

ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system) ซึ่งเริ่มจากจัดประชุมร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ที่เมือง ฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia Convention) * ปี 1787 ผู้แทนทั้งหมดจากทุกมลรัฐ (13 มลรัฐ) มาประชุมร่วมกันเพื่อร่างรัฐธรรมนูญที่จะเปลี่ยนสถาบันทางการเมืองให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการที่สำคัญ คือ ¹

(1) การรวมเป็นระบบสหพันธรัฐ (federalism) ประกอบไปด้วย ผู้นำที่เข้มแข็ง (strong executive) และระบบศาลแห่งชาติ (supreme national court)

(2) ยึดหลักแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) โดยแบ่งองค์กรใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislature) ฝ่ายบริหาร (executive) และฝ่ายตุลาการ (judicial) ประกอบด้วยหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances)

* มีการประชุม 3 ครั้ง ครั้งแรกในปี 1785 ครั้งที่ 2 ปี 1786 แต่ทั้ง 2 ครั้งเป็นการประชุมร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน และประชุมเกี่ยวกับปัญหาการค้าระหว่างรัฐและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ครั้งที่ 3 เป็นการประชุมในปี 1787 เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี 1789

¹ Harold C. Havighurst, "Doing Way With Presidential Impeachment : The Advantage of Parliamentary," Arizona State Law Journal (1974) : 229 ; Leo Foster, "Impeachment The Doctrine of Separation of Power," Florida Bar Journal 48 (April 1974) : 225.

(3) จัดรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system) มีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหารพร้อมกัน

(4) หลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยชอบด้วยกฎหมาย (due process of law) และแนวความคิดในการให้เสรีภาพ (liberty) แก่ประชาชน

จากแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) มีความห่วงเกรงว่า ถ้ารวมอำนาจอยู่กับบุคคลหรือคนเพียงกลุ่มเดียว อาจก่อให้เกิดการรวมอำนาจและใช้อำนาจนั้นอย่างปราศจากเหตุผล นักคิดคนสำคัญ คือ มองเตสกีเออ ได้เขียนไว้ในบทที่ 6 ของเล่มที่สิบเอ็ดในหนังสือ The Spirit of Law ว่า "... เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวมอยู่ในมือคน ๆ เดียว หรือของคณะผู้บริหารคณะเดียวกันก็ไม่อาจมีเสรีภาพได้..."²

ดังนั้น คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) จึงสร้างหลักประกันในการป้องกันมิให้เกิดการรวมตัวของอำนาจทั้งหลายไว้ในองค์กรเดียวกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการแทรกแซงอำนาจขององค์กรอื่น และความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร แต่ระบบการปกครอง (ตามเจตนาของคณะผู้ร่าง) ไม่เพียงแต่ควรจะต้องอยู่บนหลักการเสรีภาพเท่านั้น หากควรที่จะมีหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ของฝ่ายบริหารในบรรดาองค์กรปกครองทั้งหลาย ใน

² Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers (Massachusetts : Harvard University Press, 1961), pp.336 - 342.

ลักษณะที่จะมิให้ฝ่ายใดปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ หากไม่มีการตรวจสอบและยืนยันของฝ่ายอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทั้งหลายของรัฐบาลไว้ในมือบุคคลกลุ่มเดียวเพียงระบอบทรราชย์³ จากหลักการดังกล่าวสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ยึดหลักแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด แต่มิใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด เพราะการที่จะแยกองค์กรที่มีอำนาจทั้งสามโดยเฉพะรัฐสภาและรัฐบาลออกจากกันอย่างเด็ดขาดไม่เกี่ยวข้องกันและกัน จะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบาก การดำเนินงานของแต่ละองค์กรจะไม่ประสานประโยชน์กัน จึงมีความจำเป็นต้องมีหลักถ่วงดุลอำนาจมาประกอบเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์มากยิ่งขึ้น

จากแนวความคิดของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) และมลรัฐต่าง ๆ ได้ให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญขณะนั้น ทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. 1789 และบังคับใช้จนปัจจุบันนี้ ซึ่งให้กำเนิดรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบใหม่ที่เรียกว่า ระบบประธานาธิบดี (presidential system) ดังมีหลักการสำคัญโดยย่อต่อไปนี้

6.1 ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system)

การกำเนิดระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี เริ่มจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ค.ศ. 1789 ถือว่าเป็นระบอบรัฐบาลแบบใหม่ต่างไปจากระบบรัฐสภา ที่มีการพัฒนามาจากประเทศอังกฤษ โดยได้รับอิทธิพลมาจากตำราและความเห็นของนักคิดนักเขียนในเวลาเหล่านั้นหลายท่าน ประกอบกับได้แรงบันดาลใจจากความคิดที่ว่า จะต้องริเริ่มการจัดรูปแบบรัฐบาล



³ Ibid., pp.343-347.

าหม่าที่แตกต่างกันจากรูปแบบรัฐบาลของประเทศอังกฤษ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 ก่อให้เกิดทฤษฎีที่ค่อนข้างชัดเจน ไม่ต้องอาศัยพัฒนาการอันยาวนาน ซึ่งมีหลักการสำคัญดังนี้⁴

1. รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจมีองค์กรผู้รับผิดชอบแบ่งแยกออกจากกันค่อนข้างเคร่งครัด ไม่ก้าวร้าวอำนาจซึ่งกันและกัน

2. ประมุขของประเทศเป็นบุคคลเดียวกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร เรียกว่าประธานาธิบดี (president) มาจากการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งจนครบวาระ รัฐมนตรีถูกตั้งขึ้นตามความประสงค์ของประธานาธิบดี ทาหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยเหลือหรือเลขานุการของประธานาธิบดีในกิจการต่าง ๆ ระบบประธานาธิบดีจะไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติคณะรัฐมนตรีและไม่มีความรับผิดชอบร่วมกัน (ในลักษณะ "Council of Ministers" เช่นเดียวกับระบบอังกฤษ) ประธานาธิบดีเป็นผู้เดียวที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศ * รับผิดชอบงานตามวาระและไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา

3. รัฐสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) สภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ คือตรากฎหมายเพียงประการเดียว และสภาไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล โดยการตั้ง

⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 269.

* มีข้อสังเกตว่า ระบบประธานาธิบดีจะมีพระมหากษัตริย์ไม่ได้ เพราะเมื่อเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้ารัฐบาล จะทำให้มีอำนาจมากเกินไปเป็นประชาธิปไตย แต่ถ้าให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะเป็นประชาธิปไตย

กระทุ้งถามหรือเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และรัฐสภาจะขับรัฐบาลออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระไม่ได้ (ยกเว้นการกล่าวโทษตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment) และรัฐบาลไม่มีสิทธิยุบสภา เนื่องจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดีต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐบาลมิต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา ในทางองกลับกัน รัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายสู่สภาไม่ได้หรือจะร่วมประชุมสภาตามปกติไม่ได้เช่นกัน

จากหลักการดังกล่าว แม้ระบบประธานาธิบดีจะแยกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายตุลาการออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด แต่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้สร้างกลไกทางกฎหมายคุ้มครองอำนาจของแต่ละฝ่ายเพื่อป้องกันการก้าวล้ำอำนาจซึ่งกันและกัน ในขณะที่เดียวกันได้กำหนดมาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของแต่ละฝ่ายไว้ เพราะไม่ว่าจัดรูปแบบการปกครองในรูปแบบใดต่างต้องเผชิญกับปัญหาพื้นฐานคือ ปัญหาการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นไม่เลือกเฉพาะระบบรัฐบาลแบบใดแบบหนึ่ง ⁵

ด้วยเหตุที่ระบบประธานาธิบดีมีศูนย์รวมอำนาจอยู่ที่ประธานาธิบดีเพราะประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งในฐานะประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหารในคราวเดียวกัน โดยเฉพาะในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ต้องขึ้นกับรัฐสภา แต่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ซึ่งเลือกตั้งตนขึ้นมา เช่นนี้ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจในการบริหารแก่ประธานาธิบดีอย่างเด็ดขาด จึงมีความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะต้องสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อ

⁵ Roger B.M. Cotterrell, "The Lesson of Impeachment," New Law Journal 22 (August 1974) : 784.

ทำให้เกิดการดำเนินงานที่ประสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกกระทบกระเทือนได้ ดังที่มองเตสกีเออ เขียนหนังสือเรื่อง Political Liberty is to be found กล่าวว่

ความเป็นอิสระทางการเมืองจะมีได้ก็ต่อเมื่อ ไม่มี
การใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง (abuse of power)
แต่ประสบการณ์แสดงให้เห็นว่า คนทุกคนซึ่งมีอำนาจอยู่
ในมือ มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจอย่างผิด ๆ และจะใช้
อำนาจที่ได้มามากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อป้องกันการ
ใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงมีความจำเป็นเป็นธรรมดาที่จะ
ใช้อำนาจหนึ่งตรวจสอบอีกอำนาจหนึ่ง...

เช่นนั้นแล้ว คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ให้ความสำคัญกับส่วนของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยบัญญัติกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เรียกว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 ตั้งแต่เริ่มแรกเมื่อมีผลใช้บังคับ และบัญญัติให้เป็นเพียงวิธีเดียวที่รัฐสภาสามารถถอดฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งเพราะละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

ดังจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดในระบอบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือเป็นกลไกทางกฎหมายกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

6.2 ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากที่กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการประกาศใช้ ค.ศ. 1789 เป็นฉบับแรก และเป็นเพียงวิธี

เดียวที่รัฐสภาสามารถควบคุมฝ่ายบริหารโดยการปลดจากตำแหน่ง แม้ว่าเท่าที่ผ่านมาในทางปฏิบัติแล้ว สหรัฐอเมริกาไม่มีการถอดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้มากนัก แต่ยังคงบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา มีผู้ถูกดำเนินคดีโดยวุฒิสภา (Senate) ทั้งสิ้นเพียง 17 คน ในจำนวนทั้งหมดนี้ประกอบด้วย ประธานาธิบดี 2 คน (ประธานาธิบดี Andrew Johnson ปี 1868 และประธานาธิบดี Richard Nixon ปี 1974) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Secretary of War) 1 คน วุฒิสมาชิก 1 คน และผู้พิพากษา 13 คน (มีผู้พิพากษาอีก 2 คน ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการพิจารณาคดี) ในจำนวนนี้มีการลงมติให้ถอดจากตำแหน่งจริงเพียง 5 คนเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วย ประธานาธิบดี 1 คน (Richard Nixon ปี 1974) ผู้พิพากษา 5 คน นอกเหนือจากกรณีเหล่านี้ มีความพยายามที่จะเริ่มหรือไต่สวน เพื่อหาทางใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment) สำหรับถอดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งจำนวนมาก แต่กรณีทั้งหมดประสบความล้มเหลว เนื่องจากไม่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) เช่น การพิจารณาถอดประธานาธิบดี Andrew Johnson ออกจากตำแหน่ง ปี 1868 ซึ่งรัฐสภาลงมติถอดถอนขาดไปหนึ่งเสียงของสองในสามที่ลงมติให้ถอดออกจากตำแหน่ง

สถิติของการบังคับใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment) โดยรัฐสภา (congress) เท่าที่ผ่านมา นับแต่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาประกาศใช้ ค.ศ. 1789 เป็นระยะเวลา 200 กว่าปี รัฐสภาใช้อำนาจนี้ได้อย่างเหมาะสม ยกเว้นเพียงครั้งเดียวที่ประธานาธิบดีจอห์นสันถูกพิจารณาเท่านั้น * แม้จำนวนในการบังคับใช้จะมีจำนวนครั้งที่ใช้น้อย

* ทั้งนี้ เพราะ เกิดจากความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองภายหลังสงครามกลางเมืองมากกว่าที่จะใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร

มาก ซึ่งอาจเป็นกระบวนการพิจารณาที่ค่อนข้างล่าช้า และไม่คล่องตัวเท่ากับการใช้วิธีการลงมติ
 ไม่ไว้วางใจรัฐบาลในระบบรัฐสภาของอังกฤษ แต่ด้วยการใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์กับ
 ประธานาธิบดีนิกสัน (Nixon) ในปี ค.ศ. 1974 จนทำให้ต้องลาออกจากตำแหน่ง เป็นการ
 แสดงให้เห็นว่า ระบบอิมพีชเมนต์ยังคงมีประสิทธิภาพในการดำเนินการได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึง
 ระบบพรรคการเมือง และสามารถรักษาไว้ซึ่งอุดมการณ์ประชาธิปไตยของชาวอเมริกัน⁶ และ
 ในทางอ้อมเดียวกัน ก็ส่งผลให้รัฐสภามีความมั่นคงในอนาคตมากขึ้น ทำให้รัฐสภามีโอกาส
 พิสูจน์อำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบให้ โดยปกติผู้นำของรัฐสภาไม่ค่อยมีความเฉียบขาดในการเริ่ม
 กล่าวหาฟ้องร้องแต่เนื่องจากอิทธิพลของมติมหาชนทำให้รัฐสภากล้าที่จะดำเนินการพิจารณา
 กล่าวหาฟ้องร้องเพื่อปลดจากตำแหน่ง เช่น กล่าวหาประธานาธิบดี Richard Nixon ปี 1974
 ถูกรัฐสภาตั้งข้อกล่าวหา 3 ข้อกล่าวหาจนประธานาธิบดี Nixon ต้องชิงลาออกจากตำแหน่งก่อน
 ครบวาระ

6.2.1 ที่มาและเหตุผลของการบังคับใช้

การบัญญัติกระบวนการอิมพีชเมนต์ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา นั้น คณะผู้
 ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) มิได้คิดค้นระบบดังกล่าวขึ้นมาเอง หากแต่ได้รับแนว
 ความคิดของการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) มาจากประเทศอังกฤษ *
 เป็นแบบอย่าง และนำมาอภิปรายในระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญที่เมือง ฟิลาเดลเฟีย
 (Philadelphia) ปี 1787 แต่การนำมาบัญญัติใช้ของสหรัฐอเมริกา มิได้มีขอบเขตอำนาจ
 การตัดสินและลงโทษกว้างขวางเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ โดยที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมี
 ความเห็นว่า การไต่สวนฟ้องร้องเพื่อถอดออกจากตำแหน่งตามกระบวนการอิมพีชเมนต์เป็น

⁶ กิตติภาคย์ ทวีศรี, "การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร,"
ข่าวเนติบัณฑิตยสภา 4 (กันยายน 2535) : 5.

* ศึกษาบทที่ 5 ประกอบ

เรื่องที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกล่าวได้ว่าเกิดจากการใช้อำนาจในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย (abuse of power) หรือฝ่าฝืนขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากมหาชน ดังนั้น กระบวนการอิมพีชเมนต์จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทางการเมือง (political) ⁷ ไม่ใช่เรื่องทางตุลาการ เนื่องจากความเสียหายส่วนใหญ่เกิดกับสังคมโดยตรง และผลของคำตัดสินลงโทษจำกัดเพียงถอดออกจากตำแหน่งและรวมถึงตัดสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับเท่านั้น (หัวข้อ 6.3 ผลการตัดสิน) มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งฐานความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอไป (หัวข้อ 6.2.3 (ก) เหตุที่กล่าวหา)

เหตุผลของการกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก

เนื่องจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ได้ให้ความสนใจในเรื่องควบคุมการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ที่สืบเนื่องมาจากภาระหน้าที่อันใหญ่หลวงในการบริหารประเทศ บุคคลในคณะรัฐบาลจะกลายเป็นผู้หรือเครื่องมือของกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลและอำนาจที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ จึงยากที่จะคาดหวังให้บุคคลเหล่านี้มีความเป็นกลางตามที่ต้องการได้ ⁸ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีจุดประสงค์ที่จะขัดขวาง หรือรื้อถอนอำนาจของประธานาธิบดี แต่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็ง และไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะกระทำผิดไม่ได้ ⁹ ด้วยเหตุผลดังกล่าว

⁷ Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers, P.426.

⁸ Ibid., P.427.

⁹ Peter W. Rodino, High Crimes and Misdemeanors (New York : Funk & Wagnalls, 1973), pp. 5-6.

จึงทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มแรก และเป็นที่ยอมรับของมลรัฐต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ที่ว่า ระบบอิมพีชเมนต์ เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะสร้างความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารได้ดีในรูปแบบรัฐบาลใหม่ (รัฐบาลแบบประธานาธิบดี) ความเห็นชอบในการกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมีก่อนที่จะลงมติในที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญว่า ควรมีระบบการปกครองซึ่งมีผู้บริหารคนเดียว (single executive) หรือผู้บริหารร่วม (plural executive)¹⁰ จะเห็นได้ว่า ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) ไม่น้อยไปกว่าประเด็นอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment system) จึงเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้เป็นมาตรการทางรัฐธรรมนูญ สำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ) เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับความเชื่อถือนของประชาชน (the public trust) และสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกฝ่ายบริหารละเมิด ประกอบกับให้รัฐสภาสอดส่องพฤติกรรมของฝ่ายบริหารก็จะยิ่งเป็นหลักประกันแก่ประชาชนมากขึ้น Benjamin Franklin ซึ่งเป็นผู้ร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง ได้แสดงความคิดเห็นว่า "หากปราศจากกระบวนการอิมพีชเมนต์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับถอดหัวหน้ารัฐบาล ทางออกก็คงไม่พ้นจากการใช้วิธีลอบฆ่ารัฐธรรมนูญจึงควรมีหนทางสำหรับการลงโทษผู้บริหารที่มีพฤติกรรมอันมิชอบ"¹¹ จากคำกล่าวนี้ อำนาจในการถอด



¹⁰ Ibid.

¹¹ Vincent O'Donovan, "Constitutional Law : Impeachment,"

อำนาจในการถอดเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เพียงแต่มีความสำคัญแง่ของการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบเท่านั้น แต่เป็นทางออกทางกฎหมายอย่างหนึ่ง แทนที่จะใช้วิธีการปฏิบัติของผู้ที่ไม่พอใจฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ¹²

6.2.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

การดำเนินการกระบวนการตามวิธีการอิมพีชเมนต์นั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนด ให้รัฐสภาเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ดั่งมีองค์กรและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับระบบอิมพีชเมนต์ แบ่งแยกได้ดังนี้

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

ก. ผู้ถูกกล่าวหา

ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า "ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีและข้าราชการพลเรือนของสหรัฐทุกคน จะถูกกล่าวหาฟ้องร้องถอดออกจากตำแหน่งในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ รับสินบนหรือความผิดอาญาชั้นสูงอื่น ๆ"

¹² กิตติภาคย์ ทวีศรี, "การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร,"

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจึงจำกัดเฉพาะ ผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดี (president), รองประธานาธิบดี (vice president) และข้าราชการพลเรือนของรัฐทั้งหมด (all civil officers) แม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการกล่าวหาฟ้องร้อง รัฐสภาอาจจะดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้อง (impeach) ภายหลังจากที่ลาออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง จึงมีคำสั่งไล่ออกและตัดสิทธิในผลประโยชน์ที่จะได้รับ¹³ ขณะเดียวกันผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไม่สามารถได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษ (reprieve) และอภัยโทษ (pardon) ในกรณีถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่ง (impeachment) จากประธานาธิบดีแต่ประการใด เพราะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญสหรัฐบทที่ 2 มาตรา 2 ที่ว่า "... ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรืออภัยโทษแก่การกระทำผิดต่อรัฐ ยกเว้นในกรณีการถูกขับออกจากตำแหน่ง" (ดูผลของการถอดถอน หัวข้อ 6.2.4 ประกอบ)

ในทางปฏิบัติ ได้มีการตีความขอบเขตของการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์กับบุคคลผู้ถูกกล่าวหาออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้รวมถึง ผู้พิพากษา (judge) ที่อาจถูกฟ้องร้องในคดีนี้ได้ ปรากฏว่ามีผู้พิพากษาหลายคนที่ถูกรัฐสภากล่าวหาฟ้องร้องและขับออกจากตำแหน่ง ในข้อหา "ประพฤติตนเสียหาย (misbehavior)"¹⁴ แต่ทั้งนี้ ไม่หมายความว่ารวมถึง สมาชิก

¹³ Firmange & Mangrum, "Removal of The President : Resignation and The Procedural Law of Impeachment," Duke Law Journal 1023 (1974) : 1091-1092, quoted in Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives," Texas Law Review 68 (November 1989) : 95.

¹⁴ Marry L. Volcansek, "British Antecedents For U.S. Impeachment Practices : Continuity and Change," The Justice System Journal 14 (1990) : 57.; Lauence H. Tribe, American Constitutional Law (New York : The Foundation Press, Inc, 1978), P.216.

สภาองเกรส, ข้าราชการทหาร (ทั้งทหารบก (military) และทหารเรือ (naval) และสมาชิกวุฒิสภา ดังปรากฏในคดีวุฒิสมาชิก William Blount ปี 1798 ซึ่งถูกกล่าวหาฟ้องร้องและขับออกจากตำแหน่ง แต่ตัดสินว่าพ้นผิดเพราะไม่ใช่ "ข้าราชการพลเรือนฝ่ายบริหาร" แต่ในโอกาสต่อมาวุฒิสมาชิก Daniel Webster ก็ถูกกล่าวหาอีก ในที่สุดรัฐสภาจึงมีมติว่า วุฒิสภาไม่อาจถูกกล่าวหาโดยรัฐสภาในคดีอิมพีชเมนต์ได้ ทั้งนี้เพราะสมาชิกรัฐสภาสามารถถูกถอดด้วยวิธีการเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบทที่ 1 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า "...ให้แต่ละสภา... ลงโทษสมาชิกที่ก่อความสงบเรียบร้อยและลงมติด้วยคะแนนเสียงสองในสามได้" ทานองเดียวกัน รัฐสภาไม่มีอำนาจฟ้องข้าราชการฝ่ายทหารทั้งทหารบก (military) และทหารเรือ (naval) เพื่อปลดจากตำแหน่งตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้

ปัญหาที่ว่า เอกสิทธิ์ของประธานาธิบดี (executive privilege) จะใช้อ้างกับกระบวนการอิมพีชเมนต์ที่ตนเองถูกกล่าวหาฟ้องร้องได้หรือไม่

จากการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการบังคับใช้ พบว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่มีเจตนาที่จะให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี ในการขัดขวางกระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา โดยอ้างเอกสิทธิ์เพื่อให้ตนเองพ้นจากการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา และการยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ก็มีไว้เป็นการสนับสนุนให้ฝ่ายบริหารมีเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์อย่างเด็ดขาด¹⁵ แต่อย่างไรก็ตาม

¹⁵ Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives," Texas Law Review : 91-93.

ผลจากคำพิพากษาของศาลฎีกา คดี United States V. Nixon ปี 1974 จึงทำให้มีการตีความถึง "เอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร" (executive privilege) เป็นครั้งแรก ซึ่งเกิดขึ้นมาจากธรรมเนียมทางการเมืองไม่ยาวนานนัก หมายถึง การที่ประธานาธิบดีอ้างสิทธิพิเศษในการระงับข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่ฝ่ายบริหารตีความว่าไม่สมควรเปิดเผยเพื่อประโยชน์หรือความมั่นคงของประเทศ ศาลฎีกาตัดสินว่า ฝ่ายบริหารไม่มี "เอกสิทธิ์อันเด็ดขาด" (absolute privilege) ในเมื่อเอกสารหรือข้อมูลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระบวนกรยุติธรรม ในทางกลับกัน ศาลฎีกาไม่ได้ปฏิเสธว่า "เอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหาร" ไม่มี โดยปกติ อำนาจในการกล่าวหาเพื่อปลดออกจากตำแหน่งตามกระบวนกรอิมพีชเมนต์ เป็นอำนาจพิเศษที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่รัฐสภา ประธานาธิบดีไม่สามารถอ้าง "เอกสิทธิ์" ต่อรัฐสภาด้วยการปฏิเสธที่จะส่งมอบพยานเอกสารที่รัฐสภาเรียกร้อง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของรัฐสภา รัฐสภาสามารถฟ้องต่อศาลฐานไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกของรัฐสภาได้¹⁶

ข. องค์กรผู้กล่าวหา

การดำเนินกระบวนพิจารณาตามวิธีการอิมพีชเมนต์ ที่ประมุขร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า อำนาจการกล่าวหาฟ้องร้องและพิจารณาคดีตัดสินของรัฐสภา ควรที่จะมีการแบ่งสรรอำนาจระหว่างสภาทั้งสองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการกำหนดให้องค์กรหนึ่งมีสิทธิที่จะกล่าวโทษ (right of accusing) และอีกองค์กรหนึ่งมีสิทธิที่จะพิจารณาและตัดสิน (right of judging) เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงจากการให้คณะบุคคลเดิมทำหน้าที่ทั้งผู้กล่าวโทษ (accusers) และผู้ตัดสิน (judges) อันเนื่องมาจากความรู้สึกแบ่งแยกเป็น

¹⁶ ตูลยเทพ สุวรรณจินดา, "การเมืองอเมริกันหลังวอเตอร์เกต," วารสารสังคมศาสตร์ 4 (ตุลาคม 2517) : 93.

กลุ่มเป็นเหล่าที่มีอยู่มากมายในทั้งสองสภา¹⁷ อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ และเพื่อเป็นหลักประกันในการพิจารณาพยานหลักฐานว่า ได้รับการพิจารณาโดยองค์กรมากกว่า 1 องค์กร ท้าหน้าที่พิจารณาและกลั่นกรองพยานหลักฐาน¹⁸ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแยกองค์กรผู้กล่าวหาออกจากองค์กรพิจารณาและตัดสิน (มีลักษณะเช่นเดียวกับกระบวนการอิมพีช-เมนต์ของอังกฤษที่กำหนดให้สภาสามัญ (House of Commons) เป็นองค์กรผู้กล่าวหา และสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นองค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน)

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1789 บทที่ 1 มาตรา 2 บัญญัติว่า "... ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะฟ้องจับจากตำแหน่งได้แต่เพียงผู้เดียว"

บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) มีอำนาจที่จะฟ้องจับจากตำแหน่ง (impeachment) แต่เพียงผู้เดียวสภาผู้แทนราษฎร จะดำเนินการสอบสวนพิจารณาและตัดสินคดีดังกล่าวมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเพียงองค์กรที่ท้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงที่อ้างเป็นพยานหลักฐานในขั้นต้นว่า มีมูลความผิดตามฐานความคิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามีความผิดตามฐานความคิดที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็จะต้องทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาในชั้นพิจารณาต่อไป

¹⁷ Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers, P.431.

¹⁸ Charles L. Black, Impeachment : A Handbook (New Haven and London : Yales University Press, 1974), pp. 5-6.

ค. องค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า "วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องจับจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว ... และบุคคลใดจะถูกตัดสินว่ากระทำผิดโดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้" ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาดังกล่าว กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตัดสินคดีอิมพีชเมนต์ (impeachment) แต่เพียงองค์กรเดียว ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำ ความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนด

เหตุผลของการบัญญัติให้อำนาจพิจารณาและตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment) แก่วุฒิสภา

เดิมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาทุกฉบับได้บัญญัติให้ศาลฎีกา (Supreme Court) เป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ต่อมาเมื่อได้มีการประชุมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1787 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญต่างมีความเห็นว่า การดำเนินการกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์จะต้องดำรงซึ่งความเป็นอิสระของการตัดสิน รัฐจะต้องหาแนวทางถอดเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รวมผู้พิพากษาด้วย) ออกจากตำแหน่ง โดยจะต้องให้การตัดสินมีความเป็นอิสระปราศจากการคุกคามจากเหตุผลทางการเมือง ดังนั้น ต่อมาในขั้นพิจารณาแปรญัตติได้เปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจแทน แต่แนวความคิดในลักษณะหน้าที่หรือส่วนสำคัญอื่นไม่มีการเปลี่ยนแปลง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การฟ้องร้องคดีเพื่อขับออกจากตำแหน่งตามกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ เป็นเรื่องที่ร้ายแรง (serious) และถือได้ว่าเป็นอาชุรทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติในตัวเอง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลัวการแบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่ง (impeachment) โดยมีขอบได้ วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินในคดีดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม และมีความเป็นอิสระมากพอ ทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำ

หน้าที่ดวงตุลาการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรผู้กล่าวหา คือ สภาผู้แทนราษฎรได้เป็นอย่างดี ตรงข้าม หากมอบอำนาจในการพิจารณาตัดสินให้แก่ฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะศาลสูง ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนน้อยในการนั่งพิจารณาคดี การปฏิบัติงานจะต้องมีมากขึ้น และผู้ร่างรัฐธรรมนูญเชื่อว่าการที่ผู้พิพากษาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง มีผลทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือในการที่จะมอบอำนาจหน้าที่นี้ให้แก่ฝ่ายตุลาการได้¹⁹

นอกจากนั้น ในด้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม มีกฎหมายที่ตายตัว และเข้มงวดมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งคณะตุลาการ หรือ การตีความข้อกล่าวหาที่จำกัดดุลพินิจของศาล เพื่อเห็นแก่ความมั่นคงส่วนบุคคลในคดีธรรมดา กระบวนการพิจารณาดังกล่าว จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับกระบวนการอิมพีชเมนต์ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้พิจารณาและตัดสินที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะทำการชี้ขาดบุคคลที่ได้ รับความไว้วางใจที่สุดและเป็นคนสำคัญที่สุดของชุมชนไปสู่ความมีเกียรติยศหรือความอับยศ จึงสมควรมอบหมายภาระหน้าที่นี้ให้แก่กลุ่มคนจำนวนน้อย (หมายถึงศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสิน ในคดี ๆ หนึ่ง ปกติองค์คณะตัดสินไม่เกิน 3 คน) ให้ทำหน้าที่พิจารณาถอดถอนบุคคลที่มีชื่อเสียง ออกจากตำแหน่ง

2. กระบวนการพิจารณาฟ้องร้องเพื่อขับออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพีชเมนต์ ผลของการลงโทษตามกระบวนการดังกล่าว ไม่มีผลทำให้การลงโทษโดยวิธีอื่นใดแก่ผู้กระทำ ความผิดยุติโดยปริยาย ผู้กระทำผิดยังอาจถูกฟ้องร้องและอาจต้องรับโทษตามกฎหมายธรรมดาได้

¹⁹ Brendan C. Fox, "Impeachment : The Justiciability of Challenges to Senate Rules of Procedure For impeachment Trials," George Washington Law Review 60 (June 1992) : 7-9.

อีก * จึงไม่เป็นการสมควรที่จะบัญญัติ ำห้องค์กรผู้พิจารณาถอดถอนผู้กระทำผิดให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและสิทธิอันมีค่าที่สุด ที่ได้รับจากประชาชนในคดีหนึ่ง เป็นำห้องค์กรเดิมที่มีอำนาจในฐานะองค์กรผู้พิจารณาตัดสินในอีกคดีหนึ่งไปพร้อมกัน เช่นนี้พิจารณาได้ว่า หากำห้คน ๆ เดียวกันเป็นทั้งผู้พิพากษาในทั้ง 2 กรณี ผู้ที่ถูกฟ้องร้องก็จะสูญเสียความปลอดภัย โอกาสตัดสินในคดีแรกผิดพลาดอาจจะเป็นต้นกำเนิดของความผิดพลาดในการพิพากษาครั้งที่สองได้ หรือการเกิดอคติในการตัดสินครั้งแรกย่อมมีแนวโน้มที่จะบดบังอิทธิพลของเหตุผลใหม่ ๆ อาจนำมาซึ่งการแปรเปลี่ยนลักษณะของการตัดสินคดีอีกครั้งหนึ่งได้²⁰ นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสามารถถูกตรวจสอบตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาและตัดสินขาดความยุติธรรมได้²¹

3. ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดำห้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้พิจารณาและตัดสินมากกว่าที่จะเลือกให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เพราะเกรงว่า ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาจะมีลำพิจารณาถอดผู้เป็นประธานาธิบดีได้ เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง²²

* รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า "คำวินิจฉัยในคดีฟ้องขับออกจากตำแหน่งจะมีขอบเขตไม่มากกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่ง... แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้องถูกพิจารณาคดีพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายได้"

²⁰ Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers, pp.427-428.

²¹ Ibid., pp. 498-499.

²² Brenden C.Fox, "Impeachment : The Justiciability of Challenges to Senate of Procedure For Impeachment Trials," George Washington Law Review : 17.

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต่างมีความเห็นตรงกันว่า ไม่มีองค์กรใดที่จะเหมาะสมในการพิจารณาคัดสินคดีฟ้องถอดออกจากตำแหน่ง ได้เหมาะสมเท่ากับวุฒิสภา (Senate) ด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรพิจารณาคดีเพียงองค์กรเดียวตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อำนาจดังกล่าวเรียกได้ว่า เป็นอำนาจในเชิงตุลาการ (quasi-judicial) ของวุฒิสภาในฐานะเป็นศาลพิจารณาคดีฟ้องร้องเพื่อขับออกจากตำแหน่ง ²³

6.2.3 กระบวนพิจารณา

กระบวนพิจารณาอิมพีชเมนต์ (impeachment) ของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญกำหนดกลไกแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ส่วนของการกล่าวหาและการสอบสวนและตัดสิน * ซึ่งมีรายละเอียดและความสำคัญที่จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

- ก. เหตุที่กล่าวหา
- ข. การกล่าวหา
- ค. การสอบสวนและตัดสิน

²³ Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers, P.426.

* เปรียบได้กับการดำเนินกระบวนพิจารณาตามกฎหมายอาญา (criminal law) ที่มีส่วนการกล่าวหาฟ้องร้องโดยคณะลูกขุนใหญ่ (the grand jury) และการพิจารณาคัดสินโดยคณะลูกขุน (jury) ข้อกล่าวหาฟ้องร้องที่เรียกว่า Articles of Impeachment มีลักษณะ เช่นเดียวกับข้อกล่าวหาของคณะลูกขุนใหญ่ ส่วนการลงมติของวุฒิสภาในแต่ละบทคำฟ้องที่กล่าวหา มีลักษณะ เช่นเดียวกับการพิจารณาของคณะลูกขุนที่แยกพิจารณาแต่ละข้อที่กล่าวหา

ก. เหตุที่กล่าวหา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์ เป็นวิธีเดียวที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรายบุคคลได้ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนที่จะกล่าวหาฟ้องร้องและพิจารณาเพื่อขับออกจากตำแหน่งโดยรัฐสภาได้นั้น ต้องปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกกล่าวหา) กระทำผิดขณะดำรงตำแหน่งตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1789 บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติ "ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของสหรัฐทุกคน จะถูกกล่าวหาฟ้องร้องถอดออกจากตำแหน่ง ในความผิดฐานทรยศต่อประเทศ, รับสินบนหรือความผิดอาญาชั้นสูงอื่น ๆ" บทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้จำกัดฐานความผิดที่เป็นเหตุที่กล่าวหาสำหรับความผิดตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ด้วยกัน 3 ฐานเท่านั้น คือ

- (1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason)
- (2) ความผิดฐานรับสินบน (bribery)
- (3) ความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)

ซึ่งแต่เดิมร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดเหตุที่กล่าวหาของกระบวนการอิมพีชเมนต์ เพียงความผิดฐานทรยศต่อชาติและความผิดฐานรับสินบนเท่านั้น แต่ได้เพิ่มความผิดอาญาชั้นสูงในเวลาต่อมา สำหรับฐานความผิดบางฐาน มาจากหลักปฏิบัติของประเทศอังกฤษและนำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 ²⁴

²⁴ Marry L. Volcansek, "British Antecedents for U.S. Impeachment Practices : Continuity and Change," The Justice System Journal : 46.

(1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason)

ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติคำนิยามไว้ในบทที่ 3 มาตรา 3 "ความผิดฐานทรยศต่อสหรัฐ ให้หมายถึงเพียงการก่อทำสงครามต่อสหรัฐหรือเข้าข้างศัตรูของสหรัฐ โดยการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก..." คำนิยามดังกล่าวจึงมีความหมายถึง การก่อสงครามกับสหรัฐ หรือเข้าข้างศัตรูโดยการให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก ความผิดฐานทรยศต่อประเทศ ได้รับแนวความคิดมาจากหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ ในสมัยก่อนที่จะรวมเป็นประเทศอังกฤษ รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติ ลำดับที่ 1350 กำหนดการกระทำให้เกิดสงครามหรือเป็นเหตุให้พระมหากษัตริย์สิ้นพระชนม์ หรือเข้าร่วมกับฝ่ายศัตรูของประเทศ กฎหมายดังกล่าวได้ตีความความผิดฐานทรยศออกไปอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการตีความอย่างกว้างหรือแคบในความผิดฐานทรยศตามที่รัฐธรรมนูญไว้ หากการกระทำเข้าข่ายทรยศต่อสหรัฐ ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ถูกกล่าวหาโดยรัฐสภา (congress) ตามกระบวนการอิมพีชเมนต์เพื่อถอดออกจากตำแหน่งได้²⁵

(2) ความผิดฐานรับสินบน (bribery)

ความผิดฐานรับสินบน (bribery) โดยทั่วไปหมายถึง การให้หรือการยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับทางราชการ มีผลทำให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ความผิดฐานนี้เป็นหลักปฏิบัติของอังกฤษในศตวรรษที่ 18 ถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความผิดฐานรับสินบนเป็นเหตุหนึ่งที่จะทำให้สภาองเกรชสามารถชี้เป็นเหตุที่จะกล่าวหาบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนด (ผู้ถูกกล่าวหา) และดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อถอดออกจากตำแหน่งได้ หากผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานรับสินบนจริง

²⁵ Ibid., P.47.



(3) ความผิดอาญาขั้นสูง (high crimes and misdemeanors) 26

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เดิมร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุที่กล่าวหาได้เพียงความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) และความผิดฐานรับสินบน (bribery) เท่านั้น ซึ่ง George Mason ผู้ซึ่งร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ได้โต้แย้งเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดใช้เป็นเหตุที่กล่าวหาว่า จำกัดแคบเกินไป โดยเฉพาะอำนาจของการกล่าวหาจะไม่รวมถึงการกระทำอื่น ซึ่งเป็นอันตรายแต่มิใช่การทรยศ เช่น พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องขยายขอบเขตความผิดที่กล่าวหาให้กว้างขึ้น Mason ได้เสนอให้เพิ่มฐานความผิดที่เรียกว่า maladministration หรือความผิดในการใช้อำนาจปกครองไปในทางที่เสื่อมเสีย ซึ่งความผิดฐานนี้ได้บัญญัติใช้อยู่แล้ว 6 มลรัฐ จากจำนวน 13 มลรัฐ แต่ Jame Madison ผู้ซึ่งร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญอีกผู้หนึ่ง ได้เสนอความเห็นที่ ความหมายของความผิดในการใช้อำนาจปกครองในทางที่เสื่อมเสีย (maladministration) มีขอบเขตที่กว้างเกินไปและเคลือบคลุม ทั้งนี้ จะขึ้นอยู่กับความพอใจของวุฒิสภา หรือมอบให้อยู่ในดุลพินิจของวุฒิสภามากเกินไป Mason จึงได้เปลี่ยนความผิดฐานใช้อำนาจปกครองในทางที่เสื่อมเสีย (maladministration) เป็นความผิดอาญาขั้นสูง (high crimes and misdemeanors) ซึ่งมีความหมายรวมถึงการกระทำที่พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญ (to subvert the constitution) และความผิดที่ร้ายแรงอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน (other similarly dangerous offenses) ที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายยืนยันว่าเหตุที่กล่าวหาตามความผิดอิมพีชเมนต์ (impeachment offenses) ไม่ได้จำกัดฐานความผิดที่ฟ้องร้องประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่ต้องเป็นความผิดต่อรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ (ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดอาญา) ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษมาเป็นแบบอย่าง ประกอบกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลผู้มีการ

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

ศึกษาเป็นอย่างดี ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพนักกฎหมาย (lawyers) จำนวนอย่างน้อย 9 คน ที่ศึกษากฎหมายในประเทศอังกฤษมาก่อน จึงไม่แปลกที่ระบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาได้แนวความคิดเรื่องนี้มาจากประเทศอังกฤษ * สุดท้ายที่ประชุมร่างรัฐธรรมนูญได้ยอมรับความผิดที่กล่าวหาดังกล่าว โดยการลงมติด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 3 ของมลรัฐที่มาประชุมร่างรัฐธรรมนูญ และไม่มีกรถกเถียงในความผิดดังกล่าวอีกเลย

ความผิดอาญาขั้นสูงหรือที่เรียกว่า high crimes and misdemeanors ปรากฏตามประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษมีการบังคับใช้มากกว่า 400 ปี โดยความผิดฐานนี้ มิได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป ส่วนมากจะเป็นการกล่าวหาว่าประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งแบ่งได้ 3 ประเภทคือ ²⁷

(3.1) การใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อทำให้งานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย (exceeding the powers of the office in derogation of another branch of government) เช่น

- คดี William Blount ปี 1797 ผู้ดำรงตำแหน่งวุฒิสภาในขณะนั้นได้ยุบงาชาวอินเดียนเผ่า Creek และ Cherokee เข้าโจมตีชาวสเปนที่ตั้งรกรากในฟลอริดา (Florida) และหลุยเซียนา (Louisiana) เพื่อจะให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศอังกฤษ ทำให้สหรัฐอเมริกาขาดความเป็นกลาง นอกจากนั้น Blount ยังถูกกล่าวหาฐานพยายามทำหุ้บุคคล ที่ประธานาธิบดีสหรัฐแต่งตั้งเป็นตัวแทนของชาวอินเดียนและที่เป็นคู่แข่งกับตนเอง ต้องออกจากตำแหน่ง

* ปรดศึกษาบทที่ 5 ประกอบ

²⁷ Ibid., pp.12-16.

- กรณีคดีของประธานาธิบดี Andrew Johnson ปี 1868 ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตและไม่เคารพเอกราชของสภาองเกรส โดยปรากฏตามข้อเท็จจริงว่า ในช่วงหลังสงครามกลางเมือง มีกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาชื่อว่า The Tenure of Office Act ปี 1867 จำกัดอำนาจประธานาธิบดีในการถอดรัฐมนตรีของตนเอง Johnson เชื่อว่ากฎหมายนี้ขัดรัฐธรรมนูญจึงฝ่าฝืนถอดรัฐมนตรีกลางโหม จะเห็นได้ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการละเมิดกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงการท้าทายต่อนโยบายของ Johnson หลังสงครามกลางเมืองด้วย เช่น มีการกล่าวคำปราศรัยที่ก้าวร้าวโดยพยายามเยาะเย้ยและทำให้รัฐสภาอับอาย

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

- คดีผู้พิพากษา John Pickering ปี 1803 ถูกกล่าวหาว่า เสพสุราเมึนเมา (drunkenness) และกระทำการอันเป็นการหยาบคาย (blasphemy) ขณะดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา และใช้อิทธิพลทางการเมืองเหนือพฤติกรรมในการดำเนินคดีโดยการชักนำให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหา

- คดีผู้พิพากษา Samuel Chase ปี 1804 ถูกกล่าวหาว่า กระทำการตามอำเภอใจ กตัญญูและไม่เป็นธรรมในการพิจารณาคดี

- คดีผู้พิพากษา George W. English ปี 1926 ถูกกล่าวหาว่าพิจารณาคดีลำเอียงไม่เป็นกลาง (favorilism)

(3.3) ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (employing the power of the office for an improper purpose of personal gain) ตัวอย่าง การกระทำที่จะก่อให้เกิดข้อกล่าวหาตามความผิดประเภทนี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

(3.3.1) ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อต้องการแก้แค้น เช่น คดีผู้พิพากษา James H. Peck ปี 1826 ถูกกล่าวหาว่า ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางไม่ชอบโดยได้ตัดสินจำคุกทนาย (lawyer) ที่วิจารณ์คำพิพากษาของตนเองฐานละเมิดอำนาจศาลด้วยอคติ โดยห้ามประกอบอาชีพ 18 เดือน การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยปราศจากความยุติธรรมและกระทำด้วยความลำเอียงมากกว่ากระทำตามอำนาจหน้าที่

- คดีผู้พิพากษา George W. English ปี 1926 ถูกกล่าวหาว่า กระทำการสัญญาว่าจะจำคุกบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น และออกหมายเรียกให้มาศาลโดยไม่มีมูลคดี การกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

(3.3.2) การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น คดีผู้พิพากษา Charles Swayne ปี 1903, Robert W. Archbald ปี 1912, George W. English ปี 1926, Harold Louderbach ปี 1932 และ Halsted L. Ritter ปี 1936 มีพฤติกรรมเชื่อว่าเป็นการรับสินบน กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงิน เช่น พิจารณาคดีโดยปราศจากความเป็นกลาง

ข้อสังเกต ผู้ถูกกล่าวหาคนเดียว อาจถูกกล่าวหาได้หลายข้อหา ซึ่งขณะพิจารณา คดีจะแยกพิจารณาแต่ละข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ จะได้กล่าวโดยละเอียด ในขั้นตอนการกล่าวหา

จะเห็นได้ว่า ฐานความผิดที่กล่าวหาในความผิดตามวิธีการอิมพีชเมนต์ ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำผิดอาญาเท่านั้น²⁸ โดยเฉพาะในศตวรรษที่ 14 "ความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)" เกิดขึ้นจากประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ

²⁸ Ibid., pp. 17-20.

ซึ่งมีความหมายต่างไปจากความผิดอาญา (crimes) และความผิดลหุโทษ (misdemeanors) ทั่วไป โดยมีขอบเขตครอบคลุมถึง การกระทำความผิดทั้งทางอาญา (criminal) และ มิใช่ความผิดอาญา (non - criminal) หากแต่การกระทำนั้นเป็นการกระทำความผิดมีลักษณะ ป่อนทาลายประเทศชาติหรือระบบรัฐธรรมนูญดังตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น ย่อมที่จะกล่าวหาฟ้อง ร้องเพื่อปลดจากตำแหน่งได้ เช่น การกระทำที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ หรือละเมิด ความเชื่อถือของประชาชน ในทางตรงข้าม การกระทำความผิดทางอาญาไม่จำเป็นต้องเป็น เหตุให้ฟ้องร้องตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้เสมอไป หากการกระทำผิดนั้นไม่มีลักษณะป่อน ทาลายประเทศชาติหรือระบบรัฐธรรมนูญอันเป็นเหตุตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการที่ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญได้รับแนวความคิดนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐ ที่จะกำหนดให้กระบวนการ อิมพีชเมนต์เป็นการแก้ไขทางรัฐธรรมนูญและสะท้อนถึงพฤติกรรมไม่เหมาะสมร้ายแรง (the grave misconduct) หรือการนำสถาบันทางรัฐธรรมนูญตลอดจนรูปแบบของรัฐบาลไปใช้โดย มิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีเจตนาที่จะจำกัดฐานความผิดของการ ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง เฉพาะแต่การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาเท่านั้น

หากพิจารณาด้านจุดประสงค์ของการถอดออกจากตำแหน่งตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ของรัฐสภากับในทางกฎหมายอาญา จะพบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การถอดออกจาก ตำแหน่งตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภา เป็นกระบวนการแก้ไขในขั้นตอนแรก โดยการ ถอดออกจากตำแหน่งและอาจจะถูกตัดสินโทษประหารชีวิตที่พึงจะได้รับในอนาคต จุดประสงค์ของการ ถอดออกจากตำแหน่งโดยกระบวนการอิมพีชเมนต์ มิใช่เป็นการลงโทษบุคคล ซึ่งต่างกับจุด ประสงค์ของกฎหมายอาญาที่มุ่งลงโทษบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางด้านชีวิตหรือทรัพย์สิน นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติว่า การถอดออกจากตำแหน่งโดยกระบวนการ อิมพีชเมนต์จะเข้ามาแทนที่กระบวนการทางกฎหมายอาญาได้ตามปกติ เพราะหากการกระทำนั้น เป็นความผิดทางอาญาประกอบอยู่ด้วยแล้ว กระบวนการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐไม่ได้ทำให้

เจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาพ้นจากความรับผิดชอบทางอาญาไปได้ * เช่นนี้แสดงถึงว่า รัฐธรรมนูญ
สหรัฐได้แยกกระบวนการอิมพีชเมนต์ออกจากกฎหมายอาญาทั่วไป

๗. การกล่าวหา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) เป็นผู้เริ่มกล่าวหาฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาต่อวุฒิสภา (Senate) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและตัดสิน ว่ามีการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาจริงหรือไม่ โดยบัญญัติในบทที่ 1 มาตรา 2 วรรค 5 บัญญัติว่า "...ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะฟ้องจับจากตำแหน่งได้แต่เพียงผู้เดียว"

บทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติแต่เพียงให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องเพียงองค์กรเดียว โดยไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติถึงขั้นตอนของกระบวนการตั้งข้อกล่าวหาที่เป็นรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด (แม้แต่ขั้นตอนการพิจารณาตัดสินของวุฒิสภาก็ไม่บัญญัติรายละเอียดไว้เช่นเดียวกัน) และในทำนองเดียวกันก็มิได้มีกฎหมายเฉพาะที่มีผลบังคับโดยตรงเช่นนี้แล้ว หลักเกณฑ์ที่ยึดถือปฏิบัติ จึงเกิดขึ้นมาจากแนวทางปฏิบัติ (tradition) ของรัฐสภาซึ่งยึดถือปฏิบัติติดต่อกันมานาน

กระบวนการพิจารณากล่าวหาฟ้องร้องของสภาผู้แทนราษฎรมีลำดับขั้นตอนต่อไปนี้ 29

* รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3

²⁹ Charles L. Black, Impeachment : A Handbook, pp.6-9. ;
The Impeachment Report (New York : United Press International, Inc, 1974), pp.300-302.

1. เริ่มจากปรากฏตามฐานความผิดอันเป็นเหตุที่กล่าวหา (ความผิดฐานทรยศต่อชาติ (treason) รับสินบน (bribery) และความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors)) แก่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะโดยการกล่าวหาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติที่จะกล่าวหาฟ้องร้องก็ตาม

2. ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการขึ้น 1 คณะหรือเรียกว่า คณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) แม้ว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะมีได้บัญญัติถึงกระบวนการพิจารณาในขั้นการตั้งข้อกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎรไว้ก็ตาม

หน้าที่ของคณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee)

คณะกรรมการยุติธรรมนี้ อาจแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย หรือบุคคลภายนอกขึ้นมาเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้กระทำการสืบสวนข้อเท็จจริงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งกล่าวหาว่ามีมูลความผิดหรือไม่ กระบวนการพิจารณาในขั้นนี้ไม่มีหลักปฏิบัติแน่นอนตายตัว พยานหลักฐานอาจได้มาจากการค้นหาพยานหลักฐาน เพื่อประกอบคดีของคณะกรรมการชุดนี้ หรือมาจากการให้ความร่วมมือของคณะลูกขุนใหญ่ (grand jury) ต่อคณะกรรมการหรือมาจากแหล่งอื่น ๆ ก็ได้ โดยจะไม่นำหลักเกณฑ์ของเรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน (rule of evidence) มาใช้บังคับ นอกจากนี้ คณะกรรมการยุติธรรมยังมีอำนาจออกหมายเรียก (subpoena) พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีได้ ภายใต้ความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (เหตุที่กล่าวหา) พยานหลักฐานดังกล่าวอาจเป็นพยานเอกสารหรือพยานวัตถุอื่นใดก็ได้ หากฝ่าฝืนคำสั่งบังคับย่อมมีโทษ

คณะกรรมการยุติธรรมมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดี ส่วนการตรวจสอบพยานหลักฐานที่ได้มาว่าเกี่ยวข้องกับคดี และอยู่ภายใต้ขอบเขตความผิดที่รัฐธรรมนูญจำกัดฐานความผิดที่จะกล่าวหาฟ้องร้องหรือไม่นั้นจะต้องตรวจสอบโดยนักกฎหมาย (lawyers)

6. เมื่อข้อกล่าวหาใดไม่ว่าจะเพียงข้อกล่าวหาเดียวหรือหลายข้อกล่าวหาที่ผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมประชุมขณะนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งคำฟ้องข้อกล่าวหา เรียกว่า "The Bill of Impeachment" (คือ ข้อกล่าวหาทั้งหมดที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่) ไปยังวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาและตัดสินตามข้อกล่าวหาโดยการลงคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา

สิ่งหนึ่งที่คณะกรรมการยุติธรรมและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องหลีกเลี่ยง คือ การลงมติตามมติของพรรค เพราะจะเป็นการนำไปสู่ความสงสัยของวุฒิสภาได้หรืออย่างน้อยทำให้เกิดพิรุณและจะเป็นการไม่พอใจของราษฎรทั่วไปโดยถือว่า เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องการเมืองระหว่างพรรค ดังนั้น คุณพินิจโดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงเป็นสิ่งสำคัญ

7. ขั้นตอนสุดท้าย คือ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร (presiding officer) จะแต่งตั้งคณะบุคคล ที่เรียกว่า "Managers" ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 คน เข้าเป็นคู่ความฝ่ายโจทก์ที่ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องในชั้นพิจารณาและตัดสินของวุฒิสภาต่อไป ซึ่งดำเนินการสอบสวนพิจารณาแบบมีข้อพิพาท ทั้งนี้โดย Managers จะมีผู้ช่วยเหลือมาพิจารณาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สืบสวนและเสนอ Articles of Impeachment นั้นเอง

ค. การพิจารณาและตัดสิน

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 ให้อำนาจแก่วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและมีคำวินิจฉัยความผิดหรือกล่าวได้ว่าวุฒิสภาหน้าที่เป็นศาลพิเศษ (tribunal for trial) เฉพาะการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ (impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ซึ่งแต่เดิมร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา แต่ต่อมาในชั้นพิจารณาแปรญัตติได้เปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจแทน แต่แนวความคิดในลักษณะหน้าที่หรือส่วนสำคัญอื่นไม่เปลี่ยนแปลงดังที่ได้กล่าวในหัวข้อ 6.2.2 ค. ข้างต้น การดำเนินการสอบสวนพิจารณาของวุฒิสภาในกรณี



ดังกล่าว แตกต่างกับหน้าที่ปกตินฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กระบวนพิจารณาแยกได้ 2 ขั้นตอน คือ (1) การดำเนินการกระบวนพิจารณาชั้นสอบสวน (2) การดำเนินการกระบวนพิจารณาชั้นตัดสิน

(1) การดำเนินการกระบวนพิจารณาชั้นสอบสวน

การดำเนินการกระบวนพิจารณาในชั้นสอบสวนของวุฒิสภารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 บัญญัติ "...เมื่อวุฒิสภาจะดำเนินการกระบวนพิจารณาเพื่อปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งจะต้องสาบานหรือปฏิญาณตนถ้าประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาถูกพิจารณา ให้ประธานศาลสูงสุดเป็นประธาน..."

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบทที่ 1 มาตรา 3 กำหนดให้เมื่อเริ่มพิจารณาคดี วุฒิสมาชิกทั้งหมดในที่ประชุมวุฒิสภาจะต้องสาบานหรือปฏิญาณตนพร้อมกันว่า จะตัดสินคดีโดยปราศจากอคติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากผู้ที่ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี จะต้องให้ประธานศาลสูงสุดเป็นประธานในการพิจารณาของวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งการดำเนินการกระบวนพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินของวุฒิสมาชิกนั้น จะดำเนินการกระบวนพิจารณาเหมือนดังเช่น ศาลธรรมดาทั่วไป รัฐธรรมนูญหาได้บัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษไม่

นักกฎหมายส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกา³⁰ มีความเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียว ที่มีอำนาจในการพิจารณาและตัดสินตามระบบอิมพีชเมนต์แล้ว ยังจะต้องมอบอำนาจสำหรับกำหนดหลักปฏิบัติภายในให้แก่วุฒิสภาเป็นผู้ที่กำหนด

³⁰ Brendan C. Fox, "Impeachment : The Justiciability of Challenges to Senate Rules of Procedure For Impeachment Trials," George Washinton Law Review : 21.

ตัวเอง โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 5 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้แต่ ละสภากำหนดข้อบังคับของกระบวนการพิจารณาได้..." เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย ด้วยการอาศัยบทกฎหมายดังกล่าว วุฒิสภาย่อมมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับการดำเนิน กระบวนการพิจารณาได้เอง แต่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นต้องสอดคล้องกับกฎหมาย (ชอบ ด้วยกฎหมาย) ³¹ รวมถึงความมีอิสระของการดำเนินการพิจารณาได้ด้วยตนเอง เช่น หลักเกณฑ์การพิจารณาพยานหลักฐาน วุฒิสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์เรียกว่า RULE XI ให้แต่งตั้ง คณะกรรมการของวุฒิสภาขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การของพยานแทน วุฒิสภา (ทั้งหมด) และมีหน้าที่รายงานต่อวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งอำนาจในการตัดสินคดี ยังเป็น ของวุฒิสภา (ทั้งหมด) เช่นเดิม ดังมีขั้นตอนการสอบสวนและตัดสินของวุฒิสภาต่อไปนี้

วุฒิสภา : ขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาอิมพีชเมนต์ ³²

1. กระบวนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา จะต้องเริ่มจากการกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎร (ขั้นตอนการกล่าวหา) โดย Managers ผู้ซึ่งทำหน้าที่คล้ายอัยการในนามของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวหาฟ้องร้อง (ตามข้อกล่าวหาที่เรียกว่า Articles of Impeachment) ต่อวุฒิสภาเพื่อ สอบสวนค้นหาความจริง ในทางตรงข้าม วุฒิสภาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาค้นหาความคิด อื่น ๆ ของจำเลยที่ไม่ได้มีการกล่าวหาไม่ได้ ต่างกับการพิจารณาของคณะลูกขุนซึ่งสามารถเพิ่ม เติมฐานความผิดบางอย่างของจำเลยได้ โดยมีต้องผ่านการกล่าวหามาก่อน

³¹ Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives," Texas Law Review : 90.

³² Charles L. Black, Impeachment : A Handbook (New Haven and London : Yale University Press, 1974), pp.9-14.; Elayd M. Riddick, Senate Procedure (Washington, D.C. : United States Government Printing Office, 1974), pp.495-500.

