

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างกันอย่างไร*

นายปณณัฏฐ์ บุณนาค**

๑. บทนำ

ช่วงเวลาที่ผ่านมา ปรากฏคดีซึ่งอยู่ในความสนใจของสังคมที่สื่อมวลชนนำเสนอข่าวอย่างแพร่หลาย คือ คดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาที่สุดแล้ว แต่คดีประเภทนี้มีลักษณะการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ใกล้เคียงกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันอาจทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนหรือสับสนได้ บทความนี้ประสงค์สร้างความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเปรียบเทียบกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เห็นความแตกต่างของลักษณะคดี กระบวนการพิจารณา ตลอดจนเขตอำนาจของศาล

๒. คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหมายถึงคดีใด^๑

เดิม การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นมูลฐานความผิดอันนำไปสู่กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยวุฒิสภา ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปลี่ยนการตรวจสอบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมโดยวุฒิสภาซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง เป็นการตรวจสอบโดยศาลฎีกา^๒ และกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้างานหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ^๓ ซึ่งเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย^๔

ปัจจุบัน มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมแล้ว คือ “มาตรฐานทางจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้างานหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑” โดยมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑^๕

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมิได้หมายความว่าทุกกรณีจะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติอย่างร้ายแรง เฉพาะแต่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์เท่านั้นที่จะถือว่าเป็นลักษณะร้ายแรง ส่วนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลักและ

* ความเห็นทั้งหมดในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนและมิได้สะท้อนความเห็นใด ๆ ของส่วนราชการที่ผู้เขียนสังกัดอยู่

** ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา ปฏิบัติหน้าที่ในแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา

^๑ บทความนี้ ส่วนหนึ่งปรับปรุงจากคำบรรยาย วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ เนติบัณฑิตยสภาฯ ของนายอติคม อินทุพุฒิ รองประธานศาลฎีกา

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง, ๒๓๕ (๑)

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๖

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสอง

^๕ แบ่งประเภทของมาตรฐานทางจริยธรรมออกเป็นสามประเภทได้แก่ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก และมาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไป

มาตรฐานจริยธรรมทั่วไปจะถือว่ามึลักษณะร้ายแรงหรือไม่ย่อมจะต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์ของการฝ่าฝืน และความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดประกอบด้วย^๖

๓. ข้อเปรียบเทียบระหว่างคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กับ คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓.๑ ผู้มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง^๗ ข้อนี้เหมือนกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^๘

๓.๒ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. หากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงก็ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกา^๙ แต่คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเสนอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๓.๓ การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบการไต่สวนและดำเนินคดีด้วยความรวดเร็ว^{๑๐} ส่วนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

๓.๓.๑ จำนวนและที่มาขององค์คณะผู้พิพากษา คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งผู้พิพากษาจำนวนห้าคนเป็นองค์คณะผู้พิพากษา แต่คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนเก้าคน

๓.๓.๒ กระบวนพิจารณา ทั้งคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การไต่สวนพยานหลักฐานใช้ระบบไต่สวนในการค้นหาความจริง

๓.๓.๓ การหยุดปฏิบัติหน้าที่ ทั้งคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อศาลสั่งรับคำร้องแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

^๖ มาตรฐานทางจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้างานหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๕ แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกกล่าวหา กรณีต้องด้วยมาตรา ๒๓๖ ซึ่งมีข้อแตกต่างในเรื่องของผู้ริเริ่มกระบวนการ และกระบวนการไต่สวนที่กระทำโดยคณะผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งแต่งตั้งโดยศาลฎีกา

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๔ (๑)

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๕ แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกกล่าวหา กรณีต้องด้วยมาตรา ๒๓๖ ซึ่งมีข้อแตกต่างในเรื่องของผู้ริเริ่มกระบวนการ และกระบวนการไต่สวนที่กระทำโดยคณะผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งแต่งตั้งโดยศาลฎีกา

^{๑๐} ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

๓.๓.๔ ลักษณะคดี คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นคดีแพ่ง ส่วนคดีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่เป็นคดีอาญา

๓.๓.๕ มาตรฐานการวินิจฉัยข้อเท็จจริง คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลไม่จำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงในระดับปราศจากเหตุสงสัย เพราะมีใช้คดีอาญา

๓.๓.๖ สิทธิอุทธรณ์ฎีกา คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นที่สุด คู่ความจะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้ แต่คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคู่ความสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้

๓.๓.๗ ผลของคดี สำหรับคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาอาจถูกพิพากษาให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้แทนท้องถิ่นตลอดไป และไม่สามารถดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองได้ รวมทั้งอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี ด้วยหรือไม่ก็ได้ ส่วนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๑ บัญญัติผลไว้ในลักษณะเดียวกัน

๔. สรุป

แม้คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะบางอย่างที่อาจกล่าวได้ว่าคล้ายคลึงกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอย่างมากก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างสำคัญดังที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะคดีทั้งสองประเภทนี้มีประเด็นแห่งคดีแตกต่างกัน โดยประเด็นในคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้นมีขอบเขตที่จะต้องวินิจฉัยกว้างมากกว่าองค์ประกอบความผิดทางอาญา ดังนั้น บางกรณีแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ต้องรับผิดทางอาญา โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายกฟ้องไปแล้ว แต่ก็มิใช่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ต้องรับผิดในคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงอย่างแน่นอน หรือศาลฎีกาจะต้องมีคำพิพากษายกฟ้องเสมอไป ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีแต่ละประเภทจึงต้องมีความเข้าใจและดำเนินการให้สอดคล้องสำหรับคดีแต่ละประเภท.

กันยายน ๒๕๖๕