

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1</sup>

เทพฤทธิ์ สายเจริญ<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายและหาข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลมาจากการวิเคราะห์กฎหมาย โดยมุ่งเป้าให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีปัญหานั้นๆ พบว่า การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางกลไกในการตรวจสอบว่าการกระทำใดเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้องและเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งหากศาลฎีกาพิพากษาว่าเป็นความผิดตามที่ถูกลกล่าวหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี ด้วยหรือไม่ก็ได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 235 วรรคสามตอนท้าย

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ยังได้กำหนดถึงคุณสมบัติของรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทาง

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมชัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ วิทยาเขตบางนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยถึงการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นผู้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมโดยให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยนั้น ทำให้มาตรฐานทางจริยธรรมที่ควรจะเป็นเรื่องที่กำหนดออกแบบร่วมกันเองภายในองค์กร กลับถูกกำหนดจากองค์กรภายนอกที่มีลักษณะการใช้อำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกัน และการที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเป็นผู้กำหนดและตีความมาตรฐานทางจริยธรรม ทั้งยังมีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงได้นั้น ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญและซับซ้อนขึ้นในทางรัฐธรรมนูญและทางการเมือง กล่าวคือ มาตรฐานทางจริยธรรมโดยสภาพแล้ว ไม่ได้เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Legal Norm) กลับถูกศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยการกระทำดังกล่าว ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการตีความหมายของมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงได้โดยกว้างเพื่อใช้ในการลงโทษเพิกถอนสิทธิทางการเมือง ทำให้การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอีกบริบทหนึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำจัดหรือลดทอนอำนาจของกลุ่มทางการเมืองได้ ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้เห็นได้ว่ามีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมโดยองค์กรอื่น

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง และมาตรา 219 วรรคสอง ได้บัญญัติให้นำมาตรฐานทางจริยธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรอื่น คือ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระเข้ามามีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งแต่ละองค์กรมีลักษณะบทบาทหน้าที่และการใช้อำนาจแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตุลาการมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดกฎหมายมีอุดมการณ์เพื่อปกป้องรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระใช้อำนาจบริหารดำเนินกิจการที่ได้รับมอบหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ และคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารประเทศ ด้วยลักษณะบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปนี้การที่จะกำหนดให้องค์กรหนึ่งสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นมา

เพื่อให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งใช้บังคับเป็นมาตรฐานด้วยนั้น จึงเป็นการขัดกับหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ (Code of conduct) ที่เป็นหลักความประพฤติอันเหมาะสมที่แสดงถึงการประกอบวิชาชีพด้วยความดีงามและคำนึงถึงจริยธรรมของวิชาชีพ ซึ่งบุคคลในแต่ละวิชาชีพได้ช่วยกันจัดทำขึ้นไว้เป็นหลักเพื่อให้คนในวิชาชีพนั้นๆ ได้ถือปฏิบัติเพื่อธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิในวิชาชีพของตนตลอดจนส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม<sup>3</sup> ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ ที่ทำหน้าที่กึ่งตุลาการซึ่งมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมา กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควร เพราะจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีไม่ได้เข้าใจถึงที่มาและเจตนารมณ์ของมาตรฐานทางจริยธรรมที่องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดให้ในแต่ละข้อได้อย่างชัดเจนว่าการกระทำใน ลักษณะนี้จะถือเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงได้

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 วรรคสองตอนต้น จะได้บัญญัติให้การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้วมาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ได้ถูกจัดทำภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นยังไม่ได้จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป ทำให้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีมีส่วนร่วมในการยกร่าง ให้ความเห็น หรือจัดทำข้อบังคับมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวได้ จึงมีเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่สืบทอดอำนาจมาจากคณะรัฐประหารและทำหน้าที่แทนรัฐสภา จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวไม่มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน โดยเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระใช้อำนาจก้าวล่วงฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารเนื่องจากเป็นองค์กรที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเองและตีความมาตรฐานทางจริยธรรมนั้นเสียเอง กรณีจึงไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่ได้มีความเชื่อมโยงถึงประชาชนมากำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้มีผลใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งย่อมเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ที่ประชาชนคาดหวังและไว้ใจให้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยและบริหารกิจการของประเทศ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในแต่ละองค์กรจึงควรเป็นผู้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นของตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ คุณสมบัติและบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะสำหรับบุคคลในองค์กรนั้นๆ

<sup>3</sup>วริยา ชินวรร โฉ และ จูติารีย์ ศิริศรีรัชชัย, *จริยธรรมในวิชาชีพนักการเมือง* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558), หน้า 4.

นอกจากนี้แม้รัฐธรรมนูญมาตรา 219 วรรคสอง ตอนท้าย จะบัญญัติไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่งนั้น บทบัญญัติดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้มาตรฐานทางจริยธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดขึ้น ตามมาตรา 219 วรรคหนึ่ง ทำให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรียังคงขาดความเป็นอิสระในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อใช้บังคับภายในองค์กรของตนเอง

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติถึงการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงไว้เป็น 2 คดี ได้แก่คดีที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นคดีพิเศษที่บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลฎีกา และคดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของการเป็นรัฐมนตรีซึ่งคุณสมบัติของรัฐมนตรีต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมีการกำหนดให้การตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำได้หลายทางและโดยองค์กรที่ต่างกัน<sup>4</sup>

ในคดีที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235(1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจยื่นคำร้องคดีประเภทนี้ต่อศาลฎีกากล่าวคือ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้น ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามที่ไต่สวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

จากบทบัญญัตินี้เห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจในการไต่สวนและตรวจสอบในเบื้องต้นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระ เห็นได้ว่านอกจากองค์กรอิสระจะมีอำนาจกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมร่วมกับศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีผลใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ยังมีอำนาจในการไต่สวนว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

<sup>4</sup>สุริยา ปานแป้น, คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: ไอเดีย พรินติ้ง(2013), 2566), หน้า 309.

อีกด้วย จึงเป็นการผูกขาดอำนาจทั้งนิยามและการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้กับองค์กรอิสระ อันมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีวัตถุประสงค์ให้แต่ละองค์กรสามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันได้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ประเด็นต่อมาเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยแล้ว กลไกในการควบคุมตรวจสอบลำดับสุดท้ายคืออำนาจของศาลฎีกาซึ่งเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดหรือการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาแล้วนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้ให้สิทธิแก่คู่ความในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังเช่นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คู่ความสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 195 วรรคสี่ ดังนั้น คำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีดังกล่าวจึงเป็นที่สุดท้าย ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นการขัดกับหลักสิทธิของคู่ความที่จะได้รับการพิจารณาคดีสองชั้นศาล เนื่องจากคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ รวมถึงอาจถูกตัดสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้นั้น คำพิพากษาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างมาก ซึ่งถือเสมือนเป็นโทษประหารทางการเมือง ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ต้องคำพิพากษาใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลทำการตรวจสอบทบทวนคำพิพากษาเพื่อแก้ไขความบกพร่องผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งโดยหลักแล้วเป็นสิทธิของคู่ความที่สามารถโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลล่างได้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตน

ในส่วนคดีเกี่ยวกับความสิ้นสุดลงของการเป็นรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น อาจถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของรัฐมนตรี ตามมาตรา 170 วรรคหนึ่ง(4) ได้ หากมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160(5) ซึ่งเป็นคุณสมบัติของรัฐมนตรี กล่าวคือ ต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง ซึ่งกรณีนี้มาตรา 170 วรรคสาม ประกอบมาตรา 82 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าว การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดมาตรฐานทางจรรยาบรรณโดยมีผลให้บังคับใช้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังมีอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจรรยาบรรณด้วยนั้น เป็นการผูกขาดอำนาจเช่นเดียวกับกรณีองค์กรอิสระในคดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงในศาลฎีกาส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีทั้งอำนาจในการกำหนด

มาตรฐานทางจริยธรรมและพิจารณาวินิจฉัยนั้นเสียเอง โดยไม่มีการถ่วงดุลอำนาจอันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160(5) ได้กำหนดคุณสมบัติรัฐมนตรีไว้ว่า ต้องไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในคดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของการเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 170(4) ได้นั้น เป็นการเปิดช่องให้มีการตรวจสอบว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่โดยศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากคดีของศาลฎีกาคดีหนึ่ง ซึ่งผู้มีอำนาจยื่นคำร้องได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งขั้นตอนในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยนั้นจะสั้นกว่าคดีในอำนาจของศาลฎีกา เนื่องจากสามารถยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการไต่สวนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งการเปิดช่องให้ตรวจสอบได้หลายทางนี้จะส่งผลให้กระบวนการในการตรวจสอบเกิดความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบจากองค์กรที่ต่างกัน และอาจทำให้การพิจารณาและวินิจฉัยได้ผลที่ต่างกัน ส่งผลต่อการยอมรับและความน่าเชื่อถือต่อองค์กรนั้น ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ หากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยออกมาในรูปแบบหนึ่ง และศาลฎีกามีคำวินิจฉัยออกมาในอีกรูปแบบหนึ่งแตกต่างกันไป ทำให้คำวินิจฉัยของศาลขัดกันเองและก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายที่หาทางออกไม่ได้ว่าจะต้องยึดถือคำวินิจฉัยของศาลใด นอกจากนี้การดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาได้หลายทางยังขัดกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้งซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่เป็นการยับยั้งมิให้ต้องดำเนินกระบวนการซ้ำต่อการกระทำเดียวกันที่ได้ผ่านหรืออยู่ในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมแล้ว

จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องขององค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้น เห็นว่า โดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและแยกจากกันไม่ได้ เนื่องจากประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนเข้าไปเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ต้องบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเสนอญัตติ การตั้งกรรมาธิการ อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบเรื่องทางการเมือง หากฝ่ายบริหารละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรม ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีเครื่องมือดังกล่าวในการตรวจสอบและนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้องค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด

ส่วนกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมก็เป็นเรื่องของรัฐสภาจะตรวจสอบตนเองเหมือนเช่นประเทศอังกฤษ หากการตรวจสอบเป็นไปได้ในลักษณะช่วยเหลือกัน ก็เป็นเรื่องที่ประชาชนจะใช้ดุลพินิจพิจารณาและตัดสินใจในการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรายนั้นในการเลือกตั้งครั้งถัดไป ซึ่งการเลือกตั้งถือเป็นวิธีในการควบคุมอำนาจรัฐวิธีหนึ่ง<sup>5</sup> ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้เนื่องจากจริยธรรมนั้นมีความสัมพันธ์กับกฎหมายในเรื่องของการเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมเหมือนกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายกับจริยธรรมต่างกันด้วยวิธีคิดแบบปฏิฐานนิยมเป็นหลัก กล่าวคือ กฎหมายเป็นบรรทัดฐานซึ่งบังคับใช้กับพฤติกรรมกระทำของมนุษย์ โดยเป็นบรรทัดฐานจากภายนอกที่เข้ามาบังคับพฤติกรรม ซึ่งหากไม่กระทำตามกฎหมายก็จะมีมาตรการลงโทษ ในขณะที่วิธีคิดในเรื่องจริยธรรมจะเป็นบรรทัดฐานที่เกิดจากภายในโดยเกิดจากความคิด ความเชื่อและการตกผลึกทางความคิดของมนุษย์ว่าอะไรเป็นเรื่องที่ดีและไม่ดี ดังนั้น มาตรฐานทางจริยธรรมจึงไม่ได้มีค่าบังคับเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Legal Nom)<sup>6</sup> แต่เป็นเพียงกระบวนการทางการเมืองที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในแต่ละองค์กรสามารถกำหนดและจัดการตรวจสอบตนเองได้ภายในองค์กรด้วยกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการต้องมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นที่เป็นข้อพิพาททางกฎหมายเท่านั้น แต่ในเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้น ไม่ใช่ประเด็นชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมายที่ศาลจะมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดได้

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

คดีเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่ วางหลักว่า เมื่อศาลฎีกาประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาและในกรณีศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆตลอดไป นอกจากนี้ยังอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

<sup>5</sup>วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564), หน้า 356.

<sup>6</sup>ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, รณกรณ์ บุญมี, เจ้มทอง ดันสกุลรุ่งเรือง และภัทรพงษ์ แสงไกร, “ประเทศไทยกับหลักนิติธรรม: คดีจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” สัมมนา ณ ห้องจิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 5 ตุลาคม 2566.

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า บทกำหนดโทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆตลอดไป และอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาไม่เกินสิบปีนั้น เป็นบทกำหนดโทษที่ไม่ได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เนื่องจากการตัดสิทธิทางการเมืองที่ถือเสมือนเป็นโทษประหารของนักการเมือง โดยสิทธิทางการเมืองนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง สิทธิดังกล่าวจึงเป็นสิทธิที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงเพื่อกำหนดทิศทางทางการเมืองภายในประเทศ<sup>7</sup> การตัดสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นการตัดบุคคลให้ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ในอีกทางหนึ่งก็ส่งผลต่อสิทธิในการออกเสียงของประชาชนโดยทั่วไปด้วย หมายความว่า การที่ให้ประชาชนเลือกตั้งได้ การเลือกตั้งจะมีนัยสำคัญหรือมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีตัวเลือกที่มี โดยตัวเลือกที่มีสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพราะฉะนั้นหากไปตัดสิทธิผู้ที่มาลงสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่ต้น ในอีกทางหนึ่งก็จะทำให้เกิดการกระทบต่อสิทธิในการเลือกตั้งของประชาชนด้วย นอกจากนี้การจำกัดสิทธิเลือกตั้งยังเป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของประชาชน ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่สามารถใช้อำนาจในการแสดงออกซึ่งความต้องการผ่านการเลือกผู้แทนของตนได้ อันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบผลดี คือ ประโยชน์ของประชาชนกับผลเสีย คือ ผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลแล้วนั้น เห็นว่า การเพิกถอนสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นการก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคล บทกำหนดโทษดังกล่าวจึงเป็นการขัดกับหลักความได้สัดส่วน ทั้งนี้การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกลงโทษทั้งการให้พ้นจากตำแหน่ง ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและถูกจำกัดสิทธิเลือกตั้งไม่เกินสิบปีเป็นการลงโทษที่มีความซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็นที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

#### 1. ปัญหาการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมโดยองค์กรอื่น

เสนอแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 ซึ่งจากเดิมบัญญัติว่า

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้

<sup>7</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2566), หน้า

บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ยกเลิก มาตรา 219 วรรคสอง ที่ให้นำมาตรฐานทางจริยธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดขึ้นมาใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีหมวดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเช่นหมวด 13 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 โดยให้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละองค์กรจัดทำประมวลจริยธรรมขึ้นเอง โดยมีกลไกและระบบควบคุมตรวจสอบในการบังคับใช้ และกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ การจัดทำประมวลจริยธรรมนี้สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศอังกฤษซึ่งแต่ละองค์กรมีประมวลจริยธรรมบังคับใช้กันเอง

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เสนอแก้ไข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234(1) จากเดิม บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

ควรแก้ไขโดยจำกัดอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้มีอำนาจในการใ้สอบสวนและมีความเห็นในคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็น ดังนี้

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

และแก้ไขมาตรา 235(1) จากเดิมบัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234(1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา โดยอนุโลม”

แก้ไขโดยการยกเลิกมาตรา 235(1) เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ให้มีอำนาจตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก้ไขไปแล้วในมาตรา 234(1)

เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 160(5) จากเดิมบัญญัติว่า

“รัฐมนตรีต้อง (5) ไม่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง”

แก้ไขโดยการยกเลิก มาตรา 160(5) เพื่อไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติดังกล่าว และป้องกันการดำเนินพิจารณาและพิพากษาที่มีความซ้ำซ้อนจากการกระทำเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้ความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเสนอญัตติ การตั้งกรรมาธิการ อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบเรื่องทางการเมือง หากฝ่ายบริหารละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรม ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีเครื่องมือดังกล่าวในการตรวจสอบและนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้องค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด

ส่วนกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมก็เป็นเรื่องของรัฐสภาจะตรวจสอบกันเองเหมือนเช่นประเทศอังกฤษ หากการตรวจสอบเป็นไปในลักษณะช่วยเหลือกัน ก็เป็นเรื่องที่ประชาชนจะใช้ดุลพินิจในการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรายนั้นในการเลือกตั้งครั้งถัดไปซึ่งการเลือกตั้งถือเป็นวิธีในการควบคุมอำนาจรัฐวิธีหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ

เสนอแก้ไข มาตรา 235 วรรคสามและวรรคสี่ จากเดิมบัญญัติว่า

วรรคสาม “เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดคดีหรือกระทำผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้” และ

วรรคสี่ “ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ”

เสนอแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรา 235(1) ที่ได้เสนอแนวทางแก้ไขไปแล้ว โดยไม่ให้นำโทษไปใช้บังคับกับกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยให้นำโทษไปบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ละองค์กร โดยกำหนดให้โทษมีลักษณะเป็นการพ้นจากตำแหน่งและเพิกถอนสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปีในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

## เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2566.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.
- วริยา ชินวรรโณ และ ฐิตารีย์ ศิริศรีรัชชย์. จริยธรรมในวิชาชีพนักการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558.
- สุริยา ปานแป้น. คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: ไอเดีย พรินติ้ง(2013), 2566.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, รณกรณ์ บุญมี, เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง และภัทรพงษ์ แสงไกร. “ประเทศไทยกับหลักนิติธรรม: คดีจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” สัมมนา ณ ห้องจิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์, 5 ตุลาคม 2566.