

บทที่ 3

หลักการอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทยและต่างประเทศ

เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดแล้ว คำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาเป็นต้นไป ให้ความคุ้มครองปฏิบัติตามคำพิพากษาการบังคับตามคำพิพากษาต้องเริ่มทันที นอกจากนั้นคำพิพากษายังมีผลผูกพันศาลที่มีคำพิพากษา แม้ว่าภายหลังศาลหรือผู้พิพากษานั้นจะมีความเห็นแตกต่างไปจากที่ได้วินิจฉัยในคราวแรกก็ไม่มีอำนาจแก้ไขคำพิพากษาที่ได้อ่านไปแล้วได้ ถ้าคู่ความเห็นว่าคำพิพากษานั้นมีข้อผิดพลาดบกพร่องก็มีสิทธิที่จะขอให้ศาลสูงตรวจสอบทบทวนคำพิพากษา เพื่อวินิจฉัยทบทวนแก้ไขคำพิพากษาของศาลล่างที่ได้มีคำพิพากษาตามหลักการทบทวนคำพิพากษา อันเป็นหลักการที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญา นอกจากจะทราบถึงขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและขั้นตอนในการอุทธรณ์คำพิพากษาและคำสั่งต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ยังต้องศึกษาถึงความเป็นมาและขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศด้วย จึงควรทราบถึงความหมายหลักการทบทวนคำพิพากษา สาเหตุ มูลเหตุ วิธีการในการอุทธรณ์ทบทวนคำพิพากษาในประเทศไทย รวมถึงการทบทวนคำพิพากษาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ว่ามีขั้นตอนและลักษณะอย่างไร การอุทธรณ์คำพิพากษามีลักษณะเป็นการตรวจสอบหรือทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างโดยศาลสูงหรือไม่ อย่างไร สามารถศึกษาได้ตามต่อไปนี้

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูง เพื่อที่ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นจะได้นำอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้โอกาสดังกล่าวประพฤตินิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง ก็ต้องได้รับโทษทางอาญาที่เหมาะสมหรือต้องรับผิดชอบทางแพ่ง เพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำการดังกล่าว แต่ก็ยังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤตินิชอบอยู่เสมอ และกลับปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤตินิชอบน้อยมากที่จะถูกลงโทษทางอาญาหรือต้องรับผิดชอบทางแพ่ง นอกจากนี้

การประพุดมีขอบดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศไทยได้ ทั้งนี้อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากกระบวนการยุติธรรมที่ใช้กับคนธรรมดาทั่วไปไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการทางกฎหมายแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นก็ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประพุดมีขอบ โดยเฉพาะ ทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งที่เป็นการมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยกำหนดให้มีวิธีพิจารณาแบบพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พุทธศักราช 2542¹³⁷ แม้จะมีการกำหนดวิธีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใหม่ รวมทั้งมีระบบการดำเนินคดีใหม่ก็ตาม ระบบการดำเนินคดีใหม่นี้ก็ยังคงมีหลักการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นตอนตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนฟ้อง (Pre-Trial Stage) และขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงชั้นศาล (Trial Stage)¹³⁸

ขั้นตอนในการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเริ่มจากผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อสรุปสำนวนและชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาเพื่อส่งให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 275 ยังให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เสียหายในการยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา เมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนแล้ว ต้องสรุปสำนวนพร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาพิจารณาคดีดังกล่าวโดยเร็ว

¹³⁷ ไพโรจน์ วายุภาพ. เล่มเดิม. หน้า 1-2.

¹³⁸ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ก (2545). การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 31.

เมื่อได้มติ 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ประชานวุฒิสภาจะส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป¹³⁹

หากอัยการสูงสุดเห็นว่า เรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือผู้ไต่สวนอิสระแล้วแต่กรณี เพื่อดังคณะทำงาน เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือผู้ไต่สวนอิสระแล้วแต่กรณี และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงาน ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะทำงาน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนดการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวยอมกระทำไม่ได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ¹⁴⁰

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของทั้งสองสภา เข้าชื่อกันยื่นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การพิจารณาคดีนอกจากองค์คณะผู้พิพากษาที่ถูกคัดเลือกมา 9 คนแล้ว องค์คณะจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนเป็นคณะกรรมการไต่สวน ทำหน้าที่เสมือนเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วทำความเห็นว่าคดีมีมูลหรือไม่ หากเห็นว่าไม่มีมูลให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็จะพิพากษายกคำร้องของคณะสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล

¹³⁹ สนิท ตระกูลพรายงาม. (2550, ตุลาคม-พฤศจิกายน). “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คืออะไร?” วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, 2, 1. หน้า 14-17.

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พุทธศักราช 2542, มาตรา 11 และมาตรา 12.

เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีแล้ว ประธานศาลฎีกาจะเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จำนวน 9 คน ด้วยการลงคะแนนลับภายในเวลาไม่เกิน 14 วัน นับแต่วันยื่นฟ้องคดี โดยผู้พิพากษาอาวุโสจะเป็นองค์คณะได้ไม่เกิน 3 คน หลังจากนั้นประธานศาลฎีกาจะประกาศรายชื่อองค์คณะผู้พิพากษาไว้ที่ศาลฎีกาภายใน 5 วัน นับแต่วันประชุมใหญ่ เพื่อให้คู่ความทราบและมีโอกาสคัดค้าน และองค์คณะผู้พิพากษาจะเลือกผู้พิพากษาหนึ่งคนในเก้าคนเป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ในกรณีที่จำเป็นให้การรับสารภาพ องค์คณะผู้พิพากษาอาจให้มีการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้ได้ความจริงเพื่อฟังว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง หากจำเลยให้การปฏิเสธศาลจะกำหนดวันนัดตรวจพยานหลักฐาน โดยเปิดโอกาสให้โจทก์และจำเลยยื่นพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดี ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบไต่สวนโดยยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือของผู้ไต่สวนอิสระแล้วแต่กรณีเป็นหลัก

อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ กรณีที่เป็นผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการตำแหน่งอื่นไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อโจทก์ได้ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ก่อนที่ศาลจะประทับฟ้อง ศาลจะตรวจคำฟ้องว่าเป็นคำฟ้องที่ถูกต้องหรือไม่หากเป็นคำฟ้องที่ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมาย ศาลจะสั่งประทับฟ้องโดยไม่ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง กรณีที่เป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทหากบทหนึ่งบทใดอยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลต้องรับพิจารณาท่อนด้วย

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องทำโดยเร็วต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการ จนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้

กฎหมายกำหนดว่านอกจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะจัดบันทึกรายงานกระบวนการพิจารณาเพื่อรวมไว้ในสำนวนแล้ว ยังกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถบันทึกการพิจารณาโดยใช้เครื่องมือบันทึกเสียง และจัดบันทึกรายงานกระบวนการพิจารณาไว้ในสำนวนด้วยเครื่องมือบันทึกภาพและเสียงทุกคดี ในกรณีที่พยานบุคคลไม่สามารถมาศาลได้สามารถไต่สวนพยานบุคคล โดยระบบการประชุมทางจอภาพ (VDO conference) ได้

กรณีเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งจะอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมาไต่สวนในภายหลังกแล้ว สามารถไต่สวนพยานไว้ล่วงหน้าได้และสามารถรับฟังข้อมูลที่บันทึกโดยเครื่องมือทางเทคโนโลยีสารสนเทศ

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทำการไต่สวนพยานเสร็จสิ้นแล้วคู่ความฝ่ายโจทก์และจำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดีได้ถือว่าการพิจารณาคดีเสร็จสิ้นลง องค์คณะผู้พิพากษาจะใช้ดุลพินิจซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐาน องค์คณะผู้พิพากษาทั้งเก้าคนนอกจากจะต้องทำคำวินิจฉัยคดีเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วยังจะต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมด้วยก่อนที่ที่ประชุมขององค์คณะผู้พิพากษาจะมีการลงมติโดยถือตามเสียงข้างมากจึงจะถือว่าเป็นมติขององค์คณะผู้พิพากษา โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะจะงดออกเสียงมิได้ เมื่อมีการทำคำพิพากษาแล้วจะต้องอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่ความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเลยต้องมาศาลเพื่อฟังคำพิพากษา หากจำเลยไม่อยู่หรือไม่มาฟังคำพิพากษาให้ศาลเลื่อนการอ่านไปและออกหมายจับจำเลยให้มาฟังคำพิพากษา เมื่อออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันออกหมายจับ ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้และให้ถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว ทั้งยังให้นำคำพิพากษาหรือคำสั่งลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาและยังต้องเปิดเผยความเห็นขององค์คณะผู้พิพากษาอีกด้วย

เมื่อศาลอ่านคำพิพากษาเสร็จแล้วสามารถบังคับคดีได้ทันที เว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งผู้เขียนได้ลำดับขั้นตอนการอุทธรณ์คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น ดังนี้

3.1 หลักการอุทธรณ์คำพิพากษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พุทธศักราช 2551

3.1.1 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาอุทธรณ์

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คดีอาญา คือ ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้รับโทษทางอาญา ส่วนคดีร่ำรวยผิดปกติ หรือจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน คือ ผู้ต้องคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ให้พ้นจากตำแหน่งหรือห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ¹⁴¹ โจทก์หรือผู้ร้องไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา กฎหมายให้สิทธิเฉพาะผู้ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้

ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะขยายระยะเวลาอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 23 ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 278 วรรคสาม ได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะแล้ว

3.1.2 เหตุที่จะอุทธรณ์ได้และรายละเอียดในอุทธรณ์

เหตุที่จะอุทธรณ์จะต้องมีพยานหลักฐานใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏอยู่ในสำนวนคดี พยานหลักฐานใหม่ต้องเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญ ผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้มาก่อน ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีอยู่และจะต้องนำมาแสดงเพื่อประโยชน์ของตน หากรับฟัง พยานหลักฐานใหม่เช่นนั้นแล้วจะทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยกฟ้องหรือยกคำร้องได้¹⁴² การอุทธรณ์จะอุทธรณ์ได้เฉพาะข้อเท็จจริงว่ามีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญจะอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายมิได้

รายละเอียดในอุทธรณ์นั้นนอกจากจะต้องชี้แจงเกี่ยวกับพยานหลักฐานใหม่แล้ว จะต้องลงลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ผู้เรียง ผู้เขียนหรือพิมพ์อุทธรณ์ด้วย

3.1.3 ขั้นตอนเมื่อมีการยื่นอุทธรณ์

เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์แล้วผู้มีอำนาจตรวจและตั้งอุทธรณ์ในเบื้องต้น คือ ประธานศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ส่วนองค์คณะผู้พิพากษาเดิมหมดหน้าที่ไม่มีอำนาจสั่งการ ไม่มีอำนาจสั่งรับอุทธรณ์ คงสั่งให้ส่งสำเนาอุทธรณ์ให้แก่โจทก์หรือผู้ร้องทราบเพื่อแก้อุทธรณ์ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาอุทธรณ์

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 278 วรรคสาม ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พุทธศักราช 2551, ข้อ 3.

¹⁴² ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พุทธศักราช 2551, ข้อ 4.

โจทก์หรือผู้ร้องมีสิทธิแก้อุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาอุทธรณ์ หากโจทก์หรือผู้ร้องยื่นคำแก้อุทธรณ์เข้ามาภายในกำหนดผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาจะมีคำสั่งสำเนาให้จำเลยและให้รวมถ้อยคำสำนวนส่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป (ไม่มีอำนาจสั่งรับคำแก้อุทธรณ์) หากพ้นกำหนดแล้ว ไม่มีคำแก้อุทธรณ์เจ้าหน้าที่จะต้องทำบันทึกเสนอผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อมีคำสั่งให้รวมถ้อยคำสำนวนส่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป

3.1.4 การส่งสำนวนให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับคำแก้อุทธรณ์ หรือเมื่อพ้นกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่โจทก์หรือผู้ร้องได้รับสำเนาอุทธรณ์แล้วแต่ไม่ยื่นคำแก้อุทธรณ์ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งให้รวบรวมถ้อยคำสำนวนส่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อไป

ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะต้องเลือกผู้พิพากษา 5 คน เป็นองค์คณะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ที่ได้ยื่นต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (องค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวจะต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์)¹⁴³

องค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้รับเลือกจะต้องประชุมและตกลงกันว่าจะให้ผู้พิพากษาคคนใดในองค์คณะทำหน้าที่เป็นเจ้าของสำนวน กรณีผู้พิพากษาคคนใดในองค์คณะไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมีอาจกล่าวล่วงหน้าได้ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาคคนอื่นทำหน้าที่แทนต่อไป ให้องค์คณะผู้พิพากษาเลือกผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1 คน ทำหน้าที่เป็นเลขานุการองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์¹⁴⁴

องค์คณะพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่ทำบันทึกความเห็นสรุปสำนวนเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่า อุทธรณ์ของผู้ต้องคำพิพากษาเป็นอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ กรณีจำเป็นอาจไต่สวนเกี่ยวกับอุทธรณ์ของผู้ต้องคำพิพากษาก่อนก็ได้ โดยแจ้งวันนัดไต่สวนให้คู่ความทราบล่วงหน้าก่อนวันนัดไม่น้อยกว่า 15 วัน เมื่อองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์

¹⁴³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พุทธศักราช 2551, ข้อ 7 และข้อ 8.

¹⁴⁴ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พุทธศักราช 2551, ข้อ 8.

ทำบันทึกความเห็นสรุปสำนวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อจัดให้มีการลงมติว่าจะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่

กรณีที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติว่าเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ก็จะไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ผู้พิพากษาซึ่งเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษามีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ส่วนกรณีที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติให้รับอุทธรณ์ให้องค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ ทำหน้าที่เป็นองค์คณะได้สวนรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

3.1.5 องค์คณะได้สวน

องค์คณะได้สวนมีอำนาจทำการได้สวนหลักฐานอื่นเกี่ยวกับประเด็นในคดีเพิ่มเติมหรือพยานที่ได้สวนแล้วมาได้สวนใหม่โดยไม่ต้องมีฝ่ายใดร้องขอ ถ้าหากเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อองค์คณะได้สวนดำเนินการได้สวนเสร็จแล้วจะต้องทำบันทึกความเห็นสรุปสำนวนเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่า พยานหลักฐานใหม่นั้นรับฟังได้หรือไม่หรือมีเหตุที่จะยกฟ้องหรือยกคำร้องตามอุทธรณ์ของผู้ต้องคำพิพากษาได้หรือไม่ โดยต้องรวบรวมข้อเท็จจริงส่งให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาล่วงหน้าก่อนวันลงมติไม่น้อยกว่า 15 วัน

ผู้พิพากษาทุกคนรวมทั้งผู้ที่ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และในวันลงมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้ผู้ต้องคำพิพากษาพร้อมทั้งโจทก์หรือผู้ร้องมายังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้แจ้งผลการลงมติให้ผู้ต้องคำพิพากษาและโจทก์ทราบในวันเดียวกันกับที่ได้มีมติ ถ้าโจทก์ไม่มาจะลงมติโดยโจทก์ไม่อยู่ก็ได้ กรณีผู้ต้องคำพิพากษาไม่อยู่ โดยไม่มีเหตุสงสัยว่าหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟังก็ให้เลื่อนการประชุมใหญ่ออกไปจนกว่าผู้ต้องคำพิพากษาจะมาศาล กรณีมีเหตุสงสัยว่าผู้ต้องคำพิพากษาหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟังให้ศาลออกหมายจับผู้ต้องคำพิพากษา และเมื่อออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวมาภายใน 1 เดือน นับแต่วันออกหมายจับให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาลงมติไปได้โดยถือว่าผู้ต้องคำพิพากษาทราบมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแล้ว

3.1.6 ผลของมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

องค์คณะพิจารณาอุทธรณ์หรือองค์คณะได้สวนเป็นผู้ทำคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้เสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันลงมติ องค์คณะพิจารณาอุทธรณ์หรือองค์คณะได้สวนเป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้วแต่กรณี

ผลของมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีผลเท่ากับเป็นการพิพากษาหรือออกคำสั่ง ผู้มีหน้าที่แจ้งหรืออ่านผลของมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้คู่ความทราบ คือ องค์กรคณะไต่สวน (หรือองค์กรคณะพิจารณาอุทธรณ์) ในกรณีอื่น (เช่น มติว่ารับอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่) ถ้าคู่ความไม่มาศาลในวันลงมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะแจ้งผลการแจ้งหรืออ่านผลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาก็ได้

3.1.7 การออกหมายหรือคำสั่งเพื่อบังคับให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้ออกหมายหรือคำสั่งเพื่อบังคับให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ทั้งให้ส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีถึงที่สุดไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา พร้อมทั้งติดประกาศไว้ที่ศาลฎีกาด้วย¹⁴⁵

3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

หลักการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนอกจากต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยแล้วจะต้องศึกษาถึงการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศด้วย ว่ามีกระบวนการในการนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำผิดมาลงโทษ ซึ่งต่างก็มีวิวัฒนาการจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหมดนี้จุดประสงค์หลักคือความต้องการจะแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดในวงราชการ ดังนั้น จึงควรที่จะทราบถึงวิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษา ตลอดจนการทบทวนคำพิพากษาขององค์กรดังกล่าว

3.2.1 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษ

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอังกฤษในความคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นในราชการมีวิวัฒนาการที่ยาวนานเริ่มจากแนวความคิดของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจนกระทั่งนำไปสู่การลงโทษในความคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่น ดังนี้

¹⁴⁵ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พุทธศักราช 2551, ข้อ 13 และข้อ 14.

3.2.1.1 การพิจารณาคดีโดยระบบอิมพิชเมนต์

การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามวิธีการอิมพิชเมนต์ของประเทอังกฤษนั้น ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาอังกฤษที่จะดำเนินการได้ในลักษณะเดียวกับศาลยุติธรรมซึ่งมีผลมาจากประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษจนกลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษ¹⁴⁶ เป็นกระบวนการกล่าวหาบุคคล โดยเฉพาะขุนนาง (Peer) รัฐมนตรี (Minister) ที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบหรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจบังคับใช้และได้มีการปฏิบัติสืบต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวกับสภาขุนนางและสภาสามัญที่จะต้องปฏิบัติตาม¹⁴⁷ (Convention) ซึ่งกระบวนการพิจารณาที่รัฐสภานำมาใช้แก่บุคคลเหล่านี้เป็นกระบวนการพิจารณาในทางตุลาการ (Judicial proceeding)

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติของอังกฤษเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ระบบอิมพิชเมนต์ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการที่กระทำผิดในการทุจริตคอร์รัปชันและความผิดอาญาแล้ว สมควรที่จะทราบถึงรายละเอียดขององค์กรในรัฐสภาที่ทำหน้าที่กล่าวหาดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพิชเมนต์จนกระทั่งมีคำตัดสินตลอดจนการทบทวนคำพิพากษาขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁴⁸ ดังนี้

1) องค์กรและกระบวนการตรวจสอบ สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

องค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถแยกพิจารณาได้ 3 ประเภท ดังนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ขุนนาง สมาชิกสภาสามัญ รัฐมนตรีทุกชั้น ทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา

(2) องค์กรผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาสามัญ (The House of Commons) เป็นผู้ริเริ่มการกล่าวหา โดยสมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เริ่มการกล่าวหาความผิดต่อที่ประชุมสามัญ เพื่อให้มีการพิจารณาว่ามีมูลความผิดตามที่มีการกล่าวหา เพื่อเป็นเหตุในการฟ้องร้องและพิจารณาในชั้นสภาขุนนางต่อไป โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา แต่ประการใด สภาสามัญจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นพนักงานอัยการ (Prosecutor)

(3) องค์กรผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ สภาขุนนาง (The House of Lords) เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดตามที่สภาสามัญกล่าวหาหรือไม่ และทำหน้าที่ตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่ ทั้งนี้เพราะสภาขุนนางของอังกฤษซึ่งแยกตัวออกมาจากสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ มีอำนาจนิติบัญญัติในฐานะสภาสูง โดยมีลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord

¹⁴⁶ กานดา สิริฤทธิภักดี. (2538). การนำระบบอิมพิชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย. หน้า 202.

¹⁴⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 32.

¹⁴⁸ กานดา สิริฤทธิภักดี. เล่มเดิม. หน้า 207.

Chancellor) เป็นประธานและมีอำนาจตุลาการ โดยเป็นศาลสูงสุดของประเทศอังกฤษ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ¹⁴⁹

2) ฐานความผิดหรือเหตุแห่งการกล่าวหา

ข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิด (Impeachment offenses) จะต้องเป็นความผิดที่รัฐสภากำหนดไว้เท่านั้นจึงจะดำเนินการตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้ ซึ่งความผิดที่จะเป็นเหตุให้กล่าวหา ไม่ได้จำกัดเพียงความผิดทางอาญาเท่านั้น ซึ่งในระยะแรกจำกัดเฉพาะเป็นความผิดทางอาญาเท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตความผิดที่มีได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป แต่ นำความเสียหายมาสู่ประเทศ เช่น เปิดเผยความลับทางราชการ ทยศต่อชาติ (Treason) รับสินบน (Bribery) หรือความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) คำว่า Crimes and Misdemeanors ใช้คู่กันหมายถึง การละเมิดกฎหมาย Public Law ที่มีโทษทางอาญาเป็นจำนวนที่ใช้กันมากกว่า 400 ปี คำว่า Misdemeanors ในที่นี้ไม่ใช่ความผิดลหุโทษอย่างจำนวนทั่วไปในกฎหมายอาญา ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเลยต่อหน้าที่ การคอร์รัปชันและมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อถือ โดยขอบเขตของความผิดอาญาชั้นสูงสรุปได้ 2 ประการ คือ

(1) ข้อกล่าวหาโดยเฉพาะการประพฤติผิดทำให้รัฐเสียหาย เช่น การใช้เงินอย่างไม่ถูกต้อง (Misapplication of Fund) การใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Official Power) การละเว้นปฏิบัติหน้าที่ (Neglect of Duty) การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (Encroachment on Parliament's Prerogatives) การคอร์รัปชัน (Corruption)

(2) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) จำกัดเฉพาะในกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา มิได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป และการกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามความหมายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจำกัดแต่เฉพาะกฎหมายคอมมอนลอว์ หรือการละเลยหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ หรือความผิดตามกฎหมายอาญาเท่านั้น

3) วิธีการกล่าวหา

การกล่าวหาเป็นขั้นตอนแรกในการเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาที่ถูกกำหนดโดยรัฐสภาให้เป็นหน้าที่ของสภาสามัญ โดยในชั้นกล่าวหานี้จะเป็นการดำเนินการภายในของสภาสามัญที่จะสืบสวนให้ได้ความที่ปรากฏตามข้อกล่าวหา จะไม่มีการเรียกผู้ถูกกล่าวหาให้ปากคำในชั้นกล่าวหานี้ เพราะการดำเนินการพิจารณาในชั้นนี้ก็เพียงเพื่อสอบสวนว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องได้หรือไม่ โดยสภาสามัญจะเป็นผู้กล่าวหาในความผิดที่ปรากฏตามเหตุที่กล่าวหา และที่ประชุมสภาสามัญได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริง

¹⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2536, มกราคม). “ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศอังกฤษ” วารสารกฎหมาย, 14, 1. หน้า 32.

ตามความผิดที่กล่าวหา หากคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องต่อไปได้ จะเสนอและเขียนคำฟ้องเป็นทางการเป็นข้อๆ เรียกว่า “The Articles of Impeachment” และหากผ่านความเห็นชอบของสภาสมาชิกตามข้อกล่าวหา ก็จะมีการเสนอคำฟ้องนั้นต่อสภาขุนนาง โดยสภาสมาชิกจะต้องตั้งตัวแทนเรียกว่า Managers ทำหน้าที่ในนามของสภาสมาชิกเป็น โจทก์ฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาต่อสภาขุนนางเพื่อดำเนินการพิจารณาในขั้นต่อไป¹⁵⁰

4) การพิจารณาและตัดสิน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาตัดสินเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง โดยจัดให้มีขึ้นที่รัฐสภาอังกฤษในสถานที่ Westminster Hall สภาขุนนางจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ การพิจารณาได้ใช้หลักการเช่นเดียวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมทั่วไป กล่าวคือต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้กล่าวหาคือแถลงข้อเท็จจริงและเสนอพยานหลักฐานตามคำฟ้อง และให้ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาเสนอพยานหลักฐานตามคำฟ้อง เพื่อโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งได้

การพิจารณาตัดสินของสภาขุนนางมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร เมื่อดำเนินกระบวนการเสร็จสิ้นแล้ว สภาขุนนางจะต้องตัดสินด้วยการลงมติตามเสียงข้างมาก ถ้าเห็นว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามระบบอิมพิชเมนต์จะต้องยุติลง แต่ถ้าสภาขุนนางเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดจริงตามข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกลงโทษทางอาญาซึ่งมีตั้งแต่ริบทรัพย์ จำคุกจนถึงประหารชีวิต¹⁵¹

5) การเลิกใช้ระบบอิมพิชเมนต์

อย่างไรก็ตามแม้ว่าระบบอิมพิชเมนต์จะใช้เพื่อตรวจสอบการทุจริตและลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูงที่กระทำผิดเป็นที่ได้ผลโดยสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด แต่ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและหลักความรับผิดชอบส่วนบุคคลของรัฐมนตรี (Enforcement of the convention of collective and individual ministerial responsibility) อันการควบคุมวิธีทางการเมืองโดยรัฐสภาอังกฤษ กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย คณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง ด้วยการลาออกทั้งคณะ แต่ถ้ารัฐสภาไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลรัฐมนตรีผู้นั้นต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่ง จึงมีผลทำให้กระบวนการพิจารณาในระบบอิมพิชเมนต์หมดความจำเป็นถูกเลิกใช้ที่สุด ปัจจุบันการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

¹⁵⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 106-107.

¹⁵¹ แหล่งเดิม.

ของอังกฤษเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นได้ใช้กระบวนการยุติธรรมปกติดำเนินกระบวนการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ

สภาขุนนางนอกจากจะทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นในคดีอิมพิชเมนต์แล้วยังทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นในคดีที่สมาชิกสภาขุนนางกระทำความผิดอาญาทั่วไป เพราะถือเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาขุนนางที่จะได้รับการพิจารณาตัดสินจากสภาขุนนางโดยตรง แต่เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางอาญา ค.ศ. 1948 (The Criminal Justice Act 1948) ก็ได้ยกเลิกเอกสิทธิ์ดังกล่าวซึ่งปัจจุบันสมาชิกสภาขุนนางที่กระทำความผิดอาญาก็ต้องนำตัวขึ้นพิจารณาในศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับสามัญชน

3.2.1.2 การพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม

ภายหลังจากที่อังกฤษได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและหลักความรับผิดชอบส่วนบุคคลของรัฐมนตรีในศตวรรษที่ 19 เป็นผลให้เลิกใช้ระบบอิมพิชเมนต์การดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นและประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ราชการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศอังกฤษก็ได้ใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาในศาลยุติธรรม โดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบ่งเป็น 3 ลำดับชั้นศาล คือ (1) ศาลชั้นต้น ประกอบด้วยศาลแขวง (Magistrates Court) และศาลอาญา (Crown Court) (2) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) และ (3) ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) กล่าวรายละเอียดได้ดังนี้

1) ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิด

ประเทศอังกฤษได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Offence with respect to public office) ในพระราชบัญญัติการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ค.ศ. 1889 (The Public Body Corrupt Practice Act 1889) มาตรา 1 และ มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติให้ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น ในฐานความผิดเกี่ยวกับการรับสินบนและการคอร์ปชั่น โดยมีองค์ประกอบความผิดคือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยทุจริต เรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบบงกชหรือจงใจให้ผู้อื่นหาทรัพย์สินมาให้ตน

นอกจากนี้ยังมีความผิดตามพระราชบัญญัติการลักทรัพย์ ค.ศ. 1968 (The Theft Act 1968) มาตรา 32 (1) (a) บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (Misconduct) หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (Neglect) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อีกด้วย

ส่วนความรับผิดฐานกบฏ (Treason) เดิมถือเป็นฐานของความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและนำไปใช้ในกระบวนการอิมพิชเมนต์ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ประเทศอังกฤษได้พัฒนาความผิดฐานนี้โดยแยกออกมาเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ (Offence against the Security of the state) ซึ่งผู้กระทำผิดอาจเป็นบุคคลทั่วไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ โดยมีพระราชบัญญัติความผิดฐานกบฏหลายฉบับกำหนดองค์ประกอบของความผิดและยังบัญญัติความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานกบฏอีกด้วย เช่น High treason, Misprision treason เป็นต้น¹⁵²

2) การไต่สวนมูลฟ้อง

ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือประพฤตินิยมชอบต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นคดีที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยวิธีอินไคท์เมนต์ (Offence trial only indictment) ซึ่งเป็นการพิจารณาคดีโดยใช้ลูกขุนเป็นผู้ตัดสินความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเพราะเป็นความผิดที่มีผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กรของรัฐกระทำผิดในหน้าที่ของตน

กระบวนการไต่สวนมูลฟ้องเริ่มต้นจากการที่อัยการสูงสุด (Attorney-General) หรือรองอัยการสูงสุด (Solicitor-General) ยื่นคำร้องขอให้มีการพิจารณาคดีโดยวิธีอินไคท์เมนต์ต่อศาลแขวง (Magistrates Court) ในกรณีเช่นนี้ศาลแขวงจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะศาลชั้นไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary inquiry) เท่านั้น โดยอาจรับฟังพยานหลักฐานทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยและจำเลยมีสิทธิที่จะถามค้านพยานโจทก์ เพื่อประโยชน์ในการชี้แจงนำพยานหลักฐานว่าคดีมีมูลหรือไม่ ถ้าศาลแขวงเห็นว่าคดีมีมูลก็จะมีคำสั่งรับฟ้องและส่งตัวจำเลยไปพิจารณาที่ศาลอาญา (Crown Court) แต่ถ้าเห็นว่าคดีไม่มีมูลพยานโจทก์จะพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด ก็จะมีคำสั่งไม่รับฟ้องและปฏิเสธที่จะส่งตัวจำเลยไปยังศาลอาญา

นอกจากพนักงานอัยการของรัฐ (Director of public prosecution) จะเป็น โจทก์ฟ้องคดีแล้วประชาชนทั่วไปก็มีอำนาจฟ้องร้องกล่าวหาได้ เพราะประเทศอังกฤษเป็นระบบการพิจารณาคดีโดยประชาชน (Public prosecution) แต่ต้องได้รับอนุญาตและอยู่ในความควบคุมดูแลจากอัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุด¹⁵³

¹⁵² ประเสริฐ โท้วประดิษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 66.

¹⁵³ แหล่งเดิม.

3) การพิจารณาพิพากษา

กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหรือประพฤตินิยมชอบในตำแหน่งหน้าที่จะต้องกระทำในศาลอาญา (Crown Court) โดยมีคณะลูกขุน (Jury) เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดในข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ (Guilty or innocence)

คณะลูกขุนเป็นบุคคลทั่วไปมีถิ่นที่อยู่ในเขตของศาลทำการพิจารณาพิพากษาซึ่งจะต้องมีจำนวน 12 คน การจะลงโทษหรือปล่อยตัวจำเลยจะทำได้ต่อเมื่อคณะลูกขุนมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผิดหรือไม่ผิด คณะลูกขุนต้องเหลืออย่างน้อย 9 คน จึงจะถือเป็นองค์คณะได้ มิฉะนั้นต้องมีการพิจารณาใหม่หมดแต่คณะลูกขุนอาจลงมติด้วยเสียงข้างมากได้ต่อเมื่อได้หารือกันไม่น้อยกว่าสองชั่วโมงแล้วยังหาข้อยุติไม่ได้ และจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลให้ใช้เสียงข้างมากก่อน ส่วนจำนวนเสียงข้างมากที่ใช้จะต้องมีเสียงข้างน้อยไม่เกินสองคน หากคณะลูกขุนเหลือเพียงเก้าคนต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ ส่วนผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีความผิดประเภทนี้ต้องเป็นผู้พิพากษาจากศาล High Court เท่านั้น

เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลอาญาและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริง ศาลจะต้องอ่านคำฟ้องให้จำเลยฟังและต้องสอบถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การอย่างไรบ้างจะรับสารภาพหรือปฏิเสธ หรือจำเลยอาจไม่ให้การใดๆ เลยก็ได้ (Right to silence) ในกรณีเช่นนี้ถือว่าจำเลยให้การปฏิเสธ ถ้าจำเลยให้การปฏิเสธศาลต้องเรียกคณะลูกขุนเข้าห้องพิจารณาแล้วเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยให้โจทก์แถลงเปิดคดีแล้วนำพยานหลักฐานเข้าสืบจนเสร็จ จากนั้นจะเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะแถลงเปิดคดีและนำพยานเข้าสืบเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ของตน เมื่อสืบพยานทั้งสองฝ่ายเสร็จสิ้น โจทก์ต้องแถลงสรุปคดีของตนก่อนจากนั้นฝ่ายจำเลยจะเป็นผู้แถลงสรุปคดี เมื่อคู่ความได้แถลงสรุปคดีแล้วเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะแถลงสรุปคดีให้คณะลูกขุนฟังอีกครั้ง คณะลูกขุนมีหน้าที่จะต้องตัดสินโดยต้องออกจากห้องพิจารณาเพื่อเข้าห้องประชุมตัดสินของลูกขุนเป็นการโดยเฉพาะ หากคณะลูกขุนตัดสินว่าจำเลยมีความผิด ศาลต้องพิจารณาลงโทษจำเลย แต่ถ้าหากคณะลูกขุนตัดสินว่าจำเลยไม่มีความผิด (Not guilty) ศาลต้องพิพากษายกฟ้องและปล่อยตัวจำเลยไป¹⁵⁴

4) การทบทวนคำพิพากษา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าระบบศาลที่พิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมี 3 ชั้นศาล ดังนั้นการทบทวนคำพิพากษาของศาลจึงสามารถดำเนินการได้ทั้งในชั้นศาลอุทธรณ์และในชั้นศาลฎีกา

¹⁵⁴ แหล่งเดิม.

(1) การทบทวนคำพิพากษาของศาลอาญา

เมื่อศาลอาญาได้มีคำพิพากษาแล้วศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาของศาลอาญาในปัญหาข้อกฎหมายได้ โดยพระราชบัญญัติการอุทธรณ์คดีอาญา ค.ศ. 1968 (The Criminal Appeal Act 1968) มาตรา 2 กำหนดให้โจทก์และจำเลย มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาภายในกำหนด ดังนี้

(ก) คำพิพากษาไม่ถูกต้องในข้อกฎหมาย

(ข) ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดพลาดบกพร่องในสาระสำคัญ (Material irregularity)

(ค) คำตัดสินของคณะลูกขุนควรถูกยกเลิก (Set aside) โดยเหตุผลว่า คำตัดสินนั้นเป็นคำตัดสินที่ไม่มีหลักประกันและไม่เป็นที่น่าพอใจ (Unsafe and unsatisfactory) นอกจากนี้โจทก์และจำเลยยังสามารถอุทธรณ์โต้แย้งการลงโทษของศาลได้เพราะกฎหมายมิได้กำหนดโทษไว้แน่นอนแต่คู่ความต้องได้รับการอนุญาตให้อุทธรณ์จากศาลอุทธรณ์ก่อน

ศาลอุทธรณ์เมื่อได้พิจารณาตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาแล้วมีอำนาจพิพากษายกหรือเพิกถอนหรือยื่นตามคำพิพากษาของศาลอาญาได้ นอกจากนั้นยังมีอำนาจยกอุทธรณ์ของคู่ความได้ ถ้าเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลอาญาไม่ทำให้เสียการยุติธรรมเกิดขึ้น (No miscarriage of justice has actually occurred)

(2) การทบทวนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์

ศาลที่มีอำนาจตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์คือศาลสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งเป็นศาลชั้นศาลฎีกาของประเทศอังกฤษ ศาลสภาขุนนางเป็นองค์กรเดียวกับวุฒิสภาของอังกฤษซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สมาชิกสภาขุนนางที่เป็นคณะกรรมการกฎหมายของสภานี้เท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ประกอบด้วย Lord Chancellor, Lords of Appeal in ordinary และ Peers ซึ่งดำรงตำแหน่งทางตุลาการ ส่วนสมาชิกอื่นของสภาขุนนางไม่มีกฎหมายห้ามมิให้เข้าร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) แล้วสมาชิกอื่นๆ จะไม่เข้าร่วมในการพิจารณาคดี

คู่ความมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ไปยังศาลสภาขุนนางเพื่อพิจารณาตรวจสอบทบทวนได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลอุทธรณ์หรือศาลสภาขุนนางก่อน ข้อกฎหมายที่จะขอให้ทำการตรวจสอบทบทวนนั้นต้องเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ศาลฎีกาของนางมีอำนาจพิพากษาขึ้น ยกหรือกลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ได้และมีอำนาจสั่งให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษาใหม่ได้ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาข้อกฎหมายในชั้นฎีกาได้แม้คู่ความจะมีได้อุทธรณ์ในข้อกฎหมายนั้น หากเห็นว่าข้อกฎหมายดังกล่าวมีคุณค่าแก่การวินิจฉัย¹⁵⁵

3.2.2 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบอิมพีชเมนต์เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่และได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 และมีผลใช้บังคับถึงปัจจุบัน ดังนั้น หลักการถอดถอนจึงเป็นเรื่องสำคัญในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในด้านหนึ่งผู้ปกครองที่ทรงอำนาจมากที่สุดควรจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ในอีกด้านหนึ่งบุคคลที่ได้รับการเชิดชูให้อยู่ในที่สูงไม่ควรที่จะได้รับการยกเว้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายเพียงเพราะได้รับการเชิดชูไว้ในที่สูง ไม่มีใครที่จะมั่นคงปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่เมื่อเขาละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาหวังว่า รูปแบบการปกครองใหม่จะมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายศาลและฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นอิสระต่อกันและสามารถตรวจสอบคานอำนาจกันได้

คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาต้องการควบคุมไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป และในขณะเดียวกันก็พยายามสร้างมาตรการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและการรวบอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการควบคุม “ประธานาธิบดี” ซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของประเทศไม่ให้มีอิทธิพลมากเกินไปดังประโยคที่ว่า “ประธานาธิบดีไม่ได้อยู่นอกกฎหมายแต่จะต้องทำตัวให้สอดคล้องกับกฎหมายในฐานะเป็นพลเมืองและในตำแหน่งราชการ” โดยมาตรการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งเป็นมาตรการสำคัญที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนำมาใช้ควบคุมให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็ประธานาธิบดีหรือข้าราชการพลเรือนอื่น

สำหรับเหตุแห่งการฟ้องร้องนั้นจะต้องเป็น “อาชญากรรมหรือการกระทำมิชอบร้ายแรง” ซึ่งไม่ได้มีความหมายเฉพาะเพียงแก่การทุจริตหรือรับสินบน แต่ยังสามารถตีความครอบคลุมถึงการกระทำละเมิดทางการเมือง การประพฤติมิชอบ การกระทำที่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือการไม่ใส่ใจต่อผลประโยชน์สาธารณะหรือการกระทำลักษณะอื่นๆ¹⁵⁶ ระบบอิมพีชเมนต์เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการกระทำมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกล่าวได้ว่าเกิดจากการใช้อำนาจในทางมิชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of power) หรือฝ่าฝืน

¹⁵⁵ แหล่งเดิม.

