

บททวน : บทที่ ๕

คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้างานหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้ว ให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสอง

๑.สาระสำคัญของมาตรฐานทางจริยธรรม ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง

ภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง เสร็จเรียบร้อยแล้ว มีชื่อว่า “ มาตรฐานทางจริยธรรมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้างานหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ ” มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ โดยแบ่งประเภทของมาตรฐานทางจริยธรรมออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑) มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ มี ๖ ข้อ อยู่ในมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕ ถึงข้อ ๑๐ ได้แก่

ข้อ ๕ ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๖ ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ข้อ ๗ ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน

ข้อ ๘ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อตนเองหรือผู้อื่น หรือมีพฤติการณ์ที่รู้เห็นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ข้อ ๙ ต้องไม่ขอ ไม่เรียก ไม่รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ ๑๐ ต้องไม่รับของขวัญของกำนัล ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการรับจากการให้โดยธรรมจรรยาและการรับที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับให้รับได้

๒) มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก มี ๑๐ ข้อ อยู่ในมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๑ ถึงข้อ ๒๐ ดังเช่น

ข้อ ๑๑ ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ข้อ ๑๒ ยึดมั่นหลักนิติธรรมและประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน

ข้อ ๑๗ ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง

ข้อ ๑๘ ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติดีกกฎหมาย ผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติ หรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่

๓) มาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไป มี ๖ ข้อ อยู่ในมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๑ ถึงข้อ ๒๖ ดังเช่น

ข้อ ๒๑ ปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังความสามารถ และยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม

ข้อ ๒๒ อุทิศเวลาแก่ทางราชการ ไม่เบียดบังเวลาราชการไปประกอบธุรกิจ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น เป็นต้น

๒. การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่ถือว่ามีความร้ายแรง

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ถือว่าเป็นลักษณะร้ายแรง

ส่วนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลักและมาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไป จะถือว่ามีความร้ายแรงหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ เจตนาและความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ นั้น ทั้งนี้ ตามที่ระบุในมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๗

๓. การดำเนินการเมื่อมีข้อกล่าวหาว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๑) ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป.ป.ช.มีอำนาจดำเนินการได้สวน **ข้อเท็จจริง** และหากคณะกรรมการป.ป.ช.ลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ว่า ผู้นั้นมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑)

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หมายถึง บุคคลตามพ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ ได้แก่ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น นอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และ (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(๒) ในกรณีผู้ถูกกล่าวหา คือ คณะกรรมการป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ กล่าวคือ เริ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน

เข้าชื่อกล่าวหาว่า กรรมการป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อ**ประธานรัฐสภา**พร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรส่งสัยว่ามีการกระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องไปยัง**ประธานศาลฎีกา**เพื่อดำเนินการไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ คณะผู้ไต่สวนอิสระจะดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง เมื่อดำเนินการไต่สวนเสร็จแล้ว หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะผู้ไต่สวนอิสระก็จะเสนอเรื่องไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ตาม**มาตรา ๒๓๗ (๒)**

ข้อสังเกต

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน **มีสิทธิ**เข้าชื่อต่อประธานรัฐสภากล่าวหาว่า กรรมการป.ป.ช. กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเท่านั้น **ไม่มีสิทธิ**เข้าชื่อกันกล่าวหาว่า**ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**เฉพาะที่บัญญัติไว้ในพ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน **ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงต่อศาลฎีกา** หากจะกล่าวหาบุคคลดังกล่าวว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงต้องไปเสนอเรื่องกล่าวหาต่อคณะกรรมการป.ป.ช.เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑)

๔. การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา

การพิจารณาพิพากษาคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงของศาลฎีกาเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว ตาม**มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑)** ที่ให้นำ**มาตรา ๒๒๖ วรรคเจ็ด** มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายหลังมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ วรรคเจ็ด ประกอบมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาในคดีประเภทนี้ มีชื่อว่า “ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง พ.ศ. ๒๕๖๑” มีผลใช้บังคับวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ระเบียบฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑)

เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช.ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกากล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน **ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงต่อศาลฎีกา** ประธานศาลฎีกาจะแต่งตั้งองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี โดยปกติองค์คณะผู้พิพากษาในคดีประเภทนี้จะมีจำนวน ๕ คน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจะคล้ายกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อองค์คณะผู้พิพากษาจะพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่าสมควร

รับไว้พิจารณา ก็จะส่งรับคำร้องและให้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ยื่นคำคัดค้าน เมื่อศาลฎีกาส่งรับคำร้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า เมื่อศาลฎีกาได้รับฟ้อง ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น การหยุดปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นผลของกฎหมายที่เกิดขึ้นทันทีที่ศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้อง

เมื่อผู้ถูกกล่าวหายื่นคำคัดค้าน องค์คณะผู้พิพากษาจะนัดตรวจพยานหลักฐานเพื่อกำหนดประเด็นและพยานที่แต่ละฝ่ายจะนำเข้าสู่ไต่สวน หลังจากนั้นองค์คณะผู้พิพากษาก็จะดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐาน และนัดฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาต่อไป คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีประเภทนี้เป็นที่สุด คู่ความอุทธรณ์ฎีกาไม่ได้

(๒) กรณีผู้ถูกกล่าวหาคือคณะกรรมการป.ป.ช.

การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษากรณีคณะกรรมการป.ป.ช.เป็นผู้ถูกกล่าวหาจะเหมือนกับกรณีแรก ข้อแตกต่างมีเพียงว่า ผู้ถูกกล่าวหาคือคณะกรรมการป.ป.ช. และผู้ร้องคือผู้ใต้สวนอิสระ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ (๒) ให้นำมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม มาใช้บังคับในกรณีผู้ใต้สวนอิสระเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการป.ป.ช.ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงด้วย ดังนั้นเมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องกรณีมีข้อกล่าวหาเรื่องคณะกรรมการป.ป.ช.ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงจากผู้ใต้สวนอิสระ จะมีผลให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาโดยผลของกฎหมายทันที เว้นแต่ศาลฎีกาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเช่นกัน

๕. ผลของคำพิพากษาศาลฎีกา

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มีผลตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม และวรรคสี่ กล่าวคือ

(๑) พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่

(๒) ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือก

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ

(๓) อาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ตัวอย่างคดี

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ คมจ.๑/๒๕๖๔ เป็นกรณีคณะกรรมการป.ป.ช.ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา กล่าวหาว่านางสาว ป. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี บุกรุกในเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จังหวัดราชบุรี เนื้อที่ ๘๕๓ ไร่ ๒ งาน ๙๓ ตร.วา เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๑๑ (ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม) และข้อ ๑๗ (กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง) อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ อย่างร้ายแรง ตามข้อ ๒๗

นางสาว ป. คำคัดค้าน

ปัญหาว่า ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องคดีนี้หรือไม่ ศาลฎีกาเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องว่า ผู้คัดค้านครอบครองที่ดินตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ ก่อนมาตรฐานทางจริยธรรมฯ มีผลใช้บังคับ แต่เมื่อมาตรฐานทาง

จริยธรรมฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้คัดค้านย่อมถูกผูกพันมิให้กระทำการใดอันขัดต่อมาตรฐานทางจริยธรรมอีกต่อไป เมื่อมีการกล่าวหาว่า ผู้คัดค้านมีการกระทำอันเป็นการครอบครองที่ดินที่ต่อเนื่องกันมาจนถึงเวลาที่มาตรฐานทางจริยธรรมฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ร้องย่อมมีอำนาจไต่สวนและมีมติเป็นคดีนี้ได้

ปัญหาว่า ผู้คัดค้านกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม อันถือว่ามีลักษณะร้ายแรง ตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ หรือไม่ ศาลฎีกาเห็นว่า การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๑๑ จะต้องมีการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interest) โดยจะต้องมีสถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ มีผลประโยชน์ส่วนตน อันอาจกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการหรือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของบุคคลนั้น ตามรายงานการไต่สวนฯ ระบุว่า ผู้คัดค้านดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกรรมาธิการ การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและองค์กรอิสระ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้คัดค้านจึงไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนของผู้คัดค้านไม่มีผลต่อการวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้คัดค้านในการที่จะมีสิทธิครอบครองที่ดินทั้งในเขตป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ตามทางไต่สวนไม่ปรากฏว่า ผู้คัดค้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือมีการปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในกรมป่าไม้หรือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกระทำของผู้คัดค้านจึงยังฟังไม่ได้ตามคำร้องว่ามีการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันถือว่ามีลักษณะร้ายแรง ตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๑๑ ประกอบข้อ ๓ และข้อ ๒๗

ปัญหาว่า ผู้คัดค้านกระทำการอันเป็นการก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันถือว่ามีลักษณะร้ายแรง ตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ หรือไม่ ศาลฎีกาเห็นว่า ผู้คัดค้านครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ๖๖๕ ไร่ ๑ งาน ๕๓ ตร.วา โดยไม่มีเอกสารสิทธิใดที่จะใช้ยื่นรัฐได้ ในขณะที่บริเวณรอบๆ ที่ดินของผู้คัดค้านมีการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ต่อมาเมื่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินประกาศให้ผู้ครอบครองที่ดินมายื่นคำขอเข้าทำประโยชน์เพื่อเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๒ ผู้คัดค้านก็ยังไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดิน ผู้มีสิทธิขอรับการจัดสรรที่ดินตามประกาศฯ ต้องเป็นเกษตรกรที่ใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรม ไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพ โดยจะได้รับการจัดสรรไม่เกินคนละ ๕๐ ไร่ ตามกฎหมาย บ่งชี้ว่าผู้คัดค้านไม่เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปที่ดินเพราะทราบว่าจะมีผลทำให้ต้องสูญเสียการครอบครองที่ดินพิพาท จนกระทั่งผู้คัดค้านถูกร้องเรียนและมีการเข้าตรวจยึดที่ดินพิพาทผู้คัดค้านจึงได้คืนที่ดินเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้คัดค้านมิใช่เกษตรกรซึ่งใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประกอบเกษตรกรรม ไม่ได้พักอาศัยอยู่ในที่ดินพิพาท เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินและ น.ส.๓ ก.

หลายแปลง มีทรัพย์สินรวมกว่า ๑๖๓ ล้านบาท ถือไม่ได้ว่าเป็นคนยากจน การเข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินของผู้คัดค้านโดยทราบว่าคุณสมบัติที่จะได้รับการจัดสรรที่ดินและโดยรู้ว่าคุณสมบัติไม่มีเอกสารสิทธิเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งควรเป็นแบบอย่างที่ดินแก่ประชาชนทั่วไปไม่พึงปฏิบัติ การกระทำของผู้คัดค้านจึงเป็นการก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๑๗ ซึ่งจริยธรรมข้อนี้หมายถึงการรักษาชื่อเสียงของตำแหน่งหน้าที่ และไม่ประพฤติปฏิบัติตนหรือดำเนินการอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และเกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของผู้ดำรงตำแหน่งและองค์กรของผู้ดำรงตำแหน่ง แม้จะมีได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยตรงก็ตาม การกระทำของผู้คัดค้านถือได้ว่าก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ทั้งยังเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้รู้ที่ทำการซึ่งเป็นเกษตรกรฐานะยากจนได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อพิจารณาพฤติกรรมของการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวประกอบกับเจตนาและความเสียหายแล้ว เห็นได้ว่าเป็นกรณีมีลักษณะร้ายแรง ตามมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๒๗

พิพากษาว่า ผู้คัดค้านฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบพ.ร.บ.ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๗ และมาตรฐานทางจริยธรรมฯ พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๓ ข้อ ๑๗ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคสอง ให้ผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี นับแต่วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔ อันเป็นวันที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้ผู้คัดค้านหยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้คัดค้านตลอดไป รวมถึงไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ วรรคสี่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านมีกำหนดเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา ฯลฯ

ข้อสังเกต : คดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

๑) ศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้คือศาลฎีกา ไม่ใช่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒) ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการป.ป.ช. เท่านั้น ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑)

ส่วนกรณีคณะกรรมการป.ป.ช.ถูกกล่าวหา ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาได้แก่ ผู้ไต่สวนอิสระ ตามมาตรา ๒๓๗ (๒)

๓) การกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) รวมทั้งคณะกรรมการป.ป.ช.ว่า ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ประชาชนทั่วไปไม่มีสิทธิเสนอเรื่องโดยตรงต่อศาลฎีกา

๔) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ คมจ.๑/๒๕๖๔ วางหลักการสำคัญ ๓ ประการ

ประการแรก แม้ข้อเท็จจริงตามคำร้องเกิดขึ้นก่อนมาตรฐานทางจริยธรรมฯ มีผลใช้บังคับ แต่หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงกระทำการนั้นต่อเนื่องมาจนถึงเวลาที่มาตรฐานทางจริยธรรมฯ มีผลใช้บังคับ

คณะกรรมการป.ช.ย่อมมีอำนาจไต่สวนกรณีดังกล่าวได้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมถูกผูกพันมิให้กระทำการใดอันขัดต่อมาตรฐานทางจริยธรรมอีกต่อไป

ประการที่สอง มาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๑๑ ที่ว่า “ไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” นั้น การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interest) จะต้องเป็นเรื่องที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา**มีผลประโยชน์ส่วนตนอันอาจกระทบต่อการวินิจฉัยสั่งการหรือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น** กล่าวคือ การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ นอกจากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนแล้ว ยังต้องมีการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนนั้นด้วยนั่นเอง กรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๖๖๖-๖๖๖๗/๒๕๖๑ ผู้คัดค้านเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในทางนิติบัญญัติคือการพิจารณาร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้มีอำนาจกำหนดให้บุคคลใดมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และไม่มีอำนาจกำกับดูแลสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว การที่ผู้คัดค้านเข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหลายร้อยไร่ จึง**ไม่ถึงว่าเป็นการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่าง**ประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม

ประการที่สาม คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีนี้ยังให้คำอธิบายมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ข้อ ๑๗ ที่ว่า “ไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง” ด้วยว่า จริยธรรมข้อนี้หมายถึงการรักษาชื่อเสียงของตำแหน่งหน้าที่ และไม่ประพฤติปฏิบัติตนหรือดำเนินการอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และเกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของผู้ดำรงตำแหน่งและองค์กรของผู้ดำรงตำแหน่ง แม้จะมีได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยตรงก็ตาม คดีนี้การที่ผู้คัดค้านเข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหลายร้อยไร่โดยไม่มีสิทธิ เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความเชื่อมั่นในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ทั้งยังเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ไร้ที่ทำกินซึ่งเป็นเกษตรกรฐานะยากจนได้รับการจัดสรรที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้คัดค้าน

ข้อสอบเนติบัณฑิต สมัยที่ ๗๔

คำถาม ประเด็นที่ ๑ นายเก่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการ ขัปรถออกนอกเมืองแฉลบตกคลอง เจ้าพนักงานตำรวจทางหลวงประสบเหตุเข้าช่วยเหลือ พบว่านายเก่งกับนางแสงหญิงมีสามีชอบด้วยกฎหมายที่นั่งมาด้วยไม่ได้รับอันตรายใดๆ แต่มีเมทแอมเฟตามีน ๑,๐๐๐ เม็ด ลอยออกมาจากกระเป๋ารถที่เป็ดออก ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และนายเดช สมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกากล่าวหาว่า นายเก่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ โดยคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอ้างเหตุว่า นายเก่งมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ อันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่ง ส่วนคำร้องของนายเดชอ้างเหตุว่า นายเก่งมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับหญิงมีสามี อันเป็นการไม่ประพฤติตนให้อยู่ในกรอบศีลธรรมอันดี ศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องของคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ไม่รับคำร้องของนายเดช โดยให้เหตุผลว่านายเดชไม่มีสิทธิยื่นคำร้องดังกล่าว ให้วินิจฉัยว่า คำสั่งศาลฎีกาที่ไม่รับคำร้องของเดชชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ธงคำตอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และหากเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามที่ไต่สวน ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกา เพื่อให้วินิจฉัยตามมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง (๑) การเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อให้วินิจฉัยว่านายเดชฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงจึงเป็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นายเดชไม่มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลฎีกา คำสั่งศาลฎีกาที่สั่งไม่รับคำร้องของนายเดชจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา สนามใหญ่ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๒

คำถาม ประเด็นที่ ๑ นายมั่ง รัฐมนตรี และนายมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า นายสุข คณะกรรมการป.ป.ช.และเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนคดีของตน มีพฤติการณ์ไม่รักษาความลับที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยเปิดเผยข้อมูลการไต่สวนคดีต่อสื่อสาธารณะ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอย่างร้ายแรง ขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำสั่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าว

ธงคำตอบ ผู้มีสิทธิกล่าวหาว่าคณะกรรมการป.ป.ช.ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน โดยยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความผิดอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดที่ถูกล่ามพิเคราะห์จะเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ นายมั่งแม้เป็นรัฐมนตรี ส่วนนายมีแม้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่บุคคลทั้งสองไม่ใช่ผู้มีอำนาจยื่นคำร้องกล่าวหานายสุขด้วยตนเองโดยตรง อีกทั้งการตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเป็นอำนาจของประธานศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระตามคำร้องของนายมั่งและนายมี

.....

อ.อติคม อินทุภูติ