

ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศอังกฤษ

จากวิวัฒนาการทางด้านประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้ระยะเวลาหลายศตวรรษ ก่อให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบทางการเมืองที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและภาวะแวดล้อมใหม่ ในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย แบบรัฐสภาในปัจจุบัน ซึ่งมีรากฐานที่มั่นคงและได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นแบบอย่างของกลไกในระบบการปกครองที่ดี ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยมีความเข้าใจ ยอมรับและให้คุณค่าคุณเกณท์ กติกาทางการเมืองในระดับสูง ประชาชนต่างมีค่านิยมทางการเมืองที่ไม่แตกต่างกันมาก จึงไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น หากพิจารณาในด้านประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษแต่ดั้งเดิมนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจด้านต่าง ๆ แต่เพียงผู้เดียว แต่ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งมหาสภา (The Great Council) ของพระเจ้าวิลเลียม จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรผู้ใช้อำนาจที่สำคัญองค์กรหนึ่ง คือ รัฐสภา (parliament)

มหาสภาในระยะแรกมีหน้าที่เพียงที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในกิจการต่าง ๆ ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ประกอบด้วยสมาชิกผู้ซึ่งเป็นเจ้าผู้ครองนคร ขุนนาง เจ้าของที่ดิน เสนาบดี และผู้นำทางศาสนาตำแหน่งสำคัญ ๆ ในระยะแรก ๆ มหาสภามีได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายหรือการบริหารแผ่นดินของพระมหากษัตริย์มากนัก ต่อมาด้วยความจำเป็นในด้านการปกครอง โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษี ท้าให้พระมหากษัตริย์ต้องขอความร่วมมือจากสมาชิกรัฐสภามากขึ้น มหาสภาจึงเริ่มสะสมอำนาจให้ตัวเองเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา และสามารถมีอำนาจต่อรองและถ่วงดุลอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้บ้าง เช่น ได้มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย อำนาจของพระมหากษัตริย์และมหาสภาจึงอยู่ในสภาพที่ผสมผสานกัน จนกระทั่งในสมัยพระเจ้าจอห์น (ค.ศ.1199-1216) ซึ่งเป็นกษัตริย์ผู้หลงอำนาจ

ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว จนเกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนาง ประชาชน และไพร่
นอกจากนั้น ยังดำเนินนโยบายผิดพลาด ความขัดแย้งดังกล่าว ก่อให้เกิดการจำกัดอำนาจของ
พระมหากษัตริย์ขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เรียกว่า Magna Carta¹ ค.ศ.1215 มีวัตถุประสงค์
หลักเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มขุนนางด้วยกัน ที่ถูกกระทบกระเทือนในการใช้อำนาจบริหาร
ของพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะเรื่องการจัดเก็บภาษี

ต่อมาใน ค.ศ. 1377 มหาสภาได้พัฒนาเป็นรัฐสภา (Parliament) โดยที่ประชุม
มหาสภาได้แยกออกเป็นสองสภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) กับสภาสามัญ (House
of Commons) ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 14 สามัญชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองโดยทาง
สภาสามัญจากการเลือกตั้งของราษฎร อำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ
ทั้งโดยการออกกฎหมายจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ และการยอมให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วม
ในการบริหารประเทศ เพื่อความชอบธรรมในการปกครอง เช่นนี้ รัฐสภาของอังกฤษจึงได้
เปลี่ยนแปลงไปในเรื่องของการถ่วงดุลอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีผลทำให้อำนาจของ

¹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร
(กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527), หน้า 2-3.



พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดลดน้อยลง * ในทางตรงข้ามอำนาจของรัฐสภากลับมีอำนาจเพิ่มขึ้นและการไม่ลงรอยของกษัตริย์กับรัฐสภาโดยเฉพาะสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ได้ขัดแย้งกับรัฐสภา จนก่อให้เกิดการปฏิวัติ ค.ศ. 1688 อันเป็นเหตุให้พระเจ้าเจมส์เสด็จพระราชดำเนินหนีออกนอกประเทศ และรัฐสภาลงมติให้พระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรีเสด็จสืบราชสมบัติแทนพร้อมทั้งออกกฎหมายจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ Bill of Rights, 1689 และ The Act of Settlement, 1701 ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ปกครองประเทศได้ยากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการจัดเก็บภาษี ทำให้พระมหากษัตริย์คำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา เพื่อให้สามารถบริหารประเทศได้ราบรื่นขึ้น ฉะนั้น ต้นศตวรรษที่ 18 กษัตริย์จึงจำต้องชักชวนบุคคลผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา หรือที่รัฐสภาให้ความเชื่อถือและไว้วางใจ มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเข้าร่วมบริหารประเทศกับกษัตริย์ สภาจึงมีอิทธิพลในการกำหนดตัวผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีของกษัตริย์โดยปริยาย และกลายเป็นประเพณีสืบต่อกันมาว่ารัฐมนตรีต้องได้รับความยินยอมจากสภา

* กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจลง กล่าวคือ กษัตริย์ยังคงเป็นประมุขของประเทศ และเป็นหัวหน้ารัฐบาล และมีอำนาจทั้งหลายที่คอมมอนลอว์ (จารีตประเพณีหรือกฎหมายที่บัญญัติขึ้น) ไม่ได้กำหนดโดยชัดแจ้งให้เป็นอำนาจขององค์กรอื่น แต่กษัตริย์ยังต้องยอมรับอำนาจอิสระของผู้พิพากษาและอำนาจของรัฐสภา โดยเฉพาะรัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของกษัตริย์ และมีส่วนพิจารณาตัดสินปัญหาสำคัญบางประการเมื่อกษัตริย์เสนอเรื่องราวต่าง ๆ ให้พิจารณา รัฐสภามีสิทธิร้องอุทธรณ์เกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ (petition of rights) เช่น ห้ามจับกุมบุคคลโดยไม่มีคำสั่งชัดแจ้ง, ห้ามประกาศกฤษฎีกาในยามสงบและห้ามเก็บภาษีอากรโดยไม่ได้ยินยอมของสภา ซึ่งพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ทรงยินยอมอนุมัติ แต่ต่อมาใน ค.ศ. 1649 พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ได้ละเมิดข้ออุทธรณ์ดังกล่าว ทำให้ถูกดำเนินคดีและถูกประหารชีวิต ข้อหาขบถต่อประเทศชาติและสถาปนา Cromwell ขึ้นเป็นผู้พิทักษ์ (protector) ดู วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 104-108.

ในต้นศตวรรษที่ 19 มีการเปลี่ยนแปลงในด้านกระบวนการทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมของอังกฤษอย่างมาก ในทางการเมืองความคิดเรื่องการเข้ามามีส่วนทางการเมือง และการปกครองได้แพร่สะพัดในหมู่ประชาชนมากขึ้น อำนาจของพระมหากษัตริย์ภายหลังพระเจ้าจอร์จที่ 1 ลดลงอย่างมาก การตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารเปลี่ยนมาอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และรัฐสภามากขึ้น เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประเทศชาติเกิดความไม่สงบ ปัญหาการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างชนชั้นนายทุนและกรรมกร ขณะเดียวกันกับที่แนวความคิดเสรีนิยมและทุนนิยมเริ่มแพร่หลายมากขึ้น สื่อมวลชนได้เริ่มขยายตัวมากขึ้น ช่วยสื่อสารความคิดของชุมชนต่อชุมชน ให้มีความรู้และทัศนคติร่วมกันมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการเมืองการปกครอง ได้เริ่มปรากฏรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษชัดเจน ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การช่วงชิงอำนาจจากกษัตริย์มาสู่ราษฎร สืบเนื่องกันมาเป็นเวลาหลายศตวรรษ จึงมีผลให้อังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่ปฏิบัติตามจารีตประเพณีและบรรทัดฐานจากคำพิพากษาศาลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอังกฤษออกพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับเสมือนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีลักษณะยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่าย และไม่มีลักษณะความเป็นกฎหมายสูงสุด² ด้วยเหตุนี้ กฎเกณฑ์การปกครองของประเทศอังกฤษจึงค่อย ๆ พัฒนามาตลอดเวลาหลายร้อยปี และถือว่าเป็นประเทศต้นกำเนิดของระบอบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งหลาย ๆ ประเทศนิยมมาใช้เป็นแบบอย่างของการกำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศตน

2 เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-110.