¹⁵⁶ นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2549). กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง: ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. หน้า 53-54.

ขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากมหาชน ดังนั้นกระบวนการอิมพีชเมนต์จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องในทางการเมืองไม่ใช่ทางตุลาการ เนื่องจากความเสียหายส่วนใหญ่เกิดกับสังคมโดยตรง และผลของคำตัดสินลงโทษจำกัดเพียงถอดถอนออกจากตำแหน่งรวมถึงสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับเท่านั้น มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอไป¹⁵⁷

3.2.2.1 องค์การและกระบวนการตรวจสอบ สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) องค์การที่เกี่ยวข้องกับระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นตามที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 กำหนดไว้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประเภท

(1) ผู้ถูกกล่าวหาจำกัดเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของรัฐทั้งหมด ทั้งนี้รวมถึงผู้พิพากษาศาลสหรัฐฯ สามารถถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงสมาชิกสภาองเกรส ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา¹⁵⁸ แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการกล่าวหาฟ้องร้อง รัฐสภาอาจจะดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้อง (Impeach) ภายหลังจากที่ลาออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง จึงมีคำสั่งไล่ออกและตัดสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ¹⁵⁹

(2) ผู้กล่าวหา บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 ส่วนที่ 2 (5) มาตรา 1 กำหนดไว้ว่า สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียวที่จะฟ้องขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการกล่าวหาฟ้องร้อง หากสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามีความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาในชั้นพิจารณาต่อไป

จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวแทนในการฟ้องร้องให้มีการถอดถอน โดยมีคณะกรรมการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและจัดเก็บหลักฐานและรวบรวมเป็นข้อหาแห่งการถอดถอน เรียกว่า “กรรมแห่งการถอดถอน” และหากผ่านการพิจารณาด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่ากับพนักงานของรัฐผู้นั้นถูกฟ้องถอดถอนและวุฒิสภารับหน้าที่ไต่สวนต่อไป

(3) ผู้ทำการสอบสวนและตัดสิน การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและตัดสินคดีอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

¹⁵⁷ กานดา สิริฤทธิภักดี. เล่มเดิม. หน้า 233-234.

¹⁵⁸ นิยม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 54.

¹⁵⁹ กชวรรณ จันทร์เณร. (2544). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 49.

ตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 3 กำหนดไว้ โดยที่หากเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีถูกไต่สวนนั้น ประธานศาลสูงสหรัฐฯ จะต้องเป็นประธานของที่ประชุม ทั้งนี้ หากผ่านความเห็นชอบ 2 ใน 3 จึงจะถือว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด¹⁶⁰

2) ฐานความผิดหรือเหตุแห่งการกล่าวหา

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 มาตรา 2 ส่วนที่ 4 ได้จำกัดความผิดที่เป็นเหตุที่กล่าวหาสำหรับการฟ้องร้องคดีอิมพีชเมนต์ด้วยกัน 3 เหตุเท่านั้น คือ

(1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Treason) หมายถึง การก่อสงครามกับสหรัฐอเมริกา หรือให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าข้างกับฝ่ายที่เป็นศัตรู

(2) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery)

(3) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) โดยความผิดฐานนี้มีได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป ส่วนมากจะเป็นการกล่าวหาว่าประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ปราบกฏตามประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกามีการบังคับใช้มากกว่า 400 ปี ซึ่งแบ่งได้ 3 ประเภทคือ

(ก) การใช้อำนาจในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย

(ข) มีพฤติกรรมไม่ถูกต้องหรือขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของตำแหน่ง เช่น ไม่พิจารณาอย่างเป็นกลาง ใช้อิทธิพลทางการเมืองเหนือพฤติกรรมในการดำเนินคดี

(ค) ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว¹⁶¹

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 มาตรา 2 ส่วนที่ 4 ได้กำหนดเหตุที่กล่าวหาในความผิดตามวิธีการอิมพีชเมนต์ ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำผิดทางอาญาเท่านั้น และในศตวรรษที่ 14 ใช้ความผิดอาญาและลหุโทษระดับสูง (High Crimes and Misdemeanors)

นอกจากนี้มาตรา 3 ส่วนที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติหลักการประพฤติตนของผู้พิพากษาไว้ว่าจะต้องมีความประพฤติดี (Good Behavior) ซึ่งเป็นมูลเหตุเพิ่มเติมสำหรับการถอดถอนผู้พิพากษาไม่ใช่บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น

¹⁶⁰ นิยม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 55.

¹⁶¹ กชวรรณ จันทร์เณร. เล่มเดิม. หน้า 50.

3) วิธีการกล่าวหา

วิธีการกล่าวหาเพื่อให้เกิดการไต่สวนและถอดถอนในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นดำเนินการผ่านสภาผู้แทนราษฎรโดยถือเอามติเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักหากผ่านการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการสอบสวนแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการยุติธรรม ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็จะแต่งตั้งให้คณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยทำการสืบสวนข้อเท็จจริงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ กระบวนการพิจารณาในขั้นนี้ไม่มีหลักปฏิบัติแน่นอนตายตัว พยานหลักฐานอาจได้มาจากการค้นหาของคณะกรรมการหรือจากลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) หรือจากแหล่งอื่นๆ และมีอำนาจที่จะเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุมาใช้ในขั้นนี้ได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจกรรมการย่อมมีโทษ¹⁶²

ในขั้นตอนนี้ The Ethics in Government Act of 1978 ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรที่จะแต่งตั้งอัยการพิเศษ (Independent Counsel or special prosecutor) ส่วนขั้นตอน ในการแต่งตั้งอัยการพิเศษนั้น ในกรณีของประธานาธิบดี คลินตัน เป็นไปตามกฎหมาย The Independent Counsel Re-authorization Act 1994 ซึ่งกำหนดให้องค์คณะในศาลอุทธรณ์ของศาลสหรัฐแผนกคดีพิเศษเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดขอบเขตการสอบสวนคดีถอดถอน

ในขั้นตอนนี้เช่นเดียวกันคณะกรรมการยุติธรรมจะมีการแต่งตั้งผู้จัดการคดี (Managers) จำนวน 12 คน จากกรรมการในคณะกรรมการยุติธรรม โดยหลักการจะพยายามหลีกเลี่ยงการเล่นพรรคเล่นพวก โดยแต่งตั้งจากกรรมการที่สังกัดพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านรวมอยู่ในคณะผู้จัดการเพื่อให้คณะผู้จัดการทำหน้าที่รับผิดชอบคดี¹⁶³ โดยสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการยื่นฟ้อง Managers นี้มีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปดำเนินการฟ้องร้องในชั้นพิจารณาของวุฒิสภาซึ่งดำเนินการสอบสวนพิจารณาแบบมีข้อพิพาท โดย Managers จะมีผู้ช่วย มาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สืบสวนและเสนอ The Articles of Impeachment นั้นเอง

หากคณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดที่จะต้องรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยเสนอคำฟ้องเป็นข้อๆ เรียกว่า “The Articles of Impeachment” และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจจะแก้ไขหรือลงมติยกเลิกข้อกล่าวหาข้อใดข้อหนึ่ง แต่จะเพิ่มบทความผิดไม่ได้ เพราะแต่ละบทของข้อกล่าวหาต้องผ่านการสืบสวนหาความจริงของคณะกรรมการมาแล้ว และเพื่อเป็นส่วนยืนยันได้ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา นอกจากนั้นในชั้นการลงมติตามข้อกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเสนอคำฟ้องนั้นยังวุฒิสภา จะต้อง

¹⁶² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 110.

¹⁶³ นิยม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 57.

ไม่มีการรับฟังพยานใดๆ อีก และมีการลงมติภายหลังที่ได้มีการอภิปรายข้อกล่าวหาที่ คณะกรรมาธิการได้กล่าวหา การลงมติสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมตรวมกันทุกข้อกล่าวหา หรือจะแยกแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมาธิการ หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติตามคำแนะนำของคณะกรรมาธิการจะต้องอ้างอิงข้อแนะนำไว้ในร่างคำฟ้องที่ กล่าวหา (Articles of Impeachment) และต้องส่งคำฟ้อง (The Bill of Impeachment) ไปยังวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาและตัดสิน โดยในการลงคะแนนใช้เสียงข้างมากธรรมดา และคณะกรรมาธิการ และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหลีกเลี่ยงคือการลงมติของพรรค เพราะจะเป็นการนำไปสู่ ความสงสัยของวุฒิสภาได้ หรือทำให้เกิดพิรุณและเป็นการไม่พอใจของราษฎรทั่วไป โดยถือว่าเป็น เรื่องการเมืองระหว่างพรรค ดังนั้น คุณพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน จึงสำคัญ¹⁶⁴

4) การพิจารณาสอบสวนและตัดสิน

เดิมร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกา แต่ต่อมา ในชั้นแปรญัตติได้เปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจแทน แต่แนวความคิดในลักษณะหน้าที่หรือ ส่วนสำคัญอื่นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการสอบสวนและตัดสินเป็นหน้าที่ของวุฒิสภาที่จะ ทำหน้าที่สอบสวนและมีคำวินิจฉัยหรือกล่าวได้ว่าวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นศาลพิเศษเฉพาะการ พิจารณาคดีอิมพีชเมนต์จึงเป็นกระบวนการกึ่งศาล (Quasi Judicial)¹⁶⁵

กระบวนการถอดถอนในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยย่อ มีดังต่อไปนี้

(1) เริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องไปให้คณะกรรมาธิการยุติธรรม (Judiciary Committee) เพื่อทำการตรวจสอบหลักฐานและหาข้อมูลเพิ่มเติมว่าเรื่องดังกล่าวสมควร ดำเนินการได้ส่วนถอดถอนหรือไม่

(2) คณะกรรมาธิการยุติธรรมดำเนินการตรวจสอบและหาข้อมูลเพิ่มเติม ถ้าเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลให้แจ้งสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติให้ทำการ สอบสวนถอดถอนต่อไป

(3) สภาผู้แทนราษฎรจะมีการอภิปรายและพิจารณามติของ คณะกรรมาธิการยุติธรรมโดยยึดเสียงข้างมากเป็นหลัก ถ้าเห็นชอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรจะส่งเรื่อง ไปให้คณะกรรมาธิการยุติธรรมทำการสอบสวนถอดถอนต่อไป

(4) คณะกรรมาธิการยุติธรรมเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาที่เป็นมูลเหตุของการถอดถอน โดย

¹⁶⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 111.

¹⁶⁵ กานดา สิริฤทธิภักดี. เล่มเดิม. หน้า 255.

อาจเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ปากคำ (Public Hearings) และท้ายสุดต้องจัดทำรายงานสรุปข้อกล่าวหาเป็นข้อๆ พร้อมทั้งให้คณะกรรมการยุติธรรมลงมติว่ามีมูลผิดจริงหรือไม่ และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติให้ฟ้องถอดถอนในแต่ละข้อหาต่อไป

(5) สภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับผลการสอบสวนเกี่ยวกับคดีจะพิจารณาข้อกล่าวหาแต่ละประเด็นโดยยึดเสียงข้างมากว่าจะฟ้องถอดถอนตามข้อกล่าวหาใดบ้าง จากนั้นจะส่งไปให้วุฒิสภาดำเนินการไต่สวนและตัดสินชี้ขาดต่อไป การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวนและตัดสินคดีของวุฒิสภานั้น จะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาเหมือนศาลธรรมดาทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยการไต่สวนค้นหาความจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาเป็นข้อๆ เรียกว่า Articles of Impeachment ที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาโดย Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาก่ออ้างและคัดค้านพร้อมกับอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของแต่ละฝ่ายได้ โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม เช่น การซักถามพยาน มีการออกหมายเรียกพยาน ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิมีทนายความแก้ต่างได้ และประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา ส่วนการรับฟังพยานหลักฐานประธานสูงสุดจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์แต่การรับฟังพยานโดยคำวินิจฉัยของประธานศาลสูงนั้น อาจถูกลงมติกลับโดยเสียงข้างมากของวุฒิสภาได้ โดยการนี้ที่ประชุมวุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 12 คน มีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานในชั้นพิจารณา และรายงานต่อที่ประชุมสภา การตั้งคณะกรรมการ 12 คนเหมือนในชั้นการตั้งลูกขุนของศาลวุฒิสภามีข้อจำกัดในการสอบสวนและตัดสินว่าต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะที่ถือว่าการกระทำผิดตามที่กล่าวหาจากการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรตาม The Articles of Impeachment เท่านั้น โดยไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาค้นหาความผิดของจำเลยที่ไม่ได้มีการกล่าวหา โดยมีผู้จัดการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบคดีของสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายประสานงานกับวุฒิสภา

(6) เมื่อได้รับข้อกล่าวหาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภาต้องจัดให้มีการไต่สวนตามข้อกล่าวหาในฐานะลูกขุน โดยมีประธานศาลสูงสหรัฐเป็นประธานของที่ประชุมในการไต่สวนสำหรับกรณีการถอดถอนประธานาธิบดี ภายหลังจากการไต่สวนวุฒิสภาจะลงคะแนนว่าจะถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งหรือไม่ การลงมตินั้นวุฒิสภาต้องลงมติลับ โดยแยกลงมติลับแต่ละข้อกล่าวหา การตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมการพิจารณาในชั้นนี้เพื่อให้คำตอบให้ได้ว่ามีข้อเท็จจริงตามฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ และถ้าปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหาการกระทำผิดนั้นเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่¹⁶⁶

¹⁶⁶ นิยม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 58.

