

**ปัญหาการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
: กรณีศึกษาการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง โดยมาตรฐานทางจริยธรรม
ตามมาตรา 219 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560¹**

เพชรพิลาศ เนาว์แก้ว²

จากการศึกษาปัญหาการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ประกอบกับมาตรฐานทางจริยธรรมของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ซึ่งในกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงมีบทลงโทษ คือ ศาลฎีกาจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ และกรณีศาลฎีกาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ³ จากผลของบทลงโทษในกรณีดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยสามารถสรุปได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ บทลงโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงขัดต่อหลักการประชาธิปไตย เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใด ผู้นั้นจะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองอีกตลอดไป และศาลสามารถพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษที่มีความรุนแรงและเด็ดขาด ไม่มีเหตุให้ทุเลาหรือบรรเทาโทษ ผลดังกล่าวมีลักษณะเป็นการประหารชีวิตทางการเมือง ซึ่งเป็นบทลงโทษที่ขัดต่อหลักการอำนาจอธิปไตยเนื่องจากการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจโดยประชาชนตามหลักการอำนาจอธิปไตย และเป็นบทลงโทษที่ขัดต่อหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองเนื่องจากการเป็นการลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมือง คือ สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : กรณีศึกษาการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง โดยมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา 219 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประโมทย์ จารุนิล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่.

ประการที่สอง คือ บทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาการปะทะกันระหว่างคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คุณค่าที่เป็นจารีตของสังคมเกิดการปะทะกับคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักการประชาธิปไตย คุณค่าในทางรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพฤติกรรมของผู้คนในสังคมหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นฉันทามติพื้นฐาน (basic consensus) ร่วมกันของสังคม ที่กำหนดว่าควรทำเช่นใดและต้องห้ามทำเช่นใด จึงมีลักษณะเป็นเชิงบังคับ (normative) ที่ไต่ยอมรับจากสังคม เช่น ความดีงาม ความมีคุณธรรม จริยธรรม ความเคารพต่อศาสนา ภาวะความเป็นอิสระของมนุษย์ เป็นต้น คุณค่าที่สังคมยอมรับอาจมีความแตกต่างหรือขัดแย้งกันเองได้ เมื่อมีการปะทะกันแล้วจะต้องมีการชี้ขาดโดยอาศัยหลักการซึ่งน้ำหนักคุณค่า ผลของการซึ่งน้ำหนักคุณค่านั้นจึงมีลักษณะที่ทำให้เข้าใกล้ต่อการเป็นกฎเกณฑ์ (rule)⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 จะทำให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาความขัดแย้งของการเมืองสาเหตุส่วนหนึ่งจากนักการเมืองทุจริต ขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติ จึงต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม จึงทำให้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 มีบทบัญญัติให้จัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ.2561 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 ประกอบกับมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ.2561 ได้นำสิ่งที่เป็คุณค่าที่เป็นจารีตของสังคมที่สังคมยอมรับและยึดถือมากำหนดเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับได้ปะทะกับคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักการประชาธิปไตย คือ ปัญหาการปะทะกันระหว่างสิทธิทางการเมืองกับคุณค่าการประพฤติตนมีคุณธรรมจริยธรรม และปัญหาการปะทะกันของสิทธิขั้นพื้นฐานกับคุณค่าดั้งเดิมของจารีตในสังคมการเมือง

ประการที่สาม คือ ปัญหาการใช้ดุลพินิจและการตีความมาตรฐานทางจริยธรรม เนื่องจากถ้อยคำของบทบัญญัติตามกฎหมาย เป็นถ้อยคำที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายเชิงบรรทัดฐานกล่าวคือเป็นถ้อยคำที่อ้างอิงหรือบ่งชี้สิ่งที่เป็นนามธรรมหรือคุณค่า ซึ่งมีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงเป็นถ้อยคำเปิดให้ผู้ตีความกฎหมายใช้ดุลพินิจให้เป็นรูปธรรม และเป็นถ้อยคำที่เป็นหลักการทั่วไป โดยอ้างอิงเชื่อมโยงกับคุณค่าทางสังคม มีความหมายกว้างและคลุมเครือเป็นพิเศษ⁵ ดังนั้น ปัญหาถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะที่เป็นนามธรรมและมีความหมายที่กว้าง จึงยากที่จะกำหนดขอบเขตความหมายของถ้อยคำว่ากระทำเช่นใดจะเป็นการกระทำที่ผิดหรือต้องห้ามมิให้กระทำ

จากกรณีศึกษา ได้แก่ นางสาวปาริณา ไกรคุปต์ นางสาวชนิตกานต์ พรพงษาโรจน์ และนางสาวพรณิการ์ วานิช ในการใช้ดุลพินิจและตีความไม่ได้ใช้หลักการซึ่งน้ำหนักและการประสานคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญ ที่มีผลให้คุณค่าในทางรัฐธรรมนูญมีคุณค่าเหนือกว่าอีกคุณค่าหนึ่งในลักษณะสัมบูรณ์ จึงมีผลออกมาขัดแย้งกับสามัญสำนึกความยุติธรรม เช่น กรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 235 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 กำหนดว่า ศาลจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่

⁴ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, การซึ่งน้ำหนักคุณค่าในระบบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 14-15.

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2564) หน้า 436-437.

ก็ได้ ศาลได้เพิกถอนสิทธิดังกล่าวของของนางสาวปาริณาฯ และนางสาวธนิศกานต์ฯ เป็นเวลา 10 ปี ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ควรพิจารณาว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาถึง 10 ปี นั้นมีกำหนดระยะเวลาที่ยาวนาน และการเพิกถอนสิทธิดังกล่าว จะทำให้ใช้สิทธิทางการเมืองอื่น ๆ ไม่ได้ด้วยเช่นกัน ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงลงประชามติ ประกอบกับควรพิจารณาว่า ผู้ถูกลงโทษนั้นได้ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอื่นที่มีความผิดแล้วด้วยเพื่อค้ำประกันถึงสัดส่วนที่ควรถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอย่างเหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 เองก็ให้การสนับสนุนไว้เช่นกัน ซึ่งเห็นว่า เป็นปัญหาของกันปะทะกันของคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลควรใช้ดุลพินิจเพื่อไม่ให้คุณค่าใดเหนือกว่าคุณค่าหนึ่งโดยสมบูรณ์ ดังนั้น จึงเห็นว่ามีปัญหาของการใช้ดุลพินิจไม่ได้ใช้หลักการซึ่งน้ำหนักและประสานคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญ

ประการที่สี่ คือ ปัญหาความชอบธรรมขององค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิทางการเมือง โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนของรัฐ จากการศึกษากรณีของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ องค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ล้วนเป็นองค์กรที่มีความยึดโยงกับประชาชน โดยส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือเป็นองค์กรที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐสภา ซึ่งศาลฎีกาของประเทศไทยนั้นขาดความยึดโยงกับประชาชน ดังนั้น จึงมีปัญหว่า มีความชอบธรรมมากนักน้อยเพียงใดในการเพิกถอนสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

จากปัญหาของบทบัญญัติที่ไม่มีความสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย และเป็นบทบัญญัติที่ไม่ส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีความเข้มแข็ง จึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

1. แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 219 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 ที่ให้แต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับที่กำหนดให้เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วยนั้น ให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่ให้บังคับใช้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี โดยตัดมาตรา 219 วรรคสองออกทั้งหมด ขอเสนอแนะให้เหลือเพียง มาตรา 219 วรรคแรก ดังนี้ “มาตรา 219 ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง”

แม้จะยกเลิกการใช้มาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา 219 กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงมีการตรวจสอบอยู่ โดยมีข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2563 ที่มีการตรวจสอบจากคณะกรรมการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวุฒิสภา ซึ่งมีเนื้อหาหลักขณะเช่นเดียวกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา 219

2. บทลงโทษที่รุนแรงและเด็ดขาด และไม่มีกรณีนิรโทษกรรม หรือการทุเลาผลการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงควรแก้ไขโดยเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดระยะเวลาการลงโทษเพิกถอนจำกัดสิทธิทางการเมือง ในกรณีการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป รวมถึงไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ โดยกำหนดกรอบระยะเวลาที่สั้นลงไม่ให้เป็นการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิตของผู้ถูกลงโทษ

เดิม มาตรา 235 วรรคสี่ “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ”

ขอเสนอแก้ไขกำหนดเพิ่มกำหนดระยะเวลารวมทั้งให้มีถ้อยคำเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษด้วยหรือไม่ก็ได้ในตอนท้าย คือ “มาตรา 235 วรรคสี่ ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นระยะเวลา...ปี และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดเป็นระยะเวลา...ปี ด้วยหรือไม่ก็ได้”

3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจและตีความบทบัญญัติกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องคำนึงถึงว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมจริยธรรม เป็นปัญหาระหว่างคุณค่าที่เป็นจารีตของสังคมกับคุณค่าที่เป็นหลักการประชาธิปไตยเกิดการปะทะกัน ผู้ใช้กฎหมายจะต้องคำนึงเสมอว่าไม่มีคุณค่าใดเหนือกว่าคุณค่าหนึ่งในลักษณะสัมบูรณ์ และการใช้กฎหมายจะต้องคำนึงถึงการรักษาคุณค่าของหลักการประชาธิปไตยไม่ให้เกิดการทำลายไป โดยข้อความที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรมลักษณะของถ้อยคำมีความเป็นนามธรรมและมีความหมายกว้าง การใช้ดุลพินิจและการตีความจึงต้องทำโดยระมัดระวังโดยไม่นำความรู้สึกส่วนตัวหรือคุณค่าที่ตนยึดถือเป็นหลักในการตีความและลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ในการใช้ดุลพินิจและการตีความจะต้องคำนึงถึงหลักการซึ่งน้ำหนักและประสานคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

4. กรณีปัญหาความชอบธรรมขององค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิทางการเมืองใช้อำนาจโดยขาดความยึดโยงกับประชาชน หากแก้ไขมาตรา 219 ไม่ให้นำมาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว และใช้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

กรรมการ พ.ศ. 2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2563 ที่มีอยู่แล้ว ในการตรวจสอบจะเริ่มต้นจากคณะกรรมการที่มีส่วนหนึ่งจากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง การตรวจสอบในเบื้องต้นจึงมีความยืดหยุ่นไปถึงประชาชนของรัฐ เมื่อเป็นกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงประธานสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา จึงจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จากนั้นเมื่อ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วเห็นว่าเป็นกรณีดังกล่าวจะเสนอต่อศาลฎีกาพิจารณาต่อไป ในการใช้อำนาจพิจารณาเพิกถอนสิทธิทางการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลฎีกา จะมีความยืดหยุ่นกับประชาชนมากขึ้น เนื่องจากการตรวจสอบกรณีดังกล่าวในเบื้องต้นได้มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา ซึ่งส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดังกล่าวมีที่มาจาก การเลือกตั้ง จึงทำให้การใช้อำนาจของศาลฎีกาในการเพิกถอนสิทธิทางการเมืองมีความยืดหยุ่นกับประชาชนอยู่บ้าง

เอกสารอ้างอิง

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. **ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.

_____. **การชั่งน้ำหนักคุณค่าในระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อาน, 2564.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560