5.1 ระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System)

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภานี้ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจทั้งสองฝ่ายต่างมีลักษณะควบคุมซึ่งกันและกัน มีหลักการสำคัญต่อไปนี้

5.1.1 ประมุขของรัฐเป็นส่วนสำคัญในระบบรัฐสภา

ประมุขของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง การกระทำต่าง ๆ ประมุขของรัฐทำเป็นลายลักษณ์อักษร จะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในระบบรัฐสภานี้ประมุขของรัฐเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล

5.1.2 สภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของรัฐสภา

เนื่องจากว่ารัฐบาลมาจากความไว้วางใจของรัฐสภา มิใช่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงหรือประมุขของรัฐเป็นผู้แต่งตั้ง ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เรียกว่า "อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน" ในทางปฏิบัติของประเทศอังกฤษซึ่งยึดถือตามจารีตประเพณีทางการเมือง, ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมือง, พระราชบัญญัติบางฉบับ หรือข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ เช่น รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อสภาสามัญ และ ได้รับความเห็นเสียงไว้วางใจก่อนเข้ารับตำแหน่ง, สมาชิกรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามได้ (question) และเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence)

5.1.3 ฝ่ายบริหารเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ (dissolution of parliament)

การที่ฝ่ายบริหารสามารถเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภา ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นเท่ากับว่า การยุบสภาเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารใช้ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยผ่านทางประมุขของรัฐ

จากหลักการสำคัญ ในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษ ไม่ได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวทางของมองเตสกีเอออย่างเคร่งครัด หากแต่ประเทศอังกฤษได้แยกองค์กร 3 องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ออกจากพระมหากษัตริย์นั้น เป็นผลมาจากพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ ในส่วนของการแบ่งแยกองค์กรและอำนาจหน้าที่ มีลักษณะที่ยอมให้แต่ละองค์กรมีความเกี่ยวข้องกันมากพอสมควร โดยยึดหลัก การถ่วงดุล และคานอำนาจขององค์กรทางการเมืองที่สำคัญสองฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยมาตรการทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม สอดส่องดูแลและเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบ (accountability) หรือแสดงความรับผิดชอบ (responsibility) ได้ การควบคุมมีตั้งแต่สถานเบา เช่น การตั้งกระทู้ถาม (question) ไปจนถึงสถานหนัก คือ ปลดออกจากตำแหน่ง เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of no confidence) ทางฝ่ายบริหารสามารถคานอำนาจด้วยการเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภา

ด้วยความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อทำให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อ ปณิบัติตนอยู่ในระเบียบแบบแผนและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสำนึกในหน้าที่การงาน จึงส่งผลให้เกิดวิวัฒนาการหลักความรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี ขึ้น 2 ลักษณะคือ

ก. ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรี คือ หากสภาไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีบุคคลใดเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานของกระทรวงนั้น ๆ รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นการเฉพาะตัว (individual responsibility) ด้วยการลาออกจากตำแหน่ง หลักความรับผิดชอบเฉพาะบุคคลของรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่า เป็นข้อยกเว้นหนึ่งของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (ศึกษาในหัวข้อต่อไป) หรือที่เรียกว่า "แพะรับบาป" (seagoat) ³

ข. หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ⁴ คือ เมื่อปรากฏว่าสภาไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในนโยบายทั่วไป คณะรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันทั้งคณะ (collective responsibility) ด้วยการลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ

สำหรับหลักความรับผิดชอบร่วมกันทางการเมืองของรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ได้เริ่มต้นวิวัฒนาการมาจากระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ ⁵ กล่าวคือ กษัตริย์อังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 18 นับแต่สมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 (George I) ไม่ทรงสนใจทาง

³ อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 49.

⁴ ทรงศักดิ์ วุฒิกะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 7-38.

⁵ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 34.

การเมือง ปล่อยาให้คณะที่ปรึกษาของพระองค์เป็นผู้ตัดสินใจในทางการเมืองแทนพระองค์ทั้งหมด
 ดังนั้น หากการตัดสินใจผิดพลาดผู้ที่ได้รับการตำหนิติเตียน คือ หัวหน้าคณะที่ปรึกษาและคณะที่
 ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้น ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะ
 ที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์ในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 ได้ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากสภาสามัญ
 (House of Commons) ตำหนิติเตียน และชู่ว่าจะใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment)
 ซึ่งเป็นกระบวนการพิเศษ และมีผลเป็นการลงโทษทางอาญา แก่ วอลโพล (Walpole) ถือเป็น
 เป็นมาตรการบังคับให้วอลโพลลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์เมื่อปี
 ค.ศ. 1742 นับแต่นั้นเป็นต้นมา ก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ที่ผู้ดำรง
 ตำแหน่งหัวหน้าคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ จะต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง
 ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นนายกรัฐมนตรี จะดำรงตำแหน่งอยู่ได้ก็รอดได้รับความไว้วางใจ
 จากฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สภาสามัญ (House of Commons) ⁶ เท่ากับว่าสภาสามัญ
 มีอำนาจควบคุมให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติภารกิจไป รอดมีขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างใกล้ชิด
 ถ้าผู้ใดปฏิบัติหน้าที่โดยสภาสามัญไม่เห็นชอบ รัฐสภาสามารถลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นเหตุให้
 รัฐมนตรีผู้นั้นต้องออกจากตำแหน่ง หรือเมื่อกระทำผิดอย่างใดเกิดขึ้น ก็จะเป็นหน้าที่ของศาล
 ยุติธรรมจะดำเนินการพิจารณาโทษเอง

เช่นนี้ เมื่อสภามีอำนาจเพิ่มมากขึ้นและมีอิทธิพลต่อการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี
 หลักความรับผิดชอบทางการเมืองเริ่มปรากฏเด่นชัดในระหว่างศตวรรษที่ 18 โดยที่สภายืนยัน
 ถึงสิทธิที่จะต้องตั้งคำถามในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทั้งหมด และเรียกร้องให้มอบหมายงานของ
 รัฐบาลกลางแก่รัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคน ที่สามารถรับผิดชอบการดำเนินงานทุกด้านของ
 กระทรวงนั้น ๆ ทำให้รัฐมนตรีตระหนักถึงความจำเป็นต้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน การตัดสินใจ

⁶ เตือน บุนนาค และไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ
 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติศาสตร์, 2477), หน้า 298.

เรื่องอันสำคัญทุกเรื่อง จำเป็นต้องตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งนำไปสู่ความรับผิดชอบร่วมกันในมติดังกล่าว⁷

ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย วิชาการหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรียาจนถึงปัจจุบัน มีที่มาจากความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งในขั้นแรกมีผลเป็นการลงโทษทางอาญา ต่อมาได้พัฒนามาเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากกระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment) ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 3 ซึ่งเป็นการฟ้องร้องรัฐมนตรีโดยสภาสามัญต่อสภาขุนนาง โดยสภาสามัญจะใช้วิธีการนี้เป็น เครื่องมือของรัฐมนตรีที่กระทำการเป็นที่ไม่ไว้วางใจของรัฐสภา ให้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะ ถูกพิจารณาความผิด ปัจจุบันนี้ แม้ว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาอังกฤษ ดูเหมือนจะ ไม่มีการบังคับใช้ เนื่องจากเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ที่ว่า เมื่อการแบ่งแยกของรัฐสภา ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารหมดไป และรัฐสภามีชัยชนะเหนือกษัตริย์ การบังคับใช้ กระบวนการอิมพีชเมนต์ เพื่อจุดประสงค์ของการกำจัดฝ่ายบริหารที่ไม่รับผิดชอบหมดความสำคัญ ลง⁸ ประกอบกับเมื่อเริ่มพัฒนาหลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีและการควบคุมด้วยวิธีการทางการเมืองของรัฐสภาอังกฤษใช้บังคับได้ผลมากขึ้น จึงมีผลให้กระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา อังกฤษเลิกใช้โดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่มีรูปแบบการปกครองแตกต่างกัน แต่กลับได้นำไปเป็นแบบอย่างในการบังคับใช้ สำหรับควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดย นำไปปรับปรุงรูปแบบการบังคับใช้ที่แตกต่างกันออกไป เพื่อความเหมาะสมกับประเทศนั้น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญให้อำนาจอิมพีชเมนต์แก่สภานิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ

⁷ A.H.Birch, Representative and Responsible Government (London : George Allen & Unwin Ltd, 1964), pp.131-149.