3.2.2.2 ผลของคำตัดสิน

ระบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาจำกัดเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่างกับประเทศอังกฤษที่มีผลลงโทษทางอาญา แต่หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดทางอาญาหลังจากถูกถอดถอนจากตำแหน่งแล้ว ก็ยังอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีก¹⁶⁷ หากการดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ไม่เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง (Due Process)¹⁶⁸ เช่นไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไม่รับฟังพยานทั้งสองฝ่าย อันเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและไม่เคารพกระบวนการตามกฎหมาย ผู้ถูกกล่าวหาจะอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้หรือไม่ ซึ่งยังไม่เคยปรากฏกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น แต่หากเกิดขึ้นก็มีผู้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา น่าจะอุทธรณ์เฉพาะกรณีที่ ไม่เคารพกระบวนการ (Due Process) ไปยังศาลฎีกาได้ แต่เรื่องอื่นๆ นอกจากนั้นไม่น่าจะอุทธรณ์ได้ แต่ความเห็นนี้อาจมีปัญหาตรงที่แตกต่างจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “วุฒิสภามีอำนาจแต่ผู้เดียวที่จะพิจารณาคดีฟ้องจับจากตำแหน่ง” เนื่องจากศาลยุติธรรมไม่อาจตรวจสอบหลักเกณฑ์ของกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้เพราะกระบวนการพิจารณาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง

3.2.3 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศแคนาดา

การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของประเทศแคนาดา ประกอบด้วยกฎหมาย 3 ฉบับ สำหรับบังคับใช้กับตำแหน่งต่างๆ ที่ถือเป็นตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายผู้พิพากษา และจรรยาบรรณเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ซึ่งในการศึกษานี้ผู้เขียนขอนำเสนอเพียงเฉพาะกฎหมายอาญาซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ได้ศึกษาในครั้งนี้อยู่ โดยมีรายละเอียดและกระบวนการ ดังนี้

กฎหมายอาญา (Criminal Code) กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงการกระทำความผิดทางอาญาทั้งหมด โดยรัฐธรรมนูญปี 1867 มอบอำนาจในการตัดสินคดีหรืออำนาจศาลทางกฎหมายอาญาให้กับรัฐสหพันธ์ ดังนั้นกฎหมายอาญาจึงมีลักษณะเป็นรูปแบบอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งแคนาดา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอันมีเหตุต้องไต่สวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาจริงหรือไม่ หากพบว่ามีกระทำความผิดจริงจะเป็นการดำเนินคดีความในขั้นตอนของศาลปกติต่อไปตามหลักกฎหมายที่นำมาประกอบเหตุแห่งการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา

¹⁶⁷ กวารรณ จันท์เณร. เล่มเดิม. หน้า 53.

¹⁶⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 112.

3.2.3.1 องค์การและอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ประกอบด้วย

1) สมาชิกฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งใน Criminal Code มิได้ระบุชัดเจนว่าเป็นสมาชิกประเภทใดบ้างแต่สามารถตีความได้ว่า ครอบคลุมถึงตัวนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือข้าราชการที่อยู่ในกระทรวงด้วย เพราะทั้งหมดเป็นผู้ที่อยู่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังได้หมายรวมถึงในระดับสหพันธ์และระดับจังหวัด

2) ข้าราชการศาล ได้แก่ อัยการ ผู้พิพากษา เป็นต้น

3) ข้าราชการประจำ

4) พนักงานรักษาความสงบ ได้แก่ ทหารและตำรวจ เป็นต้น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ในกรณีทุจริต (Corruption) ประกอบไปด้วย การรับสินบน (Bribery) การฉ้อโกงรัฐ (Fraud) และการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ไม่น่าไว้วางใจ (Breach of trust) โดยในแต่ละกรณีความผิดสามารถแยกประเด็นออกไปในการพิจารณาและลงโทษเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้นมาตามข้อกล่าวหา¹⁶⁹

3.2.3.2 กระบวนการพิจารณา

กระบวนการพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเริ่มต้นขึ้นเมื่อพบมูลความผิดจริงจึงสามารถดำเนินการตามขั้นตอนชั้นศาลได้ ขั้นตอนแรก คือ พิเคราะห์หลักฐานที่ผู้กล่าวอ้างมาประกอบการพิจารณาคดีก่อนว่าสมควรจะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลหรือไม่ โดยศาลในระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณา แต่ในท้ายที่สุดแล้วนั้นหากอุทธรณ์คดีความถึงที่สุดแล้วจะนำไปสู่ศาลสูงสุดในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่ คือ Supreme Court หรือ Superior Court การพิจารณาคดีในแต่ละกรณีความผิดตามที่กฎหมายระบุเหตุแห่งการกระทำความผิดจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อนำมาประกอบหามูลความผิดตามข้อกฎหมายที่จะสามารถดำเนินการฟ้องร้องศาลต่อไปได้ โดยแยกประเด็นความผิด ดังนี้

1) การรับสินบน (Bribery)

เหตุเกิดจากพฤติกรรมที่รับหรือยอมจะรับ (Accept or to obtain) ตกลงที่จะรับ (Agree to accept) หรือพยายามที่จะรับ (Attempt to obtain) เงิน เพื่อตัวเองหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้กระทำหรือละเว้นการกระทำใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือเป็นการให้หรือเสนอจะให้แก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการกระทำทุจริตนั้นก็คือ ทั้งผู้ให้และผู้รับสินบนถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดด้วยกันทั้งคู่

¹⁶⁹ นิยม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 62-63.

2) การฉ้อโกงรัฐ (Fraud)

หมายความว่า การกระทำความผิดไม่ว่าเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ด้วยการหลอกลวงข้าราชการหรือครอบครัวว่าจะให้ได้รับผลประโยชน์และการหลอกลวงดังกล่าวตัวเองได้รับผลประโยชน์หรือผลกำไรจากการหลอกลวงข้าราชการผู้นั้น

สำหรับการดำเนินคดีความผิดทางอาญาต่อผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง มิได้มีการแยกไปเป็นศาลพิเศษ คือ เหมือนบุคคลทั่วไปที่มีความผิดทั้งในทางคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะถือเป็นความผิดในข้อกฎหมายในฐานะที่เป็นประชาชนชาวแคนาดาเหมือนกัน ภายใต้ข้อบังคับของประมวลกฎหมายอาญาฉบับเดียวกันเพียงเหตุอันนำมาสู่การพิจารณาคดีความที่รุนแรงหรือมีโทษบางเบาแตกต่างกันไปตามเหตุแห่งการกระทำความผิดนั้นๆ เท่านั้น ดังนั้น ความผิดทั้งในระดับสหพันธ์และระดับจังหวัดจึงขึ้นกับศาลปกติเหมือนกันหมด นอกเสียจากว่าคำตัดสินที่ยังไม่ถึงศาลสูงแล้วเห็นว่าเป็นคำตัดสินที่ไม่ถูกต้องหรือต้องการลดโทษจากชั้นศาลที่ต่ำกว่าจึงสามารถทำการอุทธรณ์ในชั้นศาลต่อไปได้โดย Attorney General (อธิบดี กรมอัยการ) ลงนามเป็นลายลักษณ์อักษรให้มีการพิจารณาคดีต่อไป

ภายใน Criminal Code ในหมวดการพิจารณาคดี (Jurisdiction) ว่าการกระทำความผิดทางอาญาทุกกรณีสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้ คือ ทุกๆ ศาลสามารถพิจารณาคดีอาญาซึ่งโดยปกติแล้วต้องส่งข้อร้องเรียนมายังศาล แล้วศาลจะทำการไต่สวนในชั้นต้นเสียก่อนว่าควรจะนำเข้าไปสู่ชั้นพิจารณาความผิดตามกระบวนการในชั้นศาลหรือไม่ โดยทำการสอบสวนพยานหลักฐานในชั้นแรกเสียก่อน ผู้กล่าวหาสามารถหาทนายความของตนเข้าร่วมการพิจารณาคดีได้และหากมีเหตุสมควรจึงจะตั้งคณะลูกขุนให้ดำเนินการต่อไป โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ ออกหมายเรียกมาควบคุมตัวผู้ต้องหาให้มีสิทธิประกันตัวได้เช่นกันกับคดีทั่วไป ยกเว้นกรณีที่ต้องหาทำผิดในข้อหาร้ายแรงและศาลไม่อนุญาตให้ประกันตัว

สำหรับกระบวนการในชั้นศาลทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิภายใต้สิทธิเสรีภาพของแต่ละบุคคลตามกระบวนการพิจารณาคดีในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่ทุกคนซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วไม่ค่อยพบเหตุการณ์ฟ้องร้องดำเนินคดี เนื่องจากขาดพยานหลักฐานที่ชัดเจน ยกเว้นกรณีที่มีกระแสต่อต้านจากสังคมอย่างรุนแรง ผู้ที่กระทำความผิดอาจพิจารณาลาออกจากตำแหน่งเอง¹⁷⁰

¹⁷⁰ แหล่งเดิม.

3.2.3.3 ผลคำตัดสิน

บทลงโทษในแต่ละกรณีแตกต่างกันไปตามที่ Criminal Code กำหนดเอาไว้ โดยเปิดโอกาสให้มีการลงโทษโดยวิธีการชดเชยค่าเสียหาย นอกจากนี้ยังมีการภาคทัณฑ์หรือให้ทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครคอยให้บริการแก่ชุมชนตามจำนวนชั่วโมงที่ศาลกำหนด การลงโทษรุนแรงที่สุดคือการตัดสินจำคุกแต่ก็ยังเปิดโอกาสให้ผู้ต้องคำพิพากษาอุทธรณ์ได้

อย่างไรก็ตาม สำหรับบทลงโทษภายใต้ Criminal Code นั้น ได้กำหนดไว้ตามประเภทการกระทำความผิดดังต่อไปนี้

1) การรับสินบน

การรับสินบนที่ได้รับที่ได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีและมีบทลงโทษจำคุกไม่เกิน 14 ปี

2) การฉ้อโกงรัฐและการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบซึ่งเป็นคดีที่ตัดสินแล้วว่ามีมีการกระทำความผิดจริงและต้องถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี¹⁷¹

3.2.3.4 การอุทธรณ์

ตามหลักการป้องกันความผิดพลาดในการพิจารณาคดีในระบบกฎหมายโดยทั่วไปเมื่อศาลชั้นต้นตัดสินแล้วผู้ต้องคำพิพากษาสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้จนกว่าคดีความนั้นจะไปถึงชั้นศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดจึงจะไม่มีสิทธิในการอุทธรณ์ต่อไป ต้องยอมรับในคำตัดสินนั้นและในการอุทธรณ์นั้นจำเป็นต้องให้ Attorney General (อธิบดีกรมอัยการ) ในแต่ละศาลจังหวัดลงนามอนุมัติเสียก่อน¹⁷²

3.2.4 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งมีระบบการดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อที่ราชการแยกออกจากการดำเนินคดีอาญาโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและยังมีความแตกต่างจากประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เป็นเพราะประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่เคยเป็นประเทศมหาอำนาจมาก่อน ในที่นี้จะศึกษาพัฒนาการของการดำเนินคดีในชั้นศาลพิเศษและการทบทวนคำพิพากษาของศาลพิเศษที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศส¹⁷³

¹⁷¹ แหล่งเดิม.

¹⁷² แหล่งเดิม.

¹⁷³ ประเสริฐ โทล่วประดิษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 70-71.

3.2.4.1 พัฒนาการของการจัดตั้งศาลพิเศษ¹⁷⁴

ประเทศฝรั่งเศสได้ประสบปัญหาจากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในราชการและปัญหาการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษด้วย กระบวนการยุติธรรมซึ่งรวมถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาในชั้นศาลด้วย เพราะว่าการใช้ผู้พิพากษาระดับล่างหรือระดับกลางเป็นผู้พิจารณาพิพากษาอาจไม่เข้าใจการบริหารประเทศได้ดีเท่าที่ควรและผู้พิพากษาเหล่านั้นก็อาจไม่กล้าพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับผลร้ายต่อตัวเองหากผู้้นั้นกลับมาใช้อำนาจอีก จึงมีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรพิเศษเป็นศาลพิเศษมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการกระทำผิดดังกล่าวขึ้นสถานิติบัญญัติแห่งชาติของฝรั่งเศส (L'Assemblée nationale) ได้ประกาศจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 เพื่อพิจารณาความผิดฐานละเมิดต่อชาติ (Crime de la nation) โดยมอบอำนาจให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาชั่วคราว ต่อมาจึงได้จัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour) ที่เมืองออร์เลอองส์เป็นการชั่วคราวอีกเช่นกัน ประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 15 นาย พิจารณาคดีสำคัญ 7 คดีแต่ก็ได้ถูกยกเลิกไป

ต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญ (loi) ฉบับลงวันที่ 10-15 มีนาคม ค.ศ. 1791 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 รับรองผลให้ก่อตั้งศาลพิเศษเรียกว่า ศาลอาญาชั้นสูงแห่งชาติ (La Haute Cour Nationale) กำหนดให้มีองค์ประกอบรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1792 ประกอบด้วยคณะลูกขุนชั้นสูง และคณะผู้พิพากษากล่าวคือ คณะลูกขุนจำนวน 24 คน มาจากการจับฉลากบัญชีคณะลูกขุนซึ่งประกอบด้วยตัวแทนประชาชนที่ได้รับเลือกมาจากจังหวัดต่างๆ ส่วนคณะผู้พิพากษาจำนวน 4 คนมาจากการจับฉลากผู้พิพากษาจากศาลฎีกา คณะลูกขุนทำหน้าที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงและปรับข้อกฎหมายให้เข้ากับการฟังข้อเท็จจริง ศาลนี้มีอำนาจกว้างมากคือ มีอำนาจพิจารณาคดีความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ (La sûreté de l'Etat) ความผิดที่กระทำโดยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารอื่นๆ

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1795 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งศาลพิเศษ แต่มีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของประเทศในขณะมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ บางสมัยก็ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาพิพากษา แต่บางสมัยก็ให้อำนาจสภาสูงหรือวุฒิสภาซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดตัดสินในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐและการทรยศต่อประเทศชาติ

¹⁷⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก (2540). หนังสือรวบรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล. หน้า 106-117.

