

ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่าง  
ผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ



นางสาวศรีษฐา ดาราสร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2548  
ISBN 974-53-2689-5  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ENFORCEMENT'S PROBLEM OF CODES OF ETHICS OF MEMBERS OF THE PARLIAMENT  
UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND,B.E.2540:  
CONFLICT OF INTEREST

Miss Karitta Darasorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2005  
ISBN 974-53-2689-5



ศิษฐา ดาราศร : ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ. (ENFORCEMENT'S PROBLEM OF CODES OF ETHICS OF MEMBERS OF THE PARLIAMENT UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E.2540 : CONFLICT OF INTEREST ) อ.ที่ปรึกษา : ร.ศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 144 หน้า. ISBN 974-53-2689-5.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิด ทฤษฎี เนื้อหาสาระ การให้นิยาม ความหมายและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาของไทยและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นศึกษากรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ประเด็นความไม่สมบูรณ์ของการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ผลจากการศึกษาพบว่า มาตรการบังคับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นมาตรการที่ขาดความชัดเจนของเนื้อหาสาระ และขาดความสมบูรณ์ของการให้นิยามความหมายและองค์ประกอบในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเด็นเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น การเพิ่มมาตรการการลงโทษและเพิ่มระบบการติดตามตรวจสอบอย่างละเอียดโดยสาธารณชนให้มากขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทสรุปของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่จะก่อให้เกิดยุคใหม่ของรัฐสภาไทย สมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้มีบทบาทในการดำรงไว้ซึ่งเกียรติยศ ศักดิ์ศรี และยกระดับความเชื่อมั่นของรัฐเช่นเดียวกับที่สังคมเคารพนับถือและเชื่อมั่นรัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันนิติบัญญัติอย่างแท้จริง

สาขาวิชานิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา 2548.....

ลายมือชื่อนิติ.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



# # 4586056034 : MAJOR LAWS

KEY WORD: CONSTITUTION /PARLIAMENT/ETHICS /CONFLICT OF INTEREST/ENFORCEMENT

KARITTA DARASORN: ENFORCEMENT 'S PROBLEM OF CODES OF ETHICS OF MEMBERS OF THE PARLIAMENT UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND,B.E.2540:CONFLICT OF INTEREST. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT,Ph.D.144 pp. ISBN 974-53-2689-5.

The purposes of this thesis is to study comparative concepts, theories, matters, definitions and constituent parts about codes of ethics of Members of Parliament of the Kingdom of Thailand and other foreign countries. This thesis focuses on studying about the conflict of interest in order to use as a guidance to analyze the invalid of enforcement of codes of ethics of Members of Parliament under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2540. The study found 2 significant points. Firstly, the content of the current enforcement on codes is unclear. Secondly, definitions and constituent parts relating to the conflict of interest is deficient. These two shortcomings caused an efficiency and effectiveness of implementation of the codes.

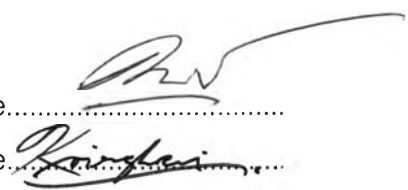
To solve the above issues, Members of Parliament should amend the codes and related laws particularly on the conflict of interest. The revised codes should provide clear enforcement, additional punish measures,enhancing scrutiny and monitoring system by public. The author is of the opinion that revised codes will form new era of Thai Members of Parliament which will help maintain its integrity and enhance public trustworthiness and confidence. More importantly, public will treat the Parliament as a respectful institution under the Constitution of the Kingdom of Thailand.

Field of study Laws .....

Academic year 2005.....

Student's signature.....

Advisor's signature.....



## กิตติกรรมประกาศ

ด้วยความสำเร็จของการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ลุล่วงได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ แก้ไขข้อบกพร่อง สนับสนุนและให้กำลังใจผู้เขียน ตลอดเวลาที่ศึกษาระดับปริญญาโทและในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อย่างดียิ่งจนสำเร็จการศึกษา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความเมตตาของรองศาสตราจารย์รชทอง จันทรางศุ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณภูวดล กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิษย์ โสทธิพันธ์ กรรมการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนในการจัดทำและแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านมัลลิกา ลับโพธิ์ ท่านวรรณิ์ เกตุนุติและท่านนรรรัตน์ พิมเสน เป็นอย่างสูงที่ได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ขอขอบคุณ นางพิมพาวรรณ อุณากุล ที่ได้ให้คำรับรองผู้เขียนในการสมัครสอบเข้าศึกษาต่อในคณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตั้งแต่แรกเริ่มเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท ขอขอบคุณ นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบราชการ ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ที่ได้ให้การสนับสนุนผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณที่ ๆ บรรณารักษ์ที่น่ารักทุกท่าน ณ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย สถาบันวิทยบริการ หอสมุดรัฐสภา ห้องสมุดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เจ้าหน้าที่ของ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและนางสาวจินดา กองแก้วเป็นอย่างยิ่ง ที่เป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการช่วยเหลือ ค้นคว้าหนังสือและเอกสาร ตำราทางวิชาการต่าง ๆ แก่ผู้เขียนและขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของบัณฑิตวิทยาลัยทุกท่านสำหรับคำแนะนำและช่วยเหลือแก่ผู้เขียนตลอดเวลาที่ศึกษา ณ สถานศึกษาแห่งนี้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ นายแซนและนางลักษณา ดาราคร บิดามารดาของผู้เขียน เป็นอย่างสูง ที่ให้ความรัก ให้การสนับสนุนทางการเงิน และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมาจนประสบความสำเร็จการศึกษา ขอกราบขอบพระคุณเหล่าคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ทุกท่านที่เคยประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียน ขอขอบคุณ นางสาวสมสมร นาคนาคที่เป็นผู้จุดประกายให้ผู้เขียนเกิดแรงบันดาลใจในการศึกษาต่อระดับปริญญาโท ขอขอบคุณ นางสาวธีรรัตน์ ศิริรัตนศักดิ์ที่ช่วยเหลือผู้เขียนในการตรวจทานบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ฉบับภาษาอังกฤษ และขอบคุณเพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ ของผู้เขียนที่มีโอกาสกล่าวนามได้หมด สำหรับความช่วยเหลือ กำลังใจที่มีให้กันมาตลอดเวลาที่จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มา ณ โอกาสนี้

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
<b>บทที่</b>	
1 <b>บทนำ</b> .....	1
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา .....	3
1.4 สมมติฐาน .....	3
1.5 วิธีการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2 <b>แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา</b> .....	4
2.1 ความหมายของจริยศาสตร์และความประพฤติ.....	4
2.2 แนวความคิดจริยธรรมทางการเมืองกับประชาธิปไตย.....	4
2.2.1 แนวความคิดของเพลโต:อุดมรัฐ.....	4
2.2.2 แนวความคิดของค่านท์ (Kant ):จริยธรรมที่ว่าด้วยความเชื่อมั่น ศรัทธาที่มีหลักการ (ethics of principled conviction).....	7
2.2.3 แนวความคิดของแม็ก เว็บบอร์ (Max Weber) :จริยธรรม ว่าด้วยความรับผิดชอบ (ethics of responsibility).....	8
2.3 ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ สาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ.....	13
2.3.1 แนวความคิดรากฐานของรัฐสมัยใหม่แยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองออก จากรัฐที่เป็นสถาบัน .....	13
2.3.2 แนวความคิดเรื่องบทบาทและหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจ ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ.....	15

## บทที่

## หน้า

2.3.3 ความถูกต้องตามกฎหมายของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว (The Legitimacy of Personal Gain).....	17
2.3.3.1 การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล.....	17
2.3.3.2 การจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ.....	17
2.3.3.3 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....	19
2.3.3.3.1 เจตนากรณีในการควบคุมเพื่อลดทอนอิทธิพลอัน ไม่ถูกต้อง.....	19
2.3.3.3.2 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับมาตรการในการ ป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption).....	19
2.3.3.3.3 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีความสัมพันธ์ ใกล้ชิดกับหลักการไม่มีส่วนได้เสีย.....	19
2.4 ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ.....	21
2.5 ทฤษฎีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	23
2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน.....	25
3 ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในต่างประเทศ.....	28
3.1 กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ.....	28
3.1.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา.....	28
3.1.2 ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....	36
3.1.3 บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย.....	36
3.1.4 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับ ผลประโยชน์สาธารณะ.....	36
(ก) การลงทะเบียนของผลประโยชน์ (Registration of Interests).....	38
(ข) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (Declaration of Interests).....	47
3.1.5 รูปแบบและลักษณะของความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน กับผลประโยชน์สาธารณะ.....	51



**บทที่**

**หน้า**

3.1.5.1 การทำงานในลักษณะที่ให้เกิดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิก รัฐสภา.....	52
3.1.5.2 การรับสินบน.....	52
3.1.5.3 การใช้ข้อมูลลับ.....	53
3.1.5.4 การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว .....	53
3.1.6 มาตรการลงโทษในกรณีฝ่าฝืน.....	53
3.2 กรณีศึกษา : ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	54
3.2.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของ สมาชิกรัฐสภา.....	54
3.2.2 ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ .....	63
3.2.3 บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย.....	63
3.2.4 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับ ผลประโยชน์สาธารณะ.....	63
3.2.5 รูปแบบและลักษณะของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ ผลประโยชน์สาธารณะ.....	69
3.2.5.1 การใช้อิทธิพลส่วนตัว (the use of influence) .....	69
3.2.5.2 การใช้ข้อมูลลับ (the use of Confidential information).....	70
3.2.5.3 การรับค่าตอบแทนสำหรับการบริการในฐานะที่เป็นสมาชิก รัฐสภา (Compensation for services rendered as a legislator).....	70
3.2.5.4 การรับสินบน.....	70
3.2.6 มาตรการบังคับในกรณีฝ่าฝืน.....	70
3.3 กรณีศึกษา: ประเทศแคนาดา.....	71
3.3.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของ สมาชิกรัฐสภา.....	71
3.3.2 ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ .....	74
3.3.3 บุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย.....	79
3.3.4 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับ ผลประโยชน์สาธารณะ.....	80

บทที่	หน้า
(ก) การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน (Public Disclosure).....	81
(ข) การแจ้งผลประโยชน์ต่อสาธารณชนและการถอนตัวออกจากกิจกรรม หรือการลงคะแนนเสียงในการประชุม (Declaration and Recusal).....	82
(ค) การถอนตัวจากการลงทุน (Divestment).....	83
3.3.5 รูปแบบและลักษณะของความของขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะ.....	86
3.3.5.1 ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัว.....	86
3.3.5.2 การรับโอนสิ่งที่มีมูลค่าเชิงเศรษฐกิจให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรง ตำแหน่งสาธารณะจากแหล่งเอกชน.....	87
3.3.5.3 เจ้าหน้าที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทเอกชนที่ติดต่อหรือ ทำธุรกิจกับรัฐบาล.....	88
3.3.5.4 อดีตผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายเอกชนที่ ติดต่อธุรกรรมกับรัฐบาล.....	88
3.3.5.5 การได้ผลประโยชน์ส่วนตัวจากข้อมูลข่าวสารด้วยการใช้ตำแหน่ง หน้าที่ทางการ.....	89
3.3.5.6 การใช้ประโยชน์ส่วนตัวจากทรัพย์สินของรัฐบาล.....	89
3.3.5.7 ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งดำเนินกิจกรรม ทางการเมืองของพรรคการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง.....	90
3.3.5.8 การกระทำที่ไม่สมควรต่อฐานะหรือสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง สาธารณะ.....	90
3.3.6 มาตรการลงโทษในกรณีฝ่าฝืน.....	91
<b>4 ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย.....</b>	<b>92</b>
4.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาใน ประเทศไทย.....	92
4.2 ความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาในประเทศไทย : วุฒิสภา.....	99

## บทที่

## หน้า

4.2.1	กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับ ผลประโยชน์สาธารณะ.....	102
4.2.2	มาตรการลงโทษในกรณีที่ว่าผิด.....	102
4.3	ความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย :	
	สภาผู้แทนราษฎร.....	103
4.3.1	กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับ ผลประโยชน์สาธารณะ.....	106
4.3.2	มาตรการลงโทษในกรณีที่ว่าผิด.....	106
4.4	รูปแบบและลักษณะของความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ ผลประโยชน์สาธารณะ.....	109
4.4.1	การใช้อิทธิพลส่วนตัว.....	110
4.4.2	การใช้ข้อมูลลับ.....	112
4.4.3	การห้ามทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็น สมาชิกรัฐสภา.....	116
4.4.4	การรับสินบน.....	117
4.5	วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา.....	118
4.5.1	เรื่องความชัดเจนของเนื้อหาสาระในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ.....	119
4.5.1.1	ไม่มีการแบ่งหมวดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับ ผลประโยชน์สาธารณะเป็นการเฉพาะทำให้ยากแก่การ พิจารณา.....	119
4.5.1.2	ขาดความชัดเจนของกลไกในการป้องกันการขัดกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะ.....	120
4.5.1.3	ขาดความชัดเจนในข้อห้ามเกี่ยวกับการเรียก รับหรือ ยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจาก บุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจาก การปฏิบัติหน้าที่ของตน.....	123

4.5.1.4	เนื้อหาสาระในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับข้อห้ามสมาชิกรัฐสภา ทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็น สมาชิกรัฐสภาไม่ชัดเจน.....	126
4.5.1.5	ขาดการบัญญัติข้อห้ามเรื่องการใช้ทรัพย์สินของทาง ราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว.....	127
4.5.2	ปัญหาการให้นิยามความหมายและองค์ประกอบในประเด็น ที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ สาธารณะไม่ชัดเจน.....	127
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	131
	รายการอ้างอิง.....	140
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	144