกันฝ่ายการเมืองไม่ให้เข้ายุ่งเกี่ยวระหว่างกระบวนการสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างดี⁹⁹

เมื่อกฎหมายอัยการอิสระไม่ได้รับการต่ออายุเป็นผลให้ระบบอัยการอิสระสิ้นสุดลง รูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กลับเข้าสู่รูปแบบเดิม ซึ่งได้แก่ การแต่งตั้ง "อัยการพิเศษ" เพื่อเป็นผู้ทำการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารต่อไป

3.5 ปัญหาของระบบอัยการอิสระ

3.5.1 ในขั้นก่อนการดำเนินงาน

3.5.1.1 ปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารประเทศ แต่เมื่อมีการก่อตั้งระบบอัยการอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร ได้มีการโต้แย้งในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระบบอัยการอิสระ เนื่องจากอัยการอิสระมิได้มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี หรืออัยการสูงสุด อีกทั้งไม่มีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่กระทรวงยุติธรรมทำให้ไม่สามารถปลดจากตำแหน่งได้เช่นเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ที่สังกัดอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร แต่กลับได้รับการ

⁹⁹ Katy J. Harriger, *Independent Justice : the federal special prosecutor in American politics*, p.164.

แต่งตั้งจากฝ่ายตุลาการเพื่อให้สามารถทำหน้าที่สอบสวนฝ่ายบริหาร จึงมีการกล่าววาระระบบอัยการอิสระเป็นการสถาปนาหน่วยงานผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นใหม่ นอกเหนือจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งต่อมาปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระบบอัยการอิสระได้รับการวินิจฉัยโดยศาลฎีกาสหรัฐฯ ในคดี Morrison vs. Olson

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการสอบสวน Theodore Olson อดีตรองอัยการสูงสุด โดย Alexia Morrison อัยการอิสระ ในประเด็นที่ Olson ให้การเท็จต่อรัฐสภา ซึ่ง Morrison ได้มีหมายเรียกตัว Olson ขึ้นให้ปากคำต่อหน้าคณะลูกขุนใหญ่ แต่ Olson ได้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามหมายเรียกดังกล่าวโดยอ้างว่า Morrison ไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการออกหมาย ซึ่งต่อมาได้มีการนำข้อโต้แย้งดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลตามลำดับ จนกระทั่งศาลฎีกาสหรัฐฯ ได้มีคำพิพากษาในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้¹⁰⁰

1. อำนาจในการแต่งตั้ง อัยการอิสระมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับรองประเภทหนึ่ง (Inferior Officer) ซึ่งในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประเภทนี้ ประธานาธิบดีสามารถที่จะแต่งตั้งได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ก่อน ซึ่งรัฐมนตรี ตลอดจนศาลก็สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประเภทนี้ได้เช่นเดียวกัน¹⁰¹ ซึ่งเป็นไปตามหมวดสองแห่งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในเรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (“..รัฐสภาอาจตรากฎหมายให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับรองก็ได้ และศาลและรัฐมนตรีก็มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับรองได้เช่นกัน..”) ทั้งนี้เหตุผลที่พิจารณาได้ว่าอัยการอิสระเป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับรองนั้น มีอยู่ 4 ประการ

1.1 อัยการอิสระสามารถถูกปลดจากตำแหน่งได้โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่อัยการสูงสุด

1.2 อัยการอิสระมีอำนาจเท่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อทำหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งเท่านั้น อัยการอิสระไม่สามารถใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ได้รับการแต่งตั้งได้

1.3 อัยการอิสระสามารถดำเนินการสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีในชั้นศาลได้เฉพาะกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ

¹⁰⁰ Charles A. Johnson and Danette Brickman, INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations, pp.124-125.

¹⁰¹ Buckley vs. Valeo

เท่านั้น อีกทั้งเขตอำนาจของอัยการอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ เท่าที่อัยการสูงสุดได้เสนอพร้อมทั้งคำร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ

1.4 อัยการอิสระมีวาระการดำรงตำแหน่ง คือ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงตามที่ได้รับมอบหมาย

2. อำนาจของฝ่ายตุลาการ รัฐสภามีอำนาจที่จะกำหนดให้ฝ่ายตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดลักษณะและขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งได้ ทั้งนี้ รัฐสภามิได้มอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางแก่องค์กรคณะพิเศษแต่อย่างใด เนื่องจากองค์กรคณะพิเศษจะใช้อำนาจภายใต้ข้อเท็จจริงที่อัยการสูงสุดได้กำหนดมาในคำร้องขอเท่านั้น นอกจากนี้การกำหนดให้องค์คณะพิเศษมีหน้าที่พิจารณารายงานฉบับสุดท้ายและพิจารณาให้มีการชดเชยค่าทนายความนั้น มิได้เป็นการก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เพราะองค์กรคณะพิเศษก็มิได้มีอำนาจในการควบคุมและบังคับบัญชาการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระ

3. การละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาไม่ได้จัดตั้งกลไกอัยการอิสระเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาและลดอำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่ง แม้ว่าการกำหนดเงื่อนไขให้การปลดอัยการอิสระจะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุผลที่เหมาะสม (good cause) ก็ตาม ทั้งนี้เงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้เป็นการก่อภาระเกินสมควรในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เหตุผลที่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวขึ้น ก็เพื่อให้แน่ใจได้ว่าอัยการอิสระสามารถทำหน้าที่โดยอิสระและจะไม่ถูกปลดโดยปราศจากเหตุผล จึงไม่เป็นการละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด

จากผลของคำพิพากษาในคดี Morrison vs. Olson ดังกล่าว ทำให้ระบบอัยการอิสระชอบด้วยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และสามารถมีผลบังคับใช้ได้ เป็นการยุติความขัดแย้งในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระบบอัยการอิสระ

3.5.1.2 ปัญหาการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ที่จะพิจารณาว่าสมควรที่จะได้มีการร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีแก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารหรือไม่

ทั้งนี้สาเหตุที่กฎหมายยังคงกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาความเหมาะสมในการแต่งตั้งอัยการอิสระ ในขณะที่แนวคิดของระบบอัยการอิสระไม่ไว้ใจการทำหน้าที่

ของอัยการสูงสุดซึ่งมีผลประโยชน์และความเกี่ยวข้องทางการเมืองอยู่เบื้องหลังการตัดสินใจ เนื่องจากในระบบการเมืองการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ออกจากกันอย่างเด็ดขาด อีกทั้งไม่มีการกำหนดองค์หรืออื่นไว้ในรัฐธรรมนูญให้ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของแต่ละฝ่ายจะได้กระทำผ่านกระบวนการคานและตุล (Check and Balance) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นเพื่อมิให้ขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงต้องกำหนดให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ อัยการสูงสุด เป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมในการแต่งตั้งอัยการอิสระ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการประนีประนอมระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินการของอัยการอิสระ¹⁰²

เหตุการณ์ที่ทำให้เกิดความเคลือบแคลงในการใช้อำนาจของอัยการสูงสุดเป็นอย่างมาก¹⁰³ ได้แก่ กรณีที่ นาง Janet Reno อัยการสูงสุดในสมัยประธานาธิบดี Clinton ไม่ดำเนินการเสนอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อทำการสอบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่า ประธานาธิบดี Clinton และรองประธานาธิบดี Gore ได้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับเงินสนับสนุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี แต่อัยการสูงสุดได้ปฏิเสธที่จะสั่งการให้มีการดำเนินการสอบสวนเบื้องต้น ซึ่งจะเป็นที่มาให้มีการเสนอต่อองค์คณะพิเศษให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องดังกล่าว โดยมีเหตุผลว่าข้อมูลที่ได้รับขาดความน่าเชื่อถือ อีกทั้งไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายอัยการอิสระกำหนดได้กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ แต่อย่างใด

นอกจากนี้อัยการสูงสุดยังได้ปฏิเสธคำร้องขอจากสมาชิกวุฒิสภากลางหลายราย ที่เรียกร้องให้มีการดำเนินการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวน โดยอ้างว่าข้อมูลที่ได้รับขาดความเฉพาะเจาะจงและขาดความน่าเชื่อถือ แต่ในขณะเดียวกันอัยการสูงสุดกลับสั่งการให้มีการตรวจสอบเป็นการภายในหลายครั้ง และเมื่อทราบผลการตรวจสอบดังกล่าวแล้วอัยการสูงสุดได้ให้เหตุผลที่ไม่สั่งการให้มีการดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นต่อไปว่า เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ปรากฏเจตนาในการกระทำความผิด หรือการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการกระทำความผิดตาม

¹⁰² Kathy J. Harriger, "Can The Independent Counsel Statute be saved?," : 133.

¹⁰³ Charles A. Johnson and Danette Brickman, INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations, pp. 228-231.

สมาชิกวุฒิสภาที่เรียกร้องให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อทำการสอบสวน ได้แก่ วุฒิสมาชิก John McCain วุฒิสมาชิก Orrin Hatch

กฎหมายอาญาสหรัฐฯ หรือการกระทำความผิดดังกล่าวจะไม่ถูกดำเนินคดีทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรม แม้ว่าหัวหน้าคณะผู้ตรวจสอบซึ่งมีตำแหน่งถึงอดีตผู้อำนวยการ FBI จะได้นำมาว่าควรมีการแต่งตั้งอัยการอิสระก็ตาม

จากเหตุผลของอัยการสูงสุดในการตีความกฎหมายตลอดจนใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมายโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าความถูกต้องตามกฎหมายเช่นนี้ ทำให้มีความพยายามดำเนินการกับอัยการสูงสุดในความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาต่อไป และทำให้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐสภาไม่เห็นชอบให้มีการต่ออายุกฎหมายดังกล่าว

จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้การดำเนินการของอัยการอิสระจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและบังคับบัญชาของอัยการสูงสุดก็ตาม แต่การกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาความเหมาะสมในการแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น ทำให้อัยการสูงสุดใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง โดยการไม่เสนอให้มีการสอบสวนเบื้องต้นหรือแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อสอบสวนการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวของอัยการสูงสุด เป็นผลให้กระบวนการทั้งหมดของระบบอัยการอิสระไม่สามารถดำเนินการได้ จึงพิจารณาได้ว่าการเข้าแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองยังคงเกิดขึ้นอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปจากเดิมที่มีการเข้าแทรกแซงระหว่างที่มีการทำหน้าที่ในการสอบสวน มาเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ในการยับยั้งไม่ให้มีกระบวนการสอบสวนโดยอัยการอิสระเกิดขึ้นเลย

3.5.2 ในชั้นการดำเนินงาน

3.5.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจของอัยการอิสระ

อัยการอิสระสามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดให้มีคำร้องขอต่อองค์คณะพิเศษเพื่อให้ขยายเขตอำนาจได้ หากมีข้อมูลว่าพบการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของอัยการอิสระ การขอขยายอำนาจดังกล่าวจะทำให้อัยการอิสระสามารถดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับกรกระทำผิดแรกที่เป็นสาเหตุให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระได้

ตัวอย่างในเรื่องการใช้อำนาจอย่างกว้างขวางของอัยการอิสระนั้น ได้แก่ การดำเนินการ ของ นาย Keneth Starr¹⁰⁴ อัยการอิสระในการดำเนินการสอบสวนความผิดของประธานาธิบดี Clinton ในคดี Whitewater โดยที่คดีดังกล่าวเริ่มต้นจากการสอบสวนการกระทำ ความผิดในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยและอสังหาริมทรัพย์ Whitewater ในรัฐ Arkansas ซึ่ง ดำเนินการโดยบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ Whitewater Development Corp เพื่อจะสร้างที่อยู่อาศัย ขายให้กับประชาชน แต่ธุรกิจดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในเวลาต่อมาอดีตหุ้นส่วนใน โครงการ Whitewater ของประธานาธิบดี Clinton ได้ตั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และมีพฤติกรรม เลี่ยงภาษี อีกทั้งบริษัทดังกล่าวยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในช่วงที่ประธานาธิบดี Clinton ดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ ซึ่งกลายเป็นที่มาของข้อกล่าวหาว่าประธานาธิบดี Clinton ใช้อำนาจรัฐ ในทางมิชอบและเกี่ยวข้องกับการติดสินบน

เมื่อมีการสอบสวนพบว่ามีกรกระทำความผิดอาญาอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือจากคดี Whitewater อัยการอิสระ Starr ได้ขอขยายเขตอำนาจเพื่อทำการสอบสวนและดำเนินการ ฟ้องร้องในประเด็นอื่น ๆ ด้วย เช่น คดีการไล่เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานการเดินทางประจำทำเนียบขาว ออกจากงาน (คดี Travelgate) คดีการใช้เอกสารของ FBI โดยฝ่ายบริหาร (คดี Filegate) คดี การล่วงละเมิดทางเพศ นาง Paula Jones คดีการให้การเท็จในกรณีความสัมพันธ์ทางเพศกับ เจ้าหน้าที่ฝึกหัดประจำทำเนียบขาว Monika Lewinsky ซึ่งในเวลาต่อมาอัยการอิสระ Starr ได้นำ ประเด็นการให้การเท็จในคดีดังกล่าวในการเสนอให้มีการดำเนินการถอดถอน (Impeachment) Clinton ออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีต่อสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ ณ วันที่มีการเสนอ รายงานฉบับสุดท้ายของอัยการอิสระ Starr นั้น ประเด็นที่เกี่ยวกับคดี Whitewater บางประเด็นก็ ยังไม่ได้รับคำตอบ¹⁰⁵

นอกจากนี้ในการดำเนินการของอัยการอิสระ Starr นั้น ยังมีความสงสัยว่าเป็น การดำเนินการโดยมีมูลเหตุจูงใจในทางการเมืองอยู่เบื้องหลัง เนื่องจากในการรายงานต่อ สภาผู้แทนราษฎรว่ามีข้อมูลที่สามารถใช้ดำเนินการถอดถอนประธานาธิบดี Clinton ได้กระทำ ก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีไม่นานนัก

¹⁰⁴ Charles A. Johnson and Danette Brickman, *INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations*, pp. 226-228.

¹⁰⁵ Gerald S. Greenberg, *Historical Encyclopedia of U.S. Independent Counsel Investigations*, (Connecticut : Greenwood press, 2000) pp. 362-364.

การใช้อำนาจที่ได้รับอย่างกว้างของของอัยการอิสระ Starr ในการสอบสวนและดำเนินคดีกับประธานาธิบดี Clinton ตลอดจนการขยายเขตอำนาจในการดำเนินการไปยังบุคคลอื่นๆ ซึ่งมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในคดี Whitewater ซึ่งเป็นคดีที่เป็นสาเหตุให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น จึงทำให้เกิดความเคลือบแคลงจากสาธารณชนและสมาชิกรัฐสภาในการใช้อำนาจของอัยการอิสระว่าเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่ควรกระทำ และเป็นการใช้อำนาจเพื่อการทำลายชื่อเสียงในทางการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งเน้นในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์เดิมของระบบอัยการอิสระ

จึงพิจารณาได้ว่าโดยที่มีการให้อิสระตลอดจนอำนาจต่าง ๆ แก่อัยการอิสระโดยไม่มีการควบคุมบังคับบัญชานั้น ทำให้อัยการอิสระใช้อำนาจที่ได้รับไปในทางที่มีขอบ เกิดเป็นความเสียหายร้ายแรงขึ้น อีกทั้งกระบวนการในการคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งอัยการอิสระก็ไม่สามารถที่จะกลั่นกรองได้ถึงคุณสมบัติด้านจริยธรรมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระได้

3.5.2.2 การจัดตั้งหน่วยงานธุรการของอัยการอิสระ¹⁰⁶

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้อัยการอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุดหรือกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ และสามารถกำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวนได้เอง โดยสามารถร้องขอการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์สำนักงาน งบประมาณ ตลอดจนสถานที่ทำงาน จากกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นั้น

เมื่ออัยการอิสระได้รับการแต่งตั้งให้เข้ารับหน้าที่จากองค์คณะพิเศษนั้น อัยการอิสระจะต้องเริ่มดำเนินกระบวนการในการก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่ทั้งหมด กล่าวคือ จัดหาบุคลากรที่จำเป็นทั้งที่เป็นบุคลากรหลักในการดำเนินงาน เช่น ทนายความผู้ฟ้องคดี หรือเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือแม้แต่บุคลากรสนับสนุนการดำเนินงาน เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการก็ตาม นอกจากนี้การจัดหาสถานที่ทำงานที่แม้ว่าจะได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการจัดหาให้ก็ตามแต่ก็ไม่สามารถทำได้ในเวลาอันรวดเร็ว นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยตลอดจนการเก็บรักษาความลับระหว่างการดำเนินการตามหน้าที่ของอัยการอิสระอีกด้วย

¹⁰⁶ Donald Z. Smaltz, The Independent Counsel : A view from inside , [Online] Available from: <http://govinfo.library.unt.edu/oic/SMALTZ/SPEECHES/GTLJ.htm> [2006.October 14]

3.5.2.3 การขาดแคลนฐานข้อมูล¹⁰⁷

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้อัยการอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด หรือกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ ทำให้ในการสอบสวนตลอดจนการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารเป็นไปได้ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากอัยการอิสระไม่มีฐานข้อมูลพื้นฐานในการปฏิบัติงานของตนเอง ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน เนื่องจากในการใช้ฐานข้อมูลแต่ละครั้งจะต้องดำเนินการผ่านกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้การแสวงหาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่นั้น โดยที่เอกสารที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในความครอบครองของอัยการอิสระ แต่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นต้นสังกัด ทำให้ในการได้มาซึ่งเอกสารแต่ละเรื่องมีขั้นตอนในทางธุรการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของอัยการอิสระ

3.5.2.4 การสอบสวนเบื้องต้นทำให้ผู้กระทำความผิดรู้ตัว¹⁰⁸

เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับมาในครั้งแรกมีที่มาที่น่าเชื่อถือและมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร ดังนั้นการสอบสวนเบื้องต้นจึงเป็นขั้นตอนต่อไปในการรวบรวมพยานหลักฐานให้มากขึ้น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาพิจารณาก่อนที่จะเสนอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระต่อไป

แต่กระบวนการไต่สวนเบื้องต้นโดยกระทรวงยุติธรรมดังกล่าวกลับทำให้เกิดอุปสรรคในการทำหน้าที่ของอัยการอิสระในเวลาต่อมา กล่าวคือกฎหมายกำหนดให้การสอบสวนเบื้องต้นของกระทรวงยุติธรรมนั้น ไม่สามารถใช้กระบวนการสอบสวนตามปกติที่ได้เคยปฏิบัติได้ เช่น การขอให้มีการเรียกประชุมคณะลูกขุนใหญ่ การต่อรองคำรับสารภาพ เป็นต้น เมื่อกระทรวงยุติธรรมเริ่มดำเนินการสอบสวนเบื้องต้น การสอบสวนเบื้องต้นดังกล่าวจึงเป็นเพียงการสอบสวนอย่างผิวเผินเท่านั้น เนื่องจากไม่สามารถเก็บรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของอัยการอิสระได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ทำให้ผู้กระทำความผิดไหวตัวทันและทำการปกปิดพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถสืบหาความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมาถึงตนเองได้

¹⁰⁷ Donald Z. Smaltz, The Independent Counsel : A view from inside , [Online] Available from: <http://govinfo.library.unt.edu/oic/SMALTZ/SPEECHES/GTLJ.htm> [2006.October 14]

¹⁰⁸ Ibid.

เป็นผลให้อัยการอิสระดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานได้ยากขึ้นและเปิดโอกาสให้ผู้กระทำ ความผิดมีโอกาสในการเตรียมตัวเพื่อต่อสู้คดี

นอกจากนี้ การที่อัยการอิสระต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรก่อนที่จะสามารถเริ่ม ดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นทางการ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระไม่ได้มีความ พร้อมอยู่ก่อน แต่การเริ่มปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระนั้นหมายถึงการเริ่มก่อตั้งองค์กรขึ้นเพื่อ ดำเนินการตามที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งอาจจะใช้เวลาในการดำเนินการถึง 1 ปี ทำให้ ความพร้อมของอัยการอิสระและผู้กระทำความผิดมีอยู่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อ ความสำเร็จในการดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้

3.5.2.5 งบประมาณในการดำเนินการ¹⁰⁹

แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการของงบประมาณให้แก่ อัยการอิสระก็ตาม แต่ในการดำเนินการของอัยการอิสระยังมีภาวะในด้านค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการ ดำเนินคดีอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากอัยการอิสระไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมตลอดจน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในชั้นการพิจารณาของศาลแต่อย่างใด

นอกจากนี้การที่กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลที่ถูกอัยการอิสระดำเนินการสอบสวน และหากในเวลาต่อมาปรากฏว่าการสอบสวนดังกล่าวไม่ได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลแล้ว บุคคลดังกล่าวสามารถเรียกร้องให้อัยการอิสระชดใช้ค่าทนายความที่เกิดขึ้นได้ ประกอบกับหน้าที่ ในการจัดทำรายงานฉบับสุดท้ายที่จะต้องจัดพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณะชนนั้น ทำให้บุคคลที่ถูก สอบสวนและไม่ได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีมีคำร้องขอต่อองค์กรพิเศษเพื่อขอให้มีการชดใช้ ค่าทนายความมากขึ้น ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายแก่อัยการอิสระเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในการดำเนินการ สอบสวนจำเป็นที่จะต้องทำการสอบสวนเพื่อรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานให้ ได้มากที่สุด การจะฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่ในภายหลังจะต้องผ่านการพิจารณาถึงความ เกี่ยวข้องของพยานหลักฐานที่ได้รับกับความผิดที่จะได้มีการดำเนินคดีด้วย จึงไม่มีความจำเป็นที่ จะต้องดำเนินคดีกับบุคคลที่ถูกสอบสวนทุกคน

¹⁰⁹ Ibid.

อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาคดีแต่อย่างใด ดังนั้นการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่กระทำผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ นั้น จึงต้องดำเนินคดีในศาลปกติเช่นเดียวกับคดีทั่ว ๆ ไป ทำให้ต้องเสียเวลาไปกับกระบวนการทางศาล เช่น การกำหนดวันนัดพิจารณา ในขณะที่บุคลากรที่มีการว่าจ้างมาไม่มีภาระงานอื่น ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายขึ้นระหว่างรอการพิจารณาของศาล

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงทำให้เกิดการเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการทำงานระหว่างอัยการอิสระและอัยการสหรัฐฯ ซึ่งใช้งบประมาณในจำนวนที่เท่ากัน และมีการกล่าวว่า อัยการสหรัฐฯ ใช้งบประมาณน้อยกว่าในการดำเนินการรูปแบบเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ตลอดจนรูปแบบการดำเนินการซึ่งจะได้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีเป็นการเฉพาะแล้ว ย่อมที่จะมีต้นทุนเกิดขึ้นมากกว่าหน่วยงานที่มีการจัดตั้งไว้ก่อนแล้ว

จากปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ระบบอัยการอิสระไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ระบบอัยการอิสระไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการต่ออายุกฎหมายดังกล่าว

สรุป ระบบอัยการอิสระของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่ได้รับการก่อตั้งขึ้น เพื่อให้ อัยการอิสระซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองผ่านระบบการบังคับบัญชาโดยอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นผลจากเหตุการณ์ที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการบังคับบัญชาเพื่อแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการพิเศษในคดี Watergate

เพื่อให้อัยการอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงมอบอำนาจให้แก่อัยการอิสระเทียบเท่ากับอัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้อัยการอิสระสามารถดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการสอบสวนและการดำเนินคดี โดยมีต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ นอกจากนี้กฎหมายยังได้สนับสนุนปัจจัยการปฏิบัติงานต่าง ๆ แก่ อัยการอิสระ โดยกำหนดให้อัยการอิสระได้รับงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนสถานที่ และความช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐ เท่าที่อัยการอิสระต้องการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

อย่างไรก็ดีอำนาจและปัจจัยต่าง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดให้แก่อัยการอิสระเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระนั้น กลับถูกบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระใช้ไปในทางที่มีขอบและเกินกว่าขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการดำเนินการเมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีการใช้ในการดำเนินการของอัยการอิสระ

นอกจากนี้สาเหตุในทางการเมืองการปกครองซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะตัวของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ทำให้ต้องกำหนดให้อัยการอิสระมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร แม้ว่าแนวคิดของระบบอัยการอิสระจะไม่ไว้ใจในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ในทางการเมืองมากกว่าความถูกต้องก็ตาม แต่เนื่องด้วยปัญหาในทางรัฐธรรมนูญซึ่งทำให้ไม่สามารถจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐชั้นใหม่ได้เป็นการถาวร ทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมายในการขัดขวางการดำเนินการของระบบอัยการอิสระ

สาเหตุต่าง ๆ ข้างต้นจึงกลายเป็นเหตุผลสำคัญที่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบอัยการอิสระในเวลาต่อมาและทำให้ระบบอัยการอิสระต้องสิ้นสุดลงในที่สุด

ศูนย์วิทย์ทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การนำระบบอัยการอิสระมาประยุกต์ใช้กับระบบผู้ไต่สวนอิสระของประเทศไทย

บทนำ จากที่ได้ทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ จนกระทั่งพัฒนามาเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ไต่สวนอิสระ อีกทั้งยังได้ศึกษาถึงความเป็นมา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของระบบอัยการอิสระ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบผู้ไต่สวนอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาในบทก่อน ๆ นั้น

เพื่อให้การประยุกต์ใช้ระบบอัยการอิสระในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้ไต่สวนอิสระสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงรายละเอียดสำคัญซึ่งควรกำหนดไว้ในกฎหมายผู้ไต่สวนอิสระตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ โดยจะพิจารณาจากรูปแบบ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารโดยอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย เพื่อให้ระบบผู้ไต่สวนอิสระจะสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยปราศจากปัญหาและอุปสรรคดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีตไม่ว่าจะเกิดขึ้นกับอัยการอิสระหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม

4.1 รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระ

4.1.1 คุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ไต่สวนอิสระไว้เพียงว่า "...ผู้ไต่สวนอิสระจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์..." จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าคุณสมบัติประการอื่น ๆ ที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระได้แก่เรื่องใดบ้าง

เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติที่สำคัญของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายได้กำหนดให้อัยการอิสระจะต้องมีประสบการณ์ทั้งในด้านการสอบสวนและด้านการดำเนินคดีในชั้นศาล ตลอดจนมีความรู้ความชำนาญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ นอกจากนี้อัยการอิสระยังจะต้องมีความสามารถในการควบคุมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามหน้าที่ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งจะถูกสอบสวนหรือดำเนินคดีต่อไปไม่ว่าจะเป็นความเกี่ยวข้องกันโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม ตลอดจนจะต้องไม่มีสถานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินของรัฐในระหว่างที่ทำหน้าที่อัยการอิสระอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับผู้ไต่สวนอิสระ นอกจากจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สามารถได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ว่า "...จะต้องเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานบริหารเทียบเท่าอธิบดี ... " จึงอาจกล่าวได้ว่าคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงมาก่อน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติไว้กว้าง ๆ เท่านั้น เนื่องจากภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายกำหนด มิได้มีเพียงแค่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงประการเดียวแต่ยังมีภาระหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย จึงเป็นผลให้ต้องกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้กว้าง ๆ เช่นนี้

นอกจากนี้ในขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อีกด้วย โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน , มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา , มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา , เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา , มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

ในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น¹

คุณสมบัติต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงเป็นคุณสมบัติพื้นฐานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการไต่สวนในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองตามปกติ แต่อย่างไรก็ดีหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลายเป็นผู้ถูกดำเนินคดีอาญา ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียเองแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้ องค์คณะซึ่งได้รับเลือกให้เป็นผู้พิจารณาคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้ง "คณะกรรมการไต่สวน" เพื่อทำหน้าที่ ไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนข้อมูลความผิดของกรรมการ ป.ป.ช. ที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิด จึงกล่าวได้ว่าคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้คณะกรรมการไต่สวนจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 คน² โดย 2 คน จะต้องมีที่มาจากผู้พิพากษา และอัยการที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 เท่านั้น สำหรับกรรมการไต่สวนที่เหลือจะมาจาก ข้าราชการระดับ 10 หรือเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการสอนกฎหมายในระดับมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือมีความรู้ความสามารถหรือเคยปฏิบัติงานในเรื่องที่มีการไต่สวนมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี ก็ได้

เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองข้างต้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระซึ่งจะต้องดำเนินการไต่สวนรวบรวม พยานหลักฐาน และอาจจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในชั้นการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยนั้น ผู้เขียนมี ความเห็นว่าควรที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระให้มีความเชี่ยวชาญในการไต่สวนเพื่อ

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 46

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 37-38

³ คณะกรรมการไต่สวนที่ได้รับการแต่งตั้งในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจ โดยมิชอบตามคำพิพากษาศาลฎีกา อ.ม. ที่ 1/2548 นั้น ได้แก่ 1. นายสมศักดิ์ เนตรมัย ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ ในศาลฎีกา 2. นายจรัส พวงมณี ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา 3. นายธานีศ เกศพิทักษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา 4. นายประพันธ์ นัยโกวิท รองอัยการสูงสุด 5. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ กรรมการกฤษฎีกา 6. รศ. ประธาน วัฒนวานิชย์ กรรมการบริหารหลักสูตรวิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม และ 7. นางจรรยา เจียมวิจิตร รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

รวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนการดำเนินคดีในชั้นการพิจารณา อีกทั้งจะต้องมีความรู้ ความสามารถและความชำนาญในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิด เช่นเดียวกับที่ได้มีการกำหนดไว้เป็นคุณสมบัติของอัยการอิสระ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าคุณสมบัติในเรื่องดังกล่าวสมควรที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นปัจจัยสำคัญเหนือปัจจัยอื่น ๆ ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระ

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าหากจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระไว้เช่นเดียวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวน กล่าวคือพิจารณาจากระดับหรือตำแหน่งที่เคยดำรงมาก่อนในอดีต การกำหนดคุณสมบัติโดยพิจารณาจากระดับหรือตำแหน่งไม่ได้เป็นการรับรองว่าบุคคลดังกล่าวจะสามารถทำหน้าที่ในการไต่สวนได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด อีกทั้งการระบุคุณสมบัติเบื้องต้นให้จะต้องเคยดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น อธิบดี หรือเป็นข้าราชการระดับ 10 นั้น ยังเป็นการแสดงถึงความไม่เป็นอิสระของบุคคลดังกล่าวจากฝ่ายการเมืองได้อย่างชัดเจน เนื่องจากเมื่อพิจารณาสภาพสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน การที่ข้าราชการคนใดจะสามารถขึ้นเป็นผู้บริหารของหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม ได้นั้น หากไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจบังคับบัญชากระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าว ย่อมจะไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้อย่างแน่นอน ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระ จึงไม่ควรนำเรื่องระดับหรือการดำรงตำแหน่งในอดีตมาเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลว่าเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระได้หรือไม่

อย่างไรก็ดีมิได้หมายความว่าข้าราชการซึ่งเคยดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงมาก่อน ไม่มีคุณสมบัติและความสามารถเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น โดยมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบตลอดจนการทุจริตประพฤติมิชอบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภาครัฐ ดังนั้นผู้ที่เคยเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ ย่อมที่จะมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นอย่างดี เพียงแต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากจะกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่สามารถจะดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระต้องเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือหรือเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงมาก่อนเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงมีความเป็นไปได้สูงที่บุคคลดังกล่าวจะสามารถถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระโดยพิจารณาจากความเชี่ยวชาญในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินคดี ตลอดจนความ

ชำนาญและความรู้ความสามารถในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิด จึงน่าจะเหมาะสมที่สุด

นอกจากนี้เพื่อให้การทำหน้าที่เป็นไปได้อย่างอิสระปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ผู้ไต่สวนอิสระจึงไม่ควรเป็นข้าราชการในขณะเดียวกันกับที่ดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับระบบอัยการอิสระและคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากที่ได้กล่าวมานั้น การกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นการกรองผู้ที่มีความเหมาะสมก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อไป ซึ่งคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระย่อมส่งผลถึงการปฏิบัติหน้าที่ในอนาคตด้วยว่าผู้ไต่สวนอิสระจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณาการกำหนดคุณสมบัติของอัยการอิสระพบที่มีการกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสมและเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบมากกว่าการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการไต่สวน เนื่องจากมุ่งพิจารณาในความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่อย่างแท้จริง ทั้งนี้หากได้ผู้ไต่สวนอิสระที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดตลอดจนมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว ย่อมจะทำให้การดำเนินการตามหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระ จึงควรที่จะมุ่งเน้นถึงความรู้ความสามารถในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินคดี นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติโดยเน้นที่ความรู้ความสามารถจะทำให้เป็นการคัดกรองบุคคลที่จะทำหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระไปในตัว เนื่องจากหากบุคคลดังกล่าวไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญแล้วย่อมจะไม่มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ อีกทั้งจะทำให้สามารถสรรหาบุคคลจากสายงานต่าง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับรูปแบบการกระทำความผิดนอกเหนือจากด้านนิติศาสตร์เพียงด้านเดียว สำหรับคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะได้พิจารณากำหนดคุณสมบัติโดยนำแนวที่เคยใช้ในการคัดเลือกคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการไต่สวนเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มาปรับใช้ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระต่อไป

4.1.2 การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระ

ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระนั้น "องค์คณะพิเศษ" ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ จำนวน 3 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลฎีกาสหรัฐฯ จะเป็นผู้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอิสระ โดยฝ่ายธุรการจะได้จัดเตรียมบัญชีรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ที่มีความสามารถเพียงพอและเหมาะสมที่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระไว้ เพื่อที่เมื่อมีความจำเป็นต้องทำการแต่งตั้งอัยการอิสระ องค์คณะพิเศษจะได้นำข้อมูลที่มีการจัดเตรียมไว้มาประกอบการพิจารณาได้ทันที ทั้งนี้บัญชีรายชื่อดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูลอยู่เสมอ แต่อย่างไรก็ดีขั้นตอนตลอดจนดุลพินิจในการตัดสินใจเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอิสระเป็นหน้าที่ขององค์คณะพิเศษที่จะได้ดำเนินการตามที่เห็นควรโดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจและดุลพินิจในการพิจารณาขององค์คณะพิเศษเท่านั้น

ในขั้นตอนการสรรหาโดยองค์คณะพิเศษนั้น นอกจากที่จะได้พิจารณาถึงคุณสมบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ในทางปฏิบัติองค์คณะพิเศษจะได้ทำการสัมภาษณ์และพิจารณาถึงความเกี่ยวพันระหว่างผู้ที่จะได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเป้าหมายของการสอบสวนและดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นความเกี่ยวพันโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าอัยการอิสระจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางอย่างแท้จริง แม้ว่าจะเป็นการเพียงแค่งานที่ปรึกษาตามกฎหมายของผู้ที่จะได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระที่เคยดำเนินการแทนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่จะต้องถูกสอบสวนก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวระหว่างผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกและสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายซึ่งเคยดำเนินการแทนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่จะต้องถูกสอบสวน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถได้รับเลือกจากองค์คณะพิเศษได้

สำหรับการสรรหาผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน เพื่อทำการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามตำแหน่งที่ว่างลงภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยเปิดเผย แต่หากคณะกรรมการสรรหาไม่สามารถดำเนินการ

สรรหาให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาชุดใหม่ขึ้นเพื่อดำเนินการแทน โดยมีองค์ประกอบจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 3 คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน

2. ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภา วุฒิสภามีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาได้เสนอมาเท่านั้น กรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการสรรหาจะได้พิจารณารายชื่อดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และหากคณะกรรมการสรรหามีมติโดยเอกฉันท์ยืนยันรายชื่อดังกล่าวก็จะได้ส่งรายชื่อให้แก่ประธานวุฒิสภาเพื่อทูลเกล้าฯ เสนอแต่งตั้งต่อไป แต่หากคณะกรรมการสรรหามีมติไม่เป็นเอกฉันท์ในการยืนยันรายชื่อดังกล่าวก็จะได้ทำการสรรหาใหม่ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน

นอกจากนี้ในการดำเนินคดีอาญากับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น องค์คณะในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิจารณาคดีการกระทำความผิดของกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ถูกกล่าวหา จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวนการกระทำความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการสรรหาผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกานั้น อาจทำให้เป็นภาระแก่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เนื่องจากในขั้นตอนการพิจารณาจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. การพิจารณาว่าเรื่องที่มีคำร้องขอดังกล่าว สมควรดำเนินการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระหรือไม่

2. การสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระ

ในขั้นตอนการพิจารณาว่าเรื่องและผู้เสียหายได้มีคำร้องขอดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระหรือไม่นั้น การพิจารณาแต่เพียงคำร้องขอและพยานหลักฐานที่ผู้เสียหายได้นำเสนอแต่เพียงฝ่ายเดียว ไม่อาจทำให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสามารถพิจารณาได้อย่างรอบคอบได้ จึงควรที่จะต้องมีการกลั่นกรองและจัดหาข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม ตลอดจนพิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อร้องเรียนที่มีการร้องขอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วย ซึ่งในประเด็นการกลั่นกรองนั้นจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนี้ในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ของผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้ง อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเหมาะสมขึ้นในขั้นการพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาต่อมาได้ เนื่องจากผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ได้รับเลือกให้เป็นองค์คณะผู้พิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีที่มาจาก การคัดเลือกและแต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา³ เช่นเดียวกันกับผู้ไต่สวนอิสระ แม้ว่าประเด็นเรื่อง ที่มาของผู้ไต่สวนอิสระและองค์คณะผู้พิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองจะไม่ใช่สาเหตุในการคัดค้านผู้พิพากษาได้ก็ตาม⁴ แต่ประเด็นดังกล่าวอาจทำให้เกิด ปัญหาในเรื่องของความเหมาะสมและความสง่างามที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถหยิบยก ขึ้นในระหว่างการพิจารณาได้

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าหากนำแนวทางในการสรรหาอัยการอิสระมาปรับใช้จึง น่าจะเป็นการเหมาะสมกว่า กล่าวคือ กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทำการเลือกองค์คณะขึ้นเพื่อ ทำหน้าที่พิจารณาเนื้อหาของคำร้องขอของผู้เสียหายว่ามีเหตุผลและความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะทำการ แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระหรือไม่ ทั้งนี้หากเห็นว่าคำร้องขอของผู้เสียหายมีเหตุผลเพียงพอที่จะ แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ องค์คณะดังกล่าวก็จะได้ดำเนินการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อเสนอต่อ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ทำหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระต่อไป และ เมื่อมีการพิจารณาแต่งตั้งองค์คณะผู้พิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองเพื่อพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกฟ้องร้อง ผู้พิพากษาในองค์คณะที่ทำ หน้าที่เป็นผู้พิจารณาคำร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจึงสามารถถอนตัวจากการเข้ารับเลือก ให้เป็นองค์คณะผู้พิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่ง จะต้องทำหน้าที่พิจารณาคดีที่ตนเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้

นอกจากนี้การที่ผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจ ต่อเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดขึ้นเท่านั้น มิใช่เป็นการ แต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลายาวนานและ

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 13

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 16

เป็นการทั่วไปเหมือนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากขั้นตอนในการสรรหาผู้ไต่สวนอิสระจะต้องใช้เวลาในการเสนอชื่อหรือคัดสรรผู้ที่มีคุณสมบัติทุกครั้งที่มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ย่อมจะเป็นภาระแก่ผู้ทำการสรรหา ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรนำรูปแบบของระบบอัยการอิสระมาใช้ กล่าวคือ การจัดทำบัญชีรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ที่สามารถทำหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระเตรียมพร้อมไว้ โดยบัญชีรายชื่อดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูลอยู่เสมอ เพื่อที่จะสามารถนำมาใช้งานได้ทันทีที่มีการร้องขอจากผู้เสียหายให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดำเนินการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งจะทำให้ใช้เวลาในการสรรหาน้อยลง

4.1.3 จำนวนของผู้ไต่สวนอิสระ

ในการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนั้น ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมาของระบบอัยการอิสระ จะมีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ครั้งละ 1 คน เท่านั้น ซึ่งเป็นรูปแบบเช่นเดียวกับการรับผิดชอบคดีของอัยการสหรัฐฯ ที่มีอัยการเจ้าของคดีเพียง 1 คน เป็นผู้รับผิดชอบ แต่เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา จะมีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรูปแบบของคณะกรรมการมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวนก็ตาม

ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เนื่องจากรูปแบบการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา นักกฎหมายสหรัฐฯ จะมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่หลากหลายเนื่องจากในประเทศไทยการประกอบอาชีพเป็นผู้พิพากษา อัยการ หนายความ พนักงานสอบสวน หรืออาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยสามารถสลับเปลี่ยนหน้าที่ข้ามสายอาชีพได้เสมอ มิได้เป็นการประกอบอาชีพใดอาชีพหนึ่งตลอดชีวิตดังเช่นในประเทศไทย นักกฎหมายในประเทศไทยจึงอาจมีประสบการณ์ทั้งในด้านการสอบสวนและการดำเนินคดีในชั้นการพิจารณาได้ หากเคยปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนและอัยการมาก่อน ทำให้รูปแบบการแต่งตั้งอัยการอิสระเพียง 1 คน เพื่อทำหน้าที่สอบสวนและดำเนินคดีจึงสามารถกระทำได้นี้เนื่องจากมีบุคลากรซึ่งมีประสบการณ์เพียงพอทั้งในด้านการสอบสวนและดำเนินคดีในชั้นศาล แต่สำหรับประเทศไทยนั้น การแสวงหาบุคคลที่มีประสบการณ์ทั้งในด้านการสอบสวนและการดำเนินคดีในชั้นศาลอาจกระทำได้ยาก เนื่องจากรูปแบบการประกอบอาชีพทางกฎหมายในประเทศไทยไม่มีความหลากหลายดังเช่นในสหรัฐอเมริกา

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการ น่าจะเหมาะสมมากกว่าการแต่งตั้งเป็นรายบุคคลดังเช่นในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการแต่งตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการจะทำให้สามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ได้อย่างครบถ้วน เพราะการที่จะสรรหาผู้ที่มีความรู้ความสามารถตลอดจนความเชี่ยวชาญในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะได้มีการไต่สวน อาจจะทำให้ยากสำหรับประเทศไทย นอกจากนี้ การแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการจะทำให้มีการควบคุมดูแลภายในตลอดจนมีการปรึกษาหารือในการใช้ดุลพินิจระหว่างผู้ไต่สวนอิสระด้วยกันเอง ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจเกินกว่าขอบเขตที่เหมาะสมดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาได้

4.1.4 การร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

ในระบบอัยการอิสระนั้น เมื่อพิจารณาขั้นตอนในการร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ พบว่าอำนาจในการร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเพียงผู้เดียว โดยอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องขอต่อองค์คณะพิเศษในกรณีที่มีความเห็นว่ามีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารได้กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ หรือในกรณีที่ไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่ยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารมิได้กระทำความผิด ทั้งนี้องค์คณะพิเศษจะได้กำหนดเขตอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระตามข้อมูลที่อัยการสูงสุดเสนอมาพร้อมกับคำร้องขอ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาที่อัยการอิสระมีหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดี ตลอดจนความผิดที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการของอัยการอิสระอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเริ่มต้นดำเนินการไต่สวนได้เอง ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และกระทำความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สำหรับการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นที่สามารถยื่นคำร้องขอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดให้ผู้เสียหายเป็นผู้เริ่มต้นขั้นตอนในการร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ เป็นการแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระเนื่องจากการไม่ใช้อำนาจของอัยการสูงสุดในการเริ่มต้นกลไกเพื่อให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบอัยการอิสระไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากอัยการสูงสุดคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าความถูกต้องตามกฎหมาย ระบบอัยการอิสระจึงถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ในการร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระโดยผู้เสียหายนั้น จะทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
2. กรณีที่มีการไต่สวนครั้งแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติไม่มีมูลในความผิดที่ได้มีการกล่าวหานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
3. กรณีที่การไต่สวนครั้งแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการล่าช้า
4. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับดำเนินการไต่สวน

ทั้งนี้ข้อกล่าวหาที่มีการกระทำความผิดโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีการร้องขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดำเนินการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นทำการไต่สวนจะต้องไม่อยู่ระหว่างการดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ได้

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเอง และไม่สามารถดำเนินการไต่สวนได้ตามกำหนดเวลาปกติไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด ๆ ก็ตาม เช่น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน

การกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นจำนวนมากจนกระทั่งไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในกำหนดเวลาที่เหมาะสม เป็นต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถยื่นคำร้องขอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรที่จะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นทำหน้าที่ในการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ทั้งนี้การร้องขอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ยังคงอยู่ในดุลพินิจของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาที่จะเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำร้องขอ แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นคำร้องขอเพื่อให้มีการพิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้นั้น ควรที่จะกำหนดสาเหตุในการเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะต้องมีสาเหตุจากความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่หลักประการหนึ่งในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่ควรผลักภาระในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระซึ่งมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานเฉพาะกิจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเอง หากมีผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลฎีกา ที่จะเป็นผู้ตรวจสอบว่าเรื่องที่มีการยื่นคำร้องดังกล่าวอยู่ระหว่างการดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ากำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกาในการสอบถามมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งผู้เสียหายได้มีคำร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระมีการดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่หรือไม่ เนื่องจากศาลฎีกาเป็นหน่วยงานที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องขอดังกล่าว

ในกรณีที่มีการร้องขอให้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ เนื่องจากการไต่สวนครั้งแรกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการล่าช้า จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าในกรณีที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างว่าการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการล่าช้า นั้น จะมีมาตรฐานในการพิจารณาเช่นไร เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการไต่สวนซึ่งเป็นการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น ในทางปฏิบัติแล้วพยานหลักฐานบางอย่างมิได้อยู่ใน

ความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ต้องมีการร้องขอให้ผู้ที่มีพยานหลักฐานดังกล่าวจัดส่งให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ได้รับความร่วมมือในการจัดส่งพยานหลักฐานจากผู้ที่ครอบครอง หรือพยานหลักฐานมีจำนวนมาก หรือต้องใช้เวลาในการรวบรวมพยานหลักฐาน จึงมิใช่ความล่าช้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำการชี้แจงเหตุผลของการไต่สวนที่ล่าช้าดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาคำร้องขอของผู้เสียหายด้วย

4.1.5 การกลั่นกรองข้อเท็จจริง

ในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ก่อนที่อัยการสูงสุดจะได้อ่านคำร้องขอต่อองค์คณะพิเศษเพื่อขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ อัยการสูงสุดจะมีหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารว่ามีรายละเอียดเป็นการเฉพาะเจาะจงและมีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะทำการสอบสวนเบื้องต้นเพื่อหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือไม่ ทั้งนี้การดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดเพิ่มเติมและนำพยานหลักฐานที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ว่าสมควรที่จะมีการร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระหรือไม่

ตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมานั้น จึงพิจารณาได้ว่ามีการกลั่นกรองข้อมูลถึง 2 ครั้ง ก่อนที่จะมีการเสนอให้แต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีต่อไป แม้ว่าในขั้นตอนการสอบสวนเบื้องต้นจะไม่สามารถใช้กระบวนการต่าง ๆ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ ดังเช่นที่สามารถใช้ได้ในการรวบรวมพยานหลักฐานตามปกติ เช่น การต่อรองคำรับสารภาพ การเรียกประชุมคณะลูกขุนใหญ่ เป็นต้น นอกจากนี้หากมิใช่กรณีที่มีพยานหลักฐานปรากฏอย่างชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกล่ามำแล้ว กฎหมายจะกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องมีคำร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อทำการสอบสวนต่อไป แม้กระบวนการในการกลั่นกรองข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะมีข้อจำกัดก็ตาม แต่ก็พิจารณาได้ว่าก่อนที่จะมีการแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น ได้มีการกลั่นกรองความน่าเชื่อถือของข้อมูลมาก่อนแล้ว

ในขณะที่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยว่ามีการกระทำความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือได้รับคำร้องจากผู้เสียหาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน

จะได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะได้มีการเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งข้อกล่าวหา โดยที่การไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้หลักฐานที่แน่ชัดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดเช่นนั้นจริง มิฉะนั้นอาจจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาเสียชื่อเสียงและกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ ทำให้ต้องมีการไต่สวนเพื่อหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมจนเชื่อแน่ว่ามีมูลตามข้อกล่าวหาเสียก่อนแล้วจึงค่อยเรียกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหามารับทราบข้อกล่าวหา

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบการกลั่นกรองความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยอัยการอิสระและคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พบว่ากระบวนการในการกลั่นกรองข้อมูลและพยานหลักฐานที่ได้รับเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะเป็นการพิจารณาความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่เป็นการกล่าวหา ตลอดจนทำให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความชัดเจนว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและสมควรที่จะมีการสอบสวนหรือไต่สวนในรายละเอียดต่อไปหรือไม่

สำหรับระบบผู้ไต่สวนอิสระนั้น ดังที่ผู้เขียนได้เสนอให้มีการแต่งตั้งองค์คณะขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเหตุผลและความน่าเชื่อถือของคำร้องขอ ตลอดจนทำการสรรหาผู้ไต่สวนอิสระเพื่อเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดำเนินการแต่งตั้งต่อไป แต่อย่างไรก็ดีข้อมูลที่ผู้เสียหายนำเสนอมาพร้อมกับคำร้องขอแต่เพียงฝ่ายเดียวย่อมจะไม่เพียงพอต่อการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าในระบบผู้ไต่สวนอิสระหน่วยงานใดจะเป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลเบื้องต้นให้แก่องค์คณะดังกล่าว ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากจะมอบหมายให้หน่วยงานธุรการของศาลฎีกาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองข้อมูล เมื่อพิจารณาถึงภารกิจหลักของศาลฎีกา ซึ่งได้แก่ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาระในความรับผิดชอบที่มีจำนวนมากอยู่แล้ว ประกอบกับการกลั่นกรองข้อมูลต่าง ๆ อาจจะต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ศาลฎีกาไม่มีความคุ้นเคยทำให้เป็นภาระแก่ศาลฎีกามากเกินสมควร อีกทั้งภาระหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมมิใช่หน้าที่ที่ศาลฎีกาควรจะต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงความพร้อมในการทำหน้าที่ที่กลั่นกรองข้อมูลเบื้องต้นให้แก่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกานั้น โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการก่อตั้งให้เป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่หลักประการหนึ่งในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนมีประสบการณ์และความพร้อมในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับ

การกระทำความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลเบื้องต้นให้แก่องค์กรคณะ แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งไม่ไว้ความใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากจะกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลเบื้องต้นให้แก่องค์กรคณะ จึงควรมีการกำหนดให้การทำหน้าที่ใดส่วนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมในการกลั่นกรองข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาขององค์กรคณะนั้น เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าว จะไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาตามปกติของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่จะได้ปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อองค์กรคณะแทน

4.1.6 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

อัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายว่าจะสำเร็จลุล่วงลงเมื่อใด ซึ่งระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระแต่ละคนก็จะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเนื้อหาตลอดจนความซับซ้อนของการกระทำผิดที่อัยการอิสระได้รับมอบหมายให้ทำการสอบสวนและดำเนินคดี

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่าผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นต่อเมื่อมีผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อให้มีการตั้งผู้ไต่สวนอิสระ จึงกล่าวได้ว่ารูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระจะมีความรับผิดชอบเฉพาะเรื่องที่ได้แต่งตั้งเท่านั้น มิใช่เป็นการแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการทั่วไปดังเช่นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นผู้ไต่สวนอิสระจึงมีรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่เป็นเช่นเดียวกันกับอัยการอิสระ กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะกิจเท่านั้น

เมื่อรูปแบบการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระเป็นการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจตามที่ได้รับมอบหมาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวาระการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ แต่ควรมีการกำหนดให้การดำรงตำแหน่งของผู้ไต่สวนอิสระมีระยะเวลาตาม

ความแล้วเสร็จของงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ หากผู้ใต้สวนอิสระได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่
ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลงสถานะผู้ใต้สวนอิสระก็จะสิ้นสุดลงด้วย

4.1.7 การถอดถอนและการปลดจากตำแหน่ง

ในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น การปลดอัยการอิสระออกจาก
ตำแหน่งจะเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเท่านั้น โดยจะต้องเป็นสาเหตุอันเนื่องมาจากสภาพร่างกาย
หรือจิตใจของอัยการอิสระซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นสาเหตุอื่น ๆ ที่เหมาะสม
แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจของอัยการสูงสุดในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งยังถูกควบคุมโดย
ศาลและรัฐสภา กล่าวคือ อัยการอิสระสามารถนำสาเหตุในการปลดจากตำแหน่งที่อัยการสูงสุด
กล่าวอ้างฟ้องร้องขึ้นเป็นคดีแพ่ง เพื่อขอให้ศาลพิจารณาทบทวนการปลดจากตำแหน่งดังกล่าวได้
ทั้งนี้ศาลสามารถมีคำพิพากษาให้อัยการอิสระกลับเข้าทำหน้าที่ได้ดั้งเดิมหรือได้รับการชดเชย
ที่เหมาะสม จึงพิจารณาได้ว่าอัยการสูงสุดไม่สามารถใช้อำนาจในการปลดอัยการอิสระออกจาก
ตำแหน่งได้ตามอำเภอใจดังเช่นที่เกิดขึ้นในอดีตในคดี Watergate และนอกจากการทบทวน
การใช้อำนาจของอัยการสูงสุดในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งโดยศาลแล้ว อัยการสูงสุด
ยังสามารถถูกตรวจสอบจากรัฐสภาได้อีกด้วย เนื่องจากในการใช้อำนาจปลดอัยการอิสระออกจาก
ตำแหน่งโดยอัยการสูงสุดจะต้องมีการรายงานให้รัฐสภาทราบ ซึ่งรัฐสภาอาจขอให้อัยการสูงสุด
ชี้แจงเหตุผลในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งได้ การชี้แจงต่อรัฐสภาจึงเป็นการควบคุม
การใช้อำนาจของอัยการสูงสุดอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอัยการอิสระจะไม่อยู่ภายใต้การ
บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรืออัยการสูงสุดก็ตาม แต่อัยการอิสระยังคงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่
ของรัฐประเภทหนึ่งจึงสามารถถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ได้เช่นเดียวกับ
เจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น สามารถถูกถอดถอนได้หากว่าได้กระทำการ
โดยขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสีย
แก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง โดยผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ดำเนินการถอดถอน
ได้แก่

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ
2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน

ทั้งนี้รายชื่อดังกล่าวจะได้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาว่าควรจะมีมติให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ โดยมติของวุฒิสภาที่จะให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งนั้นจะต้องได้รับเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

จึงสามารถพิจารณาได้ว่าในการถอดถอนหรือปลดผู้ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยมีการคุ้มครองผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวไม่ให้ถูกถอดถอนหรือปลดจากตำแหน่งโดยปราศจากสาเหตุที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติหน้าที่ว่าหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตตามกฎหมายแล้วจะไม่สามารถดำเนินการปลดหรือถอดถอนผู้ทำหน้าที่ที่ออกจากตำแหน่งโดยปราศจากสาเหตุได้ แม้ว่าจะใช้ถ้อยคำที่ระบุถึงสาเหตุในการถอดถอนหรือปลดจากตำแหน่งเอาไว้แตกต่างกันก็ตาม อย่างไรก็ตามก็ควรพิจารณาให้เป็นที่แน่นอนในแนวทางเดียวกันกับการถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรกำหนดสาเหตุและรูปแบบของการถอดถอนผู้ใต้สวนอิสระออกจากตำแหน่งไว้เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ ขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ร้องขอ

4.1.8 การทำหน้าที่แทนผู้ใต้สวนอิสระ

ในระบบอัยการอิสระนั้น หากอัยการอิสระถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยอัยการสูงสุด กฎหมายกำหนดให้อัยการอิสระสามารถฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลเพื่อให้พิจารณาเหตุผลที่อัยการสูงสุดกล่าวอ้างในการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่งได้ และในระหว่างการพิจารณาของศาลองค์คณะพิเศษจะได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอัยการอิสระเพื่อทำหน้าที่จนกว่าศาลจะได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุดเกี่ยวกับการปลดอัยการอิสระออกจากตำแหน่ง

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น หากกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทำให้ถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผลให้กรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษา และทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดกลไกในการแต่งตั้งผู้ทำการแทนกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว

โดยประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดจะได้ร่วมกันแต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. เข้าเป็นผู้ทำการแทนกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว

ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้มีกระบวนการแต่งตั้งผู้ทำการแทนผู้ไต่สวนอิสระในกรณีที่ผู้ไต่สวนอิสระถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยเหตุ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ไต่สวนอิสระที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งและทำให้ผู้ไต่สวนอิสระไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พบว่ากระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนที่ซับซ้อน กล่าวคือจะต้องได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาและได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นหากใช้รูปแบบเช่นเดียวกันเพื่อแต่งตั้งผู้ทำการแทนกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อาจทำให้เสียเวลาในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งดังกล่าวซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการทำงานที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ จึงทำให้มีการกำหนดขั้นตอนในการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่แทนกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น โดยให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งผู้ทำการแทนกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบในการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้นพบว่าขั้นตอนในการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระมีความซับซ้อนน้อยกว่าขั้นตอนในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจะมีขึ้นต่อเมื่อมีการร้องขอจากผู้เสียหายเท่านั้น โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ จึงทำให้ขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระสามารถดำเนินการได้โดยเร็วเพื่อที่จะสามารถไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้มีการร้องเรียนเมื่อขั้นตอนในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระมีความรวดเร็วและซับซ้อนน้อยกว่า ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้การแต่งตั้งผู้ทำการแทนผู้ไต่สวนอิสระมีขั้นตอนในการแต่งตั้งเช่นเดียวกับกรรมการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

4.2 อำนาจหน้าที่และรูปแบบการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ไต่สวนอิสระ

4.2.1 รูปแบบการแสวงหาพยานหลักฐาน

ในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานของอัยการอิสระเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนั้น อัยการอิสระจะดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานโดยการสอบสวน ซึ่งเป็นรูปแบบการรวบรวมพยานหลักฐานตามปกติในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้รวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐานโดยวิธีการไต่สวน ซึ่งเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานรูปแบบพิเศษในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ซึ่งสาเหตุที่มีการกำหนดให้รวบรวมพยานหลักฐานโดยวิธีการไต่สวนนั้น เนื่องจากการรวบรวมพยานหลักฐานในอดีตโดยการสอบสวนมุ่งที่จะค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่เพียงด้านเดียว มิได้เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม ประกอบกับเป็นการใช้ถ้อยคำให้เกิดความแตกต่างจากกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งใช้คำว่า "สืบสวน" และ "สอบสวน" เป็นผลให้มีการกำหนดให้ใช้วิธีการไต่สวนในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในที่สุด

แม้ว่าระบบอัยการอิสระจะดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานโดยการสอบสวนก็ตาม แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น พนักงานสอบสวนและอัยการมีหน้าที่ในการรวบรวมและเปิดเผยพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา จึงพิจารณาได้ว่าไม่ว่าจะเป็น การสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานโดยอัยการอิสระหรือการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม ทั้งสองหน่วยงานต่างมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งหมด ไม่ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาก็ตาม

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาจากการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในช่วงเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น รูปแบบการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการไต่สวนมิได้เป็นประเด็นปัญหาในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด โดยพิจารณาได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงกำหนดให้ใช้วิธีการไต่สวนในการรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ไต่สวนอิสระก็ตาม แต่สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการก่อตั้งระบบผู้ไต่สวนอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จึงพิจารณาได้ว่ารูปแบบการรวบรวมพยานหลักฐานที่

เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการไต่สวนนั้น เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับระบบผู้ไต่สวนอิสระแล้ว

แต่อย่างไรก็ดีขั้นตอนในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น มีรูปแบบการดำเนินการที่แตกต่างไปจากการสอบสวนคดีอาญาปกติทั่วไป เนื่องจากผู้ไต่สวนอิสระมีอำนาจในการชี้มูลความผิดเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นในการกำหนดรูปแบบการไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระ ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระนำระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการไต่สวนและปฏิบัติงานมาปรับใช้กับการไต่สวนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ เนื่องจากหากจะต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติขึ้นใหม่เพื่อใช้ในการไต่สวนและการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมจะเป็นภาระที่จะต้องเสียเวลาในการกำหนดหลักเกณฑ์การไต่สวนขึ้นใหม่แก่ผู้ไต่สวนอิสระแทนที่จะได้ดำเนินการไต่สวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งการกำหนดให้ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้ในการปฏิบัติงานของผู้ไต่สวนอิสระจะทำให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติงานระหว่างผู้ไต่สวนอิสระด้วยกัน และระหว่างผู้ไต่สวนอิสระกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกด้วย

4.2.2 คณะอนุกรรมการไต่สวน

ในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น อัยการอิสระมีอำนาจในการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ด้วยตนเอง โดยสามารถขอยืมตัวเจ้าหน้าที่จากกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีความรู้ความสามารถในเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมปฏิบัติงานด้วย สำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นเพื่อทำการไต่สวนแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีแค่เพียงการไต่สวนและจัดทำสำนวนการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีภาระหน้าที่อื่นอีกเป็นจำนวนมาก เช่น การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน เป็นต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนด้วยตนเองในทุกเรื่องแล้ว ย่อมจะทำให้เป็นภาระแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกินกว่าที่ควร จึงมีแนวคิดในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนขึ้นเพื่อดำเนินการแทน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนจะประกอบไปด้วย กรรมการ ป.ป.ช. , ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทั้งนี้คุณสมบัติสำคัญของอนุกรรมการไต่สวน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ได้แก่ เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่ทำการไต่สวน เพื่อที่จะได้พิจารณาถึงประเด็นที่ยังบกพร่องในการไต่สวน และดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนพยานหลักฐานเพื่อให้การไต่สวนมีความสมบูรณ์ที่สุด

เมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ตลอดจนลักษณะการดำเนินงานของผู้ไต่สวนอิสระแล้ว พบว่าผู้ไต่สวนอิสระมีหน้าที่ไต่สวนและสรุปสำนวนการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะเรื่องที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น โดยไม่มีภาระหน้าที่อื่น ๆ อีก ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ไต่สวนอิสระ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ไม่ควรมีการกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน แต่ผู้ไต่สวนอิสระควรดำเนินการไต่สวนด้วยตนเองโดยอาจขอเฝ้าตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือแต่งตั้งผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเข้าร่วมทำการไต่สวนด้วย เพื่อให้การไต่สวนสามารถดำเนินการได้อย่างรอบคอบ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4.2.3 อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน

ในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น อัยการอิสระมีอำนาจในการสอบสวนและดำเนินคดีในชั้นศาล เมื่อพิจารณาถึงระบบการสอบสวนของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งอัยการสามารถดำเนินการสอบสวนได้เองหรือเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตลอดจนสามารถทำการสอบสวนเพิ่มเติมจากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ได้ดำเนินการไว้ อัยการอิสระจึงสามารถดำเนินการสอบสวนได้ในรูปแบบเช่นเดียวกับอัยการทั่วไป ซึ่งในการสอบสวนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนั้น เนื่องจากอัยการอิสระสามารถขอเฝ้าตัวเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมเพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ให้แก่อัยการอิสระได้ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเคยทำหน้าที่และมีประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนแสวงหาพยานหลักฐานมาก่อนแล้ว ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างเหมาะสมถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้อัยการอิสระมีอำนาจเช่นเดียวกับอัยการสูงสุดและหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรมอีกด้วย เนื่องจากในการดำเนินการของอัยการอิสระจะได้กระทำลงในนามของรัฐและปราศจากการควบคุมบังคับบัญชาจากอัยการสูงสุด จึงจำเป็นที่อัยการอิสระจะต้องได้รับอำนาจสูงสุดเพื่อให้สามารถดำเนินการสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีได้ในชั้นศาลได้เองโดยไม่ต้องอาศัยหน่วยงานอื่น

สำหรับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรวมถึงมีอำนาจตามกฎหมายในการจับ ค้น ควบคุม และปล่อยชั่วคราว ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งกลับไม่มีการใช้อำนาจดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ แต่จะได้ขอความร่วมมือจากพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนเพื่อให้เป็นผู้ดำเนินการแทน⁵ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการไต่สวนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าอำนาจของผู้ไต่สวนอิสระควรมีขอบเขตเพียงใด ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ากฎหมายได้กำหนดให้อัยการอิสระมีอำนาจเทียบเท่ากับอัยการสูงสุดและหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงยุติธรรม เป็นผลให้อัยการอิสระมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดำเนินการตามหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่าแม้จะมีอำนาจในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้เองก็ตาม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีได้ใช้อำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมายด้วยตนเอง ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และควรใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากอำนาจของอัยการอิสระซึ่งได้รับอำนาจเทียบเท่ากับอัยการสูงสุดและหน่วยงานต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรมนั้น หากจะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระได้รับอำนาจของหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ในการปราบปรามอาชญากรรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปป.ส.) หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระได้รับอำนาจเช่นเดียวกับหน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้น จะส่งผลให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากได้รับอำนาจเฉพาะจากหน่วยงานต่าง ๆ มาสนับสนุนการดำเนินการตามหน้าที่ ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระได้รับอำนาจจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

⁵ นิยม รัฐอมฤต และคณะ, กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง : ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. หน้า 126

(ป.ป.ง.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

4.2.4 การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ

ในการแต่งตั้งอัยการอิสระเพื่อทำการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารนั้น กระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ได้รับมามีความน่าเชื่อถือและสมควรที่จะมีการสอบสวนเบื้องต้นต่อไป การดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นจึงเป็นขั้นตอนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมจากข้อมูลที่ได้รับในครั้งแรก โดยข้อมูลที่ได้รับจากการสอบสวนเบื้องต้นจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของอัยการสูงสุดอีกครั้งหนึ่งว่าควรมีคำร้องขอต่อองค์คณะพิเศษให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระหรือไม่ แต่การที่กฎหมายกำหนดให้การสอบสวนเบื้องต้นโดยกระทรวงยุติธรรมไม่สามารถใช้กระบวนการสอบสวนตามปกติดังที่เคยปฏิบัติ จึงทำให้ไม่สามารถเก็บรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามหน้าที่ของอัยการอิสระได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งกระทำความผิดไหวตัวและปกปิดพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของตน ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการเตรียมตัวเพื่อต่อสู้คดี ส่งผลให้อัยการอิสระไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดได้ และตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการพิจารณาคดีในชั้นศาลในที่สุด

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสามารถเริ่มดำเนินการไต่สวนขึ้นเองได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด การไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ใช้กระบวนการไต่สวนตามปกติดังเช่นในระบบอัยการอิสระ อีกทั้งการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรู้ตัวและสามารถปกปิดพยานหลักฐานได้ทัน เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่เกิดขึ้นเป็นการภายในเท่านั้น

หากพิจารณาถึงการดำเนินการโดยผู้ไต่สวนอิสระนั้น ผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อเมื่อมีคำร้องขอโดยผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเปิดเผยรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระอาจเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อกรรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

ดังที่เคยเกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าเมื่อมีคำร้องขอจากผู้เสียหายเพื่อขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นจึงยังไม่ควรที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นเป้าหมายของการไต่สวน เพื่อให้ผู้ไต่สวนอิสระซึ่งได้รับการแต่งตั้งสามารถดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนกระทั่งเป็นที่แน่ใจได้ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลจริง จึงค่อยมีการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ทั้งนี้เหตุผลก็เพื่อป้องกันมิให้มีการปกปิดพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนยังเป็นการปกป้องชื่อเสียงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาด้วยหากว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่เป็นความจริง

4.2.5 การขยายเขตอำนาจ

ในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น อัยการอิสระมีหน้าที่ในการสอบสวนตลอดจนฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่ได้กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ จึงอาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการดำเนินคดีโดยอัยการอิสระเป็นการมุ่งเน้นที่จะดำเนินคดีกับตัวบุคคล กล่าวคือ แม้ว่าเบื้องต้นจะได้รับข้อมูลว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารได้กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ หากระหว่างการสอบสวนโดยอัยการอิสระพบว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดอาญาฐานอื่นตามกฎหมายสหรัฐฯ หรือ มีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารคนอื่นกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ แม้ว่าการกระทำความผิดอาญาที่พบเพิ่มเติมหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่ได้กระทำความผิดจะไม่มี ความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดแรกที่เป็นสาเหตุให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเลยก็ตาม อัยการอิสระสามารถสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีในความผิดที่พบเพิ่มเติมหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งพบว่าได้กระทำความผิดในภายหลังด้วย แต่หากความผิดอาญาหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่พบเพิ่มเติมนั้น ไม่อยู่ในเขตอำนาจของอัยการอิสระตามที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว อัยการอิสระสามารถมีคำร้องขอไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้มีคำร้องขอต่อองค์คณะพิเศษเพื่อขยายเขตอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ออกไปให้ครอบคลุมถึงความผิดอาญาหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่พบเพิ่มเติมได้

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการไต่สวนการกระทำความผิดอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองถูกกล่าวหา จึงพิจารณาได้ว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้พิจารณาในเรื่องที่มีการกระทำผิดเป็นหลัก ทั้งนี้หากพบว่าในเรื่องดังกล่าวมีบุคคลอื่นเกี่ยวข้องในการกระทำผิดร่วมด้วยไม่ว่าจะในฐานะตัวการร่วม ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถรวมบุคคลดังกล่าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งในสำนวนการไต่สวนเพื่อให้มีการดำเนินคดีไปพร้อมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

จึงพิจารณาได้ว่าการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอัยการอิสระและคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีลักษณะการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยที่ระบบอัยการอิสระจะทำให้เกิดการสอบสวนและดำเนินคดีกับการกระทำผิดอื่น ๆ ที่พบได้มากขึ้น แม้ว่ากรกระทำผิดดังกล่าวจะไม่มี ความเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดแรกที่เป็นสาเหตุให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระเลยก็ตาม แต่หากเป็นการทำความผิดอาญาตามกฎหมายอาญา และผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารแล้ว อัยการอิสระสามารถดำเนินการสอบสวนตลอดจนดำเนินคดีได้ทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ารูปแบบการดำเนินคดีโดยอัยการอิสระที่กำหนดให้สามารถขยายอำนาจในการสอบสวนและดำเนินคดีให้ครอบคลุมไปถึงความผิดอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่พบในระหว่างการสอบสวนหรือการดำเนินคดีนอกจากการทำความผิดอาญาซึ่งเป็นสาเหตุของการแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากความผิดที่พบเป็นเพียงความผิดทั่วไปซึ่งมิได้มีผลกระทบต่อประชาชนหรือสังคมแล้ว การใช้ทรัพยากรตลอดจนงบประมาณเพื่อทำการสอบสวนความผิดในเรื่องดังกล่าวเป็นพิเศษเช่นเดียวกับคดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ นอกจากนี้เมื่อวัตถุประสงค์ในการร้องขอให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อสอบสวนการกระทำผิดที่ได้พบในครั้งแรกแล้ว เพื่อความเหมาะสมจึงควรที่จะได้มีการกำหนดขอบเขตการสอบสวนและดำเนินคดีเอาไว้ในความผิดดังกล่าวเท่านั้น

ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีขอบเขตการไต่สวนจำกัดอยู่เพียงเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงตลอดจนแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในการกระทำผิดที่ผู้เสียหายมีคำร้องขอเท่านั้น ทั้งนี้หากพบความผิดอื่นระหว่างการไต่สวน แม้ว่าจะเป็นความผิดที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถถูกไต่สวนโดยผู้ไต่สวนอิสระตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดก็ตาม แต่หากความผิดดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับความผิดเดิมที่ได้มีการร้องขอจากผู้เสียหายให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระแล้ว ก็ควรที่จะมีการดำเนินการตามขั้นตอนปกติ ซึ่งได้แก่การส่งข้อมูลการกระทำผิดรวมทั้งพยานหลักฐานที่พบให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนต่อไป

4.3 รายละเอียดอื่น ๆ

4.3.1 หน่วยงานธุรการ

อุปสรรคและปัญหาสำคัญประการหนึ่งของระบบอัยการอิสระ ซึ่งส่งผลให้อัยการอิสระไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ รูปแบบการดำเนินการของอัยการอิสระซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจ จึงทำให้ไม่มีการก่อตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางธุรการให้อัยการอิสระเป็นการถาวร ทั้งนี้เมื่อมีการแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่แล้ว จึงมีการก่อตั้งหน่วยงานธุรการให้อัยการอิสระในเวลาต่อมา

การก่อตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นใหม่ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระ เนื่องจากอัยการอิสระจะต้องใช้เวลาช่วงแรกภายหลังจากที่ได้รับ การแต่งตั้งเพื่อจัดตั้งหน่วยงานธุรการ และแม้ว่าจะมีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นแล้วก็ตาม แต่อัยการอิสระยังคงไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ขาดฐานข้อมูลที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยเหตุที่อัยการอิสระจะได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจและเมื่ออัยการอิสระปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นก็จะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งลงทันที ประกอบกับไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นการถาวร ทำให้ไม่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ไว้ใช้ประโยชน์ต่อไปในอนาคต ดังนั้นเมื่อมีการแต่งตั้งอัยการอิสระคนใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ อัยการอิสระจึงต้องใช้เวลาฐานข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ ในการปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจะต้องให้การสนับสนุนแก่อัยการอิสระก็ตาม นอกจากนี้การที่เอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารไม่ได้อยู่ในความครอบครองของอัยการอิสระ ทำให้การได้มาซึ่งเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ จะต้องมีขั้นตอนในทางธุรการที่เกี่ยวข้อง เป็นผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการถาวรซึ่งสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ จะได้มีการรวบรวมและจัดทำเป็นฐานข้อมูลเพื่อใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงานครั้งต่อไป ตัวอย่างเช่น กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ในการจัดส่งบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ในการแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับรายการสินทรัพย์และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถดำเนินการตรวจสอบได้จากบัญชีแสดงรายการสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้เคยยื่นไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ไม่ต้องเริ่มต้นการแสวงหาพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจจะต้องขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดส่งเอกสารให้ ทำให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระนั้น พบว่าผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อเมื่อมีการร้องขอจากผู้เสียหายเท่านั้น ผู้ไต่สวนอิสระจึงได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจเช่นเดียวกับอัยการอิสระ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาเรื่องหน่วยงานธุรการดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระ ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ทางด้านธุรการให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระ

ประเด็นที่ควรพิจารณาเบื้องต้นก็คือ หน่วยงานธุรการของผู้ไต่สวนอิสระ ควรจะมีรูปแบบเช่นใด ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางธุรการให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระนั้นไม่ควรก่อตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานถาวร เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถถูกดำเนินคดีอาญาโดยผู้ไต่สวนอิสระได้ มีเพียงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา เท่านั้น ประกอบกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมามีเพียง 4 คดี การจัดตั้งหน่วยงานทางด้านธุรการของผู้ไต่สวนอิสระขึ้นเป็นหน่วยงานถาวรจึงอาจทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณได้ เนื่องจากภาระหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระมีเพียงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น หากในช่วงเวลาใดไม่มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นแล้ว หน่วยงานธุรการซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นดังกล่าวย่อมจะไม่มีหน้าที่อื่น ๆ ให้ปฏิบัติอีก

เมื่อไม่ควรจัดตั้งหน่วยงานธุรการของผู้ไต่สวนอิสระขึ้นเป็นการถาวรแล้ว จึงจำเป็นต้องพิจารณาหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตลอดจนป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบว่าหน่วยงานใดที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางด้านธุรการให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในทางธุรการให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ

ตามหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระอีกด้วย ทำให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางด้านธุรการให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ไม่ได้วางใจในการทำหน้าที่ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้มีการระบุด่วนงานในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางด้านธุรการให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้น โดยให้ส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ไต่สวนอิสระเท่านั้น ซึ่งการระบุด่วนงานที่ทำหน้าที่ทางด้านธุรการอย่างชัดเจนจะเป็นการลดภาระให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระที่จะไม่ต้องดำเนินการก่อตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นใหม่ อีกทั้งการกำหนดให้ส่วนงานในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่หน่วยงานธุรการให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระนั้น ยังจะทำให้ส่วนงานดังกล่าวสามารถเตรียมความพร้อมไว้ล่วงหน้าเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระที่จะได้มีการแต่งตั้งขึ้นอีกด้วย

4.3.2 บุคลากร

ในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น อัยการอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจ ทั้งนี้เมื่อมีการแต่งตั้งอัยการอิสระแล้ว จึงจำเป็นต้องจัดหาบุคลากรเพื่อเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอัยการอิสระสามารถขอยืมตัวเจ้าหน้าที่จากกระทรวงยุติธรรมเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้ และกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่จะต้องให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ตามที่อัยการอิสระได้มีการร้องขอ นอกจากนี้อัยการอิสระยังสามารถว่าจ้างบุคลากรภายนอกจากเอกชนเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานของอัยการอิสระได้อีกด้วย โดยอัยการอิสระจะทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งรวมถึงมีอำนาจในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมให้กับบุคลากร

อย่างไรก็ดีเนื่องจากอัยการอิสระจะได้รับการแต่งตั้งเป็นการเฉพาะกิจ ทำให้วาระในการดำรงตำแหน่งของอัยการอิสระขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะแล้วเสร็จเมื่อใด ประกอบกับการกระทำความผิดแต่ละเรื่องมีความยากง่ายและความซับซ้อนที่แตกต่างกัน เมื่ออัยการอิสระปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งเสร็จสิ้นก็จะสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งทันที ซึ่งจะมีผลให้บุคลากรภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการอิสระจะต้องสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ลงเช่นกัน ดังนั้นเมื่ออัยการอิสระไม่สามารถที่จะกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงส่งผลกระทบต่อการจัดหาบุคลากรภายนอกจากเอกชนที่มีความสามารถในการทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ต้องการเพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ให้แก่อัยการอิสระ เนื่องจากการที่ไม่สามารถกำหนดระยะเวลา

ที่แน่นอนในการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมทำให้บุคลากรภายนอกจากเอกชนไม่สามารถวางแผนในการทำงานได้ว่าเมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่กับอัยการอิสระแล้วจะได้ทำงานต่อในทีใด ในขณะที่งานในปัจจุบันอาจมีความมั่นคงกว่า จึงทำให้แม้ว่าอัยการอิสระจะสามารถจัดหางานบุคลากรภายนอกจากเอกชนเพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม แต่อาจจะไม่สามารถจัดหางานบุคลากรที่มีความสามารถได้ตามที่ต้องการ อีกทั้งเมื่อมีการแต่งตั้งอัยการอิสระคนใหม่เพื่อทำหน้าที่ ทำให้จะต้องจัดหางานบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่แต่อาจจะไม่ใช่บุคลากรที่เคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการอิสระมาก่อน ทำให้ขาดความชำนาญและประสบการณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่กับอัยการอิสระเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เดียวกันมาอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ปัญหาลำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องพิจารณา ก็คือ การกำหนดจำนวนบุคลากรที่เหมาะสมในการดำเนินการของอัยการอิสระ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารแต่ละคดีจะมีเนื้อหาตลอดจนความซับซ้อนที่แตกต่างกัน ทำให้อัยการอิสระมีหน้าที่ตลอดจนรูปแบบในการดำเนินการที่แตกต่างกันด้วย ส่งผลถึงจำนวนของบุคลากรที่จะต้องจัดหาว่ามีความจำเป็นจะต้องจัดหางานบุคลากรเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับภาระงานในความรับผิดชอบ ทั้งนี้หากจัดหางานบุคลากรได้ไม่เพียงพอกับภาระงานที่มีอยู่ย่อมจะทำให้การดำเนินการของอัยการอิสระไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากมีบุคลากรมากเกินไปจะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณแก่อัยการอิสระได้

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการที่ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการไต่สวน ตลอดจนสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทันที อีกทั้งยังสามารถจัดหางานบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ในจำนวนที่เหมาะสมกับภาระงานที่จะต้องรับผิดชอบ ตลอดจนเมื่อการปฏิบัติงานในคดีใดสิ้นสุดลง เจ้าหน้าที่สามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่ในคดีอื่น ๆ ที่มีการมอบหมายได้ต่อไป จึงทำให้เกิดประสบการณ์จากการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง

โดยที่การดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะกิจ จึงทำให้ปัญหาด้านบุคลากรที่เคยเกิดขึ้นกับอัยการอิสระอาจเกิดขึ้นกับผู้ไต่สวนอิสระได้เช่นเดียวกัน ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถขออัยการตำรวจราชการตลอดจนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระได้ แต่อย่างไรก็ดีสิ่งที่ผู้เขียนได้เคยเสนอความเห็นไว้แล้วว่า

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเชี่ยวชาญ ความชำนาญ ตลอดจนประสิทธิภาพในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้นบุคลากรหลักที่ควรจะให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ จึงควรที่จะเป็นบุคลากรจากสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้ผู้ไต่สวนอิสระมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และมีความชำนาญในการดำเนินการไต่สวน

อย่างไรก็ดีในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มักจะเป็นการร่วมมือในการกระทำความผิดระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ตลอดจนผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่มีการกระทำความผิด ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าวกระทำได้อย่างยากยิ่ง ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถที่จะขอความร่วมมือหรือว่าจ้างบุคลากรภายนอกจากเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้ไต่สวนอิสระได้ แต่อย่างไรก็ดีอาจเกิดปัญหาเช่นเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในระบบอัยการอิสระ กล่าวคือ ไม่สามารถหาบุคลากรภายนอกจากเอกชนที่มีความสามารถที่เหมาะสมได้ เนื่องจากลักษณะงานของผู้ไต่สวนอิสระไม่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่แน่นอน ซึ่งมีผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลภายนอกที่มีงานประจำที่มั่นคงอยู่แล้ว ดังนั้นแม้จะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถว่าจ้างบุคลากรภายนอกจากเอกชนได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ควรคาดหวังว่าบุคลากรดังกล่าวจะเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้บุคลากรซึ่งจะเป็นกำลังหลักในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระนั้น ได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งได้มีการขอยืมตัวมาเพื่อช่วยราชการนั่นเอง

แต่มีความเห็นแย้งว่าการกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถขอยืมตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐจะเป็นการแก้ปัญหในเรื่องบุคลากรให้กับผู้ไต่สวนอิสระ แต่จะเป็นการสร้างปัญหาให้กับหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแทน เนื่องจากจะทำให้ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานต้นสังกัด

ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากปัจจัยด้านอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานด้านธุรการขึ้นเป็นการถาวรให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระก็ดี การจัดหาบุคลากรประจำเพื่อทำหน้าที่ให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระก็ดี หากจะได้นำวิธีต่าง ๆ ข้างต้นมาใช้ เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระ ย่อมจะต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนให้สูงกว่าที่บุคลากรดังกล่าวเคยได้รับจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ตามกฎหมายของ

ผู้ไต่สวนอิสระซึ่งมีเพียงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น หากในปีดังกล่าวไม่มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่เลย ย่อมจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ในด้านค่าตอบแทนของบุคลากร อีกทั้งหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไปเป็นการถาวรในขณะที่บุคลากรดังกล่าวอาจไม่มีภาระงานในความรับผิดชอบเลย ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแล้ว การขอยืมตัวบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐจะก่อให้เกิดผลกระทบน้อยกว่า ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะนำรูปแบบการขอยืมตัวบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐมาใช้ในการแก้ปัญหาด้านบุคลากรของผู้ไต่สวนอิสระ

4.3.3 งบประมาณ

ในระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น อัยการอิสระจะได้รับงบประมาณตามที่ต้องการโดยไม่จำกัดเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้ดำเนินการขออนุมัติงบประมาณจากรัฐสภาให้แก่อัยการอิสระ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระนั้น เนื่องจากอัยการอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจ งบประมาณส่วนหนึ่งที่อัยการอิสระได้รับ จึงต้องนำมาใช้ในขั้นตอนของการจัดตั้งหน่วยงานธุรการ ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของอัยการอิสระ

นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกามีได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายสหรัฐฯ ดังนั้นการดำเนินคดีในชั้นศาลจึงต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิดดังเช่นคดีอาญาทั่วไป ทำให้ต้องมีการนัดพิจารณาตามลำดับก่อนหลัง เมื่อการดำเนินการพิจารณาในชั้นศาลจะต้องเป็นไปตามกำหนดนัดจึงเป็นผลให้อัยการอิสระมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นระหว่างรอการพิจารณาของศาล ในขณะที่ช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีภาระงานอื่น ๆ ในความรับผิดชอบ ทำให้มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นตลอดเวลาแต่ไม่มีผลงาน เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่โดยอัยการอิสระมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการปฏิบัติงานโดยอัยการสหรัฐฯ ซึ่งมีลักษณะงานในความรับผิดชอบเป็นเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการที่ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงาน และได้รับงบประมาณตามที่มีการจัดสรรให้ในแต่ละปี นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่อื่น ๆ ด้วย เช่น ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้

ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น จึงไม่ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ เนื่องจากผลงานใดไม่มีงานในความรับผิดชอบ ก็สามารถปรับเปลี่ยนเป็นการภายในเพื่อทำหน้าที่อื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

นอกจากนี้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย นั้น ได้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระ เนื่องจากการต้องจ่ายค่าจ้างบุคลากรในระหว่างที่รอการพิจารณาจากศาล จึงไม่น่าที่จะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของผู้ไต่สวนอิสระ

ตามที่คุณเขียนได้เคยเสนอแนะให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองข้อเท็จจริง ตลอดจนทำหน้าที่เป็นหน่วยงานด้านธุรการและสนับสนุนบุคลากรให้กับผู้ไต่สวนอิสระ จึงควรที่จะกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการของบประมาณสำหรับการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระด้วย เนื่องจากหากจะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระเป็นผู้ดำเนินการของบประมาณเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เองแล้ว ย่อมจะทำให้เกิดภาระแก่ผู้ไต่สวนอิสระได้ เพราะผู้ไต่สวนอิสระจะต้องใช้เวลาในการจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณแทนที่จะทำการไต่สวนเพื่อแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

4.3.4 การไม่อยู่ภายใต้การควบคุม

ในระบบอัยการอิสระนั้น กฎหมายกำหนดให้อัยการอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์คณะพิเศษและอัยการสูงสุด แม้ว่าองค์คณะพิเศษจะได้เป็นผู้ที่แต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นก็ตาม นอกจากนี้อัยการอิสระยังสามารถใช้อำนาจได้เช่นเดียวกับอัยการสูงสุดและหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงยุติธรรม เว้นแต่เรื่องที่เป็นอำนาจเฉพาะตัวของอัยการสูงสุดเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการได้รับอำนาจของอัยการอิสระแล้ว อัยการอิสระจึงสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมาอย่างเต็มที่เพื่อให้สามารถดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามภาวะที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วง แต่อย่างไรก็ดีในการใช้อำนาจของอัยการอิสระนั้นจะถูกจำกัดด้วยนโยบายต่าง ๆ ของกระทรวงยุติธรรม โดยเฉพาะนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายอาญา เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานในการบังคับให้กฎหมายให้เกิดความเท่าเทียมกันไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริการก็ตาม ซึ่งอัยการอิสระจะต้องยึดถือนโยบายดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

อัยการอิสระสามารถขอคำชี้แนะหรือคำอธิบายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายจากกระทรวงยุติธรรมได้ นอกจากนี้กระทรวงยุติธรรมยังสามารถให้ความช่วยเหลือแก่อัยการอิสระในกรณีต่างๆ เช่น เข้าเป็นผู้อธิบายข้อกฎหมายซึ่งเรียกว่า "Amicus Curiae" ให้แก่อัยการอิสระ หรืออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระนั้น อัยการอิสระเป็นผู้ที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่

สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเอง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ทางธุรการต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใต้การกำกับดูแลของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถเริ่มดำเนินการไต่สวนโดยเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสามารถชี้มูลการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง แม้ว่าในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิดอาญาตามที่ได้มีการกล่าวหาจะต้องนำส่งรายงานการไต่สวนตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่หากอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นที่ขัดแย้งกันและไม่สามารถที่จะหาข้อยุติได้ในชั้นของคณะทำงานร่วม คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวหรือแต่งตั้งทนายความเป็นผู้ฟ้องร้องในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนก็ได้ จึงพิจารณาได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างอิสระปราศจากการควบคุมของหน่วยงานอื่นได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น องค์คณะผู้พิจารณาคดีซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนชี้มูลการกระทำความผิดเช่นเดียวกันกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ดีในการชี้มูลของคณะกรรมการไต่สวนยังมีข้อแตกต่างไปจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ หากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้ว ในอดีตก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มติดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นที่สุด แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว มติดังกล่าวยังสามารถที่จะถูกทบทวนได้อีกครั้งหนึ่งโดยผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้หากเป็นมติของ

คณะกรรมการไต่สวนซึ่งมีมติว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา มติดังกล่าวของคณะกรรมการไต่สวนยังไม่เป็นที่สุดแต่สามารถถูกทบทวนโดยองค์คณะผู้พิจารณาคดีในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีก ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 คน ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งมติของคณะกรรมการไต่สวนที่เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้ใช้อำนาจโดยมิชอบถูกกลับโดยองค์คณะผู้พิจารณาคดีในเวลาต่อมา

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระนั้น หากจะกำหนดให้องค์คณะผู้พิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจในการทบทวนมติของผู้ไต่สวนอิสระเช่นเดียวกับที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการทบทวนมติของคณะกรรมการไต่สวนย่อมจะไม่เป็นการเหมาะสม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวนในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่สาเหตุที่กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนก็เพื่อให้องค์คณะซึ่งเป็นผู้พิจารณาคดีสามารถที่จะแสวงหาพยานหลักฐานตลอดจนดำเนินการสอบสวนการพิจารณาได้อย่างเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่าย มิใช่ให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด นอกจากนี้การที่กำหนดให้องค์คณะผู้พิจารณาคดีสามารถชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ย่อมส่งผลต่อความเป็นกลางขององค์คณะผู้พิจารณาคดี เนื่องจากเมื่อองค์คณะผู้พิจารณาคดีได้ชี้มูลการกระทำ ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียเองแล้วย่อมทำให้องค์คณะผู้พิจารณาคดีมีส่วนรู้เห็นถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา จึงทำให้สามารถคาดเดาผลการพิจารณาได้ว่าจะมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวอย่างไรโดยพิจารณาจากคำสั่งชี้มูลความผิดขององค์คณะซึ่งเป็นผู้พิจารณาคดี ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าการกำหนดให้องค์คณะผู้พิจารณาคดีมีอำนาจทั้งในการชี้มูลความผิดและพิจารณาคดี จะเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานในการดำเนินคดีอาญาซึ่งศาลควรที่จะมีบทบาทในฐานะผู้พิจารณาคดีเท่านั้น มิใช่มีอำนาจในการชี้มูลความผิดซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจของอัยการด้วยแต่อย่างใด

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้มติของผู้ไต่สวนอิสระที่ได้ชี้มูลข้อกล่าวหาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าได้กระทำความผิดหรือไม่นั้นเป็นที่สุด ซึ่งไม่สามารถถูกทบทวนหรือแก้ไขได้อีกไม่ว่าจากหน่วยงานใด

ศูนย์วิจัยทรัพยากรบุคคล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3.5 การจัดทำรายงานการดำเนินการตามหน้าที่

ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระนั้น อัยการอิสระจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อองค์คณะพิเศษเพื่อเป็นการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่ออัยการอิสระได้ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีตามหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก่อนที่อัยการอิสระจะสิ้นสุดวาระลง หน้าที่ประการสุดท้ายที่อัยการอิสระจะต้องปฏิบัติก็คือ การจัดทำรายงานฉบับสุดท้าย (Final Report) ซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการทุกเรื่องที่อัยการอิสระได้ปฏิบัติ และจะต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนอย่างทั่วถึงอีกด้วย

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นประจำทุกปี โดยรายงานดังกล่าวจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณชน

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระนั้น ควรมีการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระเป็นระยะ ๆ โดยกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระจัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีเสนอต่อองค์คณะซึ่งทำหน้าที่ในการสรรหา และให้องค์คณะสามารถใช้ดุลพินิจในการอนุญาต ให้มีการเปิดเผยรายงานการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีของผู้ไต่สวนอิสระต่อสาธารณชนได้ หากว่ารายงานดังกล่าวไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระซึ่งไม่สมควรที่จะมีการเปิดเผย ซึ่งเป็นวิธีการดังกล่าวเป็นรูปแบบเช่นเดียวกันกับที่อัยการอิสระจะต้องดำเนินการ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาถึงรายงานที่จัดทำขึ้นโดยอัยการอิสระและคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ รายงานฉบับสุดท้ายที่อัยการอิสระได้จัดทำขึ้น จะได้มีการกล่าวถึงรายละเอียดในการดำเนินการทุกเรื่องของอัยการอิสระ ในขณะที่รายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอยู่ในรูปของรายงานประจำปี ซึ่งจะได้กล่าวโดยสรุปถึงการปฏิบัติหน้าที่ในปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก จึงไม่สามารถที่จะกล่าวถึงรายละเอียดในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งหมดในรายงานประจำปีดังเช่นอัยการอิสระได้

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระนั้น โดยที่ผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจเพื่อทำการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการไต่สวนเพื่อทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ตัดสินว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่มีมูล เมื่อหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระมีทั้งหน้าที่ในการไต่สวนตามกระบวนการปกติและทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ต่อองค์คณะแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้มีการเผยแพร่รายละเอียดการดำเนินงานของผู้ไต่สวนอิสระต่อสาธารณชนในลักษณะเช่นเดียวกันกับรายงานฉบับสุดท้ายของอัยการอิสระ เพื่อให้สามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระได้ ทั้งนี้การเปิดเผยผลการไต่สวนของผู้ไต่สวนอิสระจะไม่จำกัดเพียงเรื่องที่คุณไต่สวนอิสระเห็นว่าไม่มีมูลเท่านั้น แต่สมควรที่จะมีการเปิดเผยในเรื่องที่คุณไต่สวนอิสระมีความเห็นว่าไม่มีมูลอีกด้วย เพื่อให้การดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระสามารถถูกตรวจสอบได้อย่างแท้จริง และสาธารณชนจะได้ทราบถึงรายละเอียดและขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งจะเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมผู้ไต่สวนอิสระใช้อำนาจโดยชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

4.3.6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ไต่สวนอิสระ

ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นผลให้ถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. คนดังกล่าวจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะได้มีคำพิพากษา

ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้กรณีที่ผู้ไต่สวนอิสระถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะต้องถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ควรมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไต่สวนอิสระกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตให้ได้รับโทษรุนแรงกว่าอัตราโทษปกติ 2 เท่า ในฐานความผิดนั้น ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับบทกำหนดโทษสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.3.7 คำตอบแทน

ในระบบอัยการอิสระนั้น การทำหน้าที่ของอัยการอิสระในการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งได้กระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ นั้น จะเป็นการทำหน้าที่แทนอัยการสหรัฐฯ ซึ่งปกติจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ ดังกล่าวได้กระทำลงโดยบุคคลธรรมดา กฎหมายจึงได้กำหนดให้อัยการอิสระได้รับคำตอบแทนเท่ากับที่อัยการสหรัฐฯ ซึ่งปฏิบัติงานในเขตกรุง Washington DC ได้รับ

จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าคำตอบแทนของผู้ไต่สวนอิสระควรเป็นเช่นไร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้ไต่สวนอิสระมีลักษณะเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งผู้ไต่สวนอิสระได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแล้ว คำตอบแทนหรือเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ของผู้ไต่สวนอิสระจึงควรกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระได้รับเทียบเท่ากับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเช่นกัน

สรุป จากที่ได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารโดยอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จึงกล่าวได้ว่าการนำระบบผู้ไต่สวนอิสระมาใช้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย เป็นเพียงการเปลี่ยนองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นผู้ไต่สวนอิสระเท่านั้น ทั้งนี้รูปแบบในการสรรหา ตลอดจนคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระ จึงควรนำรายละเอียดของระบบอัยการอิสระมาปรับใช้ร่วมกันกับรายละเอียดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับรูปแบบการรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนอำนาจของผู้ไต่สวนอิสระ จึงควรที่จะกำหนดให้มีรายละเอียดเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการนำระบบผู้ไต่สวนอิสระมาใช้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกิดจากความไม่ไว้วางใจในหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดความบกพร่องอย่างร้ายแรงแต่ประการใด

นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญของระบบผู้ไต่สวนอิสระซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อกรดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง โดยมีตัวอย่างจากอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นแบบของระบบผู้ไต่สวนอิสระในประเทศไทย ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะมีการกำหนดปัจจัยสนับสนุนการทำหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระให้มีความชัดเจน เช่น หน่วยงานธุรการ บุคลากรงบประมาณ เป็นต้น เพื่อที่เมื่อมีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นแล้ว ผู้ไต่สวนอิสระจะสามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งได้ทันที โดยไม่ต้องเสียเวลาในการจัดเตรียมหรือแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ อีก



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยนั้น มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยในระยะแรกจะเป็นการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ ซึ่งได้แก่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทั้งอิทธิพลและอำนาจตลอดจนมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาจึงส่งผลกระทบต่อดำเนินการของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ผู้เสียหายในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผลให้ไม่มีผู้เสียหายเข้าดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปได้ยากยิ่งเนื่องจากผู้กระทำความผิดและผู้สมรู้ร่วมคิดเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ได้มีการกระทำความผิดเป็นอย่างดี ทำให้มีการปกปิดพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้มิดชิดยิ่งขึ้น ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นผลให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบปกติไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงเป็นเช่นเดิม เนื่องจากอำนาจในการดำเนินคดีที่แท้จริงยังคงอยู่กับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจในการสอบสวนการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ก็ตาม อีกทั้งผลการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มิได้มีผลผูกพันพนักงานสอบสวนให้ต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ประกอบกับคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็น

เป้าหมายของการสอบสวน ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจัดตั้ง รวมทั้งการไม่ตระหนักถึง สถานะและอำนาจตลอดจนอิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งพิจารณาได้จากการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีรูปแบบในการดำเนินการเช่นเดียวกันกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ซึ่งไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลดังเช่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงทำให้แม้ว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตประพฤติมิชอบได้เลย

จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงได้รับการกำหนดขึ้นเป็นรูปแบบพิเศษในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ มีหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และในชั้นการพิจารณา ซึ่งได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนการรวบรวมพยานหลักฐานโดยการไต่สวนทำให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาได้ในเวลาเดียวกัน อีกทั้งมีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการสรรหาตลอดจนได้รับความเห็นชอบจากองค์กรอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหาร เป็นผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเหมือนในอดีต จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยนั้น ได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพขึ้นตามลำดับ โดยนำปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอดีตมาเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ดีภายหลังจากการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นระยะเวลาหนึ่งนั้น ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ความพยายามจากฝ่ายการเมืองเพื่อกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการเข้าแทรกแซงการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น เรียกว่า “ผู้ไต่สวนอิสระ” ซึ่งนำรูปแบบมาจากระบบอัยการอิสระ (Independent Counsel) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งยังคงเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่เช่นเดิม ตลอดจนสามารถทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีมูล หรือพิจารณาข้อกล่าวหาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับดำเนินการไต่สวนหรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนล่าช้า เพียงแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ผู้ไต่สวนอิสระสามารถดำเนินคดีอาญาได้จะจำกัดเพียงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา เท่านั้น

จากการศึกษาถึงแนวคิด ลักษณะสำคัญและรูปแบบการดำเนินการของระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าระบบอัยการอิสระได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้การสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาตามกฎหมายสหรัฐฯ สามารถทำได้อย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองผ่านระบบการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผลมาจากเหตุการณ์ที่ประธานาธิบดี Nixon ใช้อำนาจในการบังคับบัญชาเพื่อแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการพิเศษในคดี Watergate โดยจะได้แต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งในด้านการสอบสวนและการดำเนินคดีในชั้นศาล ตลอดจนความเชี่ยวชาญในทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ ทั้งนี้อัยการอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ และเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพกฎหมายจึงกำหนดให้อัยการอิสระมีอำนาจเทียบเท่ากับอัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรม เพื่อที่จะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการสอบสวนและการดำเนินคดีโดยมีต้องขอให้หน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการแทน นอกจากนี้กฎหมายยังได้สนับสนุนปัจจัยการปฏิบัติงานต่าง ๆ แก่อัยการอิสระ โดยกำหนดให้อัยการอิสระได้รับงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนสถานที่ และความช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐ ตามที่อัยการอิสระต้องการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ในการสรรหาและแต่งตั้งอัยการอิสระนั้น "องค์คณะพิเศษ" ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาอาวุโสหรืออดีตผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ จำนวน 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลฎีกาสหรัฐฯ จะได้ดำเนินการสรรหาอัยการอิสระตามคำร้องขอของอัยการสูงสุด โดยพิจารณาจากความสามารถในการสอบสวนและดำเนินคดีในชั้นศาล ตลอดจนความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร และการปราศจากความเกี่ยวพันทั้งที่เป็นความเกี่ยวพันโดยตรงและโดยอ้อมระหว่างผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งอัยการอิสระและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งได้กระทำความผิด นอกจากนี้องค์คณะพิเศษยังจะเป็นผู้กำหนดเขตอำนาจในการดำเนินการให้แก่อัยการอิสระอีกด้วย อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์คณะพิเศษ

จะเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดเขตอำนาจให้แก่อัยการอิสระแต่องค์คณะพิเศษก็ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอิสระได้แต่อย่างใด และเมื่ออัยการอิสระได้ดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเสร็จสิ้นแล้วก็จะพ้นจากตำแหน่งทันที

เนื่องจากสาเหตุในทางการเมืองการปกครองที่เคร่งครัดในหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผลให้ไม่สามารถจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นเป็นการถาวรได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้อัยการอิสระมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเพื่อมิให้เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าว แม้ว่าแนวคิดของระบบอัยการอิสระจะไม่ไว้ใจในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่มักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ในทางการเมืองมากกว่าความถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจในการเริ่มต้นกระบวนการแต่งตั้งอัยการอิสระยังคงมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเพียงผู้เดียวที่สามารถร้องขอต่อองค์คณะพิเศษให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระได้ แต่ในท้ายที่สุดฝ่ายบริหารกลับใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมายในการขัดขวางการดำเนินการของระบบอัยการอิสระโดยการไม่ยื่นคำร้องขอต่อองค์คณะพิเศษให้มีการแต่งตั้งอัยการอิสระ ประกอบกับการที่อัยการอิสระจะได้รับแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีเป็นการเฉพาะกิจ จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารจัดการ ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพในการดำเนินการเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรดำเนินการโดยอัยการสหรัฐฯ ตลอดจนอำนาจและปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ ที่กฎหมายได้มอบให้แก่อัยการอิสระเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ กลับถูกบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอัยการอิสระใช้ไปในทางที่มีขอบและเกินกว่าขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการทำลายความน่าเชื่อถือของฝ่ายตรงข้าม ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงกลายเป็นเหตุผลสำคัญที่บั่นทอนความน่าเชื่อถือของระบบอัยการอิสระ และทำให้ระบบอัยการอิสระไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้มีการต่ออายุกฎหมายอัยการอิสระในที่สุด

จากการศึกษาเปรียบเทียบถึงลักษณะสำคัญในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการอิสระนั้น พบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการอิสระจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการรวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งมีอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง แม้จากรูปแบบการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการอิสระจะมีความแตกต่างกันก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตามรูปแบบการดำเนินคดีและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศ แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นพบว่ากรรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ

อัยการอิสระมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีให้ได้มากที่สุดเพื่อประกอบการพิจารณา แม้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาก็ตาม ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาในเวลาเดียวกัน

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งระบบผู้ไต่สวนอิสระขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น พบว่าเจตนารมณ์เริ่มแรกประสงค์ที่จะกำหนดให้ระบบผู้ไต่สวนอิสระเป็นเพียงระบบสำรองในกรณีที่ระบบหลักของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขัดข้องไม่สามารถดำเนินการได้เท่านั้น แต่เมื่อในเวลาต่อมาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกิดความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้กำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระเป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งนอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดให้มีการจัดตั้งระบบผู้ไต่สวนอิสระมิได้มีสาเหตุจากกระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดความบกพร่องร้ายแรงจนกระทั่งไม่สมควรที่จะนำมาใช้อีกต่อไป จึงกล่าวได้ว่าการนำระบบผู้ไต่สวนอิสระมาใช้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเพียงการเปลี่ยนหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นผู้ไต่สวนอิสระเท่านั้น แต่รูปแบบตลอดจนกระบวนการในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงกำหนดให้ใช้การไต่สวนในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเช่นเดิม

ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้ไต่สวนอิสระ จึงได้แก่การที่ผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะกิจแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานถาวรเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นในการนำระบบผู้ไต่สวนอิสระมาใช้จึงจะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะข้างต้น ซึ่งการได้รับแต่งตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่เป็นการเฉพาะกิจนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยพิจารณาได้จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้มีกฎหมายระเบียบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระ อีกทั้งเพื่อให้การนำระบบผู้ไต่สวนอิสระมาใช้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นกับระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาในอดีตที่ผ่านมา จึงควรนำปัญหาของระบบระบบอัยการอิสระมาพิจารณาร่วมกับรูปแบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย เพื่อกำหนดรายละเอียดในกฎหมายผู้ไต่สวนอิสระที่เหมาะสม ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระ ควรกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีความเชี่ยวชาญในการไต่สวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานตลอดจนการดำเนินคดีในชั้นการพิจารณา อีกทั้งจะต้องมีความรู้ความสามารถและความชำนาญในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิด ทั้งนี้คุณสมบัติดังกล่าวสมควรที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นปัจจัยสำคัญในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ไต่สวนอิสระ สำหรับคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ควรจะได้พิจารณากำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระโดยนำแนวทางที่เคยใช้ในการคัดเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการไต่สวนเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับหลักการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มาปรับใช้ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระต่อไป

2. การสรรหาผู้ไต่สวนอิสระ ควรกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทำการเลือกองค์คณะเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคำร้องขอของผู้เสียหายว่ามีเหตุผลและความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะทำการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระหรือไม่ ทั้งนี้หากเห็นว่าคำร้องขอของผู้เสียหายมีเหตุผลเพียงพอที่จะแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ องค์คณะดังกล่าวจะได้ดำเนินการสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ดำเนินการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ทำหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระต่อไป นอกจากนี้ควรมีการจัดทำบัญชีรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ที่สามารถทำหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระ โดยจะต้องมีการปรับปรุงข้อมูลอยู่เสมอ เพื่อที่จะสามารถนำมาใช้งานได้ทันทีที่มีคำร้องขอจากผู้เสียหายต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งจะช่วยให้ใช้เวลาในการสรรหาน้อยลง

3. จำนวนของผู้ไต่สวนอิสระ ผู้ไต่สวนอิสระควรได้รับการแต่งตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ เนื่องจากจะทำให้สามารถสรรหาผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อ

เข้ามาทำหน้าที่ได้ ตลอดจนจะทำให้มีการควบคุมดูแลภายในตลอดจนมีการปรึกษาหารือในการใช้ดุลพินิจระหว่างผู้ไต่สวนอิสระด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจเกินกว่าขอบเขตที่เหมาะสม

4. การร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นทำหน้าที่ในการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่สาเหตุในการเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในกรณีดังกล่าว จะต้องมิสาเหตุจากความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกาในการสอบถามมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งผู้เสียหายได้มีคำร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้นมีการดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่หรือไม่ และในกรณีที่มีการร้องขอให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระด้วยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนล่าช้า จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำการชี้แจงเหตุผลของการไต่สวนที่ล่าช้า เพื่อประกอบการพิจารณาคำร้องขอของผู้เสียหายด้วย

5. การกลั่นกรองข้อเท็จจริง ควรกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลเบื้องต้นให้แก่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาตามปกติของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่จะปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อองค์คณะแทน

6. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ควรกำหนดให้การดำรงตำแหน่งของผู้ไต่สวนอิสระมีระยะเวลาตามความแล้วเสร็จของงานที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ

7. การถอดถอนและการปลดจากตำแหน่ง ควรกำหนดสาเหตุและรูปแบบของการถอดถอนผู้ไต่สวนอิสระออกจากตำแหน่งไว้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ ขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ร้องขอ

8. การทำหน้าที่แทนผู้ไต่สวนอิสระ ควรกำหนดให้มีผู้ทำการแทนผู้ไต่สวนอิสระ ในกรณีที่ผู้ไต่สวนอิสระถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองด้วยเหตุ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ไต่สวนอิสระที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ทำให้ผู้ไต่สวนอิสระ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยขั้นตอนในการแต่งตั้งผู้ทำการแทนผู้ไต่สวนอิสระจะมีขั้นตอน เช่นเดียวกับกับการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

9. รูปแบบการแสวงหาพยานหลักฐาน ควรกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระนำระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการไต่สวน มาปรับใช้กับการไต่สวนโดยผู้ไต่สวนอิสระ เนื่องจากจะทำให้ผู้ไต่สวนอิสระมีมาตรฐานในการ ปฏิบัติงานในแนวทางเดียวกัน

10. คณะกรรมการไต่สวน เมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่ตลอดจนลักษณะการ ดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระแล้ว พบว่าผู้ไต่สวนอิสระมีหน้าที่เพียงดำเนินการไต่สวนและ สรุปลำนวนการไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะเรื่องที่ได้รับ การแต่งตั้งเท่านั้น โดยไม่มีภาระหน้าที่อื่น ๆ อีก จึงไม่ควรมีการกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระ สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนได้

11. อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน ควรที่จะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมี อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ไต่สวนอิสระควรใช้ อำนาจดังกล่าวด้วยตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการแสวงหาและรวบรวม พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งควร กำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระได้รับอำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) หรือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

12. การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระ เมื่อมีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองขึ้น จึงไม่ควรที่จะมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ไต่สวนอิสระตลอดจนรายละเอียด ต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นเป้าหมายของการไต่สวน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ไต่สวนอิสระซึ่งได้รับการแต่งตั้งสามารถดำเนินการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน

ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนกระทั่งเป็นที่แน่ใจได้ว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลจริง จึงค่อยมีการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ทั้งนี้เหตุผลก็เพื่อป้องกันมิให้มีการปกปิดพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตลอดจนยังเป็นการปกป้องชื่อเสียงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาด้วย หากว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่เป็นความจริง

13. การขยายเขตอำนาจ ควรกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระมีขอบเขตการไต่สวนจำกัดอยู่เพียงเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงตลอดจนแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในความผิดที่ได้มีคำร้องขอเท่านั้น ทั้งนี้หากพบความผิดอื่นระหว่างการไต่สวนแม้ว่าจะเป็นความผิดที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถถูกไต่สวนโดยผู้ไต่สวนอิสระได้ก็ตาม แต่หากความผิดดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับความผิดเดิมที่ได้มีการร้องขอโดยผู้เสียหายให้มีการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระแล้ว ก็ควรที่จะมีการดำเนินการตามขั้นตอนปกติ ซึ่งได้แก่การส่งข้อมูลการกระทำความผิดรวมทั้งพยานหลักฐานที่พบให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการไต่สวนต่อไป

14. หน่วยงานธุรการ ควรที่จะกำหนดให้มีการระบุส่วนงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการให้แก่ผู้ไต่สวนอิสระ ทั้งนี้ส่วนงานดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ไต่สวนอิสระเท่านั้น

15. บุคลากร ควรที่จะกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถขออิมตัวข้าราชการตลอดจนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระได้อีกทั้งกำหนดให้ผู้ไต่สวนอิสระสามารถที่จะขอความร่วมมือหรือว่าจ้างบุคลากรภายนอกจากเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้ไต่สวนอิสระได้

16. งบประมาณ ควรที่จะกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการของบประมาณสำหรับการดำเนินการของผู้ไต่สวนอิสระ

17. การไม่อยู่ภายใต้การควบคุม ควรที่จะกำหนดให้มติของผู้ไต่สวนอิสระที่ได้ชี้มูลข้อกล่าวหาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าได้กระทำความผิดหรือไม่นั้นเป็นที่สุดท้าย ซึ่งไม่สามารถถูกทบทวนได้อีกไม่ว่าจากหน่วยงานใด

18. การจัดทำรายงานการดำเนินการตามหน้าที่ ควรที่จะกำหนดให้ผู้ใต้สวนอิสระจัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีโดยละเอียดเสนอต่อองค์คณะซึ่งทำหน้าที่ในการสรรหาและให้องค์คณะดังกล่าวสามารถใช้ดุลพินิจในการอนุญาต ให้มีการเปิดเผยรายงานการปฏิบัติหน้าที่ประจำปีของผู้ใต้สวนอิสระต่อสาธารณชนได้ หากว่ารายงานดังกล่าวไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของผู้ใต้สวนอิสระซึ่งไม่สมควรที่จะมีการเปิดเผย นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ใต้สวนอิสระได้พิจารณาเรื่องที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าได้กระทำความผิด และได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่มีมูลก็ตาม จะต้องมีการเปิดเผยเหตุผลในการพิจารณาต่อสาธารณชนเช่นกัน

19. การดำเนินคดีอาญากับผู้ใต้สวนอิสระ ควรกำหนดให้กรณีที่ผู้ใต้สวนอิสระถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จะต้องถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ควรมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ใต้สวนอิสระกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตให้ได้รับโทษรุนแรงกว่าอัตราโทษปกติ 2 เท่า ในฐานความผิดนั้น

20. ค่าตอบแทน ค่าตอบแทนหรือเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ที่ผู้ใต้สวนอิสระควรได้รับควรที่จะกำหนดให้ผู้ใต้สวนอิสระได้รับเทียบเท่ากับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กชวรรณ จันทร์เนตร. การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

กุลพล พลวัน. การบริหารกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2544.

เกียรติ์ขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติม.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

เกียรติ์ขจร วัจนะสวัสดิ์. ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.
นิติศาสตร์ 10,1 (มีนาคม 2521): 154-171.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย.
กรุงเทพมหานคร: เคล็ดไทย, 2538.

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับพิเศษในวาระการเกษียณอายุราชการ).
พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540.

คิงงาม คงตระกูล. ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

งานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ ครั้งที่ 3. รัฐธรรมนูญกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, มปป.

จิตติ ดิงศภัทย์. กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครพรินติ้ง กรุ๊ป,
2536.

จิตรลดา จงวงศ์. แนวทางในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541

จิรนิติ หะวานนท์. การสัมมนา เรื่อง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม, 2543.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. มปท., มปป. อ้างถึงใน อายุร สมานเดชา. อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

นิกร จำนง. บริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษาแนวคิดและวิธีตัดสินใจ. มปท., 2543.

นิยม รัฐอมฤต และคณะ. กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง : ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง : รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. กลับมาแล้วจ้า...อำมาตยาธิปไตย. [Online] แหล่งที่มา: <http://www.onopen.com/2006/01/752> [2 ตุลาคม 2550]

ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พาณิชย์สุภผล, 2495) หน้า 261 อ้างถึงใน อายุธ สมานเดชา. อำนาจหน้าที่ อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

ไพโรจน์ วายุภาพ. คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ปทุมธานี: สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543.

มารุต บุณนาค. วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป. พัฒนบริหารศาสตร์, 17,3 (กรกฎาคม 2520): 435-437. อ้างถึงใน อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2536.

รุ่งแสง กฤตยพงษ์. ระบบอัยการในสหรัฐอเมริกา. อัยการ 14 (สิงหาคม 2534): 26-40.

เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. รายงานผลการดำเนินงานของ คณะอนุกรรมการศึกษากฎหมาย เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35/2550 (เป็นพิเศษ). วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2550

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 40/2550. วันที่ 9 มิถุนายน 2550

วรรณชัย บุญบำรุง. หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแห่งของฝรั่งเศส. นิติศาสตร์ 30,1 (มีนาคม 2543): 68-103.

วีรพล ปานะบุตร. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : สิทธิการอุทธรณ์หายไปไหน ?
กรุงเทพมหานคร: เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการยุติธรรม, 2549.

วีรพล ปานะบุตร. อธิบดีอัยการของสหรัฐอเมริกา. อัยการ 40 (เมษายน, 2524): 83-89

วีระพงษ์ บุญโยภาส และคณะ. การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้
กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2546.

วลัยมาศ แก้วศรชัย. สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2541.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายแองโกล-อเมริกัน. กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2530.

สุธี อากาศฤกษ์. การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อ
ความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร,
2525

สมใจ เกษรศิริเจริญ. การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2531.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับ
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ. ตุลพาท 43,4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2539): 5-20.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. การพิจารณาคดีอาญาของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา : ระบบการพิจารณาแบบไบเฟอร์เรนซ์. นิติศาสตร์ 10,3 (2523): 435-452.

อายุธ สมานเดชา. อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

อรุณี กระจำแสง. อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

ภาษาอังกฤษ

Attorney General , Encyclopedia Britannica 735 (1768) อ้างถึงใน อายุธ สมานเดชา. อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

Benjamin J. Preister Paul G. Rozelle and Mirah A Horowitz. THE INDEPENDENT COUNSEL STATUTE : A LEGAL HISTORY. Law and Contemporary Problems 62,1 (winter, 1999): 6-109.

Black Law Dictionary , 6th edition (Minnesota : West Publishing CO., 1990)

Charles A. Johnson and Danette Brickman. INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations. Washington D.C.: CQ Press, 2001.

Congressional and Administrative News , 95th Cong. ., 2d sess., 1978 Vol.4 Legislative History, Ethics in Government Act of 1978 in Charles A. Johnson and Danette Brickman. INDEPENDENT COUNSEL : the Law and The Investigations. Washington D.C.: CQ Press, 2001.

Donald Z. Smaltz. The Indepent Counsel : A view from inside. [Online]. Available from: <http://govinfo.library.unt.edu/oic/SMALTZ/SPEECHES/GTLJ.htm> [2006.October 14]

George T.Felkenes. The Criminal Justice System It's Functions and Personnel. New Jersey: Prentice-Hall, 1975. อ้างถึงใน อายุร สมานเดชา. อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

Gerald S. Greenberg. Historical Encyclopedia of U.S. Independent Counsel Investigations. Connecticut: Greenwood press, 2000.

Herbert B. Chermiside , Attorney General , 7 American Jurisprudence 4 , 6 (1980) อ้างถึงใน อายุร สมานเดชา. อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

Julie Vennard , 'Decisions to Prosecute : Screening policies and practices in the United States , Crim.I.Rev 24 (1985) อ้างถึงใน อรุณี กระจ่างแสง. อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

Ken Gromley, " An Original Model of The Independent Counsel Statute," Michigan Law Review, 97 (1998): 601-695.

Katy J. Harriger. Independent Justice : the federal special prosecutor in American politics. 2nd ed. Revised. Kansas: University Press of Kansas, 1992.

Katy J. Harriger. "Can The Independent Counsel Statute be saved?," LAW & Contemp. Probs. 131 (Winter 1999): 131-144.

Sixty-Seventh Judicial Conference of The Forth Circuit, "The Independent Counsel Process : Is It Broken and How Should It Be Fixed?," Washington & Lee Law Review, 54 (Fall, 1997): 1515-1598.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

United States Code

TITLE 28

PART II

CHAPTER 40

INDEPENDENT COUNSEL

§ 591. Applicability of provisions of this chapter

(a) **Preliminary Investigation With Respect to Certain Covered Persons.**— The Attorney General shall conduct a preliminary investigation in accordance with section 592 whenever the Attorney General receives information sufficient to constitute grounds to investigate whether any person described in subsection (b) may have violated any Federal criminal law other than a violation classified as a Class B or C misdemeanor or an infraction.

(b) **Persons to Whom Subsection (a) Applies.**—The persons referred to in subsection (a) are—

(1) the President and Vice President;

(2) any individual serving in a position listed in section 5312 of title 5;

(3) any individual working in the Executive Office of the President who is compensated at a rate of pay at or above level II of the Executive Schedule under section 5313 of title 5;

(4) any Assistant Attorney General and any individual working in the Department of Justice who is compensated at a rate of pay at or above level III of the Executive Schedule under section 5314 of title 5;

(5) the Director of Central Intelligence, the Deputy Director of Central Intelligence, and the Commissioner of Internal Revenue;

(6) the chairman and treasurer of the principal national campaign committee seeking the election or reelection of the President, and any officer of

that committee exercising authority at the national level, during the incumbency of the President; and

(7) any individual who held an office or position described in paragraph (1), (2), (3), (4), or (5) for 1 year after leaving the office or position.

(c) Preliminary Investigation With Respect to Other Persons.—

(1) In general.— When the Attorney General determines that an investigation or prosecution of a person by the Department of Justice may result in a personal, financial, or political conflict of interest, the Attorney General may conduct a preliminary investigation of such person in accordance with section 592 if the Attorney General receives information sufficient to constitute grounds to investigate whether that person may have violated Federal criminal law other than a violation classified as a Class B or C misdemeanor or an infraction.