ต่อมารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 (เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958) ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) เพื่อพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Haute trahison) และความผิดของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีฐานกระทำผิดอุกฤษโทษ (Crime) และความผิดมิชฌิม โทษ (Délit)¹⁷⁵ รวมทั้งประชาชนที่เป็นผู้ร่วมรู้ร่วมคิดกับบุคคลดังกล่าวในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ผลของคำพิพากษาเป็นที่สุดไม่อาจตรวจสอบทบทวนได้ อย่างไรก็ตามนับแต่จัดตั้งศาลนี้ขึ้นมาแล้วก็ไม่เคยมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพราะกระบวนการกล่าวหาจะเริ่มขึ้นได้จะต้องได้รับความเห็นชอบกับข้อกล่าวหาด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของแต่ละสภาซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายรัฐบาลต้องมีเสียงข้างมากอยู่แล้วกระบวนการจึงแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ประกอบกับกระบวนการพิจารณาพิพากษามีข้อยุ่งยาก ซับซ้อน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติ

ดังนั้นในปลายปี ค.ศ. 1993 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยจัดตั้ง ศาลพิเศษเพิ่มขึ้นอีกทำให้มีศาลพิเศษมี 2 ศาล คือ

1) ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีกระทำผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง¹⁷⁶

2) ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่รัฐมนตรีกระทำผิดอาญา¹⁷⁷

3.2.4.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ห้า ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1993 กำหนดให้ศาลทำหน้าที่พิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิด โดยรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 จัดตั้ง “ศาลอาญาชั้นสูง” (La Haute Cour de Justice) และ “ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ” (La Cour de Justice de la République) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของฝ่ายบริหาร จึงสมควรทราบรายละเอียดขององค์กรศาลและผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ดังนี้

¹⁷⁵ Crime คือความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต Délit คือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสิบปี.

¹⁷⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข (2549). คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. หน้า 94.

¹⁷⁷ ประเสริฐ โทล่าวประดิษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 71-73.

1) ผู้ถูกกล่าวหา

บุคคลที่อาจถูกกล่าวหา เพื่อดำเนินคดีในศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ
ได้แก่

(1) ประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 หมวด 9
มาตรา 67-68 (Constitution de la République Française du Octobre 1958)¹⁷⁸ กำหนดให้ประธานาธิบดี
ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญาเพราะเป็นเอกสิทธิ์ของประมุขของรัฐ เว้นแต่กรณี
ทรยศต่อประเทศชาติซึ่งหมายถึงอาชญากรรมทางการเมืองที่ทำให้สถาบันหรือผลประโยชน์ของ
ประเทศชาติได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบความผิด
ไว้ ความเห็นของนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า ความผิดฐานนี้ไม่มีองค์ประกอบตายตัวและโทษ
ก็มีได้กำหนดไว้ให้ลักษณะเช่นไร¹⁷⁹

(2) รัฐมนตรี (หมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี
รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ) จะต้องรับผิดชอบทางอาญาต่อการกระทำในตำแหน่งหน้าที่
ที่เป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ (Crime) และความผิดมิชฌิมโทษ (Délit) ซึ่งรวมถึงความผิด
เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ความผิดและโทษดังกล่าว
จะต้องพิจารณาเฉพาะในเวลากระทำผิดเท่านั้น

(3) ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนให้ประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานทรยศต่อ
ประเทศหรือรัฐมนตรีที่กระทำผิดทางอาญาในขณะที่กระทำตามหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดย
จำกัดเฉพาะความผิดฐานทำลายความมั่นคงของชาติเท่านั้น¹⁸⁰

2) ผู้กล่าวหา

ผู้กล่าวหา ได้แก่

(1) กรณีประธานาธิบดีผู้มีอำนาจกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จำนวน 1 ใน 10 ร่วมกันลงชื่อ ต่อจากนั้นต้องให้สภาทั้งสองลงมติ ซึ่งแต่ละสภาจะต้องแยกกัน
พิจารณาลงมติ โดยจะต้องลงมติในญัตติกล่าวหาโดยการลงมติเปิดเผยและคะแนนเสียงซึ่งต้อง
ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (Vote Identique)

(2) กรณีรัฐมนตรี ในการกล่าวหา รัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ
รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดอาญาของรัฐมนตรีต้อง
ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (La commission des requêtes) โดย

¹⁷⁸ แหล่งเดิม.

¹⁷⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข เล่มเดิม. หน้า 25.

¹⁸⁰ นิยม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 75.

คณะกรรมการมีอำนาจสอบสวนและดำเนินการเท่าที่จำเป็น เพื่อส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกา (Procureur general pres de la Cour de Cassation) เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐหรือยุติเรื่อง หรือคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องอาจส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกา เพื่อพิจารณาคำฟ้องร้องโดยไม่ต้องมีผู้ร้องกล่าวหาก็ได้ คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ (Magistrat de siege hors hierarchie) 3 คน ตุลาการสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) 2 คนและผู้พิพากษาศาลบัญชี 2 คน¹⁸¹

3.2.4.3 ผู้พิจารณาและตัดสิน

1) กรณีประธานาธิบดี

การไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องนี้จะกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (Commission d'instruction) ของศาลอาญาชั้นสูงองค์ประกอบของ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน และผู้ทำการแทน 2 คน ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก แต่องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงมีเพียงอำนาจไต่สวน มูลความผิดไม่มีอำนาจตัดสิน เนื่องจากอำนาจในการตัดสินความผิด (Jugement) นั้นเป็นอำนาจของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) โดยองค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน

2) กรณีรัฐมนตรี

การไต่สวนความผิดจะกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน และผู้ทำการแทนอีก 3 คน มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปรับบทกฎหมาย แต่จะไต่สวนนอกคำฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ ส่วนการตัดสินความผิด (Jugement) นั้นเป็นของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 15 คน

3.2.4.4 กระบวนพิจารณา

1) เหตุที่กล่าวหา

(1) กรณีประธานาธิบดี เหตุแห่งความผิดที่สามารถใช้กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้นมีได้เพียงกรณีเดียว คือ ความผิดฐานทรยศต่อชาติ (Haute Trahison) เพราะโดยเจตนารมณ์ของรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสนั้นต้องการให้ประธานาธิบดีมีศักดิ์ศรีและอำนาจพิเศษมากพอที่จะรักษาความคงอยู่ต่อไปของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดีเช่นกัน ดังนั้นประธานาธิบดีจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางกฎหมายในการกระทำการตามหน้าที่เว้นเสียแต่ว่าการกระทำนั้นมีลักษณะเป็นการทรยศต่อชาติ ซึ่งอาจจะถูกฟ้องกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice)

¹⁸¹ ประเสริฐ โท้วประดิษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 74.

(2) กรณีรัฐมนตรี เหตุแห่งความผิดที่สามารถกล่าวหาฟ้องร้องรัฐมนตรีได้ นั้นจะต้องเป็นการกระทำความผิดอาญาในการกระทำตามหน้าที่ 2 กรณี คือ ความผิดอุกฤษโทษ (Crimes) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีถึงจำคุกตลอดชีวิต และความผิดมัจฉิมโทษ (Délit) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี อย่างไรก็ตามความผิดและโทษดังกล่าวให้พิจารณาในเวลาที่เกิดกระทำผิด และฟ้องร้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République)

2) วิธีการกล่าวหา

(1) กรณีประธานาธิบดี ซึ่งผู้มีอำนาจกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 1 ใน 10 ร่วมกันลงชื่อกล่าวหาและให้สภาทั้งสองลงมติ ซึ่งแต่ละสภาต้องลงมติในญัตติกกล่าวหา โดยลงมติเปิดเผยและคะแนนเสียงต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

(2) กรณีรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีมีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (Commission des requêtes) ได้ แต่คณะกรรมการจะพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกา ซึ่งอัยการประจำศาลฎีกาจะพิจารณาเพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

3) การพิจารณาและตัดสิน

(1) กรณีประธานาธิบดี ในขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องนี้จะกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (Commission d'instruction) ของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งองค์ประกอบขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาพิเศษ 5 คน และเลือกสำรองอีก 2 คน องค์คณะนี้จะทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหาโดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหาที่ต้องทำการสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อส่งไปยังศาลอาญาชั้นสูงต่อไป แต่ถ้าพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองในข้อเท็จจริงใหม่ก็ต้องยกฟ้องในข้อกล่าวหาที่ฐานไม่มีมูล

เมื่อพิจารณาแล้วก็จะมาถึงขั้นตอนการตัดสิน ดังที่กล่าวมาแล้วว่า องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงมีเพียงอำนาจไต่สวนมูลความผิดแต่ไม่มีอำนาจตัดสิน เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลอาญาชั้นสูง โดยองค์คณะจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษา 24 คน และผู้พิพากษาสำรอง 12 คน ซึ่งมาจากสภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้พิพากษา 12 คน และเลือกผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง และวุฒิสภาเลือกผู้พิพากษา 12 คน และเลือกผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คนจากสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง

การพิจารณาตัดสินคดีก็ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยผู้พิพากษาแต่ละคนลงมติเป็นการลับว่าจำเลยมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ การตัดสินว่าจำเลยมีความผิดจริงก็ต้องอาศัยเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อพิจารณาตัดสินว่าจำเลยมีความผิดแล้ว ก็จะต้องแยกกันลงมติในโทษอีกครั้งหนึ่ง หากคะแนนเสียงลงโทษไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ถือว่าโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยนั้นถูกปฏิเสธและให้ลงมติในโทษที่เบากว่าตามที่เสนอไปจนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง

(2) กรณีรัฐมนตรี ในขั้นตอนของการไต่สวนข้อเท็จจริง องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงจะประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน และผู้ทำการแทนหรือสำรองอีก 3 คน มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปรับบทกฎหมาย แต่จะไต่สวนนอกคำฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่

สำหรับการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงคำวินิจฉัยอาจแยกได้เป็นสองกรณี คือ

(ก) วินิจฉัยว่ามีมูลความผิด ในกรณีนี้องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องสรุปสำนวนส่งองค์กรตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าไม่มีมูลความผิด องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งต่ออัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่อัยการไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคัดค้านภายใน 1 เดือน ทั้งนี้ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต้องตัดสินคดีให้เสร็จภายใน 3 เดือน

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยขององค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ คู่กรณีสามารถฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่ศาลฎีกาพิจารณาคำวินิจฉัย องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องส่งคดีให้องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงชุดใหม่ที่ถูกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่แทน

กรณีขั้นตอนของการตัดสิน องค์กรคณะในศาลจะประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน ซึ่งมาจาก สภาผู้แทนราษฎรเลือกจากสมาชิกด้วยตนเอง 6 คนและเลือกผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน สมาชิกวุฒิสภาเลือกจากสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง 6 คนและเลือกผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน และที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมกันเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ และเลือกผู้พิพากษาสำรองหรือผู้ทำการแทนอีก 3 คน โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 1 ใน 3 คนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

การพิจารณาคดีต้องทำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งระบุให้ผู้พิพากษาแต่ละคนลงมติโดยลับว่าผิดตามฟ้องหรือไม่ และจะถือว่ามีความผิดต่อเมื่อมีคะแนนเสียง

เกินกว่าครึ่ง และเมื่อลงมติในความผิดแล้วต้องลงมติในโทษอีกครั้ง จะลงโทษได้ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง หากมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ไม่สามารถลงโทษในอัตราสูงสุดที่มีการเสนอไปได้และให้ทำการลงมติในโทษที่เบากว่าตามที่เสนอมาอีกครั้งจนกว่าจะได้คะแนนเกินกึ่งในอัตราโทษนั้น¹⁸²

3.2.4.5 ผลการตัดสิน

1) กรณีประธานาธิบดี ในกรณีที่ศาลอาญาชั้นสูงสุดตัดสินว่าประธานาธิบดีมีความผิดตามฟ้องแล้วนั้น ผลของคำพิพากษาจะมีโทษทางอาญาเป็นหลักและองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับตามคำพิพากษาก็คือฝ่ายบริหารนั่นเอง

2) กรณีรัฐมนตรี เมื่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินว่ามีความผิดผลก็เช่นเดียวกันกรณีประธานาธิบดี คือเน้นที่การลงโทษทางอาญาเป็นหลักและฝ่ายบริหารจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่บังคับตามคำพิพากษา¹⁸³

3.2.4.6 การอุทธรณ์

1) กรณีประธานาธิบดี ตามกฎหมายถือว่าคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงถึงที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ ซึ่งปัจจุบันการไม่ให้อุทธรณ์นี้ขัดต่อหลักการที่ว่าคดีทุกคดีต้องมีศาลสองชั้นเป็นอย่างน้อยตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

2) กรณีรัฐมนตรี ในกรณีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น เมื่อมีคำตัดสินว่ารัฐมนตรีมีความผิดแล้ว ก็สามารถอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้มีการเสนอให้มีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) ได้ และศาลฎีกาจะต้องพิพากษาภายใน 3 เดือน คำพิพากษาถือเป็นที่สุดและบังคับโทษได้ หากศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและให้พิจารณาใหม่ เฉพาะผู้พิพากษาสำรองที่ไม่ได้นั่งพิจารณาเรื่องนั้นมาใน คราวก่อนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาในครั้งนี้ได้¹⁸⁴

3.2.5 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่น

3.2.5.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

ในประเทศญี่ปุ่นจะมีองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ กรมการสืบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) ซึ่งสังกัดสำนักงานอัยการเขต (District Public Prosecutors) ซึ่งในปัจจุบันมี 3 แห่ง คือ โตเกียว โอซากา และนาโงย่า หน่วยงานดังกล่าวนี้จะดำเนินการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดจากการ

¹⁸² นิยม รัฐอมฤต และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 76-79.

