

การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๑. ความนำ

การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้อำนาจในทางการเมืองสามารถตรวจสอบได้ โดยองค์กรซึ่งใช้อำนาจตุลาการหรือกึ่งตุลาการ ซึ่งแต่ละประเทศต่างมีมาตรการในการตรวจสอบและองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแตกต่างกันไปตามบริบทของตน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการพิจารณาระบบการตรวจสอบในต่างประเทศ ควบคู่กับการพิจารณาแนวความคิดและเหตุผลของระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ตลอดจนสำรวจเครื่องมือต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจภาพรวมเบื้องต้นของระบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

๒. ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยทั่วไปแล้ว การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถแบ่งแยกตามองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ๑.ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา และ ๒.ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

๑.ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา

ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภานี้ หรือที่รู้จักโดยทั่วไปว่า “ระบบอิมพีชเมนต์” (Impeachment) มีที่มาจากการตรวจสอบขุนนาง สมาชิกสภาสามัญ และรัฐมนตรี โดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่ได้ปฏิบัติสืบมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ^๑ และต่อมาได้รับการยอมรับและแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามระบบอิมพีชเมนต์นี้มีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิเช่น รายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจริเริ่ม กระบวนการ กระบวนการวินิจฉัย ลักษณะอำนาจ และประเภทของข้อกล่าวหา ตลอดจนผลของการวินิจฉัย^๒

๒.ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ หลายประเทศกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกติ ซึ่งใช้อำนาจตุลาการอยู่แล้วในประเทศนั้น ๆ โดยอาจให้ศาล (ยุติธรรม) สูงเป็นผู้พิจารณา เช่น ประเทศเบลเยียม

^๑ สุพิชฌาย์ ภุณณพิพัฒน์, การพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙) , ๒๙.

^๒ ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศอังกฤษ ผู้ถูกกล่าวหาอาจต้องรับผิดชอบอาญาด้วย นอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่ง แตกต่างจากระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการตรวจสอบอันมีผลให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องพ้นจากตำแหน่งเท่านั้น

สเปน โปรตุเกส หรือให้ศาลรัฐธรรมนูญ^๓ เช่น ประเทศเยอรมนี หรืออิตาลี^๔ แต่บางประเทศกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศเดนมาร์ก กรีซ หรือฝรั่งเศส^๕

๓. สภาพพิเศษของคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป เนื่องด้วยลักษณะของคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นวางแผนในลักษณะเป็นขบวนการซับซ้อน รวมทั้งการปกปิดพยานหลักฐานให้เนียนเป็นการยากต่อการแสวงหาเพื่อพิสูจน์ความผิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ มาตรา ๒๗๒ วรรคสอง จึงกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา อันเป็นแผนกหนึ่งศาลฎีกา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบเป็นการเฉพาะ โดยในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน และกำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีแบบพิเศษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ โดยให้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งนับเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับผู้พิพากษา ให้ศาลสามารถค้นหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

การดำเนินคดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยจึงเป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะรับดำเนินคดีตามที่อัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฟ้อง (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เพื่อพิจารณาพิพากษา และมีวิธีพิจารณาความแบบพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง^๖ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรง

^๓ เรื่องเดียวกัน, ๓๐.

^๔ เรื่องเดียวกัน, ๓๑.

^๕ เรื่องเดียวกัน, ๓๒.

^๖ หมายถึง (๑) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุรั่วหายหรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และ (๒) คดีขอคำสั่งใหม่ทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๓ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.๗/๒๕๕๒ และอม.๑๐/๒๕๕๒

ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๑๐^๗ ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาแตกต่างกันไปตามลักษณะของคดีแต่ละประเภท แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ดี การดำเนินคดีดังกล่าวทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง กฎหมายบัญญัติให้ศาลใช้ระบบไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“...การพิจารณาคดีให้ใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลค้นหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง ให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานได้ แม้ว่าการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นจะมีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากขั้นตอน วิธีการ หรือกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าศาลได้ให้โอกาสแก่คู่ความในการโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานนั้นแล้ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้นในคดีนั้น ทั้งนี้ ตามแนวทางและวิธีการตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา การพิจารณาของศาลต้องเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ทั้งนี้ โดยนำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.หรือของคณะผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้ศาลมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้...”

สำหรับเหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้นำการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดีนั้นปรากฏตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวตามคำชี้แจงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ข้อ ๑.๓ (๔) ว่า

“...เพื่อให้ศาลนำวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเน้นขั้นตอนและกระบวนการในการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งโดยลักษณะแห่งคดีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องให้ศาลมีบทบาทในการทำหน้าที่ค้นหาและพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏต่อสังคมและประชาชน...”

ตามหลักการพิจารณาคดีในรูปแบบไต่สวน ศาลมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณา ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาและค้นหาสาระสำคัญ หรือความจริงในคดี มิใช่เพียงการมุ่งวินิจฉัยการกระทำ ความผิดของจำเลยเป็นสำคัญเฉกเช่นการพิจารณาคดีในรูปแบบกล่าวหา การดำเนินกระบวนการพิจารณาของแผนกคดีอาญาของนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการฟ้อง การพิจารณา และพิพากษาจึงเกิดขึ้นที่ศาลฎีกา มิใช่ที่ศาลชั้นต้นอย่างคดีธรรมดาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๑๗๐^๘ วรรคหนึ่ง โดยศาลมีอำนาจค้นหาความจริงด้วยตนเอง ไม่ว่าความจริงนั้นจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ฝ่ายใด มีอำนาจในการหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม รวมถึงการเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือเรียกบุคคลใด

^๗ ส่วนการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๖๑ มาตรา ๘๗ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกา มิใช่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาจึงเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ.๒๕๖๑ มิใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐

^๘ ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: บริษัทกรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๖๒), ๒๗๐-๒๗๒.

มาให้ถ้อยคำ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมได้ ทั้งนี้ ศาลต้องนำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของคณะผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาค้นหาความจริง นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจสั่งให้คู่ความสั่งแก้ไขการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องได้ ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร^๙ และกรณีที่คู่ความไม่มาศาลในวันนัดไต่สวนก็สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปได้เช่นกันตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๖๒ กฎหมายและข้อกำหนดเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญของการดำเนินคดีในรูปแบบไต่สวน คดีจึงถึงที่สุดได้ในระยะเวลาอันสั้น ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ โดยเฉพาะในความผิดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษในขณะที่ประชาชนยังมีความสนใจในเหตุการณ์อยู่^{๑๐}

๕. บทสรุป

กฎหมายกำหนดวิธีการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากลักษณะเฉพาะของคดีประเภทนี้ โดยบัญญัติกลไกต่าง ๆ เพื่อตอบสนองลักษณะของคดีไว้ กล่าวโดยสรุปคือ การกำหนดให้องค์คณะทั้งหมดมาจากการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา เพื่อความโปร่งใส และป้องกันอิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลมีอำนาจในการไต่สวนเพื่อแสวงหาความจริงไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษ เพื่อสามารถแสวงหาพยานหลักฐานที่ถูกปกปิดไว้ได้ และหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลบหนี กฎหมายยังให้อำนาจศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาลับหลังได้ นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจในการริบทรัพย์สินหรือริบมูลค่าของทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดได้ และในขณะเดียวกัน กฎหมายยังบัญญัติมาตรการในเชิงป้องปรามการกระทำความทุจริตหรือประพฤติมิชอบไว้ เช่น การกำหนดหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เครื่องมือเหล่านี้จึงเป็นหลักประกันว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ./

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มกราคม ๒๕๖๕

^๙ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม.๖๐/๒๕๔๙ อม.๑๕๔/๒๕๖๐ และอม.๒๑๑/๒๕๖๐

^{๑๐} อ้างแล้วใน ๘.