⁸ Roger B.M.Cotterrell , "The Lessons of Impeachment," New Law Journal 22 (August, 1974): 793.



อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ประเทศฝรั่งเศส การใช้อำนาจอิมพีชเมนต์เป็นไปในรูปแบบของศาลพิจารณาคดี เช่นนี้แล้ว การศึกษาถึงกระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษโดยละเอียด จะทำให้ทราบถึงเหตุผลและกลไกทางกฎหมายของการบังคับใช้ในสถานะที่เป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองอย่างมั่นคง ในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาและเป็นประเทศต้นกำเนิดของระบบอิมพีชเมนต์

5.2 ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นกำเนิดของระบบอิมพีชเมนต์ ซึ่งได้คลี่คลายมาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองตลอดระยะเวลา 400 ปี จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ของรัฐสภาอังกฤษ กระทั่งได้พัฒนาหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีมากขึ้นในศตวรรษที่ 18 ตลอดมาจนปัจจุบัน จึงส่งผลให้ระบบอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาอังกฤษหมดความสำคัญไปโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม มิใช่เพราะว่ากระบวนการดังกล่าวจะไร้ซึ่งประโยชน์ หากพิจารณาในด้านประวัติศาสตร์ของการบังคับใช้แล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment) โดยรัฐสภาอังกฤษนั้น มีความสำคัญเท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่รัฐสภา ในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร (เป็นรายบุคคล) เพราะการดำเนินกระบวนการวิधिพิจารณอิมพีชเมนต์โดยรัฐสภาอังกฤษนั้น เป็นกรณีที่ร้ายแรงมีโทษตามกฎหมายอาญาและเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศของบุคคลผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างมาก เช่นนี้แล้วย่อมจะส่งผลต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายด้วยความระมัดระวัง มีกลไกที่สำคัญต่อไปนี้

5.2.1 ที่มาและเหตุผลของการบังคับใช้

ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ มิได้เกิดขึ้นมาจากบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากแต่เกิดจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ติดต่อมาหลายศตวรรษจึงจำเป็นต้องศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง

เมื่อการปกครองของอังกฤษทำให้เกิดความเข้าใจในระบบอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาอังกฤษได้ดียิ่งขึ้น มีใช้ศึกษาเฉพาะกลไกของการบังคับใช้เพียงประการเดียว โดยที่มีได้ศึกษาถึงที่มาและเหตุผลของการบังคับใช้ของประเทศนั้น ๆ เพราะอาจก่อให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจากแต่ละประเทศย่อมมีที่มาและเหตุผลในการบังคับใช้แตกต่างกันไป

ระบบอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาอังกฤษมีจุดเริ่มต้นจากยุคกลางของอังกฤษ ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ค.ศ. 1376 เนื่องจากในสมัยก่อน พระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในการปกครองพร้อมทั้งแต่งตั้งรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เท่านั้นจึงทำให้เกิดความไม่พอใจแก่รัฐสภาจนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น รัฐสภาโดยสภาสามัญใช้อำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต่อสภาขุนนางเพื่อพิจารณาลงโทษ เช่น คดี Lord William Latmer และ Richard Lyons ปี 1376 ผู้ซึ่งถูกสภาสามัญกล่าวหาว่า กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง และในปี 1386 สภาสามัญได้กล่าวหา Sir Michael de la Pole และ Earl of Suffolk ขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของอังกฤษ ทั้งหมด 7 ข้อหา ในความผิดเกี่ยวกับการละทิ้งการปฏิบัติหน้าที่ และกระทำการยกยอกทรัพย์สินขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ สภาขุนนางได้พิจารณาและพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดออกจากตำแหน่งและตัดผลประโยชน์ที่จะได้รับ แต่ได้รับภัยโทษจากกษัตริย์ภายใน 9 เดือน หลังได้รับโทษ เป็นต้น วิธีนี้เรียกว่า อิมพีชเมนต์ (impeachment) ซึ่งกษัตริย์อาจจะให้อภัยโทษได้

ต่อมาการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาได้ถึงจุดแตกหัก เมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (Charles I) ไม่กระทำการตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับรัฐสภา ในการยอมจำกัดอำนาจของตนจนทำให้รัฐสภาตั้งข้อหาขบถต่อประเทศชาติและถูกประหารชีวิตในปี 1648 และสถาปนาเครือจักรภพภายใต้ โรริเวอร์ คอมวิลส์ (Oliver Cromwell) ในการต่อสู้ของรัฐสภามีจุดประสงค์ที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์โดยการถอดรัฐมนตรีผู้ซึ่งถือฤทธอำนาจสมบูรณ์ตามสิทธิราช (อำนาจเด็ดขาด) ของกษัตริย์ลงไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีผู้ซึ่งกษัตริย์ เป็นผู้แต่งตั้งหรือคนโบราณของพระมหากษัตริย์ก็ตามโดยทั่วไปรัฐสภาใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์กับคดีใด ก็ต่อเมื่อรัฐสภา

เห็นว่า การกระทำของรัฐมนตรีคนสนิทของพระมหากษัตริย์นั้นมีพฤติกรรมทำลายระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะขยายขอบเขตการกล่าวหา ตามที่กษัตริย์และรัฐมนตรีจะใช้อำนาจของตนไปในทิศทางใด⁹

จนกระทั่งมีคำกล่าวกันว่า "กระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาเป็นอาวุธที่สำคัญในการต่อสู้ทางการเมือง (the political armory) รองมาจากสงครามกลางเมือง (the civil war)" กระบวนการอิมพีชเมนต์จึงมีบทบาทสำคัญต่อรัฐสภาที่ขัดต่อผู้กับกษัตริย์ เพื่อลดอำนาจของกษัตริย์ลง จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ที่ยึดถือปฏิบัติตลอดมา¹⁰

จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษ กระบวนการอิมพีชเมนต์ถูกนำมาใช้มากในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 (James I) ค.ศ. 1603-1625 และสมัยพระเจ้าชาลส์ที่ 1 (Charles I) ค.ศ. 1628-1648 ส่วนในช่วง ค.ศ. 1620-1640 สภาสามัญได้กล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ 100 กว่าครั้ง ส่วนในช่วงปี ค.ศ. 1649-1660 สมัยเครือ

⁹ Marry L. Volcansek, "British Antecedents For U.S. Impeachment : Continuity and Change," The Justice System Journal 14 (1990) : 42-43.

¹⁰ G.B. Adams, Constitutional history of England (London : Farrold & Son Ltd, 1921), pp.208-211.; Peter W. Rodino , High Crimes and Misdemeanors (New York : Funk & Wagnalls, 1973), P.3.; Raoul Berger, Impeachment : The Constitutional Problems (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1973), pp.59-60.

