

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่มีผลกระทบต่อ
อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560¹

เบญจมาศ แจ่มมณี²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการประกาศใช้ “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561” แม้มาตรฐานดังกล่าวจะมีชื่อระบุเฉพาะเจาะจงถึงผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ แต่มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวกลับถูกนำมาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาถึงการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมดังกล่าว พบว่าได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในหลายประการ อาทิ ความไม่ชอบธรรมของกระบวนการจัดทำ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยยังไม่มีรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ลักษณะของบทบัญญัติที่คลุมเครือและมีความเป็นนามธรรมสูง เปิดช่องให้เกิดการตีความที่กว้างขวางและไม่แน่นอน การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเกินควรเมื่อเทียบกับพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิด และการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์กรผู้วินิจฉัย ซึ่งอาจนำไปสู่การแทรกแซงหรือจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภาพปัญหาดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของมาตรฐานทางจริยธรรม และความเสี่ยงต่อการนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง อันอาจนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งสามารถสรุปปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหากระบวนการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. 2561 ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เนื่องจากมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์อรวรรณ พจนานูรัตน์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และองค์กรอิสระร่วมกันจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมาย เพื่อใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐ ทั้งในฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าหน่วยงานราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางจริยธรรมให้กับองค์กรที่มีได้มีที่มาจาก การเลือกตั้ง และไม่มีควมรับผิดชอบต่อประชาชนในทางการเมืองโดยตรง เพื่อนำมาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน ข่มขัดต่อหลักการประชาธิปไตย เพราะเป็นการขาดความเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” ซึ่งหลักการดังกล่าวย้ำว่า การใช้อำนาจรัฐต้องยึดโยงจากประชาชน และสะท้อนเจตจำนงของประชาชนโดยแท้

ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะภารกิจ อำนาจหน้าที่ และบริบทการทำงานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานจริยธรรมชุดเดียวกัน ข่อมเป็นการละเมิดหลักการที่ว่าสิ่งที่แตกต่างกันควรได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การใช้มาตรฐานเดียวกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของบทบาทหน้าที่ย่อมส่งผลให้มาตรฐานดังกล่าวไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับลักษณะงานเฉพาะของแต่ละองค์กร และแม้ว่ามาตรา 219 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเปิดช่องให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี สามารถกำหนดจริยธรรมเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับภารกิจของตนเองได้ ครอบคลุมที่ไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานกลาง แต่เงื่อนไขดังกล่าวกลับสะท้อนข้อจำกัดในทางเนื้อหาอย่างชัดเจน เพราะองค์กรทางการเมืองเหล่านี้ยังคงไม่มีอิสระในการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญของมาตรฐานจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้น โดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

นอกจากนี้ แม้มาตรา 219 วรรคสอง ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ในกระบวนการจัดทำมาตรฐานจริยธรรม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า มาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. 2561 ได้ถูกจัดทำขึ้นในช่วงเริ่มต้นของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่ยังไม่มีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงไม่สามารถดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง ในช่วงเวลาดังกล่าวได้อาศัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรชั่วคราวที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งขึ้นสู่อำนาจโดยการรัฐประหาร อันเป็นการเข้ายึดอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ การนำสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาใช้ในกระบวนการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมจึงถือเป็นปัญหาทั้งในด้านกระบวนการและความชอบธรรม เพราะเป็นองค์กรที่ไม่ยึดโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน ไม่สะท้อนเจตจำนงของประชาชน และขาดความชอบธรรมตามหลักการประชาธิปไตย ดังนั้น

การที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมโดยได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงไม่อาจถือเป็นกระบวนการที่มีความน่าเชื่อถือในทางประชาธิปไตยได้ และยังถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อวางกลไกควบคุมผู้แทนราษฎรที่มีได้ตั้งอยู่บนเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อมาตรฐานดังกล่าวถูกนำมาใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกรเลือกตั้ง ย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อจำกัดหรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไม่เป็นธรรม

ประการที่สอง คือ ปัญหาความไม่ชัดเจนของความหมายและขอบเขตความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เนื่องจากมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. 2561 ได้ถูกตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐ และระบุโดยชัดแจ้งว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง” โดยโครงสร้างของมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ หมวด 1 อันเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ครอบคลุมข้อ 5 ถึงข้อ 10 ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานสูงสุดที่ผู้ดำรงตำแหน่งต้องยึดถือ หมวด 2 มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ครอบคลุมข้อ 11 ถึงข้อ 20 และหมวด 3 มาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไป ครอบคลุมข้อ 21 ถึงข้อ 26 ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติทั่วไป ทั้งนี้ ในข้อ 27 ได้กำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรฐานในหมวด 1 ถือว่ามีลักษณะร้ายแรงโดยอัตโนมัติ ส่วนหมวด 2 และหมวด 3 ต้องพิจารณาจากเจตนา พฤติกรรม และความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาเนื้อหาในหมวด 1 พบว่ามีลักษณะเป็นนามธรรม ใช้ถ้อยคำกว้างขวางคลุมเครือ เช่น ข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 ที่ปรากฏคำว่า “ซื่อสัตย์” “พิทักษ์รักษา” หรือ “ผลประโยชน์ของชาติ” ซึ่งไม่สามารถกำหนดขอบเขตพฤติกรรมหรือเกณฑ์วัดผลได้อย่างแน่นอน อีกทั้งยังสะท้อนถึงการประเมินที่ขึ้นอยู่กับจิตใจ ความเชื่อ หรือทัศนคติของแต่ละบุคคล ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ และขัดกับหลักความแน่นอนของกฎหมายซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเกินสมควรแก่เหตุ และต้องสามารถคาดการณ์ผลได้โดยชัดเจนเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

นอกจากนี้ ยังพบว่ามาตรฐานบางข้อในหมวดต่าง ๆ มีเนื้อหาทับซ้อนกัน เช่น ข้อ 8 ในหมวด 1 ซึ่งกำหนดเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กับข้อ 18 ในหมวด 2 ที่กล่าวถึงการไม่ยินยอมให้บุคคลใกล้ชิดรับผลประโยชน์อันอาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ แม้ทั้งสองข้อจะมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ในสาระสำคัญกลับมีเป้าหมายควบคุมพฤติกรรมคล้ายกัน จึงเกิดปัญหา

ในการจำแนกพฤติกรรมและการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากอาจเกิดความเข้าใจผิดว่าเข้าข่ายฝ่าฝืนได้มากกว่าหนึ่งข้อ ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการวินิจฉัย และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในทางลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมาตรฐานในหมวด 1 ถูกกำหนดให้มีผลทางกฎหมายร้ายแรงทันที ขณะที่มาตรฐานในหมวด 2 ต้องพิจารณาเจตนาและพฤติการณ์ ทำให้เกิดความแตกต่างของผลทางกฎหมายต่อพฤติกรรมที่อาจคล้ายคลึงกัน และเปิดโอกาสให้การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ เช่น การเลือกใช้บทบัญญัติที่รุนแรงกับบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ทางการเมือง หรือใช้บทบัญญัติที่เบากับผู้ใกล้ชิด ซึ่งเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทั้งนี้ แม้ว่ามาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. 2561 จะมีเจตนารมณ์ในการยกระดับคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้สูงขึ้น แต่กลับเผชิญปัญหาในด้านเนื้อหาที่มีถ้อยคำคลุมเครือ ขาดเกณฑ์ที่ชัดเจน และมีลักษณะทับซ้อนกันในบางประเด็น จนต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการตีความและการบังคับใช้ อันไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักการตามรัฐธรรมนูญที่ควรยึดมั่นในความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งล้วนเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สาม คือ ปัญหาการตีความมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงและบทลงโทษที่กระทบต่อสิทธิทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้สร้างกลไกทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาลฎีกาในการวินิจฉัยความผิดทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้เมื่อศาลฎีกาประทับรับฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าจะมีคำพิพากษา และหากศาลมีคำวินิจฉัยว่ากระทำผิดจริง ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ พร้อมทั้งถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิต อาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลาไม่เกินสิบปี และถูกตัดสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับอย่างถาวรบทลงโทษดังกล่าวมีลักษณะเข้มงวดและส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยเฉพาะสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งถือเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย การเพิกถอนสิทธิเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสิทธิถาวรหรือชั่วคราว ย่อมหมายถึงการตัดบุคคลออกจากกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งขัดกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แม้บทลงโทษตามมาตรฐานจริยธรรมจะมีใช้โทษทางอาญาโดยตรง แต่ก็มีผลในลักษณะที่จำกัดสิทธิของบุคคลไม่ต่างจากโทษอาญา ดังนั้น การใช้มาตรการที่มีความรุนแรงเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักความสมเหตุสมผล หลักความได้สัดส่วน และต้องไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่มีเหตุอันชอบธรรม หากปราศจากการชั่งน้ำหนักที่เหมาะสม การบังคับใช้บทลงโทษอาจกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติและการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพของผู้เห็นต่างได้

กรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ คมจ. 5/2566 เป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนปัญหาในการตีความและบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นคำร้องต่อศาลให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายหนึ่ง อ้างว่าได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมจากการโพสต์ข้อความและภาพในสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งถูกตีความว่าไม่เหมาะสมต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และไม่ลบเนื้อหาดังกล่าวออกแม้หลังเข้าดำรงตำแหน่ง ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวขัดต่อข้อ 6 ของมาตรฐานจริยธรรมฯ ที่บัญญัติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมในข้อดังกล่าวมีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่ได้กำหนดขอบเขตของพฤติกรรมที่ต้องห้ามไว้อย่างชัดเจน ทำให้การตีความกลายเป็นการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลบนพื้นฐานของก่านิยม มากกว่าการวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่แน่นอน นอกจากนี้ การตีความว่าการไม่ลบโพสต์เก่าเป็นการกระทำต่อเนื่องและนำมาใช้เป็นเหตุในการตัดสินว่าฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นการขยายขอบเขตความผิดโดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ทั้งที่พฤติกรรมเกิดขึ้นก่อนที่มาตรฐานจริยธรรมจะมีผลใช้บังคับ จึงอาจขัดกับหลักห้ามใช้กฎหมายย้อนหลังในทางลบ อีกทั้งยังสะท้อนว่า บทลงโทษดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลที่มีความเห็นต่าง มากกว่าการรักษาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในทางเปรียบเทียบ คำพิพากษาศาลฎีกา คมจ. 2/2564 ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกคนหนึ่งจากการใช้ให้ผู้อื่นเสียบบัตรลงมติแทน ถือเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ส่งผลโดยตรงต่อความสุจริตและความน่าเชื่อถือของกระบวนการออกเสียงในรัฐสภา แม้เป็นการกระทำที่ชัดเจนในแง่ของการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม แต่ผลของคำพิพากษากลับไม่แตกต่างจากกรณีการแสดงความคิดเห็นในสื่อสังคมออนไลน์ กล่าวคือ ทั้งสองกรณีต่างได้รับบทลงโทษขั้นสูงสุดเหมือนกัน คือ การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดไป ความเหมือนกันของบทลงโทษทั้งที่ลักษณะการกระทำและระดับความร้ายแรงของพฤติกรรมแตกต่างกันอย่างชัดเจน สะท้อนถึงปัญหาในการกำหนดเกณฑ์วัดความร้ายแรงของความผิดทางจริยธรรม การใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือของบทบัญญัติจึงเปิดช่องให้การตีความเป็นไปโดยไร้กรอบที่แน่นอน และเสี่ยงต่อการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งการที่ไม่มีการพิจารณาทางเลือกอื่นที่เบากว่า เช่น การตัดเงินเดือน หรือบทลงโทษที่เหมาะสมตามระดับพฤติกรรม ย่อมสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และหลักความเสมอภาคในระบบประชาธิปไตย เพราะการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะสิทธิทางการเมือง ควรกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการปกป้องประโยชน์สาธารณะที่ชอบธรรมอย่างแท้จริง มิใช่เพียงการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการควบคุมหรือกำจัดผู้ที่เห็นต่างทางอุดมการณ์

ประการที่สี่ คือ ปัญหาการใช้ความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นเครื่องมือในการจำกัดการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมาตรา 234 (1) มาตรา 235 (1) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตรวจสอบ และเสนอความเห็นต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่บุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งกลไกดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อสะท้อนความพยายามในการยกระดับคุณธรรม จริยธรรม และความโปร่งใสในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาศัยองค์กรอิสระเป็นกลไกในการตรวจสอบและควบคุมผู้ใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างการใช้อำนาจรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การมอบอำนาจให้องค์กรอิสระซึ่งไม่ได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเข้ามามีบทบาทอย่างกว้างขวางในการตีความ วินิจฉัย และตัดสินพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนอำนาจธิปไตยของประชาชน โดยตรงย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจที่ถือเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อป้องกันมิให้อำนาจรัฐถูกรวมศูนย์อยู่ในมือขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและแยกจากกัน พร้อมทั้งต่างฝ่ายต้องเคารพในความเป็นอิสระและอิสรภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกันและกัน ทั้งนี้ แม้ว่าองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะถูกออกแบบและจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและโปร่งใส แต่การที่องค์กรดังกล่าวได้รับมอบหมายให้อำนาจในการตีความและวินิจฉัยการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเสนอกฎหมายหรือการใช้อำนาจต่าง ๆ ในกระบวนการตรากฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัตินั้น ถือเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้แทนประชาชน อันเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจธิปไตยของประชาชนที่ใช้อำนาจผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

กรณีตัวอย่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการกล่าวหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยอาศัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2567 ซึ่งมีคำสั่งห้ามไม่ให้พรรคการเมืองหนึ่งแสดงออกในลักษณะใด ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 112 โดยเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองตามรัฐธรรมนูญ อันขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 49 มาเป็นฐานในการพิจารณาข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ปฏิบัติตามข้อ 6 ของมาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งกำหนดหน้าที่ต้องพิทักษ์รักษาสถาบัน

พระมหากษัตริย์นั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมอย่างยิ่งในการขยายขอบเขตการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมไปครอบคลุมถึงการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิเด็ดขาดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 133 (2) ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้อย่างเสรี เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ การใช้สิทธิดังกล่าวมิใช่เพียงอำนาจหน้าที่ทางการเมืองทั่วไป หากแต่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงผ่านผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยชอบธรรม สิทธิเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเคร่งครัด ไม่ให้ถูกจำกัดหรือแทรกแซงด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีได้ถูกออกแบบมาเพื่อควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากการนำมาตรฐานดังกล่าวมาใช้กับการเสนอกฎหมาย ย่อมเป็นการล่วงล้ำต่อเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นการละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ การนำคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วกลับมาพิจารณาซ้ำในกรณีเดียวกัน โดยไม่มีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักห้ามลงโทษบุคคลซ้ำสองครั้งจากการกระทำเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในระบอบประชาธิปไตย การกระทำเช่นนี้ไม่เพียงสร้างความไม่แน่นอนทางกฎหมาย แต่ยังสามารถส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดความหวาดกลัวที่จะใช้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายแม้เป็นร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม ความกังวลต่อการถูกดำเนินทางจริยธรรมเช่นนี้ ย่อมบั่นทอนประสิทธิภาพและความกล้าหาญทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติ อันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสม ไม่ใช่ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อยับยั้งหรือขัดขวางการใช้อำนาจอย่างไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการตีความว่าการทำผิดมาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ย่อมถือเป็นการฝ่าฝืนข้อ 6 ของมาตรฐานทางจริยธรรมด้วย ย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย และเปิดช่องให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจเลือกกลไกทางกฎหมายที่มีผลเป็นโทษรุนแรง หรือมีลักษณะซ้ำซ้อนกันได้

การดำเนินการในลักษณะนี้จึงเป็นการรุกร้าอำนาจระหว่างสถาบัน โดยที่องค์กรอิสระซึ่งไม่ได้รับมอบอำนาจโดยตรงจากประชาชนกลับมีอำนาจตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยชอบธรรม ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบจริยธรรมตามมาตรา 234 (1) มาตรา 235 (1) ที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่มีข้อจำกัดหรือเกณฑ์ที่ชัดเจน กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการควบคุมหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บ่อนทำลายความเป็นอิสระและเสถียรภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ และขัดต่อหลักการ

แบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งหมายให้แต่ละฝ่ายใช้อำนาจของตน โดยอิสระและไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่าเป็นอำนาจของประชาชนผ่านสภาผู้แทนราษฎร

จากปัญหาทางกฎหมายทั้งสิ้นที่ประกาศไว้แล้วข้างต้นพบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากที่มาของมาตรฐานทางจริยธรรมที่ขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายการเมือง เนื้อหาของมาตรฐานยังมีลักษณะเป็นนามธรรมมากเกินไป ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้ โดยเฉพาะเมื่อเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจขององค์กรผู้วินิจฉัยอย่างกว้างขวางและไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและความเสี่ยงต่อการตีความที่เกินขอบเขตซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งยังพบว่ามีการใช้มาตรฐานทางจริยธรรมในลักษณะที่เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อจำกัดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกในการเสนอร่างกฎหมายหรือดำเนินบทบาทในสภา ซึ่งเป็นสาระสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติ ปัญหาดังกล่าวไม่เพียงนำไปสู่การละเมิดเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากยังเป็นการบั่นทอนหลักการแบ่งแยกอำนาจและเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหากระบวนการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. 2561 ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 219 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เดิมบัญญัติว่า

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึง การรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัด แจ่มชัดว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้ บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

แก้ไขเป็น

“ให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของ

ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใด มีลักษณะร้ายแรง

ในการจัดทำร่างมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐสภาดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้ว ให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวมีความเหมาะสมกว่าแบบเดิมในหลายประการ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการขาดสมดุลอำนาจที่เห็นได้ชัดในระบบเดิมซึ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระกำหนดมาตรฐานจริยธรรมที่จะนำมาใช้กับฝ่ายการเมืองด้วย ทำให้เกิดความผิดปกติทางโครงสร้างที่องค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งกลับมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้แทนที่มาจากประชาชนต้องปฏิบัติตามการปรับให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมจึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนผ่านตัวแทนที่เลือกตั้ง และช่วยป้องกันการใช้กลไกจริยธรรมเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการควบคุมหรือตัดสิทธิฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ การให้รัฐสภารับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแทนการเป็นเพียงผู้รับฟังเฉยๆ ยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพในกระบวนการกำหนดมาตรฐาน พร้อมทั้งคงไว้ซึ่งการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมโดยไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของกันและกัน ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างสถาบันและเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองได้

2. ปัญหาความไม่ชัดเจนของความหมายและขอบเขตความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรฐานทางจริยธรรมของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ในหมวด 1 จากเดิมที่ใช้ชื่อว่า “มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์” เป็น “มาตรฐานทางจริยธรรมพื้นฐาน” และแก้ไขบทบัญญัติที่แสดงถึงอุดมการณ์ ดังนี้

ข้อ 5 เดิมบัญญัติว่าบัญญัติว่า

“ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

แก้ไขเป็น

“ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเคารพต่อระบอบการปกครองและสถาบันต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”

การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการลดความคลุมเครือและความกำกวมจากถ้อยคำที่อิงอุดมการณ์หรือความเชื่อทางอัตนัยที่สามารถตีความได้หลากหลายและมีความเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างไม่เหมาะสมหรือเลือกปฏิบัติ พร้อมทั้งเน้นย้ำหลักการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการและเป็นวัตรปฏิบัติตามกรอบกฎหมายที่มีเกณฑ์การตรวจสอบที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้จริงในทางปฏิบัติโดยไม่ก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตของความเชื่อส่วนบุคคลหรือการแสดงออกทางความคิดที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งจะช่วยให้ส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีความชัดเจน จำต้องได้ และสามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นธรรม และสะท้อนแนวทางการกำกับดูแลที่มุ่งเน้นการควบคุมพฤติกรรม การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นรูปธรรมมากกว่าการควบคุมความคิดหรือทัศนคติส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันจะทำให้บทบัญญัตินี้มีความเหมาะสม ชัดเจน และสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญ

ข้อ 6 เดิมบัญญัติว่าบัญญัติว่า

“ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพ แห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

แก้ไขเป็น

“ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รอบคอบ และตระหนักถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ความมั่นคงของรัฐ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยยึดหลักความเป็นกลางทางการเมืองใช้อำนาจอย่างเหมาะสม และไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือกลุ่มใดอย่างไม่เป็นธรรม”

การแก้ไขบทบัญญัติจากเดิมที่ใช้ถ้อยคำเชิงอุดมการณ์และนามธรรม เช่น "พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย" มาเป็นถ้อยคำที่เน้นพฤติกรรมเชิงจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น "ซื่อสัตย์สุจริต รอบคอบ และตระหนักถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ" มีความเหมาะสมในหลายประการ กล่าวคือ ช่วยลดปัญหาการตีความที่คลุมเครือและสร้างมาตรฐานที่เป็นรูปธรรมและวัดผลได้ ทำให้สามารถตรวจสอบความประพฤติได้อย่างเป็นธรรม โปร่งใส และอิงหลักจริยธรรมโดยเฉพาะหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งสะท้อนความรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนดังกล่าวยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อระบบคุณธรรมในภาครัฐ และส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มุ่งเน้นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าการยึดถือแนวคิดทางอุดมการณ์ที่อาจแปรเปลี่ยนตามบริบททางการเมือง ส่งผลให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

ข้อ 7 เดิมบัญญัติว่าบัญญัติว่า

“ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน”

แก้ไขเป็น

“ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยหลีกเลี่ยงการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ทางธุรกิจ การเมือง หรือส่วนตัว”

การแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวทำให้บทบัญญัติมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ได้แสดงให้เห็นพฤติกรรมที่พึงละเว้นอย่างชัดเจน เช่น การไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เพียงเจตนาเชิงอุดมการณ์หรือความรู้สึกโดยรวมเกี่ยวกับ “ประโยชน์ของชาติ” อันเป็นนามธรรม นอกจากนี้ การเน้นป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการใช้ตำแหน่งเอื้อประโยชน์ยังสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและความคาดหวังของสังคมในการส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. ปัญหาการตีความมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงและบทลงโทษที่กระทบต่อสิทธิทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 235 วรรคสาม และวรรคสี่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เดิมบัญญัติว่า

“เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่ไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ”

แก้ไขเป็น

“เมื่อศาลฎีกา หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมกับพฤติกรรมและความร้ายแรงของความผิด ทั้งนี้ ระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เกินสิบปี และไม่ให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้กลับมามีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตามกฎหมายเมื่อพ้นกำหนดเวลาการเพิกถอนดังกล่าว เว้นแต่มีคำพิพากษาหรือกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นโดยชัดแจ้ง”

บทบัญญัติที่แก้ไขมีจุดสำคัญคือการรักษาสมดุลของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการไม่จำกัดสิทธิเลือกตั้งซึ่งถือเป็นสิทธิพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ผู้ที่ถูกกล่าวหา ยังคงมีสถานะความเป็นพลเมืองอย่างสมบูรณ์และสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ในขณะเดียวกัน การกำหนดโทษเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามพฤติการณ์และความร้ายแรงของความผิด ยังสะท้อนถึงความเหมาะสมและเป็นธรรม โดยไม่ใช้บทลงโทษแบบครอบคลุมทั้งหมดหรือถาวร โดยไม่คำนึงถึงบริบทของการกระทำ ซึ่งช่วยลดปัญหาการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางการเมืองและเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดสามารถฟื้นฟูสิทธิได้ในอนาคตเมื่อครบตามที่กฎหมายกำหนด

4. ปัญหาการใช้ความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นเครื่องมือในการจำกัดการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 234 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เดิมบัญญัติว่า

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ใ้ส่วนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

แก้ไขเป็น

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ใ้ส่วนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

การแก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยการตัดข้อความ “หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ออกจากหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นการปรับลดขอบเขตอำนาจขององค์กรให้อยู่ภายใต้หลักความชัดเจนและตรวจสอบได้ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยมุ่งเน้นเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต การร่ำรวยผิดปกติ หรือ

การใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ไม่ใช่เพียงการประเมินพฤติกรรมตามมาตรฐานจริยธรรมที่มีความคลุมเครือและขึ้นอยู่กับ การตีความเชิงนามธรรม การคัดค้านดังกล่าวออกไปช่วยลดปัญหาการใช้อำนาจโดยไม่มีกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน และป้องกันการใช้มาตรฐานจริยธรรมเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการกลั่นแกล้งหรือขจัดฝ่ายตรงข้าม อีกทั้งยังช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเฉพาเจาะจงมากขึ้น

ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 235 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใด มีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้น มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม”

เห็นควรแก้ไขโดยการยกเลิกความใน (1) ออกแล้วเพิ่มบทบัญญัติใหม่เป็นมาตรา 235/1 ดังนี้

“ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้องค์กรต้นสังกัด ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งอยู่ เป็นผู้พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าว และเมื่อพิจารณาพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่ามีมูล ให้องค์กรต้นสังกัดลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้น มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการเสนอความเห็นดังกล่าวต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม”

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวช่วยแก้ปัญหาโครงสร้างอำนาจที่ไม่สมดุลในระบบเดิม โดยเฉพาะการยกเลิกบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการได้สวนและตัดสินใจส่งเรื่องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปยังศาลฎีกา ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการให้องค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจควบคุมผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน การโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรต้นสังกัด ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการคืนอำนาจให้แก่สถาบัน

ที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม นอกจากนี้ การกำหนดให้องค์กรต้นสังกัดเป็นผู้พิจารณาและลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งยังช่วยสร้างกลไกการตรวจสอบภายในที่โปร่งใสและเป็นธรรม ลดความเสี่ยงในการใช้กลไกจริยธรรมเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการ โจมตีฝ่ายตรงข้าม และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการเมืองโดยให้ผู้แทนที่เลือกตั้งมาจากประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องที่กระทบต่อการดำรงตำแหน่งของตนเอง

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

- โกเมศ ขวัญเมือง, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ, 2555
- ฐาตุร ศิริบุษย์วัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, 2561
- ธงชัย วินิจจะกูล, ประชาธิปไตยบนเส้นขนาน, (กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2543)
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ, จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกวุฒิสภา: การศึกษาเปรียบเทียบ, ส.เจริญการพิมพ์, 2552
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน: หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป, วิญญูชน, 2552
- รัฐธรรมนูญและการเมืองไทย, วิญญูชน, 2552
 - หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559
- ปิยนุตร แสงกนกกุล, สิทธิเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย, ฟ้าเดียวกัน, 2554
- มิชัย ฤชุพันธุ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560
- วิษณุ เครืองาม, ปรัชญารากฐานในกฎหมายมหาชน, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน
หน่วยที่ 1-7 สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2527
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา,
กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563
- สรารุข เบญจกุล, นิติรัฐกับหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563
- อภิชาติ สถิตนิรามัย, ประชาธิปไตย: แนวคิดและการปฏิบัติ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2561

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- มาตรฐานทางจริยธรรมของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561
- คำพิพากษาศาลฎีกา คมจ. 2/2564
- คำพิพากษาศาลฎีกา คมจ. 5/2566
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2567