

บทที่ 4

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย

4.1 แนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้น ก่อนปี พ.ศ.2491 แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาไม่ปรากฏรูปแบบที่ชัดเจน แต่หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับเอาแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากตะวันตกมาใช้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดที่แฝงทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเอาไว้ด้วย ต่อมาได้มีการนำแนวความคิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะมาประยุกต์ใช้โดยวิธีการกำหนดเป็นข้อห้ามโดยตรงไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 ซึ่งบัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐหน่วยราชการของรัฐหรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ในระดับบัญชาของรัฐโดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นนั้น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นหรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งหรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาอื่น¹ ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น² ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้นหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม³ และต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติและนอกจากเงินหรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนหรือในฐานะที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงได้โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา

แต่มีข้อยกเว้นคือ ข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นจะไม่ให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดที่ต้อง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 80 (1)

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 80 (2)

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 80 (3)

จ่ายตามข้อผูกพันซึ่งมีระบุให้จ่ายในงบประมาณแผ่นดินประจำปี และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนรับหรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งกรรมการหรือกรรมาธิการ ที่มีประโยชน์ตอบแทนตามอัตราที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกา⁴

ข้อห้ามดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ามีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในประเทศไทย สอดคล้องกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาล เพราะหากไม่มีข้อห้ามนี้ไว้ รัฐบาลก็อาจจะมีอิทธิพลเหนือสมาชิกรัฐสภาในการซื้อสิทธิ ซื้อความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาในการแสดงความคิดเห็นอิสระที่จะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือการตั้งกระทู้ถามการทำงานของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ในอันที่จะควบคุมการบริหารราชการให้เป็นไปโดยชอบ หากสมาชิกรัฐสภามีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบของการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐ หรือการเข้าไปรับประโยชน์ใดจากรัฐก็จะมีแนวโน้มว่าสมาชิกรัฐสภาผู้นั้นจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนได้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงเพราะตนเองเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น

กรณีของสมาชิกรัฐสภาเข้าไปดำรงตำแหน่งใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การรับหน้าที่จากรัฐโดยตรง เช่น การเป็นข้าราชการ หรือการเข้าไปรับหน้าที่หรือตำแหน่งใด ๆ ในองค์การต่าง ๆ ของราชการ

2. การรับหน้าที่จากรัฐโดยอ้อม เช่น การเข้าไปรับหน้าที่หรือตำแหน่งใด ๆ ในองค์การต่าง ๆ ของที่ไม่ใช่หน่วยงานของทางราชการแต่ว่ารัฐเป็นผู้ถือหุ้นในฐานะของผู้ลงทุนในสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด

สำหรับการรับประโยชน์นั้น อาจแบ่งได้ 2 กรณีคือ

1. การรับประโยชน์ในรูปแบบของสิทธิพิเศษ เช่น การได้รับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญา กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน

2. ได้รับประโยชน์ในรูปแบบที่เป็นเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือจากที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 80 วรรคสอง

ส่วนข้อยกเว้นตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นข้อยกเว้นทั่วไปว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภานั้นก็อาจที่จะรับสิ่งที่เขาควรจะรับได้ เป็นต้นว่า เบี้ยหวัด เบี้ยบำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์หรือเบี้ยประชุมกรรมการ หรือตำแหน่งกรรมการซึ่งตำแหน่งนั้น ๆ เป็นตำแหน่งที่ได้มีอัตราเบี้ยประชุมกำหนดไว้โดยกฎหมายแล้ว⁵

รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็ได้มีการนำเนื้อหาสาระดังกล่าวข้างต้นมาบัญญัติไว้ซึ่งพบได้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 103 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 97 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 108 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2538) มาตรา 102 เป็นต้น

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายมาตราด้วยกัน โดยบัญญัติไว้เป็นข้อห้ามโดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี⁶ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว⁷ และต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจ การงานตามปกติ แต่มีข้อยกเว้นคือมิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่ดำรงตำแหน่ง

⁵ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์. รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38 ถึง 60 วันที่ 29 ตุลาคมถึง 27 พฤศจิกายน, 2491:หน้า 2261.

⁶ มาตรา 110 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁷ มาตรา 110 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี⁸ รวมถึงการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนชั้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง⁹

สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติบังคับกับการกระทำอันต้องห้ามเช่นเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวมาแล้วข้างต้นด้วยโดยอนุโลม¹⁰ และยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น และแม้กระทั่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้ เว้นแต่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เพราะถึงคราวออกตามวาระของวุฒิสภา ตัวอย่างเช่น สมาชิกวุฒิสภาจะลาออกเพื่อมาเป็นรัฐมนตรีในทันทีไม่ได้ ต้องเว้นระยะให้เกินหนึ่งปีเสียก่อน¹¹

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอย่างน้อยให้มีสาระสำคัญในเรื่องการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด¹² การกำหนดให้ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาใดถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา¹³ เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกวุฒิสภาในการประกอบอาชีพและจำกัดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นเสรีภาพของปัจเจกชนก็ตาม แต่ทั้งนี้เพราะสมาชิกวุฒิสภาเป็นบุคคลสาธารณะจึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานทาง

⁸ มาตรา 110 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁹ มาตรา 111 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁰ มาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹¹ สมชาย วัฒนการุณ , " การควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , " บทบัญญัติ 54 (กันยายน 2541): หน้า 75.

¹² มาตรา 331 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹³ มาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จริยธรรมส่วนบุคคลที่สูงกว่าปัจเจกชนโดยทั่วไป และสมาชิกรัฐสภายังเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะด้วยอีกประการหนึ่ง เมื่อสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้น จึงต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่ามาตรฐานของปัจเจกชน กล่าวคือ นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมส่วนบุคคลแล้วยังต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมสาธารณะอีกประการหนึ่งด้วย

อนึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะในส่วนของกรลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้องที่อาจเกิดขึ้นและการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับมาตรการในการป้องกันการทุจริต หากไม่มีการห้ามสมาชิกรัฐสภารับประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ให้แก่ฝ่ายบริหาร พรรคการเมืองใดที่เป็นพรรคที่ควบคุมเสียงข้างมากในรัฐบาลก็อาจจะอาศัยงานของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเองได้โดยทางอ้อม กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาอาจจะใช้อิทธิพลส่วนตัวของตนเองหรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง เสนอแนะโครงการของรัฐหรือเสนอแก้ไขกฎหมายหรือไม่แก้ไขกฎหมายใดที่ผลของข้อเสนอแนะโครงการของรัฐ หรือการแก้ไขกฎหมายนั้น จะทำให้ตนเองหรือพวกพ้องมีอำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่ายขึ้น ยกตัวอย่างเช่น สมมติว่า สมาชิกรัฐสภาหรือพวกพ้องของสมาชิกรัฐสภาซึ่งอาจจะเป็นเครือญาติ ภรรยา บุตร บิดา มารดา เป็นต้น มีที่ดินอยู่ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในจังหวัด ก ต่อมารัฐบาลมีนโยบายหรือโครงการจะสร้างสนามบินแต่ยังไม่รู้ว่าสร้างที่ใดจึงจะเหมาะสม จึงมีการจัดจ้างที่ปรึกษาให้มาศึกษาโครงการหรือความเป็นไปได้ในการสร้างสนามบินในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งหากไม่มีข้อห้ามดังกล่าวข้างต้น สมาชิกรัฐสภาอาจจะอาศัยฐานะอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาในหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการเสนอแนะโครงการของรัฐ เสนอแนะให้ฝ่ายรัฐบาลสร้างสนามบินในจังหวัด ก เพราะตนเองหรือพวกพ้องได้มีกรกว่านซื้อที่ดินในเขตจังหวัด ก ไว้แล้ว เมื่อมีการใช้จ่ายเงินในการสร้างสนามบิน หรือมีการซื้อที่ดินในจังหวัด ก สมาชิกรัฐสภาหรือพวกพ้องย่อมได้ประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวอื่น ๆ โดยอ้อม หรืออาจเป็นกรณีที่สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งมีที่ดินในเขตที่หน่วยงานรัฐมีโครงการจะสร้างสนามบิน แนวโน้มที่อาจเกิดขึ้นคือสมาชิกรัฐสภาบุคคลนั้นจะไม่ทักท้วงหรือยับยั้งโครงการของรัฐซึ่งเป็นการสร้างสนามบินในพื้นที่เขตที่ตนเองมีผลประโยชน์เช่นเป็นเจ้าของที่ดินในพื้นที่ใกล้เคียงหรือมีฐานะคະແນนเสี่ยงในเขตนั้น แม้ว่าการดำเนินโครงการของรัฐนั้นจะส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นอย่างรุนแรงก็ตาม หากพิจารณาจากข้อดีข้อเสียของโครงการแล้วสมาชิกรัฐสภาในฐานะของผู้แทนประชาชน ซึ่งมีหน้าที่ในการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญและมีหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารจะต้องทักท้วงหรือ

คัดค้านการสร้างสนามบินในพื้นที่ดังกล่าว แต่เมื่อสมาชิกรัฐสภามีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐแล้ว ก็มีแนวโน้มว่าสมาชิกรัฐสภาอาจจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวที่จะได้รับ ไม่ทักท้วงโครงการของรัฐของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการโครงการเช่นนี้เป็นต้น ซึ่งก็อาจจะออกมาในรูปแบบของการตรากฎหมายให้เอื้อประโยชน์ในการดำเนินการโครงการนั้น เช่น ในการดำเนินการสร้างสนามบินจะต้องมีการตรากฎหมายเวนคืนที่ดินในเขตพื้นที่ สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นอาจจะไม่คัดค้านหรือทักท้วงการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินในเขตดังกล่าว เพราะผลของการไม่ทักท้วงนั้นจะทำให้ตนเองและพวกพ้องได้ประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมจากการสร้างสนามบินในเขตพื้นที่ที่ตนเองหรือพวกพ้องมีผลประโยชน์ได้เสียอยู่ด้วย

ในส่วนของกรอบมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมทั่วไปนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่¹⁴ และให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการسامัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้¹⁵ โดยการกำหนดให้รัฐสภามีการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งขึ้นและกำหนดให้มีสภาพบังคับไว้ด้วยนั้น ปรากฏเหตุผลของการบัญญัติในส่วนนี้จากบันทึกจดหมายเหตุสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540 ครั้งที่ 7 ณ อาคารรัฐสภา กล่าวคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี มีสภาพปัญหาหลักดังนี้

1. สมาชิกรัฐสภาต้องตกอยู่ภายใต้มติของพรรคหรืออาณัติอื่นใด ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องสมควรให้เป็นดุลยพินิจอิสระ
2. การตรวจสอบที่กระทำโดยรัฐสภา โดยเฉพาะกรณีกระทู้และคณะกรรมการยังขาดประสิทธิภาพ
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการยกร่างประมวลสามารถแปรญัตติตัด

¹⁴ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁵ มาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

งบประมาณ และตั้งงบประมาณจังหวัด ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติลงไปใช้งบประมาณได้และได้เปรียบผู้สมัครใหม่ที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. ระบบการพิจารณากฎหมายมีความล่าช้า และสภาผู้แทนราษฎรสนใจปัญหาการเมืองมากกว่ากฎหมาย ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ตอบสนองต่อการพัฒนากฎหมายให้ทันโลกได้

5. ระบบการเมืองขาดการเกื้อกูลทางการเงินที่เหมาะสมแก่สมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีที่พ้นตำแหน่ง

ที่ประชุมจึงเห็นควรให้มีการกำหนดหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นหลายประการด้วยกันดังนี้คือ

1. กำหนดให้มีการลงมติในบางเรื่องโดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย และการลงมติถอดถอนเป็นไปโดยอิสระ และสมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้มติของพรรคหรืออาณัติอื่นใด

2. กำหนดให้มีการตั้งกระทู้สดในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือเรื่องสำคัญของบ้านเมือง โดยต้องแจ้งเรื่องตอนเช้าและตอบตอนบ่าย และไม่ต้องบอกคำถามล่วงหน้า ส่วนกำหนดเวลาตอบกระทู้ให้มีไม่เกินสัปดาห์ละ 2 ชั่วโมง

3. กำหนดให้การจงใจไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการร้องขอโดยไม่มีเหตุอันควร เป็นความผิดกฎหมายอาญา เว้นแต่การให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารนั้นจะเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวต้องรับโทษทางอาญา หรือเว้นแต่ในกรณีที่เป็นข้าราชการประจำและรัฐมนตรีสั่งไม่ให้มาหรือไม่ให้เอกสาร

4. ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ ให้ยกเลิกงบประมาณจังหวัดและนำเงินดังกล่าวไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน

5. จัดให้มีการบันทึกการลงคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละเรื่องไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของประชาชน

6. กำหนดสมัยประชุมนิติบัญญัติขึ้นหนึ่งสมัย โดยสมัยนี้จะพิจารณากฎหมายและตอบกระทู้เท่านั้น เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งให้พิจารณาเรื่องอื่น

กำหนดให้การแก้ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้น หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับการแก้ไขนั้น ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมใหม่

กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อมีการยุบสภา หากรัฐบาลใหม่ที่จัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งขอให้พิจารณาให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไปได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการไม่ต้องเริ่มใหม่ทั้งหมด

7. ในกรณีรัฐบาลเป็นเสียงข้างน้อย เพิ่มมาตรการทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรขัดขวางกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายและในการแถลงนโยบาย รัฐบาลได้ระบุว่ามิร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ จำเป็นต่อการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลอาจนำพระราชบัญญัตินั้นเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกได้ หากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบ ก็ให้พิจารณาต่อไปได้

8. กำหนดโครงสร้างของเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เพียงพอในขณะที่ดำรงตำแหน่ง และเมื่อพ้นตำแหน่งแล้วให้มีเงินตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดข้อกังขาว่าอาจแสวงประโยชน์โดยมิชอบระหว่างดำรงตำแหน่ง

9. กำหนดให้รัฐสภากำหนดประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งขึ้น โดยกำหนดสภาพบังคับไว้ด้วย

อนึ่ง สิ่งใดที่ไม่ได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่นในเอกสารนี้ จะคำนึงถึงหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาหรือข้อเสนออื่น ๆ ด้วย สิ่งทีระบุไว้ในเอกสารจึงเป็นสิ่งที่เพิ่มเติมจากหลักการที่มีอยู่

กล่าวโดยสรุปคือ ภาพรวมของโครงสร้างระบบการควบคุมจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งจะมาจากหลักการที่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนที่สองจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และส่วนที่สามจะปรากฏอยู่ในประมวลจริยธรรมของแต่ละสภาซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191 แต่ละสภาไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาต่างก็มีการบัญญัติประมวลจริยธรรมของตนเองขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงความจำเป็นมาของประมวลจริยธรรมของทั้งสองสภาและเนื้อหาของแต่ละข้อห้ามที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงเหตุผลของการตราข้อห้ามต่าง ๆ ในรายละเอียดเป็นลำดับต่อไป

4.2 ความจำเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย :

วุฒิสภา

เดิมวุฒิสภาเคยมีการจัดทำประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 โดยจัดทำในรูปแบบของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 อยู่ในหมวดที่ 9 ซึ่งมีอยู่ทั้งหมดรวม 7 ข้อ โดยมีการบัญญัติไว้กว้าง ๆ เนื่องจากในขั้นตอนของการยกร่างข้อบังคับการประชุมนั้น คณะทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างข้อบังคับการประชุม

วุฒิสภาเชื่อมั่นในวุฒิสภาของสมาชิกวุฒิสภาว่าสมาชิกวุฒิสภามาจากผู้ทรงคุณวุฒิสมาชาต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง ดังนั้น ในการยกร่างจึงได้เขียนไว้เพียงกว้าง ๆ จากเดิมมีประมาณ 20 ข้อ แต่ภายหลังได้มีการตัดทอนแก้ไขเพิ่มเติมจนเหลือเพียง 7 ข้อ¹⁶

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2545 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และข้อ 161 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2544 มีความเป็นมาดังนี้คือ ในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 27 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 19 ตุลาคม 2544 ที่ประชุมได้ลงมติรับร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ไว้พิจารณาแล้วตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งชื่อว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. เพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม ฯ โดยกำหนดการแปรญัตติภายใน 14 วัน และกำหนดพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน แต่เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการยกร่าง คณะกรรมการวิสามัญ ฯ จึงได้ขอขยายเวลาการพิจารณาไปอีก 2 ครั้ง รวมเป็น 60 วัน

ในการยกร่างประมวล ฯ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้มีการนำข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2542 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ.2543 และแนวทางปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนมาศึกษาประกอบการยกร่างประมวล ฯ ด้วย

จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ..... ครั้งที่ 1 วันจันทร์ที่ 29 ตุลาคม 2544 ที่ประชุมได้พิจารณาแนวทางของการยกร่างประมวล ฯ โดยได้มีการอภิปรายถึงภาพรวมของการยกร่างประมวล ฯ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ประมวลจริยธรรมกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมและกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาให้ปฏิบัติตามจริยธรรมในระหว่างการดำรงตำแหน่ง ถือเป็นข้อที่ควรคำนึงพึงปฏิบัติที่มีเหตุผลสอดคล้องกับหน้าที่การงาน เพื่อเกียรติยศและศักดิ์ศรีของสมาชิกวุฒิสภา เดิมมีผู้เสนอยกร่างข้อบังคับ ฯ มา 2 หมวด หมวด 1 มีถึง 4 ส่วน รวมจำนวนข้อทั้งหมด 43 ข้อ แต่คณะกรรมการเห็นว่า มีความยาวมากเกินไป จึงให้มีการตัดความบางส่วนที่มีใจความซ้ำกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาออกไป

¹⁶ วรรณิ เกตุนุติ. บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 .4 มีนาคม 2542 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 204 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2: หน้า 5.

สำหรับมาตรการในการบังคับใช้นั้น มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกวุฒิสภาถือเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ และเมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีทั้งคุณวุฒิ วิทยุฒิและประสบการณ์ จึงถือว่าการไม่เหมาะสมที่จะมีบุคคลมาคอยควบคุม ส่วนบทลงโทษด้วยการดำเนิน ดักเตือน หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์นั้น ถือเป็นบทลงโทษที่เบาเกินไป และมีแนวโน้มที่ไม่สามารถจะนำมาบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ จึงไม่ควรกำหนดไว้ นอกจากนี้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้แล้ว

ผู้เขียนมีความเห็นว่า จากการศึกษาจากรายงานการประชุมของการพิจารณาร่างประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ.2545 แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไทยเองยังมีแนวความคิดว่า ตนเองเป็นผู้ทรงเกียรติ เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคล้ายคลึงกับแนวความคิดของสมาชิกวุฒิสภาในยุคต้น ๆ ของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาก่อนที่จะมีกระแสเรียกร้องกดดันจากสังคมว่าควรจะมีมาตรการใดมาตรการหนึ่งขึ้นเพื่อปกป้องเกียรติภูมิของรัฐสภา

โครงสร้างประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้คือ

หมวด 1 จริยธรรม ส่วนที่ 1 อุดมคติของสมาชิกและกรรมาธิการ

ส่วนที่ 2 การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและกรรมาธิการ

ส่วนที่ 3 จริยธรรมต่อประชาชน

ส่วนที่ 4 จริยธรรมเกี่ยวกับการดำรงตน

หมวด 2 การควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม

ในข้อ 3 ของประมวลจริยธรรม ฯ นี้ ได้นิยามว่า

“ สมาชิก “ หมายถึง สมาชิกวุฒิสภา

“ กรรมาธิการ ” หมายถึง กรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญซึ่งวุฒิสภาตั้งขึ้น และหมายความรวมถึงอนุกรรมาธิการที่คณะกรรมาธิการตั้งขึ้นด้วย

ดังนั้น บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของประมวลจริยธรรม ฯ นี้ ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา กรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญซึ่งวุฒิสภาตั้งขึ้นและหมายความถึงอนุกรรมาธิการที่คณะกรรมาธิการตั้งขึ้นด้วย

ในส่วนของความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น จากการศึกษาประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ.2545 พบว่าไม่มีบทบัญญัติหรือคำจำกัดความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์แต่ประการใด แต่ปรากฏเป็นความหมายโดยนัยของข้อห้ามต่าง ๆ ในประมวลฯ ที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการมีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ

4.2.1 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ

ในระบบกฎหมายไทยนั้น ได้กำหนดกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาเอาไว้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา ส่วนในประมวลจริยธรรม ฯ นั้น ไม่ปรากฏกลไกที่ชัดเจนในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนสาธารณะแต่ประการใด

4.2.2 มาตรการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืน

ในประมวลจริยธรรม ฯ ได้กำหนดมาตรการในการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดต่าง ๆ ในประมวลจริยธรรม ฯ ไว้ในข้อ 29 ความว่า “ ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาเห็นว่า มีหลักฐานที่ชัดเจนน่าเชื่อถือและที่ประชุมคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้อใด ให้คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา มีอำนาจที่จะพิจารณาลงโทษสมาชิกหรือกรรมการผู้นั้น โดยการตักเตือน ตำหนิ หรือประณาม ให้เป็นที่ประจักษ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาถือเป็นที่สุดและให้รายงานต่อวุฒิสภาเพื่อทราบ “

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในชั้นของการพิจารณาร่างของคณะกรรมการวิสามัญนั้น บทบัญญัติในข้อ 29 นี้จะตรงกับข้อ 49 ของร่างกฎหมาย ซึ่งในคราวการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2544 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีกรรมการบางท่านแสดงความคิดเห็นว่า เพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อความ ควรที่จะเพิ่มเติมเรื่องสัดส่วนคะแนนเสียงของคำวินิจฉัยเป็นสามในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 และบทลงโทษโดยการตักเตือน ตักเตือน หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ โดยเฉพาะการประณามให้เป็นที่ประจักษ์นั้น มีแนวโน้มที่จะถูกถอดถอนจากการเป็นสมาชิกได้ แต่ต้องเป็นไปตามกระบวนการถอดถอน คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาไม่สามารถกระทำได้ และบทลงโทษในร่างข้อบังคับ ฯ นี้ ถือได้ว่าเป็นการลงโทษทางสังคมเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ประชุมมีมติให้เพิ่มความในวรรคท้ายดังนี้

“ ข้อ 49 ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา เห็นว่ามีหลักฐานที่ชัดเจนน่าเชื่อถือ และที่ประชุมคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใด

ฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมข้อใด ให้คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาลงโทษสมาชิกหรือกรรมการผู้นั้น โดยการตำหนิ ตักเตือน หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ "

กล่าวโดยสรุปคือ มาตรการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ฯ จึงมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการคือ การตักเตือน ตำหนิ และการประณามให้เป็นที่ประจักษ์ จากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัตินั้น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ประมวลจริยธรรม ฯ ในประเทศไทยเป็นต้นมา ถึงแม้จะเกิดเหตุการณ์ข้อขัดข้องเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาหลายครั้ง ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ในประมวลจริยธรรม ฯ แต่คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาก็ไม่เคยนำมาตราการในการลงโทษดังกล่าวมาใช้บังคับเลยแม้แต่ครั้งเดียว และมาตรการในการลงโทษนี้ก็เป็นการลงโทษทางสังคมเป็นส่วนใหญ่

4.3 ความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในประเทศไทย :

สภาผู้แทนราษฎร

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ตรขึ้นโดยอาศัยอำนาจในมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และข้อ 132 ทวิของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1) พ.ศ.2541 มีความเป็นมาคือสภาผู้แทนราษฎรได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญชื่อว่า คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. โดยคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกเมื่อพฤษภาคมที่ 18 กุมภาพันธ์ 2542 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข 3 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 1 ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการโดยได้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและมีมติให้มีการรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประมวลจริยธรรมของวิชาชีพต่าง ๆ และมีการเชิญผู้แทนจากองค์กรต่าง ๆ อาทิเช่น แพทยสภา ฝ่ายตุลาการ วุฒิสภา สภาทนายความ สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยและคุรุสภามาให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการ

นอกจากนี้คณะกรรมการยังได้มีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับศาสตราจารย์ ดร.มอร์ตัน (Morton) จากมหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกินส์ (John Hopkins

University) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านจริยธรรมและคณะเจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูตอเมริกาประจำประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้มีการจัดสัมมนาเรื่อง " จริยธรรมของนักการเมือง " ในวันศุกร์ที่ 26 มีนาคม 2542 ณ รัฐสภาเพื่อระดมความคิดเห็นจากตัวแทนของพรรคการเมือง คณะกรรมการสามัญตัวแทนจากองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสื่อมวลชนที่เข้าร่วมในการสัมมนา รวมทั้งในการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. ครั้งที่ 5 วันพฤหัสบดีที่ 18 มีนาคม 2542 ได้มีการนำเสนองานวิจัยของรองศาสตราจารย์ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยาซึ่งนำเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นงานวิจัยที่มุ่งศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเสนอมาตรการสำหรับเป็นแนวปฏิบัติเชิงจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนได้มีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ทั้งไทยและต่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ อาทิเช่น ร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่างพระราชบัญญัติห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ประมวลจริยธรรม ร่างจรรยาบรรณกลางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงยึดปฏิบัติ จรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยจรรยาบรรณครู พ.ศ. 2539 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2526 จริยธรรมข้าราชการตุลาการ ข้อบังคับสภาพนายความว่าด้วยมารยาททนายความ พ.ศ.2529 จรรยาบรรณของพนักงานธนาการแห่งประเทศไทย จรรยาบรรณสำหรับข้าราชการสหรัฐ (รัฐบาลกลาง) จรรยาบรรณสมาชิกรัฐสภาอเมริกา จรรยาบรรณผู้พิพากษาอเมริกา จรรยาบรรณของนักหนังสือพิมพ์ สมาคมบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ ผู้รายงานข่าววิทยุโทรทัศน์อเมริกา มาตรฐานจรรยาบรรณของข้าราชการออสเตรเลีย จรรยาบรรณของประเทศออสเตรเลีย A code of conduct for members of the Queensland Legislative Assembly , American Society for Public Administration " Code of Ethics " , ประมวลหลักจริยธรรมซึ่งแปลจากหนังสือ American Society for Public Administration เป็นต้น

จากการประชุมดังกล่าวข้างต้น **สรุปสาระสำคัญ**ได้ว่า โดยส่วนใหญ่ มาตรการในการควบคุมพฤติกรรมเชิงจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการการเมืองของแต่ละประเทศจะมีความคล้ายคลึงกัน แต่จะมีความแตกต่างกันในเรื่องของวิธีปฏิบัติบางประการที่เกี่ยวกับค่านิยม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและประเพณีรวมถึงความเชื่อของคนในประเทศ กล่าวคือ ในวัฒนธรรมบางวัฒนธรรมอาจมองว่าการกระทำบางสิ่งเป็นสิ่งที่ดีที่พึงปฏิบัติ แต่ในอีก

วัฒนธรรมหนึ่งอาจมองว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องก็ได้ จริยธรรมของนักการเมืองจะดีขึ้น หากมีระบบตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือสถาบันการเมือง สื่อมวลชน และสังคมควรมีบทบาทในการวางและตรวจสอบมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองด้วย

ในการทำงานทุกสาขาอาชีพจำเป็นต้องมีจริยธรรมเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดการวางตนของสมาชิกในอาชีพนั้นให้เป็นบุคคลที่เป็นที่เชื่อถือแก่สังคมและเป็นหลักประกันแห่งความยุติธรรม สมาชิกรัฐสภาอยู่ในฐานะของผู้แทนของประชาชนเป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความไว้วางใจเลือกตั้งเข้ามาทำงานของรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีความประพฤติเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติให้เกิดความน่าเชื่อถือและการยอมรับจากประชาชน หากนักการเมืองไม่ได้ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาแล้ว จริยธรรมทางการเมืองก็คงไม่เกิดขึ้นอันส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองไม่ประสบผลสำเร็จในท้ายที่สุด

โครงสร้างของข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2542 ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้คือ

หมวด 1 ส่วนที่ 1 อุดมคติของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ

ส่วนที่ 2 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

กรรมการ

ส่วนที่ 3 ความเกี่ยวพันของตน ครอบครัวและบุคคลอื่น

หมวด 2 การควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม

ในข้อ 3 ของข้อบังคับ ฯ นี้ ได้นิยามว่า

“ สมาชิก ” หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

“ กรรมการ ” หมายถึง กรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญซึ่งสภา

ผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น

ดังนั้น บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของข้อบังคับ ฯ นี้จึงได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น

ในส่วนของความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์นั้น จากการศึกษาพบว่าในข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2542 ไม่มีบทบัญญัติหรือคำจำกัดความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์แต่ประการใด แต่ปรากฏเป็นความหมายโดยนัยเป็นข้อห้ามต่าง ๆ ในข้อบังคับ ฯ

4.3.1 กลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ

ในระบบกฎหมายไทยนั้น ได้กำหนดกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดได้ให้อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภา ส่วนในข้อบังคับ ๔ นั้น ไม่ปรากฏกลไกที่ชัดเจนในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมแต่ประการใด

4.3.2 มาตรการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืน

ในข้อบังคับ ๔ ได้บัญญัติมาตรการการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ไว้ในข้อ 32 ความว่า “ ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมข้อใด คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษสมาชิกหรือกรรมการผู้นั้น โดยการตำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในชั้นการพิจารณาโดยตรงกับข้อ 29 ของร่างกฎหมาย แต่ต่อมาคณะกรรมการได้พิจารณาตัดข้อความออกทั้งหมด แล้วร่างขึ้นใหม่เป็นข้อ 29 ทวิ ปรากฏหลักฐานในการอภิปรายของคณะกรรมการวิสามัญ ยกร่าง ๔ ครั้งที่ 13 วันที่ 3 มิถุนายน 2542 ดังนี้

ข้อ 29 สมาชิกและกรรมการที่ไม่วางตนอยู่ในกรอบของข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมนี้ ควรที่จะถูกตำหนิให้เป็นที่ประจักษ์จากรัฐสภา พรรคการเมือง สื่อมวลชน สังคม และจากบุคคลโดยทั่วไป ได้รับการลงโทษ ตามควรแห่งกรณี ทั้งนี้ ตามที่ประธานและสมาชิกส่วนใหญ่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้

- (1) ตำหนิให้เป็นที่ประจักษ์จากสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ห้ามไม่ให้เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะเวลา 7 วัน
- (3) งดการจ่ายค่าตอบแทนเงินประจำตำแหน่ง

ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการจริยธรรมแห่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควร

ที่ประชุมได้พิจารณารายละเอียดในส่วนของข้อ 29 ซึ่งที่ประชุมได้มอบหมายให้นายนพดล ปัทมะ (กรรมการ) และนายมนตรี ฐปสงวรณ์ (ที่ปรึกษาคณะกรรมการ) ไปพิจารณายกร่างจากเอกสารที่ฝ่ายเลขานุการจัดทำขึ้น และจากเอกสารที่นาย นพดล ปัทมะได้นำเสนอ โดยนาย นพดล ได้นำเสนอรายละเอียดในข้อ 29 ที่ได้รับมอบหมายให้ยกร่างมาดังนี้

ข้อ 29 ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการฝ่าฝืนข้อบังคับว่า ด้วยจริยธรรมข้อใด คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษสมาชิกหรือกรรมการตามที่เห็นสมควร โดยโทษที่คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดตามความหนักเบาของการฝ่าฝืนข้อบังคับ ดังนี้

1. ตำหนิ
2. ประณาม
3. สั่งห้ามเข้าประชุมสภาหรือกรรมการ
4. ตัดเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง

คณะกรรมการมีอำนาจลงโทษ ตามโทษที่ระบุในข้อหนึ่งข้อใดหรือทุกข้อข้างต้น

ผลการพิจารณา

ที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนจริยธรรม โดยมีความเห็นร่วมกันว่าควรจะมีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนจริยธรรม แต่มีกรรมการหลาย ท่านเห็นว่า จากร่างที่เสนอต่อที่ประชุม ซึ่งมีการลงโทษโดยการห้ามไม่ให้เข้าร่วมประชุมสภา ผู้แทนราษฎรเป็นเวลา 7 วัน และการงดการจ่ายค่าตอบแทนเงินประจำตำแหน่ง จะเป็นการ จำกัดสิทธิหรือไม่ และเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องเข้าร่วมประชุม อีกทั้งใน ปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุมด้วย

นอกจากนี้ การจะงดการจ่ายค่าตอบแทนเงินประจำตำแหน่งก็จะต้องมีการแก้ไข พระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามลำดับชั้นของกฎหมาย แล้ว อาจจะไม่สามารถทำได้ เนื่องจากข้อบังคับเป็นกฎหมายเฉพาะภายในสภา ซึ่งจะมีลำดับ ชั้นที่ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกา การจะไปแก้ไขพระราชกฤษฎีกาก็ไม่อาจทำได้ ที่ประชุมจึงเห็นว่าการลงโทษด้วยวิธีการตำหนิหรือประณามจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากการลงโทษด้วย วิธีนี้จะทำให้ผู้ที่ถูกลงโทษรู้สึกเจ็บและอายมากที่สุด และถือเป็นวิธีการลงโทษทางสังคมที่รุนแรง ที่สุด

กรรมการบางท่าน ไม่เห็นด้วยกับวิธีการดังกล่าว โดยแสดงความคิดเห็นว่า นอกจาก การตำหนิหรือประณามแล้ว ควรจะมีวิธีการอื่น ๆ อีก เช่น การห้ามไม่ให้เข้าร่วมประชุมสภาหรือ การตัดเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง โดยมีแนวความคิดมาจากการละเมิดจริยธรรมของ สมาชิกสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจะต้องจ่ายค่าปรับตามจำนวนที่กำหนด พร้อมกันนี้ได้ แสดงความเห็นว่าการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถทำได้

กรรมการบางท่านเสนอความเห็นว่ สำหรับมาตรการบังคับในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อห้าม ต่าง ๆ ในข้อบังคับ ฯ นั้น ควรมอบหมายให้คณะกรรมการจริยธรรมแห่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดบทลงโทษจะเหมาะสมกว่า

ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้ว ที่ประชุมเห็นว่า ควรให้ตัดบทลงโทษในการห้ามไม่ให้เข้าร่วมประชุมสภา และการงดการจ่ายค่าตอบแทนเงินประจำตำแหน่งออกทั้งหมด คงเหลือไว้เพียงบทลงโทษโดยการประณามและการดำหนิให้เป็นที่ประจักษ์จากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งร่างที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้ว เป็นดังนี้

ข้อ 29 คณะกรรมการตัดออก

ข้อ 29 สมาชิกและกรรมการที่ไม่วางตนอยู่ในกรอบของข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมนี้ ควรที่จะถูกดำหนิให้เป็นที่ประจักษ์จากรัฐสภา พรรคการเมือง สื่อมวลชน สังคม และจากบุคคลโดยทั่วไปตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ ตามที่ประธานและสมาชิกส่วนใหญ่เห็นสมควร

ข้อ 29 ทวิ คณะกรรมการเพิ่มขึ้นใหม่

ข้อ 29 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมแห่งสภาผู้แทนราษฎรมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมข้อใด คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษสมาชิกหรือกรรมการผู้นั้น โดยการดำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์จากสภาผู้แทนราษฎร ตามที่เห็นสมควร

ต่อมาในคราวการประชุมครั้งที่ 14 วันที่ 10 มิถุนายน 2542 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายในข้อนี้เพิ่มเติม กล่าวคือ ในประเด็นของการลงโทษโดยการดำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์จากสภาผู้แทนราษฎรว่ามีขั้นตอนและมีกระบวนการอย่างไร ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร จึงควรมีการแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้สามารถกำหนดกระบวนการให้ชัดเจนขึ้น จึงกำหนดให้การดำหนิหรือการประณามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบุคคลใดให้เป็นที่ประจักษ์นั้นจะต้องมีการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบผลการพิจารณาว่าให้มีการลงโทษจากคณะกรรมการจริยธรรมแห่งสภาผู้แทนราษฎร โดยความในข้อ 29 ทวิที่ได้แก้ไขแล้ว เป็นดังนี้

ข้อ 29 ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมแห่งสภาผู้แทนราษฎรมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมข้อใด คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษหรือกรรมการผู้นั้น โดยการดำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ

นายชจิตร์ ชัยนิคม (กรรมการ) ขอสงวนความเห็นในข้อ 29 ทวิ โดยมีความเห็นว่า น่าจะมีวิธีการในการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมโดยให้คณะกรรมการจริยธรรม ๙ นอกเหนือไปจากการมีอำนาจลงโทษโดยการดำหนิ ประณามหรือโดยวิธีอื่น ให้เป็นที่ประจักษ์และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ เพราะในบางกรณีนั้น สมาชิกหรือกรรมการอาจกระทำความผิดในทางแพ่งหรือทางอาญา ดังนั้น โทษที่จะได้รับโดยการดำหนิหรือประณามอาจไม่เพียงพอ จึงสมควรจะกำหนดบทลงโทษโดยวิธีการอื่นเพิ่มขึ้นด้วย

ต่อมาในคราวประชุมครั้งที่ 15 วันที่ 17 มิถุนายน 2542 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายเพิ่มเติมโดยมีมติให้แก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกับข้อ 27 ทวิ โดยให้ตัดถ้อยคำ " แห่ง " ออกจากความเดิม " คณะกรรมการจริยธรรมแห่งสภาผู้แทนราษฎร " โดยถ้อยคำในข้อ 29 ทวิ ที่ได้มีการแก้ไขแล้ว เป็นดังนี้

ข้อ 29 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรมีคำวินิจฉัยว่า สมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมข้อใด คณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษสมาชิกหรือกรรมการผู้นั้น โดยการตำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์และรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ

นายพินิจ จันทรสุรินทร์ (กรรมการ) แสดงความคิดเห็นว่า ควรจะมีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดการเสนอขอให้มีการแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม ฯ นี้ เมื่อประกาศใช้ไประยะเวลาหนึ่งแล้ว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งสามารถที่จะเข้าชื่อเสนอให้มีการแก้ไขข้อบังคับนี้ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงข้อบังคับให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับข้อเสนอของนายพินิจ แต่เกรงว่าจะเป็นการพิจารณาที่นอกเหนือไปจากที่ได้รับมอบหมายจากสภา และประการสำคัญคือ ยังเป็นปัญหาเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายของข้อบังคับนี้ว่าอยู่ในสถานภาพใด จึงเห็นควรให้มีการเสนอความเห็นดังกล่าวเป็นข้อสังเกตของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณาต่อไป

กล่าวโดยสรุปคือ มาตรการลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อบังคับรวม 2 ประการคือ การตำหนิและการประณามให้เป็นที่ประจักษ์ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัตินั้น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ข้อบังคับ ฯ เป็นต้นมานั้น แม้จะเกิดเหตุการณ์ข้อหาเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายครั้ง ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ในประมวลจริยธรรม ฯ แต่คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่เคยนำมาตราการในการลงโทษดังกล่าวมาใช้บังคับเลยแม้แต่ครั้งเดียว และมาตรการการลงโทษนี้ก็เป็มาตรการในการลงโทษทางสังคมเป็นส่วนใหญ่

4.4 รูปแบบและลักษณะของความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะ

จากข้อห้ามต่าง ๆ ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2542 นั้น สามารถจัดรูปแบบและลักษณะของความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะได้ 4 รูปแบบ ดังนี้คือ



4.4.1 การใช้สิทธิพลส่วนตัว

สมาชิกรัฐสภาอาจอาศัยความได้เปรียบทางสังคมของการเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการรู้จักผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยวิธีการใช้สิทธิพลของตนเองโน้มน้าวหรือจูงใจให้ผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมตกลงทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือให้สัมปทานของหน่วยงานของรัฐแก่บริษัทของตนเองหรือบริษัทหรือกิจการใด ๆ ที่ตนเองหรือพวกพ้องเป็นเจ้าของ หรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรืออาจจะใช้สถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกรัฐสภาอาจจะโน้มน้าวใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง ตัดสินใจเลือกโครงการก่อสร้างสถานที่ราชการหรือตัดสินใจเลือกบริษัทใดบริษัทหนึ่งเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยตนเองหรือครอบครัว หรือพวกพ้องเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นเจ้าของบริษัท เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวของสมาชิกรัฐสภาถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิพลส่วนตัวเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และเป็นการกระทำที่เท่ากับเป็นการคุกคามหรือครอบงำความเป็นอิสระในการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ควรจะต้องตัดสินใจหรือพิจารณาเรื่องใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ การป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์จึงเป็นการควบคุมการกระทำของสมาชิกรัฐสภามิให้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบนั่นเอง โดยในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการ พ.ศ.2545 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาไม่ให้ใช้สิทธิพลส่วนตัวไว้ในข้อ 22 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2542 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาไม่ให้ใช้สิทธิพลส่วนตัวไว้ในข้อ 14 ข้อ 18 และข้อ 24 ซึ่งมีเนื้อหามสาระแต่ละข้อดังนี้คือ

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการ พ.ศ.2545 ข้อ 22

บัญญัติว่า

“ ข้อ 22 สมาชิกและกรรมาธิการจักต้องละเว้นการคบหาสมาคมหรือให้การสนับสนุนบุคคลซึ่งมีความประพฤติหรือมีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย หรือผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันอาจกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกหรือกรรมาธิการ ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในชั้นการพิจารณาร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญจะตรงกับข้อ 38 ของร่างกฎหมาย ซึ่งในคราวการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2544 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีกรรมาธิการบางท่านแสดงความคิดเห็นว่าในเรื่องการแสวงหา

ผลประโยชน์โดยมิชอบ ควรที่จะให้รวมถึงบุคคลในครอบครัวด้วย จึงควรเพิ่มเติมคำว่า " ผู้อื่น " ไว้เพื่อให้สามารถครอบคลุมถึงบุคคลดังกล่าวได้ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขความในข้อ 38 เป็นดังนี้

" ข้อ 38 สมาชิกและกรรมการจักต้องละเว้นการคบหาสมาคมหรือการให้การสนับสนุนบุคคลซึ่งมีความประพฤติหรือมีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย หรือผู้อื่น แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอันอาจกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกหรือกรรมการ "

ต่อมาในคราวการประชุมครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 ที่ประชุมได้มีการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อย เพื่อให้ถ้อยคำมีความสอดคล้องกัน จึงให้ตัดคำว่า " อื่น " ที่เพิ่มเติมไว้ออกไป

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ข้อ 14 บัญญัติว่า " สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง "

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในการพิจารณาชั้นการยกร่างของคณะกรรมการวิสามัญตรงกับข้อ 13 ของร่างกฎหมายซึ่งคณะกรรมการ ฯ เห็นชอบด้วยโดยไม่มีการแก้ไขและเนื้อหาสาระในข้อ 14 มีข้อความเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 111

ข้อ 18 บัญญัติว่า " สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่คบหาหรือให้การสนับสนุนแก่ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย "

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในการพิจารณาชั้นการยกร่างของคณะกรรมการวิสามัญนั้น จะตรงกับข้อ 17 ของร่างกฎหมาย ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 10 วันที่ 13 พฤษภาคม 2542 มีการแก้ไขในชั้นของคณะกรรมการ ฯ ดังนี้คือ

ข้อ 17 สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่คบหากับและสนับสนุนไม่ว่าทางใดแก่ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย

ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีการแก้ไขความในข้อ 17 โดยให้เหตุผลว่า ตามภารกิจหน้าที่แล้ว สมาชิกและกรรมการไม่ควรที่จะให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ที่ประพฤติผิดกฎหมาย แต่ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 14 วันที่ 10 มิถุนายน 2542 มีกรรมการท่านอื่นแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า เนื่องจากอาจจะมีบางกรณีที่สมาชิกและกรรมการอาจจะเข้าไปมีส่วนพัวพันหรือยุ่งเกี่ยวกับผู้ประพฤติผิดกฎหมายโดยไม่มีเจตนา ถ้าหากยังใช้ความที่ได้มีการแก้ไขใน

เบื้องต้นแล้ว อาจจะยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพื่อให้ชัดเจนและรัดกุมขึ้น โดยมีการแก้ไขเป็นดังนี้

ข้อ 17 สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่คบหากับสนับสนุนแก่ผู้ประพฤติผิดกฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม

ต่อมาในคราวการประชุมครั้งที่ 15 วันที่ 17 มิถุนายน 2542 ได้มีการอภิปรายเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับการที่สมาชิกและกรรมการอาจจะเข้าไปมีส่วนพัวพันหรือยุ่งเกี่ยวกับผู้ประพฤติผิดกฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยไม่มีเจตนาซึ่งอาจจะเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยบังเอิญหรืออาจจะถูกแอบอ้างถึงความสัมพันธ์กับสมาชิกและกรรมการ ซึ่งหากจะใช้ความที่ได้มีการแก้ไขในการประชุมครั้งที่แล้ว อาจจะไม่ชัดเจนและจะทำให้มีสมาชิกและกรรมการจำนวนมากที่เข้าข่ายการกระทำความผิดตามข้อนี้ ที่ประชุมจึงแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้เกิดความรอบคอบรัดกุมขึ้น เป็นดังนี้

ข้อ 17 สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่คบหากับหรือให้การสนับสนุนไม่ว่าทางใดแก่ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย

ข้อ 24 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในคราวประชุมครั้งที่ 10 วันที่ 13 พฤษภาคม 2542 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้เพิ่มข้อ 26 ทวิขึ้นมาใหม่ โดยนำความจากข้อ 19 เดิมมาบัญญัติเป็นข้อ 26 ทวิดังนั้น ในการพิจารณาชั้นการยกร่างของคณะกรรมการวิสามัญตรงกับข้อ 26 ทวิ ของร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้นใหม่ดังนี้

ข้อ 26 ทวิ สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ยินยอมให้บุคคลในครอบครัวและผู้ใกล้ชิดก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของผู้อื่น และต้องไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ

4.4.2 การใช้ข้อมูลลับ

สมาชิกรัฐสภา มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกการทำงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภา การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล การตั้งญัตติหรือกระทู้ถามการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาจะทำให้ทราบถึงข้อมูลลับต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในหลายด้าน โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 189 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสามได้บัญญัติว่า “ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของ

แต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง "

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ได้บัญญัติว่า " ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 257 มาตรา 261 มาตรา 274 (3) มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279(3) มาตรา 297 มาตรา 302 และมาตรา 312 ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา"

อาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สมาชิกวุฒิสภาจึงมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น อาจเป็นไปได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาอาจจะนำข้อมูลลับซึ่งมาจากเจ้าหน้าที่ หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการที่ได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการมาใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น อาจนำข้อมูลลับที่ได้มาจากการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐแห่งหนึ่งมาใช้เป็นอำนาจต่อรองทางการเมืองกับฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ทุจริตเพื่อเรียกร่องทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ โดยมีขอบ หรือเพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับเครือญาติหรือพวกพ้องของตนเอง เป็นต้น การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ

เพราะสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และตรวจสอบการทุจริต แต่มีได้ทำหน้าที่ดังกล่าว และยังนำอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนเองโดยมิชอบอีกด้วย โดยในประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาไม่ให้ใช้ข้อมูลลับไว้ในข้อ 11 และข้อ 15 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาไม่ให้ใช้ข้อมูลลับไว้ในข้อ 15 ข้อ 21 และข้อ 25 ซึ่งมีเนื้อหาสาระดังนี้คือ

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545

ข้อ 11 บัญญัติว่า " สมาชิกและกรรมการจักต้องรักษาความลับในการประชุมที่กระทำเป็นการลับ โดยไม่นำไปเปิดเผยแก่ผู้ใดหรือในทางใด เว้นแต่เป็นการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา "

ข้อ 15 บัญญัติว่า " สมาชิกสภาและกรรมการจักต้องไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิด หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลอื่นใด "

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในชั้นการพิจารณาโครงร่างของคณะกรรมการวิสามัญจะตรงกับข้อ 25 ของร่างกฎหมาย ซึ่งในคราวการประชุมครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2544 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีกรรมการบางท่านแสดงความคิดเห็น ดังนี้คือข้อความในข้อ 25 ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนไม่ปฏิบัติตาม ก็จะมีคามผิดทางอาญาเช่นเดียวกัน จึงมีลักษณะเป็นการบังคับมากกว่าประมวลจริยธรรม ซึ่งถือเป็นข้อพึงปฏิบัติของสมาชิกวุฒิสภา

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารนั้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่จงใจ เพราะสามารถให้ข้อมูลข่าวสารในทางที่เป็นคุณหรือโทษก็ได้

อนึ่ง กรรมการเห็นว่า ควรมีการตัดถ้อยคำว่า " ไม่ใช่ " ออก เพราะการที่จะไม่ใช่ข้อมูลข่าวสาร ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ ส่วนคำว่า " ราชการ " ถ้าระบุไว้ จะบ่งชี้ว่าเป็นความผิดทางอาญาได้ จึงควรให้ตัดออก ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขข้อความในข้อ 25 เป็นดังนี้

" ข้อ 25 สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ใช่หรือบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิด หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลอื่นใด"

ต่อมาในการประชุมครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2544 ที่ประชุมมีมติแก้ไขถ้อยคำในข้อ 25 เพื่อให้สอดคล้องกับถ้อยคำในข้อ 8 ของร่างประมวล ฯ จึงให้แก้ไขคำว่า " ผลประโยชน์ " เป็น " ประโยชน์ " เนื่องจากคำว่า " ประโยชน์ " มีความหมายกว้างกว่า แม้จะไม่ใช่ในรูปแบบผลประโยชน์ก็สามารถตีความถึงได้ ส่วนคำว่า " ผลประโยชน์ " จะเป็นในเชิงรูปธรรมและมีกำไร ซึ่งที่ประชุมมีมติให้แก้ไขข้อความในข้อ 25 เป็นดังนี้

“ ข้อ 25 สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ใช้และบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิด หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลอื่นใด ”

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ข้อ 15 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการจักต้องรักษาความลับในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือการประชุมคณะกรรมการที่กระทำเป็นการลับ โดยไม่นำไปเปิดเผยแก่ผู้ใดหรือในทางใด เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ”

ข้อสังเกต ในการพิจารณาชั้นการยกร่างของคณะกรรมการวิสามัญตรงกับข้อ 14 ของร่างกฎหมาย คณะกรรมการฯ เห็นชอบด้วยโดยไม่มีการแก้ไข

ข้อ 21 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ใช้และบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของทางราชการเพื่อให้ผู้อื่น หรือประชาชนเข้าใจผิด หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการพิจารณาชั้นการยกร่างของคณะกรรมการวิสามัญตรงกับข้อ 23 ของร่างกฎหมายซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นชอบด้วยโดยไม่มีการแก้ไข

ข้อ 25 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการต้องไม่นำความลับของราชการไปเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น ทั้งในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง หรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ เว้นแต่กฎหมายจะอนุญาตให้กระทำได้ ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในคราวประชุมครั้งที่ 10 วันที่ 13 พฤษภาคม 2542 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้เพิ่มข้อ 26 จัดว่าขึ้นมาใหม่ โดยนำความจากข้อ 24 เดิมมาบัญญัติเป็นข้อ 26 จัดว่า ดังนั้น ในการพิจารณาชั้นการยกร่างของคณะกรรมการวิสามัญตรงกับข้อ 26 จัดว่า ของร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้นใหม่ดังนี้

ข้อ 26 จัดว่า สมาชิกและกรรมการต้องไม่นำความลับของราชการไปเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานให้เกิดประโยชน์แก่เอกชน เมื่อออกหรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่

ที่ประชุมพิจารณารายละเอียดในข้อ 26 จัดว่า และได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง และเนื่องจากนายพินิจ จันทรสุรินทร์ และนายชัย ชิดชอบ (กรรมการ) เสนอขอให้ตัดความในข้อ 26 จัดว่า ออกทั้งหมด แต่ที่ประชุมมีความเห็นว่า หากคงข้อ 26 จัดว่านี้เอาไว้ จะเป็นประโยชน์ในการควบคุมมิให้สมาชิกและกรรมการนำความลับของราชการไปเพื่อใช้ประโยชน์ในกรณีต่าง ๆ ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติให้คงความในข้อ 27 จัดว่านี้เอาไว้ แต่ให้เลื่อนไปเป็นข้อ 26 ตีแทนเนื่องจากข้อ 26 ตีเดิมนั้น คณะกรรมการตัดออกไป ผลการพิจารณาปรับปรุงจึงเป็นดังนี้

ข้อ 26 ตี สมาชิกและกรรมการต้องไม่นำความลับของราชการไปเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำงานให้เกิดประโยชน์แก่เอกชน เมื่อออกหรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่

ต่อมาในคราวประชุมครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2542 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้ในข้อบังคับข้อนี้ โดยตั้งข้อสังเกตว่า เนื้อความเดิมจะไม่

สามารถใช้บังคับกับสมาชิกและกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้วได้ จึงเห็นควรแก้ไขให้สามารถใช้บังคับกับสมาชิกและกรรมการทั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่หรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วได้ และหากสมาชิกหรือกรรมการได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกก็จะตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ฯ ข้อนี้ด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการป้องปรามมิให้สมาชิกและกรรมการนำความลับของราชการไปแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในกรณีต่าง ๆ โดยที่ประชุมมีมติแก้ไขถ้อยคำ เป็นดังนี้

ข้อ 26 ตริ สมาชิกและกรรมการต้องไม่นำความลับของราชการไปเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เอกชน ทั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่

4.4.3 การห้ามทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาอยู่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย มีภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญในการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติและการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ตัดสินใจในนามของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ เมื่อสมาชิกรัฐสภาจึงอยู่ในสถานภาพที่เป็นตัวแทนของประชาชนจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สมกับที่เป็นผู้แทนปวงชน การทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อการดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นข้อห้ามอีกประการหนึ่งของการป้องกันไม่ให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ แทนประชาชนนั้น เพื่อให้สมาชิกรัฐสภายึดประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสำคัญในการทำงาน หลักความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียจะเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม เพราะหากสมาชิกรัฐสภาบุคคลใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องใดแล้ว มีความเป็นไปได้ว่า สมาชิกรัฐสภาบุคคลนั้นอาจจะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรืองานของตนเองมากกว่างานของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่าผู้แทนของตนจะทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยในประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาห้ามทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภาไว้ในข้อ 21 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภา ไว้ในข้อ 22 ซึ่งมีเนื้อหาระละเอียดละข้อดังนี้คือ

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545

ข้อ 21 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ประกอบอาชีพ วิชาชีพ ดำเนินธุรกิจหรือกระทำกิจการใดอันเป็นการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกหรือกรรมการ ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในชั้นการพิจารณาข่างของคณะกรรมการการวิสามัญจะตรงกับข้อ 37 ของร่างกฎหมาย ต่อมาในคราวการประชุมครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2544 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีกรรมการบางท่านแสดงความคิดเห็น ดังนี้ ข้อความในข้อ 37 มิได้ห้ามสมาชิกในการประกอบอาชีพ แต่ต้องไม่ประกอบอาชีพอันอาจกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกหรือกรรมการ โดยในบางอาชีพหรือวิชาชีพมีผลได้เสียจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นมาก และเมื่อสมาชิกกระทำกิจการนั้น ๆ จะส่งผลกระทบต่อการทำงานที่หรือเกียรติศักดิ์ของสมาชิกหรือไม่

อนึ่ง กรรมการเห็นว่า ไม่ควรรวมกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นได้ประกอบอาชีพหลักอยู่ การบัญญัติเช่นนี้อาจกระทบกระเทือนต่ออาชีพของเขาได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้ามาเป็นกรรมการและอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ก็ควรให้ปฏิบัติตามความในข้อ 37 นี้ด้วยซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542

ข้อ 22 บัญญัติว่า " สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่ร่วมมือกับบุคคลหรือองค์กรใด ๆ กระทำการหรือแสวงหาผลประโยชน์ที่ขัดต่อการทำหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ "

4.4.4 การรับสินบน

การรับสินบนเป็นการกระทำที่บุคคลหนึ่งเสนอผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อจูงใจให้สมาชิกรัฐสภายอมกระทำการบางอย่างหรือไม่กระทำการบางอย่างอันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นจะได้รับจากการกระทำนั้น ๆ ของสมาชิกรัฐสภา ยกตัวอย่างเช่น มีบุคคลหนึ่งเสนอว่าจะให้ของขวัญหรือของกำนัลแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนให้สมาชิกรัฐสภาตัดสินใจเลือกตนเป็นผู้นำในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยในประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาห้ามทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภาไว้ในข้อ 24 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ได้วางบัญญัติข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภาไว้ในข้อ 26

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการ พ.ศ.2545

ข้อ 24 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่เรียกรับ หรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนและจะต้องดูแลให้คู่สมรส บุคคลในครอบครัวและผู้ใกล้ชิดปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในชั้นการพิจารณาขร่างของคณะกรรมการวิสามัญจะตรงกับข้อ 43 ของร่างกฎหมาย ต่อมาในคราวการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2544 ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยมีกรรมการบางท่านแสดงความคิดเห็นว่าการเรียกรับ หรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น จะต้องเป็นการกระทำที่เชื่อมต่อกับประโยชน์อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกเท่านั้น จึงจะถือว่าผิดข้อบังคับข้อนี้ หากเป็นการกระทำที่ไม่ได้เชื่อมต่อกับประโยชน์จะไม่ถือว่าเข้าข่ายกรณีดังกล่าว เช่น การรับของขวัญตามเทศกาลต่าง ๆ แต่ก็ควรระมัดระวังในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

ในเรื่องของการให้ของขวัญนั้น สังคมไทยถือเป็นสิ่งที่ดี เป็นการแสดงความมีน้ำใจต่อกัน นับได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่ได้รับการยอมรับ หากมีการกำหนดความเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวอาจขัดต่อค่านิยมในสังคมได้ อีกทั้งยังเป็นการเปิดช่องทางให้มีการกล่าวร้ายกันอีกด้วย

ส่วนการใช้ถ้อยคำว่า “ อาจจะ ” หมายถึงประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ จึงควรที่จะตัดออกเพื่อความชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้ประโยชน์ต่าง ๆ นั้นจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม ถือเป็นการสอดเจตนาที่จะกระทำการโดยมิชอบแล้ว จึงควรที่จะให้คงไว้ตามร่างเดิม ซึ่งที่ประชุมมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 ข้อ 26 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่เรียกรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน และจะต้องดูแลให้คู่สมรสและบุคคลในครอบครัวปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย ”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เดิมในการพิจารณาชั้นการยกร่างของคณะกรรมการวิสามัญตรงกับข้อ 27 ของร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการ ฯ เห็นชอบด้วยโดยไม่มีการแก้ไข

4.5 วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือฉบับที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 32 ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2545 ประกอบกับระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา พ.ศ.2548 ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 122 ตอนพิเศษ 37 ง เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2548 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและ

กรรมาธิการ พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 116 ตอนพิเศษ 56 ง เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรว่า ด้วยวิธีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2546 ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 120 ตอนพิเศษ 149 ง เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2546

แม้จะมีการประกาศใช้ประมวลจริยธรรม ๙ บังคับมานานแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ จากการศึกษาข้อเท็จจริงพบว่า รัฐสภาไม่เคยนำประมวลจริยธรรมมาใช้บังคับเลยแม้แต่ครั้งเดียว แต่กลับนำประมวลจริยธรรม ๙ มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อหวังผลทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาตนเองว่าสมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ๙ การกล่าวหาดังกล่าวเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำลายความเชื่อถือระหว่างสมาชิกรัฐสภาเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว มิใช่เป็นการกล่าวหาเพื่อให้เกิดการสอบสวนและหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือถ้ามีการกระทำผิดจริง หากผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจ ก็จะมีมาตรฐานสองมาตรฐาน ในการตัดสิน ยกตัวอย่างเช่น กรณีรับสินบนในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนจะนำมา กล่าวเป็นกรณีศึกษาในลำดับต่อไป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว นำมาสู่ความแตกแยกระหว่าง สมาชิกรัฐสภาด้วยกันเอง และก่อให้เกิดวิกฤตศรัทธาของประชาชนที่มีต่อความเชื่อมั่นในระบบ รัฐสภาอันเป็นสถาบันหลักในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างไม่เคยมีมาก่อน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ประมวลจริยธรรม ๙ ไม่สามารถมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีประเด็นปัญหาหลายประการด้วยกันคือ

4.5.1 เรื่องความชัดเจนของเนื้อหาสาระในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ

4.5.1.1 ไม่มีการแบ่งหมวดว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะเป็นการเฉพาะทำให้ยากแก่การพิจารณา

ความไม่ชัดเจนอีกประการหนึ่งของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา เมื่อเปรียบเทียบกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาของต่างประเทศคือ ในประเทศแคนาดา และประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมีการตั้งเป็นชื่อหมวดว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะให้เห็นอย่างชัดเจน ทำให้ง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมายเพราะช่วยให้ผู้ใช้กฎหมายทราบว่าเนื้อหาสาระในหมวดนี้เป็นเรื่องของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนประเทศ อังกฤษและประเทศไทยไม่มีการตั้งชื่อหมวดไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน ทำให้ยากแก่การศึกษา และการบังคับใช้กฎหมาย

4.5.1.2 ขาดความชัดเจนของกลไกในการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะ

ประเทศแคนาดา อังกฤษและสหรัฐอเมริกามีเนื้อหาของสาระของกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะที่คล้ายคลึงกันอยู่ 2 ประการคือ ประเทศแคนาดาใช้วิธีการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะซึ่งจะคล้ายกันกับวิธีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศอังกฤษ แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จากการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดให้ใช้วิธีการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่จะอยู่ในข้อบังคับของสมาชิกรัฐสภาหมวดอื่นที่ไม่ใช่อยู่ในหมวดว่าด้วยการขัดกันของผลประโยชน์โดยตรง กล่าวคือ ในหมวดว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ จะมีการสร้างกลไกในการลดปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะเพิ่มขึ้นมาอีกชั้นหนึ่งต่างหาก เช่น ในข้อ 3 ของหมวดที่ 7 ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดว่าหากสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการหรือลูกจ้างของวุฒิสภารับจ้างทำงานในธุรกิจภายนอกใดหรือกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างสำหรับค่าตอบแทน จะต้องมีการรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อกิจกรรมหรือการจ้างได้มีการเริ่มต้น ภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของทุกปี หลังจากที่เกิดกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างดำเนินต่อไปต่อผู้ตรวจสอบ เพื่อให้ผู้ตรวจสอบพิจารณาถึงความจำเป็นเกี่ยวกับกิจกรรมวิชาชีพหรือการจ้างสำหรับค่าตอบแทนนั้น สำหรับหลีกเลี่ยงการขัดกันของผลประโยชน์หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

วิธีการเปิดเผยทรัพย์สินเป็นกลไกที่ช่วยไม่ให้นักการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ด้วยการให้สาธารณชนมีบทบาทสำคัญในการเฝ้าระวังผลประโยชน์ส่วนรวม วิธีการนี้จึงเป็นกลไกที่นิยมใช้กันในทุกประเทศทั้งในประเทศแคนาดา อังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศไทยแม้ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเปิดเผยทรัพย์สิน แต่หลักการนี้ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง¹⁷ โดยให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปี

¹⁷ มาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 วรรคหนึ่ง

ภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย¹⁸

ในการแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น กฎหมายกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยจะต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง จะต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง จะต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (3) ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย¹⁹

หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษไว้ว่า ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา 292 หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม²⁰

ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายโดยการนำเนื้อหาสาระกฎหมายซึ่งวางกลไกในการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะของสมาชิกรัฐสภาไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แล้วก็ตาม แต่มีข้อสังเกตว่า กฎหมายเหล่านั้นก็ยังคงมีความบกพร่องในสาระสำคัญอยู่ กล่าวคือหากเปรียบเทียบกับกลไกในการป้องกัน

¹⁸ มาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 วรรคสอง

¹⁹ มาตรา 292 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 วรรคสอง

²⁰ มาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะในต่างประเทศกับประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศต่างๆ เหล่านั้นจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้สาธารณชนสามารถเข้าดูข้อมูลทรัพย์สินหรือหนี้สินของสมาชิกรัฐสภาได้ตลอดเวลา แต่กฎหมายไทยมีเงื่อนไขว่า ผู้ที่จะขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้จะต้องมีการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วก็ตาม แต่ทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาไม่ได้กำหนดมาตรการในการบังคับให้ต้องมีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินของสมาชิกรัฐสภาให้แก่สาธารณชนทราบ ส่งผลให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเพราะสาธารณชนทั่วไปไม่อาจทราบได้ว่า สมาชิกรัฐสภากระทำใดที่ขัดต่อหลักการเกี่ยวกับเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ อย่างไร เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติในมาตรา 293 และมาตรา 294 ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า " มาตรา 293 เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว "

" มาตรา 294 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง หรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่น่าประหลาดใจว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 305 วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม "

จากการศึกษาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ก็ไม่ปรากฏว่ามีการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีการเปิดเผยทรัพย์สินหรือหนี้สินของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะของสมาชิกรัฐสภาแต่ประการใด เว้นแต่ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดโดยอาศัยช่องทางของบทบัญญัติมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้มีการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ประมวลจริยธรรม ฯ จึงมีข้อบกพร่องในเรื่องความชัดเจนของกลไกในการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์สาธารณะ

4.5.1.3 ขาดความชัดเจนในข้อห้ามเกี่ยวกับการเรียก รับหรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ประเทศที่เห็นว่าการเรียก รับหรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนของสมาชิกรัฐสภาเป็นรูปแบบหรือลักษณะหนึ่งของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ ประเทศแคนาดา อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาและไทย โดยในบทบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา จะห้ามในเรื่องการเรียก รับหรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะกำหนดมูลค่าของขวัญที่ควรจะได้รับได้ด้วย (ข้อ 4 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Code of official Conduct :House Rule XLIII))

มีข้อสังเกตว่า ข้อห้ามในเรื่องนี้ ประเทศต่าง ๆ จะมีหลักการในการห้ามสมาชิกรัฐสภา รับของขวัญหรือของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นอันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในเรื่องของความชัดเจนเนื้อหาของสาระในส่วน

บทบัญญัติ “ อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ” ว่าหมายถึงกรณีใดบ้าง ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 16 (1) และมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติรัฐสภาแคนาดา ประเทศแคนาดา จะระบุชัดเจนว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาคือกรณีของ “ กระบวนการพิจารณาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติ สัญญา สิทธิเรียกร้อง การอภิปราย คำสั่ง การกล่าวหา การจับกุม ”

ข้อ 11 ของประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา ประเทศอังกฤษจะมีเนื้อหาสาระระบุอย่างชัดเจนว่า “ อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ” หมายถึง “ การใช้อิทธิพลในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อการสนับสนุนการเลื่อนตำแหน่ง การเสนอคัดค้านในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อร่างพระราชบัญญัติ ข้อเสนอหรือการยอมรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเจตนาที่จะให้ยอมรับเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อสภาสามัญหรือต่อคณะกรรมการใดคณะกรรมการหนึ่งของสภาสามัญ ”

ข้อ 4 ของข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีเนื้อหาสาระของบทบัญญัติระบุชัดเจนว่า “ อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ” หมายถึงกรณี “ การตรากฎหมาย ”

สำหรับประเทศไทยจะคล้ายคลึงกับเนื้อหาสาระในบทบัญญัติ ข้อ 26 ของข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2542 และข้อ 24 ของประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 แต่เนื้อหาสาระในบทบัญญัติของประเทศไทยจะบัญญัติไม่ชัดเจน กล่าวคือ บัญญัติโดยระบุเป็นข้อห้ามกว้าง ๆ ดังนี้คือ

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2545 ข้อ 24 บัญญัติว่า “ สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่เรียกรับ หรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนและจะต้องดูแลให้คู่สมรส บุคคลในครอบครัว และผู้ใกล้ชิดปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย ”

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2542 บัญญัติว่า “ ข้อ 26 สมาชิกและกรรมการจักต้องไม่เรียกรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน และจะต้องดูแลให้คู่สมรสและบุคคลในครอบครัวปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย ”

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 135 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรเลือกให้

บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กร เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543

กรณีศึกษา : การเรียก รับหรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน :
การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ก) กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการกล่าวหากันว่าเกิดการเรียก รับสินบนในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏในการสัมภาษณ์สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่ง ซึ่งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งไว้ว่า “ ขณะนี้สังคมค่อนข้างวิพากษ์วิจารณ์ว่าองค์กรอิสระมีปัญหา ซึ่งต้องยอมรับว่า เกิดขึ้นในโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหา ฯ ตอนที่ ส.ส.ร. เขียนรัฐธรรมนูญได้จินตนาการว่าการเมืองและพรรคการเมืองจะปฏิรูป ไม่นึกว่าเขาจะใช้เสียงข้างมากลากไป และมีการฮั้วกันเช่นนี้²¹ ”

ข) กรณีการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม นาย ป. สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่ง ให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชน ปรากฏในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งไว้ว่า “ การเลือก ก.ท.ช. ครั้งนี้เหมือนกับการเลือก ส.ส. คือออกมาเป็นพวก ทั้งหมดเป็นไปตามโผสะท้อนให้เห็นว่ามีการวิ่งเต้นและกำหนดตัวบุคคลไว้เรียบร้อยแล้ว แต่ไม่รู้จะทำอย่างไร ถ้าถามถึงศักดิ์ศรีของสว. มีหรือไม่ ก็ต้องบอกว่ามีแค่ความเป็นคน ” นาย ว. สมาชิกวุฒิสภาอีกท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “ ผมไม่รู้ว่าจะเกิดอะไรขึ้น และสว. หลายคนก็ไม่สบายใจ ทำไม สว.83 คน กากบาทออกมาเหมือนกันหมด ซึ่งเป็นการกากบาทแบบอัตโนมัติ ซึ่งเห็นได้จากผลที่ออกมาเป็นไปตามโผของสื่อทุกอย่าง เป็นการตอกย้ำถึงความไม่ชอบมาพากลเกิดขึ้นในสภาสูง และตนหวังว่าทั้ง 7 คนจะทำงานเพื่อพิสูจน์ตัวเอง ไม่ใช่เข้าไปรับใช้กลุ่มทุนบริษัทสื่อสารเหมือนที่หลายฝ่ายวิพากษ์วิจารณ์กัน²² ”

ผู้เขียนมีความเห็นว่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในขั้นตอนของกระบวนการสรรหาผู้นำในองค์กรอิสระเกิดกรณีอื้อฉาวขึ้นหลายครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่มีการกล่าวหาว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางท่านมีพฤติกรรมในการเรียก รับหรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ในการให้สมาชิกวุฒิสภาใช้ตำแหน่งหน้าที่

²¹ สยามรัฐ (27 กุมภาพันธ์ 2547) : หน้า 1.

²² แนวหน้า (26 สิงหาคม 2547) : หน้า 7.

การงานอันเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ในการคัดเลือกบุคคลที่มีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายรัฐบาลให้มาทำหน้าที่เป็นผู้นำในองค์กรอิสระ กรณีศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ฯ และความบกพร่องของเนื้อหาสาระของบทบัญญัติในประมวลจริยธรรม ฯ กล่าวคือ การที่ประมวลจริยธรรม ฯ บัญญัติระบุไม่ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างคือกรณีที่ " อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน " ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะการตีความได้กว้างเกินไปทำให้ยากแก่การปฏิบัติ และในประเด็นนี้เองเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาอาจอาศัยช่องว่างของความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในประมวลจริยธรรม ฯ แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัวหรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ ซึ่งขัดต่อหลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ อันส่งผลเสียต่อความเชื่อมั่นในรัฐทั้งในประเทศและต่างประเทศดังที่เป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า " ต่างชาติมองทุจริตไทยเปลี่ยนรูปจากสินบนเป็นการออกกฎหมายเอื้อธุรกิจ เพื่คเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นผู้บริหารต่างชาติ มองการทุจริตเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการลงทุนและการขยายตัวทางธุรกิจในประเทศกำลังพัฒนาของเอเชีย ซีอีโอจีนีเซียมีปัญหาที่สุด ส่วนการให้สินบนโดยตรงในไทยลดลง แต่มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบเอื้อธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งหลายแห่งใกล้ชิดนักการเมือง ²³."

มีข้อสังเกตว่า ประเด็นปัญหาเรื่องนี้มักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้อิทธิพลส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภาในการใช้เส้นสายทางการเมืองเพื่อขอให้กระทำการหรือไม่กระทำการใดในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวประกอบด้วยเสมอ

4.5.1.4 เนื้อหาสาระในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ชัดเจน

ประเทศแคนาดา อังกฤษ สหรัฐอเมริกาและไทย เห็นว่าการทำงานในลักษณะที่ให้ผลขัดต่อสถานภาพความเป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นรูปแบบหรือลักษณะหนึ่งของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ มีข้อสังเกตว่า เนื้อหาสาระบทบัญญัติในประมวลจริยธรรม ฯ ของไทยในส่วนนี้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่าที่ควรว่าลักษณะการทำงานเช่นว่านี้คือกรณีใดบ้าง อีกทั้งในประมวลจริยธรรม ฯ ของทั้งสองสภามีข้อความที่แตกต่างกันและทำให้เกิดความสับสน และมีประเด็นสงสัยอีกว่ากรณีนี้จะเป็นกรณีเดียวกันกับข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 110 ด้วยหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้จึงยากแก่การปฏิบัติ

²³ กรุงเทพธุรกิจ (22 ธันวาคม 2548): หน้า 1.

4.5.1.5 ขาดการบัญญัติข้อห้ามเรื่องการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

ข้อห้ามในข้อนี้มีอยู่ในประมวลจริยธรรม ฯ ของประเทศแคนาดาและประเทศอังกฤษ ตัวอย่างของการใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การใช้รถของทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การใช้คอมพิวเตอร์ของทางราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น การใช้งานข้าราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การนำเงินของทางราชการไปใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งข้อห้ามในข้อนี้ไม่มีบทบัญญัติใดในประมวลจริยธรรม ฯ บัญญัติไว้เป็นข้อห้ามที่ชัดเจน และในทางปฏิบัติ การจะตัดสินว่า ในการใช้ทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภาใดเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์สาธารณะ จะต้องดูที่เจตนาของการใช้เป็นสำคัญ ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีปัญหาที่พบเห็นเป็นประจำบ่อยครั้ง และยังไม่มีความหมายใดเข้ามาควบคุมในส่วนนี้ จึงอาจถือได้ว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะของสมาชิกรัฐสภาได้

4.5.2 ปัญหาการให้นิยามความหมายและองค์ประกอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะไม่ชัดเจน

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทยพบว่า ไม่มีกฎหมายใดในประเทศไทยเคยให้นิยามหรือความหมายหรือคำจำกัดความที่ชัดเจนของคำว่า " การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ " ว่าหมายความว่าอย่างไร แต่พบผู้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความไว้ดังนี้คือ

" สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรม เนื่องจากการมีหรือได้รับผลประโยชน์หรือสถานการณ์ซึ่งมีบางสิ่งส่งผลดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นผลเสียต่อผู้อื่น ²⁴ "

" ความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ของส่วนรวมของบุคคล ผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ²⁵ "

" สถานการณ์ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อิทธิพลทางการเมือง ²⁶."

²⁴ MacMilan English Dictionary for Advanced Learners (2002:209)

²⁵ Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Terms, Seventh Edition}p.92)

²⁶ The Random House Dictionary of English Language, Random House}1968,p.282

" การเป็นปรปักษ์อันมีอาจลงรอยกันได้ ระหว่างหน้าที่กับผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ ²⁷

แคทซ์และคาน (Katz & Kahn , 1978:623) กล่าวว่า ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ หมายถึง " สถานการณ์ซึ่งบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือ ผู้ปฏิบัติในฐานะวิชาชีพในหน่วยงานราชการ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง "

ไมเคิล แม็คโดนัลด์ (Michael McDonald)

" สถานการณ์ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจหรือปฏิบัติการบนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนตัวหรือปรากฏว่าจะใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลนั้น ²⁸ "

" สถานการณ์ที่บุคคลในฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรมและส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ คำอื่นที่มีความหมายถึงความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ได้แก่ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และรวมถึงคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คอร์รัปชันสีเทา ²⁹ "

" การขัดกันระหว่างผลประโยชน์คือสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองสนับสนุนผลประโยชน์ส่วนตัวหรือได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวในการกระทำตามหน้าที่นั้นอันเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันกับประมวลจริยธรรม สถานการณ์แต่ละสถานการณ์อาจจะ

²⁷ Mellinkoff's Dictionary of American Legal Usage, West Publishing, 1992, p.104-105

²⁸ อธิภัทร เสรีรังสรรค์ .การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 7 เรื่องการเมืองของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย [Online] แหล่งที่มา: <http://www.kpi.ac.th>[5 มกราคม 2549]

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม . ในรายงานการประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม. หน้า 9.4 กรกฎาคม 2546 ณ ห้องเรดิสันบอลรูม โรงแรมเรดิสัน จังหวัดกรุงเทพมหานคร.

เกี่ยวข้องกับข้อมูลภายใน การใช้อิทธิพลส่วนตัว การรับของขวัญ การได้รับสิทธิพิเศษในการเดินทางหรือผลประโยชน์ใดจากการกระทำที่ตรงกันข้ามกับหน้าที่ของรัฐ³⁰ "

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความหมายของคำว่า " การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ " ในความเห็นของผู้เขียนซึ่งน่าจะเป็นความหมายที่สอดคล้องกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาได้นั้น น่าจะหมายถึง" สถานการณ์ซึ่งสมาชิกรัฐสภามีความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะและสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่การงานเพื่อแสวงหา สนับสนุนหรือได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนเองในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา "

มีข้อสังเกตว่า แม้แต่ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในประเทศแคนาดาและประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่มีการให้นิยามความหมายและองค์ประกอบในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ แต่จะค้นพบความหมายแฝงอยู่ในเนื้อหาของบทบัญญัติแต่ละข้อ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีการบัญญัติข้อห้ามที่แตกต่างกันตามสภาพของปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยในประเทศแคนาดาและประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีการแบ่งหมวดหมู่ในเรื่องดังกล่าวออกมาต่างหาก เป็นหมวดว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนในประเทศอังกฤษจะมีความหมายแฝงอยู่ในผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเลเบียนตามข้อกำหนดของประมวลจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื่องจากประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาของไทยขาดความชัดเจนในเรื่องการให้นิยามความหมายและองค์ประกอบในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ และความไม่เข้าใจในแนวความคิดและที่มาของเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การแยกไม่ออกว่าสิ่งใดเป็นผลประโยชน์ส่วนตน สิ่งใดเป็นผลประโยชน์สาธารณะ จึงมีแนวโน้มสูงว่า สมาชิกรัฐสภาจะอาศัยตำแหน่งในฐานะของสมาชิกรัฐสภาสร้างอิทธิพลและความร่ำรวยให้แก่ตนเองและพวกพ้องทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง โดยสมาชิกรัฐสภาเป็นเสมือนผู้สนับสนุนให้เกิดการทุจริตรูปแบบใหม่ที่แนบเนียนมากขึ้น เช่น การไม่แก้ไขกฎหมายหรือไม่ดำเนินการยับยั้งกฎหมายที่อาจจะส่งผลเสียต่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนของตัวเองและพวกพ้อง ทำให้ขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งควรจะทำหน้าที่เป็นตัวแทน

³⁰ Office of the senate ethics officer, What is the conflict of interest [Online].2005.Available from: http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/faq_eng.html [2006,January 1]

ของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของสมาชิกวุฒิสภา จะมีมาตรฐานสองมาตรฐานในเรื่องเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องก็จะใช้มาตรฐานหนึ่ง แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับตนเองหรือพวกพ้องก็จะใช้เกณฑ์การพิจารณาอีกมาตรฐานหนึ่งอันส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไทย เพราะรัฐสภาจะกลายเป็นองค์กรที่มีไว้เป็น " ตลาดแห่งอำนาจและผลประโยชน์ " เป็นตลาดที่มีไว้เพื่อการซื้อขายและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในลักษณะของ " การให้ " และ " การตอบแทน " ซึ่งระบบอุปถัมภ์ โดยเริ่มต้นตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและตำแหน่งทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอันจะเอื้อให้ใช้อำนาจและผลประโยชน์ของตนเองที่มากขึ้น ก่อให้เกิดระบบ " ค่าของคนอยู่ที่คนของนาย " ซึ่งกรณีนี้เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วในสังคมไทย เช่น กรณีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับเรียก รับสินบนในการซื้อขายตำแหน่งกรมการ การซื้อตำแหน่งกรรมาธิการ ข้อเท็จจริงคือ กรณีที่นาย ค.สมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งได้กล่าวหาว่ามีสมาชิกวุฒิสภาชื่อ " มิสเตอร์พี " ได้นำพระพุทธรูปและเอกสารขอเปลี่ยนความจำนงจากการเป็นผู้สมัครกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชนมาอบ พร้อมเงินสดประมาณ 5 หมื่นบาทให้ด้วย³¹ โดยเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในช่วงที่มีการเลือกกรรมาธิการของวุฒิสภา โดยนาย ค.สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ออกมาเปิดโปงว่ามีการ " วึ่งเดิน " โดยให้สิ่งของเพื่อให้ถอนตัวจากการเป็นกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือกรณีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการซื้อขายตำแหน่งประธานวุฒิสภา ข้อเท็จจริงคือ ในช่วงก่อนมีการเลือกตั้งประธานวุฒิสภา เกิดกระแสข่าวว่ามีการจ่ายเงินให้กับสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 5 แสนบาทเพื่อใช้ในการซื้อขายตำแหน่ง³² กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เพราะเมื่อใดที่ประชาชนเบื่อหน่ายต่อรัฐสภา และเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง ประชาชนก็จะปฏิเสธการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และหากมีปัญหาในเรื่องใดต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประชาชนจะไม่ใช้วิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยในการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของตนเองผ่านทางผู้แทนปวงชนชาวไทย แต่จะหันไปพึ่งการใช้กำลังหรือความรุนแรงในรูปแบบอื่นเพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของตนเอง เช่น การเดินขบวนประท้วงหรือ การปิดถนน เป็นต้น และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบการปกครองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยมต่อไปในอนาคต.

³¹ มติชน.(14 กุมภาพันธ์ 2547):หน้า 8

³² สยามรัฐ (22 กุมภาพันธ์ 2547) :หน้า 9