

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง จริยธรรมของนักการเมือง
Ethics of Politicians

จัดทำโดย นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์
รหัส 31015

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

บทคัดย่อ

ประชาชนรู้สึกเบื่อในพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และการแสวงหาประโยชน์ โดยมีชอบของบรรดานักการเมืองทั้งหลาย แม้ว่าจะมีการบัญญัติประมวลจริยธรรมขึ้นมาให้ควบคุมดูแลกันเองแล้วก็ตาม บทบัญญัติเหล่านั้นได้กลายเป็นเพียงกระดาษที่ไร้ความหมาย เพราะขาดการปฏิบัติที่เป็นผล ทั้งนี้เพราะกลไกคณะกรรมการจริยธรรมในแต่ละระดับของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่รับเรื่องและพิจารณาตรวจสอบและตัดสินนั้น ล้วนแล้วแต่ดำเนินการโดยนักการเมืองทั้งสิ้น ความเป็นไปได้ในการปกป้องกันเอง จึงมีมาก

การแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมการในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการตรวจสอบด้วยอาจเป็นหนทางที่ดีหนทางหนึ่ง การพิจารณาด้วยความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะก็เป็นอีกหนทางหนึ่ง เช่นเดียวกับการกำหนดช่วงเวลาพิจารณาที่รวดเร็วพอควร

ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้มีหลักประกันระดับหนึ่งในการควบคุมพฤติกรรมที่ไม่ดีของนักการเมืองให้อยู่ในกรอบกติกาและจริยธรรมของสังคมได้ เราจะได้เลิก “เล่นการเมือง” และหันมา “สนใจการเมือง” กันได้อย่างจริงจัง

.....

Ethics of Politicians

Thai people are getting fed up with undesirable behaviors and illegal/immoral acquisitions of interests among politicians. Existing code of ethics is not accompanied with effective enforcement since all mechanisms in the process are considered and decided by politicians themselves. Naturally, politicians tend to help and protect their own kind .

The inclusion of non politicians/outsideers into the committee and throughout the process of consideration can provide a good solution. Additional alternatives may be achieved through transparency, openness, and appropriately limited time frame, etc.

These additional suggestions can ensure a level of control to keep politicians within the rules and ethics of Thai society.

จริยธรรมสำหรับนักการเมือง

บทที่หนึ่ง

เกริ่นนำ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น นักการเมืองนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาชาติบ้านเมือง เป็นกลุ่มบุคคลสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความก้าวหน้า ทั้งนี้เพราะประชาชนได้เลือกให้เข้ามาใช้อำนาจแทนในรัฐสภาและในการบริหารบ้านเมือง

ดังนั้น ประชาชนจึงคาดหวังและมุ่งหมายให้นักการเมืองได้ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ รักษาความสัตย์สุจริตที่ให้ไว้แก่ประชาชน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ไม่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

กระนั้นก็ตาม จากข่าวคราวที่เกิดขึ้นในการทำหน้าที่ บทบาทและพฤติกรรมของนักการเมืองไทย ยังห่างไกลจากสิ่งที่ประชาชนมุ่งหวังไว้มาก ทั้งในเรื่องความไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่การเข้าประชุม การไม่ได้ศึกษากฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาในสภา การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง การแสดงกิริยาอาการและพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ทั้งในและนอกสภาฯ

ฯพณฯ ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี (2552, หน้า 25) ได้กล่าวไว้ว่า “...สังคมปัจจุบันกำลังประสบปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับจิตสำนึกด้านจริยธรรมมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่แจ้งประจักษ์ในทุกระดับทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นวงการเมืองหรือวงการราชการ รวมถึงวงการธุรกิจในภาคเอกชนด้วย เช่นปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ปัญหาการประมุขซื้อขายตำแหน่งหน้าที่ราชการ ปัญหาการสมยอมคบคิดกันในการประกวดราคาก่อสร้างและการจัดซื้อวัสดุของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีอากรที่พึงต้องชำระ เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเรื้อรังเปรียบเสมือนเนื้อร้ายที่คอยเกาะกินและเป็นพิษแก่ร่างกายที่พวกเราทุกคนต้องร่วมกันกำจัดป้องกันและแก้ไข....”

