

แนวทางกฎหมายเพื่อกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม

The law Establishes Penalties for those Who Hold Political Office.
The Ethical Misconduct

ธรรตไนย พิงส์สันเทียะ*
อดุลย์ ทานาราช**

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง แนวทางกฎหมายเพื่อกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ทั้ง ของไทยและต่างประเทศ ศึกษาถึงสภาพปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ทั้ง ของไทยและต่างประเทศ ศึกษาถึงแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรมของไทย ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและเป็นสากล

จากการวิจัยพบว่า การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยังขาดบัญญัติถึงองค์กรและ กลไกในการควบคุมจริยธรรมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงกระบวนการวิธีในการพิจารณาคดีในกรณีที่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ส่วนในด้านของกฎและข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมนั้นพบว่า มีความเหมาะสมแล้ว

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ให้มีการบัญญัติองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบัญญัติข้อกฎหมายว่าด้วยขั้นตอนและวิธีพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม

คำสำคัญ: จริยธรรม, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Abstract

Research The law establishes penalties for those who hold political aims. Study concept Theories about the sanctions incumbent political ethical misconduct of both Thailand and abroad. Study the facts and legal problems relating to impose sanctions incumbent political ethical misconduct of both Thailand and abroad. Study the guidelines and legal measures to impose sanctions incumbent political

* หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต(น.ด.)มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

** อาจารย์ประจำหลักสูตร ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

ethical misconduct of Thailand. To be appropriate to the current circumstances and cosmopolitan.

Research indicates that Obstructing the code of ethics of political appointees. The lack of organization and commandments Ethics and the mechanisms to control the political process, including the trial in the case. The political positions of ethical misconduct. In terms of the rules and regulations regarding the code of ethics was found. A right

Researchers have suggested. An organization that serves the law enforcement code of ethics for political office. Law and Legislation and judicial procedure incumbent political ethical misconduct.

Key word(s) : Ethical, Political Appointees.

1.บทนำ

ปัญหาทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีประเด็นแนวโน้มเรื่องการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและหน้าที่ที่พึงปฏิบัติ (conflict of interest) ในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเป็นประเด็นปัญหาทางจริยธรรมที่ถูกมองว่ารุนแรงมากที่สุด การทุจริตการเลือกตั้ง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การช่วยเหลือพวกพ้อง การแทรกแซงอำนาจหน้าที่ของข้าราชการ การใช้ทรัพย์สินของทางราชการและงบประมาณของหน่วยงานราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การบังคับให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยกระทำผิดแทนตน การปรับหรือออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเอง การยกเว้นการเอาผิดทางจริยธรรมกับนักการเมืองบางกลุ่ม การกลั่นแกล้งนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม และการใส่ร้ายป้ายสีนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม เป็นปัญหาทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พบได้บ่อย

ประเทศไทยตระหนักและให้ความสำคัญกับเรื่องความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับมาตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้ว โดยในมาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 279 ได้บัญญัติให้มี “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา ดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270 อีกด้วย ในประเด็น

กลไกควบคุมจริยธรรมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในด้านของกฎข้อบังคับและประมวลจริยธรรมพบว่า มีความเหมาะสมแล้ว แต่ส่วนที่ยังไม่มีความเหมาะสมหรือไม่คือเรื่องการบังคับใช้และแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อจำกัดของประมวลจริยธรรม คือ ไม่อาจแก้ไขหรือควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกเรื่อง ทุกกรณี เพราะแม้จะมีประมวลจริยธรรมเป็นแนวทางใน การปฏิบัติตนและปลูกค่านิยมในการยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ปฏิบัติงาน ออกนอกกลุ่มนอกทาง และมีการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างจริงจังด้วยการลงโทษผู้ฝ่าฝืนประมวล จริยธรรมทางวินัย เพื่อควบคุมบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมแล้วก็ตาม แต่เรื่องของ กฎหมายและเรื่องของจิตใจคนนั้นยังห่างไกล กฎหมายไม่อาจครอบจักรวาลที่จะสามารถ เฝียวยาและแก้ไขปัญหาในสังคมได้ทุกปัญหา เพราะกฎหมายก็ไม่อาจเปลี่ยนพฤติกรรม หรืออุปนิสัยของคนได้เลย นอกจากนั้น แม้ว่าเราจะมีกฎหมายและระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ดี ที่สุด ทันทันสมัยที่สุดก็ยากที่จะปราศจากช่องโหว่ ช้อนาคิดอีกประการหนึ่งก็คือกฎหมายมากเท่าไร ก็ยังมีช่องโหว่สำหรับผู้ที่มีจิตคิดจะโกงมากเท่านั้น แต่กฎหมายก็ยังคงจำเป็นต้องมีอยู่เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่าที่จะนำมาได้ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายนี้ต้องใช้ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ ด้วยจึงจะมีประสิทธิผลสูงสุด

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบ่งเป็น 2 ประเภท 1.ผู้ที่ดำรงชีวิตด้วยการเมือง มุ่งทำประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน 2.ผู้ที่ดำรงชีวิตจากการเมือง เป็นกลุ่มที่ต้องการผลประโยชน์ เข้าสู่การเมืองเพื่อหวังถอนทุนคืน เป็นกลุ่มที่เรียกว่าเป็น 'โรคขาดภูมิคุ้มกันทางจริยธรรม' ไม่สามารถแยกแยะถูกผิดดีชั่วได้ จริยธรรมเป็นแนวคิดที่ต้องการควบคุมพฤติกรรมของคน ทั้งนี้ ในฐานะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นบุคคลที่ถือเป็นบุคคลสาธารณะ และมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจ ที่สำคัญของประเทศ ทั้งในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความหมายกว้างกว่า "ข้าราชการการเมือง" โดยมีความเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า "บรรดาผู้รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมดโดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย (Policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (Administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น" ดังนั้น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" จึงหมายถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยนัยดังกล่าว สมาชิกสภาจึงรวมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีฐานะเป็น "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายด้วย การที่นักการเมืองต้องแสวงหาความชอบธรรมในการเข้าสู่อาชีพและการดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้ง ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมีเป้าหมายในการคุ้มครองอาชีพของนักการเมืองเอง ก่อให้เกิดเขตเลือกตั้งใหม่ (Constituency);ที่เรียกว่า "Campaign Funding Constituency" ขึ้น ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ไว้วางใจนักการเมืองและการเมือง ซึ่งถือเป็นประเด็นทางจริยธรรมที่แก้ไขได้ยากที่สุดระบอบ

ประชาธิปไตยเสรีนิยมและเศรษฐกิจการตลาดที่ส่งเสริมการเติบโตของระบบทุนนิยมอย่างกว้างขวาง ทำให้ธุรกิจการค้าขายตัวและต้องอาศัยการดำเนินการทางการเมืองเพื่อช่วยผลักดันผู้ประกอบการที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เพื่อลดผลกระทบทางลบของนโยบาย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่แยกจากกันได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักการเมืองที่มีอาชีพทางธุรกิจก่อนเข้าสู่วงการเมือง และยังต้องการรักษาอาชีพและผลประโยชน์เดิมไว้ต่อไป

การขยายตัวของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบบประชาธิปไตยเสรีนิยม โดยเฉพาะการรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การเรียกร้องจากสื่อมวลชนและกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมให้มีความโปร่งใส รวมถึงการตรวจสอบนโยบายสาธารณะ และพฤติกรรมนักการเมือง ทำให้กรณีที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของนักการเมือง ปรากฏเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดการถกเถียง อย่างมาก นำไปสู่การกดดันให้มีการปฏิรูปการเมือง รวมถึงการสร้างมาตรฐานทางกฎหมายและจริยธรรมทางการเมืองควบคู่กันไป เพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองในทางที่ผิด

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงควรมีคุณสมบัติที่สำคัญสาม ประการคือ หนึ่งมีอารมณ์ผูกพันแน่วแน่ จริงจังต่ออุดมการณ์ (Passion) หมายความว่า นักการเมืองจะต้องรู้สึกห่วง กังวล เอาใจใส่ต่อสิ่งที่เขาต้องการจะต่อสู้ คำว่า Passion ไม่ใช่อารมณ์ที่เป็นความตื่นเต้นที่ไร้ความหมาย หรือเป็นเพียงเจตคติภายใน (Inner Attitude) เท่านั้น แม้แต่การปฏิบัติที่ปราศจากความรับผิดชอบ ก็ไม่ถือว่าเป็น Passion สองมีความรับผิดชอบ (Responsibility) จริยธรรมของความรับผิดชอบเป็นตัวชี้วัดให้เห็นว่า นักการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่ออุดมการณ์หรือไม่ และ มีวิจญาณญาณ (Judgement) หมายถึง ความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งความไม่หวั่นไหวและความสงบ แต่สนองตอบต่อสภาพความเป็นจริง หรือการต้องพิจารณาสิ่งต่างๆ และคนจากระยะห่าง การขาดวิจญาณญาณ ถือเป็นความผิดประการหนึ่งของนักการเมือง เป็นสิ่งที่ทำให้ไร้ประสิทธิภาพทางการเมือง

คุณสมบัติทั้งสามประการจะประกอบกันเป็นจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นพลังที่เสริมสร้างบุคลิกภาพของนักการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อันเป็นกิจกรรมของมนุษย์อย่างแท้จริง นักการเมืองจึงจำเป็นต้องมีอุดมการณ์ มีความรับผิดชอบ และมีวิจญาณญาณเป็นเครื่องกำกับความหลงตัวเอง (Vanity) ถือเป็นสิ่งที่คุกคามอาชีพนักการเมือง ทำให้ขาดความเป็นกลาง ขาดความรับผิดชอบ และเป็นไปเพื่อการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองเท่านั้น

ทั้งนี้ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองบนหลักพื้นฐานของจริยธรรมเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่แล้ว ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาอันชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในทางตรงข้ามหากนักการเมืองขาดจริยธรรมและคำนึงถึงการรักษาอำนาจทางการเมือง ย่อมใช้อำนาจทางการเมืองทุกวิถีทางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือคนส่วนน้อย

ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือนักการเมืองจึงต้องเป็นบุคคลที่ต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นักการเมืองจะถูกตรวจสอบจากประชาชนในลักษณะที่เข้มงวดเป็นพิเศษกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป หรือบุคคลสาธารณะในวิชาชีพอื่น แม้ในวิชาชีพอื่นที่มีความจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน เช่น แพทย์ พยาบาล ทนายความ เป็น

ต้น และบุคคลที่ประกอบอาชีพดังกล่าว ก็ได้ถูกตรวจสอบในทางสาธารณะในเรื่องส่วนตัว และ ความประพฤติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผยทุกแง่มุมเช่นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองหรือนักการเมือง เนื่องจากนักการเมืองมีความสำคัญในฐานะผู้ใช้อำนาจอรัฐ จึงมีความ จำเป็นต้องมีการเฝ้ามองหรือตรวจสอบจากสาธารณะ (Public Scrutiny) มากกว่าผู้ประกอบอาชีพ อื่น ๆ นั้นหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองจะถูกพิจารณาจากสาธารณะชนว่า ควร มีจริยธรรมหรือคุณธรรม มากกว่าปัจเจกชนทั่วไป ซึ่งถือเป็น “ความชอบธรรม” ขึ้นพื้นฐานของการ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยลักษณะดังกล่าวมีระดับความสำคัญแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม แต่อาจถือเป็นลักษณะทั่วไปที่เป็นเป้าหมายของทุกสังคมที่ต้องการให้ปรากฏขึ้นจริง เพราะ คุณลักษณะเช่นนี้ คือจุดเริ่มต้นของที่มาของความไว้วางใจจากประชาชน

2.วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ทั้ง ของไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด บทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ทั้ง ของไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด บทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ทั้งของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดบทลงโทษผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรมของไทย ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเป็นสากล

3.สมมติฐานการวิจัย

สภาพการณ์ทางจริยธรรมในสังคมการเมืองเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยนี้ ได้ศึกษาเพื่อหา ลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการหาแนวในการกำหนดบทลงโทษผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ซึ่งยังคงมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนใหญ่ ยังยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของไทยในปัจจุบันคละคล้าไปด้วยนักการเมืองที่มีและไม่มีคุณสมบัติพื้นฐานที่ดีของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง การเมืองไทยยังมีนักการเมืองน้ำดีอยู่มาก นักการเมืองที่ยึดมั่นในคุณธรรมและ จริยธรรม นักการเมืองที่เป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริต ถึงแม้จะมีกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ประพฤติ ผิดจริยธรรมและยังไม่สามารถดำเนินการลงโทษได้ นั้น จึงเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนใน สังคมไทยที่จะมีส่วนร่วมด้วยช่วยกัน ขยายกลุ่มนักการเมืองน้ำดี และหาแนวทางการลงโทษอย่าง จริงจังกับผู้ประพฤติผิดจริยธรรมเพื่อเป็นเยี่ยงอย่างแก่คนในสังคม

4.วิธีดำเนินการวิจัย

ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเพื่อการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล ให้สอดคล้องกับ สมมุติฐานของการวิจัยและกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนด มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ตั้งไว้ ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอรายละเอียดซึ่งเป็นระเบียบวิธีการ ศึกษาวิจัย กล่าวคือ กรอบแนวความคิดในการวิจัย การออกแบบการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล และการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

5.ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางกฎหมายเพื่อกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม ผลการวิจัยพบว่า

จากการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่จับตาจากสาธารณะชนไม่ว่าจะเป็นการ แสดงออกโดยการใช้อำนาจ การพูดจา การกระทำทุกอย่าง พฤติกรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ ต้องควบคุม ระวัง ดังนั้นการควบคุม พฤติกรรมของนักการเมืองให้ประสบผลสำเร็จจึงจำเป็นต้อง สร้างสำนึกหรือมโนธรรมแห่งความรู้สึกผิดชอบชั่วดี โดยให้เกิดความรู้สึกละอายหากจะทำในสิ่งไม่ ถูกไม่ควร หรือเรียกได้ว่า “คุณธรรมและจริยธรรม”

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอดีตที่เคยประกาศใช้มาแล้วในเรื่องที่ว่า ด้วย “คุณธรรมและจริยธรรม” ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่ก็ไม่มีบทบัญญัติถึงวิธีการและ กระบวนการตรวจสอบ เรื่องว่าด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรมเพื่อให้มี ประสิทธิภาพ จึงต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อบังคับใช้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ใน ส่วนของประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลประชาชนโดยทั่วไปก็ยังมีได้ มีการกำหนดรูปแบบ บทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรมและวิธีการ นำไปบังคับใช้ไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึง ทำการศึกษาและวิเคราะห์สภาพ ปัญหา อุปสรรคของ การกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม เพื่ อยกระดับและสร้างมาตรฐานในการลงโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม

6.การอภิปรายผล

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบ่งเป็น 2 ประเภท 1.ผู้ที่ดำรงชีวิตด้วยการเมือง มุ่งทำ ประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน 2.ผู้ที่ดำรงชีวิตจากการเมือง เป็นกลุ่มที่ต้องการ ผลประโยชน์ เข้าสู่การเมืองเพื่อหวังถอนทุนคืน เป็นกลุ่มที่เรียกว่าเป็น 'โรคขาดภูมิคุ้มกันทาง จริยธรรม' ไม่สามารถแยกแยะถูกผิดได้ จริยธรรมเป็นแนวคิดที่ต้องการควบคุมพฤติกรรมของ

คน ทั้งนี้ ในฐานะที่ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ซึ่งเป็นบุคคลที่ถือเป็นบุคคลสาธารณะ และมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจ ที่สำคัญของประเทศ ทั้งในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความหมายกว้างกว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยมีความเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า “บรรดาผู้รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมดโดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (Policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (Administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น” ดังนั้น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” จึงหมายถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยนัยดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภา จึงรวมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีฐานะเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายด้วย การที่นักการเมืองต้องแสวงหาความชอบธรรมในการเข้าสู่อาชีพและการดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้ง ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งมีเป้าหมายในการคุ้มครองอาชีพของนักการเมืองเอง ก่อให้เกิดเขตเลือกตั้งใหม่ (Constituency); ที่เรียกว่า “Campaign Funding Constituency” ขึ้น ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ไว้วางใจนักการเมืองและการเมือง ซึ่งถือเป็นประเด็นทางจริยธรรมที่แก้ไขได้ยากที่สุด ระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมและเศรษฐกิจการตลาดที่ส่งเสริมการเติบโตของระบบทุนนิยมอย่างกว้างขวางทำให้ธุรกิจการค้าขายตัวและต้องอาศัยการดำเนินการทางการเมืองเพื่อช่วยผลักดันผู้ประกอบการที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง เพื่อลดผลกระทบทางลบของนโยบาย ก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับนักการเมืองที่แยกจากกันได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักการเมืองที่มีอาชีพทางธุรกิจก่อนเข้าสู่วงการเมือง และยังต้องการรักษาอาชีพและผลประโยชน์เดิมไว้ต่อไป

การขยายตัวของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม โดยเฉพาะการรับรู้ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การเรียกร้องจากสื่อมวลชนและกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมให้มีความโปร่งใส รวมถึงการตรวจสอบนโยบายสาธารณะ และพฤติกรรมนักการเมือง ทำให้กรณีที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของนักการเมือง ปรากฏเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดการถกเถียง อย่างมาก นำไปสู่การกดดันให้มีการปฏิรูปการเมือง รวมถึงการสร้างมาตรฐานทางกฎหมายและจริยธรรมทางการเมืองควบคู่กันไป เพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองในทางที่ผิด

ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองจึงควรมีคุณสมบัติที่สำคัญสาม ประการคือ หนึ่งมีอารมณ์ผูกพันแน่วแน่ จริ่งจ๋งต่ออุดมการณ์ (Passion) หมายความว่า นักการเมืองจะต้องรู้สึกห่วง กังวล เอาใจใส่ต่อสิ่งที่เขาต้องการจะต่อสู้ คำว่า Passion ไม่ใช่อารมณ์ที่เป็นความตื่นเต้นที่ได้รับความหมายหรือเป็นเพียงเจตคติภายใน (Inner Attitude) เท่านั้น แม้แต่การปฏิบัติที่ปราศจากความรับผิดชอบ ก็ไม่ถือว่าเป็น Passion สองมีความรับผิดชอบ (Responsibility) จริยธรรมของความรับผิดชอบเป็นตัวชี้วัดให้เห็นว่า นักการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่ออุดมการณ์หรือไม่ และ มีวิจารณญาณ (Judgement) หมายถึง ความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งความไม่หวั่นไหวและความสงบ แต่สนองตอบ

ต่อสภาพความเป็นจริง หรือการต้องพิจารณาสิ่งต่างๆ และคนจากระยะห่าง การขาดวิจาร์ณญาณ ถือเป็นความผิดประการหนึ่งของนักการเมือง เป็นสิ่งที่ทำให้ไร้ประสิทธิภาพทางการเมือง

คุณสมบัติทั้งสามประการจะประกอบกันเป็นจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นพลังที่เสริมสร้างบุคลิกภาพของนักการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อันเป็นกิจกรรมของมนุษย์อย่างแท้จริง นักการเมืองจึงจำเป็นต้องมีอุดมการณ์ มีความรับผิดชอบ และมีวิจาร์ณญาณเป็นเครื่องกำกับความหลงตัวเอง (Vanity) ถือเป็นสิ่งที่คุกคามอาชีพนักการเมือง ทำให้ขาดความเป็นกลาง ขาดความรับผิดชอบ และเป็นไปเพื่อการสร้างภาพลักษณ์ทางการเมืองเท่านั้น

ทั้งนี้ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองบนหลักพื้นฐานของจริยธรรมเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่แล้ว ย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาอันชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ในทางตรงข้ามหากนักการเมืองขาดจริยธรรมและคำนึงถึงการรักษาอำนาจทางการเมือง ย่อมใช้อำนาจทางการเมืองทุกวิถีทางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือคนส่วนน้อย ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือนักการเมืองจึงต้องเป็นบุคคลที่ต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นักการเมืองจะถูกตรวจสอบจากประชาชนในลักษณะที่เข้มงวดเป็นพิเศษกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป หรือบุคคลสาธารณะในวิชาชีพอื่น แม้ในวิชาชีพอื่นที่มีความจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน เช่น แพทย์ พยาบาล ทนายความ เป็นต้น และบุคคลที่ประกอบอาชีพดังกล่าว ก็ได้ถูกตรวจสอบในทางสาธารณะในเรื่องส่วนตัว และความประพฤติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผยทุกแง่มุมเช่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือนักการเมือง เนื่องจากนักการเมืองมีความสำคัญในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องมีการเฝ้ามองหรือตรวจสอบจากสาธารณะ (Public Scrutiny) มากกว่าผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ นั้นหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกพิจารณาจากสาธารณะชนว่า ควรมีจริยธรรมหรือคุณธรรม มากกว่าปัจเจกชนทั่วไป ซึ่งถือเป็น “ความชอบธรรม” ขึ้นพื้นฐานของการดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยลักษณะดังกล่าวมีระดับความสำคัญแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม แต่อาจถือเป็นลักษณะทั่วไปที่เป็นเป้าหมายของทุกสังคมที่ต้องการให้ปรากฏขึ้นจริง เพราะคุณลักษณะเช่นนี้ คือจุดเริ่มต้นของที่มาของความไว้วางใจจากประชาชน

7. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ให้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่และองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาชี้ขาดในความผิดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประพฤติผิดจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน
2. ต้องมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย “วิธีพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม” ไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับองค์กรอิสระต่างๆตามรัฐธรรมนูญ

3. ต้องบัญญัติการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ โดยความผิดที่ถือได้ว่าเป็นการประพฤติผิดจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่นำไปสู่การพิจารณาลงโทษนั้นมีดังต่อไปนี้

3.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าทุจริตคอร์รัปชันโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมลงลายมือชื่อเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในท้องที่ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นตัวแทนนั้น

3.2 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิด ซึ่งเป็นญาติหรือญาติที่สืบสายโลหิต เข้ามาเป็นที่ปรึกษา หรือเอื้อผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ที่เห็นได้ชัดเจน

3.3 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นผู้ต้องหาในคดีเกี่ยวกับยาเสพติดและในคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

3.4 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษจำคุกไม่ว่าจะรอลงอาญาหรือไม่ก็ตาม

3.5 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูก บุปผการี บิดา มารดา ร้องเรียนว่า เป็นคนอักตัญญูและโดนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้นทอดทิ้งไม่ให้การอุปการะเลี้ยงดู

ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวมานี้ผู้วิจัยได้นำไปบัญญัติไว้ในร่าง “พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติผิดจริยธรรม” ในภาคผนวก ค.

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบและกำหนดบทลงโทษต่อบุคคลที่อาสาเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะรับสมัครให้มีสิทธิและ เป็นผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งจากประชาชนเจ้าของอำนาจ

บรรณานุกรม

ปริญญานาคฉัตรีย์. (2547). การเลือกตั้งท้องถิ่นระบบใหม่ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข.

วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. (2539). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญเรื่องบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2541). ปฏิรูปการเมืองถึงเวลาแล้วหรือยัง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2550

พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550

มานิตย์ จุมปา. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ระเบียบ กกต.ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2552