

บันทึกความเห็นทางกฎหมาย

เรื่อง การกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมและกลไกในการตรวจสอบความประพฤติทางจริยธรรม
เพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา
และบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา

ตามที่ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. แล้วลงมติเห็นสมควรให้ประกาศใช้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมดังกล่าว และที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมฯ ที่ได้เสนอให้วุฒิสภาควรเร่งรัดดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศวุฒิสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยพิจารณานำข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ มาใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการประจำคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา ผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา และผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภา ด้วยโดยอนุโลม และพิจารณากำหนดกลไกในการตรวจสอบความประพฤติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งหากเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งมีลักษณะร้ายแรงเห็นสมควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ข้อสังเกตดังกล่าวประธานวุฒิสภาได้มีคำริบหมายให้เลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการและรายงานผลให้ทราบด้วย

ต่อมาในคราวประชุมคณะกรรมการการจริยธรรมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๖๓ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้พิจารณา เรื่อง แนวทางการกำหนดกฎเกณฑ์และกลไกในการควบคุมความประพฤติทางจริยธรรมของบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา และมีมติมอบหมายให้ฝ่ายกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพิจารณาศึกษาและจัดทำความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายว่า จะสามารถดำเนินการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมและกลไกในการตรวจสอบความประพฤติทางจริยธรรมเพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการจริยธรรมวุฒิสภา ในคราวประชุมครั้งต่อไป

สำนัก...

สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภา จึงได้ดำเนินการตามคำสั่งของเลขาธิการวุฒิสภาที่มอบหมายให้สำนักกฎหมายดำเนินการจัดทำความเห็นในเรื่องดังกล่าว โดยได้ขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายว่า จะสามารถดำเนินการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมและกลไกในการตรวจสอบความประพฤติทางจริยธรรมเพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ได้หรือไม่อย่างไร

บัดนี้ สำนักกฎหมายได้พิจารณาข้อหารือของสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล โดยพิจารณาประกอบกับกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา

เนื่องจากข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๔ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “สมาชิก” หมายถึง สมาชิกวุฒิสภา และนิยามของคำว่า “กรรมการ” หมายถึง กรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญซึ่งวุฒิสภาตั้งขึ้นและให้หมายความรวมถึงอนุกรรมการที่คณะกรรมการตั้งขึ้นด้วย^๑ ประกอบกับเมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๘ (๓)^๒ เกี่ยวกับการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมจากสมาชิกวุฒิสภา บุคคลหรือหน่วยงานใด กำหนดไว้แต่เฉพาะกรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกหรือ

กรรมการ...

^๑ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๔ กำหนดว่า

“ข้อ ๔ ในข้อบังคับนี้ คำว่า

“สมาชิก”

“สมาชิก”

หมายถึง สมาชิกวุฒิสภา

“กรรมการ” หมายถึง กรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญซึ่งวุฒิสภาตั้งขึ้นและให้หมายความรวมถึงอนุกรรมการที่คณะกรรมการตั้งขึ้นด้วย

“วลี”

“วลี”

^๒ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๘ กำหนดว่า

“ข้อ ๓๘ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

“๓”

“๓”

(๓) รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมจากสมาชิก บุคคลหรือหน่วยงานใด กรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกหรือกรรมการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้

“วลี”

“วลี”

กรรมการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เท่าที่จำเป็น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา

สำหรับกรณีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา และการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา นั้น เป็นการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาได้ แล้วแต่กรณี ให้ ก.ร. เป็นผู้มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา^๓

ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งฯ ข้อ ๖ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา แต่ละคณะ สามารถแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ในตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ นักวิชาการประจำคณะกรรมการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ตามจำนวนที่ประธานวุฒิสภากำหนดโดยคำนึงถึงงบประมาณในงบประมาณนั้น ๆ^๔

ในส่วน...

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๕ ให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

(๒) การแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา รวมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทน

๑) ๑

๑) ๑

ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

^๔ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖ กำหนดว่า

“ข้อ ๖ เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ให้มีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำสภาในแต่ละคณะ ในตำแหน่งและอัตราค่าตอบแทน ดังต่อไปนี้

ก. กรณีแต่งตั้งบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(๑) ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท

ในส่วนของการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภานั้น ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งฯ ข้อ ๓ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา แต่ละคน สามารถแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภาเป็นการเฉพาะตัว ในตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑ คน ผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒ คน และผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕ คน^๕

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาหรือผู้ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งฯ ข้อ ๗^๖ ก็ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาที่จะกำหนดหลักเกณฑ์...

- | | |
|---|------|
| (๒) ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท | |
| (๓) นักวิชาการประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท | |
| (๔) เลขานุการประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท | |
| ข. กรณีแต่งตั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ | |
| (๑) ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๗,๕๐๐ บาท | |
| (๒) ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๖,๕๐๐ บาท | |
| (๓) นักวิชาการประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท | |
| (๔) เลขานุการประจำคณะกรรมการ ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๔,๕๐๐ บาท | |
| ฯลฯ | ฯลฯ” |

^๕ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓ กำหนดว่า

“ข้อ ๓ เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้มีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา แต่ละคน ในตำแหน่ง จำนวนและอัตราค่าตอบแทน ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ อัตรา ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๒๔,๐๐๐ บาท
- (๒) ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑ อัตรา ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๒๔,๐๐๐ บาท
- (๓) ผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๒ อัตรา ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท
- (๔) ผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒ อัตรา ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท
- (๕) ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕ อัตรา ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท
- (๖) ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕ อัตรา ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราเดือนละ ๑๕,๐๐๐ บาท”

^๖ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๗ กำหนดว่า

“ข้อ ๗ การแต่งตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้กำหนด”

หลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว ซึ่ง ณ ปัจจุบันได้มีประกาศวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว รวมจำนวน ๒ ฉบับ คือ ประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำวุฒิสภา ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งตามประกาศวุฒิสภาทั้งสองฉบับมีหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ ขั้นตอนและวิธีการเสนอชื่อวิธีการยื่นแบบรายงานตัวพร้อมเอกสารหลักฐาน ขั้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติ วิธีรับค่าตอบแทนวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

โดยเฉพาะประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำวุฒิสภา ได้มีการกำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมเอาไว้ด้วยแล้ว กล่าวคือ ตามข้อ ๓ (๓) และ (๕) ได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามของผู้ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำวุฒิสภาว่า ต้องเป็นผู้ที่เสื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ และไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม และข้อ ๑๕ (๔) ได้กำหนดให้การขาดคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง ในทำนองเดียวกันกับประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ข้อ ๓ (๓) และ (๖) ที่ได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามของผู้ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภาว่า ต้องเป็นผู้ที่เสื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ และไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม และข้อ ๑๔ (๔) ก็ได้กำหนดให้การขาดคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน ซึ่งหลักการของประกาศวุฒิสภาทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้สามารถพิจารณาเทียบเคียงได้กับข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๑ จริยธรรม ส่วนที่ ๑ จริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ข้อ ๖ ที่กำหนดว่า “ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” และส่วนที่ ๒ จริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ข้อ ๑๓ ที่กำหนดว่า “ยึดมั่นหลักนิติธรรม และประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน”

หากเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๗ ที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา

ประจำคณะกรรมการผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ นักวิชาการประจำคณะกรรมการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกวุฒิสภาผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกวุฒิสภาและผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว

สำนักกฎหมายมีความเห็นว่า การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๗ ตำแหน่งดังกล่าว มีความหมายครอบคลุมไปถึงการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นข้อประพฤติปฏิบัติที่ต้องกระทำการ พึงกระทำการ และห้ามกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ โดยมาตรฐานทางจริยธรรมที่จะนำมาใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๗ ตำแหน่งนี้ จะพิจารณาเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวก็เพื่อที่จะสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา มีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๑ จริยธรรม ที่ประกอบด้วย ๔ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ จริยธรรมอันเป็นอุดมการณ์ ส่วนที่ ๒ จริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ส่วนที่ ๓ จริยธรรมทั่วไป และส่วนที่ ๔ จริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและกรรมการ แล้ว เป็นเรื่องที่กำหนดเกี่ยวกับข้อที่ต้องปฏิบัติ ข้อที่ห้ามปฏิบัติ และข้อที่พึงปฏิบัติของกรรมการและสมาชิกวุฒิสภา ที่สามารถนำมาอนุโลมใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๗ ตำแหน่งดังกล่าวได้ เช่น ข้อ ๖ ต้องยึดมั่นและธำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ ๗ ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ข้อ ๘ ต้องถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน ข้อ ๑๙ ไม่ปล่อยปละละเลยหรือยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือบุคคลที่อยู่ในกำกับดูแลหรือความรับผิดชอบของตน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากคู่กรณีหรือจากบุคคลใดในประการที่อาจทำให้กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ข้อ ๒๐ ไม่คบหาสมาคมกับคู่กรณี ผู้ประพฤติดกกฎหมาย ผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีความประพฤติหรือผู้มีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสีย อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

จากข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาโดยลำดับข้างต้น จึงย่อมเป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาตามนัยข้อ ๗ ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่จะพิจารณาเห็นสมควรออกประกาศวุฒิสภาเพื่อกำหนดให้นำหลักการตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา

และกรรมการ...

และกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ หมวด ๑ จริยธรรม มาใช้บังคับแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๗ ตำแหน่งดังกล่าว โดยอนุโลมได้

ประเด็นที่ ๒ กลไกในการตรวจสอบความประพฤติทางจริยธรรมของบุคคลที่ปฏิบัติงาน ให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา

หากกรณีมีการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อบังคับใช้กับบุคคลที่ปฏิบัติงาน ให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภาแล้ว ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกลไกในการตรวจสอบความประพฤติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาที่เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อกำหนดมาตรการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ดังกล่าว ดังที่ได้กล่าวแล้วในประเด็นที่ ๑

สำหรับในส่วนหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๘ (๓)^๔ เกี่ยวกับการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมจากสมาชิกวุฒิสภา บุคคลหรือหน่วยงานใด ได้กำหนดไว้แต่เฉพาะกรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกหรือกรรมการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาจึงไม่มีหน้าที่และอำนาจในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมจากสมาชิกวุฒิสภา บุคคลหรือหน่วยงานใด กรณีที่มีการกล่าวหาว่าบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวได้

สรุปความเห็น...

^๔ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓๘ กำหนดว่า

“ข้อ ๓๘ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมจากสมาชิก บุคคลหรือหน่วยงานใด กรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกหรือกรรมการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับนี้

๑.ล๑

๑.ล๑”

สรุปความเห็นของสำนักกฎหมาย

สำนักกฎหมายพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ประธานวุฒิสภาสามารถดำเนินการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมและกลไกในการตรวจสอบความประพฤติทางจริยธรรมเพื่อใช้บังคับกับบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำวุฒิสภาและบุคคลที่ปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภาได้ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการการเลือกตั้งหรือวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๗ ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำวุฒิสภา ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังกล่าว

สำนักกฎหมาย
มีนาคม ๒๕๖๓