เสียงสะท้อนและความคาดหวังดังกล่าวข้างต้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นความมุ่งหวังให้นักการเมืองเป็นผู้มีจริยธรรมและรักในความถูกต้องชอบธรรม ซึ่งสอดคล้อง

กับความคิดเห็นของ ลิจิต ซีรเวคิน (2543, หน้า 34) ที่ได้กล่าวถึงลักษณะนักการเมืองที่พึงประสงค์ไว้ว่า “...จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการปกครองและการบริหาร เข้าใจลึกซึ้งถึงปรัชญาการปกครองแบบประชาธิปไตย มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล เปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นหลายๆ ฝ่าย มีจริยธรรมและมีศีลธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจริยธรรม และจรรยาบรรณทางการเมือง ไม่ทำลายหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย อุทิศชีวิตเพื่อประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติ ไม่นื้อราษฎรบังหลวง ไม่มุ่งกอบโกยผลประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งอำนาจที่ครองอยู่”

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2539, หน้า 139-149) กล่าวโดยสรุปไว้ว่า “...คุณสมบัติการเป็นนักการเมืองที่ดี จะต้องมีความรู้สูง มีคุณวุฒิที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศชาติ มีคุณประโยชน์ ทำงานเพื่อส่วนรวมด้วยความเสียสละ ไม่เห็นแก่ตัว มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ตื่นตระหนกน้อยเมื่อต้องเผชิญสถานการณ์เฉพาะหน้า มีคุณลักษณะชีวิตที่ดี มีลักษณะพื้นฐานของการดำเนินชีวิตแบบเสมอต้นเสมอปลาย มีประวัติดี มีการดำเนินชีวิตตั้งแต่อดีตที่โปร่งใส ทั้งในชีวิตหน้าที่การงานและชีวิตส่วนตัว มีความกล้า คุณกิริยา มีวาทศิลป์ ไม่โกหก ไม่กลับกลอก ไม่ปลิ้นปล้อน สามารถพูดจาสื่อสารได้ดีกับบุคคลในทุกระดับและที่สำคัญ มีคุณธรรม จริยธรรม ซื่อสัตย์ จริงใจต่อประชาชนและประเทศชาติ

วิสุทธิ โภธิแทน (2555, หน้า 109-116) ได้กล่าวโดยสรุปถึงคุณภาพที่พึงประสงค์ของผู้ปกครองไว้ว่า “...ต้องเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เป็นผู้มีความประพฤติตนที่ดี ไม่เหลวแหลก ไม่เป็นคนกลับกลอกหรือพูดโกหก มีความจริงใจในคำพูดและการกระทำของตนเอง มีความรับผิดชอบและผูกพันในหน้าที่ของตน เคารพกติกาของสังคม มีความยุติธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความฉลาดในการคิดอ่าน รู้ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่ รู้จักและเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและผู้อื่น รู้จักกำหนดนโยบายและวางแผน รู้จักประสานงาน รู้จักกระจายงานและกระจายความรับผิดชอบ กล้าตัดสินใจ มีความสามารถในการปรับตัวที่ถือหลักการเป็นสำคัญ”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดเรื่องสำคัญเกี่ยวกับจริยธรรมของนักการเมืองไว้เป็นหมวดพิเศษ โดยกำหนดไว้ที่หมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีสาระดังนี้

มาตรา 279 มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนด ขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการ ดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการ ลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็น การกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอน จากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มี ส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อน เงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึง พฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวล จริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการ กระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับให้เป็นไปตาม ประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม มี ลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไป ด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะ ก็ได้

.....

บทที่สอง

ประมวลจริยธรรมนักการเมือง

ด้วยหลักการสำคัญและคาดหวังของประชาชน ผนวกกับรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ รัฐสภาที่ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงได้ร่าง “ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม” ของแต่ละสภาขึ้น โดยแต่ละสภามีข้อสรุปสำคัญที่กำหนดไว้ดังนี้

--ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ
กรรมการ พ.ศ.2553 กำหนดกรอบสาระไว้ 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 อุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมการ ครอบคลุมเกี่ยวกับการเป็นแบบอย่างที่ดี การจงรักภักดีและพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การรักษาและปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเสียสละ การรู้รักสามัคคี การยืนหยัดในความเป็นธรรม เป็นแบบอย่างที่ดีในเสริมสร้างสถาบันครอบครัว

ส่วนที่ 2 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกและกรรมการ ครอบคลุมเกี่ยวกับการรักษาชื่อเสียงของสภา การปฏิบัติหน้าที่และแสดงความเห็นด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม มีความเป็นอิสระ ยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน การไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเงิน การเคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น การไม่ใช้อำนาจข่มขู่ อาฆาตมาดร้ายหรือใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่น การรักษาความลับในที่ประชุม การอุทิศเวลาให้แก่การประชุม การพบปะเยี่ยมเยียนประชาชน การพิจารณากฎหมาย ญัตติ กระทำที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยเร็ว มีความรับผิดชอบเมื่อกระทำบกพร่องหรือผิดพลาด ต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วนถูกต้อง ไม่ร่วมกับบุคคลหรือองค์กรใดแสวงหาผลประโยชน์ที่ขัดต่อความรับผิดชอบ

ส่วนที่ 3 จริยธรรมเกี่ยวกับการดำรงตน ครอบครัวและผู้อื่น ครอบคลุมเกี่ยวกับการแต่งกาย การวางตน มีกิริยาวาจาดี ไม่ประกอบอาชีพที่เสื่อมเสีย เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิก ไม่แสดงพฤติกรรมคุกคามหรือระรานทางเพศต่อผู้ใด ไม่คบหาหรือสนับสนุนแก่ผู้ประพฤติดีศีลธรรม ไม่ยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือ

ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ ไม่เรียกหรือรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใด

- **ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา** กำหนดกรอบสาระไว้ 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 อุดมคติของสมาชิกและกรรมาธิการ ครอบคลุมเกี่ยวกับการจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ การสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติและประชาชน การวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง

ส่วนที่ 2 การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและกรรมาธิการ ครอบคลุมเกี่ยวกับการแสดงความเห็นโดยสุจริตเที่ยงธรรม มีความเป็นอิสระ มีความซื่อสัตย์สุจริต รับผิดชอบต่อหน้าที่ด้วยความเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติ เคารพและปฏิบัติตามข้อบังคับ พิจารณา สรรหากลั่นกรองหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งด้วยความมีคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลนั้น รักษาความลับในการประชุม เคารพในสิทธิเสรีภาพของบุคคล อุทิศเวลาให้กับการประชุม ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและไม่บิดเบือน

ส่วนที่ 3 จริยธรรมต่อประชาชน ครอบคลุมเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตนเพื่อเป็นที่เชื่อถือศรัทธาและเป็นแบบอย่างที่ดีงาม รับเรื่องร้องทุกข์ รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะและให้บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค เท่าเทียม

ส่วนที่ 4 จริยธรรมเกี่ยวกับการดำรงตน ครอบคลุมเกี่ยวกับการรักษานับธรรมเนียมประเพณีและศีลธรรมอันดี รักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทย ปฏิบัติตนในกรอบของศีลธรรม ยึดมั่นในสิ่งถูกต้อง เป็นธรรม ไม่ประกอบอาชีพที่เสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิก ไม่สมาคมกับผู้ประพฤติผิดกฎหมายหรือผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ไม่แสวงหาประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ ไม่กระทำการที่เป็นขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ความต่างของประมวลจริยธรรมทั้งสองฉบับ

ส่วนใหญ่จะมีสาระคล้ายคลึงกัน จะต่างเพียงในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีเพิ่มในเรื่อง กระบวนการพิจารณา สรรหา กลั่นกรองหรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง อีกเรื่องคือสาระเกี่ยวกับการไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน ที่ฉบับของสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

ขั้นตอนการพิจารณาและการลงโทษ

-ฉบับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดสาระหลักและขั้นตอน ดังนี้

- 1.มีคณะกรรมการจริยธรรม ประกอบไปด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่เกินสามคน สมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา พรรคละหนึ่งคน สมาชิกสี่คนจากพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกรับตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนสองคน และพรรคที่สมาชิกได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนสองคน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยอย่างน้อยต้องเป็นหญิงจำนวนสองคน
- 2.การพิจารณาของคณะกรรมการต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาโดยเปิดเผย ให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐานและความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัย การให้สิทธิคู่กรณีอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านกรรมการ
- 3.องค์ประชุมของคณะกรรมการต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
- 4.ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ และที่ประชุมวินิจฉัยว่าฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมข้อใด ให้คณะกรรมการมีอำนาจที่จะพิจารณาลงโทษสมาชิก
- 5.ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษโดยการ ตักเตือน ตำหนิ ให้ขอโทษต่อที่ประชุมตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์

6. ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นความผิดร้ายแรง ให้ลงโทษโดยการเสนอถอดถอนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่อไป

7. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด และให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ

-ฉบับสมาชิกวุฒิสภา กำหนดสาระและขั้นตอนไว้ ดังนี้

1. ให้มีคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนสิบห้าคนที่ได้รับเลือกที่ประชุมวุฒิสภา โดยสมาชิกที่ส่งเข้ามารับการคัดเลือกนั้นมาจากผู้ที่คณะกรรมการสิทธิการสามัญทุกคณะส่งเข้ามาคณะละหนึ่งคน ยกเว้นคณะกรรมการสามัญที่ผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่

2. กรรมการจริยธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่งหนึ่งปีและจะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

3. ให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จในหกสิบวัน หากมีเหตุจำเป็นสามารถขอขยายเวลาจากประธานวุฒิสภาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

4. เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการจริยธรรมแล้ว ให้ประธานแจ้งต่อที่ประชุมใหญ่โดยเร็ว เพื่อให้ที่ประชุมตั้งคณะกรรมการสอบสวน จำนวนสิบเอ็ดคน โดยสมาชิกที่ให้คัดเลือกมาจากเกณฑ์เดียวกับการเลือกคณะกรรมการจริยธรรม

5. คณะกรรมการสอบสวน ต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จในหกสิบวัน และสามารถขอขยายเวลาจากที่ประชุมวุฒิสภาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

6. เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนเสร็จแล้ว ให้รายงานต่อวุฒิสภา ในรายงานต้องสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ พร้อมทั้งมีความเห็นว่าสมาชิกฝ่าฝืนข้อบังคับหรือไม่ อย่างไร ข้อใด ควรถูกตัดเตือนหรือตำหนิ เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปโดยให้เป็นการประชุมลับ

7. ในกรณีวุฒิสภาเห็นว่ามีหลักฐานและข้อเท็จจริงอันควรเชื่อได้ว่าสมาชิกฝ่าฝืนข้อบังคับ และมีมติเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้วุฒิสภามีมติว่ากล่าวตักเตือนหรือตำหนิหรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ ในกรณีความผิดอย่างร้ายแรง ให้มีมติว่ากล่าวตักเตือนหรือตำหนิ หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์และส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป

ความแตกต่างในขั้นตอนและการลงโทษ

ในเรื่องโทษนั้นไม่มีความแตกต่างกัน คือในชั้นไม่ร้ายแรงจะพิจารณาว่ากล่าวตักเตือนหรือตำหนิ หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ ในชั้นร้ายแรงก็ส่งเรื่องต่อไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาต่อไป

แต่ในขั้นตอนการพิจารณานั้น วุฒิสภามีขั้นตอนมากกว่า คือเพิ่มขั้นตอนแรกในการมีกรรมการจริยธรรมขึ้นมาสอบสวนในเบื้องต้น หากพิจารณาว่ามีมูลถึงจะดำเนินในขั้นตอนต่อไปได้คือสรรหาคณะกรรมการสอบสวนขึ้นย่นำเนินการ และในทุกขั้นตอนสรุปต้องอาศัยมติถึงหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ชี้ขาด ต่างจากของสภาผู้แทนราษฎรที่จบในคณะกรรมการจริยธรรมคณะเดียวเท่านั้น

.....

บทที่สาม

ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้กำหนดเรื่องจริยธรรมไว้เป็นหมวดเฉพาะขึ้น ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้บัญญัติประมวลจริยธรรมขึ้นมาบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่สิ่งที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในปัจจุบัน ได้สะท้อนให้เห็นว่า สิ่งที่บัญญัติไว้นั้นไร้ความหมายและเอาผิดกับบรรดานักการเมืองที่กระทำผิดประมวลจริยธรรมทั้งหลายไม่ได้เลย ไม่ว่าจะป็นกรณีเด่นชัด เช่น

-การชกต่อระหว่างสมาชิกวุฒิสภา หรือระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภา แต่ผลก็คือเรื่องเงียบหายไป มิได้มีการกล่าวโทษใดใดทั้งสิ้น

-การยกนิ้วให้สัญลักษณ์อวัยวะเพศหรือตะโกนคำทอในเวทีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่มีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

เหล่านี้ เป็นไปได้ว่ามีการปกป้องกันเองในเหล่าสมาชิกแห่งรัฐสภาหรือเป็นเพราะกลไกของกระบวนการพิจารณาในคณะกรรมการชุดต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งในองค์ประกอบที่มาของคณะกรรมการ องค์ประชุม สัดส่วนกรรมการ ทำให้ความเป็นจริงในการพิจารณาและผลสรุปนั้น เกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นไม่ได้

หากนำมาเทียบเคียงกับกรณีของประเทศต่างๆ แล้ว น่าสนใจมาก ดังที่
 ๗พณฯ ชานินทร์ กรัยวิเชียร (2552, หน้า 28-29) ได้ยกตัวอย่างประเทศอังกฤษไว้ว่า “...
 มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศอังกฤษนั้น มีความ
 เข้มงวดเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ท่านเห็นว่าจริยธรรมและวินัยทางการเมืองของประเทศอังกฤษ
 นั้นเข้มงวดเพียงใด ขอยกตัวอย่างให้ท่านพิจารณา 2 กรณีคือ

กรณี MR.JOHN BELCHER รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ใน
 รัฐบาลชุด MR.CLEMT ATTLEE ซึ่งถูกครหาว่าเขาคลุกคลีสนิทสนมกับ
 MR.STANLEY ซึ่งเป็นพ่อค้าที่มีชื่อเสียงไม่ดึก ทั้งสองคนเป็นนักเรียนร่วมรุ่นกันมา
 ตั้งแต่ชั้นอนุบาลและเป็นเพื่อนกันมา จนกระทั่งคนหนึ่งได้เป็นรัฐมนตรี ข้อครหาว่าเขา
 ได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อสิทธิประโยชน์แก่เพื่อนคนนี้ โดยมีขอบ จึงได้มีการตั้ง
 คณะกรรมการขึ้นสอบสวนเรื่องดังกล่าว ก็ปรากฏว่าเขาไม่เคยให้อะไรเป็นจีนเป็นอัน
 หรือให้สิทธิประโยชน์อันใดเลยแก่เพื่อนคนนี้ เขาเพียงแต่เคยได้รับการเลี้ยงดูด้วยอาหาร
 และได้รับเสื้อผ้าจากเพื่อนเท่านั้น ข้อสอบสวนมีเพียงเท่านี้ ผลคือเขาต้องถูกบังคับให้
 ลาออกจากตำแหน่งไปด้วยเหตุประหลาดมิชอบ เพราะคณะกรรมการลงความเห็นกันว่า
 แม้เพียงทำให้คนสงสัยว่ากินสินบนก็ไม่ได้

อีกกรณีหนึ่งคือกรณีของ MR.JOHN PROFUMO รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงกลาโหมในรัฐบาลชุด MR.HAROLD MACMILLAN ขณะที่ MR.JOHN
 PROFUMO ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็มีเรื่องอื้อฉาวว่าเขาไปมีสัมพันธ์สวาทกับ
 CHRISTINE KEELER โสเภณีชั้นสูงของอังกฤษ ซึ่งไปมีสัมพันธ์สวาทกับทูต
 ทหารเรือของโซเวียตรัสเซียประจำประเทศอังกฤษเช่นกัน จึงมีข้อกริ่งเกรงกันว่าความลับ
 ของทางราชการอาจจะรั่วไหล จากเขาผ่านโสเภณีชั้นสูงคนนี้ไปสู่ทูตทหารเรือของโซเวีย
 ตรัสเซีย เพราะขณะนั้นอังกฤษกำลังทำสงครามเย็นกับรัสเซียอยู่ด้วย แต่เมื่อมีการ
 สอบสวนแล้วไม่ปรากฏว่า ความลับทางทหารของอังกฤษรั่วไหลแต่ประการใด ได้ความ
 เพียงว่าเขามีสัมพันธ์สวาทกับโสเภณีชั้นสูงคนนี้ อย่างมีข้อครหากันจริง เพียงเท่านี้ก็ทำ
 ให้เขาต้องลาออกจากตำแหน่งไป

.....

บทที่สี่

ข้อเสนอแนะ

1. การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการบัญญัติประมวลจริยธรรมขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ดี แต่รายละเอียดองค์ประกอบของบุคคลที่มาทำหน้าที่ กรรมการจริยธรรม ของแต่ละสถานนั้น จำเป็นจะต้องได้ บุคคลภายนอก เข้ามาเป็นองค์ประกอบเพิ่มด้วยด้วย ในอัตราส่วนหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด เพื่อถ่วงดุลย์มิให้มีการช่วยเหลือกันเองได้ง่ายนัก

2. กระบวนการพิจารณา ควรเป็นไปด้วยความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารต่อสาธารณชน เว้นเพียงกรณีพาดพิงบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้อง ให้ประชุม และปิดเป็นความลับได้เพื่อป้องกันความเสียหาย ลักษณะเช่นนี้เป็นหนทางป้องกันอีก ทางมิให้มีการพยายามช่วยเหลือกันเองที่เหล่าสมาชิก

3. กระบวนการพิจารณาต้องกำหนดช่วงเวลาในขั้นตอนสุดท้ายไว้ให้ชัดเจน ตั้งแต่ขั้นรับเรื่องและพิจารณาว่ามูลเหตุมีหรือไม่ ขึ้นตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง และในขั้นตอนนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ในสภาฯ รวมแล้วน่าจะใช้เวลาไม่เกิน 240 วัน มิเช่นนั้นจะมีการทอดระยะเวลาออกไปเรื่อยๆ จนวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกหมดลงไป ก่อนก็ได้

.....

บรรณานุกรม

-ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร (2552) จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ, จุลินิติ, มกราคม-กุมภาพันธ์ 2552, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

-ลิขิต ชีระเวคิน (2543) การเมืองการปกครองไทย, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

-เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2539) อนาคตผู้นำการเมืองไทยในสองทศวรรษหน้า, กรุงเทพมหานคร, ชัคเซสมิเดีย.

-วิสุทธ์ โภชิตแทน (2555) ผู้ปกครองที่พึงประสงค์กับการเมืองการปกครองของไทย, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

-รวมข้อบังคับการประชุมสภาและข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม (2556) สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

.....