¹⁸³ แหล่งเดิม.

¹⁸⁴ แหล่งเดิม.

ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะ (ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของไทยในประเทศญี่ปุ่น ตามหนังสือที่ กต.1105/2551 ลงวันที่ 16 สิงหาคม พุทธศักราช 2542)¹⁸⁵

การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของญี่ปุ่นนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อสำนักงานอัยการเขต (District Prosecutors Office) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล หากพบว่ามีข้อมูลความจริงก็จะดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้นให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถเข้าตรวจค้นและทำการยึดเอกสารต่างๆ เพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานต่อไป เมื่อรวบรวมสำนวนเสร็จก็จะฟ้องคดีอาญา (อากรวมทั้งคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องด้วย) ในข้อหาที่ได้รับการร้องเรียนกล่าวหาต่อศาลคดีท้องถิ่น (District Court) ศาลก็จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาตามปกติเช่นเดียวกับคดีทั่วไป

การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของญี่ปุ่นตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มิได้มีองค์กรและกระบวนการเป็นพิเศษคงใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ เพียงแต่มีหน่วยงานพิเศษในสังกัดสำนักงานอัยการเขตมาดำเนินการสอบสวนเป็นกรณีเฉพาะ เพราะถือว่าเป็นคดีที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจของประชาชนโดยทั่วไป เมื่ออัยการสรุปสำนวนเสร็จและพบว่ามีข้อกล่าวหาอันมีมูลจริง และมีพยานหลักฐานชี้ชัดว่าเข้าข่ายกระทำความผิดที่จะดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีได้ ก็จะฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ต่อศาลท้องถิ่น ศาลท้องถิ่นก็จะพิจารณาพิพากษาเช่นคดีอื่นๆ ตามกระบวนการพิจารณาปกติ

3.2.5.2 ผู้พิจารณาและตัดสิน

ศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็น 2 ลำดับชั้น คือ

(1) ศาลสูงสุด เป็นศาลที่มีเขตอำนาจลำดับที่สามเทียบได้กับศาลฎีกาของประเทศไทยอำนาจวินิจฉัยคดีของศาลสูงสุดจำกัดในข้อกฎหมายเท่านั้น ศาลสูงสุดผูกพันที่จะต้องยอมรับข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาที่ได้อุทธรณ์ขึ้นมายังศาลสูงสุด โดยศาลสูงสูดนอกจากจะมีเขตอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ แล้ว ยังมีบทบาทในการตีความกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

(2) ศาลชั้นรอง ซึ่งประกอบด้วย ศาลสูง เป็นศาลที่มีเขตอำนาจลำดับที่สองเทียบได้กับศาลอุทธรณ์ของประเทศไทย ศาลจังหวัด เป็นศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ศาลครอบครัว เป็นศาลที่จะพิจารณาคดีครอบครัวและคดีเด็กกระทำผิด และศาลแขวง เป็นศาลลำดับต่ำที่สุดในลำดับชั้นศาล

¹⁸⁵ คณะกรรมการและการยุติธรรมวุฒิสภา. (2543). องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 20-21.

3.2.5.3 กระบวนพิจารณาและการตัดสิน

ในคดีอาญาคู่ความสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ต่อศาลสูงหรือศาลสูงสุดแล้วแต่กรณีได้ การฎีกาไม่ต้องระบุเหตุผลในการฎีกาไว้ในฎีกา แต่ต้องยื่นคำแถลงแสดงเหตุผลในเวลาต่อมาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของศาล เหตุในการฎีกาจำกัดเฉพาะกรณีคำพิพากษาศาลชั้นอุทธรณ์ล่วงละเมิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือมีความผิดพลาดในการตีความรัฐธรรมนูญ และกรณีกล่าวอ้างว่าคำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์ขัดแย้งกับบรรทัดฐานในคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลสูง อย่างไรก็ตามศาลสูงศาลสูงในฐานะที่เป็นศาลชั้นฎีกาอาจพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นก่อนๆ ได้หากศาลเห็นว่าคำพิพากษาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความยุติธรรมโดยไม่จำเป็นต้องยกเหตุผลอื่นใด โดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากศาลสูงศาลสูงในฐานะเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ เป็นศาลชั้นสุดท้ายที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ภายใต้บังคับของข้อกำหนดศาลสูงศาลสูงศาลสูงในฐานะที่เป็นศาลชั้นฎีกาอาจรับพิจารณาคดีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวข้องกับการตีความและการปรับใช้กฎหมายได้ แม้ว่าจะไม่อาจยื่นฎีกาได้ในกรณีปกติก็ตาม

ส่วนในคดีแพ่งคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีในศาลชั้นอุทธรณ์อาจยื่นฎีกาต่อศาลชั้นที่สูงกว่าที่มีเขตอำนาจเหนือคดีได้ โดยการฎีกาคำพิพากษาของศาลสูงสุดจะต้องยื่นฎีกาต่อศาลสูงสุด ส่วนการฎีกาคำพิพากษาของศาลจังหวัดให้ยื่นต่อศาลสูงที่มีเขตอำนาจโดยพิจารณาจากที่ตั้งของศาลจังหวัดที่มีคำพิพากษา อย่างไรก็ตามก็ตีความทั้งสองฝ่ายอาจตกลงยินยอมกันให้มีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นมายังศาลชั้นฎีกาได้ ซึ่งเรียกว่าเป็นการอุทธรณ์แบบก้าวกระโดดการฎีกาต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ฎีกาไม่ต้องแสดงเหตุผลไว้ในฎีกาไว้ในฟ้องฎีกาในวันที่ยื่นฎีกา แต่ผู้ฎีกาต้องยื่นคำแถลงตามแบบที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลสูงศาลสูง และแสดงเหตุผลในการฎีกาต่อศาลชั้นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งอาจเป็นเหตุให้ฎีกาถูกยกได้ แต่หากปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว ศาลชั้นอุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้รับฎีกาก็จะส่งฟ้องพร้อมสำนวนคดีไปยังศาลชั้นฎีกาต่อไป ซึ่งศาลชั้นฎีกาอาจจะยกฎีกาได้หากมีข้อบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ ศาลจะพิจารณาว่าฎีกาดังกล่าวมีเหตุผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่ และอาจพิจารณาจากเหตุผลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมด้วย ศาลชั้นฎีกาไม่ใช่ศาลที่พิจารณาหรือตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า ศาลชั้นฎีกา

ต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงในคำพิพากษาของศาลชั้นก่อนๆ หากว่ากระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงนั้นไม่มีข้อโต้แย้งทางกฎหมาย¹⁸⁶

ฉะนั้นสรุปได้ว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วยังไม่ถือว่าเป็นที่สุด จำเลยสามารถดำเนินการอุทธรณ์ ฎีกา ขอความเป็นธรรมได้จากศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาต่อไป ส่วนการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาก็เป็นไปตามกฎหมายปกติและอยู่ในอำนาจของกระทรวงยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น

3.2.6 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐเกาหลีใต้มี 3 องค์กรด้วยกัน ได้แก่

3.2.6.1 คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

ในปี พุทธศักราช 2544 รัฐบาลเกาหลีใต้ตระหนักถึงเรื่องปัญหาการทุจริตจึงได้ตรากฎหมายต่อต้านการทุจริต Anti-Corruption Act ขึ้นมา โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (Korea Independent Commission Against Corruption หรือ KICAC) ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดย KICAC โดยก่อตั้งเมื่อวันที่ 25 มกราคม พุทธศักราช 2545 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 9 คน เจ้าหน้าที่ประมาณ 205 คน โดยสามารถกล่าวถึงรายละเอียดการดำเนินงานของ KICAC ได้ดังนี้

1) คณะกรรมการ KICAC และอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ KICAC ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน รวมประธานและกรรมการประจำ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ส่วนกรรมการไม่ประจำแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของสภาแห่งชาติ 3 คน และตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกา 3 คน คณะกรรมการ KICAC ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และอาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อได้ สำนักงาน KICAC มีเลขานุการคณะกรรมการเป็นผู้กำกับดูแลด้านการบริหารและงานธุรการ โดยคณะกรรมการ KICAC มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชันและให้ความเห็นเกี่ยวกับการป้องกันการคอร์รัปชัน เพื่อทำให้องค์กรของรัฐมีระบบการทำงานและนโยบายที่เข้มแข็งและการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงจากการดำเนินการสอบสวนองค์กรของรัฐ

(2) ศึกษาสภาพที่แท้จริงและประเมินความก้าวหน้าขององค์กรของรัฐในการนำเอานโยบายการป้องกันการทุจริตไปใช้

¹⁸⁶ เทพ อิงคสิทธิ์. (2551). การไม่รับคดีไว้พิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา กรณีศึกษา: ข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์หรือฎีกาอันไม่เป็นสาระอันควรแก่การพิจารณา. หน้า 27-28.

(3) จัดทำและส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนการให้การสนับสนุนการศึกษา เรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน

(4) ให้ความช่วยเหลือองค์กรเอกชนที่ตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหาผลกำไรในการ ดำเนินกิจกรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน

(5) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน

(6) รับรายงานและเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

(7) ให้ความคุ้มครองและให้เงินรางวัลตอบแทนแก่บุคคลที่ได้รายงานเรื่อง การกระทำที่มีเหตุสงสัยว่ามีการคอร์รัปชัน

(8) ตรวจสอบสิ่งที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการคอร์รัปชันที่มีปรากฏอยู่ใน กฎหมายและกฎข้อบังคับต่างๆ

(9) รวบรวม จัดการและวิเคราะห์ข้อมูลและเรื่องราวที่เกี่ยวกับการป้องกันการ คอร์รัปชัน

(10) ดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามประมวลการประพฤติปฏิบัติตน (Code of conduct) ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ รวมทั้งรับและดำเนินการตามหน้าที่ในกรณี มีการรายงานว่ามีการฝ่าฝืนประมวลดังกล่าว

(11) ทำข้อเสนอแนะเรื่องที่ประธานาธิบดีมอบให้เป็นประเด็นพิจารณาของ คณะกรรมการเพื่อการป้องกันการคอร์รัปชัน¹⁸⁷

2) กระบวนการตรวจสอบการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐคณะกรรมการ KICAC เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเบื้องต้น โดยมีหน้าที่รับรายงานและเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชันตามกฎหมาย Anti-Corruption Act มาตรา 2 ได้ให้คำนิยามของการกระทำทุจริตไว้ว่า

(1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง หรือเพื่อบุคคลที่สามด้วยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ หรือเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของตน

(2) การกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานภาครัฐ ใดๆ ซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมายในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง หรือเข้าทำหรือจัดทำสัญญาซึ่งหน่วยงานภาครัฐนั้นๆ มีส่วนเกี่ยวข้อง และ

¹⁸⁷ นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ. (2548). “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศสาธารณรัฐ เกาหลี.” *จุลสารจารีกสุจริต*, 5, 14. หน้า 14-15.