จักรภพคอมมอนเวลธ์ (The Commonwealth) ไม่ปรากฏว่ามีกรกล่าวหาเพื่ออิมพีชเมนต์ และหลังจากสถาปนาพระเจ้าชาลส์ที่ 2 (Charles II) ค.ศ. 1660-1685 กระบวนการอิมพีชเมนต์ได้กลับมามีบทบาทในการกล่าวหารัฐมนตรีของกษัตริย์มากขึ้น แต่พระเจ้าชาลส์ที่ 2 (Charles II) ทรงปกป้องรัฐมนตรีหรือบริวารของพระองค์ โดยการให้ภัยโทษหรือทำการยุบสภา เช่นคดี Edward Earls of Clarendon (ค.ศ.1667) และคดี Thomas Earl of Danby (ค.ศ. 1678) ซึ่งรัฐสภาใหม่ได้ให้ความสนับสนุนต่อพระเจ้าชาลส์ที่ 2 ทำให้กระบวนการอิมพีชเมนต์มีอุปสรรคในการบังคับใช้มาก¹¹ แต่ภายหลังจากสมัยพระเจ้าชาลส์ที่ 2 ตรงกับช่วงศตวรรษที่ 18 รัฐสภาอังกฤษใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์น้อยครั้งมาก เนื่องจากกษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐสภาประกาศใช้ Bill of Rights 1689 ซึ่งให้อำนาจส่วนใหญ่แก่รัฐสภา¹² จนกระทั่งได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีมาจนทุกวันนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

จะเห็นได้ว่า กระบวนการอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ มีที่มาพร้อมด้วยเหตุผลของการบังคับใช้ มาจากวิวัฒนาการด้านประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง เป็นระยะเวลาานหลายศตวรรษเป็นสำคัญ มิได้เกิดจากการบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด พร้อมกันนั้นอำนาจอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา ยังมีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครอง กล่าวคือ การฟ้องร้องกล่าวโทษตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ของสภาสามัญ (House of Commons) ต่อสภาขุนนาง (House of Lords) ได้นี้ เท่ากับเป็นการให้สภาสามัญเข้าควบคุมการบริหารราชการ

¹¹ Peter W.Rodino , High Crimes and Misdemeanors, pp.4-5.

¹² Marry L.Volcansek, "British Antecedents for U.S.

แผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยทางอ้อม และทำให้สภาสามัญมีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวังคำนึงถึงประโยชน์สุขของราษฎรมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นเครื่องมือของรัฐสภาอังกฤษในการใช้สร้างรัฐบาลที่ตอบสนองและรับผิดชอบต่อสภา และแก้ความไม่สมดุลของการใช้อำนาจของกษัตริย์ที่เกิดขึ้น หากปราศจากเสียซึ่งกระบวนการอิมพีชเมนต์นี้แล้ว สภาสามัญ (สภาผู้แทนราษฎร) ก็จะไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางอ้อมได้ในขณะนั้น เพราะขณะนั้นมีรูปแบบปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กษัตริย์แต่งตั้งขึ้นนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์ ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ของประเทศเท่านั้น¹³

นอกจากความสำคัญดังกล่าวแล้ว อำนาจในการถอดถอน (อิมพีชเมนต์) ของรัฐสภาอังกฤษ ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ในขณะที่สภาสามัญเริ่มมีบทบาทในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี การปฏิเสธหรือถ่วงดุลความสนับสนุนของสภาสามัญจะเป็นสัญญาณเตือนภัย และทำให้ความเชื่อถือของประชาชนต่อรัฐบาลสั้นคลอน จึงกล่าวได้ว่าอำนาจทั้ง 2 อย่างของสภาสามัญ คือ การไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐมนตรีและการอิมพีชเมนต์ได้ประสพผลสำเร็จในการบังคับใช้ แม้ว่ากษัตริย์หรือรัฐมนตรีอาจจะต้องลงมติในรัฐสภา และทางปฏิบัติแทบจะไม่มีกรกล่าวหาฟ้องร้องเพื่อตัดสินในปัจจุบันเลยก็ตาม แต่ก็มิได้ประกาศยกเลิกจากทางราชการแต่ประการใด¹⁴ (อิมพีชเมนต์ใช้ครั้งสุดท้ายในคดี Lord Melville ค.ศ.1805)

¹³ วัฒนา สุตรสุวรรณ, "ความรับผิดชอบต่อสภาสามัญของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500), หน้า 44.

¹⁴ J.R. Russell, An Essay on The History of The English Government and Constitution (New York : Kraus Repint co, 1971), P.123.

5.2.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ ได้มีจุดเริ่มต้นคล้ายหรือพัฒนามาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองเป็นระยะเวลาหลายศตวรรษ ซึ่งเป็นวิธีการเดียวที่รัฐสภาคิดค้นขึ้นมา เพื่อถอดรัฐมนตรีหรือบริวารของกษัตริย์ออกจากตำแหน่ง และเป็นการลดอำนาจของกษัตริย์ไปในตัว เช่นนี้แล้ว กระบวนการอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ หมายถึง การฟ้องร้องกล่าวโทษบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ทุจริต ประพฤติตนมิชอบต่อประชาชนหรือทาดน เป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งกระบวนการพิจารณาที่รัฐสภานำมาใช้แก่รัฐมนตรีมีลักษณะกึ่งตุลาการ (semi-judicial process) จากหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำความผิดในทางกฎหมาย (the king can do no wrong) ดังนั้น คณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์จึงต้องรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาที่ผิดพลาด โดยมีสภาสามัญ (House of Commons) เป็นผู้กล่าวโทษทางอาญาต่อสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาขุนนางเป็นผู้พิจารณาและตัดสิน ซึ่งบุคคลที่จะถูกกล่าวหาจากรัฐมนตรีแล้ว ยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย ¹⁵

จากความหมายโดยย่อดังกล่าว สามารถแยกองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อความเข้าใจถึงระบบอิมพีชเมนต์ได้ละเอียดมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้ ¹⁶

¹⁵ S.A.De Smith, Constitutional and administrative Law, 2nd ed (Harmondsworth, Middlesex : Penguin Book Inc, 1973), P.169.

¹⁶ M.T.Erskine, A Treatise on The Law, Privile Usage of Parliament (London : Butterworth & co., Bell Yard, Temple Bar, 1924), pp.469-451.

- ก. ผู้ถูกกล่าวหา
- ข. องค์กรผู้กล่าวหา
- ค. องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

ก. ผู้ถูกกล่าวหา

กระบวนการอิมพีชเมนต์เกิดขึ้นมาจากการคิดค้นของรัฐสภา ที่ต้องการจำกัดอำนาจของกษัตริย์โดยการถอดถอนรัฐมนตรีผู้ซึ่งกษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งหรือคนโปรดปรานของกษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในการบริหารประเทศ ให้ออกจากตำแหน่งและมีโทษทางอาญาเป็นรายบุคคล เช่นนี้แล้ว องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการอิมพีชเมนต์ในฐานะเป็นผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ขุนนาง (peers) หรือสมาชิกสภาสามัญ (commoners) รัฐมนตรี (ministers) ทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา สำหรับผู้พิพากษาอังกฤษนั้น ตั้งแต่มีการประกาศใช้ The Act of Settlement 1701 ซึ่งรับรองอิสระของผู้พิพากษา ทำให้ผู้พิพากษาไม่อาจถูกถอดถอนได้ เว้นแต่จะประพฤติมิชอบ (misconduct) โดยสภาสามัญและสภาขุนนางทั้งสองสภาต่างต้องลงมติขอให้พระมหากษัตริย์ หรือพระราชินีถอดผู้พิพากษาคณัน (an address being presented to her Majesty by both Houses of Parliament) และผู้พิพากษาที่ถูกถอดถอนด้วยกระบวนการนี้มีเพียงคนเดียว คือ Sir Jonah Barrington ที่รับสินบนในปี 1806 และ 1810 แต่ถูกถอดถอนในปี 1830 กระบวนการนี้จึงต่างจากอิมพีชเมนต์

ข. องค์กรผู้กล่าวหา

ตามธรรมเนียมปฏิบัติที่มีผลต่อการบังคับใช้ เป็นกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ ได้กำหนดให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรผู้บังคับใช้อำนาจอิมพีชเมนต์ สำหรับเป็นเครื่องมือควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ รดยเริ่มจากสภาสามัญ (House of Commons) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกล่าวหาฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาแต่

เพียงประการเดียว ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแต่ประการใด โดยสมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เริ่มกล่าวโทษต่อที่ประชุมสภาสามัญหรือที่ประชุมสภาสามัญมีมติเห็นฟ้องให้กล่าวหาฟ้องร้องขึ้น เพื่อให้มีการพิจารณาว่ามีมูลความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ สำหรับเป็นเหตุในการฟ้องร้องและพิจารณาในชั้นสภาขุนนางต่อไป

ค. องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นพิจารณาและตัดสินของกระบวนการ อิมพีชเมนต์ ซึ่งเกิดขึ้นจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษและมีผลบังคับใช้ ดังเช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น ได้แยกองค์กรผู้พิจารณาและตัดสินออกจากองค์กรผู้กล่าวหา กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณา ทั้งข้อเท็จจริง (fact) และข้อกฎหมาย (law) พร้อมกับพิพากษาลงโทษตามข้อกล่าวหา เพียงองค์กรเดียว อาจกล่าวได้ว่า นอกจากอำนาจในทางนิติบัญญัติและในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารร่วมกับสภาสามัญแล้ว รัฐธรรมนูญ (ประเภทไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) อังกฤษได้มอบอำนาจหน้าที่พิเศษในการพิจารณาและตัดสินคดี ที่เรียกว่า อิมพีชเมนต์ (impeachment) แก่สภาขุนนางเป็นอำนาจพิเศษอีก 1 ประการ * ทั้งนี้เพราะตามรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่าสภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดด้วย

* รัฐธรรมนูญอังกฤษได้มอบอำนาจพิเศษให้แก่สภาขุนนาง 2 ประการ คือ

(1) ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด (Supreme Tribunal) สำหรับประชาชนแห่งสหราชอาณาจักร คือ รับอุทธรณ์ในคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal)

(2) ทำหน้าที่พิจารณาคดี ซึ่งสภาสามัญกล่าวหาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในการกระทำผิดในหน้าที่ ที่เรียกว่า อิมพีชเมนต์ (impeachment) ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ได้แก่ รัฐมนตรีต่าง ๆ ปรอดดู สุวัฒน์ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา, "สภาสูงในบางประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริณญาณหามบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496), หน้า 90-91.



5.2.3 กระบวนพิจารณา

การดำเนินการกระบวนพิจารณาตามวิธีการ อิมพีชเมนต์ ของประเทศอังกฤษ นั้นเป็นอำนาจของรัฐสภา (parliament) อังกฤษที่จะดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับศาล ยุติธรรม ซึ่งมีผลมาจากประวัติศาสตร์ของอังกฤษดังที่กล่าวมาแล้วตอนต้น การดำเนินการกระบวน พิจารณา อิมพีชเมนต์นี้ได้แบ่งแยกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 การกล่าวหา

ขั้นตอนที่ 2 การสอบสวนและตัดสิน

ก่อนที่จะได้ศึกษาในแต่ละขั้นตอน จำเป็นต้องศึกษาเหตุที่กล่าวหาของการกระทำ ความผิด (impeachment offenses) เพราะเป็นข้อจำกัดสำหรับขั้นตอนการกล่าวหา ที่จะต้องเป็นฐานความผิดที่รัฐสภาได้กำหนดไว้เท่านั้น จึงจะดำเนินการตามระบบอิมพีชเมนต์ได้ โดยมีรายละเอียดของกระบวนพิจารณาแบ่งแยกได้ดังนี้

- ก. เหตุที่กล่าวหา
- ข. การกล่าวหา
- ค. การพิจารณาและตัดสิน

ก. เหตุที่กล่าวหา

การดำเนินการกระบวนพิจารณาตามวิธีการอิมพีชเมนต์โดยรัฐสภาอังกฤษ นั้นไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการกล่าวหาของสภาสามัญ หรือขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินของสภา ขุนนาง จะไม่สามารถกระทำการนั้นได้ หากการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดตรงตามธรรมเนียมปฏิบัติที่รัฐสภายึดถือกันจนกลายเป็นรัฐธรรมนูญ (ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) เพราะการดำเนินการคดีกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด เช่นนี้แล้ว ฐานความผิดที่เป็นเหตุของการกล่าวหาจึงมีความสำคัญซึ่งจะต้องศึกษาเป็นลำดับแรก

กรณีการกระทำความผิดที่จะเป็นเหตุของการกล่าวหาฟ้องร้องและลงโทษตามกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ได้นั้น รัฐสภาอังกฤษมิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือปฏิบัติมาเป็นระยะเวลานานหลายศตวรรษ ฐานความผิดที่รัฐสภากล่าวหาได้จำกัดเฉพาะความผิดฐานใดฐานหนึ่ง หากแต่มีฐานความผิดมากมายที่รัฐสภาใช้เป็นเหตุกล่าวหาได้แก่ ความผิดฐานกบฏหรือทรยศต่อชาติ (treason), ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (high treason) ความผิดอาญาเล็กน้อยเรียกว่า misdemeanors (มิใช่เป็นการกระทำความผิดร้ายแรง ที่เรียกว่า felony เช่น มาตรากรรมข่มขืน น้อโงง วางเพลิง และไม่ใช้ความผิดลหุโทษอย่างในสภานวทัวไปในกฎหมายอาญา), การทุจริตต่อหน้าที่ (malversations) เช่น การคอร์รัปชัน การบังคับขู่เข็ญ การยกยอกและน้อฉลต่อหน้าที่ และความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) ด้วยเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ที่รัฐสภาพยายามจำกัดอำนาจกษัตริย์ จึงได้ขยายขอบเขตความผิดที่ใช้เป็นเหตุของการกล่าวหาไปตามที่กษัตริย์และรัฐมนตรีจะใช้อำนาจของตนไปทิศทางใด¹⁷ ทำให้รัฐสภาอังกฤษพยายามที่จะกำหนดความผิดใหม่ ๆ เพิ่มเติมในแต่ละคดี และมีผลให้ฐานความผิดที่จะใช้เป็นเหตุสำหรับการกล่าวหาตามกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์มีขอบเขตที่กว้าง¹⁸ กล่าวคือ

ในระยะแรก สภาสამัญฟ้องร้องกล่าวโทษแต่เฉพาะกรณีที่เป็นกรกระทำผิดตามกฎหมายอาญาเท่านั้น ตัวอย่างเช่น

คดี Lord William Latimer และ Richard Lyons (ค.ศ.1376) ถูกสภาสามัญกล่าวโทษตั้งข้อหา กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเอง โดยการ

¹⁷ Peter W.Rodino, High Crimes and Misdemeanors, P.4.

¹⁸ Albert Broderick, "What Are Impeachment Offenses ?," American Bar Association Journal 60 (April 1974) : 418.

ปลดข้าราชการออกจากตำแหน่ง และคิดดอกเบี้ยในการให้เงินกษัตริย์กู้ยืมในอัตราสูงซึ่งเป็นการทุจริต พร้อมทั้งกับส่งเงินเข้ากระทรวงการคลังจำนวนน้อย ในที่สุดสภาขุนนางตัดสินใจปลดจากตำแหน่ง พร้อมทั้งมีโทษปรับและจำคุก 19

คดี Sir Michael de La Pole และ Earl of Suffolk ค.ศ. 1386 ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ ผิดสัญญาที่ทำไว้กับรัฐสภาที่จะปรับปรุงที่ดินของกษัตริย์และอาณาจักรให้ดีขึ้นและไม่ใช้เงินซึ่งรัฐสภาให้ไว้เพื่อช่วยเหลือเมือง Ghent จนต้องสูญเสียเมืองไป การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และยกยอกทรัพย์ของทางราชการ 20

คดี Duke of Suffolk ค.ศ. 1450 ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกบฏต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (high treason) และความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) โดยข้อกล่าวหา รวมถึง การเสนอคำแนะนำแก่กษัตริย์เพื่อทำให้เสรีภาพและเอกสิทธิ์แก่บุคคลเพื่อขัดขวางการดำเนินการตามกฎหมาย 21

ต่อมาในศตวรรษที่ 17 หลังจากสถาปนาพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 (Charles II) (ค.ศ. 1660 - 1685) รัฐสภาเริ่มมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ได้ขยายขอบเขตฐานความผิดที่มีไว้มีรากฐานจากกฎหมายอาญาทั่วไป

19 O.H. Phillips, Constitutional and Administrative Law (London : Sweet & Maxwell, 1978), pp.124-125.

20 Raoul Berger, Impeachment : The Constitutional Problems, P.67.

21 Ibid.

ดังตัวอย่างในคดี Edward Earls of Clarendon (ค.ศ.1667) ที่ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกบฏต่อประเทศ โดยสะสมกำลังทหารเพื่อล้มล้างระบอบการปกครองของประเทศ และได้ทำการทูลจรีตนาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น รับเงินสินบนเพื่อออกพระบรมราชานุญาต (great charter) ให้แก่หมู่เกาะแคนารี (Canary) ช่วยให้พ่อค้าเหล้าองุ่นไม่ต้องโทษปรับทางอาญา โดยการเรียกสินบนจากพ่อค้า และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์โดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น Clarendon ได้ถูกอิมพีชเมนต์ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1667 และเขาได้หลบหนีไปจากอังกฤษ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1667 ต่อมารัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมายเนเรเทศ Clarendon เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1667 ซึ่งมีผลทำให้เขามีความผิดฐานกบฏอย่างร้ายแรง และการที่อภัยโทษแก่ Clarendon จะกระทำไม่ได้โดยปราศจากการยินยอมของรัฐสภา ²²

คดี Peter Pett (ค.ศ.1668) ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าหลวงทหารเรือ ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานความผิดอาญาขั้นสูง โดยกระทำการประมาทในการเตรียมการป้องกันการบุกรุกของประเทศฮอลแลนด์ จนทำให้ต้องสูญเสียเรือ

คดี Thomes Earl of Danby (ค.ศ.1679) ซึ่งเป็น Lord High Treasurer ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานกบฏต่อประเทศอย่างร้ายแรง (high treason) และความผิดอาญาขั้นสูง (high crimes and misdemeanors) โดยมีสาระสำคัญคือ ลอร์ดแดนบี ได้ทรยศต่อประเทศโดยล่วงเกินอำนาจของกษัตริย์ โดยสมคบกับต่างชาติเพื่อทำลายความมั่นคงแก่ราชอาณาจักรและอาณานิคม พยายามล้มล้างรูปแบบการปกครองของราชอาณาจักร เพื่อนำเอารูปแบบการปกครองเผด็จการเข้ามาใช้แทนที่ สร้างความแตกแยกระหว่างข้าราชการของกษัตริย์และรัฐบาล ทำให้ทรัพย์สินของกษัตริย์เสียหายโดยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

22 Ibid., pp.40-43.

พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 (Charles II) ได้พระราชทานอภัยโทษให้แก่ ลอร์ดแคนปี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1679 ²³

คดีผู้พิพากษา Scroggs (ค.ศ.1680) ถูกรัฐสภาตั้งข้อหาฐานทรยศต่อประเทศชาติและมีความผิดอาญาขั้นสูง เรื่องการปฏิบัติตนไม่เหมาะสมในขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ โดยกระทำการปลดลูกขุนใหญ่ด้วยเหตุที่ต้องการจัดขวางผู้สนับสนุนสังฆราช ซึ่งเป็นการกระทำที่ปราศจากเหตุผลสมควรถูกรัฐสภาอิมพีชเมนต์และยึดถือปฏิบัติตลอดมา

ในช่วงศตวรรษที่ 18 รัฐสภาอังกฤษ ได้อ้างเหตุความผิดอาญาขั้นสูงต่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำนวนมาก เหตุที่กล่าวหาส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ²⁴ ตัวอย่างเช่น

คดี Earl of Oxford (ค.ศ.1701) ถูกรัฐสภาตั้งข้อหา กระทำการอันละเมิดต่อหน้าที่และความเชื่อถือ (violation of his duty and trust) ในขณะที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาส่วนพระองค์ โดยการนำเงินค่าเช่าและเงินใต้ของรัฐบาลมาใช้เป็นการส่วนตัว

คดี Warren Hastings ค.ศ. 1795 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งประเทศอินเดีย (Governor General of India) (ในขณะนั้น) ถูกรัฐสภากล่าวหาที่มีความผิดอาญาขั้นสูง สำระสำคัญ คือ Hastings บริหารงานผิดพลาดอย่างร้ายแรง (gross maladministration) กระทำการคอร์รัปชันและทารุณคนอินเดีย

²³ Ibid., pp.43-46.

²⁴ Peter W.Rodino, High Crimes and Misdemeanors, P.5.

จะเห็นได้ว่า การกระทำความคิดที่เป็นเหตุให้รัฐสภากล่าวหาฟ้องร้องตามวิธีการ อิมพีชเมนต์ได้นั้น มิได้จำกัดเฉพาะแต่การกระทำความคิดตามที่มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญา ทั่วไป แม้จะนำความเสียหายมาสู่ประเทศก็กล่าวหาฟ้องร้องได้ เช่น ความผิดฐานทรยศต่อ ชาติ (treason) รับสินบน (bribery) และความคิดไม่ร้ายแรงเรียกว่า misdemeanors หรือความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) ²⁵ ซึ่งเกิดขึ้นจากพัฒนา การทางการเมือง เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาอังกฤษ ตลอด ระยะเวลา 400 ปี ดังมีขอบเขตของความผิดอาญาชั้นสูงสรุปได้ 2 ประการต่อไปนี้ คือ

(1) ข้อกล่าวหาโดยเฉพาะการประพฤติผิดทำให้รัฐเสียหาย เช่น การใช้จ่ายเงิน อย่างไม่ถูกต้อง (misapplication of funds) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วย กฎหมาย (abuse of official power) การละเว้นปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (encroachment on parliament's prerogatives) การคอร์รัปชัน (corruption) และมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อถือ (betrayal of trust) ²⁶

(2) ความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) จำกัด เฉพาะในกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา มิได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป และการกล่าวหาว่ากระทำความคิดตามความหมายดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องจำกัดแต่เฉพาะ กฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (statutory derelictions) หรือความผิดตามกฎหมายอาญา (crimes) เท่านั้น ²⁷

²⁵ Ibid., pp.17-18.

²⁶ Raoul Berger, Impeachment : The Constitutional Problems, pp.70-71.

²⁷ Ibid., P.62.

ข. การกล่าวหา (petition)

การดำเนินกระบวนการพิจารณาตามวิธีการอิมพีชเมนต์โดยรัฐสภาอังกฤษ นั้น แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1. การเริ่มต้นกล่าวหา 2. การสอบสวนและตัดสิน ซึ่งแต่ละขั้นตอนได้แบ่งแยกองค์กรผู้รับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ออกจากกันอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ การเริ่มต้นกล่าวหาฟ้องร้อง รัฐสภากำหนดให้สภาสามัญ (House of Commons) เป็นผู้กล่าวหาตามฐานความผิดที่ปรากฏตามเหตุของการกล่าวหา (หัวข้อ 5.2.3 ก.) ต่อสภาขุนนาง (House of Lords) ผู้ซึ่งมีหน้าที่เป็นศาลพิจารณาและตัดสินตามข้อกล่าวหา (หัวข้อ 5.3)

โดยเฉพาะขั้นตอนของการกล่าวหา ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกของการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ รัฐสภาอังกฤษกำหนดให้อำนาจหน้าที่เป็นของสภาสามัญเพียงองค์กรเดียว ที่มีสิทธิฟ้องร้องกล่าวโทษฝ่ายบริหาร (รวมเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย) ต่อสภาขุนนางได้ เท่ากับว่าเป็นการให้สภาสามัญควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ทางอ้อม ดังนั้น ขั้นตอนของการกล่าวหาฟ้องร้องมีดังนี้²⁸

(1) เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร (ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งฐานะขุนนาง (peers) หรือสภาสามัญ (commons)) ได้กระทำความผิดดังที่ปรากฏตามเหตุที่กล่าวหา (หัวข้อ 5.2.3 ก.) ซึ่งอาจจะกระทำความผิดมากกว่าหนึ่งข้อหาก็คได้ สมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งได้กล่าวหา โดยมีมูลเหตุเพียงพอที่เชื่อได้ว่ากระทำความผิดจริง

²⁸ M.T. Erskine, A Treatise on The Law, Privile Usage of Parliament, pp. 650-651.; Mary L. Volcansek, "British Antecedents For U.S. Impeachment Practices : Continuity and Change," The Justice System Journal : 48-50.



ตามที่กล่าวหาต่อที่ประชุมสภาสามัญ หรือที่ประชุมสภาสามัญมีมติให้กล่าวหาฟ้องร้องบุคคลใดก็ได้ ถ้าสภาสามัญลงความเห็นว่ามีมูลเหตุตามที่ได้มีการกล่าวหาจริง จึงมีคำสั่งให้ทำคำฟ้องร้องต่อสภาขุนนางในขั้นตอนต่อไป

(2) ก่อนที่สภาสามัญจะมีมติให้ทำคำฟ้องร้องต่อสภาขุนนางนั้น มีธรรมเนียมปฏิบัติของสภาสามัญขั้นตอนหนึ่งคือ สภาสามัญเห็นพ้องที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการ (committee) ขึ้นอย่างน้อย 1 คณะทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงว่ามีมูลเหตุการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นพ้องว่าคดีมีมูลเหตุที่จะกล่าวหาฟ้องร้องตามกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ต่อไปได้ จะเขียนคำฟ้องเป็นทางการ เรียกว่า The Articles of Impeachment และเสนอต่อสภาสามัญเพื่อขอความเห็นชอบ

คำฟ้องเป็นทางการเรียกว่า The Articles of Impeachment มีลักษณะคำฟ้องเป็นข้อ ๆ ซึ่งอาจจะมีมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาก็ได้ และข้อกล่าวหาดังกล่าวต้องผ่านการอภิปรายหรือเห็นชอบของคณะกรรมการ ก่อนที่จะเสนอต่อสภาสามัญเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

อนึ่ง การดำเนินการกระบวนการพิจารณาในชั้นกล่าวหา เป็นการดำเนินการภายในของสภาสามัญเพื่อที่จะสืบสวนให้ได้มูลเหตุของการกระทำผิดตามที่ปรากฏในข้อกล่าวหาของสภาสามัญนี้ สภาสามัญไม่มีสิทธิที่จะเรียกผู้ถูกกล่าวหามาให้ปากคำในชั้นกล่าวหานี้ได้

(3) สุดท้าย เมื่อสภาสามัญลงมติเห็นชอบกับคำฟ้องเป็นทางการที่เรียกว่า The Articles of Impeachment ในแต่ละข้อกล่าวหา เพื่อที่จะฟ้องร้องต่อสภาขุนนางผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาและตัดสินนั้น ก่อนอื่นสภาสามัญจะต้องแต่งตั้งผู้แทน เรียกว่า Managers ในนามของสภาสามัญ ทำหน้าที่ในฐานะคู่ความฝ่ายรบกที่ฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาในชั้นพิจารณาของสภาขุนนาง

Managers คือ สมาชิกสภาสามัญซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากมติที่ประชุมสภาสามัญ มีหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องอ้างเหตุของการกระทำผิดพร้อมทั้งเตรียมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีทั้งหมด เพื่อเสนอในระหว่างการพิจารณาคดีของสภาขุนนาง

ตัวอย่างคดี Warren Hastings ในปี ค.ศ. 1795 ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งประเทศอินเดีย (Governor General of India) ถูกรัฐสภากล่าวหาทั้งสิ้น 20 ข้อกล่าวหา ในความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) และหลังจากสภาสามัญเห็นชอบตามข้อกล่าวหาแล้ว ได้ทำการแต่งตั้งผู้แทนเรียกว่า Managers จำนวน 20 คน ในนามของสภาสามัญ หลังจากนั้นหนึ่งเดือน Hastings ถูกพิจารณาให้อยู่ในความควบคุมของตำรวจสภา (the sergeant at arms) เป็นเวลา 9 เดือน ก่อนที่สภาขุนนางทำการพิจารณาและพิพากษาคดี²⁹

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรก ๆ อุปสรรคของการกล่าวหาฟ้องร้องของสภาสามัญได้เกิดขึ้น และส่งผลต่อการบังคับใช้ของกระบวนการอิมพีชเมนต์ไม่ค่อยได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจาก เมื่อปรากฏว่ามีการฟ้องร้องกล่าวหาโดยสภาสามัญขึ้น พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขแห่งรัฐ อาจจะกระทำการขัดขวางไม่ให้การฟ้องร้องกล่าวหา รัฐมนตรีดำเนินต่อไปได้ โดยทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเสีย หรือไม่ก็ไม่เรียกประชุมรัฐสภาโดยปราศจากเหตุผล การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการขัดขวางไม่ให้การฟ้องร้องกล่าวหาดำเนินไปได้ ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมานั้น ในศตวรรษที่ 17 รัฐสภาอังกฤษจึงได้เปลี่ยนแปลงและขยายหลักและวิธีการฟ้องร้องกล่าวหาโทษ (impeachment) ให้กว้างขวางรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยที่พระมหากษัตริย์ไม่อาจที่

²⁹ Marry L. Volcansek, "British Antecedents for U.S. Impeachment Practices : Continuity and Change," The Justice System Journal : 50.

จะหลงเห็นยวชัดขวางการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามระบบอิมพีชเมนต์ได้ต่อไป คือ จะไม่เรียกประชุมรัฐสภาไม่ได้ ในกรณีจะยุบรัฐสภาจะต้องมีหลักเกณฑ์และเหตุผลเพียงพอจึงจะยุบรัฐสภาได้ เป็นต้น เช่นนี้ จึงเป็นการลดพระราชอำนาจที่เคยมีอยู่แต่เดิมของพระมหากษัตริย์ลง และส่งผลให้การบังคับใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์มีประสิทธิภาพสำหรับการบังคับใช้มากขึ้น 30

ค. การพิจารณาและตัดสิน

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นพิจารณา (the trial) และตัดสินนี้ได้ถูกกำหนดโดยรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง (House of Lords) แต่เพียงองค์กรเดียว โดยแยกออกจากขั้นตอนการกล่าวหาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ (House of Commons) แต่เพียงองค์กรเดียวเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การเริ่มดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นสภาขุนนางได้นั้น ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาในชั้นกล่าวหาฟ้องร้องโดยสภาสามัญ (ในหัวข้อ 5.2.3 ข.) ว่ามีการกระทำความผิดตามฐานความผิดที่รัฐสภากำหนด แล้วจึงนำมาฟ้องร้องต่อสภาขุนนางผู้ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาและตัดสินคดี พร้อมทั้งสามารถลงโทษทางอาญาได้หากปรากฏว่ามีความผิดจริง ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าสภาสามัญมีมติที่ประชุมให้ดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้องบุคคลใดเป็นรายบุคคลต่อสภาขุนนาง สภาขุนนางจึงทำหน้าที่ในฐานะศาลสูงสุด (high court of justice) และลูกขุน (jury) ในขณะเดียวกัน โดยแบ่งแยกกระบวนการพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน คือ

- (1) การดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นสอบสวน
- (2) การดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นตัดสิน

(1) การดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นสอบสวน³¹

การดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นสอบสวนคดีของสภาขุนนาง โดยจัดให้มีการขึ้นในรัฐสภาอังกฤษที่เรียกว่า Westminster Hall ซึ่งสภาขุนนางเป็นผู้กำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาเอง มีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของใครและจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเปิดเผยเป็นสำคัญ ดังมีรายละเอียดตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. จากที่กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาของสภาขุนนาง เริ่มต้นจากการกล่าวหาบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งขุนนาง, สมาชิกสภาสามัญ รัฐมนตรีหรือผู้พิพากษาโดยสภาสามัญเท่านั้น มิฉะนั้นสภาขุนนางจะดำเนินกระบวนการพิจารณาตามระบบอิมพีชเมนต์ต่อบุคคลใดมิได้

2. ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งขุนนาง (peers) ประชานในการพิจารณาคดี ได้แก่ Lord High Steward ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากพระมหากษัตริย์ (the crown) หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญ (commoners) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้พิพากษา, ประชานในการพิจารณาคดี ได้แก่ Lord Chancellor หรือ Lord Speaker ของสภาขุนนาง

³¹ M.T.Erskine, A Treatise on The Law, Privile Usage of Parliament, pp.651-652. ; Marry L. Volcansek "British Antecedents For U.S.Impeachment Practices : Continuity and Change," The Justice System Journal : 50-56.