(2) Members of congress.— When the Attorney General determines that it would be in the public interest, the Attorney General may conduct a preliminary investigation in accordance with section 592 if the Attorney General receives information sufficient to constitute grounds to investigate whether a Member of Congress may have violated any Federal criminal law other than a violation classified as a Class B or C misdemeanor or an infraction.

(d) Examination of Information to Determine Need for Preliminary Investigation.—

(1) Factors to be considered.— In determining under subsection (a) or (c) (or section 592 (c)(2)) whether grounds to investigate exist, the Attorney General shall consider only—

(A) the specificity of the information received; and

(B) the credibility of the source of the information.

(2) Time period for making determination.— The Attorney General shall determine whether grounds to investigate exist not later than 30 days after the information is first received. If within that 30-day period the Attorney General determines that the information is not specific or is not from a credible source,

then the Attorney General shall close the matter. If within that 30-day period the Attorney General determines that the information is specific and from a credible source, the Attorney General shall, upon making that determination, commence a preliminary investigation with respect to that information. If the Attorney General is unable to determine, within that 30-day period, whether the information is specific and from a credible source, the Attorney General shall, at the end of that 30-day period, commence a preliminary investigation with respect to that information.

(e) Recusal of Attorney General.—

(1) When recusal is required.—

(A) If information received under this chapter involves the Attorney General, the next most senior official in the Department of Justice who is not also recused shall perform the duties assigned under this chapter to the Attorney General.

(B) If information received under this chapter involves a person with whom the Attorney General has a personal or financial relationship, the Attorney General shall recuse himself or herself by designating the next most senior official in the Department of Justice who is not also recused to perform the duties assigned under this chapter to the Attorney General.

(2) Requirements for recusal determination.— Before personally making any other determination under this chapter with respect to information received under this chapter, the Attorney General shall determine under paragraph (1)(B) whether recusal is necessary. The Attorney General shall set forth this determination in writing, identify the facts considered by the Attorney General, and set forth the reasons for the recusal. The Attorney General shall file this determination with any notification or application submitted to the division of the court under this chapter with respect to such information.

§ 592. Preliminary investigation and application for appointment of an independent counsel

(a) Conduct of Preliminary Investigation.—

(1) In general.— A preliminary investigation conducted under this chapter shall be of such matters as the Attorney General considers appropriate in order to make a determination, under subsection (b) or (c), on whether further investigation is warranted, with respect to each potential violation, or allegation of a violation, of criminal law. The Attorney General shall make such determination not later than 90 days after the preliminary investigation is commenced, except that, in the case of a preliminary investigation commenced after a congressional request under subsection (g), the Attorney General shall make such determination not later than 90 days after the request is received. The Attorney General shall promptly notify the division of the court specified in section 593(a) of the commencement of such preliminary investigation and the date of such commencement.

(2) Limited authority of attorney general.—

(A) In conducting preliminary investigations under this chapter, the Attorney General shall have no authority to convene grand juries, plea bargain, grant immunity, or issue subpoenas.

(B)

(i) The Attorney General shall not base a determination under this chapter that information with respect to a violation of criminal law by a person is not specific and from a credible source upon a determination that such person lacked the state of mind required for the violation of criminal law.

(ii) The Attorney General shall not base a determination under this chapter that there are no reasonable grounds to believe that further investigation is warranted, upon a determination that such person lacked the state of mind required

for the violation of criminal law involved, unless there is clear and convincing evidence that the person lacked such state of mind.

(3) Extension of time for preliminary investigation.— The Attorney General may apply to the division of the court for a single extension, for a period of not more than 60 days, of the 90-day period referred to in paragraph (1). The division of the court may, upon a showing of good cause, grant such extension.

(b) Determination That Further Investigation Not Warranted.—

(1) Notification of division of the court.— If the Attorney General, upon completion of a preliminary investigation under this chapter, determines that there are no reasonable grounds to believe that further investigation is warranted, the Attorney General shall promptly so notify the division of the court, and the division of the court shall have no power to appoint an independent counsel with respect to the matters involved.

(2) Form of notification.— Such notification shall contain a summary of the information received and a summary of the results of the preliminary investigation.

(c) Determination That Further Investigation is Warranted.—

(1) Application for appointment of independent counsel.— The Attorney General shall apply to the division of the court for the appointment of an independent counsel if—

(A) the Attorney General, upon completion of a preliminary investigation under this chapter, determines that there are reasonable grounds to believe that further investigation is warranted; or

(B) the 90-day period referred to in subsection (a)(1), and any extension granted under subsection (a)(3), have elapsed and the Attorney General has not filed a notification with the division of the court under subsection (b)(1).

In determining under this chapter whether reasonable grounds exist to warrant further investigation, the Attorney General shall comply with the written

or other established policies of the Department of Justice with respect to the conduct of criminal investigations.

(2) Receipt of additional information.— If, after submitting a notification under subsection (b)(1), the Attorney General receives additional information sufficient to constitute grounds to investigate the matters to which such notification related, the Attorney General shall—

(A) conduct such additional preliminary investigation as the Attorney General considers appropriate for a period of not more than 90 days after the date on which such additional information is received; and

(B) otherwise comply with the provisions of this section with respect to such additional preliminary investigation to the same extent as any other preliminary investigation under this section.

(d) Contents of Application.— Any application for the appointment of an independent counsel under this chapter shall contain sufficient information to assist the division of the court in selecting an independent counsel and in defining that independent counsel's prosecutorial jurisdiction so that the independent counsel has adequate authority to fully investigate and prosecute the subject matter and all matters related to that subject matter.

(e) Disclosure of Information.— Except as otherwise provided in this chapter or as is deemed necessary for law enforcement purposes, no officer or employee of the Department of Justice or an office of independent counsel may, without leave of the division of the court, disclose to any individual outside the Department of Justice or such office any notification, application, or any other document, materials, or memorandum supplied to the division of the court under this chapter. Nothing in this chapter shall be construed as authorizing the withholding of information from the Congress.

(f) Limitation on Judicial Review.— The Attorney General's determination under this chapter to apply to the division of the court for the appointment of an independent counsel shall not be reviewable in any court.

(g) Congressional Request.—

(1) By judiciary committee or members thereof.— The Committee on the Judiciary of either House of the Congress, or a majority of majority party members or a majority of all nonmajority party members of either such committee, may request in writing that the Attorney General apply for the appointment of an independent counsel.

(2) Report by attorney general pursuant to request.— Not later than 30 days after the receipt of a request under paragraph (1), the Attorney General shall submit, to the committee making the request, or to the committee on which the persons making the request serve, a report on whether the Attorney General has begun or will begin a preliminary investigation under this chapter of the matters with respect to which the request is made, in accordance with subsection (a) or (c) of section 591, as the case may be. The report shall set forth the reasons for the Attorney General's decision regarding such preliminary investigation as it relates to each of the matters with respect to which the congressional request is made. If there is such a preliminary investigation, the report shall include the date on which the preliminary investigation began or will begin.

(3) Submission of information in response to congressional request.— At the same time as any notification, application, or any other document, material, or memorandum is supplied to the division of the court pursuant to this section with respect to a preliminary investigation of any matter with respect to which a request is made under paragraph (1), such notification, application, or other document, material, or memorandum shall be supplied to the committee making the request, or to the committee on which the persons making the request serve.

If no application for the appointment of an independent counsel is made to the division of the court under this section pursuant to such a preliminary investigation, the Attorney General shall submit a report to that committee stating the reasons why such application was not made, addressing each matter with respect to which the congressional request was made.

(4) Disclosure of information.— Any report, notification, application, or other document, material, or memorandum supplied to a committee under this subsection shall not be revealed to any third party, except that the committee may, either on its own initiative or upon the request of the Attorney General, make public such portion or portions of such report, notification, application, document, material, or memorandum as will not in the committee's judgment prejudice the rights of any individual.

§ 593. Duties of the division of the court

(a) Reference to Division of the Court.— The division of the court to which this chapter refers is the division established under section 49 of this title.

(b) Appointment and Jurisdiction of Independent Counsel.—

(1) Authority.— Upon receipt of an application under section 592 (c), the division of the court shall appoint an appropriate independent counsel and shall define that independent counsel's prosecutorial jurisdiction.

(2) Qualifications of independent counsel.— The division of the court shall appoint as independent counsel an individual who has appropriate experience and who will conduct the investigation and any prosecution in a prompt, responsible, and cost-effective manner. The division of the court shall seek to appoint as independent counsel an individual who will serve to the extent necessary to complete the investigation and any prosecution without undue delay. The division of the court may not appoint as an independent counsel any person who holds any office of profit or trust under the United States.

(3) Scope of prosecutorial jurisdiction.— In defining the independent counsel's prosecutorial jurisdiction, the division of the court shall assure that the independent counsel has adequate authority to fully investigate and prosecute the subject matter with respect to which the Attorney General has requested the appointment of the independent counsel, and all matters related to that subject

matter. Such jurisdiction shall also include the authority to investigate and prosecute Federal crimes, other than those classified as Class B or C misdemeanors or infractions, that may arise out of the investigation or prosecution of the matter with respect to which the Attorney General's request was made, including perjury, obstruction of justice, destruction of evidence, and intimidation of witnesses.

(4) Disclosure of identity and prosecutorial jurisdiction.— An independent counsel's identity and prosecutorial jurisdiction (including any expansion under subsection (c)) may not be made public except upon the request of the Attorney General or upon a determination of the division of the court that disclosure of the identity and prosecutorial jurisdiction of such independent counsel would be in the best interests of justice. In any event, the identity and prosecutorial jurisdiction of such independent counsel shall be made public when any indictment is returned, or any criminal information is filed, pursuant to the independent counsel's investigation.

(c) Expansion of Jurisdiction.—

(1) In general.— The division of the court, upon the request of the Attorney General, may expand the prosecutorial jurisdiction of an independent counsel, and such expansion may be in lieu of the appointment of another independent counsel.

(2) Procedure for request by independent counsel.—

(A) If the independent counsel discovers or receives information about possible violations of criminal law by persons as provided in section 591, which are not covered by the prosecutorial jurisdiction of the independent counsel, the independent counsel may submit such information to the Attorney General. The Attorney General shall then conduct a preliminary investigation of the information in accordance with the provisions of section 592, except that such preliminary investigation shall not exceed 30 days from the date such information is received. In making the determinations required by section 592, the Attorney General

shall give great weight to any recommendations of the independent counsel.

(B) If the Attorney General determines, after according great weight to the recommendations of the independent counsel, that there are no reasonable grounds to believe that further investigation is warranted, the Attorney General shall promptly so notify the division of the court and the division of the court shall have no power to expand the jurisdiction of the independent counsel or to appoint another independent counsel with respect to the matters involved.

(C) If—

(i) the Attorney General determines that there are reasonable grounds to believe that further investigation is warranted; or

(ii) the 30-day period referred to in subparagraph (A) elapses without a notification to the division of the court that no further investigation is warranted,

the division of the court shall expand the jurisdiction of the appropriate independent counsel to include the matters involved or shall appoint another independent counsel to investigate such matters.

(d) Return for Further Explanation.— Upon receipt of a notification under section 592 or subsection (c)(2)(B) of this section from the Attorney General that there are no reasonable grounds to believe that further investigation is warranted with respect to information received under this chapter, the division of the court shall have no authority to overrule this determination but may return the matter to the Attorney General for further explanation of the reasons for such determination.

(e) Vacancies.— If a vacancy in office arises by reason of the resignation, death, or removal of an independent counsel, the division of the court shall appoint an independent counsel to complete the work of the independent counsel whose resignation, death, or removal caused the vacancy, except that in the case of a

vacancy arising by reason of the removal of an independent counsel, the division of the court may appoint an acting independent counsel to serve until any judicial review of such removal is completed.

(f) Attorneys' Fees.—

(1) Award of fees.— Upon the request of an individual who is the subject of an investigation conducted by an independent counsel pursuant to this chapter, the division of the court may, if no indictment is brought against such individual pursuant to that investigation, award reimbursement for those reasonable attorneys' fees incurred by that individual during that investigation which would not have been incurred but for the requirements of this chapter. The division of the court shall notify the the ^[1] independent counsel who conducted the investigation and Attorney ^[2] General of any request for attorneys' fees under this subsection.

(2) Evaluation of fees.— The division of the court shall direct such independent counsel and the Attorney General to file a written evaluation of any request for attorneys' fees under this subsection, addressing—

- (A) the sufficiency of the documentation;
- (B) the need or justification for the underlying item;
- (C) whether the underlying item would have been incurred but for the requirements of this chapter; and
- (D) the reasonableness of the amount of money requested.

(g) Disclosure of Information.— The division of the court may, subject to section 594 (h)(2), allow the disclosure of any notification, application, or any other document, material, or memorandum supplied to the division of the court under this chapter.

(h) Amicus Curiae Briefs.— When presented with significant legal issues, the division of the court may disclose sufficient information about the issues to permit the filing of timely amicus curiae briefs.

§ 594. Authority and duties of an independent counsel

(a) **Authorities.**— Notwithstanding any other provision of law, an independent counsel appointed under this chapter shall have, with respect to all matters in such independent counsel's prosecutorial jurisdiction established under this chapter, full power and independent authority to exercise all investigative and prosecutorial functions and powers of the Department of Justice, the Attorney General, and any other officer or employee of the Department of Justice, except that the Attorney General shall exercise direction or control as to those matters that specifically require the Attorney General's personal action under section 2516 of title 18. Such investigative and prosecutorial functions and powers shall include—

- (1) conducting proceedings before grand juries and other investigations;
- (2) participating in court proceedings and engaging in any litigation, including civil and criminal matters, that such independent counsel considers necessary;
- (3) appealing any decision of a court in any case or proceeding in which such independent counsel participates in an official capacity;
- (4) reviewing all documentary evidence available from any source;
- (5) determining whether to contest the assertion of any testimonial privilege;
- (6) receiving appropriate national security clearances and, if necessary, contesting in court (including, where appropriate, participating in in camera proceedings) any claim of privilege or attempt to withhold evidence on grounds of national security;
- (7) making applications to any Federal court for a grant of immunity to any witness, consistent with applicable statutory requirements, or for warrants, subpoenas, or other court orders, and, for purposes of sections 6003, 6004, and 6005 of title 18, exercising the authority vested in a United States attorney or the Attorney General;

(8) inspecting, obtaining, or using the original or a copy of any tax return, in accordance with the applicable statutes and regulations, and, for purposes of section 6103 of the Internal Revenue Code of 1986 and the regulations issued thereunder, exercising the powers vested in a United States attorney or the Attorney General;

(9) initiating and conducting prosecutions in any court of competent jurisdiction, framing and signing indictments, filing informations, and handling all aspects of any case, in the name of the United States; and

(10) consulting with the United States attorney for the district in which any violation of law with respect to which the independent counsel is appointed was alleged to have occurred.

(b) Compensation.—

(1) In general.— An independent counsel appointed under this chapter shall receive compensation at the per diem rate equal to the annual rate of basic pay payable for level IV of the Executive Schedule under section 5315 of title 5.

(2) Travel expenses.— Except as provided in paragraph (3), an independent counsel and persons appointed under subsection (c) shall be entitled to the payment of travel expenses as provided by subchapter I of chapter 57 of title 5, United States Code, including travel, per diem, and subsistence expenses in accordance with section 5703 of title 5.

(3) Travel to primary office.—

(A) In general.— After 1 year of service under this chapter, an independent counsel and persons appointed under subsection (c) shall not be entitled to the payment of travel, per diem, or subsistence expenses under subchapter I of chapter 57 of title 5, United States Code, for the purpose of commuting to or from the city in which the primary office of the independent counsel or person is located. The 1-year period may be extended for successive 6-month periods if the independent counsel and the division of the court certify that the payment is in the public interest to carry out the purposes of this chapter.

(B) **Relevant factors.**— In making any certification under this paragraph with respect to travel and subsistence expenses of an independent counsel or person appointed under subsection (c), the independent counsel and the division of the court shall consider, among other relevant factors—

(i) the cost to the Government of reimbursing such travel and subsistence expenses;

(ii) the period of time for which the independent counsel anticipates that the activities of the independent counsel or person, as the case may be, will continue;

(iii) the personal and financial burdens on the independent counsel or person, as the case may be, of relocating so that such travel and subsistence expenses would not be incurred; and

(iv) the burdens associated with appointing a new independent counsel, or appointing another person under subsection (c), to replace the individual involved who is unable or unwilling to so relocate.

(c) **Additional Personnel.**— For the purposes of carrying out the duties of an office of independent counsel, such independent counsel may appoint, fix the compensation, and assign the duties of such employees as such independent counsel considers necessary (including investigators, attorneys, and part-time consultants). The positions of all such employees are exempted from the competitive service. Such employees shall be compensated at levels not to exceed those payable for comparable positions in the Office of United States Attorney for the District of Columbia under sections 548 and 550, but in no event shall any such employee be compensated at a rate greater than the rate of basic pay payable for level ES-4 of the Senior Executive Service Schedule under section 5382 of title 5, as adjusted for the District of Columbia under section 5304 of that title regardless of the locality in which an employee is employed.

(d) Assistance of Department of Justice.—

(1) In carrying out functions.— An independent counsel may request assistance from the Department of Justice in carrying out the functions of the independent counsel, and the Department of Justice shall provide that assistance, which may include access to any records, files, or other materials relevant to matters within such independent counsel's prosecutorial jurisdiction, and the use of the resources and personnel necessary to perform such independent counsel's duties. At the request of an independent counsel, prosecutors, administrative personnel, and other employees of the Department of Justice may be detailed to the staff of the independent counsel.

(2) Payment of and reports on expenditures of independent counsel.— The Department of Justice shall pay all costs relating to the establishment and operation of any office of independent counsel. The Attorney General shall submit to the Congress, not later than 30 days after the end of each fiscal year, a report on amounts paid during that fiscal year for expenses of investigations and prosecutions by independent counsel. Each such report shall include a statement of all payments made for activities of independent counsel but may not reveal the identity or prosecutorial jurisdiction of any independent counsel which has not been disclosed under section 593 (b)(4).

(e) Referral of Other Matters to an Independent Counsel.— An independent counsel may ask the Attorney General or the division of the court to refer to the independent counsel matters related to the independent counsel's prosecutorial jurisdiction, and the Attorney General or the division of the court, as the case may be, may refer such matters. If the Attorney General refers a matter to an independent counsel on the Attorney General's own initiative, the independent counsel may accept such referral if the matter relates to the independent counsel's prosecutorial jurisdiction. If the Attorney General refers any matter to the independent counsel pursuant to the independent counsel's request, or if the

independent counsel accepts a referral made by the Attorney General on the Attorney General's own initiative, the independent counsel shall so notify the division of the court.

(f) Compliance With Policies of the Department of Justice.—

(1) In general.— An independent counsel shall, except to the extent that to do so would be inconsistent with the purposes of this chapter, comply with the written or other established policies of the Department of Justice respecting enforcement of the criminal laws. To determine these policies and policies under subsection (l)(1)(B), the independent counsel shall, except to the extent that doing so would be inconsistent with the purposes of this chapter, consult with the Department of Justice.

(2) National security.— An independent counsel shall comply with guidelines and procedures used by the Department in the handling and use of classified material.

(g) Dismissal of Matters.— The independent counsel shall have full authority to dismiss matters within the independent counsel's prosecutorial jurisdiction without conducting an investigation or at any subsequent time before prosecution, if to do so would be consistent with the written or other established policies of the Department of Justice with respect to the enforcement of criminal laws.

(h) Reports by Independent Counsel.—

(1) Required reports.— An independent counsel shall—

(A) file with the division of the court, with respect to the 6-month period beginning on the date of his or her appointment, and with respect to each 6-month period thereafter until the office of that independent counsel terminates, a report which identifies and explains major expenses, and summarizes all other expenses, incurred by that office during the 6-month period with respect to which the report is filed, and estimates future expenses of that office; and

(B) before the termination of the independent counsel's office under section 596 (b), file a final report with the division of the court, setting forth fully and completely a description of the work of the independent counsel, including the disposition of all cases brought.

(2) Disclosure of information in reports.— The division of the court may release to the Congress, the public, or any appropriate person, such portions of a report made under this subsection as the division of the court considers appropriate. The division of the court shall make such orders as are appropriate to protect the rights of any individual named in such report and to prevent undue interference with any pending prosecution. The division of the court may make any portion of a final report filed under paragraph (1)(B) available to any individual named in such report for the purposes of receiving within a time limit set by the division of the court any comments or factual information that such individual may submit. Such comments and factual information, in whole or in part, may, in the discretion of the division of the court, be included as an appendix to such final report.