(3) การบังคับ แนะนำหรือยุยง ให้บุคคลใดกระทำการอันเป็นการทุจริตตามข้อ (1) และข้อ (2)

ในมาตรา 11(6) ของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการในการดำเนินการ ดังนี้

(1) การรายงานเรื่องการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชัน มี 2 กรณี

(ก) บุคคลที่ได้ทราบว่ามีการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชันสามารถรายงานต่อคณะกรรมการ KICAC ได้

(ข) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทราบว่าเจ้าหน้าที่คนอื่นกระทำการคอร์รัปชัน หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับหรือเสนอให้ตนกระทำการคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรายงานเรื่องดังกล่าวต่อหน่วยงานที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการ KICAC โดยเร็ว

(2) การดำเนินการกับรายงานเรื่องคอร์รัปชัน

(ก) เมื่อได้รับรายงานแล้วคณะกรรมการ KICAC อาจให้ผู้ให้ข่าว ผู้ร้องเรียนหรือผู้ที่เอาเรื่องราวการคอร์รัปชันมาเปิดเผยยืนยันในรายละเอียด ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ รายละเอียดสำคัญของรายงานแล้วตรวจสอบว่ารายงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(ข) อาจให้ส่งสิ่งที่จำเป็นตามที่ให้ยืนยันด้วย

(ค) เมื่อตรวจสอบแล้วเป็นกรณีต้องมีการสอบสวน คณะกรรมการ KICAC จะส่งเรื่องให้องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน แล้วแต่กรณี

(ง) หากบุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำการคอร์รัปชันตามที่คณะกรรมการ KICAC ได้รับรายงานเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง และมีรายละเอียดที่ต้องสงสัยว่า กระทำการที่เป็นการคอร์รัปชันจำเป็นที่จะต้องมีการสอบสวนเพื่อลงโทษทางอาญาและดำเนินการโดยสำนักงานอัยการ คณะกรรมการ KICAC จะยื่นคำกล่าวหาบุคคลนั้นต่อพนักงานอัยการในนามของคณะกรรมการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับสูง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงขึ้นไป นายกเทศมนตรีเมืองหลวงมหานคร นายกเทศมนตรีเมืองมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศตั้งแต่นายพลตำรวจเอกขึ้นไป ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทหารที่มียศตั้งแต่ นายพลเอกและสมาชิกสภาแห่งชาติ หากเป็นกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องโทษ ไล่ออก คณะกรรมการ KICAC อาจยื่นเรื่องให้ศาลสูงพิจารณาต่อไป

(3) การดำเนินการเรื่องที่มีผลสอบสวน

(ก) องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนต้องดำเนินการตรวจ สอบสวนหรือตรวจสอบคดีให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับคดีว่ามีมูลความผิดหรือไม่ โดยอาจขยายเวลาได้ถ้ามีเหตุผล

(ข) องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนต้องแจ้งผลการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจ สอบสวนหรือตรวจสอบต่อคณะกรรมการ KICAC แจ้งสรุปผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาเปิดเผย

(ค) กรณีมีความจำเป็นคณะกรรมการ KICAC ขอให้องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนชี้แจงผลตามที่แจ้งมาได้ หรืออาจขอให้ตรวจ สอบสวนหรือตรวจสอบอีกครั้งโดยให้นำเสนอหลักฐานที่เชื่อถือได้ รวมทั้งผู้ให้ข่าว ผู้รับเรื่อง หรือเปิดเผยการคอร์รัปชันซึ่งได้รับสรุปผล อาจคัดค้านผลการแถลงข้อเท็จจริงนั้นได้

(ง) องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวน ซึ่งได้รับการขอให้มีการตรวจสอบสอบสวนหรือตรวจสอบอีกครั้งนั้น แจ้งผลการตรวจ สอบสวนหรือตรวจสอบเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการภายใน 7 วันนับแต่สรุปผล

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงว่า KICAC ไม่มีอำนาจในการไต่สวนคดีทุจริตแต่อย่างใด ในการปราบปรามการทุจริต KICAC มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและรวบรวมพยานหลักฐานให้มากที่สุดเพื่อส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ งานที่ถือเป็นงานหลักก็คือการมุ่งเน้นต่อต้านคอร์รัปชันในรูปแบบการกำหนดนโยบายและมาตรการต่อต้านคอร์รัปชันให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติ ศึกษาและติดตามประเมินความก้าวหน้าและส่งเสริมความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ โดยประสานงานกับภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชน

สำหรับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน และหากมีการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จก็จะมี การสอบสวนและลงโทษต่อไป¹⁸⁸

¹⁸⁸ นักศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลกับการพัฒนาด้านการบริหารสำหรับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กลุ่มที่ 1. (2548). แนวทางการดำเนินการปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเปรียบเทียบ ไทย ฮ่องกง เกาหลี. หน้า 86-89.

3.2.6.2 สำนักงานอัยการสาธารณรัฐเกาหลี

สำนักงานอัยการประกอบด้วย สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutor's Office) 1 แห่ง สำนักงานอัยการระดับสูง (High Public Prosecutor's Offices) 5 แห่ง สำนักงานอัยการเขต (District Public Prosecutor's Offices) 12 แห่ง และสำนักงานสาขา (Branch Offices) อีก 38 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศาลในเขตอำนาจที่เกี่ยวข้อง สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระภายในกระทรวงยุติธรรม¹⁸⁹

เนื่องจากคดีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเองสำคัญ ดังนั้นเมื่อ KICAC ส่งเรื่องมายังสำนักอัยการแล้ว สำนักอัยการจะดำเนินการสอบสวนเอง โดยในสำนักอัยการเขตจะมีหน่วยงานที่ชื่อว่า Special Investigation Department หรือเรียกโดยย่อว่า SID มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตที่เกิดจากกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง SID มีอำนาจตรวจสอบเอกสารและเรียกพยานบุคคลต่างๆ ใ้ไปให้การ โดยในการสอบสวน จะมีการกำหนดเป้าหมายสืบสวนทั้งในพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการข่าวและจะใช้วิธีเจาะลึกลงไปด้วยการจัดตั้งแหล่งข่าว สำหรับกลยุทธ์การปราบปรามจะเน้นไปในพื้นที่ที่มีศักยภาพของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเมื่อมีหลักฐานเพียงพอ สำนักงานอัยการเขตก็จะร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับเพื่อนำไปดำเนินคดี

ในการขอจับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หัวหน้าพรรคการเมือง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก่อน หรือถ้าเป็นสมาชิกรัฐสภา ในกรณีที่รัฐสภาอยู่ในระหว่างสมัยประชุมให้ขออนุมัติต่อรัฐสภาเสียก่อน หรือการขอจับข้าราชการระดับอธิบดีขึ้นไปต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดเสียก่อนแล้วจึงจะดำเนินคดีได้ เนื่องจากมีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพไม่เกรงกลัวอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาจึงประสบความสำเร็จในการดำเนินคดีกับนักการเมืองที่กินสินบน นักรบยิวบังหลวงมาแล้ว เช่น คดีประธานาธิบดีโร แด วู และประธานาธิบดีชุน ดู วาน

3.2.6.3 ศาลยุติธรรม

เมื่อสำนักงานอัยการได้จัดทำสำนวนเสร็จแล้วก็จะนำเรื่องร้องเรียนกล่าวหาต่อศาลท้องถิ่น (District Court) ศาลก็จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาตามกระบวนการพิจารณาปกติเช่นเดียวกับคดีทั่วไป ศาลท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั้งคดีแพ่งคดีอาญา ซึ่งตามปกติจะมีผู้พิพากษานั่งพิจารณาเพียงคนเดียว เว้นแต่กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ใช้องค์คณะผู้พิพากษา 3 คนในการพิจารณา เช่น ในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับเงินมากกว่า 30 ล้านวอน (ประมาณ 1 ล้านบาท) และ

¹⁸⁹ สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด. (2540). สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ. หน้า 1-5.

คดีอาญาที่กำหนดโทษจำคุกเกินกว่า 1 ปี ถึงประหารชีวิต กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล ก็เป็นไปตามปกติโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ สำหรับนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงแต่อย่างใด

เมื่อศาลท้องถิ่นเป็นศาลชั้นต้นตัดสินคดีแล้ว คดียังไม่ถึงที่สุดยังอาจยื่นอุทธรณ์ฎีกา ต่อศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้เช่นคดีปกติทั่วไป ส่วนการบังคับคดีนั้นเป็นหน้าที่ของกองบังคับคดี ของสำนักงานอัยการเขตเป็นผู้บังคับคดีตามคำพิพากษา¹⁹⁰

3.2.7 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฟิลิปปินส์

3.2.7.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

ประเทศฟิลิปปินส์มีการจัดตั้งองค์กรศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงานเรียกว่าศาลแซนดิแกนบายาน มีลักษณะกระบวนการคล้ายกับศาลพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส แต่มีความแตกต่างบางกรณี คือ ศาลแซนดิแกนบายานจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1973 มีอำนาจเหนือคดีอาญาและคดีแพ่งที่เกี่ยวกับการรับสินบน การประพฤติชอบและคดีอื่นๆ ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและลูกจ้าง รวมทั้งผู้ที่ควบคุมกระบวนการต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหน้าที่นั้นๆ ตามกฎหมาย จึงมีพระราชกฤษฎีกาโดยประธานาธิบดีที่ 1486 จัดตั้งศาลแซนดิแกนบายานขึ้นเป็นศาลพิเศษ มีระดับเท่าเทียมศาลอุทธรณ์ มีเขตอำนาจเหนือคดีอาญาที่กระทำโดยเจ้าพนักงานทั้งปวง ในปี ค.ศ. 1987 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีอำนาจเหนือคดีรับสินบน

ศาลแซนดิแกนบายานจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีอาญาและคดีแพ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ารับสินบนและประพฤติมิชอบ ได้แก่

1) ฯลฯ

2) ความผิดที่กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ ลูกจ้าง รวมทั้งพนักงานในหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของหรือควบคุมตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญาไม่ว่ากระทำร่วมกับความผิดอื่นหรือไม่

3) ความผิดอื่นๆ เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ ลูกจ้าง รวมทั้งพนักงานของหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของหรือควบคุม

3.2.7.2 กระบวนการพิจารณาและการตัดสิน

วิธีพิจารณาคดีของศาลแซนดิแกนบายานและการปฏิบัติหน้าที่ถูกกำหนดโดย Rule of the Sandiganbayan ประกอบด้วยผู้พิพากษา 9 คนแบ่งเป็น 3 แผนก การพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาเป็นองค์คณะ 3 คน ผู้พิพากษาตั้งโดยประธานาธิบดี การพิพากษาต้องเป็นเอกฉันท์ทั้ง 3 คน หากมีผู้ไม่เห็นด้วยประธานผู้พิพากษาต้องตั้งผู้พิพากษาอีก 2 คนเข้าร่วมพิจารณาเป็นองค์คณะ 5 คน

¹⁹⁰ กชวรรณ จันทร์เณร. เล่มเดิม. หน้า 70.

การตัดสินใจเสี่ยงข้างมาก ต้องพิจารณาพิพากษาให้เสร็จเรียบร้อยภายใน 3 เดือนนับแต่วันรับเรื่อง หากมีผู้ไม่พอใจคำพิพากษาต้องฎีกาต่อศาลสูงสุด การพิจารณาคดีจะไม่เสียค่าธรรมเนียม¹⁹¹

จะเห็นได้ว่า ระบบศาลพิเศษของประเทศฟิลิปปินส์มีลักษณะคล้ายศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศส คือ สามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด แต่จะมีลักษณะเด่น คือ นอกจากจะควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งจะเป็นความผิดเช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทยแล้ว ยังควบคุมที่สถานะของความเป็นเจ้าพนักงานเมื่อได้กระทำความผิดด้วย โดยอาศัยสถานะของความเป็นเจ้าพนักงานเมื่อกระทำความผิดโดยอาศัยสถานะของความเป็นเจ้าพนักงานกระทำการอันไม่พึงกระทำ จึงมีลักษณะเป็นการควบคุมถึงพฤติกรรมและวินัยของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังได้จัดระบบสอบสวนพิเศษ โดยจัดตั้งสำนักงานทานอดบายาน (Tanodbayan) จัดตั้งขึ้นโดย พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) สืบสวน สอบสวนเรื่องร้องเรียน หรือที่เห็นควรเองไม่ว่าจะเป็นความผิดอาญาด้วยหรือไม่
- 2) กำหนดวิธีการร้องเรียน การรับ และการดำเนินการกำหนดขอบเขต และวิธีการดำเนินการสืบสวนสอบสวน
- 3) ขอข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานของรัฐ อาจตรวจสอบทะเบียนและเอกสารของทุกหน่วยงาน อาจเข้าไปในสถานที่ในความควบคุมของหน่วยงานใดๆ ได้
- 4) สามารถออกหมายเรียกให้บุคคลใดมาปรากฏตัว ให้ถ้อยคำ หรือมอบเอกสารหรือหลักฐานใดๆ

เมื่อทานอดบายานได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว จะทำการสืบสวนสอบสวน ถ้าทานอดบายานเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดกระทำความผิดในทางอาญา หรือทางวินัย จะส่งเรื่องให้สำนักงานหัวหน้าอัยการพิเศษเป็นผู้ส่งฟ้องทางอาญาหรือทางวินัยต่อศาลแซนดิแกนบายาน หรือต่อศาลใด หรือหน่วยงานใดขึ้นอยู่กับแต่ละคดี

ทานอดบายานอาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสอบสวนพิเศษหรือเจ้าหน้าที่อื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อช่วยเหลือหัวหน้าอัยการพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานเหล่านี้จะอยู่ในความควบคุมดูแลของหัวหน้าอัยการพิเศษ

สำหรับข้อเสียของศาลพิเศษดังกล่าวก็คือ เป็นศาลที่มุ่งพิจารณาคดีทุจริตประพฤติมิชอบในทางอาญาสำหรับเจ้าพนักงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับคดี

¹⁹¹ บุญชัย ฐิติเสถียร. (2541). หลักการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นศาล. หน้า 109-111.

ปกครอง การจะพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ¹⁹²

¹⁹² เต๋นเต๋อณ เซษฐสุมน. (2539). การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157. หน้า 133-136.