2. เริ่มกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 "...วุฒิสภาจะต้องสาบานหรือปฏิญาณตน และเมื่อประธานาธิบดีถูกพิจารณา ประธานศาลสูงสุดจะต้องเป็นประธานการพิจารณา..." การเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย วุฒิสมาชิกที่มาประชุมขณะนั้นต้องสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนเริ่มการพิจารณา โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณา วันแต่กรณีสื่อถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (รวมถึงรองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดี) รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีบัญญัติให้ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานในการพิจารณาได้แก่ ประธานศาลสูงสุด (The Chief Justice of The Supreme Court)

3. เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาโดย Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหากล่าวอ้างและคัดค้านพร้อมกับอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของแต่ละฝ่าย โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม เช่น ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความมาในชั้นพิจารณาแทนผู้ถูกกล่าวหาได้ มีการออกหมายซักพยาน ซักถามพยาน และประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา

4. การรับฟังพยานหลักฐาน ประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์แต่การรับฟังพยานโดยคำวินิจฉัยของประธานศาลสูงสุดนั้น อาจถูกกลบเกลื่อนโดยเสียงข้างมากของวุฒิสภาได้นอกจากนี้ที่ประชุมวุฒิสภากำหนดหลักเกณฑ์ เรียกว่า RULE XI * แต่งตั้งคณะกรรมการ

* RULE XI เป็นหลักเกณฑ์ที่วุฒิสภา มีมติใช้บังคับปี 1878 กำหนดแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 12 คน มีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การทั้งหมดในชั้นพิจารณาและรายงานต่อที่ประชุมสภา มติดังกล่าวได้กลายเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาเรียกว่า RULE XI และใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้ การใช้หลักเกณฑ์ RULE XI นี้ มีข้อดีสำหรับการตรวจสอบพยานหลักฐานในชั้นต้น แต่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไม่ได้บัญญัติของกฎหมายรองรับไว้โดยเฉพาะ ดู Daniel Luchsinger, "Committee Impeachment Trials : The Best Solution ?," Georgetown Law Journal 80 (October 1991) : 169-170.



(ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิก) ขึ้น 12 คน โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานและคำให้การเป็นพยานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีในชั้นพิจารณา (ถ้าวุฒิสภาไม่มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น) และรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา (การแต่งตั้งคณะกรรมการ 12 คน มีลักษณะเช่นเดียวกับการตั้งลูกขุน (jury) ของศาล) โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่วุฒิสภาแต่งตั้งขึ้น จำกัดเฉพาะการรับฟังพยานหลักฐานและคำให้การพยานเท่านั้น คณะกรรมการไม่อาจทำคำแนะนำที่เป็นการสรุปว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือบริสุทธิ์ต่อวุฒิสภาได้

ปัญหา เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับฟังพยานหลักฐาน และคำให้การเป็นพยานทั้งหมด แทนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ซึ่งการรับฟังพยานหลักฐาน มีข้อโต้แย้งว่า 33

(1) กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา เนื่องจากการลงมติตัดสินตามข้อกล่าวหาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่เข้าประชุมตามรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 บัญญัติให้อำนาจพิจารณาตัดสินแก่วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียว ในที่นี้ย่อมหมายถึง การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด (the full senate) มิใช่ดำเนินการพิจารณาโดยสมาชิกวุฒิสภาเพียงบางส่วน และ



33 Daniel Luchsinger, "committee Impeachment Trials : The Best Solution?," Georgetown Law Journal, P.174-182. ; Rose Auslander, "Impeaching The Senat's Use of Trial Committees," New York University Law Review 67 (April 1992) : 73-79.

อำนาจของวุฒิสภามิใช่เพียงการลงมติตัดสิน แต่รวมถึงกระบวนการพิจารณาค้นหาความจริงด้วย แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการเพียง 12 คน ท้าหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานทั้งหมดแทน จะทำให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมิได้รับฟังพยานหลักฐานด้วยตนเอง และหลักเกณฑ์ของ RULE XI ไม่ได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกยัดสำนวนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลัก นอกจากนั้น ไม่ได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกต้องรับฟังพยานหลักฐานอีกชั้นหนึ่งเช่นนี้ วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่จึงจะมิได้รับฟังพยานด้วยตนเอง การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอาจคลาดเคลื่อนได้ และอาจมีผลต่อการพิจารณาคัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหาบริสุทธิ์หรือมีความผิด

(2) กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับ (minimal procedures) การดำเนินกระบวนการพิจารณา เพราะตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขที่ 5 บัญญัติว่า "...บุคคลใด.. จะถูกจำกัดด้วยสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินโดยไม่ต้องด้วยกระบวนการความแห่งกฎหมายไม่ได้..." ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องเป็นไปตามกระบวนการความแห่งกฎหมาย (due process of law)

จากปัญหาดังกล่าวได้มีการเสนอแนะแนวทางแก้ไขหลักเกณฑ์ RULE XI โดยการกำหนดให้คณะกรรมการสามารถเสนอแนะคำตัดสิน และให้มีผลผูกพันต่อวุฒิสมาชิกที่จะต้องยัดสำนวนที่คณะกรรมการสรุปมาเป็นหลักในการพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่มีความผิดหรือไม่ และประกอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย ที่บัญญัติรองรับการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการ ขณะเดียวกันการดำเนินการพิจารณา ยังคงต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ผู้ตัดสิน (วุฒิสภา) อยู่เหมือนเดิม

5. เมื่อวุฒิสภาได้รับรายงานสรุปสำนวนการไต่สวนพยานหลักฐานจากคณะกรรมการ วุฒิสภาเริ่มดำเนินการพิจารณาโดยเปิดเผย มีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความของศาลธรรมดาทั่วไป คือ 34

34 Floyd M. Riddick, Senate Procedure, pp.496-499.

(1) ผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายความของคู่ความมีสิทธิเข้ารอฟังกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาได้ ญัตติทั้งหมดที่คู่ความหรือทนายความเสนอมาในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา จะต้องได้รับการยอมรับจากประธานของที่ประชุมหรือจากความเห็นชอบของวุฒิสภาสมาชิกทั้งหมด

(2) เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซักถามพยานบุคคล และคู่ความฝ่ายตรงข้ามมีสิทธิถามค้าน (cross-examination) พยานบุคคลนั้นได้ คือ ให้โอกาสคู่ความแต่ละฝ่ายนำสืบหักล้างพยานหลักฐานและให้มีการแถลงปิดคดีของคู่ความแต่ละฝ่ายได้

(3) วุฒิสมาชิกมีอำนาจเรียกพยานมาในชั้นพิจารณาและซักถามพยานเพิ่มเติมได้

(4) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาจะต้องกระทำการโดยเปิดเผยและประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา เว้นแต่กรณีการลงมติตัดสินของวุฒิสภาแต่ละข้อกล่าวหาจึงจะลงมติลับ

จะเห็นได้ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนของวุฒิสภาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (impeachment) มีลักษณะคล้ายวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรม แต่มีลักษณะที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา มีได้แก่วิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมมาใช้ ได้แก่

(1) หลักเรื่อง "การรอฟังพยานหลักฐาน" (rule of evidence) ³⁵

การไม่นำหลักเรื่องการรอฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาความของวุฒิสภา เพราะกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ไม่ใช่กระบวนการแบบอย่างปกติธรรมดา และ

³⁵ Charles L. Black, Impeachment : A Handbook, P.18.

ไม่มีคณะลูกขุนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณา * ซึ่งหลักในการรับฟังพยานหลักฐานเป็นหลักเกณฑ์พิเศษ มีผลให้กระบวนการพิจารณามีประสิทธิภาพและยุติธรรม หรือเพื่อให้เกิดความแน่นอนของการรับฟังพยานหลักฐานของคณะลูกขุน จึงไม่มีความจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานมาใช้กับกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ของวุฒิสภา นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว การรับฟังพยานหลักฐานของวุฒิสภา จะต้องกระทำโดยความรอบคอบและมีเหตุผลประกอบเป็นพิเศษ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาควรจะต้องรับฟังและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี โดยไม่ต้องยึดหลักเกณฑ์เรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน นอกจากนั้นวุฒิสภาไม่ต้องห้ามรับฟังพยานบอกเล่า (hearsay) ดังเช่น คดี Hastings V. United States Senate (1989) ศาลสูงสุดวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ว่า มิใช่กระบวนการอาญา การดำเนินกระบวนการปราศจากคณะลูกขุน และไม่นำหลักเกณฑ์เรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับ

2. ภาระในการพิสูจน์ (burden of proof) ของวุฒิสภา

หากพิจารณาทบบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ไม่มีภาระการพิสูจน์ลักษณะเช่นเดียวกับภาระการพิสูจน์ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ³⁶

กรณีภาระการพิสูจน์ของคดีอาญา ผู้พิพากษา(ศาล)จะต้องตัดสินโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย (beyond reasonable doubt) เชื่อได้ว่าจำเลยกระทำผิดจริง



* รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1789 บทที่ 3 มาตรา 3 วรรค 3 บัญญัติว่า
"...การพิจารณาความผิดอาญาทั้งปวง ยกเว้นกรณีการฟ้องขับออกจากตำแหน่ง จะต้องกระทำโดยคณะลูกขุน..."

³⁶ Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives," Texas Law Review : 90-91.

หากเป็นกรณีการพิสูจน์ของการดำเนินคดีแพ่ง ผู้พิพากษาพิจารณาพิพากษาโดย ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (preponderance of evidence) ของแต่ละฝ่ายว่าฝ่ายใดมี น้ำหนักน่ารับฟังกว่ากัน

แนวทางปฏิบัติสำหรับ มาตรฐานการพิสูจน์พยานหลักฐานของวุฒิสภาตามกระบวนการ อิมพีชเมนต์นั้น เป็นการผสมผสานระหว่างกระบวนการพิจารณาทางอาญาและกระบวนการพิจารณาใน ทางแพ่ง เพราะมีทั้งทั้งการพิสูจน์ที่จะต้องพิสูจน์โดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย และหลัก การชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน แต่มาตรฐานการพิสูจน์ตามกระบวนการ อิมพีชเมนต์ วุฒิสภาเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ด้วยตนเอง วุฒิสมาชิกแต่ละคนมีอิสระใน การตัดสินใจด้วยตนเอง มาตรฐานของการพิจารณาพยานหลักฐานจะต้องชัดเจน (clear) และ เชื่อถือได้ (convincing) เช่นนี้จึงไม่เคร่งครัดเหมือนกระบวนการพิจารณาในทางแพ่งหรืออาญา มาตรฐานการพิสูจน์พยานหลักฐานเพื่อประกอบการตัดสินใจ ไม่จำเป็นต้องนำสืบพยานหลักฐาน โดยยึดหลักปราศจากเหตุอันควรสงสัยในการกระทำ ความผิดจึงจะตัดสินลงโทษ แต่มีข้อจำกัดที่ ว่า การตัดสินของวุฒิสภาจะต้องปรากฏว่ามีการกระทำ ความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น (เหตุที่กล่าวว่ามี 3 เหตุคือ 1. ความผิดฐานทรยศ 2. ความผิดฐานรับสินบน 3. ความผิด อาญาชั้นสูง) ที่เป็นเช่นนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการบังคับใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ให้ ได้ผลจริงจัง คดี Hasting V. United Stated Senate (1989) ได้วางบรรทัดฐาน ว่า กระบวนการอิมพีชเมนต์ของวุฒิสภาไม่มีการกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ไว้โดยเฉพาะ เจาะจง

หลังจากวุฒิสภาได้รับฟังพยานหลักฐานทั้งหมด และข้อโต้แย้งของกลุ่มความแต่ละฝ่าย วุฒิสภาจะเปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิกอภิปรายว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดจริงหรือไม่ เพื่อประโยชน์ ในขั้นตอนตัดสิน

(2) การดำเนินกระบวนการพิจารณาขั้นตัดสิน

กระบวนการตัดสินถือเป็นกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนสุดท้ายของวุฒิสภาโดยมีหลักเกณฑ์การตัดสินดังนี้

1. การลงมติของวุฒิสภาจะต้องลงมติลับแยกแต่ละบทที่กล่าวหา (Article of Impeachment) ซึ่งอาจจะมีมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาได้ การตัดสินจะตัดสินทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยมีข้อจำกัด 2 ประการ คือ (1) มีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ (2) ถ้าปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหา การกระทำนั้นเป็นความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนด (เหตุที่กล่าวหา) หรือไม่
2. การตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น * มีฉะนั้นถือว่าผู้ถูกกล่าวหาในบริบทนี้

6.2.4 ผลการตัดสิน

ผลของการตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 7 บัญญัติว่า "...คำวินิจฉัยในคดีฟ้องจับจากตำแหน่งนั้นจะมีขอบเขตมากกว่าการถอดออกจากตำแหน่ง และการให้ขาดคุณสมบัติที่จะมีและอยู่ในตำแหน่งอันมีเกียรติ ตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจหรือที่มีลาภสักการะของสหรัฐไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้องพิจารณาคดีพิพาทฯ และลงโทษตามกฎหมายได้"



* รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 บัญญัติว่า "...และบุคคลใดจะถูกตัดสินว่ากระทำผิดโดยคะแนนเสียงต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุมไม่ได้..."

บทบัญญัติดังกล่าว หากผู้ถูกกล่าวหาถูกตัดสินว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหา ซึ่งอาจจะมากกว่า 1 ข้อกล่าวหาได้ ผลของการตัดสินลงโทษว่ามีความผิดตามวิธีการอิมพีชเมนต์ จะมากกว่าการถอดออกจากตำแหน่งไม่ได้ แต่วุฒิสภาอาจจะเพิ่มโทษโดยกำหนดค่าให้ขาดคุณสมบัติต่าง ๆ หรือสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากสหรัฐได้ เช่น ห้ามมิให้เข้ารับราชการในกระทรวง ทบวง กรมใด ๆ ในสหรัฐ แต่โทษดังกล่าวมิใช่โทษทางอาญา (ต่างกับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษที่มีผลลงโทษทางอาญา) จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ประสงค์ให้พ้นจากการดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดทางอาญาหลังจากถูกถอดออกจากตำแหน่งแล้ว ก็ยังอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีก ทั้งนี้ เนื่องจากต้องการให้การพิจารณาคดีมีความเป็นอิสระ (judicial independence)³⁷ ดังนั้น การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์แตกต่างหากจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไป

ประธานาธิบดีไม่สามารถให้อภัยโทษผู้ถูกถอดออกจากตำแหน่ง

ผลของการตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ จำกัดเฉพาะการถอดออกจากตำแหน่ง และตัดสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากสหรัฐในอนาคตเท่านั้น และด้วยอำนาจของประธานาธิบดีที่มีอำนาจการลดหย่อนผ่อนโทษตลอดจนอภัยโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับกระบวนการอิมพีชเมนต์ได้ เพราะรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 2 มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "...ให้ประธานาธิบดีสหรัฐใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรืออภัยโทษแก่การกระทำผิดที่หาต่อสหรัฐ ยกเว้นในกรณีการถูกฟ้องจับจากตำแหน่ง..." มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะลดหย่อนผ่อนโทษหรืออภัยโทษต่อผู้ที่รัฐสภาดำเนินกระบวนการพิจารณาขับออกจาก

³⁷ Rose Auslander, "Impeaching The Senate's Use of Trial Committees," New York University Law Review : 82-83.

ตำแหน่ง (impeachment) ได้ ซึ่งถือเป็น ข้อยกเว้นอำนาจการให้อภัยโทษหรือลดหย่อน
ผ่อนโทษของประธานาธิบดี

6.2.5 การอุทธรณ์

มีปัญหานาคิดว่า หากการดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ไม่
เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง (due process) เช่น ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ถูกกล่าวหา
หรือไม่รับฟังพยานทั้งสองฝ่าย อันเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (rules of
natural justice) และไม่เคารพศุนิติกะบวน (due process of law) ผู้ถูกกล่าวหา
จะอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้หรือไม่ ยังไม่เคยปรากฏกรณีนี้ขึ้น แต่หากเกิดขึ้นโดยพิจารณาตาม
โครงสร้างของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 มิได้บัญญัติให้มีการอุทธรณ์ซึ่งความเห็น
ของนักกฎหมายส่วนใหญ่³⁸ เห็นว่า ศาลยุติธรรมไม่อาจจะตรวจสอบหลักเกณฑ์ของกระบวนการ
พิจารณาอิมพีชเมนต์ได้ เพราะกระบวนการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง
เมือง ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

(1) พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติให้อำนาจแก่
รัฐสภาเป็นองค์กรซึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ โดยวุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ตัดสินเพียง
องค์กรเดียว เช่นนี้ หมายความว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้มีการตรวจสอบกิจกรรมที่ชอบ
ด้วยกฎหมาย ที่เป็นการกระทำภายในหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาลยุติธรรมแต่ประการใด
เช่น คดี Eastland V. United States Serviceman's Fund (1975) ศาลฎีกา
วางบรรทัดฐาน ถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย จะไม่เข้ากับการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็น
รายละเอียดภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงกระบวนการอิมพีชเมนต์ด้วย



³⁸ Michael J. Gerhardt, "The Constitutional Limits to Impeachment and its Alternatives," Texas Law Review : 97-101.

(2) ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ รัฐธรรมนูญบัญญัติเพียงแต่กำหนดให้ประธานศาลสูงสุดเป็นประธานเมื่อกล่าวหาประธานาธิบดีเท่านั้นและเหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เชื่อว่าศาลยุติธรรมอาจจะตัดสินด้วยความไม่เป็นธรรมได้ หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลซึ่งแต่งตั้งตนเอง และทำนองเดียวกัน กรณีที่ผู้พิพากษาถูกกล่าวหาฟ้องร้องจะมีผลให้กระบวนการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงหลีกเลี่ยงที่จะมอบอำนาจการตัดสินแก่ศาลยุติธรรม

(3) การตรวจสอบกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและศาลสหรัฐได้หากวุฒิสภาลงมติตัดสินถอดถอนประธานาธิบดีและศาลสหรัฐมีคำพิพากษากลับคำตัดสิน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า วุฒิสภาจะปราศจากข้อบังคับ กล่าวคือ ³⁹

1. กรณีที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กำหนดให้เริ่มการกล่าวหาฟ้องร้อง โดยสภาผู้แทนราษฎร ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่มาก่อนที่วุฒิสภาจะพิจารณาคดี ถือเป็นกรณีก่อนการฟ้องร้องเช่นเดียวกัน
2. การตัดสินลงโทษ รัฐธรรมนูญสหรัฐกำหนดให้การลงมติดังกล่าวต้องมี 2 ใน 3 ของวุฒิสมาชิกที่มาประชุมในขณะนั้น ถึงจะมีผลต่อการถอดถอนได้

³⁹ Brenden C. Fox, "Impeachment : The Justiciability of The Senate Rule of Procedure for Impeachment Trials," George Washington Law Review : 20.

3. สุดท้าย วุฒิสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำต้องมีความพิศชอบต่อประชาชน หมายถึง มีการควบคุมการใช้อำนาจของวุฒิสภาได้โดยประชาชนผู้เลือกตั้ง

แต่มีนักกฎหมายบางท่าน⁴⁰ มีความเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาหน้าจะมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะกรณีการไม่เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง (due process) ไปยังศาลฎีกาได้ เช่น ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาหรือไม่รับฟังพยานทั้งสองฝ่ายอันเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) และไม่เคารพสุกนิมิตกระบวนการ (due process of law) แต่สำหรับเรื่องอื่น ๆ นั้นไม่น่าจะอุทธรณ์ได้ แต่ความเห็นนี้อาจมีปัญหาตรงที่แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า "วุฒิสภามีอำนาจแต่ผู้เดียวที่จะพิจารณาคดีฟ้องจับจากตำแหน่ง" (The Senate shall have the sole power to try all Impeachments ...)

กระบวนการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกาทั้งหมดที่ได้กล่าวมานั้น ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (รวมถึงผู้พิพากษาด้วย) โดยรัฐสภาสหรัฐและสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้การบังคับใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์มีจำนวนน้อยครั้ง จนมีผู้กล่าวว่า "เป็นกระบวนการที่ตายแล้ว" แต่กระบวนการดังกล่าวยังถือเป็นอาวุธสำคัญของรัฐสภาสำหรับควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร และถือเป็นเรื่องที่ร้ายแรงเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศหากมีการกล่าวหาฟ้องร้องขึ้น อาทิเช่น คดีกล่าวหาประธานาธิบดีนิกสัน ค.ศ. 1974 จนต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ

⁴⁰ Raoul Berger, Impeachment : The Constitutional Problem (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1973), pp.103-121.