3. การดำเนินการสอบสวนพิจารณาของสภาขุนนาง ได้ยึดหลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับการดำเนินการสอบสวนพิจารณาของศาลยุติธรรม กล่าวคือการดำเนินการสอบสวนพิจารณาต้องกระทำโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาได้แก่ Managers ในนามของสภาสามัญ (โรจท์) และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา (ทั้งขุนนางและสภาสามัญ) เข้ามาในชั้นพิจารณาคดีของสภาขุนนาง คู่ความทั้ง 2 ฝ่ายมีโอกาสนำสืบพยานหลักฐานเพื่อหักล้างหรือสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนเองและของฝ่ายตรงกันข้าม

Managers ในฐานะคู่ความฝ่ายโรจท์ทำหน้าที่แถลงข้อเท็จจริง โดย Managers ต้องชี้แจงตามคำฟ้องของตน ภายใต้ขอบเขตตามคำฟ้องแต่ละข้อกล่าวหา (Articles of Impeachment) ซึ่งอาจจะมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาก็ได้

ส่วนฝ่ายผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิแต่งตั้งทนาย หรือที่ปรึกษาเข้าเป็นคู่ความฝ่ายจำเลย เพื่อคัดค้านหรือโต้แย้งข้อกล่าวหาในชั้นพิจารณานี้ได้ และมีสิทธิอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนคำให้การของตน

4. ในการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาสอบสวน สภาขุนนางได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 1 คณะ ทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี และรายงานต่อสภาขุนนางเท่านั้น (ส่วนอำนาจหน้าที่สำหรับการตัดสินยังขึ้นกับสภาขุนนางดั้งเดิม) หลังจากนั้นเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาขุนนาง (Lords) อภิปรายถกเถียงในส่วนพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการตัดสินคดี³²

³² Rose Auslander, "Impeachment The Senate's Use of Trial Committees," New York University Law Review 67 (April 1992) : 84-85.

อนึ่ง การดำเนินการกระบวนการพิจารณาของสภาขุนนางในขั้นนี้ จะต้องพิจารณาแยกแต่ละข้อกล่าวหาตามที่ Managers ได้กล่าวหาฟ้องร้องมาซึ่งอาจจะมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาก็ได้ แต่สภาขุนนางจะดำเนินการกระบวนการพิจารณาในข้อหาที่สภาสามัญได้กล่าวหาฟ้องร้องมาไม่ได้

(2) การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคัดสิน

สุดท้ายเมื่อกระบวนการพิจารณาในขั้นการรับฟังพยานหลักฐานและเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาขุนนางได้อภิปรายว่า จำเลยกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาของสภาสามัญหรือไม่ สิ้นสุดลง สภาขุนนางผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาและตัดสินคดีทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ โดยสภาขุนนางจะต้องพิจารณาแยกแต่ละบท (Articles of Impeachment) และลงมติแต่ละบทตามที่สภาสามัญกล่าวหาฟ้องร้องว่ามีความผิดหรือไม่

การวินิจฉัยหรือตัดสินของสภาขุนนางว่า ผู้ถูกกล่าวหามีความผิดในแต่ละข้อกล่าวหาหรือไม่นั้น โดยวิธีการลงมติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาขุนนางที่เข้าร่วมประชุมขณะนั้นเห็นชอบว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา³³ หรือไม่ ถ้าปรากฏว่าไม่มีความผิดต้องยกเลิกการดำเนินการกระบวนการอิมพีชเมนต์ หากปรากฏว่ามีความผิด สภาสามัญต้องเรียกร้องให้สภาขุนนางตัดสินลงโทษผู้ถูกกล่าวหาและสามารถคัดค้านคำตัดสินได้

³³ Brendan C. Fox, "Impeachment : The Justiciability of Challenges to the Senate Rules of Procedure For Impeachment Trials," George Washington Law Review 60 (June 1992) : 8

5.2.4 ผลของคำตัดสิน

ขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอิมพีชเมนต์โดย รัฐสภา อังกฤษนั้น หากสมาชิกสภาขุนนางลงมติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดจริง คือเป็นผู้บริสุทธิ์ การดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ยุติลงโดยปริยาย แต่ถ้ามติเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาขุนนางเห็นชอบว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา สภาขุนนางจะต้องมีคำพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา³⁴ และถือว่าเป็นที่สุดไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษานั้นอีก

ผลของคำพิพากษาที่จะลงโทษต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา อังกฤษ นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะถูกปลดออกจากตำแหน่ง เสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศแล้ว สภาขุนนางมีอิสระที่จะกำหนดโทษ คือ มีได้อยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร และการกำหนดโทษจะเป็นโทษทางอาญา เช่น โทษปรับ (fine) จำคุก (imprisonment) หรือประหารชีวิต (execute) โดยที่สภาขุนนางมีอำนาจที่จะกำหนดโทษได้มากน้อยตามสมควรแก่เหตุดังเช่น³⁴

ตัวอย่างกรณี Lord William Latimer ค.ศ. 1376 ถูกรัฐสภากล่าวหาในความผิดฐานแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง และถูกตัดสินให้ออกจากตำแหน่ง และมีโทษทางอาญา คือ ทั้งโทษปรับและจำคุก เป็นต้น

ดังนั้น ผลของคำตัดสินตามกระบวนการวิธีพิจารณาอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาอังกฤษนั้น ผู้ถูกตัดสินอาจมีโทษในทางอาญา เช่น โทษปรับ จำคุก และประหารชีวิตได้ โดยมีต้องแบ่งแยกกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ออกจากกระบวนการพิจารณาอาญาแต่ประการใด

³⁴ Marry L.Volcansek, "British Antecedents for U.S.Impeachment Practices : Continuity and Change," The Justice System Journal : 42-43.

แต่ด้วยในระยะแรก ๆ ผลการตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากมีการจำกัดฐานความคิดเฉพาะความผิดทางอาญา ไม่รวมถึงความคิดอื่น ๆ จึงทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาแคบไป นอกจากนี้ เมื่อปรากฏว่าสภาขุนนางได้พิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษทัณฑ์ก็ตาม กษัตริย์ของอังกฤษทรงจัดวางไม่ให้มีการฟ้องร้องกันต่อไปได้ โดยใช้วิธีการยุบสภาหรือไม่ก็ไม่เรียกประชุมสภา ทำให้สภาสามัญไม่สามารถฟ้องร้องรัฐมนตรีต่อสภาขุนนางได้ และกษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะให้อภัยโทษ (pardon) แก่ผู้ที่สภาขุนนางพิพากษาว่ามีความผิดนั้นได้อีก จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหา นั้น ไม่ต้องรับโทษแต่อย่างใด

ตัวอย่างเช่น ในคดี Thomas Earl of Danby ค.ศ. 1679 กระทำความผิดฐานกบฏต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (high treason) และมีความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) เป็นเหตุให้ Lord Danby ถูกอิมพีชเมนต์ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1678 แต่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 (Charles II) ได้พระราชทานอภัยโทษให้แก่ Lord Danby เมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1679 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม จากอุปสรรคและปัญหาดังกล่าว ในศตวรรษที่ 17 ได้มีการเปลี่ยนแปลงและขยายหลักวิธีฟ้องร้องกล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ให้กว้างขวาง รัดกุมและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ผลของคำตัดสินมีผลบังคับใช้ได้เป็นอย่างดี 35 คือ

1. ความผิดที่เข้าฟ้องร้องกล่าวหาไม่ได้จำกัดว่าต้องเป็นความคิดตามกฎหมายอาญาเสมอไป เป็นเพียงน้ำหนักความเสียหายมาสู่ประเทศก็ฟ้องร้องได้ เช่น ททรยศต่อชาติ (treason)

35 M.T.Erskine, A Treatise on The Law, Privile Usage of Parliament, P.652.

2. สภาขุนนางมีอิสระที่จะกำหนดโทษ คือ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร และการกำหนดโทษสภาขุนนางอาจจะกำหนดโทษได้มากน้อยตามสมควรแก่เหตุได้
3. รัฐสภาได้ลดอำนาจของกษัตริย์ คือ จะไม่เรียกประชุมสภาไม่ได้ และกรณียุบสภาจะต้องมีหลักเกณฑ์ มีเหตุผลถึงจะยุบสภาได้
4. ปี ค.ศ. 1701 รัฐสภาอังกฤษได้ออกกฎหมาย เรียกว่า The Act of Settlement 1701³⁶ ข้อ 6 ห้ามไม่ให้กษัตริย์ทรงอภัยโทษ ตลอดจนนิรโทษกรรมแก่รัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาและสภาขุนนางได้พิจารณาพิพากษาแล้วตามกระบวนการอิมพีชเมนต์

³⁶ E.W.Ridges, Constitutional Law of England (London : Steven & Son, Limited, 1973), P.13.