(3) Publication of reports.— At the request of an independent counsel, the Public Printer shall cause to be printed any report previously released to the public under paragraph (2). The independent counsel shall certify the number of copies necessary for the public, and the Public Printer shall place the cost of the required number to the debit of such independent counsel. Additional copies shall be made available to the public through the depository library program and Superintendent of Documents sales program pursuant to sections 1702 and 1903 of title 44.

(i) Independence From Department of Justice.— Each independent counsel appointed under this chapter, and the persons appointed by that independent counsel under subsection (c), are separate from and independent of the Department of Justice for purposes of sections 202 through 209 of title 18.

(j) Standards of Conduct Applicable to Independent Counsel, Persons Serving in the Office of an Independent Counsel, and Their Law Firms.—

(1) Restrictions on employment while independent counsel and appointees are serving.—

(A) During the period in which an independent counsel is serving under this chapter—

(i) such independent counsel, and

(ii) any person associated with a firm with which such independent counsel is associated,

may not represent in any matter any person involved in any investigation or prosecution under this chapter.

(B) During the period in which any person appointed by an independent counsel under subsection (c) is serving in the office of independent counsel, such person may not represent in any matter any person involved in any investigation or prosecution under this chapter.

(2) Post employment restrictions on independent counsel and appointees.—

(A) Each independent counsel and each person appointed by that independent counsel under subsection (c) may not, for 3 years following the termination of the service under this chapter of that independent counsel or appointed person, as the case may be, represent any person in any matter if that individual was the subject of an investigation or prosecution under this chapter that was conducted by that independent counsel.

(B) Each independent counsel and each person appointed by that independent counsel under subsection (c) may not, for 1 year following the termination of the service under this chapter of that independent counsel or appointed person, as the case may be, represent any person in any matter involving any investigation or prosecution under this chapter.

(3) One-year ban on representation by members of firms of independent counsel.— Any person who is associated with a firm with which an independent counsel is associated or becomes associated after termination of the service of that independent counsel under this chapter may not, for 1 year following such termination, represent any person in any matter involving any investigation or prosecution under this chapter.

(4) Definitions.— For purposes of this subsection—

(A) the term “firm” means a law firm whether organized as a partnership or corporation; and

(B) a person is “associated” with a firm if that person is an officer, director, partner, or other member or employee of that firm.

(5) Enforcement.— The Attorney General and the Director of the Office of Government Ethics have authority to enforce compliance with this subsection.

(k) Custody of Records of an Independent Counsel.—

(1) Transfer of records.— Upon termination of the office of an independent counsel, that independent counsel shall transfer to the Archivist of the United States all records which have been created or received by that office. Before this transfer, the independent counsel shall clearly identify which of these records are subject to rule 6(e) of the Federal Rules of Criminal Procedure as grand jury materials and which of these records have been classified as national security information. Any records which were compiled by an independent counsel and, upon termination of the independent counsel's office, were stored with the division of the court or elsewhere before the enactment of the Independent Counsel Reauthorization Act of 1987, shall also be transferred to the Archivist of the United States by the division of the court or the person in possession of such records.

(2) Maintenance, use, and disposal of records.— Records transferred to the Archivist under this chapter shall be maintained, used, and disposed of in accordance with chapters 21, 29, and 33 of title 44.

(3) Access to records.—

(A) In general.— Subject to paragraph (4), access to the records transferred to the Archivist under this chapter shall be governed by section 552 of title 5.

(B) Access by department of justice.— The Archivist shall, upon written application by the Attorney General, disclose any such records to the Department of Justice for purposes of an ongoing law enforcement investigation or court proceeding, except that, in the case of grand jury materials, such records shall be so disclosed only by order of the court of jurisdiction under rule 6(e) of the Federal Rules of Criminal Procedure.

(C) Exception.— Notwithstanding any restriction on access imposed by law, the Archivist and persons employed by the National Archives and Records Administration who are engaged in the performance of normal archival work shall be permitted access to the records transferred to the Archivist under this chapter.

(4) Records provided by congress.— Records of an investigation conducted by a committee of the House of Representatives or the Senate which are provided to an independent counsel to assist in an investigation or prosecution conducted by that independent counsel—

(A) shall be maintained as a separate body of records within the records of the independent counsel; and

(B) shall, after the records have been transferred to the Archivist under this chapter, be made available, except as provided in paragraph (3)(B) and (C), in accordance with the rules governing release of the records of the House of Congress that provided the records to the independent counsel.

Subparagraph (B) shall not apply to those records which have been surrendered pursuant to grand jury or court proceedings.

(l) Cost Controls and Administrative Support.—

(1) Cost controls.—

(A) In general.— An independent counsel shall—

- (i) conduct all activities with due regard for expense;
- (ii) authorize only reasonable and lawful expenditures;

and

(iii) promptly, upon taking office, assign to a specific employee the duty of certifying that expenditures of the independent counsel are reasonable and made in accordance with law.

(B) Liability for invalid certification.— An employee making a certification under subparagraph (A)(iii) shall be liable for an invalid certification to the same extent as a certifying official certifying a voucher is liable under section 3528 of title 31.

(C) Department of justice policies.— An independent counsel shall comply with the established policies of the Department of Justice respecting expenditures of funds, except to the extent that compliance would be inconsistent with the purposes of this chapter.

(2) Administrative support.— The Director of the Administrative Office of the United States Courts shall provide administrative support and guidance to each independent counsel. No officer or employee of the Administrative Office of the United States Courts shall disclose information related to an independent counsel's expenditures, personnel, or administrative acts or arrangements without the authorization of the independent counsel.

(3) Office space.— The Administrator of General Services, in consultation with the Director of the Administrative Office of the United States Courts, shall promptly provide appropriate office space for each independent counsel. Such office space shall be within a Federal building unless the Administrator of General Services determines that other arrangements would cost less. Until such office space is provided, the Administrative Office of the United States Courts shall provide newly appointed independent counsels immediately upon appointment with appropriate, temporary office space, equipment, and supplies.

§ 595. Congressional oversight

(a) Oversight of Conduct of Independent Counsel.—

(1) Congressional oversight.— The appropriate committees of the Congress shall have oversight jurisdiction with respect to the official conduct of any independent counsel appointed under this chapter, and such independent counsel shall have the duty to cooperate with the exercise of such oversight jurisdiction.

(2) Reports to congress.— An independent counsel appointed under this chapter shall submit to the Congress annually a report on the activities of the independent counsel, including a description of the progress of any investigation or prosecution conducted by the independent counsel. Such report may omit any matter that in the judgment of the independent counsel should be kept confidential, but shall provide information adequate to justify the expenditures that the office of the independent counsel has made.

(b) Oversight of Conduct of Attorney General.— Within 15 days after receiving an inquiry about a particular case under this chapter, which is a matter of public knowledge, from a committee of the Congress with jurisdiction over this chapter, the Attorney General shall provide the following information to that committee with respect to that case:

(1) When the information about the case was received.

(2) Whether a preliminary investigation is being conducted, and if so, the date it began.

(3) Whether an application for the appointment of an independent counsel or a notification that further investigation is not warranted has been filed with the division of the court, and if so, the date of such filing.

(c) Information Relating to Impeachment.— An independent counsel shall advise the House of Representatives of any substantial and credible information which such independent counsel receives, in carrying out the independent counsel's responsibilities

under this chapter, that may constitute grounds for an impeachment. Nothing in this chapter or section 49 of this title shall prevent the Congress or either House thereof from obtaining information in the course of an impeachment proceeding.

§ 596. Removal of an independent counsel; termination of office

(a) Removal; Report on Removal.—

(1) Grounds for removal.— An independent counsel appointed under this chapter may be removed from office, other than by impeachment and conviction, only by the personal action of the Attorney General and only for good cause, physical or mental disability (if not prohibited by law protecting persons from discrimination on the basis of such a disability),⁽¹⁾ or any other condition that substantially impairs the performance of such independent counsel's duties.

(2) Report to division of the court and congress.— If an independent counsel is removed from office, the Attorney General shall promptly submit to the division of the court and the Committees on the Judiciary of the Senate and the House of Representatives a report specifying the facts found and the ultimate grounds for such removal. The committees shall make available to the public such report, except that each committee may, if necessary to protect the rights of any individual named in the report or to prevent undue interference with any pending prosecution, postpone or refrain from publishing any or all of the report. The division of the court may release any or all of such report in accordance with section 594 (h)(2).

(3) Judicial review of removal.— An independent counsel removed from office may obtain judicial review of the removal in a civil action commenced in the United States District Court for the District of Columbia. A member of the division of the court may not hear or determine any such civil action or any appeal of a decision in any such civil action. The independent counsel may be reinstated or granted other appropriate relief by order of the court.

(b) Termination of Office.—

(1) Termination by action of independent counsel.— An office of independent counsel shall terminate when—

(A) the independent counsel notifies the Attorney General that the investigation of all matters within the prosecutorial jurisdiction of such independent counsel or accepted by such independent counsel under section 594 (e), and any resulting prosecutions, have been completed or so substantially completed that it would be appropriate for the Department of Justice to complete such investigations and prosecutions; and

(B) the independent counsel files a final report in compliance with section 594 (h)(1)(B).

(2) Termination by division of the court.— The division of the court, either on its own motion or upon the request of the Attorney General, may terminate an office of independent counsel at any time, on the ground that the investigation of all matters within the prosecutorial jurisdiction of such independent counsel or accepted by such independent counsel under section 594 (e), and any resulting prosecutions, have been completed or so substantially completed that it would be appropriate for the Department of Justice to complete such investigations and prosecutions. At the time of such termination, the independent counsel shall file the final report required by section 594 (h)(1)(B). If the Attorney General has not made a request under this paragraph, the division of the court shall determine on its own motion whether termination is appropriate under this paragraph no later than 2 years after the appointment of an independent counsel, at the end of the succeeding 2-year period, and thereafter at the end of each succeeding 1-year period.

(c) Audits.—

(1) On or before June 30 of each year, an independent counsel shall prepare a statement of expenditures for the 6 months that ended on the immediately preceding March 31. On or before December 31 of each

year, an independent counsel shall prepare a statement of expenditures for the fiscal year that ended on the immediately preceding September 30. An independent counsel whose office is terminated prior to the end of the fiscal year shall prepare a statement of expenditures on or before the date that is 90 days after the date on which the office is terminated.

(2) The Comptroller General shall—

(A) conduct a financial review of a mid-year statement and a financial audit of a year-end statement and statement on termination; and

(B) report the results to the Committee on the Judiciary, Committee on Governmental Affairs, and Committee on Appropriations of the Senate and the Committee on the Judiciary, Committee on Government Operations, and Committee on Appropriations of the House of Representatives not later than 90 days following the submission of each such statement.

§ 597. Relationship with Department of Justice

(a) **Suspension of Other Investigations and Proceedings.**— Whenever a matter is in the prosecutorial jurisdiction of an independent counsel or has been accepted by an independent counsel under section 594 (e), the Department of Justice, the Attorney General, and all other officers and employees of the Department of Justice shall suspend all investigations and proceedings regarding such matter, except to the extent required by section 594 (d)(1), and except insofar as such independent counsel agrees in writing that such investigation or proceedings may be continued by the Department of Justice.

(b) **Presentation as Amicus Curiae Permitted.**— Nothing in this chapter shall prevent the Attorney General or the Solicitor General from making a presentation as amicus curiae to any court as to issues of law raised by any case or proceeding in which an independent counsel participates in an official capacity or any appeal of such a case or proceeding.

§ 598. Severability

If any provision of this chapter or the application thereof to any person or circumstance is held invalid, the remainder of this chapter and the application of such provision to other persons not similarly situated or to other circumstances shall not be affected by such invalidation.

§ 599. Termination of effect of chapter

This chapter shall cease to be effective five years after the date of the enactment of the Independent Counsel Reauthorization Act of 1994, except that this chapter shall continue in effect with respect to then pending matters before an independent counsel that in the judgment of such counsel require such continuation until that independent counsel determines such matters have been completed.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข.

ตำแหน่งที่สามารถถูกดำเนินการสอบสวนโดยอัยการอิสระ

ตำแหน่งใน มาตรา 5312 ที่สามารถถูกดำเนินการสอบสวนโดยอัยการอิสระ

USC , Chapter 5 § 5312 ได้ระบุถึงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

" Level I of the Executive Schedule applies to the following positions for which the annual rate of basic pay shall be the rate determined with respect to such level under chapter 11 of title 2, as adjusted by section 5318 of this title:

- Secretary of State.
- Secretary of the Treasury.
- Secretary of Defense.
- Attorney General.
- Secretary of the Interior.
- Secretary of Agriculture.
- Secretary of Commerce.
- Secretary of Labor.
- Secretary of Health and Human Services.
- Secretary of Housing and Urban Development.
- Secretary of Transportation.
- United States Trade Representative.
- Secretary of Energy.
- Secretary of Education.
- Secretary of Veterans Affairs.
- Secretary of Homeland Security.
- Director of the Office of Management and Budget.
- Commissioner of Social Security, Social Security Administration.
- Director of National Drug Control Policy.
- Chairman, Board of Governors of the Federal Reserve System.
- Director of National Intelligence. "

ตำแหน่งใน มาตรา 5313 ที่สามารถถูกดำเนินการสอบสวนโดยอัยการอิสระ

USC, Chapter 5 § 5313 ได้ระบุถึงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

" Level II of the Executive Schedule applies to the following positions, for which the annual rate of basic pay shall be the rate determined with respect to such level under chapter 11 of title 2, as adjusted by section 5318 of this title:

Deputy Secretary of Defense.

Deputy Secretary of State.

Deputy Secretary of State for Management and Resources.

Administrator, Agency for International Development.

Administrator of the National Aeronautics and Space Administration.

Deputy Secretary of Veterans Affairs.

Deputy Secretary of Homeland Security.

Deputy Secretary of the Treasury.

Deputy Secretary of Transportation.

Chairman, Nuclear Regulatory Commission.

Chairman, Council of Economic Advisers.

Director of the Office of Science and Technology.

Director of Central Intelligence.

Secretary of the Air Force.

Secretary of the Army.

Secretary of the Navy.

Administrator, Federal Aviation Administration.

Director of the National Science Foundation.

Deputy Attorney General.

Deputy Secretary of Energy.

Deputy Secretary of Agriculture.

Director of the Office of Personnel Management.

Administrator, Federal Highway Administration.

Administrator of the Environmental Protection Agency.

Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics.

Deputy Secretary of Labor.

Deputy Director of the Office of Management and Budget.

Independent Members, Thrift Depositor Protection Oversight Board.

Deputy Secretary of Health and Human Services.

Deputy Secretary of the Interior.

Deputy Secretary of Education.

Deputy Secretary of Housing and Urban Development.

Deputy Director for Management, Office of Management and Budget.

Director of the Office of Federal Housing Enterprise Oversight,
Department of Housing and Urban Development.

Deputy Commissioner of Social Security, Social Security
Administration.

Administrator of the Community Development Financial
Institutions Fund.

Deputy Director of National Drug Control Policy.

Members, Board of Governors of the Federal Reserve System.

The Under Secretary of Transportation for Security.

Under Secretary of Transportation for Policy.

Chief Executive Officer, Millennium Challenge Corporation.

Principal Deputy Director of National Intelligence.

Director of the National Counterterrorism Center.

Director of the National Counter Proliferation Center.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งใน มาตรา 5314 ที่สามารถถูกดำเนินการสอบสวนโดยอัยการอิสระ

USC, Chapter 5 § 5314 ได้ระบุถึงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

" Level III of the Executive Schedule applies to the following positions, for which the annual rate of basic pay shall be the rate determined with respect to such level under chapter 11 of title 2, as adjusted by section 5318 of this title:

Solicitor General of the United States.

Under Secretary of Commerce, Under Secretary of Commerce for Economic Affairs, Under Secretary of Commerce for Export Administration, and Under Secretary of Commerce for Travel and Tourism.

Under Secretaries of State .

Under Secretaries of the Treasury .

Administrator of General Services.

Administrator of the Small Business Administration.

Deputy Administrator, Agency for International Development.

Chairman of the Merit Systems Protection Board.

Chairman, Federal Communications Commission.

Chairman, Board of Directors, Federal Deposit Insurance Corporation.

Chairman, Federal Energy Regulatory Commission.

Chairman, Federal Trade Commission.

Chairman, Surface Transportation Board.

Chairman, National Labor Relations Board.

Chairman, Securities and Exchange Commission.

Chairman, National Mediation Board.

Chairman, Railroad Retirement Board.

Chairman, Federal Maritime Commission.

Comptroller of the Currency.

Commissioner of Internal Revenue.

Under Secretary of Defense for Policy.

Under Secretary of Defense (Comptroller).

Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness.

Under Secretary of Defense for Intelligence.

Deputy Administrator of the National Aeronautics and Space Administration.

Deputy Directors of Central Intelligence .

Director of the Office of Emergency Planning.

Director of the Peace Corps.

Deputy Director, National Science Foundation.

President of the Export-Import Bank of Washington.

Members, Nuclear Regulatory Commission.

Members, Defense Nuclear Facilities Safety Board.

Director of the Federal Bureau of Investigation, Department of Justice.

Administrator of the National Highway Traffic Safety Administration.

Administrator of the Federal Motor Carrier Safety Administration.

Administrator, Federal Railroad Administration.

Chairman, National Transportation Safety Board.

Chairman of the National Endowment for the Arts the incumbent of which also serves as Chairman of the National Council on the Arts.

Chairman of the National Endowment for the Humanities.

Director of the Federal Mediation and Conciliation Service.

Federal Transit Administrator.

President, Overseas Private Investment Corporation.

Chairman, Postal Rate Commission.

Chairman, Occupational Safety and Health Review Commission.

Governor of the Farm Credit Administration.

Chairman, Equal Employment Opportunity Commission.

Chairman, Consumer Product Safety Commission.

Under Secretaries of Energy .

Chairman, Commodity Futures Trading Commission.

Deputy United States Trade Representatives .

Chief Agricultural Negotiator.

Chairman, United States International Trade Commission.

Under Secretary of Commerce for Oceans and Atmosphere, the incumbent of which also serves as Administrator of the National Oceanic and Atmospheric Administration.

Associate Attorney General.

Chairman, Federal Mine Safety and Health Review Commission.

Chairman, National Credit Union Administration Board.

Deputy Director of the Office of Personnel Management.

Under Secretary of Agriculture for Farm and Foreign Agricultural Services.

Under Secretary of Agriculture for Food, Nutrition, and Consumer Services.

Under Secretary of Agriculture for Natural Resources and Environment.

Under Secretary of Agriculture for Research, Education, and Economics.

Under Secretary of Agriculture for Food Safety.

Under Secretary of Agriculture for Marketing and Regulatory Programs.

Director, Institute for Scientific and Technological Cooperation.

Under Secretary of Agriculture for Rural Development.

Administrator, Maritime Administration.

Executive Director Property Review Board.

Deputy Administrator of the Environmental Protection Agency.

Archivist of the United States.

Executive Director, Federal Retirement Thrift Investment Board.

Deputy Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology.

Deputy Under Secretary of Defense for Logistics and Materiel Readiness.

Director, Trade and Development Agency.

Under Secretary of Commerce for Technology.

Under Secretary for Health, Department of Veterans Affairs.

Under Secretary for Benefits, Department of Veterans Affairs.

Under Secretary for Memorial Affairs, Department of Veterans Affairs.

Under Secretaries, Department of Homeland Security.

Director of the Bureau of Citizenship and Immigration Services.

Director of the Office of Government Ethics.

Administrator for Federal Procurement Policy.

Administrator, Office of Information and Regulatory Affairs, Office of Management and Budget.

Director of the Office of Thrift Supervision.

Chairperson of the Federal Housing Finance Board.

Executive Secretary, National Space Council.

Controller, Office of Federal Financial Management, Office of Management and Budget.

Administrator, Research and Innovative Technology Administration.

Deputy Director for Demand Reduction, Office of National Drug Control Policy.

Deputy Director for Supply Reduction, Office of National Drug Control Policy.

Deputy Director for State and Local Affairs, Office of National Drug Control Policy.

Under Secretary of Commerce for Intellectual Property and Director of the United States Patent and Trademark Office.

Register of Copyrights.

Commissioner of Customs, Department of Homeland Security.

Under Secretary of Education

Administrator of the Centers for Medicare & Medicaid Services.

Administrator of the Office of Electronic Government.

Administrator, Pipeline and Hazardous Materials Safety
Administration. "



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายภัคพล ธนรักษ์ เกิดเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2524 สำเร็จการศึกษาระดับ
 นิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2545 สอบไล่ได้
 ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 56 และเข้าศึกษาต่อ
 ในหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2547 ปัจจุบันปฏิบัติงานในตำแหน่ง นิติกร 5 แผนกสัญญา 2
 กองนิติการ สำนักกฎหมาย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย