

### วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ

จากการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ (บทที่ 5) สหรัฐอเมริกา (บทที่ 6) ฝรั่งเศส (บทที่ 7) หรือประเทศอื่นโดยสังเขป เช่น ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) (ควบคุมโดยสภาควบคุม (Control Yuan)) ดังกล่าวข้างต้น พบว่า ระบบอิมพีชเมนต์ของแต่ละประเทศล้วนแล้วแต่ถูกกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร เฉพาะรายบุคคล มิใช่การควบคุมทางด้านนโยบาย ซึ่งมีรูปแบบการบังคับใช้แตกต่างกันไป ในส่วนของบทนี้ จะได้ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ ซึ่งแต่ละระบบต่างมีจุดเด่นจุดด้อยของการบังคับใช้แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเป็นแนวทางในการศึกษาการนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย พิจารณาประเด็นดังนี้

#### 9.1 ประวัติความเป็นมาและเหตุผลของการบังคับใช้

จากการศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษ เป็นประเทศต้นกำเนิด (original) ของระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) ซึ่งเกิดจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของรัฐสภาอังกฤษ จนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ของรัฐสภาอังกฤษ มิใช่เกิดขึ้นมาจากการบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่อย่างใด เนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา กษัตริย์มีอำนาจในการปกครองประเทศมากและไม่กระทำการตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับรัฐสภา ในการยอมจำกัดอำนาจของตน ดังนั้น ด้วยความพยายามในการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ รัฐสภาจึงใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) กล่าวหาและพิจารณาลงโทษรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจในการทุจริต ประพฤติมิชอบหรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ไม่ว่ารัฐมนตรีผู้นั้นกษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง

หรือคนโปรดปรานของกษัตริย์ก็ตาม โดยเฉพาะในช่วงปี 1620-1640 วิธีการอิมพีชเมนต์ถูกนำมาใช้บังคับมากกว่า 100 ครั้ง ได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้กับทั้งขุนนางและสมาชิกสภาสามัญแต่ภายหลังเมื่อการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภายุติลง รัฐสภาประกาศใช้ Bill of Rights 1689 อำนาจส่วนใหญ่ตกแก่รัฐสภา ประกอบกับได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐมนตรี \* มากขึ้นในศตวรรษที่ 18 ตลอดมาจนถึงปัจจุบันและบังคับใช้ได้ผลดีมากขึ้น ดังนั้น การบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์สำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร จึงหมดความสำคัญลงโดยปริยาย แต่ก็มีได้ประกาศยกเลิกจากทางราชการแต่ประการใด

ในทางตรงข้าม แนวความคิดของการบังคับใช้ระบบอิมพีชเมนต์สำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ได้เจริญเติบโตในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system) แตกต่างไปจากระบบรัฐสภาของอังกฤษ โดยบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1789 แม้ประธานาธิบดีจะมีได้บริหารราชการแผ่นดินอยู่บนความไว้วางใจของรัฐสภา แต่สามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (impeachment) ได้ ซึ่งเป็นวิธีการเดียวที่รัฐสภาจะสามารถทำให้ประธานาธิบดี ตลอดจนรองประธานาธิบดีและข้าราชการพลเรือนออกจากตำแหน่งได้ หากกระทำผิดตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือแม้กระทั่งประเทศฝรั่งเศส ที่มีระบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (semi-parliamentary-presidential system) ได้รับแนวความคิดในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกัน แต่ได้พัฒนานรูปแบบของ

---

\* ความรับผิดชอบทางการเมือง หมายความว่า รัฐมนตรีแต่ละคนหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพราะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา

องค์กรพิเศษที่เรียกว่า ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ซึ่งได้บัญญัติรองรับในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี 1958 โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ระบบศาลธรรมดาไม่อาจเข้าใจระบบการบริหารประเทศได้ดีเท่าที่ควร และผู้พิพากษาอาจไม่กล้าพิจารณาคดี เพราะเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่ายบริหาร ในปัจจุบัน ระบบการพิจารณาคดีความผิดของนักการเมืองฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1993 ได้จัดตั้งศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) พิจารณาข้อกล่าวหาฟ้องร้องกรณีรัฐมนตรีกระทำผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติร้ายแรง (haute trahison) นอกจากทั้ง 3 ประเทศแล้ว ได้มีการใช้แพร่หลายรัฐธรรมนูญหลายประเทศได้มีบทบัญญัติวิธีการอิมพีชเมนต์ \* หรือจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะ \*\* โดยยึดรูปแบบของทั้ง 3 ประเทศเป็นแบบหลัก แต่มีกระบวนการพิเศษแตกต่างก็คือ วิธีการอิมพีชเมนต์ของสภาควบคุมของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งสภาควบคุมมีอำนาจตรวจสอบข้าราชการทุกตำแหน่งรวมถึงข้าราชการการเมืองด้วย

---

\* ประเทศที่มีระบบการพิจารณาคดีความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง โดยรัฐสภาส่วน ๆ เช่นเดียวกับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เช่น ประเทศอาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ คอสตาริกา ไชปรัส ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้ เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ฉ.

\*\* ประเทศที่มีระบบการพิจารณาคดีความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองโดยศาลพิเศษ เช่นเดียวกับฝรั่งเศส เช่น คาเมรูน เดนมาร์ก ไอวอรีโคสต์ จอร์แดน เซเนกัล เป็นต้น โปรดดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ฉ.



จะเห็นได้ว่า แทบทุกระบบการปกครอง จะมีการกำหนดวิธีการหรือจัดตั้งองค์กรขึ้น เป็นพิเศษเฉพาะแตกต่างกันไป แล้วแต่ระบอบการเมืองและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ของประเทศนั้น ๆ แต่ทั้งนี้ต่างมีวัตถุประสงค์เหมือนกัน กล่าวคือ เพื่อตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอำนาจและอิทธิพลระดับสูงแตกต่างไปจากข้าราชการระดับล่างทั่วไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะต่อโครงสร้าง สังคม เศรษฐกิจ ระบอบการปกครองหรือการเมืองของประเทศมากมาย มหาศาลขึ้นได้

## 9.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

องค์กรและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับระบบอิมพีชเมนต์ของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย ดังต่อไปนี้

### 9.2.1 ผู้ถูกกล่าวหา

ระบบอิมพีชเมนต์ที่บังคับใช้ในประเทศอังกฤษ โดยกำหนดให้อยู่ในอำนาจของรัฐสภา (parliament) และได้มีการปฏิบัติสืบต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาขุนนางและสภาสามัญจะต้องปฏิบัติตาม (conventions) ถือได้ว่าเป็นแบบฉบับของการเกิดระบบอิมพีชเมนต์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งรัฐสภาของอังกฤษใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ในการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบเป็นเฉพาะรายบุคคล มิได้จำกัดเฉพาะฝ่ายบริหารแต่ขยายขอบเขตการบังคับใช้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ ขุนนาง (peers) สภาสามัญ (commoner) หรือรัฐมนตรี (ministers) ทุกชั้นทุกตำแหน่ง หรือแม้กระทั่งผู้พิพากษาอังกฤษนั้น เดิมรัฐสภาสามารถกล่าวหาฟ้องร้องด้วยวิธีการอิมพีชเมนต์ได้ ต่อมาภายหลังนับแต่มีการประกาศใช้ The Act of Settlement 1701 ผู้พิพากษาไม่อาจถูกถอดถอนได้ เว้นแต่ประพฤติมิชอบ (misconduct) โดยสภาสามัญและสภาขุนนางทั้งสองสภาต่างต้องลงมติขอให้กษัตริย์หรือพระราชินีถอดผู้พิพากษานั้น แต่ผู้พิพากษาที่ถูกถอดด้วย



กระบวนการนี้มีเพียงคนเดียว คือ Sir Jonah Barrington ในข้อหารับสินบน กระบวนการนี้จึงต่างไปจากวิธีการอิมพีชเมนต์ที่รัฐสภาใช้อำนาจพิจารณาถอดถอนแต่เพียงผู้เดียว แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ที่ถูกกล่าวหาฟ้องร้องตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ที่บังคับใช้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 บทที่ 2 มาตรา 4 จำกัดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี รวมถึงข้าราชการพลเรือนทุกคนของสหรัฐอเมริกา (all civil officers) ในทางปฏิบัติ แม้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติครอบคลุมรวมถึงการกล่าวหาผู้พิพากษา แต่ได้มีการตีความขอบเขตของการบังคับใช้วิธีการนี้กับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในข้อหา "ประพฤติตนเสียหาย" (misbehavior) เช่นเดียวกับระบบของอังกฤษ จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์การบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกา ผู้ที่ถูกดำเนินคดีทั้งสิ้น 17 คน ในจำนวนนี้ผู้พิพากษาถูกดำเนินคดีถึง 13 คน เช่นนี้ จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ ทั้งระบบของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ได้ขยายขอบเขตรวมถึง ผู้พิพากษาที่ประพฤติตนเสียหาย อาจถูกรัฐสภากล่าวหาฟ้องร้อง แต่มีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างออกไป แต่ทั้งนี้ระบบของสหรัฐอเมริกาไม่รวมถึงสมาชิกสภาองเกรส (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ข้าราชการทหาร (ทั้งทหารบก (military) และทหารเรือ (naval)) ในขณะที่ระบบอังกฤษ สมาชิกสภาสามัญและขุนนางถูกกล่าวหาได้ เพราะกรณีสมาชิกสภาองเกรสสามารถถูกถอดด้วยวิธีการเฉพาะ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในบทที่ 1 มาตรา 5 กำหนดให้อำนาจแต่ละสภากำหนดข้อบังคับลงโทษสมาชิกของแต่ละสภาที่ก่อความสงบเรียบร้อย และลงมติด้วยคะแนนเสียงสองในสามให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ โดยเฉพาะวุฒิสภา (Senate) นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีฐานะองค์กรชี้ขาดตัดสิน ในการถอดออกจากตำแหน่งตามวิธีการอิมพีชเมนต์ ดังนั้น จึงไม่อยู่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด และได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา คดีวุฒิสมาชิก William Blount ปี 1978 วางบรรทัดฐานว่า สมาชิกวุฒิสภามีชื่อ "ข้าราชการพลเรือน" ในฝ่ายบริหารตามความหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา จึงไม่อาจถูกถอดถอนด้วยวิธีการอิมพีชเมนต์ได้ และส่วนกรณีข้าราชการทหารไม่ตกอยู่ในฐานะที่จะถูกรัฐสภาพิจารณาถอดถอน (impeachment) เช่นกัน เนื่องจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (The Framers) มีความต้องการให้ระบบอิมพีชเมนต์ เป็นเครื่องมือตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ที่มีหน้าที่

บริหารราชการบ้านเมืองโดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น ข้าราชการทหาร จึงอยู่นอกเหนืออำนาจที่รัฐสภาจะใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ เพื่อพิจารณาและปลดออกจากตำแหน่ง\*

จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาในระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ มิได้จำกัดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารดังเช่นสหรัฐอเมริกา สมาชิกสภาสามัญหรือขุนนางอาจถูกฟ้องร้องเพื่อถอดจากตำแหน่งได้ แต่สมาชิกสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกามักตกอยู่ภายใต้การถอดถอนตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ อย่างไรก็ตาม ระบบอิมพีชเมนต์ของทั้ง 2 ประเทศ ล้วนแล้วแต่มุ่งที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองในฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน เช่น กรณีรัฐมนตรีของอังกฤษ หรือประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ถูกตรวจสอบด้วยวิธีการนี้ได้และได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้กับผู้พิพากษาที่ประพฤติตนเสียหาย (misbehavior) หรือประพฤติมิชอบ (misconduct) แล้วแต่กรณีในขณะเดียวกัน เช่นเดียวกับระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศสได้จัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) พิจารณาคดี กรณีประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ (treason) หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour Justice de La République) พิจารณาคดีกรณีที่รัฐมนตรีกระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ล้วนแล้วแต่มุ่งตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบเฉพาะรายบุคคลเช่นเดียวกับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา แต่มิได้บัญญัติถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษาแต่ประการใด ซึ่งระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศสในรูปแบบของศาลพิเศษดังกล่าว นอกจากมีอำนาจพิจารณาคดีสินประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีผู้กระทำความผิดแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาบุคคลที่ร่วมกระทำความผิด ไม่ว่าจะในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ให้ประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิด โดยจำกัดเฉพาะกรณีเกี่ยวกับความผิดประเภททำลายความมั่นคงของรัฐ ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาในระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ไม่รวมถึงบุคคลอื่นที่ร่วมกระทำความผิด ไม่ว่าจะในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน แต่อย่างใด

\* โปรดดูบทที่ 6 หัวข้อ 6.2.1 ประกอบเพิ่มเติม

ต่อศาลอาญาชั้นสูง แต่กรณีกล่าวหาว่ารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษ (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêtes) ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêtes) มีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกา (procureur général près de la cour de cassation) เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

เช่นนี้แล้ว ระบบของฝรั่งเศสนี้ จึงเป็นระบบที่แยกองค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องออกจากองค์กรพิจารณาคดีตัดสิน เช่นเดียวกับระบบอิมพีชเมนต์ทั้งของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาตั้งกล่าวข้างต้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนธรรมดาสามารถกล่าวหาฟ้องร้องรัฐมนตรีได้ขอบเขตของผู้มีสิทธิกล่าวหาจะกว้างมากกว่าผู้มีสิทธิกล่าวหาในระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ สหรัฐอเมริกาหรือสภาควบคุมของประเทศจีน (ไต้หวัน) แต่มีข้อจำกัดที่ว่า ต้องเป็นประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีผู้หนึ่งเท่านั้น แต่ไม่สามารถขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมในการพิจารณาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐได้ รวมทั้งการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งก็ต้องฟ้องต่อศาลธรรมดาต่างหาก

มีข้อสังเกตว่า ประชาชนธรรมดาที่ไม่ได้รับความเสียหาย จะไม่สามารถกล่าวหาฟ้องร้องได้เลยในระบบอิมพีชเมนต์ของฝรั่งเศส และสำหรับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษสหรัฐอเมริกา หรือประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มิได้มอบอำนาจกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือไม่แต่ประการใด

### 9.2.3 องค์กรพิจารณาและตัดสิน

จากการศึกษาถึงระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ พบว่า ทั้งระบบของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ได้แบ่งแยกองค์กรผู้กล่าวหาออกจากองค์กรผู้พิจารณาสอบสวนและตัดสิน ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ล้วนแล้วแต่เป็นองค์กร

ต่อศาลอาญาชั้นสูง แต่กรณีกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษ (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêtes) ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêtes) มีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือส่งเรื่องต่ออัยการประจำศาลฎีกา (procureur général près de la cour de cassation) เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

เช่นนี้แล้ว ระบบของฝรั่งเศสนี้ จึงเป็นระบบที่แยกองค์กรที่ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องออกจากองค์กรพิจารณาตัดสิน เช่นเดียวกับระบบอิมพีชเมนต์ทั้งของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาตั้งกล่าวข้างต้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนธรรมดาสามารถกล่าวหาฟ้องร้องรัฐมนตรีได้ขอบเขตของผู้มีสิทธิกล่าวหาจะกว้างมากกว่าผู้มีสิทธิกล่าวหาในระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ สหรัฐอเมริกาหรือสภาควบคุมของประเทศจีน (ไต้หวัน) แต่มีข้อจำกัดที่ว่า ต้องเป็นประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีผู้นั้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมในการพิจารณาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐได้ รวมทั้งการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งก็ต้องฟ้องต่อศาลธรรมดาต่างหาก

มีข้อสังเกตว่า ประชาชนธรรมดาที่ไม่ได้รับความเสียหาย จะไม่สามารถกล่าวหาฟ้องร้องได้เลยในระบบอิมพีชเมนต์ของฝรั่งเศส และสำหรับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษสหรัฐอเมริกา หรือประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มิได้มอบอำนาจกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือไม่แต่ประการใด

### 9.2.3 องค์กรพิจารณาและตัดสิน

จากการศึกษาถึงระบบอิมพีชเมนต์ในต่างประเทศ พบว่า ทั้งระบบของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ได้แบ่งแยกองค์กรผู้กล่าวหาออกจากองค์กรผู้พิจารณาสอบสวนและตัดสิน ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ส่วนแล้วแต่เป็นองค์กร

ทางการเมือง กล่าวคือ ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ ผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสินได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ทั้งนี้เพราะ ตามรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่าสภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดด้วย ส่วนสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาปี 1789 บทที่ 1 มาตรา 3 กำหนดให้วุฒิสภา (Senate) มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีอิมพีชเมนต์ที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เหตุผลเนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา เห็นว่า เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง ควรกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรผู้กล่าวหา และมีความเป็นอิสระมากพอในการพิจารณาตัดสินมากกว่าองค์กรอื่น ๆ \* แต่สำหรับระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งจัดตั้งในรูปของศาลพิเศษนั้น ได้กำหนดรูปแบบการจัดองค์กรที่แตกต่างไปจากระบบของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ได้มีการแยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง (instruction) ออกจากการตัดสิน (jugement) โดยแยกองค์กรผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อคานดุลพินิจซึ่งกันและกัน อันเป็นไปตามหลักการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะฝรั่งเศส องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริง \*\*

---

\* เหตุผลของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดีอิมพีชเมนต์ โปรดดูบทที่ 6 หัวข้อ 6.2.2 ค. ประกอบ

\*\* องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงแยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล

(1) กรณีประธานาธิบดีถูกกล่าวหา องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 นาย ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเป็นผู้เลือก พร้อมผู้ทำการแทนอีก 2 คน

(2) กรณีรัฐมนตรีถูกกล่าวหา องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยพิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี

ทำหน้าที่ตัดสินข้อเท็จจริงและเมื่อตัดสินเสร็จ องค์คณะตัดสินอาจปรับบทกฎหมายซึ่งความผิด  
 ได้ตามควร โดยวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่ ในกรณีมีมูลให้สรุปสำนวนและส่งให้องค์คณะตัดสิน  
 ต่อไปแล้วแต่ประเภทของศาล และสำหรับองค์คณะตัดสินคดี (judgement) ซึ่งแยกตาม  
 ประเภทของคดีเช่นเดียวกัน กล่าวคือ กรณีตัดสินประธานาธิบดีกระทำผิดฐานทรยศต่อประเทศ  
 ชาติ ได้แก่ ศาลอาญาชั้นสูง ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 24 คน ผู้พิพากษาสำรองอีก 12  
 คน โดย 12 คนและสำรองอีก 6 คน มาจากสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากบรรดาสมาชิกสภา  
 ผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง และผู้พิพากษาอีก 12 คน และสำรองอีก 6 คน มาจากวุฒิสภาเลือก  
 สมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือก ส่วนกรณีรัฐมนตรีกระทำผิด  
 องค์การตัดสินได้แก่ ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน โดยมีสมาชิก  
 รัฐสภา 12 คน ซึ่ง 6 คน มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมผู้  
 พิพากษาสำรองอีก 6 คน และอีก 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกวุฒิสภา พร้อม  
 ผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของแต่ละสภา และมีผู้พิพากษา  
 ศาลฎีกาชั้นพิเศษอีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 3 คน จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของ  
 ศาลอาญาชั้นสูง ล้วนแล้วแต่มาจากสมาชิกรัฐสภาด้วยกันทั้งสิ้น หรือแม้แต่องค์คณะตัดสินของ  
 ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐในจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 2 สภามีจำนวนถึง 12  
 คน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน สมาชิกวุฒิสภา 6 คน) และผู้พิพากษาอาชีพเพียง 3 คน  
 เท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงองค์การผู้พิจารณาและตัดสินของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว พบว่า  
 รัฐธรรมนูญของทั้ง 3 ประเทศต่างได้กำหนดให้องค์การทางการเมืองเป็นองค์การที่ทำหน้าที่  
 พิจารณาตัดสิน กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ โดย  
 เฉพาะอย่างยิ่งทั้งระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้องค์การทางการเมือง  
 พิจารณาและตัดสินคดีล้วน ๆ เพราะเป็นเรื่องที่มีลักษณะเกี่ยวกับทางการเมืองโดยตรง  
 หรือแม้กระทั่งระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งจัดในรูปของศาลพิเศษที่มุ่งควบคุม  
 โดยกฎหมายโดยศาลมากกว่าลักษณะควบคุมทางการเมือง เช่น ระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ  
 หรือสหรัฐอเมริกานั้น องค์ประกอบของผู้พิพากษาในองค์คณะตัดสินในกรณีศาลอาญาชั้นสูงล้วน

แล้วแต่มาจากสมาชิกรัฐสภาด้วยกันทั้งสิ้น หรือกรณีศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐมีองค์ประกอบของผู้พิพากษาส่วนใหญ่มาจากสมาชิกรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่สำหรับระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศจีน (ไต้หวัน) ซึ่งอยู่ในอำนาจของสภาควบคุม ซึ่งสภาควบคุมมีใช้องค์กรทางการเมืองแต่ประการใด แต่เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ปี 1946 กำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบควบคุมเพียงประการเดียว มิได้เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการแต่ประการใด

#### 9.2.4 การควบคุมโดยองค์กรอื่น

จากการศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ระบบการพิจารณาคดีนักการเมืองของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะกรณีพิจารณาคดีตติสันรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดโดยศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น ที่อาจถูกตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรอื่นได้ กล่าวคือ คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ จะไม่ถือว่าเป็นที่สุดอาจอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้ โดยศาลฎีกาต้องพิพากษายกใน 3 เดือน ซึ่งเมื่อศาลฎีกาพิพากษาเช่นใดแล้ว คำพิพากษาจึงจะถึงที่สุดและบังคับโทษได้ ศาลฎีกามีอำนาจยกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและให้พิจารณาคดีใหม่ได้ เฉพาะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสำรองที่ไม่ได้พิจารณา เรื่องนั้นมาจึงจะพิจารณาใหม่ได้ซึ่งจะแตกต่างไปจากระบบอิมพีชเมนต์ทั้งของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา \* ที่คำพิพากษาขององค์กรพิจารณาและตัดสิน (ไต้หวัน) สภา

---

\* นักกฎหมายสหรัฐอเมริกาบางท่านมีความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาหน้าจะมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะกรณีกระบวนการพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย (due process of law) แต่สำหรับเรื่องอื่น ๆ นั้นไม่น่าจะอุทธรณ์ได้ โปรดดู Raoul Berger, Impeachment: The Constitutional Problem (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1973), pp. 103-121.

ขุนนางหรือวุฒิสภา ตามลำดับ) ถือว่าเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ หรือคำพิพากษา ศาลอาญาชั้นสูงของประเทศฝรั่งเศส ถือว่าเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า การถือว่าคำพิพากษาขององค์กรตัดสินชี้ขาดเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้นั้น กล่าวคือ ปราศจากการควบคุมโดยองค์กรอื่น มีข้อดีคือว่า องค์กรชี้ขาดตัดสินจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและตัดสิน ไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำโดยองค์กรอื่นใด แต่มีข้อเสียที่ว่า หากการดำเนินกระบวนการตัดสินขององค์กรดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย เกิดขึ้น ผู้ถูกกล่าวหาที่จะไม่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมได้จากองค์กรอื่นใดได้อีก

### 9.3 กระบวนการพิจารณา

กระบวนการพิจารณาตามระบบอิมพีชเมนต์ (impeachment) ทั้งของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือฝรั่งเศสนั้น ต่างมีกระบวนการพิจารณาที่แยกออกเป็น 2 ขั้นตอนในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 : การกล่าวหา

ขั้นตอนที่ 2 : การพิจารณาและตัดสิน

ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีองค์กรที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนแตกต่างกันออกไป ตามที่กล่าวข้างต้นถึงองค์กรและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระบบอิมพีชเมนต์ เฉพาะแต่ระบบอิมพีชเมนต์ของฝรั่งเศสเท่านั้นที่แยกขั้นตอนสรุปข้อเท็จจริงออกจากขั้นตอนตัดสิน เพื่อความอำนาจซึ่งกันและกัน และก่อนที่จะศึกษาเปรียบเทียบในแต่ละขั้นตอน จำเป็นต้องศึกษาฐานความผิดอันเป็นเหตุที่กล่าวหา (impeachment offenses) เนื่องจากเป็นข้อจำกัดของขั้นตอนการกล่าวหาที่จะต้องเป็นความผิดตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดไว้เท่านั้น แต่สำหรับประเทศอังกฤษ รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ (conventions) ตลอดมา พิจารณาเป็นประเด็น ดังนี้



- 9.3.1 เหตุที่กล่าวหา
- 9.3.2 การกล่าวหา
- 9.3.3 การพิจารณาและตัดสิน

### 9.3.1 เหตุที่กล่าวหา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ ไม่ว่าจะอยู่ในระบบที่บังคับใช้ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือในระบบการพิจารณาคดีนิกการเมืองในรูปแบบศาลของประเทศ ฝรั่งเศส จะต้องปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ตามแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ถูกกล่าวหาฟ้องร้องตาม วิธีการอิมพีชเมนต์) กระทำความคิดตามฐานความคิดที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดไว้ เท่านั้น จึงจะดำเนินการฟ้องร้องและพิจารณาคดีเพื่อขับออกจากตำแหน่งหรืออาจจะมีโทษทาง อาญาเฉพาะเดียวกันได้ ซึ่งจะแตกต่างไปจากฐานความคิดอันเป็นเหตุที่กล่าวหาตามวิธีการ อิมพีชเมนต์ของอังกฤษ คือว่า สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นผู้ซึ่งกำหนดความคิดใน รายละเอียดด้วยตนเองได้ เพราะการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ของอังกฤษเกิดขึ้นจากความ พยายามจำกัดอำนาจกษัตริย์ของรัฐสภา โดยการถอดถอนรัฐมนตรีคนสนิทของกษัตริย์ออกจาก ตำแหน่งและมีผลเป็นการลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุนี้ การกระทำที่เป็นความคิดที่รัฐสภาจะใช้ อำนาจถอดถอนโดยวิธีการอิมพีชเมนต์จึงมีขอบเขตกว้างและไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติตลอดมา ข้อสังเกตที่ว่า การกระทำความคิดอันเป็นเหตุให้ กล่าวหาฟ้องร้องตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ของแต่ละประเทศได้นั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ของประเทศอังกฤษ (แบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) ที่รัฐสภาปฏิบัติตามมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมิได้จำกัดเฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำความคิดตามกฎหมายอาญาเท่านั้น แม้จะเป็น การกระทำความคิดที่นำความเสียหายมาสู่ประเทศ ความคิดที่เรียกว่า ความผิดอาญาชั้นสูง (high crimes and misdemeanors) ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางการเมือง เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตลอดระยะเวลา 400 ปี รัฐสภาอาจกล่าวหาฟ้อง ร้องเพื่อปลดจากตำแหน่งได้ เช่น การใช้เงินอย่างไม่ถูกต้อง (misapplication of

funds) การใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (abuse of official power) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) การละเมิดเอกลิทธิรัฐสภา (encroachment on parliament's prerogatives) การคอร์รัปชัน (corruption) หรือการมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อถือ (betrayal of trust)

จากการศึกษาพบว่า เหตุที่กล่าวที่เรียกว่า high crimes and misdemeanors ซึ่งเกิดจากการพัฒนาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองอังกฤษมากกว่า 400 ปี ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1789 บทที่ 2 มาตรา 4 เป็นอีกฐานความผิดหนึ่ง นอกจากความผิดฐานทรยศต่อประเทศ (treason) และรับสินบน (bribery) มิได้จำกัดความผิดอันมีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป เช่นเดียวกับอังกฤษ ตัวอย่างคดีหลายคดีที่มีการกล่าวหาฟ้องร้อง แต่ไม่เป็นความผิดทางอาญาแต่ประการใด เช่น คดีผู้พิพากษา George W. English ปี 1926 ถูกรัฐสภากล่าวหาในข้อหาว่า พิจารณาคดีลำเอียงไม่เป็นกลาง (favoritism) เป็นต้น หรือแม้กระทั่ง ระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศจีน (ไต้หวัน) สภาควบคุมมีอำนาจที่จะกล่าวหาการกระทำผิดที่มีใช่เป็นความผิดทางอาญาได้ เช่นกันหากสภาควบคุมเห็นว่ามี การละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ (neglect of duty) หรือกระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมาย (violation of law) สภาควบคุมมีอำนาจพิจารณาถอดถอนได้ ซึ่งจะมีขอบเขตที่กว้าง มิได้จำกัดเฉพาะความผิดอาญาเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า ฐานความผิดที่บังคับใช้ในระบบอิมพีชเมนต์ ทั้งของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาหรือประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) แม้จะระบุฐานความผิด แต่เป็นความผิดที่มีฐานความผิดกว้างขวางมาก มิได้จำกัดเฉพาะที่เป็นความผิดทางอาญาแต่ประการใด หรือกรณีระบบพิจารณาคดีนี้การเมืองของฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี 1958 (ฉบับปัจจุบัน) กรณีฟ้องร้องประธานาธิบดีกำหนดเฉพาะความผิดฐานทรยศต่อชาติ (treason) เท่านั้น ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบตายตัว นักวิชาการส่วนใหญ่จึงเห็นว่า น่าจะหมายถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างร้ายแรงเช่นนี้ ความผิดฐานทรยศดังกล่าว จึงเป็นฐานความผิดที่กว้าง มิได้จำกัดเฉพาะความผิดทางอาญา เพราะการ

กระทำที่เป็นความผิดอาญา ต้องมีองค์ประกอบของการกระทำที่เป็นความผิดชัดแจ้ง แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่ามีประธานาธิบดีคนใดถูกตัดสินด้วยข้อกล่าวหาเหล่านี้เลย กรณีดังกล่าวจะต่างจากการที่รัฐมนตรีกระทำผิด ซึ่งรัฐธรรมนูญจำกัดฐานความผิดเฉพาะเป็นการกระทำความผิดอาญาในขณะกระทำตามหน้าที่ประเภทอุกฉกรฐโทษ (crimes) และความผิดมิชฌิมโทษ (délits) เท่านั้น

โดยสรุป ฐานความผิดที่บังคับใช้ในการกล่าวหาฟ้องร้อง มิได้จำกัดเฉพาะฐานความผิดอาญาเท่านั้น ยกเว้นกรณีฟ้องร้องรัฐมนตรีฝรั่งเศส จำกัดเฉพาะที่เป็นฐานความผิดทางอาญาเท่านั้น

### 9.3.2 การกล่าวหา

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอิมพีชเมนต์นั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีการกำหนดรูปแบบที่แตกต่างกันไป แต่สิ่งที่เหมือนกันในแต่ละระบบของประเทศต่าง ๆ ก็คือ การแยกขั้นตอนการกล่าวหาออกจากขั้นตอนการสอบสวนและตัดสิน โดยแยกองค์กรผู้รับผิดชอบออกจากกันในแต่ละขั้นตอนอย่างเด็ดขาด ตามที่กล่าวข้างต้น ยกเว้น ระบบพิจารณาคดีนิกการเมืองของฝรั่งเศส ที่แยกขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงออกจากการตัดสินคดี ซึ่งจะได้อีกว่าในขั้นตอนการสอบสวนและตัดสินในหัวข้อต่อไป

สำหรับขั้นตอนการกล่าวหาในกระบวนการอิมพีชเมนต์ทั้งของประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า มีกระบวนการพิจารณารูปแบบที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำผิดตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนด สมาชิกสภาสามัญ (กรณีอังกฤษ) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กรณีสหรัฐอเมริกา) คนใดคนหนึ่ง มีสิทธิกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาสามัญของอังกฤษ หรือสภาผู้แทนราษฎร (สหรัฐอเมริกา) หรือที่ประชุมสภาดังกล่าวมีมติให้กล่าวหาฟ้องร้อง โดยมีมูลเหตุเพียงพอที่เชื่อได้ว่ากระทำผิดจริงตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนด (ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงกระบวนการพิจารณาของขั้นตอนกล่าวหาแต่ประการ

๑๓) ที่ประชุมสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร จะแต่งตั้งคณะกรรมการ (committee) ขึ้นอย่างน้อย 1 คณะ กระทำการสืบสวนข้อเท็จจริงว่ามีมูลเหตุกระทำความผิดจริงตามที่กล่าวหาหรือไม่ และเป็นความผิดตรงตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ โดยกระบวนการพิจารณาขั้นนี้เป็นการดำเนินการกระบวนการพิจารณาภายในขององค์กรผู้กล่าวหาไม่มีหลักปฏิบัติแน่นอนตายตัว แต่ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจถูกนำมาหักปากคำในชั้นนี้ได้ รวมถึงไม่น่าหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐาน (rule of evidence) ตามกฎหมายลักษณะพยานมาใช้บังคับ แต่กระนั้นคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ มีอำนาจออกหมายเรียก (subpoena) พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีภายใต้ความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มาในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการนี้ได้ พยานหลักฐานอาจเป็นพยานเอกสารหรือพยานวัตถุก็ได้ หากคณะกรรมการมีมติเห็นพ้องว่าคดีมีมูลความผิด จะสรุปความผิดที่จะกล่าวหาฟ้องร้อง ทั้งในแง่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเสนอคำฟ้องเป็นข้อ ๆ เรียกว่า "The Articles of Impeachment" ซึ่งจะมีมากกว่าหนึ่งข้อหากก็ได้ และรายงานต่อที่ประชุมสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี เพื่อให้ที่ประชุมสภาดังกล่าวมีมติเสียงส่วนใหญ่ เห็นพ้องกับข้อกล่าวหาซึ่งจะมากกว่า 1 ข้อหาได้เช่นกัน แต่จะเพิ่มบทความผิดที่ไม่ผ่านการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการที่ที่ประชุมแต่งตั้งไม่ได้ คำฟ้องที่กล่าวหาต่อองค์กรผู้สอบสวนและตัดสิน เรียกว่า "The Bill of Impeachment" สุดท้ายที่ประชุมสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร (แล้วแต่กรณี) จะมีมติแต่งตั้งบุคคลที่เข้าทำหน้าที่เป็นคู่ความฝ่ายโจทก์ เรียกว่า Managers ในฐานะผู้กล่าวหาแทนสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎรในชั้นพิจารณาและตัดสินที่แยกออกเป็นอีกขั้นตอนหนึ่ง

แต่สำหรับขั้นตอนการกล่าวหาของระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของประเทศฝรั่งเศส นั้น ซึ่งจะต้องแยกตามประเภทของศาล กล่าวคือ ในการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ต้องกระทำโดยการลงชื่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 10 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด กล่าวหาประธานาธิบดีต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและต้องให้สภาทั้งสองสภาลงมติในข้อมติเดียวกันโดยเปิดเผย และมีคะแนนเสียงเดียวกันเกินกึ่งหนึ่งของแต่ละสภา โดยข้อมตินั้นต้องระบุชื่อประธานาธิบดี ข้อเท็จจริงโดยย่อ และเลขมาตราที่ต้องการอ้างอิง และส่งให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินเรื่องกล่าวหาต่อศาลอาญา



ชั้นสูงต่อไป จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการกล่าวหาของระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะผู้ถูกกล่าวหาตำแหน่งประธานาธิบดี ผู้กล่าวหาคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ใน 10 ลงชื่อกล่าวหา จะเริ่มการกล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง ดังเช่นระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาไม่ได้

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบของฝรั่งเศสดังกล่าวมีจุดเด่นมากกว่าระบบอื่น ๆ โดยเฉพาะการเริ่มกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยเพียง 1 ใน 10 อันเป็นการป้องกันการกลั่นแกล้งหรือเป็นการทำลายชื่อเสียงของประธานาธิบดีที่จะเกิดขึ้นได้ง่าย ขณะเดียวกันได้วางกลไกของกระบวนการกล่าวหา มิให้เป็นเรื่องที่จะกระทำการกล่าวหาได้ยาก เนื่องจากจำนวนผู้ลงชื่อกล่าวหาเพียง 1 ใน 10 ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

ส่วนการกล่าวหารัฐมนตรีว่ากระทำความผิดต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) นั้น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษ (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêteur) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือให้พิจารณาคำวินิจฉัยต่อไป หรือคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเห็นชอบในการกล่าวหาฟ้องร้อง โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาก็ได้ การพิจารณาคำร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง โดยยึดวิธีพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 75, 76 และ 71-1) และให้ถือว่าคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเหมือนอัยการ คณะกรรมการอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีได้ หากมีมติให้ดำเนินคดีต้องระบุข้อเท็จจริงและปรับข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดฐานใด และส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินเรื่องต่อไปได้ มติของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้

ข้อสังเกต กระบวนการพิจารณาในขั้นตอนกล่าวหาของระบบอิมพีชเมนต์ทั้งของประเทศไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกาหรือระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศสดังกล่าว จะต้องปรากฏ

ว่ามีพยานหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร ที่บ่งชี้ได้ว่ามีมูลกระทำผิดจริงตามที่กล่าวหา  
 ดังนั้น กฎหมายแต่ละประเทศจึงได้ให้อำนาจแก่องค์กรผู้ทำหน้าที่กล่าวหาในการค้นหาพยาน  
 หลักฐานพอสมควร จะเห็นได้จาก การกล่าวหาของประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา กฎหมาย  
 ให้อำนาจแก่ที่ประชุมสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร (แล้วแต่กรณี) แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำ  
 หน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและหาพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงหรือไม่ หรือ  
 กรณีกล่าวหาฟ้องร้องรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการพิจารณาค่าฟ้องถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน  
 ยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการพิจารณาค่าฟ้องจะกระทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวล  
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 75, 76 และ 71-1) ได้อีก โดยถือว่าคณะกรรมการ  
 พิจารณาค่าฟ้องได้รับมอบหมายให้อำนาจเหมือนอัยการ

### 9.3.3 การพิจารณาและตัดสิน

การดำเนินการสอบสวนพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินของกระบวนการอิมพีช  
 เมนต์ ทั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือระบบพิจารณาคดีนิกการเมืองของ  
 ฝรั่งเศส ซึ่งจะต้องผ่านขั้นตอนของกระบวนการกล่าวหาโดยองค์กรผู้กล่าวหาของแต่ละประเทศ  
 ว่ามีการกระทำผิดตามฐานความผิดที่รัฐธรรมนูญประเทศนั้น ๆ ได้กำหนด แล้วจึงนำมา  
 ฟ้องร้องต่อองค์กรผู้พิจารณาและตัดสิน โดยที่องค์กรตัดสินชี้ขาดจะมีมติให้กล่าวหาฟ้องร้องและ  
 พิจารณาตัดสินในขั้นตอนเดียวกันมิได้ แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าการดำเนินการสอบสวนพิจารณา  
 ในชั้นสอบสวนและตัดสินในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษ (สภาขุนนาง (House of  
 Lords)) และสหรัฐอเมริกา (วุฒิสภา (Senate)) มีความแตกต่างไปจากระบบพิจารณาคดี  
 นิกการเมืองของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ

การพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินของสภาขุนนาง (ประเทศอังกฤษ) หรือวุฒิสภา  
 (ประเทศสหรัฐอเมริกา) นั้น ทั้งสภาขุนนางหรือวุฒิสภาของทั้ง 2 ระบบ จะทำหน้าที่เป็นศาล  
 พิเศษ (tribunal for trial) พิจารณาสอบสวนและตัดสินคดี สามารถลงโทษตามที่  
 รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนด หากปรากฏว่ามีความผิดจริง ซึ่งจะแตกต่างไปจากระบบ

พิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส ที่แยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง (instruction) ออกจากการตัดสิน (judgement) โดยแยกองค์กรผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อให้มีการชี้ขาด คำวินิจฉัยแยกออกเป็น 2 ส่วน มีลักษณะดวงคู่ลอานาจซึ่งกันและกัน อันเป็นไปตามระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศภาคพื้นยุโรป จะเห็นได้ว่า ระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา นั้น เป็นระบบการพิจารณาตัดสินลงโทษในลักษณะขั้นเดียว เมื่อสรุปสำนวนแล้วเสร็จ องค์กรคณะตัดสินจะประชุมและลงมติตัดสินตามความเห็นฝ่ายข้างมากหรือแล้วแต่รัฐธรรมนูญกำหนด จะไม่มีระบบการคานอำนาจการตัดสินขององค์กรผู้ตัดสิน ดังเช่น ระบบพิจารณา คดีนักการเมืองของฝรั่งเศสที่แยกขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงออกจากการตัดสินคดี อันเป็นการ ป้องกันการใช้อำนาจตัดสินโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นได้

ดังมีขั้นตอนการพิจารณาสอบสวนและตัดสินในระบบอิมพีชเมนต์ของทั้ง 3 ประเทศ เปรียบเทียบในประเด็นต่อไปนี้

#### ก. กระบวนการพิจารณา

##### (1) ความมีอิสระในการพิจารณาตัดสินคดี

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินคดี ทั้งของสภาขุนนาง (กรณีอังกฤษ) วุฒิสภา (กรณีสหรัฐอเมริกา) ที่ทำหน้าที่เป็นศาลพิเศษเฉพาะการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ หรือศาลอาญาชั้นสูงหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (กรณีฝรั่งเศส) ที่จัดตั้งในรูปแบบของศาลนั้น ล้วนแต่มีความอิสระในการพิจารณาตัดสินคดีไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรืออิทธิพลของใคร สามารถวินิจฉัยความผิดและลงโทษผู้กระทำผิดนั้นได้ หากปรากฏว่ามีความผิดจริง ซึ่งความมีอิสระในการพิจารณาตัดสินขององค์กรชี้ขาดตัดสิน ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงและได้รับการยอมรับเป็นการสากลทั่วไป สำหรับองค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดตัดสินนั้น ๆ

## (2) การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะกระทำนอกห้องมิได้

จากการศึกษาระบบอิมพีชเมนต์ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบการพิจารณาโดยองค์กรทางการเมือง เช่น อังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา หรือรูปแบบการพิจารณาคดีโดยศาลพิเศษทางการเมือง เช่น ฝรั่งเศส การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินคดีที่บังคับใช้ในทุก ๆ รูปแบบ จะเห็นได้ว่า องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาและตัดสิน จะต้องพิจารณาสอบสวนและตัดสินตามคำฟ้องที่ได้มีการกล่าวหาโดยองค์กรผู้กล่าวหาเท่านั้น ดังเช่น กรณีสภาขุนนางของอังกฤษหรือวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ต้องดำเนินกระบวนการเฉพาะที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามที่กล่าวหาจากการลงมติของสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎร (แล้วแต่กรณี) ตามข้อกล่าวหาที่เรียกว่า Articles of Impeachment เท่านั้น โดยไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาค้นหาความคิดอื่นของจำเลยที่ไม่ได้มีการกล่าวหาได้ หรือแม้กระทั่งการไต่สวนข้อเท็จจริงในองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสอง (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) กล่าวหาหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐของฝรั่งเศสจะต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่อัยการประจำศาลฎีกา (ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องซึ่งมีฐานะเป็นผู้กล่าวหา) ฟ้องร้อง จะไต่สวนข้อเท็จจริงนอกห้องมิได้ หากการไต่สวนพบข้อเท็จจริงหม่นอกห้อง องค์คณะไต่สวนก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอให้สภาทั้งสองมีมติว่าจะกล่าวหาฟ้องร้องเพิ่มเติมหรือไม่กรณีการฟ้องร้องประธานาธิบดี หรือขอให้คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตัดสินในแก่ฟ้องเพิ่มข้อหาในกรณีฟ้องร้องรัฐมนตรี เช่นนี้แล้ว ทั้ง 3 ระบบต่างมีข้อจำกัดการดำเนินกระบวนการพิจารณาและตัดสินนอกห้องมิได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลยมิได้ถูกพิจารณาและตัดสิน ในข้อหาที่ตนมิได้ถูกกล่าวหาฟ้องร้องและไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน เช่นเดียวกับระบบการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม

(3) การดำเนินกระบวนการพิจารณาในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาทโดยถือหลักโต้แย้งสิทธิ เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาลยุติธรรม



การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งระบบการพิจารณาคดีนักรเมืองของฝรั่งเศสได้จัดองค์กรในรูปแบบศาลพิเศษ แต่มีการดำเนินกระบวนการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การดำเนินกระบวนการต้องกระทำโดยเปิดเผยและมีลักษณะการดำเนินคดีแบบมีข้อพิพาท โดยเปิดโอกาสให้คู่ความทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสนำเสนอข้อพิพาทหลักฐาน เพื่อหักล้างหรือสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนเอง และฝ่ายตรงข้าม ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิมีทนายว่าต่างได้ และประชาชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาได้ตลอดเวลา การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่า คดีพิพาทจะต้องอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง และถูกตรวจสอบได้โดยสาธารณชน

#### (4) การรับฟังพยานหลักฐานและภาระการพิสูจน์

จากที่กล่าวข้างต้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีอิมพีชเมนต์ในชั้นพิจารณาสอบสวน มีลักษณะการดำเนินกระบวนการเหมือนศาลธรรมคาทั่วไป แต่มีหลักเกณฑ์บางประการ ที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ในระบบของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา มิได้นำวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมมาใช้บังคับ คือ หลักเรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน (rule of evidence) และภาระการพิสูจน์ (burden of proof) แม้กรณีการตัดสินลงโทษของสภาขุนนางจะเป็นโทษทางอาญาก็ตาม แต่ก็มิได้ยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เช่นวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมทั่วไป ซึ่งจะแตกต่างไปจากระบบพิจารณาคดีนักรเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกระบวนการพิจารณาและตัดสินนักรเมือง ที่กระทำคามผิดโดยศาลอาญาชั้นสูงหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐก็ตาม จะต้องพิจารณาและตัดสินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด เพราะถือว่าเป็นการกระทำที่มีโทษทางอาญาเป็นสำคัญ

จากการศึกษาวิจัย พบว่า การพิจารณาสอบสวนทั้งของสภาขุนนาง (กรณีประเทศอังกฤษ) และวุฒิสภา (กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา) มิได้นำหลักเรื่อง การรับฟังพยานหลักฐาน มาใช้บังคับวิธีพิจารณาความขององค์กรพิจารณาตัดสินดังกล่าว เพราะหลักการรับฟังพยาน

หลักฐานเป็นหลักการพิเศษสำหรับการพิจารณาของคณะลูกขุน ซึ่งทำให้เกิดความแน่นอนของการรับฟังพยานหลักฐาน แต่การพิจารณาและตัดสินคดีอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา มิได้บัญญัติให้มีคณะลูกขุนร่วมพิจารณาคดีสิน จึงไม่มีจำเป็นต้องยึดหลักการรับฟังพยานหลักฐาน เช่นวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด และประการสำคัญ การรับฟังพยานหลักฐานของผู้พิจารณาและตัดสิน จะต้องกระทำโดยความรอบคอบและมีเหตุผลประกอบเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาในคดีอิมพีชเมนต์ เป็นบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลระดับสูง ดังนั้น การรับฟังและพิจารณาพยานหลักฐานจะต้องรับฟังและพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี เพื่อจะพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำคามผิดจริง ดังคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้วางบรรทัดฐานในคดี *Hastings V. United States Senate* (1989) ที่ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์มิใช่กระบวนการอาญา ไม่ต้องนำหลักเกณฑ์เรื่องการรับฟังพยานหลักฐานมาใช้บังคับ

หรือหลักเรื่อง ภาระการพิสูจน์ (burden of proof) ที่บังคับใช้ในกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ทั้งของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาจะไม่มีภาระการพิสูจน์ลักษณะเดียวกับภาระการพิสูจน์ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ที่ผู้พิพากษาจะต้องตัดสินโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย (beyond resonable doubt) ว่าจำเลยกระทำผิดจริงดังเช่นคดีอาญา หรือพิพากษาโดยซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (preponderance of evidence) ของแต่ละฝ่ายว่าฝ่ายใดมีน้ำหนักน่ารับฟังกว่ากัน แต่ภาระการพิสูจน์ในคดีอิมพีชเมนต์นั้น เป็นการผสมผสานระหว่างกระบวนการพิจารณาทางอาญาและกระบวนการพิจารณาในทางแพ่ง ซึ่งสภาขุนนาง (กรณีสหราชอาณาจักร) หรือวุฒิสภา (กรณีสหรัฐอเมริกา) เป็นผู้กำหนดภาระการพิสูจน์ด้วยตนเอง โดยสมาชิกสภาขุนนางหรือวุฒิสมาชิก (แล้วแต่กรณี) แต่ละคนมีอิสระในการตัดสินด้วยตนเอง พยานหลักฐานจะต้องมีความชัดเจน (clear) และเชื่อถือได้ (convincing) ไม่จำเป็นต้องนำสืบพยานหลักฐานโดยยึดหลักปราศจากเหตุอันควรสงสัยจึงตัดสินลงโทษแต่ประการใด

ข้อสังเกต การดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์โดยเฉพาะระบบของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จำกัดเพียงถอดออกจากตำแหน่งเท่านั้น และแยกออกจากการดำเนินคดีอาญา

หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดทางอาญา ผู้ถูกกล่าวหาจะอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีก เช่นนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นพิจารณาสอบสวนและตัดสิน จึงไม่ได้ยึดหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐาน หรือการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมทั่วไป หรือแม้กระทั่งระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษ ซึ่งสภาขุนนางมีอำนาจกำหนดฐานความคิด กระบวนพิจารณาและโทษได้เองโดยมิได้แยกจากกระบวนการพิจารณาความอาญา แต่ก็มีไม่ได้ยึดหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานหรือการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด ซึ่งจะแตกต่างจากระบบการพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส ที่ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญาและยึดหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัดเป็นหลักของการพิจารณา

#### ข. กระบวนการตัดสิน

กระบวนการตัดสิน ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ ซึ่งจะเป็นการวินิจฉัยหรือตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ภายจะต้องพิจารณาแยกแต่ละบท (Articles of Impeachment) และลงมติแต่ละบทตามที่มีการกล่าวหาฟ้องร้องว่ามีความผิดหรือไม่ ดังที่ปรากฏอยู่ในกระบวนการตัดสินของระบบอิมพีชเมนต์ของสภาขุนนาง (อังกฤษ) และวุฒิสภา (สหรัฐอเมริกา) แต่วิธีการลงมติเห็นชอบว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำตามข้อกล่าวหาหรือไม่นั้น ระบบอิมพีชเมนต์ของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวกำหนดวิธีการแตกต่างกัน กล่าวคือ การตัดสินของสภาขุนนาง (อังกฤษ) ว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดในแต่ละข้อกล่าวหา จะต้องลงมติแต่ละบทที่กล่าวหาด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาขุนนางที่เข้าร่วมประชุมขณะนั้น เห็นชอบว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงตามข้อกล่าวหา นั้น ๆ แต่วิธีการลงมติดัดสินของสภาผู้แทนราษฎร (สหรัฐอเมริกา) ต้องลงมติลับแยกแต่ละบทที่กล่าวหา การตัดสินว่ามีความผิดแต่ละบทที่กล่าวหา นั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุมขณะนั้น มิเช่นนั้นถือว่าผู้ถูกกล่าวหาบริสุทธิ์ ต้องยกเลิกการดำเนินกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์

แต่สำหรับระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศสนั้น กระบวนการตัดสินจะมีความแตกต่างไปจากกระบวนการดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ การตัดสินกระทำโดยองค์คณะตัดสินที่ถูกจัดตั้งในรูปแบบของศาลพิเศษ ก็คือ ศาลอาญาชั้นสูงกรณีกล่าวหาประธานาธิบดี หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐกรณีกล่าวหารัฐมนตรีว่ากระทำผิดอาญา การตัดสินคดีจะกระทำโดยองค์คณะเต็มรูปแบบของศาล โดยผู้พิพากษาแต่ละนายลงมติเป็นการลับว่าจำเลยแต่ละคนมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อลงมติว่ามีความผิดให้แยกลงมตินำโทษ หากไม่มีคะแนนเสียงเกินครึ่ง ให้ถือว่าโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยถูกปฏิเสธ และให้ลงมตินำโทษที่อ่อนกว่านั้นตามที่เสนอจนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง

#### 9.4 ผลของคำตัดสิน

ผลของการลงโทษตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายของการบังคับใช้ที่ต่างกัน จะเห็นได้ว่า ผลของคำพิพากษาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ของรัฐสภาอังกฤษ สภาขุนนางมีอิสระที่จะกำหนดโทษ ซึ่งการกำหนดโทษอาจกำหนดโทษได้มากน้อยตามสมควรแก่เหตุ นอกจากต้องถูกปลดออกจากตำแหน่งแล้ว อาจกำหนดโทษในทางอาญา เช่น โทษปรับ จำคุก หรือประหารชีวิตได้ และถือว่าคำพิพากษาถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ ดังนั้น การกำหนดโทษจึงเป็นดุลพินิจของสภาขุนนางที่จะลงมติว่าจะลงโทษสถานใดก็ได้โดยมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่ได้ยึดถือจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) นอกจากนั้น มีข้อสังเกตได้ว่า การดำเนินกระบวนการอิมพีชเมนต์โดยรัฐสภาอังกฤษ มิได้แบ่งแยกออกจากกระบวนการพิจารณาความอาญาแต่ประการใด ซึ่งจะแตกต่างไปจากระบบอิมพีชเมนต์ที่บังคับใช้รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ที่จำกัดการตัดสินลงโทษเพียงการถอดออกจากตำแหน่ง ผลของการลงโทษตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ จะไม่เป็นการลงโทษทางอาญา แต่ไม่ตัดสิทธิการดำเนินคดีอาญาโดยศาลยุติธรรมแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาในฐานะบุคคลธรรมดาแต่ประการใด หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดทางอาญาภายหลังจากถูกถอดออกจากตำแหน่งแล้ว และผลของคำตัดสินจะถือว่าเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้หรือไม่นั้น ยังเป็นปัญหาที่ถก

เถียงของบรรดานักกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ความเห็น กล่าวคือ ความเห็นนักกฎหมายส่วนใหญ่ เห็นว่า ศาลยุติธรรมไม่อาจตรวจสอบหลักเกณฑ์ของกระบวนการพิจารณาอิมพีชเมนต์ได้ เพราะกระบวนการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง อีกทั้งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติให้อำนาจตัดสินแก่วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียวโดยชัดแจ้ง แต่มีนักกฎหมายบางท่าน มีความเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาหน้าจะมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะกรณีการไม่เคารพต่อกระบวนการที่ถูกต้อง (due process) ตามกฎหมายไปยังศาลฎีกาได้ แต่สำหรับเรื่องอื่น ๆ นั้นไม่น่าจะอุทธรณ์ได้ แต่ความเห็นนี้อาจมีปัญหาดตรงที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 1 มาตรา 3 ที่บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์

ส่วนผลของคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐของฝรั่งเศส นั้น เป็นโทษทางอาญาเป็นหลัก โดยที่ความผิดของประธานาธิบดีฐานทรยศต่อชาติ (haute trahison) ไม่มีองค์ประกอบตายตัวและแม้รัฐเองก็ไม่มีกำหนดไว้จึงเป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของศาลอาญาชั้นสูงที่จะพิจารณาความผิดและโทษตามที่เห็นสมควร และถือว่าคำพิพากษาเฉพาะของศาลอาญาชั้นสูงเป็นที่สุดและเด็ดขาดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ซึ่งกรณีดังกล่าวต่างจากการที่รัฐมนตรีกระทำผิดรัฐธรรมนูญกำหนดเฉพาะความผิดประเภทอุกฤษโทษ (crimes) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต) และความผิดมิชฌิมโทษ (délits) ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 5 ปี) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้ในขณะที่เกิดกระทำ ดังนั้นผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจึงเป็นโทษทางอาญา ตามกฎหมายที่บังคับใช้เป็นหลักและผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอให้อุทธรณ์ข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้โดยศาลฎีกาต้องพิพากษากายใน 3 เดือน เมื่อศาลฎีกาพิพากษา เช่นใดแล้วคำพิพากษาจึงจะถึงที่สุดและบังคับโทษได้ หากศาลฎีกาพิพากษาให้พิจารณาคดีใหม่ เฉพาะผู้พิพากษาและผู้พิพากษารับรองที่ไม่ได้พิจารณา เรื่องนั้นมาจึงจะพิจารณาใหม่ได้