



### 1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

สมาชิกรัฐสภาถือว่าเป็นบุคคลสาธารณะ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย เป็นผู้ตรากฎหมายที่ใช้ในการปกครองประเทศ และเป็นบุคคลที่มีบทบาทสัมพันธ์กับการใช้อำนาจรัฐ หรือที่เรียกว่าอำนาจทางการเมือง (political power) ดังนั้น จึงต้องเป็นบุคคลที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงกว่าปัจเจกบุคคล และจะต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน โดยทั่วไป การประพฤติตนของสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้นำของประเทศจะถูกตรวจสอบจากประชาชนในลักษณะที่เข้มงวดกว่าบุคคลธรรมดา และด้วยเหตุที่สถานการณ์ของสมาชิกรัฐสภา มีความสัมพันธ์ในทางการเมืองสูง ดังนั้น การประพฤติปฏิบัติตนของสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าในด้านบวกหรือด้านลบจะส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมากมากกว่าปัจเจกบุคคล

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีจุดประสงค์ประการหนึ่งคือ การพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของนักการเมือง มีการเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบนักการเมืองในหลายระดับตั้งแต่จุดเริ่มต้นก่อนดำรงตำแหน่ง ขณะดำรงตำแหน่ง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง มีบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้หลายมาตราด้วยกัน อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองไว้โดยตรง เช่น สมาชิกสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี การห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว การห้ามสมาชิกรัฐสภารับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจ การงานตามปกติ แต่สามารถรับเงินที่มาจากเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกรัฐสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี การห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกรัฐสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการ

บรรจุก่อตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนชั้นเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น และแม้กระทั่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพสิ้นสุดแล้วยังไม่เกิน 1 ปี จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้ เว้นแต่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเพราะถึงคราวออกตามวาระของวุฒิสภา

ประการที่สอง คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองไว้โดยอ้อม โดยกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยทั่วไปไว้ในมาตรา 77 ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดไว้ในมาตรา 191 ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการسامัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ซึ่ง ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำมาศึกษาว่าในประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาทั้งของประเทศไทยและประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาต่างประเทศมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับมากหรือน้อยเพียงใด โดยผลที่ได้รับจากการศึกษาจะได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายต่อไปในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎี เนื้อหาสาระ การให้นิยามความหมายและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาของไทยและต่างประเทศ โดยมุ่งเน้นศึกษากรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ประเด็นความไม่สมบูรณ์ในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศ กับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาประเทศไทย เน้นศึกษาในส่วนของความชัดเจนของเนื้อหาสาระและความสมบูรณ์ของการให้นิยามความหมายและองค์ประกอบในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยจะจำกัดขอบเขตในการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของไทยต่อไป

### 1.4 สมมติฐานของการศึกษา

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขาดความชัดเจนของเนื้อหาสาระ และขาดความสมบูรณ์ของการให้นิยามความหมายและองค์ประกอบในประเด็นที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

### 1.5 วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยเอกสารด้วยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วารสาร ดัชนีบทกฎหมาย บทความ เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ข่าวจากหนังสือพิมพ์ คำวินิจฉัย คำพิพากษาหรือคำสั่งต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หนังสือเวียน

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในแนวความคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมาย
4. เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจและเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไป