วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการสร้างความเป็นอิสระของรัฐสภาในกลไกตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

ชื่อผู้แต่ง: ศุภณัฐ บุญสด

การอ้างอิงที่แนะนำ: ศุภณัฐ บุญสด, 'ปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการสร้างความเป็นอิสระของรัฐสภาในกลไกตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย' (2569) 55(1) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 354.

ผู้สนับสนุนหลัก

อนุพร อรุณรัตน์

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle
30 Years Serving the Business Community

Baker McKenzie.

SAIJO DENKI
ผู้นำเทคโนโลยีความเย็นเพื่อสุขภาพและหลังอาน

ผู้สนับสนุนร่วม

SJC
SIAM JUSTICE CORPORATION

GROUP

CSBC
LAW OFFICES

DS&B DOMNERN SOMGIAT & BOONMA

วิญญูชน

WC&P

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปัญหาและข้อเสนอแนะต่อการสร้างความเป็นอิสระของรัฐสภาในกลไกตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย*

Issues and Proposals for Enhancing Parliamentary Independence within the Framework of the Code of Conduct for Members of Parliament in the Thai Legal System

ศุภณัฐ บุญสด
นักวิชาการ สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า
Supanut Boonsod
Academic, The National Legislative College, King Prajadhipok's institute

วันที่รับบทความ 29 กันยายน 2568; วันแก้ไขบทความ 8 มกราคม 2569; วันตอบรับบทความ 21 มกราคม 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการสร้างความเป็นอิสระของรัฐสภาภายใต้กลไกตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย โดยเริ่มต้นจากการอธิบายรากฐานทางทฤษฎีของแนวคิดประมวลจริยธรรมซึ่งมีที่มาจากการผสมผสานระหว่างหลักการประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ อันเป็นหัวใจของระบอบเสรีประชาธิปไตย ทั้งนี้ ระบบกฎหมายตะวันตกได้ออกแบบประมวลจริยธรรมบนฐานคิดว่ารัฐสภาต้องมีเอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และอำนาจในการกำกับกิจการภายในด้วยตนเอง เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากองค์กรอื่น เช่น รัฐบาลหรือศาล ขณะเดียวกัน

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของ นายศุภณัฐ บุญสด, การศึกษาความเหมาะสมของอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ : ทบทวนความเป็นอิสระของรัฐสภากับกลไกตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2568.

ยังสร้างมาตรฐานความโปร่งใสและความรับผิดต่อสาธารณะให้กับสมาชิกรัฐสภา อย่างไรก็ดี เมื่อแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาปรับใช้ในบริบทไทยผ่านกระบวนการรับเข้ากฎหมายกลับเกิดความไม่สอดคล้องระหว่างแนวคิดต้นแบบกับวัฒนธรรมทางกฎหมายที่มีรากจากระบบศักดินาและแนวคิดทางพระพุทธศาสนา ส่งผลให้กลไกประมวลจริยธรรมของไทยมีลักษณะผิดเพี้ยนจากต้นแบบ กล่าวคือ การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามามีบทบาทตรวจสอบและวินิจฉัยการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดสากลที่ให้อำนาจดังกล่าวอยู่ภายในรัฐสภาเองโดยหลักความเป็นอิสระของรัฐสภา ปัญหานี้นำไปสู่การลดทอนความเป็นอิสระของรัฐสภาและทำให้การทำหน้าที่แทนประชาชนถูกครอบงำโดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เพื่อตอบโจทย์ปัญหาดังกล่าว บทความนี้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงโครงสร้าง ได้แก่ (1) การยืนยันหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาในการกำกับดูแลและลงโทษสมาชิกรัฐสภาเองโดยอาศัยกลไกภายใน เช่น คณะกรรมการจริยธรรมของรัฐสภาที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและตุลาการ และ (2) การส่งเสริมความรับผิดทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งแทนการพึ่งพิงกลไกตุลาการเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ ข้อเสนอเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงความสมดุลระหว่างหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับบริบทของไทย โดยยังคงรักษาเกียรติภูมิและความน่าเชื่อถือของรัฐสภาในฐานะสถาบันผู้แทนประชาชน

คำสำคัญ : รัฐสภา ความเป็นอิสระของรัฐสภา ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ระบบกฎหมายไทย การตรวจสอบถ่วงดุล

Abstract

This article analyzes the problems and proposes approaches to enhancing the independence of Parliament under the mechanisms of the Code of Ethics for Members of Parliament in the Thai legal system. It begins by outlining the theoretical foundation of the code of ethics, which derives from the integration of democratic principles and the rule of law—core elements of liberal democracy. In Western legal systems, codes of ethics are designed on the premise that Parliament must possess privileges, immunities, and the authority to regulate its own internal affairs, thereby preventing interference from external institutions such as the government or the judiciary, while simultaneously ensuring transparency and accountability to the public.

However, when this concept was transplanted into the Thai legal context, inconsistencies arose between the original model and Thailand's legal culture, rooted in feudal traditions and Buddhist values. This led to a distortion of the intended mechanisms, most notably through the empowerment of external bodies—the Constitutional Court, the Supreme Court, and the National Anti-Corruption

Commission—to oversee and adjudicate ethical violations by parliamentarians. Such an arrangement diverges from international practice, where disciplinary authority is reserved for Parliament itself under the principle of parliamentary autonomy. Consequently, the independence of Parliament has been undermined, allowing elected representatives' functions to be dominated by unelected bodies.

To address these issues, this article proposes structural reforms: (1) reaffirming parliamentary autonomy in supervising and disciplining its members through internal mechanisms, such as parliamentary ethics committees independent from both the executive and judiciary; and (2) promoting political accountability through electoral processes rather than excessive reliance on judicial intervention. These proposals aim to restore balance between the rule of law and democracy in a manner consistent with Thailand's constitutional framework, while safeguarding the dignity and credibility of Parliament as the representative institution of the people.

Keywords: Parliament, parliamentary independence, code of ethics for members of parliament, Thai legal system, checks and balances

1. บทนำ

เมื่อกล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ที่เป็นพื้นฐานของระบอบการเมืองและระบอบกฎหมายให้กับหลายประเทศส่วนมากในโลก โดยสถิติในปัจจุบันตามรายงานของ V-dem มีจำนวนถึง 91 ประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย[1] สามารถแยกองค์ประกอบที่สำคัญของแนวคิดนี้ออกได้สององค์ประกอบย่อยที่แม้จะมีสาระสำคัญแตกต่างกัน แต่สามารถหนุนเสริมซึ่งกันและกันได้หากจะสมดุลระหว่างกันได้อย่างเหมาะสม สำหรับองค์ประกอบแรกของแนวคิด คือ หลักการประชาธิปไตย (democratic principle) ที่มุ่งเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐต้องเป็นของประชาชน พร้อมกับกำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเพื่อมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยในการเข้าสู่อำนาจและใช้อำนาจรัฐ[2] กับหลักนิติรัฐ (Rule of law) ที่มุ่งเน้นไปที่การจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ว่าอำนาจดังกล่าวเป็นของหน่วยทางการเมืองใดและอำนาจรัฐดังกล่าวถูกใช้โดยองค์กรใดก็ตาม[3] ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจรัฐสามารถถูกตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และนำไปสู่ความรับผิดทั้งในทางกฎหมายและการเมืองได้ โดยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา (code of conduct of member of parliament) ก็มีรากฐานมาจากการหาสมดุลระหว่างสององค์ประกอบของเสรีประชาธิปไตยเช่นกัน ด้วยการบูรณาการระหว่างการเคารพสถานะของรัฐสภาที่เป็นผู้แทนโดยตรงของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยกับความพยายามในการออกแบบระบบมาควบคุมให้การใช้อำนาจของสมาชิกรัฐสภาสามารถถูกตรวจสอบให้มีความโปร่งใสและเกิดความรับผิดตามกฎหมายได้เข้าด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายที่ปรากฏในโลกตะวันตกจึงได้จัดวางที่มาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้ตั้งอยู่บนแนวคิดสถานะและอำนาจพิเศษของรัฐสภาที่มุ่งเน้นไปที่ความเป็นอิสระของรัฐสภาและป้องกันมิให้องค์กรของรัฐอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลและศาลเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้ โดยในระบบกฎหมายอังกฤษและกลุ่มระบบกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลของประเทศอังกฤษ ประมวลจริยธรรมจะมีที่มาจากเอกสิทธิ์ (Privilege) และความคุ้มกัน (Immunity) ของรัฐสภาในฐานะองค์กรผู้มีอำนาจในการออกข้อบังคับและระเบียบการประชุมของตนเอง (right to regulate its own constitution) และอำนาจในการจัดการกิจการภายในของตัวเอง (right to regulate it own internal affair free from interference) ของรัฐสภา[4] ในขณะที่ระบบกฎหมายของฝรั่งเศสและกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปที่ได้รับอิทธิพลจากฝรั่งเศส ที่มาของประมวลจริยธรรมจะมีที่มาจากหลักอำนาจที่ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ (Inviolability) และความไม่ต้องรับผิดชอบ (Non-accountability)

---

[1] V-dem institute, Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot 2024 6.

[2] Karl Lowenstein, *Political power and the Government process* (The University of Chicago press 1965) 72.

[3] Martin Krygier, 'Rule of law' in Michel Rosenfeld and Andras Sajo (eds) *The oxford handbook of comparative constitutional law* (Oxford university press 2012) 233-249.

[4] J.P. Joseph Maingot, *Parliamentary privilege in Canada* (Mcgill-Gueen's University Press 1997) 15.

ของรัฐสภา[5] ส่งผลให้ระบบกฎหมายทั้งสองได้กำหนดให้รัฐสภาในฐานะองค์กรมีอำนาจตรากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีสถานะเฉกเช่นเดียวกับข้อบังคับการประชุมสภาออกมาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวโยงโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาทั้งในขณะอยู่ที่รัฐสภาและนอกรัฐสภาให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางวิชาชีพ มีความโปร่งใส และเคารพต่อเกียรติภูมิของรัฐสภา ในขณะเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาถูกแทรกแซงโดยองค์กรอื่นภายนอกรัฐสภาได้จึงกำหนดให้มีเฉพาะแต่รัฐสภาในฐานะองค์กรเท่านั้นที่มีอำนาจลงโทษทางวินัย (disciplinary power of the House) กับสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนมาตรฐานทางวิชาชีพที่ได้มีการกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมได้

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเช่นนี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับแนวคิดทางกฎหมายและทางการเมืองอื่น ๆ ที่มีต้นกำเนิดขึ้นในโลกตะวันตกซึ่งมีบริบททางประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของตนเอง เมื่อมีการรับเข้ากฎหมาย (Legal transplant) เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ดังกล่าวเข้าสู่พื้นที่อื่น ๆ นอกยุโรปที่มีบริบทและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดการปะทะกันระหว่างกฎหมายกับวัฒนธรรมทางกฎหมายอันนำมาสู่ความไม่เหมือนกันระหว่าง “ของต้นทาง” กับ “ของที่ถูกปรับแต่ง” จนเกิดการกลายพันธุ์หรือผิดฝาผิดตัวที่สะท้อนถึงความล้มเหลวในรับเข้ากฎหมายดังกล่าวได้[6] ตัวอย่างเช่นในกรณีของประเทศไทย การปฏิรูประบบกฎหมายของสยามเข้าสู่สมัยใหม่ การจัดทำประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกก็ยังมีการจัดลำดับความรุนแรงของโทษทางอาญาในความผิดเดียวกันให้แตกต่างกันออกไปโดยขึ้นกับผู้กระทำความผิดกระทำต่อบุคคลมีลำดับสูงต่ำเพียงใดตามแนวความคิดเรื่องศักดินาในกฎหมายตราสามดวงที่มีอยู่เดิม และในส่วนกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ยังไม่มีการยกเลิกระบบผัวเดียวหลายเมียซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบเก่า[7] ซึ่งถือว่ามีความแตกต่างจากแนวคิดรากฐานในการจัดทำประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งในโลกตะวันตกที่ตั้งอยู่บนฐานคิดการให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลและระบบผัวเดียวเมียเดียวตามหลักศาสนาคริสต์อย่างมาก โดยภาพสะท้อนการรับเข้ากฎหมายที่เกิดการกลายพันธุ์และผิดฝาผิดตัวซึ่งเกิดจากการปะทะกันระหว่างต้นแบบกฎหมายที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตกกับวัฒนธรรมทางกฎหมายของประเทศไทยเช่นนี้ได้ปรากฏในบริบทการรับเข้ากฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและระบบการควบคุมให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายจริยธรรมจนก่อให้เกิดอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional identity) ขึ้นมาในระบบกฎหมายไทยเช่นเดียวกัน โดยเริ่มตั้งแต่การนำเข้าที่มาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเป็นครั้งแรกผ่านมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็อยู่ภายในบริบทเฉพาะของตัวเองเพราะถือกำเนิดขึ้นภายใต้อิทธิพลของแนวคิดที่ต้องการควบคุมนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็น

---

[5] Marc Van der Hulst, *The Parliamentary mandate: a global comparative study* (Inter-Parliamentary Union 2000) 64-65.

[6] ปูนเทพ ศิรินุพงศ์, ‘การรับเข้ากฎหมายรัฐธรรมนูญ : ข้อความคิดและข้อพิจารณาเบื้องต้น’ (2567) 2 วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ 41, 41-57.

[7] Tamara Loos, *Subject Siam family, law, and colonial modernity in Thailand* (Silkwork books 2006).

ตัวแทนของการเมืองที่ไม่บริสุทธิ์และการทุจริต[8] รวมถึงการกำหนดรายละเอียดของประมวลจริยธรรมก็อยู่ภายใต้แนวคิดทางพระพุทธศาสนาอย่างมาก[9] ประกอบกับในปัจจุบัน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในระบบกฎหมายไทยที่อยู่ภายใต้อิทธิพลที่เชื่อมั่นในการควบคุมสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยองค์กรที่ไม่ได้มีที่มาจากประชาชน[10] ก็ได้ถูกพัฒนาให้กลายมามีสภาพเป็นกฎเกณฑ์ที่องค์กรภายนอกอย่างศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติและศาลฎีกาสามารถเข้ามาใช้อำนาจตรวจสอบและมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาได้อีกด้วย[11]

ด้วยเหตุนี้ บทความชิ้นนี้จึงต้องการสำรวจพัฒนาการเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในทางสากลและประเทศไทยว่ามีลักษณะสำคัญในแต่ละช่วงอย่างไรและความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยเหตุปัจจัยอย่างไร สำรวจเงื่อนไขการรับเข้ากฎหมายที่ผิดพลาด รวมถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงความไม่ลงรอยระหว่างต้นแบบแนวคิดประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภากับเงื่อนไขเฉพาะของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย อันจะนำไปสู่การเสนอปรับปรุงการรับเข้าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยให้ถูกต้องมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองความเป็นอิสระและการดำเนินภารกิจของรัฐสภาให้ดีมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน เพื่อตอบคำถามดังกล่าวบทความฉบับนี้จึงได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก ข้อความคิดว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา ส่วนที่สอง กรณีศึกษาประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายต่างประเทศ ส่วนที่สาม กรณีศึกษาประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย และส่วนที่สี่ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. ข้อความคิดว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

2.1 รากฐานทางทฤษฎีของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

สำหรับความรับผิด (accountability) ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะในแง่ขององค์กรของรัฐและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่เจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐถือว่าเป็นส่วนสำคัญของทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบอบเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) ซึ่งเรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐมีความรับผิดต่อสาธารณะไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง โดยในทางทฤษฎีแล้วความรับผิดของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐสามารถจำแนกความรับผิดโดยอาศัยเกณฑ์ของการกระทำจำแนกออกเป็น

---

[8] สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุม ครั้งที่ 3 (21 มกราคม 2540).

[9] คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ... สภาผู้แทนราษฎร, 'จริยธรรมของนักการเมือง' (โครงการสัมมนาและประชาพิจารณ์ เรื่อง "จริยธรรมของนักการเมือง", ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 213-214 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2, 26 มีนาคม 2542).

[10] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 21 (4 พฤศจิกายน 2558) 14-16.

[11] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 และมาตรา 235.

สองประเภท ได้แก่ ประเภทแรก ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นภายหลังจากได้กระทำการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎเกณฑ์ทางสังคม (forensic accountability) โดยเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่กระทำการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลเพื่อเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐดังกล่าวรับผิดต่อกฎหมาย ส่วนประเภทที่สอง ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่เกิดขึ้นจากการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานทางวิชาชีพที่กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของตัวเอง (agent accountability) โดยเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐที่กระทำดังกล่าวจะถือว่าทำลายความเชื่อมั่นที่มีระหว่างบุคคลหรือคณะบุคคลที่มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐใช้อำนาจรัฐแทนตนในฐานะผู้แทนและนำมาสู่ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐต่อบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าว[12] โดยความรับผิดของสมาชิกรัฐสภาที่เชื่อมโยงกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความรับผิดประเภทที่สองเป็นสำคัญมากกว่าความรับผิดประเภทแรก แต่อย่างไรก็ตาม รากฐานที่ส่งผลต่อการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาได้มีรากฐานที่แตกต่างกันออกไปจากกฎเกณฑ์และกลไกความรับผิดทางมาตรฐานทางจรรยาบรรณวิชาชีพของบุคลากรของภาครัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะกลไกวินัยราชการของข้าราชการในฝ่ายบริหาร เนื่องจากประมวลจริยธรรมและการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้ความสำคัญกับการจัดสมดุลความรับผิดทางการเมืองตามหลักการประชาธิปไตยและความรับผิดทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐบนหลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญอย่าง “หลักความเป็นอิสระของรัฐสภา (autonomy of the assembly)”

ทั้งนี้ เนื่องจากการเผชิญหน้ากันระหว่างหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐก็ยังเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่อย่างถาวรภายใต้การจรรโลงระบอบเสรีประชาธิปไตยขึ้นมา เนื่องจากหลักการทั้งสองมีสารัตถะที่แตกต่างกันชนิดที่หากค้นหาสมดุลระหว่างกันและกันไม่พบ หลักการทั้งสองก็สามารถทำลายกันและกันได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้ เพราะในด้านหนึ่งหลักประชาธิปไตยจะมุ่งเน้นไปที่ความไร้ขีดจำกัดของอำนาจรัฐที่เป็นของประชาชนทุกคนในการตัดสินใจเกี่ยวกับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งระบบกฎหมายและการเมืองของประเทศ รวมถึงการดำเนินการขับเคลื่อนระบบกฎหมายและการเมืองในชีวิตประจำวันผ่านการยึดถือการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากทั้งของประชาชนโดยตรงและโดยอ้อมผ่านสถาบันทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน[13] แต่อีกหนึ่งหลักการอย่างหลักนิติรัฐก็มุ่งเน้นไปที่การสร้างข้อจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ ผ่านการอาศัยกฎหมายและสถาบันที่เป็นปฏิปักษ์ต่อเสียงข้างมาก (countermajoritarian institutions) อย่างองค์กรตุลาการหรือศาลมาเป็นพรมแดนขวางกั้นไม่ให้การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากดำเนินการก้าวล่วงเข้ามาในพรมแดนอิสระของปัจเจกบุคคลได้อย่างอำเภอใจจนกระทั่งกลายเป็นทรราชย์เสียงข้างมากในที่สุด[14] ด้วยเหตุนี้ การสร้างความรับผิดให้กับ

---

[12] Jeremy Waldron, *Political Political Theory: Essays on Institutions* (Harvard University Press 2016) 167-194.

[13] นอร์แบร์โต บ็อบบิโอ, *เสรีนิยมกับประชาธิปไตย* (คบไฟ 2558) 1-2.

[14] เพิ่งอ้าง 15-19.

สมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่โดยให้น้ำหนักไปสู่ด้านใดด้านหนึ่งอย่างเสียสมดุลย่อมจะนำมาสู่ผลร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภากับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากหากให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตยอย่างมากโดยมิได้มุ่งสร้างข้อจำกัดในทางกฎหมายให้กับการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสมาชิกรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนเลยย่อมนำมาสู่การสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยมิชอบจนสร้างความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่ในทางกลับกันหากให้ความสำคัญกับหลักนิติรัฐอย่างสุดโต่งโดยมุ่งสร้างข้อจำกัดทางกฎหมายให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและมอบอำนาจในการตรวจสอบกับศาลอย่างมหาศาลย่อมนำมาสู่การลดทอนความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ลงไปอยู่ภายใต้อิทธิพลและการกำกับของสถาบันทางการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อเสียงข้างมากจนกระทบต่อแก่นสารัตถะของระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของประชาชนด้วยเช่นกัน จึงเป็นเหตุให้หลักความเป็นอิสระของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคลากรภายในองค์กรโดยรัฐสภาเองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างหลักนิติรัฐกับประชาธิปไตยในกระบวนการสร้างประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาขึ้นมาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาให้สอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพ (profession) และสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ (entrust) ต่อประชาชน รวมถึงความโปร่งใส (transparency) ของการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นมา โดยหลักการดังกล่าวนี้สาระสำคัญสามประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่จัดตั้งองค์กรภายในและบริหารจัดภายในด้วยตนเองได้โดยที่องค์กรของรัฐอื่น ๆ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไม่สามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐและกฎหมายแทรกแซงหรือสร้างอิทธิพลเหนือรัฐสภาในกิจการดังกล่าวได้ ประการที่สอง การมีกลไกภายในรัฐสภาที่คุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยในรัฐสภาและเปิดโอกาสให้ฝ่ายดังกล่าวมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ และประการสุดท้าย ในกรณีที่ระบบรัฐสภาของประเทศใดเป็นระบบรัฐสภาคู่ (bicameralism) ทั้งสองสภาจะมีกลไกองค์กรภายในและกลไกตรวจสอบภายในที่แยกขาดออกจากกันเป็นของแต่ละสภาเอง โดยทั้งนี้ หลักการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการภายในของรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการประชุมและการควบคุมวินัยของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐสภาอย่างอิสระและไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลหรือศาล รวมถึงสร้างหลักประกันว่าการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเสียงข้างมากจะสอดคล้องกับข้อบังคับที่สภาตราขึ้นและฝ่ายเสียงข้างน้อยจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับที่สภาตราขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ[15]

ดังนั้น การสร้างความรับผิดให้กับสมาชิกรัฐสภาอย่างได้สมดุลระหว่างหลักนิติรัฐกับหลักประชาธิปไตยภายใต้หลักดังกล่าวจึงอยู่ในลักษณะที่ให้อำนาจตามกฎหมายกับรัฐสภาอย่างอิสระในการเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจในการกำกับองค์กรและบุคลากรของตัวเอง (self-regulation) ด้วยการสร้างข้อบังคับของรัฐสภา (standing order) ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานทางวิชาชีพที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในรูปแบบประมวลจริยธรรมและกำหนด

[15] Karl Loewenstein (เชิงอรรถ 2) 173-182.

บทลงโทษจากการฝ่าฝืนมาตรฐานทางวิชาชีพ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมขึ้นมาเอง สำหรับผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นข้อบังคับในส่วนประมวลจริยธรรมและคำสั่งลงโทษทางวินัยสมาชิกรัฐสภาโดยรัฐสภาถือว่าเป็นการดำเนินกิจการภายในของรัฐสภาที่ไม่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลใดได้[16] ด้วยคุณลักษณะทางกฎหมายเช่นนี้ถือว่าเป็นลักษณะที่ใช้จำแนกความแตกต่างได้อย่างชัดเจนระหว่างคำสั่งลงโทษทางวินัยของสมาชิกรัฐสภากับคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างหลังมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลซึ่งสามารถถูกโต้แย้งและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้[17] โดยกลไกการควบคุมการใช้อำนาจดำเนินกิจการภายในดังกล่าวของรัฐสภาให้สอดคล้องกับกฎหมายหรือมีความเหมาะสมสามารถดำเนินการด้วยวิถีทางอื่นตามครรลองประชาธิปไตยได้ผ่านการควบคุมอำนาจทางการเมืองโดยประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งโดยใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีบทบาททางการเมืองกำกับการดำเนินกิจการภายในของรัฐสภาให้สอดคล้องกับกฎหมายและความเหมาะสมได้[18] กล่าวคือ หากรัฐสภาได้ดำเนินการวินิจฉัยกรณีที่สมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมโดยปรากฏสภาพปัญหาไม่สอดคล้องกับกฎหมายหรือสร้างความเคลือบแคลงสงสัยให้กับประชาชน ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งลงโทษบุคคลที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวให้ต้องรับผิดชอบทางการเมืองโดยไม่รับการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งเดิมในสมัยถัดไปแทนความรับผิดทางกฎหมายได้

2.2 ความหมายและขอบเขตของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาถือว่าเป็นเอกสารที่ประมวลกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ในเอกสารฉบับเดียว โดยเอกสารดังกล่าวจะมีการระบุถึงแบบแผนความประพฤติที่พึงปฏิบัติและไม่พึงปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ (public life) ของสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ สำหรับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับแบบความประพฤตินี้จะมีขอบเขตด้านเนื้อหาจากรากฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองที่รัฐสภาซึ่งจัดทำประมวลดังกล่าวมุ่งสถาปนาขึ้นเป็นวัฒนธรรมองค์กรของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการประพฤติตัวในการปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่บนความเหมาะสม (the propriety) ยึดมั่นต่อกฎหมาย (correctness) และตั้งมั่นบนความโปร่งใส รวมถึงเคารพต่อเกียรติภูมิของสมาชิกรัฐสภา (honesty of parliamentarians' behavior) ซึ่งโดยปกติแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองเหล่านี้ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาทั้งในและนอกรัฐสภาให้เอื้อต่อการลดปัญหาการทุจริตโดยมิชอบ[19] และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญเพื่อจรรโลง

---

[16] ไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป* (สารศึกษาการพิมพ์ 2524) 215.

[17] พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ข้าราชการกับการดำเนินการทางวินัย* (วิญญูชน 2567) 128-129.

[18] วรวิทย์ กนิษฐะเสน, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (เจริญวิทย์การพิมพ์ 2521) 14-15.

[19] Rick Stapenhurst and Riccardo Pelizzo, 'Legislative Ethics and Codes of Conduct' (2004) WBI, working paper No.33034 9.

ให้ระบอบเสรีประชาธิปไตยสามารถดำรงอยู่ได้อย่างตั้งมั่นโดยไม่ถูกสั่นคลอนด้วยวิกฤติศรัทธาของประชาชน[20]

ส่วนขอบเขตในแง่บุคคล นอกจากสมาชิกรัฐสภา (parliamentarian) จะเป็นบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาแล้ว การมีผลบังคับของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภายังได้ครอบคลุมไปถึงผู้ปฏิบัติงานประจำตัวของสมาชิกรัฐสภา (his staff) อีกด้วย[21] แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในแง่การกระทำของบุคคลทั้งสองประเภทที่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะมีขอบเขตบังคับใช้เฉพาะกับการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำในทางส่วนตัวของบุคคล (private life) แต่อย่างใด[22] ซึ่งการกระทำในส่วนนี้จะเป็นที่สมาชิกรัฐสภากับผู้ปฏิบัติงานประจำตัวจะต้องรับผิดทางการเมืองด้วยวิถีทางอื่นหรือรับผิดตามกฎหมายที่กระทำการฝ่าฝืนต่อไปแทน

2.3 ที่มาและประเภทของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

สำหรับขอบเขตต่าง ๆ โดยได้จำแนกสาแหรกของแนวคิดต่าง ๆ อันเป็นที่มาและขอบเขตของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาผ่านเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและชี้ให้เห็นถึงรายละเอียดที่แตกต่างกันในแต่ละระบบเพื่ออาศัยเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์เชิงกฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคล้ายคลึงกับประเทศไทยต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ที่มาของอำนาจในการตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบ ดังนี้

ระบบแรกที่มีฐานมาจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในฐานะองค์กร

แหล่งที่มาของอำนาจในการก่อตั้งและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเช่นนี้จะปรากฏอย่างชัดแจ้งในระบบกฎหมายอังกฤษซึ่งมีการอธิบายว่าข้อความคิดในทางกฎหมายที่ทำหน้าที่คุ้มกันให้รัฐสภาทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรอื่นทั้งจากฝ่ายบริหารและตุลาการ คือ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (Privilege and Immunity) โดยสามารถแบ่งประเภทของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวออกเป็น 2 ประเภทโดยอาศัยเกณฑ์ของบุคคลหรือองค์กรที่เอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวคุ้มครอง ได้แก่ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในแง่สมาชิกรัฐสภากับในแง่องค์กร[23] โดยอำนาจในการก่อตั้งและบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาของระบบนี้นั้นมีรากฐานโดยตรงมาจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในแง่องค์กรอย่างอำนาจในการออกข้อบังคับและ

---

[20] Guilherme France, 'Codes of conduct for parliamentarians' (Transparency International 2022) 2.

[21] Organization for Security Co-operation in Europe, 'Background study: Professional and ethical standards for parliamentarians' 2012 8.

[22] เพิ่งอ้าง 19.

[23] Paul Evan, 'Privilege, Exclusive Cognisance and the Law' in Alexander Horne and Gavin Drewry (eds) *Parliament and the Law* (2nd edn, Hart Publishing 2018) 7-42.

ระเบียบการประชุมของตนเอง (right to regulate its own constitution) และอำนาจในการจัดการกิจการภายในของตัวเอง (right to regulate it own internal affair free from interference)[24] ยกตัวอย่างเช่นประเทศอังกฤษซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 3

ระบบที่สองมีฐานมาจากมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อกล่าวถึงสารัตถะของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) อย่างเรียบง่าย คือ การแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กรระดับสูงของรัฐใช้อำนาจแต่ละชนิดแยกขาดและเป็นอิสระจากกัน เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐของแต่ละองค์กรให้มาถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด[25] ดังนั้น การดำเนินกิจการภายในองค์กรของรัฐสภาตามระบบนี้จึงอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระของรัฐสภาที่เป็นส่วนเสริมสำคัญให้กับหลักการแบ่งแยกอำนาจมีความแข็งแกร่งและป้องกันมิให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาถูกแทรกแซงโดยองค์กรอื่นได้ โดยองค์ประกอบของหลักความอิสระของรัฐสภาสามารถแยกออกได้สองส่วน ได้แก่ ความเป็นอิสระด้านงบประมาณของรัฐสภา (financial autonomy) และความเป็นอิสระในการบริหารงานภายในองค์กร (administrative autonomy) โดยรากฐานที่มาของอำนาจในระบบนี้จะมาจากองค์ประกอบหลังเป็นสำคัญ สำหรับองค์ประกอบนี้จะมุ่งไปที่การกำหนดให้รัฐสภามีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองแยกขาดจากฝ่ายบริหาร และให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกิจการภายในของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นข้อบังคับการประชุมของสภาและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอย่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา[26] จึงเป็นผลให้ระบบกฎหมายมีการกำหนดแหล่งที่มาของอำนาจในการก่อตั้งประมวลจริยธรรมให้กับรัฐสภาไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายโดยตรง ยกตัวอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส[27] และประเทศเบลเยี่ยม[28] เป็นต้น

2.3.2 ที่มาของกฎเกณฑ์และกลไกบังคับใช้ตามประมวลจริยธรรม สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบ ดังนี้

ระบบแรก ระบบที่กฎเกณฑ์และกลไกบังคับมีฐานมาจากกฎหมายทั่วไป

ระบบนี้มาจากกรณีที่ระบบกฎหมายดังกล่าว รัฐสภามิได้อาศัยอำนาจตามเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญตราข้อบังคับภายในของรัฐสภาขึ้นมากำหนดแบบแผนความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไว้โดยตรง แต่อาศัยผลบังคับโดยอ้อมของกฎเกณฑ์และ

---

[24] J.P. Joseph Maingot (เชิงอรรถ 4) 15.

[25] Carl Schmitt, *Constitutional theory* (Duke University Press 2008) 223.

[26] Jean-Éric GICQUEL, 'La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires' (Conseil constitutionnel, no publication date) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-transparence-et-l-autonomie-des-assemblees-parlementaires?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR0G9Q4Kx73ubuMB-OxbAbeEwaluiSLtuvV6QlEAcBgP0x9MZGXXDQ6yrXQ_aem_EpegAycPf60Qtf5FuZyIDA> สืบค้นเมื่อ 9 มกราคม 2568.

[27] France's Constitution of 1958 article 20.

[28] Belgium's Constitution of 1831 article 60.

กลไกบังคับในกฎหมายอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการกำหนดความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาที่พึงกระทำและไม่พึงกระทำมาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาแทน เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น โดยประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบนี้อย่างเด่นชัดที่สุดคือรัฐสภาในระดับสหพันธรัฐของออสเตรเลีย[29]

ระบบที่สอง ระบบที่กฎเกณฑ์และกลไกบังคับมีฐานมาจากกฎเกณฑ์ภายในสภาอย่างข้อมติที่ตกลงร่วมกันของสภา (resolutions) หรือข้อบังคับสภาว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาโดยตรง

ระบบนี้มาจากกรณีที่ระบบกฎหมายดังกล่าว รัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามเอกสิทธิ์ในฐานะองค์กรหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายตราข้อบังคับภายในของรัฐสภาขึ้นมาโดยตรงเพื่อมากำหนดแบบแผนความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไว้เป็นการเฉพาะให้แยกขาดจากการกฎหมายทั่วไปอื่น ๆ โดยบางประเทศจะมีการกำหนดขึ้นมาในรูปแบบเอกสารอย่างข้อตกลงร่วมกันของสภาอย่างในอังกฤษที่มีการตกลงกันในหลากหลายวาระตั้งแต่ปี ค.ศ. 1695 โดยมิได้ประมวลมาไว้ในเอกสารฉบับเดียวออกมากำหนดการปฏิบัติตัวของสมาชิกรัฐสภา[30] ในขณะที่หลายกรณีจะมีการกำหนดแบบแผนความประพฤติดังกล่าวจะถูกประมวลรวมแบบแผนความประพฤติไว้ในเอกสารฉบับฉบับเดียวที่มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ภายในของรัฐสภาอย่างประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาตั้งแต่ต้นเช่นเยอรมัน[31] ฝรั่งเศส[32] เบลเยี่ยม[33] เป็นต้น

2.3.3 ประเภทของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ประมวลจริยธรรมที่มีบัญญัติแบบแผนความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไว้ในลักษณะเป็นหลักการทั่วไป

ในระบบนี้ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะเพียงวางกรอบของแบบแผนความประพฤติที่พึงกระทำและไม่พึงกระทำของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับหลักการทั่วไปอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาต้องพึงปฏิบัติอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องเท่านั้น เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต (integrity) ความโปร่งใส (transparency) การอุทิศเวลาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ (diligence) การปฏิบัติตนให้เคารพต่อเกียรติยศของสมาชิกรัฐสภา (honesty) และการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ (conflict of interest) เป็นต้น โดยหากมีการกำหนดข้อห้ามในเชิง

---

[29] Sabastian Abjorensen, 'Code of conduct and ethics for parliamentarians: a comparative study of France, Australia and Canada' (parliamentary institute of Cambodia 2014) 9-10.

[30] authority of the House of Commons, The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members 2023.

[31] Code of Conduct for Members of the German Bundestag.

[32] CODE DE CONDUITE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE.

[33] Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants.

รายละเอียดก็จะมีการกำหนดข้อกำหนดความประพฤติในลักษณะที่กว้างและไม่ละเอียดในทำนองที่แตกต่างกับการกำหนดฐานความผิดในกฎหมายอาญาที่ต้องการระบุข้อห้ามมิให้บุคคลฝ่าฝืนตามกฎหมายอย่างชัดเจนและละเอียดซึ่งประมวลจริยธรรมประเภทนี้ปรากฏในระบบกฎหมายสเปน[34] โดยระบบนี้จะมอบอำนาจให้องค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาอย่างมากเพื่อเปิดมีดุลพินิจในวินิจฉัยพฤติการณ์ต่าง ๆ ว่าการกระทำใดเป็นความผิดตามประมวลจริยธรรมที่ค่อนข้างกว้างและไม่ถูกยึดติดกับกฎเกณฑ์ข้อห้ามที่มีลักษณะเคร่งครัดเพื่อให้การวินิจฉัยมีความเหมาะกับพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดตามยุคสมัยได้ ส่วนสมาชิกรัฐสภาจะพึงทราบขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำหรือไม่พึงกระทำของตนเองได้จะต้องพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยขององค์กรที่มีหน้าที่บังคับใช้เป็นกรณีไปเป็นสำคัญ

ประเภทที่สอง ประมวลจริยธรรมที่มีการบัญญัติแบบแผนความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาไว้เป็นข้อห้ามต่าง ๆ โดยละเอียด

ส่วนระบบที่ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามีการบัญญัติกำหนดแบบแผนความประพฤติไว้โดยชัดเจนและละเอียดในทำนองเดียวกันกับการกำหนดฐานความผิดในกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะนิยามของถ้อยคำต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา รวมถึงฐานความผิดเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมต่าง ๆ ก็จะมีการแจกแจงแยกละเอียดตามพฤติการณ์ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น ฐานความผิดฐานรับสินบน ฐานความผิดในการได้รับสนับสนุนในการเดินทาง ฐานความผิดในการได้รับผลประโยชน์จากสัญญาสัมปทานของรัฐบาล ฐานความผิดเกี่ยวกับมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากธุรกิจของตนมารับผลประโยชน์จากรัฐ เป็นต้น ซึ่งประมวลจริยธรรมประเภทนี้ปรากฏในระบบกฎหมายแคนาดา[35] โดยระบบนี้จะจำกัดอำนาจองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้ต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยพฤติการณ์ต่าง ๆ ว่าการกระทำใดเป็นความผิดตามประมวลจริยธรรมโดยผูกพันกับกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเคร่งครัดอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ที่ทำให้สมาชิกรัฐสภาทราบขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำและไม่พึงกระทำไว้อย่างชัดเจนจากการพิจารณาข้อบังคับต่าง ๆ ในประมวลจริยธรรม

2.3.4 ประเภทของโทษตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ระบบที่กำหนดบทลงโทษสมาชิกรัฐสภาฐานฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมโดยอาศัยการบังคับทางสังคมและโดยสำนึกรับผิดชอบของบุคคล (moral sanction)

ระบบนี้ให้ความสำคัญกับความคาดหวังว่าบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งสาธารณะอย่างการเป็นสมาชิกรัฐสภาจะต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างให้กับสังคมและมีระดับมาตรฐานการปฏิบัติตนในการทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาในระดับที่สูงกว่าบุคคลทั่วไปตลอดเวลาเป็นสำคัญ ดังนั้น

---

[34] Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 1 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales.

[35] Conflict of interest code for members of the house of commons.

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบนี้จึงให้ความสำคัญกับสาธารณะในการมีส่วนร่วมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเป็นหลักมากกว่าอาศัยกระบวนการบังคับและลงโทษทางกฎหมายจึงเป็นเหตุให้เมื่อเกิดกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมโดยสมาชิกรัฐสภา กลไกบังคับและโทษตามประมวลจริยธรรมในระบบนี้จะมุ่งไปที่การให้ประธานสภาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยการเผยแพร่ข้อเท็จจริงการกระทำผิดต่อสาธารณะเพื่อสร้างผล กระทบกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสมาชิกรัฐสภาบุคคลดังกล่าว[36] ด้วยโทษในลักษณะของการที่ประธานสภาประณาม (naming) สมาชิกรัฐสภาต่อที่ประชุม หรือการเผยแพร่รายงานผลการวินิจฉัยการกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมในเอกสารทางการของรัฐสภาซึ่งประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงได้ โดยโทษลักษณะนี้จะปรากฏในระบบการลงโทษของประมวลจริยธรรมของอังกฤษ[37] ทั้งนี้ การออกแบบโทษในระบบเช่นนี้มุ่งเน้นเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยวิถีทางต่าง ๆ ต่อไปแทนความรับผิดทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการประกาศลาออกหรือมีผลต่อการไม่ได้รับเลือกตั้งในสมัยถัดไป เป็นต้น

ประเภทที่สอง ระบบที่กำหนดบทลงโทษสมาชิกรัฐสภาฐานฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเป็นกิจลักษณะ (legal sanction) ในลักษณะโทษทางวินัย (disciplinary penalty)

โทษทางวินัยสำหรับสมาชิกรัฐสภาที่กระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามีด้วยกันหลายสถานตามแต่ละระบบกฎหมายโดยสามารถเรียงระดับความรุนแรงของการจำกัดสิทธิของสมาชิกรัฐสภาจากน้อยไปมาก ได้แก่ (1) การตักเตือน (2) การสั่งให้สมาชิกรัฐสภาขอโทษต่อที่ประชุม (3) การสั่งให้สมาชิกรัฐสภายุติการกระทำที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือสั่งให้ถอนถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมจากบันทึกการประชุม (4) การสั่งขับสมาชิกรัฐสภาออกจากที่ประชุมเพื่อให้เสียสิทธิในการประชุมและการลงมติในวาระการประชุมหรือวันประชุมดังกล่าว (5) การสั่งตัดเงินเดือนของสมาชิกรัฐสภาตามระยะเวลาที่กำหนด หรือการสั่งให้สมาชิกรัฐสภาเสียสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อันมิใช่ตัวเงิน เช่น สิทธิในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการหรือสภา เป็นต้น (6) การสั่งห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมสภาตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น ห้ามเข้าประชุมสภาเป็นระยะเวลา 15-30 วันที่มีการประชุมสภา (sitting days) เป็นต้น[38] และ (7) การถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา[39]

---

[36] Michelle Cini, 'Institutional change in the European Parliament: balancing legislative ethics and parliamentary independence' (2019) 25 The Journal of Legislative Studies 314, 314-330.

[37] House of Commons Information Office, Disciplinary and Penal Powers of the House, House of Commons Information Office Factsheet G6, 2010.

[38] Marc Van der Hulst (เชิงอรรถ 5) 114-117.

[39] CODE OF ETHICS AND CONDUCT OF MEMBERS OF NATIONAL ASSEMBLY article IV.

3. กรณีศึกษาประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายต่างประเทศ : อังกฤษ[40]

3.1 ที่มาของกฎเกณฑ์และกลไกบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

รัฐสภาของประเทศอังกฤษถือว่าเป็นรัฐสภาแห่งแรกของโลกที่มีการคิดค้นและนำเสนอกลไกอย่างประมวลจริยธรรมขึ้นมาเป็นหลักวิชาชีพในควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภามิให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ขึ้นมา โดยเฉพาะเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้องกับการรับผลประโยชน์ในรูปแบบของตัวเงินจากการปฏิบัติหน้าที่[41] สำหรับฐานทางกฎหมายที่รัฐสภาอ้างขึ้นมาใช้อำนาจตรากฎเกณฑ์ภายในควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภามาจากเอกสิทธิ์ (privilege) และความคุ้มกัน (immunity) ของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่มีชื่อว่าหลักเขตแดนอิสระของรัฐสภา (exclusive cognisance) ที่ให้สิทธิกับรัฐสภามีอำนาจสมบูรณ์ตามกฎหมายในการตรากฎเกณฑ์ขึ้นมาควบคุมกิจการภายในและบุคลากรภายในขององค์กรตนเอง เดิมทีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณี แต่ปรากฏว่าภายหลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ รัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติที่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอย่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (bill of rights) รับรองเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเป็นทางการไว้ในมาตรา 9 โดยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการเป็นข้อจำกัดของการใช้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในแง่บุคคลอย่างเสรีภาพในการพูด (freedom of speech) ของสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากเสรีภาพดังกล่าวเป็นเกราะป้องกันทางกฎหมายมิให้บุคคลและองค์กรภายนอกรัฐสภานำเอาถ้อยคำและการลงมติของสมาชิกรัฐสภาไปดำเนินคดีต่อศาลได้ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดหรือแย้งกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของระบบกฎหมายอังกฤษได้ง่าย การกำหนดให้รัฐสภาเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นการประสานหลักกฎหมายที่ขัดแย้งกันอย่างการคำนึงถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาและหลักความชอบด้วยกฎหมายให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้[42]

นอกจากนี้แล้ววิธีการตราข้อบังคับเพื่อควบคุมสมาชิกรัฐสภาของระบบกฎหมายอังกฤษก็มีความแตกต่างออกไป กล่าวคือ สภาสามัญชน (House of Commons) มิได้ดำเนินการตราเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรฉบับเดียวที่ประมวลกฎเกณฑ์ควบคุมจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดไว้ แต่ดำเนินการในลักษณะของการออกข้อมติร่วมกันของสภา (resolution) หลายฉบับเป็นเรื่อง ๆ ไปตามแต่ละโอกาส ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1695 เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นข้อมติร่วมกันของสภาเกี่ยวกับเรื่องการแสดงบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภา การป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่

---

[40] เนื้อหาเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายอังกฤษส่วนนี้เป็นเนื้อหาเฉพาะในส่วนเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาสามัญชนเป็นสำคัญ.

[41] Marc Van der Hulst (เชิงอรรถ 5) 120.

[42] Paul Evan (เชิงอรรถ 23) 7-42.

โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือแม้แต่กระบวนการพิจารณาและการบังคับโทษของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาก็ตาม[43]

3.2 รูปแบบการกำหนดแบบแผนความประพฤติในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

การกำหนดแบบแผนความประพฤติในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะถูกให้ความสำคัญเฉพาะกับการควบคุมการประพฤติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ (public life) ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นโดยที่ไม่มีผลบังคับต่อพฤติการณ์ของสมาชิกรัฐสภาที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในส่วนของชีวิตส่วนตัว (private and personal lives)[44] โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาสามัญชนจะมีการประสานระหว่างการกำหนดข้อพึงประพฤติของสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ทั้งในรูปแบบของหลักการและที่มีการกำหนดแบบแผนข้อห้ามต่าง ๆ โดยละเอียดเข้าด้วยกัน

สำหรับประการแรกในส่วนข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นหลักการทั่วไป ระบบกฎหมายอังกฤษกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องพึงปฏิบัติหน้าที่ตามอย่างหลักทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะ (the Seven Principles of Public Life) ซึ่งเป็นหลักวิชาชีพที่ครอบคลุมมีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารเสมือนเป็นข้อบังคับในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาด้วย สำหรับหลักการดังกล่าวจะมีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลัก 7 ประการ ได้แก่ (1) **หลักความไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน (Selflessness) :** เจ้าหน้าที่ของรัฐควรปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในผลประโยชน์ของสาธารณะเท่านั้น (2) **หลักความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) :** เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการกระทำที่ทำให้ตนเองอยู่ภายใต้ข้อผูกพันต่อบุคคลหรือองค์กรที่อาจพยายามมีอิทธิพลต่อการทำงานของตนในทางที่ไม่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรกระทำหรือตัดสินใจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือวัตถุอื่น ๆ สำหรับตนเอง ครอบครัว หรือเพื่อนฝูง และต้องเปิดเผยและแก้ไขผลประโยชน์หรือความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้อง (3) **หลักความเป็นกลาง (Objectivity) :** เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติและตัดสินใจโดยปราศจากอคติ อย่างเป็นธรรมและบนพื้นฐานของหลักคุณธรรม โดยใช้หลักฐานที่ดีที่สุดและไม่มีการเลือกปฏิบัติ หรืออคติใด ๆ (4) **หลักความรับผิด (Accountability) :** เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในเรื่องการตัดสินใจและการกระทำของตน และต้องยอมรับการตรวจสอบที่จำเป็นเพื่อรับรองความรับผิดนี้ (5) **หลักความโปร่งใส (Openness) :** เจ้าหน้าที่ของรัฐควรปฏิบัติและตัดสินใจอย่างเปิดเผยและโปร่งใส โดยไม่ปกปิดข้อมูลจากประชาชน เว้นแต่มีเหตุผลที่ชัดเจนและชอบด้วยกฎหมาย (6) **หลักความซื่อตรง (Honesty) :** เจ้าหน้าที่ของรัฐควรปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา และ (7) **หลักภาวะผู้นำ (Leadership) :** เจ้าหน้าที่ของรัฐควรแสดงให้เห็นถึงหลักการเหล่านี้ผ่านพฤติกรรมของตนเองและ

---

[43] 'resolutions of the house relating to the conduct of members' in authority of the House of Commons, The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members 2023.

[44] authority of the House of Commons (เชิงอรรถ 30) 2.

ปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยความเคารพ เจ้าหน้าที่ของรัฐควรส่งเสริมและสนับสนุนหลักการเหล่านี้อย่างจริงจัง และต่อต้านพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในทุกที่ที่เกิดขึ้น[45]

นอกจากหลักการทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะแล้ว ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายอังกฤษยังได้มีการตราหลักการเฉพาะของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาขึ้นมาด้วย ได้แก่ **(1) หน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา (Duties of Members) :** สมาชิกรัฐสภามีหน้าที่ในการที่จะต้องปฏิญาณตนว่าจะจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ มีหน้าที่ในการยึดมั่นต่อกฎหมาย หน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติ และมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ตั้งอยู่บนความไว้วางใจของประชาชน **(2) หน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมและข้อมติร่วมที่ตราขึ้นโดยสภาของสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Behavior Code) (3) จริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา (Rules of Conduct) :** สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่เรียกรับอามิสสินจ้างจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตโดยมิชอบ เคารพต่อกฎเกณฑ์ของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนบัญชีทรัพย์สิน ใช้ข้อมูลที่ได้รับเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ใช้งบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรของสภาเพื่อปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับหน้าที่เท่านั้น และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สร้างความเสียหายต่อเกียรติยศของรัฐสภา และ **(4) การปฏิบัติตนต่อบุคคลอื่นด้วยความเคารพ (respect) :** สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของตนและผู้ที่มาเยี่ยมหรือทำงานให้กับรัฐสภาหรือร่วมงานกับรัฐสภาด้วยความมีเกียรติสุภาพ และเคารพ[46]

ส่วนประการที่สองในส่วนของข้อกำหนดแบบแผนความประพฤติที่มีการกำหนดโดยละเอียดจะปรากฏในข้อมติร่วมของสภาที่จะเข้ามากำหนดวิธีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเงินและทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภาโดยมีจุดมุ่งหมายให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไม่เกิดกรณีมีผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) และการทุจริตโดยมิชอบดังต่อไปนี้

1) ข้อมติร่วมของสภาเกี่ยวกับการลงทะเบียนบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภา (Registration of Members' Financial Interests) สำหรับการลงทะเบียนดังกล่าวนี้จะมุ่งเน้นบังคับให้สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินที่มีและได้รับมาในห้วงเวลา 12 เดือนก่อนวันเลือกตั้ง โดยต้องจัดทำบัญชีดังกล่าวแจ้งต่อสภาให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือนหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว โดยข้อมติร่วมของสภาดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สาธารณะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่าการปฏิบัติหน้าที่ การอภิปราย และการลงมติของสมาชิกรัฐสภาอยู่ภายใต้อิทธิพลการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือไม่[47]

---

[45] GOV,UK 'The Seven Principles of Public Life' (31 พฤษภาคม 2538) <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2#the-seven-principles-of-public-life> สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2568.

[46] The Resolution of the House of 19 July 1995.

[47] authority of the House of Commons (เชิงอรรถ 30) 9-10.

2) ข้อมติร่วมของสภาเกี่ยวกับการเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา (Declaration of Members' Interests) สำหรับการเปิดเผยผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภาตามข้อมติร่วมของสภาในกรณีนี้จะมุ่งไปที่ผลประโยชน์ทั้งที่เกิดขึ้นก่อนและภายหลังดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา สำหรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นก่อนดำรงตำแหน่งจะเป็นการเปิดเผยบัญชีทรัพย์ที่ได้ลงทะเบียนไว้ตามข้อ 1) เป็นสำคัญ[48]

3) ข้อมติร่วมของสภาเกี่ยวกับการเรียกรับผลประโยชน์และสิ่งตอบแทน (Lobbying for reward or consideration)

ข้อมติร่วมของสภาในส่วนนี้จะกำหนดแบบแผนความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาโดยมุ่งหมายให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย การอภิปราย และการลงมติของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปโดยอิสระไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ใดและไม่สร้างความเสียหายต่อศักดิ์ศรีของรัฐสภาเป็นสำคัญ ในเบื้องต้นจึงมีการกำหนดให้การเสนอเงินหรือมอบผลประโยชน์ใดให้สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้ใช้อำนาจหน้าที่สนับสนุนผลประโยชน์ของตนเป็นความผิดร้ายแรงและบ่อนทำลายรัฐธรรมนูญ[49] พร้อมกับกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่รับผลประโยชน์เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถือว่ากระทำการขัดต่อธรรมเนียมปฏิบัติของสภาและลดทอนศักดิ์ศรีของรัฐสภาด้วย[50] สำหรับผลประโยชน์ที่กำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภารับจากบุคคลภายนอกเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างการอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การเสนอร่างกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการใช้อำนาจเรียกโดยกลไกคณะกรรมาธิการไปในทางสนับสนุนผลประโยชน์ของบุคคลดังกล่าว ประกอบไปด้วยค่าจ้าง ค่าธรรมเนียม สิ่งของในรูปแบบรางวัลตอบแทน และผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกรัฐสภาได้รับโดยตรงหรือได้รับโดยอ้อมผ่านสมาชิกในครอบครัวของสมาชิกรัฐสภา[51]

4) ข้อมติร่วมของสภาเกี่ยวกับการรับค่าตอบแทนอื่นนอกเหนือจากเงินเดือนที่ได้รับในตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา (Outside interests)

ตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภากำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาหรือตำแหน่งที่ได้รับค่าตอบแทนในองค์กรอื่นใดภายนอกรัฐสภาที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่มามีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ตัวอย่างเช่นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ องค์กรที่ทำงานร่วมกับรัฐสภา และสื่อสารมวลชน สำนักพิมพ์ เป็นต้น[52]

3.3 โทษตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ระบบกฎหมายของอังกฤษ รัฐสภามีอำนาจตามเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในฐานะองค์กรในการลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ในข้อมติร่วมของสภาต่าง ๆ ด้วยกันอยู่กันอยู่ 3 ประเภท ได้แก่

---

[48] authority of the House of Commons (เชิงอรรถ 30) 30-31.

[49] Resolution of 2 may 1695: against offering bribes to members.

[50] Resolution of 22 june 1858: rewards to members.

[51] Resolution of 15 July 1947, amended on 6 November 1995 and 14 May 2002: Conduct of Members.

[52] authority of the House of Commons (เชิงอรรถ 30) 39.

1) การลงโทษโดยอาศัยความรับผิดทางการเมืองบังคับ

การลงโทษโดยอาศัยการรับผิดชอบทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภามีผลบังคับโดยอ้อมกับสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดด้านจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะอาศัยการเผยแพร่ข้อเท็จจริงการกระทำผิดของสมาชิกรัฐสภาเผยแพร่ต่อที่ประชุมและสาธารณะเพื่ออาศัยกลไกบังคับทางสังคมในที่ประชุมสภาหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นแรงกดดันให้สมาชิกรัฐสภาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้สอดคล้องกับข้อกำหนดด้านจริยธรรมของสภา โดยในระบบกฎหมายอังกฤษจะดำเนินการผ่านสองรูปแบบ คือ รูปแบบแรก การประณาม (naming) การกระทำและชื่อของสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมหรือข้อมติร่วมของสภาต่อที่ประชุมตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญชน ข้อที่ 44 และรูปแบบที่สอง การเผยแพร่รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและผลการวินิจฉัยกรณีฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมสู่สาธารณะ[53]

2) การลงโทษทางวินัย

อำนาจของประธานสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาในการที่จะลงโทษสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายอังกฤษมีหลายสถานโดยสามารถเรียงระดับความรุนแรงในการจำกัดสิทธิของสมาชิกรัฐสภาจากน้อยไปมาก ได้แก่ โทษระดับแรก การขับออกจากที่ประชุมในวันดังกล่าว[54] ระดับที่สอง การถูกสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ภายหลังจากการประณามเป็นเวลา 5 ถึง 20 วันประชุม[55] ระดับที่สาม การสั่งระงับเงินของสมาชิกที่ถูกสั่งการปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาที่ถูกสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่[56] และระดับที่สี่ การขับออกจากตำแหน่งโดยมติของสภา ในกรณีที่เป็นการทฝ่าฝืนข้อบังคับด้านจริยธรรมร้ายแรงหรือถูกพิพากษาต้องโทษจำคุก[57]

3.4 รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ระบบกฎหมายของอังกฤษมีการกำหนดให้องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนสอบข้อเท็จจริงและพิจารณากรณีฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาออกเป็น 3 องค์กร ได้แก่

1) องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรายงานข้อเท็จจริง ข้อมติร่วมของสภากำหนดมอบอำนาจของสภาให้แก่องค์กรที่มีชื่อว่า the Parliamentary Commissioner for Standards มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนข้อกำหนดทางจริยธรรม โดยข้อมติร่วมฉบับเดียวกันได้กำหนดหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาต้องให้ความร่วมมือกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวทุกขั้นตอนอย่างเคร่งครัด[58] โดยองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งและ

---

[53] House of Commons Information Office (เชิงอรรถ 37).

[54] standing orders (public business) 23 may 2024 no.43.

[55] Standing orders (public business) 23 may 2024 no.44.

[56] Standing orders (public business) 23 may 2024 no.45 (A).

[57] House of Commons Information Office (เชิงอรรถ 37).

[58] the Resolution of the House of 19 July 1995.

แต่งตั้งบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรให้มีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปีได้เพียงสมัยเดียวโดยรัฐสภา สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระของสภาที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของ Standards committee สภาสามัญชนโดยตรงเท่านั้น[59]

2) องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรายงานผลวินิจฉัย ข้อมติร่วมของสภากำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญอย่าง Standards committee ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาทั้งหมด[60] เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายงานข้อเท็จจริงกรณีที่มีการร้องเรียนว่าสมาชิกฝ่าฝืนข้อกำหนดทางจริยธรรมของ the Parliamentary Commissioner for Standards เพื่อจัดทำรายงานวินิจฉัยว่าเป็นการฝ่าฝืนจริงหรือไม่และควรมีบทลงโทษต่อกรณีดังกล่าวอย่างไร[61] โดยในการพิจารณาเพื่อมีผลคำวินิจฉัยนี้ คณะกรรมาธิการจะมีอำนาจสำคัญตามข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวลุล่วงไปได้หลายประการ ได้แก่ อำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการ อำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาทางกฎหมายของคณะกรรมาธิการ อำนาจเรียก อำนาจเผยแพร่รายงานและหลักฐาน[62]

3) องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและลงโทษ ข้อมติร่วมของสภากำหนดให้อำนาจสุดท้ายในพิจารณาความผิดฐานฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกำหนดบทลงโทษตามที่ระบุไว้ในข้อ 2.1.3 กับกรณีดังกล่าวอำนาจของรัฐสภา โดยการลงโทษดังกล่าวโดยมติของสภาจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ได้รับการรายงานมาจาก Standards committee เป็นสำคัญเท่านั้น[63] แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาญัตติกำหนดบทลงโทษฐานฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ประธานสภามีอำนาจสอบข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการวินิจฉัยของสภาเพิ่มเติมจาก Standards committee ก่อนการลงมติของสภาได้ นอกจากข้อบังคับการประชุมของสภากำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาที่ถูกร้องเรียนหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่สภากำลังพิจารณามีส่วนร่วมในการพิจารณาญัตติดังกล่าวด้วย[64]

3.5 บทวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการออกแบบกฎเกณฑ์ในด้านข้อบังคับและกลไกบังคับเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในระบบกฎหมายอังกฤษจะพบว่ามีการออกแบบกฎเกณฑ์และกลไกบังคับตั้งอยู่บนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จัดวางข้อบังคับและกลไกบังคับอย่างประณีตให้ตั้งอยู่บนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาให้เกิดความโปร่งใสและมี

---

[59] Richard Kelly, Matthew Hamlyn and Oonagh Gay, 'The Law and The Conduct of Members to Parliament' in Alexander Horne and Gavin Drewry (eds) *Parliament and the Law* (2nd edn, Hart Publishing 2018) 43-72.

[60] Standing orders (public business) 23 may 2024 no.149 (2) (3).

[61] the Resolution of the House of 19 July 1995: Standing orders (public business) 23 may 2024 no.149 (1) and 150.

[62] Standing orders (public business) 23 may 2024 no.149 (4) and (7) - (13).

[63] the Resolution of the House of 19 July 1995.

[64] Standing orders (public business) 23 may 2024 no.149 (14).

ความรับผิดทางการเมืองโดยเคารพต่อความเป็นอิสระของรัฐสภา รวมถึงป้องกันมิให้องค์กรภายนอกรัฐสภาเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ โดยให้ถือว่าอำนาจในการควบคุมสมาชิกรัฐสภาให้ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและข้อบังคับวินัยต่าง ๆ เป็นกิจการภายในของรัฐสภาอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตาม เพื่อออกแบบกฎเกณฑ์ในส่วนของกลไกบังคับให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเทศอังกฤษมีการออกแบบให้องค์กรที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรายงานผลการวินิจฉัยกรณีฝ่าฝืนเบื้องต้นเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาให้มีมติลงโทษสมาชิกรัฐสภามีสถานะเป็นองค์กรอิสระภายในรัฐสภา กล่าวคือ แม้ว่าเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการในองค์กรดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา แต่สถานะขององค์กร เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะได้รับการรับรองความเป็นอิสระจากอำนาจบังคับของประธานสภา สมาชิกรัฐสภา และคณะกรรมาธิการโดยกฎหมาย รวมถึงข้อบังคับการประชุมสภาที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามีความโปร่งใสและปลอดจากการครอบงำโดยอิทธิพลของฝ่ายการเมืองในระดับที่ใกล้เคียงกับมาตรฐานการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (judicial review) ตามหลักนิติรัฐ

4. ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

4.1 ความทั่วไป

เมื่อพิจารณาจากกฎเกณฑ์ด้านประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกลไกบังคับในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักการและกลไกบังคับที่แตกต่างจากแนวคิดว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในโลกตะวันตกที่เป็นต้นกำเนิดอย่างสิ้นเชิงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่ยึดถือต่อหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาผ่านการให้องค์กรภายนอกรัฐสภามีอำนาจตรากฎเกณฑ์และบังคับใช้ประมวลจริยธรรมกับสมาชิกรัฐสภาได้[65] และก่อให้เกิดปัญหาที่ให้ศาล รวมถึงองค์กรอิสระมีอำนาจควบคุมการออกกฎเกณฑ์และการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมกับสมาชิกรัฐสภาเหนือรัฐสภา[66]

สำหรับปัญหาข้างต้นของประเทศไทยสามารถสืบสาวราวเรื่องสาเหตุของการกลายพันธุ์ดังกล่าวได้จากจุดกำเนิด หรือ ณ ห้วงเวลาที่ระบบกฎหมายไทยรับเข้ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเข้ามาครั้งแรกอย่างในช่วงเหตุการณ์เรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลังพฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[67] โดยเมื่อสืบค้นเอกสารชั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่แบบการปฏิรูปการเมืองที่นำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญ

---

[65] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 มาตรา 234 และมาตรา 235.

[66] สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาหลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2563 94.

[67] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191

ดังกล่าวของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) จะพบว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวกำหนดกรอบความคิดในการแก้ไขปัญหาทางสังคมยึดโยงกับแนวทางการปฏิรูปการปกครองของรัชกาลที่ 5 ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าการจะนำเข้าแนวคิดและกลไกทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศเข้าสู่ระบบกฎหมายไทยได้ แนวคิดดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่สอดคล้องหรือไม่กระทบต่อวัฒนธรรมทางกฎหมายเดิมอย่างความเป็นไทย (Thainess) เท่านั้น ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้อธิบายต่อว่าพระพุทธศาสนามีฐานะเป็นลักษณะเด่นและรากฐานที่สำคัญของความเป็นไทย[68] สำหรับอิทธิพลดังกล่าวสะท้อนได้จากการแปลคำศัพท์ทางกฎหมายในภาษาอังกฤษอย่าง Code of Conduct ให้อยู่ในคำศัพท์ทางกฎหมายในภาษาไทยด้วยการใช้คำว่า “จริยธรรม” ที่แสดงออกถึงข้อบังคับหรือศีลธรรมตามคติของพระพุทธศาสนา[69] แทนการเลือกใช้คำว่า “จรรยาบรรณ” ที่สะท้อนถึงข้อกำหนดทางวิชาชีพเพื่อรักษาเกียรติของอาชีพ[70] ซึ่งมีความหมายตรงกับศัพท์ทางกฎหมายต้นทางในภาษาอังกฤษมากกว่า

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาทางสังคมที่การปฏิรูปการเมืองและการจัดทำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มุ่งประสงค์ที่จะแก้ไขหรือขจัดให้หมดสิ้น คือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งถูกวิเคราะห์ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐประหารในประเทศไทย ดังนั้น เป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 จึงมุ่งหมายสร้างระบบการเมืองและนักการเมืองที่สะอาดขึ้นมา[71] แต่ปรากฏว่าการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวตั้งอยู่บทเรียนสำคัญว่าระบบการตรวจสอบนักการเมืองที่ดำรงอยู่ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 อย่างกลไกที่ให้สมาชิกรัฐสภามุ่งตรวจสอบกันเองได้พิสูจน์ตัวมันเองแล้วว่าเป็นระบบที่ประสบความล้มเหลวในทางปฏิบัติที่จะแก้ไขปัญหาสังคมดังกล่าวอีกด้วย จนกระทั่งถูกขนานนามอย่างไม่เป็นทางการว่าเป็นระบบ “แมลงวันตอมแมลงวัน” อันหมายถึงระบบที่นักการเมืองไม่ตรวจสอบกันเองเพราะเกรงว่าหากตรวจสอบนักการเมืองคนอื่นตัวเองก็จะถูกตรวจสอบด้วยแล้ว[72] ด้วยเหตุนี้อิทธิพลทั้งสองด้านที่ดำรงอยู่ในช่วงการรับเข้าแนวคิดประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามาครั้งแรกเข้าสู่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ทั้งอิทธิพลพระพุทธศาสนาและอิทธิพลของความต้องการการสร้างระบบตรวจสอบที่ไม่ไว้วางใจให้นักการเมืองตรวจสอบกันเองขึ้นมาซึ่งวัฒนธรรมทางกฎหมายเดิมของประเทศไทยโดยเฉพาะจึงมีอิทธิพลต่อ

---

[68] คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, *กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)* (เล่ม 1, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2537) 22-24.

[69] “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม : สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ‘พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554’ <https://dictionary.orst.go.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2568.

[70] “จรรยาบรรณ” หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ : สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ‘พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554’ <https://dictionary.orst.go.th/> สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2568.

[71] อมร จันทรสมบูรณ์, *การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย* (บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด 2539) 125-126.

[72] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (มิสเตอร์ก๊อปปี้ 2547) 209-211.

การเกิดขึ้นของการรับเข้าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจากต่างประเทศที่ผิดพลาดจนกลายพันธุ์เป็นประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาแบบไทย ๆ ในปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4.2 การปรับเปลี่ยนคำสอนโลกียธรรมแบบพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ มาเป็นข้อบังคับในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

พระพุทธศาสนาของประเทศไทยก็ได้ถูกปฏิรูปครั้งสำคัญในห้วงเวลาดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส พระอนุชาของรัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเป็นสมเด็จพระสังฆราช ประมุขแห่งสงฆ์และธรรมยุติกนิกาย ด้วยการวางรากฐานการศึกษาศาสนาและการปฏิรูปหลักคำสอนจนก่อให้เกิดพระพุทธศาสนาสมัยให้มีลักษณะเฉพาะแบบไทย ๆ ขึ้นมา[73] โดยเป็นพระพุทธศาสนาที่ถูกผนวกให้เป็นเนื้อเดียวกันกับมโนทัศน์ “ความเป็นไทย” และเป็นพระพุทธศาสนาที่ให้ความสำคัญกับคำสอนทางโลกียธรรมหรือข้อปฏิบัติของฆราวาสซึ่งมีเนื้อหาของหลักคำสอนมุ่งรับใช้ชาติและพระมหากษัตริย์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นสำคัญ[74] สำหรับรายละเอียดของเนื้อหาคำสอนทางพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปเช่นนี้และมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมายสมัยใหม่ของประเทศไทยสามารถจำแนกองค์ประกอบออกเป็น 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก จัดวางพระมหากษัตริย์ให้เป็นศูนย์กลางของรัฐ ผ่านการสร้างคำสอนของพระพุทธศาสนาที่กำหนดให้ “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์” เป็นสถาบันหลักแห่งรัฐ พร้อมกับอธิบายว่าลักษณะของรัฐไทยตามฐานคติที่มีชื่อว่า “อัคคัญญสูตร”[75] ให้มีลักษณะเป็นสังคมชีวภาพที่บุคคลภายในรัฐมีบทบาทและลำดับศักดิ์สูงต่ำไม่เท่าเทียมกัน[76] ประการที่สอง จัดวางให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ พร้อมกับคุณสมบัติหลักของความเป็นคนไทยจึงต้องเป็นบุคคลที่ดำรงตนเป็นพุทธมามกะและยึดมั่นในหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนา[77] และประการที่สาม หลักธรรมคำสอนด้านโลกียธรรมจะให้ความสำคัญกับการกำหนดคุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่ดีเพื่อกำกับความประพฤติของชาวไทยต่อบุคคลอื่น สังคม และพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก เช่น ความกตัญญู การเคารพต่อสถานะสูงต่ำไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล และการยึดมั่นต่อศีลธรรม[78] รวมถึงลักษณะพลเมืองที่ดีสิบสามประการ[79]

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการกำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องอาศัยเอกสิทธิ์ในฐานะองค์กรของรัฐสภาตราข้อบังคับ

---

[73] ปฐม ตาคะนานันท์, *คณะสงฆ์สร้างชาติ สมัยรัชกาลที่ 5* (มติชน 2551) 3-10.

[74] สายชล สัตยานุรักษ์, *10 ปัญญาชนสยาม เล่ม 1 ปัญญาชนแห่งรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์* (openbooks 2557) 408-409.

[75] ปฐม ตาคะนานันท์ (เชิงอรรถ 72) 33-46.

[76] ธงชัย วนิจจะกูล, *เมื่อสยามผลิกผัน : ว่าด้วยกรอบมโนทัศน์พื้นฐานของสยามยุคสมัยใหม่* (ฟ้าเดียวกัน 2562) 21-23.

[77] ปฐม ตาคะนานันท์ (เชิงอรรถ 72) 46-48.

[78] เพิ่งอ้าง 48-53.

[79] เพิ่งอ้าง 50-51.

เพื่อควบคุมมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาในรูปแบบข้อบังคับการประชุมที่เรียกว่า “ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและคณะกรรมาธิการ” โดยปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 191 ของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นมา สำหรับที่มาของบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีที่มาจากหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาเฉกเช่นที่ปรากฏในโลกตะวันตกแต่อย่างใด แต่เป็นผลโดยตรงจากการต้องการแก้ปัญหาการทุจริตของนักการเมืองอันเป็นต้นเหตุของการรัฐประหารในประเทศไทย[80] ผ่านการสร้างระบบรัฐสภาแบบมีเหตุผลที่สอดคล้องกับรากฐานของสังคมไทย[81]ที่มีรากฐานของศีลธรรมของพระพุทธศาสนาทำหน้าที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตยและจรรโลงสังคมและผู้คน[82]เพื่อสร้างสร้างให้เกิด “นักการเมืองสะอาด” และ “องค์กรการเมืองสะอาด” ขึ้นมา[83]

นอกจากนี้ การยกร่างข้อกำหนดต่าง ๆ ในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภายังได้รับอิทธิพลของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ โดยตรง พิจารณาได้จากงานวิจัยที่เป็นต้นทางของการยกร่างข้อบังคับซึ่งได้รับทุนวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตั้งต้นนำเสนอเรื่องจริยธรรมโดยอ้างอิงกับศีลธรรมทางศาสนาโดยเฉพาะอย่างพระพุทธศาสนาเช่นนี้แทนที่จะเป็นคุณค่าที่มีลักษณะจรรยาบรรณทางวิชาชีพที่สมาชิกรัฐสภาควรยึดถือและมีลักษณะเป็นคุณค่าแบบโลกวิสัย (secular)[84] ได้ปรากฏขึ้นมาตลอดในงานชิ้นนี้[85] ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลเชิงจริยธรรมแบบพระพุทธศาสนา[86] และการพูดพฤติธรรมที่เหมาะสมเมื่อถูกกำกับโดยจริยธรรมคือการกระทำที่ละลดซึ่งกิเลส[87] รวมถึงเชื่อมโยงที่มาและลักษณะกฎเกณฑ์ทางจริยธรรมว่าเป็นเนื้อเดียวกันกับศีลธรรมทางศาสนา[88] พร้อมกับอธิบายว่าจริยธรรมทางการเมืองของโลกตะวันออก รวมถึงประเทศไทยมีลักษณะแตกต่างจากจริยธรรมทางการเมืองของโลกตะวันตก เพราะโลกตะวันออกให้ความสำคัญหลักคุณธรรมและได้มีการยกตัวอย่างคุณธรรม เช่น “หลักทศพิศราชธรรม”และ “ความเป็นคนดี” มาประกอบคำอธิบายดังกล่าว[89] ทั้งนี้ เพราะงานวิจัยดังกล่าววิเคราะห์ว่าปัญหาสำคัญของการเมืองประเทศไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตทางจริยธรรมอันสืบเนื่องมาจากการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมืองอันเป็นสืบเนื่องและการประพฤติตนหรือตัดสินของนักการเมืองที่ขาดจริยธรรม[90] ด้วยเหตุนี้ทางแก้ปัญหาที่

---

[80] คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (เชิงอรรถ 68) 26-29.

[81] คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, *กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)* (เล่ม 2, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2537) 14.

[82] คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (เชิงอรรถ 68) 24.

[83] อมร จันทรสมบูรณ์ (เชิงอรรถ 71) 111-127.

[84] คุณค่าแบบโลกวิสัย (secular) เป็นคุณค่าทางการเมืองและสังคมของรัฐสมัยใหม่ที่มีลักษณะแยกขาดหรือไม่ผูกติดกับคุณค่าและกระบวนการในทางศาสนาใดศาสนาหนึ่ง เช่น เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค ความโปร่งใส เป็นต้น.

[85] ทิพย์พรรณ นพวงศ์ ณ อยุธยา และคณะ, *ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2542) 14-15.

[86] เพิ่งอ้าง 14-15.

[87] เพิ่งอ้าง 17.

[88] เพิ่งอ้าง 18.

[89] เพิ่งอ้าง 30-31.

[90] เพิ่งอ้าง 36.

ควรเป็นตามสมมติฐานของงานวิจัยจึงเป็นการสร้างกลไกที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและระบอบประชาธิปไตยถูกกำกับให้มีพฤติกรรมและการดำเนินการสอดคล้องกับศีลธรรมของพระพุทธศาสนา[91] ข้อเสนอแนะต่อวิจัยฉบับนี้ต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมิได้ตั้งอยู่บนการกำหนดข้อบังคับประมวลจริยธรรมแบบโลกวิสัยและออกแบบกลไกบังคับโดยอิงกับหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาตามแบบโลกตะวันตกตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกแบบกฎเกณฑ์ร่างข้อบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอิงกับค่านิยมของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ ตามแนวทางของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสอย่างเช่น (1) กำหนดหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจงรักภักดีต่อชาติและพระมหากษัตริย์ (2) ความเป็นพลเมืองดีแบบจริยธรรมไทย ๆ ข้างต้น และ (3) คำสอนของพระพุทธศาสนาแบบโลกียธรรมอย่างหิริโอตตัปปะและเบญจศีลเบญจธรรม[92] อิทธิพลของข้อเสนอวิจัยเช่นนี้มีผลโดยตรงต่อร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการ พ.ศ. .... ที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542 แม้ว่ากลไกบังคับของการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมจะมิได้เดินตามแนวทางข้อเสนอของวิจัยดังกล่าว แต่รายละเอียดของข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมดังกล่าวเดินตามข้อเสนอของวิจัยดังกล่าวอย่างครบถ้วน[93] จนสามารถสรุปได้ว่าการยึดมั่นในศีลธรรมของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ และการสถาปนาการเมืองสะอาดเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่สภาผู้แทนราษฎรมุ่งสถาปนาขึ้นมาเป็นสำคัญเพื่อกำกับความประพฤติของนักการเมือง ด้วยเหตุนี้ ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยจึงมีขอบเขตการบังคับในแง่การกระทำของบุคคลที่กว้าง โดยควบคุมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและชีวิตส่วนตัวอันไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในลักษณะเดียวกันกับกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมด้วย[94]

4.3 กลไกการตรวจสอบนักการเมืองโดยอำนาจที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแบบสุดโต่งตามกรอบรัฐธรรมนูญนิยมแบบไทย ๆ ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบบไทย ๆ มีรากฐานมาจากงานการวิเคราะห์ปัญหาของระบอบการเมืองของประเทศไทยและการมีข้อเสนอปฏิรูปการเมืองมาจากแนวคิดที่สำคัญที่เรียกว่า “คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism)” ที่ถูกเสนอโดยศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ที่วิเคราะห์ว่าปัญหาของประเทศไทยทไว้ในงานชิ้นนี้อย่างมีนัยยะสำคัญคือความไม่เป็นประชาธิปไตยของสังคมไทย การใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นโดยการทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น มิได้หมายความว่าการทำให้องค์กรของรัฐมีความเชื่อมโยงกับประชาชนผ่านการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้นและให้องค์กรของรัฐดังกล่าวในฐานะผู้แทน

---

[91] เพิ่งอ้าง 58-68.

[92] เพิ่งอ้าง 114-115.

[93] คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. ... สภาผู้แทนราษฎร (เชิงอรรถ 9) 72-76.

[94] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการ พ.ศ. 2542 ข้อ 10.

ของประชาชนมีอำนาจสูงสุดในทุกด้าน แต่หมายถึงการสถาปนากลไกตรวจสอบนักการเมืองให้ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ[95] นัยยะของการให้ความหมายของประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่แตกต่างกับประชาธิปไตยแบบสากลที่ยึดถือว่าอำนาจรัฐเป็นของประชาชนและองค์กรของรัฐต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเช่นนี้[96]เป็นผลโดยตรงมาจากการประเมินสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยไม่เป็นประชาธิปไตยมาจากการเมืองที่ไม่สะอาดเพราะผู้นำทางการเมืองที่ไม่มีคุณภาพและมีพฤติการณ์ทุจริตคอร์รัปชั่น ดังนั้น การจะสถาปนารัฐธรรมนูญตามแนวคิดคอนสติติวชั่นแนลลิสม์เพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยจึงต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีกลไกทางกฎหมายและการตรวจสอบโดยศาล รวมถึงองค์กรอิสระเพื่อสร้างให้เกิด “นักการเมืองสะอาด” และ “องค์กรการเมืองสะอาด” ขึ้นมา[97]

โดยแนวคิดเช่นนี้ได้รับการสืบทอดต่อมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 พิจารณาได้จากจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองเพื่อปราบปรามการทุจริตโดยมิได้ยึดมั่นประชาธิปไตยแบบสากล[98] แต่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบไทยที่มุ่งเน้นสร้างนักการเมืองที่มีธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ[99] จึงไม่เป็นการแปลกด้วยเหตุและผลที่ทำให้การร่างที่มาและกลไกข้อบังคับว่าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 จะมีพัฒนาการที่แตกต่างจากประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ยึดถือในคุณค่าเสรีประชาธิปไตยและความเป็นอิสระของรัฐสภาอย่างมากตามที่ปรากฏในหัวข้อที่ 3 โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก รัฐธรรมนูญ 2560 มุ่งออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาให้องค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกมาตรฐานทางจริยธรรมควบคุมนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

แนวคิดในการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรภายนอกรัฐสภามีอำนาจตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมมาบังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภาได้ถูกเสนอโดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ[100] สำหรับการอธิบายถึงหลักการเกี่ยวกับที่มาของบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการให้รายละเอียดในหลักการทางรัฐธรรมนูญที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติ นอกจากการแสดงทัศนะของผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่พิจารณาเห็นถึงบทบาทอันสูงเด่นและเหมาะสมที่สุดของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรที่ชี้ขาดว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่สมบูรณ์ที่สุดและมีมาตรฐานที่สูงที่สุดซึ่งเหมาะสมกับการบังคับใช้กับองค์กรอื่น ๆ เป็นสำคัญจึงได้ร่างบทบัญญัติเช่นนี้ออกมา[101] อย่างไรก็ตามการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ถูกทักท้วงจากกรรมการท่านอื่นว่ามีลักษณะที่กระทบต่อ

---

[95] เพิ่งอ้าง 64-67.

[96] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน,* (อ่านกฎหมาย 2564) 327, 338-347.

[97] อมร จันทรสมบูรณ์ (เชิงอรรถ 71) 111-127.

[98] คำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35: คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 1 (6 ตุลาคม 2558) 8-9.

[99] คมชัดลึก, ‘“ประชาธิปไตย” หมายถึง...สารจาก “นายกฯ ประยุทธ์”’ (29 มีนาคม 2562) <https://www.komchadluek.net/news/367398?utm_source=chatgpt.com> สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2568.

[100] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 20 (3 พฤศจิกายน 2558) 19.

[101] เพิ่งอ้าง 20.

หลักการแบ่งแยกอำนาจและควรให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ออกประมวลจริยธรรมเอง แต่ประธานคณะกรรมการก็ได้ยืนกรานให้คงบทบัญญัติดังกล่าวไว้ เพราะเห็นว่าหากปล่อยให้นักการเมืองออกประมวลจริยธรรมของตนเองเพียงลำพัง มาตรฐานทางจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นจะมีมาตรฐานที่ค่อนข้างต่ำกว่ามาตรฐานจริยธรรมที่ถูกกำหนดขึ้นโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ[102] โดยการประชุมหลังจากนั้นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้เป็นเรื่องเทคนิคในร่างกฎหมายเป็นสำคัญมากกว่าการถกเถียงเรื่องหลักการที่อยู่เบื้องหลังร่างกฎหมาย เช่น การเพิ่มเติมรายละเอียดของถ้อยคำในบทบัญญัติให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น[103] การกำหนดให้มีรายละเอียดของโทษฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมไว้ในประมวลจริยธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่างขึ้นมา[104] การลงมติเห็นชอบ[105] และการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อยในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ[106] เท่านั้น โดยในท้ายที่สุดจึงกลายมาเป็นมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ในปัจจุบัน ผลของบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมให้มีผลบังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภาและกำหนดลำดับศักดิ์ทางกฎหมายให้ข้อบังคับดังกล่าวมีสถานะสูงกว่าข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมที่ตราโดยรัฐสภา โดยรัฐสภาจะตราข้อบังคับขึ้นมาขัดหรือแย้งกับข้อบังคับที่ตราโดยศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสร

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญ 2560 มุ่งออกแบบกลไกรัฐธรรมนูญเพื่อทำลายความเป็นอิสระของรัฐสภาในการควบคุมวินัยของสมาชิกรัฐสภา

สำหรับการออกแบบรัฐธรรมนูญที่ทำลายหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาในการควบคุมวินัยของสมาชิกรัฐสภาลงอย่างสิ้นเชิงในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 อยู่ในรูปแบบการกำหนดให้องค์กรนอกรัฐสภามีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มาเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวประกอบไปด้วยส่วนแรกเขตอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และส่วนที่สอง คือ เขตอำนาจของศาลฎีกา มีรายละเอียดดังนี้

(1) สำหรับเขตอำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เดิมทีในการประชุมสองครั้งแรกที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้มีการกล่าวถึงอำนาจไต่สวนในคดีที่สมาชิกรัฐสภาถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงไว้[107] จนกระทั่งในการประชุมครั้งที่ 3 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. อนุกรรมการยกร่างที่จัดทำบัญญัติดังกล่าวก็ได้มีการเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.

---

[102] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 21 (4 พฤศจิกายน 2558) 14.

[103] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 64 (15 มกราคม 2559) 10-12.

[104] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 72 (26 มกราคม 2559) 10-11.

[105] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 99 (7 มีนาคม 2559) 29.

[106] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 113 (4 พฤศจิกายน 2559): คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 115 (28 มีนาคม 2559).

[107] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 17 (29 ตุลาคม 2558): คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บันทึกการประชุม ครั้งที่ 25 (10 พฤศจิกายน 2558).

ในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมา ทางประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้สอบถามที่มาของการบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แต่ปรากฏว่าฝ่ายเลขานุการก็มิอาจแถลงเหตุผลได้ชัดเจนว่าเหตุใดจึงมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขึ้นมา จึงนำมาสู่การถกเถียงของกรรมการท่านอื่นจนกระทั่งมีการเสนอให้แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยเทคนิคการร่างกฎหมาย โดยการยกเลิกอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของ ป.ป.ช. แล้วเปลี่ยนไปเป็นให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมแทน โดยไม่มีการอ้างเหตุผลทางหลักการรัฐธรรมนูญหรือตัวอย่างต่างประเทศสนับสนุนการยกร่างบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด[108] และการประชุมครั้งถัดมาก็เพียงแค่การปรับถ้อยคำเพื่อจำกัดเขตอำนาจไต่สวนของ ป.ป.ช. ลงให้เหลือเฉพาะกรณีสมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงเท่านั้นและอีกเช่นเดิม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้มีการอธิบายหลักการที่อยู่เบื้องหลังการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว[109]

(2) สำหรับเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงของศาลฎีกา ที่มาของการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเรื่องดังกล่าวมาจากการที่อนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้รับมติของที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งลงมติไม่ต้องการให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงปรับปรุงอำนาจหน้าที่เดิมของวุฒิสภาที่จะทำหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มาเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทน โดยคดีที่กำหนดให้ศาลฎีกาฯ มีเขตอำนาจเหนือคดีจะมีลักษณะเป็นคดีที่นักการเมืองมีพฤติการณ์เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงในตอนแรกเท่านั้น โดยยังมิได้มีการกล่าวถึงคดีฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาร่างบทบัญญัติที่อนุกรรมการยกร่างนำมาเสนอในการครั้งนี้ ทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็มิได้ลงมติเห็นชอบทันทีแต่อย่างใด โดยให้รอการพิจารณาร่างดังกล่าวไว้ก่อน[110] โดยการนำเสนอร่างบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันนี้ได้มาปรากฏในการพิจารณาของที่ประชุมอีกครั้งในวันที่ 15 มกราคม 2559 แต่ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญแทนโดยไม่มีการแสดงเหตุผลทางกฎหมายหรือหลักการรัฐธรรมนูญประกอบแต่อย่างใด ๆ[111] และประชุมการประชุมครั้งถัด ๆ มาก็จะเป็นการถกเถียงเพื่อเปลี่ยนศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเท่านั้น โดยในการประชุมครั้งที่ 72 เปลี่ยนให้มาอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้ง[112] และท้ายที่สุดจึงมาสู่บทสรุปที่ดำรงอยู่มาเป็นบทบัญญัติในปัจจุบันว่าให้เป็นเขตอำนาจของศาลฎีกา เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาคดีประเภทนี้ไม่เป็นคดีอาญาจึงไม่ควรให้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษากับผู้ถูกกล่าวหา เพราะหากคดีนี้กำหนดไว้ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาย่อมได้รับสิทธิดังกล่าวตามกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

---

[108] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 27 (12 พฤศจิกายน 2558) 10-17.

[109] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 64 (15 มกราคม 2559) 34-36.

[110] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 21 (4 พฤศจิกายน 2558) 16-17.

[111] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 64 (15 มกราคม 2559) 36-39.

[112] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 72 (26 มกราคม 2559) 35-40.

ด้วยเหตุและผลดังกล่าวทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ลงมติเห็นชอบว่าให้คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาในที่สุด[113]

4.4 บทวิเคราะห์ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

ในปัจจุบัน ระบบกฎหมายไทยมีกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมด้วยกันอยู่ 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 โดยสามารถแยกองค์ประกอบกล่าวสภาพกฎเกณฑ์ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันและวิเคราะห์ปัญหาโดยละเอียดได้ดังต่อไปนี้

4.4.1 กฎเกณฑ์และกลไกบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในปัจจุบัน

1) ที่มาของกฎเกณฑ์และกลไกบังคับใช้ตามประมวลจริยธรรม

ระบบกฎหมายไทยมีการออกแบบที่มาและกลไกบังคับตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้มีความสลับซับซ้อนกว่าที่ปรากฏในระบบกฎหมายของโลกตะวันตกซึ่งมักจะมีการระบุให้ที่มาของอำนาจในการตรากฎเกณฑ์และกลไกบังคับของประมวลจริยธรรมโดยรัฐสภามาจากเอกสิทธิ์ของรัฐสภาในฐานะองค์กรตามข้อบังคับการประชุมหรือหลักการแบ่งแยกอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะ โดยระบบกฎหมายไทยมีการแบ่งแยกที่มาของอำนาจในการตรากฎเกณฑ์ประมวลจริยธรรมออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ประมวลจริยธรรมที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์กลางที่ตราขึ้นจากการประชุมร่วมกันของศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระ[114]

ประเภทที่สอง ประมวลจริยธรรมที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์เฉพาะที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งจะมีเนื้อหาเป็นส่วนเสริมของกฎเกณฑ์กลางและจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์กลางมิได้[115]

สำหรับที่มาของกลไกบังคับตามประมวลจริยธรรมก็เฉกเช่นเดียวกันกับที่มาของอำนาจในตราประมวลจริยธรรม ระบบกฎหมายไทยได้มีการแบ่งแยกที่มาของกลไกบังคับออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก กลไกบังคับในกรณีที่สมาชิกรัฐสภากระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยตรง โดยกลไกบังคับและบทลงโทษตามรัฐธรรมนูญนี้ องค์กรภายนอกรัฐสภาอย่างศาลและองค์กรอิสระจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการไต่สวนและพิจารณาพิพากษา[116]

---

[113] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 99 (7 มีนาคม 2559) 16-20.

[114] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219.

[115] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128.

[116] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และมาตรา 235.

ประเภทที่สอง กลไกบังคับในกรณีที่สมาชิกรัฐสภากระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงในส่วนนี้จะเป็นไปตามกฎเกณฑ์เฉพาะที่ตราขึ้นโดยรัฐสภากำหนด ทั้งองค์กรภายในรัฐสภาที่มีอำนาจบังคับใช้ กระบวนการไต่สวน และการกำหนดบทลงโทษ[117]

2) รูปแบบการกำหนดแบบแผนความประพฤติในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

การกำหนดแบบแผนความประพฤติในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะให้ความสำคัญกับการขยายขอบเขตควบคุมการประพฤติที่เกี่ยวข้องกับข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ (public life) และการกระทำที่เกิดขึ้นในส่วนของชีวิตส่วนตัว (private and personal lives) อันเป็นลักษณะเดียวกับกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นศีลธรรม[118] โดยเมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายไทยทั้งระบบแล้วอาศัยเกณฑ์จากลักษณะความผิดและโทษที่บุคคลได้รับจากการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจะสามารถแบ่งประเภทของกฎเกณฑ์ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก ข้อกำหนดแบบแผนความประพฤติในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่โดยสภาพแล้วหากบุคคลฝ่าฝืนจะมีลักษณะเป็นความผิดอย่างร้ายแรง โดยข้อกำหนดประเภทนี้จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับอุดมการณ์และอุดมคติหลักของรัฐไทยซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจากคำสอนและลักษณะพลเมืองที่ตามคติของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ ได้แก่ **(1) มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ 4 ประการ** คือ สมาชิกรัฐสภาต้องยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข[119] สมาชิกรัฐสภามีหน้าที่พิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์และชาติ[120] สมาชิกรัฐสภาต้องยึดมั่นในประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนตน[121] และสมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและไม่รับสินบน[122] และ **(2) มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นอุดมคติของ**

---

[117] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563.

[118] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 12 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 13 .

[119] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 5 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 5.

[120] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 6 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 6.

[121] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 7 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 7.

[122] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 8 ถึงข้อ 10 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8 ถึง ข้อ 10.

การเป็นสมาชิก 3 ประการ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์[123] ยึดมั่นต่อรัฐธรรมนูญ[124] และปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะ[125]

ประเภทที่สอง ข้อกำหนดแบบแผนความประพฤติในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่โดยสภาพแล้วหากบุคคลฝ่าฝืนจะมีลักษณะเป็นความผิดลักษณะไม่ร้ายแรง โดยข้อกำหนดประเภทนี้จะมีการกำหนดโดยละเอียดเกี่ยวกับอุดมการณ์และอุดมคติหลักของรัฐไทยซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงจากความต้องการนักการเมืองสะอาดและสถาบันทางการเมืองสะอาดแบบการปฏิรูปการเมืองในช่วงการจัดทำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้แก่ **(1) มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก 9 ประการ** คือ สมาชิกรัฐสภาต้องไม่กระทำการใดโดยมีประโยชน์ทับซ้อน[126] สมาชิกรัฐสภาต้องยึดมั่นในหลักนิติธรรมและศีลธรรมอันดีของประชาชน[127] สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม อิสระและเป็นกลาง[128] สมาชิกรัฐสภาต้องรักษาความลับที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่[129] ไม่ให้ข้อมูลที่บิดเบือนกับประชาชน[130] ไม่กระทำการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง[131] ไม่ปล่อยให้บุคคลใกล้ชิดเรียกรับผลประโยชน์จนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน[132] ไม่คบหากับบุคคลที่มี

---

[123] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 6.

[124] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 7.

[125] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 8.

[126] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 11 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 12.

[127] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 12 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 13.

[128] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 13 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 14.

[129] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 14 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15.

[130] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 15 และข้อ 16 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 16 ถึงข้อ 17.

[131] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 17 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 18.

[132] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 18 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 19.

พฤติการณ์อันกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประชาชน[133] ไม่กระทำการในลักษณะคุกคามทางเพศต่อบุคคลอื่น[134] **(2) มาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไป 6 ประการ** คือ สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มกำลังและตามกฎหมาย[135] สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอุทิศเวลาแก่ทางราชการอย่างเต็มที่[136] สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่บริการประชาชนด้วยความเต็มใจ เป็นกลาง และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[137] สมาชิกรัฐสภาต้องดูแลและรักษาทรัพย์สินของทางราชการ[138] สมาชิกรัฐสภาต้องรักษาความลับของราชการ[139] สมาชิกรัฐสภาต้องบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายและระบบคุณธรรม[140] และ **(3) มาตรฐานทางจริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการ** คือ สมาชิกรัฐสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ข้อบังคับการประชุม และมติที่ประชุม[141] สมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเคารพประเพณีและวัฒนธรรมไทย[142] สมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมืองใด[143] สมาชิกรัฐสภาต้องไม่กระทำการใด

---

[133] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 19 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 20.

[134] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 20 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 21.

[135] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 21 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 22.

[136] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 22 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 23.

[137] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 23 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 24.

[138] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 24 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 25.

[139] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 25 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 26.

[140] ประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 ข้อ 26 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 27.

[141] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 9 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 29.

[142] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 33.

[143] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 28.

ที่กระทบต่อเกียรติภูมิของชาติและรัฐสภา[144] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยึดมั่นในความเป็นธรรมและความเป็นกลาง[145] สมาชิกรัฐสภาต้องเคารพสิทธิของบุคคลอื่นและข่มขู่บุคคลอื่นในที่ประชุม บริเวณสภาหรือที่อื่นใด[146] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องอุทิศเวลาให้กับการประชุม[147] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าร่วมการปฏิบัติในภารกิจของรัฐสภา[148] สมาชิกรัฐสภาต้องพิจารณาและเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งโดยคำนึงถึงความสามารถและจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว[149] สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกท่านอื่น[150] สมาชิกรัฐสภาต้องระวังมิให้ผู้ปฏิบัติงานของสมาชิกและคณะกรรมาธิการกระทำการเสื่อมเสียแก่รัฐสภาและสมาชิก[151] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับประชาชนต่อที่ประชุมหรือต่อสาธารณะเสมอ[152] สมาชิกรัฐสภาต้องแต่งกายให้สุภาพเรียบร้อย[153] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ประกอบวิชาชีพอื่นที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อรัฐสภา[154] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่บริการต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม[155] และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมีความรับผิด[156]

3) โทษตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ระบบกฎหมายไทยแบ่งบทลงโทษจากการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมลักษณะไม่ร้ายแรง ระบบกฎหมายกำหนดบทลงโทษโดยอาศัยความรับผิดทางการเมืองบังคับผสมผสานกับการกำหนดบทลงโทษที่เป็นกิจลักษณะด้วยโทษทางวินัยสถานเบา ด้วยการกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ลงโทษมีอำนาจดังต่อไปนี้[157]

---

[144] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 10 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 36.

[145] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 11.

[146] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 12 และ 13 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 31.

[147] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 14.

[148] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 15.

[149] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 16 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 30.

[150] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 32.

[151] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 17 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 35.

[152] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 18.

[153] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 19 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 34.

[154] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 20.

[155] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 21.

[156] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 22.

[157] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 28, ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 43.

โทษทางวินัย ได้แก่ (1) การลงโทษวินัยด้วยวิธีการตักเตือนสมาชิกรัฐสภา (2) การลงโทษวินัยด้วยวิธีการตำหนิการกระทำฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา และ (3) การลงโทษทางวินัยด้วยวิธีการสั่งให้สมาชิกรัฐสภาขอโทษต่อที่ประชุมสภา โดยโทษวินัยในส่วนนี้มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และ**การลงโทษโดยอาศัยความรับผิดทางการเมืองบังคับ**อย่างการรายงานความผิดและบทลงโทษของสมาชิกรัฐสภาต่อที่ประชุมสภา

กรณีฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ระบบกฎหมายกำหนดบทลงโทษโดยอาศัยการกำหนดบทลงโทษที่เป็นกิจลักษณะด้วยโทษทางอาญาที่รุนแรง ด้วยการกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ลงโทษมีอำนาจสมาชิกรัฐสภา ได้แก่[158] (1) พิพากษาให้พ้นจากตำแหน่ง (2) พิพากษาเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และ (3) พิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสิบปี

4) รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ระบบกฎหมายไทยแบ่งรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

กรณีฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมลักษณะไม่ร้ายแรง ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้คณะกรรมการภายในสภาผู้แทนราษฎรที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎร” ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ โดยมีองค์ประกอบดังนี้ 1) ประธานสภาผู้แทนราษฎร 2) ผู้นำฝ่ายค้าน 3) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ 4) ประธานคณะกรรมาธิการกิจการสภาฯ 5) วิปรัฐบาล 6) วิปฝ่ายค้าน 7) สมาชิกสภาฝ่ายรัฐบาล และ 8) สมาชิกสภาฝ่ายค้าน[159] ให้มีอำนาจทั้งรับเรื่องร้องเรียนไต่สวนและมีคำสั่งลงโทษกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม[160] **ส่วนกรณีของวุฒิสภา** กำหนดให้คณะกรรมการภายในวุฒิสภาที่มีชื่อว่า “คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา” ที่มีสมาชิกวุฒิสภาประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ โดยมีองค์ประกอบดังนี้ 1) รองประธานวุฒิสภา และ 2) ประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ[161] ให้มีอำนาจทั้งรับเรื่องร้องเรียน ไต่สวนและมีคำสั่งลงโทษกับสมาชิกวุฒิสภาที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม[162]

กรณีฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้องค์กรภายนอกรัฐสภามีอำนาจในการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมในส่วนของความผิดฐานนี้ทั้งหมด ดังนี้ **องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อร้องเรียน** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่าง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”เป็นองค์กรที่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีสมาชิกรัฐสภา

---

[158] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235.

[159] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 23.

[160] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 25 และข้อ 28.

[161] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 37.

[162] ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 38 และข้อ 43.

ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง[163] และ**องค์กรที่มีอำนาจลงโทษ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์กรตุลาการอย่าง “ศาลฎีกา” เป็นองค์กรที่มีอำนาจลงโทษสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง[164]

4.4.2 สภาพปัญหาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทย

หากพิจารณาโดยข้อความคิดว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในหัวข้อที่ 2 จะพบว่าระบบกฎหมายไทยประสบปัญหาความไม่สอดคล้องกับข้อความคิดดังกล่าวอย่างมากจนกล่าวได้ว่าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันถูกออกขึ้นมาโดยละเมิดทุกข้อความคิดที่ปรากฏในหัวข้อดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเป็นอิสระของรัฐสภา โดยสามารถจำแนกปัญหาออกได้ 4 ประการ ดังนี้

1) ปัญหาด้านองค์กรที่มีอำนาจตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ข้อความคิดเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาทั้งที่ปรากฏในทางทฤษฎีและที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศที่กล่าวถึงไว้ในหัวข้อที่ 3 ล้วนแล้วแต่มีการออกแบบให้ที่มาของอำนาจในการตราประมวลจริยธรรมของรัฐสภามาจากเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในแง่องค์กรอย่างอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของตนเองและอำนาจในการจัดการกิจภายในของตัวเอง หรืออำนาจในการตราข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการภายในของรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ถูกรับรองไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการมอบอำนาจให้องค์กรภายนอกรัฐสภาทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการมีอำนาจตราประมวลจริยธรรมมาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความเป็นอิสระของรัฐสภาและป้องกันมิให้องค์กรอื่นใช้อำนาจหน้าที่มาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาจนทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจลงได้

แต่ปรากฏว่าในระบบกฎหมายไทยกลับมาออกแบบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนของที่มาของอำนาจในการตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับทั้งหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ผ่านการกำหนดให้องค์กรภายนอกรัฐสภาอย่างศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีอำนาจตรามาตรฐานทางจริยธรรมที่มีผลบังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภาด้วย พร้อมกับกำหนดลำดับศักดิ์ทางกฎหมายให้กับมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ตราโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์กลางซึ่งประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาไม่อาจมีเนื้อหาขัดหรือแย้งได้ จึงส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การครอบงำและแทรกแซงโดยประมวลจริยธรรมที่ตราขึ้นโดยองค์กรภายนอกรัฐสภาอย่างศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระโดยตรงทันที เหตุที่ระบบกฎหมายไทยออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับที่มาของอำนาจในการตราประมวลจริยธรรมของรัฐสภาเช่นนี้ เนื่องจากตั้งอยู่บนฐานคิดแบบปฏิรูปการเมืองช่วงปี 2540 ซึ่งเชื่อว่าศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระมีสถานะทางจริยธรรมที่สูงกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การให้ศาลรัฐธรรมนูญและ

---

[163] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234.

[164] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235.

องค์กรอิสระกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมมาควบคุมนักการเมืองจะทำให้นักการเมืองอยู่ภายใต้มาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่ามาตรฐานเดียวกันที่ถูกกำหนดโดยนักการเมืองซึ่งมีสถานะทางจริยธรรมต่ำกว่าศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

ด้วยสภาพการณ์ทางกฎหมายเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจของระบบกฎหมายไทยได้ถูกทำลายลง เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาอยู่ภายใต้การครอบงำของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ รวมถึงทำลายเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาในแง่องค์กรผู้ทรงอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของตนเองและอำนาจในการจัดการกิจภายในของรัฐสภาลงอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากมิได้จำกัดให้เฉพาะรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตราประมวลจริยธรรมขึ้นใช้บังคับกับสมาชิกภายในองค์กรของตน (self-regulation)

2) ปัญหาด้านเนื้อหาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

2.1) ปัญหาในแง่ขอบเขตการบังคับใช้กับข้อเท็จจริง

ข้อความคิดเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาทั้งที่ปรากฏในทางทฤษฎีและที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศที่กล่าวถึงไว้ในหัวข้อที่ 3 ล้วนแล้วแต่กำหนดขอบเขตบังคับของประมวลจริยธรรมให้จำกัดอยู่เฉพาะการควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่พึงกระทำและไม่พึงกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ไม่มีขอบเขตบังคับรวมถึงการกระทำในทางส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภาอันไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาแต่อย่างใด เนื่องจากความรับผิดต่อการกระทำดังกล่าวเป็นความรับผิดที่สมาชิกรัฐสภาต้องรับผิดทางการเมืองด้วยวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยอื่น ๆ ต่อสังคมและผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไปแทน ทั้งนี้ เพราะมุ่งหมายให้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเป็นมาตรฐานทางวิชาชีพที่กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์กรของรัฐสภาเป็นสำคัญ

แต่เนื่องจากระบบกฎหมายไทยรับเข้าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจากระบบกฎหมายต่างประเทศโดยอิงกับวัฒนธรรมทางกฎหมายดั้งเดิมของประเทศไทยอย่างอิทธิพลของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ และวิเคราะห์ว่าสาเหตุของปัญหาของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมาจากความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมหรือการถอยห่างจากพระพุทธศาสนาของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจนนำมาสู่ปัญหาการทุจริต การใช้อำนาจรัฐโดยไม่ยึดมั่นต่อประโยชน์สาธารณะและการทำรัฐประหารของทหารที่กระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ การออกแบบประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาจึงมิได้ถูกออกแบบโดยตั้งมั่นอยู่บนฐานมาตรฐานวิชาชีพและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลกวิสัยอย่างเกียรติภูมิของรัฐสภา ความโปร่งใส หรือความยึดมั่นต่อกฎหมายเหมือนกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ปรากฏในประเทศโลกตะวันตกซึ่งเป็นต้นทางที่ประเทศไทยรับเข้ากฎหมายตามที่ปรากฏในหัวข้อที่ 3 แต่เป็นการออกแบบประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาด้วยการแปลงรูปกฎเกณฑ์ทางศาสนาอย่างคำสอนของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ มาเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นอยู่บนศีลธรรมแบบพระพุทธศาสนาอันจะสร้างการเมืองสะอาดและสถาบันทางการเมืองสะอาดที่จะแก้ไขปัญหาทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540

เป็นต้นมาประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยจึงมีขอบเขตการบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมของศาสนา กล่าวคือ มีผลบังคับใช้กำกับทั้งความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่พึงกระทำและไม่พึงกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและการกระทำในทางส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภาอันไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นการออกแบบเนื้อหาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ไม่สอดคล้องกับข้อความคิดที่ปรากฏในหัวข้อที่ 2 และขอบเขตการบังคับใช้ของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายต่างประเทศอันเป็นต้นทางที่ประเทศไทยรับเข้ากฎหมายมาที่ปรากฏในหัวข้อที่ 3

2.2) ปัญหาในแง่ขอบเขตการกำหนดแบบแผนความประพฤติเกินจากกรอบมาตรฐานทางวิชาชีพ

สืบเนื่องจากปัญหาการรับเข้าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเข้าสู่ระบบกฎหมายไทยที่ผิดพลาดตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ความพยายามปรับเปลี่ยนศีลธรรมของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมืองของประเทศไทยด้วยความพยายามสร้างนักการเมืองสะอาดและสถาบันทางการเมืองสะอาดขึ้นมาส่งผลโดยตรงให้มีการนำกฎเกณฑ์ทางศาสนาที่โดยเนื้อแท้แล้วมิได้เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางวิชาชีพของสมาชิกรัฐสภาเข้ามาเป็นข้อบังคับในประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์และมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นอุดมคติที่อิงอยู่กับลักษณะของพลเมืองตามแนวคติของพระพุทธศาสนาแบบไทยซึ่งถูกประกอบสร้างขึ้นโดยสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสอย่างมาก ปัญหาดังกล่าวส่งผลโดยตรงให้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยมีวัตถุประสงค์การบังคับใช้ที่แตกต่างประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายต่างประเทศที่มุ่งควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางองค์กรที่รัฐสภามุ่งสถาปนาขึ้นมาเป็นสำคัญ แต่ในระบบกฎหมายไทย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภากลับมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งควบคุมมิให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติส่วนตนแตกต่างหรือขัดแย้งกับอุดมการณ์ของรัฐเป็นสำคัญแทน พิจารณาได้จากสัดส่วนของฐานความความผิดและบทลงโทษที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์และมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นอุดมคติให้เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงซึ่งมีบทลงโทษที่กระทบต่อชีวิตทางการเมืองอย่างร้ายแรงอย่างพ้นจากตำแหน่ง เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่มาตรฐานจริยธรรมอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดปฏิรูปการเมืองช่วงปี 2540 ที่มีความสอดคล้องกับมาตรฐานทางวิชาชีพซึ่งปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศอยู่บางส่วนกลับถูกกำหนดให้เป็นเพียงการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงเท่านั้นมีบทลงโทษเพียงถูกตำหนิ เตือน หรือถูกสั่งให้กล่าวคำขอโทษต่อที่ประชุม

3) ปัญหาด้านองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้ประมวลจริยธรรม กรณีฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ข้อความคิดเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาทั้งที่ปรากฏในทางทฤษฎีและที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศที่กล่าวถึงไว้ในหัวข้อที่ 3 ล้วนแล้วแต่จัดวางกลไกบังคับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้ตั้งอยู่บนการเคารพต่อความเป็นอิสระของรัฐสภา รวมถึง

ป้องกันมิให้องค์กรภายนอกรัฐสภาเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ โดยการให้ถือว่าอำนาจในการควบคุมสมาชิกรัฐสภาให้ปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและข้อบังคับวินัยต่าง ๆ เป็นกิจการภายในของรัฐสภาอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม เพื่อออกแบบกฎเกณฑ์ในส่วนของกลไกบังคับให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในหลายประเทศมีการออกแบบให้องค์กรที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรายงานผลการวินิจฉัยกรณีฝ่าฝืนเบื้องต้นเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาให้มีมติลงโทษสมาชิกรัฐสภามีสถานะเป็นองค์กรอิสระภายในรัฐสภาขึ้นมา เพื่อปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามีความโปร่งใสและปลอดจากการครอบงำโดยอิทธิพลของฝ่ายการเมืองในระดับที่ใกล้เคียงกับมาตรฐานการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลตามหลักนิติรัฐ

แต่ปรากฏว่าระบบกฎหมายไทยได้รับเข้าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาอย่างผิดพลาดด้วยการประสานเข้ากับฐานปฏิรูปการเมืองช่วงปี 2540 ที่เชื่อมั่นในการจัดตั้งองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระขึ้นมาควบคุมและตรวจสอบนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมีความบกพร่องทางศีลธรรมจะช่วยสร้างนักการเมืองสะอาดและสถาบันทางการเมืองที่สะอาดขึ้นมาแล้วจะช่วยขจัดปัญหาทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างการทุจริต การใช้อำนาจรัฐโดยไม่ยึดมั่นในประโยชน์สาธารณะและการทำรัฐประหารได้ซึ่งประสานกันอย่างลงตัวกับแนวคิดการแปลงคำสอนของพระพุทธศาสนาแบบไทย ๆ มาเป็นประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเพื่อสร้างระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งมั่นอยู่บนศีลธรรมของพระพุทธศาสนา การออกแบบกลไกบังคับตามประมวลจริยธรรมในส่วนที่ควบคุมมิให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติส่วนตนแตกต่างหรือขัดแย้งกับอุดมการณ์ของรัฐจึงลื่นไถลออกไปจากหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาที่เป็นหลักการพื้นฐานของข้อความคิดว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในหัวข้อที่ 2 และหลักการพื้นฐานในการออกแบบกฎเกณฑ์ดังกล่าวของระบบกฎหมายต่างประเทศตามที่ปรากฏในหัวข้อที่ 3 อย่างมากด้วยการกำหนดให้องค์กรภายนอกรัฐสภาอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลฎีกาเข้ามามีอำนาจแทรกแซงกิจการภายในรัฐสภาอย่างการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาลงโทษกับสมาชิกรัฐสภาที่ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ด้วยสภาพการณ์ทางกฎหมายเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าหลักความเป็นอิสระและหลักการแบ่งแยกอำนาจของระบบกฎหมายไทยได้ถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและสมาชิกรัฐสภาตกอยู่ภายใต้การครอบงำของศาลฎีกาและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4) ปัญหาด้านบทลงโทษของประมวลจริยธรรม

บทลงโทษฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอในการควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาเคารพต่อข้อบังคับในประมวลจริยธรรม

บทลงโทษฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงในระบบกฎหมายถูกออกแบบมาเพื่อให้สมาชิกรัฐสภารับผิดทางการเมืองต่อรัฐสภาด้วยการให้ที่ประชุมรับรู้พฤติการณ์ความผิด รวมถึงโทษของตน และรับผิดทางกฎหมายโดยได้รับผลร้ายต่อสิทธิของสมาชิกรัฐสภาในรูปแบบโทษทางวินัยเฉพาะสถานเบาอย่างการตำหนิ เตือน และกล่าวขอโทษต่อที่ประชุมเท่านั้น

โดยเมื่อเทียบกับมาตรฐานบทลงโทษที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศในหัวข้อที่ 3 จะพบว่าในลักษณะที่มีความผิดใกล้เคียงกันกับการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยม มาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไป และมาตรฐานทางจริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการระบบกฎหมายต่างประเทศมีบทลงโทษทั้งโทษทางการเมืองและโทษทางวินัยที่หลากหลายและมีประสิทธิภาพในการบังคับให้สมาชิกรัฐสภาเคารพต่อประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามากกว่าระบบกฎหมายไทยในหลากหลายมิติ

เริ่มจากโทษทางการเมืองที่มีจุดมุ่งหมายให้สาธารณะตรวจสอบและกำกับความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาเพื่อมุ่งหมายให้เกิดความรับผิดทางการเมืองอื่น ๆ โดยอ้อมต่อสมาชิกรัฐสภาตามวิถีทางประชาธิปไตย ได้แก่ การประกาศลาออกจากตำแหน่งหรือการไม่ได้รับเลือกตั้งในสมัยถัดไป เป็นต้น แต่ปรากฏว่าระบบกฎหมายไทยกำหนดให้โทษทางการเมืองจำกัดอยู่เฉพาะที่คณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภาแจ้งความผิดและบทลงโทษต่อที่ประชุมสภาเท่านั้น โดยไม่มีการเปิดเผยรายงานการไต่สวนและวินิจฉัยลงโทษต่อสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวต่อสภา สื่อมวลชน และประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดบทลงโทษเช่นนี้จึงเป็นการเลือกมาตรการทางกฎหมายที่มิอาจบรรลุวัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษทางการเมืองตามแนวคิดของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2 ได้

ลำดับต่อมาในส่วนของโทษทางวินัยในระบบกฎหมายไทย แม้ว่าฐานความผิดที่ปรากฏในมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยม มาตรฐานทางจริยธรรมทั่วไป และมาตรฐานทางจริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาและกรรมาธิการจะมีหลากหลายข้อหามากซึ่งมีลักษณะของความผิดรุนแรงแตกต่างกันจากน้อยไปสู่รุนแรงมาก แต่ปรากฏว่าระบบกฎหมายไทยกลับกำหนดบทลงโทษทางวินัยสถานเบาที่มีผลร้ายต่อสิทธิของสมาชิกรัฐสภาไว้ในลักษณะทำนองเดียวกันหรือใกล้เคียงโดยมิคำนึงถึงความหนักเบาของข้อหาที่กระทำผิดแต่อย่างใด กล่าวคือ ได้รับผลร้ายต่อเกียรติภูมิชื่อเสียงของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมด้วยการถูกตำหนิ เตือน หรือบังคับให้ขอโทษต่อที่ประชุมเท่านั้น ไม่ว่าจะทำกระทำผิดฐานใดก็ตาม สำหรับตัวอย่างที่สามารถแสดงถึงความประหลาดของการออกบทลงโทษเช่นนี้ได้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่รับสินบนตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นได้รับโทษที่มีผลร้ายต่อสิทธิจากการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมในลักษณะเดียวกันกับสมาชิกรัฐสภาที่เพียงแต่งกายไม่เรียบร้อยภายในอาคารรัฐสภา การไม่ออกแบบให้มีโทษทางวินัยที่มีความรุนแรงในสร้างผลร้ายต่อสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่รุนแรงมากน้อยเพื่อรองรับข้อหาที่มีความรุนแรงของการกระทำผิดที่หลากหลายเช่น ถือว่าเป็นมาตรฐานทางกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ควบคุมให้สมาชิกรัฐสภายึดมั่นให้วัฒนธรรมขององค์กรที่รัฐสภามุ่งสถาปนาขึ้นเช่นเดียวกัน

บทลงโทษฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงไม่เหมาะสมกับสภาพแห่งคดีและเป็นมาตรการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ

ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและบทลงโทษมีจุดหมายหลักอยู่ที่การควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและวัฒนธรรมองค์กรที่รัฐสภามุ่งสถาปนาขึ้นเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าโทษฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงในระบบกฎหมายไทยมีจุดหมายที่แตกต่างออกไปเพราะมีจุดหมายหลักอยู่ที่การควบคุมมิให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติส่วนตนแตกต่างหรือขัดแย้งกับอุดมการณ์ของรัฐเป็นสำคัญ จึงไม่แปลกประหลาดด้วยเหตุและผลที่การกำหนดบทลงโทษทางอาญาต่อการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ไม่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศ ที่มีการกล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 อย่างการเพิกถอนสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตและสิทธิในการเลือกตั้งไม่เกินสิบปี ทั้งนี้ เพราะการกำหนดบทลงโทษดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาที่ระบบกฎหมายพิจารณาแล้วว่ามีอุดมการณ์และการปฏิบัติทางการเมืองที่ขัดหรือแย้งกับอุดมการณ์ของรัฐเข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งการออกแบบกฎหมายโดยกำหนดบทลงโทษเช่นนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดประชาธิปไตยที่ปกป้องตัวเองได้ (militant democracy) ที่มุ่งเน้นการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิบุคคลและขยายอำนาจให้รัฐใช้มาตรการทางกฎหมายสกัดกั้นมิให้บุคคลที่มีอุดมการณ์เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตยอย่างการใช้สิทธิเสรีภาพและการเลือกตั้งแฝงตัวเข้ามาทำลายระบอบประชาธิปไตยได้[165] ด้วยเหตุนี้ การออกแบบโทษทางอาญาจากการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงเช่นนี้จึงเป็นการกำหนดบทลงโทษโดยมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของบทลงโทษตามประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาเคารพต่อมารฐานวิชาชีพและวัฒนธรรมองค์กรของรัฐสภาเป็นสำคัญ และยังมีสภาพเป็นการเลือกมาตรการทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกรัฐสภาจนเกินจำเป็น เนื่องจากมีมาตรการลงโทษทางวินัยอื่น ๆ ที่รุนแรงน้อยกว่าการกำหนดบทลงโทษเพิกถอนสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งตลอดชีวิตและสิทธิในการเลือกตั้งไม่เกินสิบปีที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ เช่น มาตรการทางกฎหมายอันเป็นโทษทางวินัยที่ส่งผลร้ายต่อสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่ตัวเงินของสมาชิกรัฐสภา หรือโทษทางวินัยที่ส่งผลร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่และการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาเฉกเช่นที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 เป็นต้น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป : ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาที่ทำลายความเป็นอิสระของรัฐสภาไทย

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันเจตจำนงของประชาชนออกมาเป็นกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการปฏิบัติ

---

[165] ดู ภูริ ฟูวงศ์เจริญ, ‘หลักประชาธิปไตยเชิงรุก : ตุลาการภิวัฒน์กับการพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตย’ (2557) 3 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 631, 631-659.

หน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าวของรัฐสภาดำเนินการโดยให้ความสำคัญกับการใช้การพูดในที่ประชุมสภาและที่ประชุมของคณะกรรมาธิการเป็นสำคัญ โดยลักษณะเช่นนี้อำนาจนิติบัญญัติจึงมีกลไกบังคับของรัฐที่มีพลานุภาพน้อยกว่าอำนาจอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจบริหารที่มีทั้งกำลังเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจ และฝ่ายทหาร รวมถึงกลไกบังคับอื่น ๆ ที่อยู่ในรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถคุกคามหรือแทรกแซงรัฐสภาในทางความเป็นจริงได้ หรือฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจผูกขาดในการตีความกฎหมายเป็นองค์กรสุดท้ายที่สามารถตีความกฎหมายเพื่อแทรกแซงหรือจำกัดอำนาจของรัฐสภาในทางกฎหมายได้ ดังนั้น เพื่อธำรงหลักการแบ่งแยกอำนาจให้มีประสิทธิภาพและให้รัฐสภาสามารถใช้อำนาจตรวจสอบรัฐบาลและศาลได้อย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพ ในทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างหลักการทางรัฐธรรมนูญหลายประการที่คุ้มครองให้การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาสามารถดำเนินการไปได้โดยปลอดจากการคุกคามหรือแทรกแซงของรัฐบาลและศาลได้ซึ่งแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายอังกฤษและหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาที่ปรากฏในระบบกฎหมายภาคพื้นทวีปยุโรปจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองให้รัฐสภาสามารถตรากฎเกณฑ์และควบคุมสมาชิกภายในองค์กรของตนได้แต่เพียงองค์กรเดียวเท่านั้น

แต่ปรากฏว่าระบบกฎหมายไทยมีการออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับที่มา เนื้อหา และกลไกบังคับของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้มีลักษณะที่ละเมิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐสภาและหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาอย่างร้ายแรง และส่งผลให้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระ รวมถึงศาลเสียสมดุลอย่างมากจนกระทั่งกล่าวได้ว่าทำให้สถานะทางอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตกต่ำลงจนอยู่ภายใต้การแทรกแซงและครอบงำขององค์กรอิสระ รวมถึงศาลในท้ายที่สุดผ่านการกำหนดให้องค์กรอิสระและศาลซึ่งเป็นองค์กรมีอำนาจตรากฎเกณฑ์ประมวลจริยธรรมและมีอำนาจบังคับใช้ประมวลจริยธรรมกับสมาชิกรัฐสภาได้ โดยปัจจัยที่ส่งผลกระทบทำให้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยมีการออกแบบเบี่ยงเบนไปจากหลักการที่ควรจะเป็น สืบเนื่องโดยตรงมาจากอิทธิพลของคำสอนของพระพุทธศาสนาที่มีต่อสังคมไทยและแนวคิดการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างนักการเมืองสะอาดและสถาบันทางการเมืองสะอาดช่วงปี 2540 ที่ทำให้เกิดการรับเข้ากฎหมายที่ผิดพลาดและเกิดการกลายพันธุ์ของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยในที่สุด เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้เขียนจึงมีข้อเสนอในทางวิชาการและในทางนิติบัญญัติดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ : รื้อสร้างความเป็นอิสระของรัฐสภาและฟื้นฟูหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบกฎหมายไทย

5.2.1 ข้อเสนอในทางวิชาการ

จากการย้อนพินิจสภาพปัญหาของระบบกฎหมายไทยข้างต้น ข้อเสนอทางวิชาการเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

ในระบบกฎหมายไทยจึงจะต้องมีจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการยึดกุมข้อความคิดเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาให้มั่น ด้วยการเข้าใจว่าประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภามีฐานะเป็นข้อกำหนดแบบแผนควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภาให้สอดคล้องมาตรฐานวิชาชีพและวัฒนธรรมองค์กรของรัฐสภาที่มีความเป็นโลกวิสัย เช่น ให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอยู่บนความเหมาะสม (the propriety) ยึดมั่นต่อกฎหมาย (correctness) และตั้งมั่นบนความโปร่งใส (transparency) รวมถึงเคารพต่อเกียรติภูมิของสมาชิกรัฐสภา (honesty of parliamentarians' behavior) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ (entrust) ของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา รัฐสภา และระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาเป็นสำคัญ พร้อมดำรงความเป็นอิสระของรัฐสภาไปพร้อมกัน เพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรของรัฐอื่น ๆ มิให้ใช้อำนาจเข้ามาก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างอำเภอใจ โดยไม่ควรนำหลักการอื่น ๆ ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างหลักการทางศาสนา แนวคิดประชาธิปไตยที่มีลักษณะเฉพาะแบบไทย ๆ และหลักการประชาธิปไตยที่ป้องกันตนเองได้มาปะปนอย่างผิดฝาผิดตัวในการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยเฉกเช่นที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในลักษณะที่ควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาพึงปฏิบัติให้สอดคล้องกับอุดมการณ์หลักของรัฐที่ควรจะเป็น ความรับผิดทางการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาที่มีอุดมการณ์และปฏิบัติทางการเมืองไม่เหมาะสมจะต้องรับผิดกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสังคมตามวิถีทางของประชาธิปไตยอื่น ๆ อย่างการเลือกตั้งและการใช้สิทธิเสรีภาพวิพากษ์วิจารณ์บุคคลสาธารณะต่อไป

ด้วยเหตุนี้ การยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายในเรื่องดังกล่าวในระบบกฎหมายไทยจึงต้องดำเนินการด้วยการกำหนดรับรองหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญที่ผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรเพื่อให้รัฐสภาสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้โต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกอื่น ๆ ที่ก้าวล่วงกิจการภายในของรัฐสภาได้ และกำหนดที่มาของอำนาจในการตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกลไกบังคับกับสมาชิกรัฐสภาที่ฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมโดยมุ่งเน้นให้รัฐสภาแต่เพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้องค์กรอื่นใดเข้ามาแทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้ โดยตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระในการตรามาตรฐานจริยธรรมให้มีผลบังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภา รวมถึงตัดเขตอำนาจในการไต่ส่วนและพิจารณาคดีของ ป.ป.ช. และศาลฎีกาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงของสมาชิกรัฐสภาออกจากระบบกฎหมายไทย พร้อมกับการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในประมวลจริยธรรมที่จะมีผลบังคับใช้กับสมาชิกรัฐสภาโดยมุ่งธำรงมาตรฐานทางวิชาชีพและวัฒนธรรมองค์กรที่มีความเป็นโลกวิสัยที่ควบคุมเฉพาะความประพฤติที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง (1) มาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา (2) การสร้างความโปร่งใสให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภา รวมถึงบุคคลใกล้ชิด เพื่อป้องกันการทุจริตและการประพฤติโดยมิชอบเพื่อประโยชน์อื่นที่มิใช่ประโยชน์สาธารณะ และ (3) มาตรฐาน

การปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับกฎหมายและคุณค่าทางสังคมสมัยใหม่ เช่น ความเสมอภาคทางเพศ หรือการไม่ล่วงละเมิดทางเพศของบุคคลอื่น เป็นต้น พร้อมกับมีการกำหนดบทลงโทษฐานฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติม โดยเฉพาะความรับผิดทางการเมืองที่ควรเปิดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงสื่อมวลชนเข้ามาตรวจสอบรายงานการไต่สวนการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมได้ด้วย และการบัญญัติเพิ่มเติมโทษทางวินัยให้มีความหลากหลายเพียงพอที่จะควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมได้ นอกจากบทลงโทษทางวินัยที่มีผลร้ายต่อเกียรติภูมิชื่อเสียงของสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น แต่ควรขยายไปถึงมาตรการทางกฎหมายอันเป็นโทษทางวินัยที่ส่งผลร้ายต่อสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่ตัวเงินของสมาชิกรัฐสภา หรือโทษทางวินัยที่ส่งผลร้ายต่อการปฏิบัติหน้าที่และการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาด้วย

ส่วนประเด็นการพิจารณาอื่น ๆ เกี่ยวกับปัญหาที่เป็นข้อจำกัดทางความเป็นจริงอันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาอย่างความไม่เป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและออกคำสั่งลงโทษจากฝ่ายการเมือง หรือการไม่แบ่งแยกระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงกับองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยลงโทษออกจากกัน หรือไม่มีองค์กรที่จะทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่รัฐสภาอาจจะแปรเปลี่ยนหลักความเป็นอิสระของรัฐสภามาใช้ในเชิงลบเพื่อเป็นเกราะคุ้มกันทางกฎหมายให้สมาชิกรัฐสภาพ้นผิดลอยนวลไม่ต้องรับผิดทางกฎหมายและการเมืองต่อการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมได้ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาทางเทคนิคการยกร่างกฎหมายที่รัฐสภาสามารถมีนิตินโยบาย (legal policy) เพื่อยกร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในระบบกฎหมายไทยเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและให้สอดคล้องกับความเป็นอิสระของรัฐสภาโดยเป็นเนื้อเดียวกันได้แบบที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศอย่างประเทศอังกฤษที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 3 มาประกอบเป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยลงโทษสมาชิกรัฐสภาออกจากกัน พร้อมกับกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นองค์กรภายในรัฐสภาที่มีความอิสระจากฝ่ายการเมืองและมีการกำหนดที่มาและคุณสมบัติของบุคคลภายนอกรัฐสภาที่จะมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่นี้ต่อไป

ประการที่สอง กำหนดให้มีองค์กรภายในรัฐสภาซึ่งอาจเป็นองค์กรทางการเมืองหรือองค์กรภายในรัฐสภาที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกรัฐสภาและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสมาชิกรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประการแรก ยกร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อสถาปนาหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย

หมวด ... รัฐสภา

ส่วนที่ ... บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง

มาตรา ... *รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกันความเป็นอิสระของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในการปฏิบัติภารกิจจากการแทรกแซงโดยคณะรัฐมนตรีและศาล โดยให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับเพื่อจัดการกิจการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ข้อบังคับเพื่อการแต่งตั้งและถอดถอนประธานสภา ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการสภา การจัดสรรงบประมาณภายในหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการสภา การบริหารจัดการบุคลากรที่สังกัดภายในสำนักเลขาธิการสภา และข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรม รวมถึงกลไกการควบคุมจริยธรรมของสมาชิกสภาได้*

ประการที่สอง แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 219 และมาตรา 234 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อคืนอำนาจในการตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและควบคุมให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมกลับสู่รัฐสภา โดยตัดอำนาจในการตรามาตรฐานจริยธรรมขององค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญให้มีผลบังคับใช้กับสมาชิกรัฐออกจากระบบกฎหมาย

มาตรา 219 ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

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

มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ~~หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง~~ เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

ประการที่สาม แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 235 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อตัดเขตอำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาพิพากษาคดีที่สมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงและทำให้เขตอำนาจการพิจารณาเรื่องดังกล่าวกลับมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อเสนอประการแรก

มาตรา 235 ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

~~(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม~~

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งลำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา 234 (3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม