

บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554

**The Role of the National Anti-Corruption Commission in Monitoring Moral and
Ethics of Persons Holding Political Positions**

Mr. Phuttha Sriksamph

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง

ชื่อและนามสกุล นายพุทธา ศรีคำภา

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคัสต์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



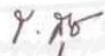
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคัสต์)



..... กรรมการ

(อาจารย์ชาเล็ม อูสคัสต์)



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ผู้ศึกษา นายพุทธา ศรีคำภา รหัสนักศึกษา 2524004054 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีคส์ **ปีการศึกษา** 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงความหมายของคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) ศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (3) ศึกษาหลักการที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีกลไกบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองของไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยทางกฎหมาย โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการการวิจัยเอกสาร จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความเอกสารราชการ และสิ่งพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ตลอดจนการศึกษาข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการร้องเรียนคำร้องกรณีการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปนั้นเป็นกระบวนการที่สำคัญ แต่ยังไม่มีความหมายหรือระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอตั้งกล่าวหาของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้การดำเนินการตามกลไกการตรวจสอบหรือการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของคำร้องการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบคำร้องและการบังคับใช้กฎหมายให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Independent Study title: The Role of the National Anti-Corruption Commission in Monitoring Moral and Ethics of Persons Holding Political Positions

Author: Mr. Phuttha Srikhamph; **ID:** 2524004054; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Chaninat Leeds, Associate, Professor;

Academic year: 2011

Abstract

This independence study has objectives to: (1) study the definition of moral and ethics of a person holding political position; (2) study the role National Anti-Corruption Commission according to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 and the Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542; (3) study principle related to authority of the National Anti-Corruption Commission in monitoring a person holding political position's moral and ethics in order to enhance law enforcement efficiently and consistently to Thai society and political situation.

This independence study is a legal qualitative research conducted through documentary research by analyzing the provisions of the Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2550 and the Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542, thesis, articles, official documents, other publishing and information searched from internet network.

The research founded that in the complaint procedure in case moral and ethics violated by a person holding political position submitted to the Office of the Ombudsman of Thailand before passing a decision forward or not to forward the case to the office of the National Anti-Corruption Commission (NACC), is very important stage. However, there is no law or regulations to set up a clear procedure and method of inspection and consideration of the said complaint by the Office of the Ombudsman. This causes ineffectiveness in practice to the NACC performance if there is violation of moral and ethics of a person holding political position. In this regard, the Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2550 and the Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 need to be amended by authorize the Office of the Ombudsman to institute regulations on procedure, inspection method and consideration whether the allegation against a person holding political position that violates moral and ethics contains a particular information required by law. This will make complaint inspection at the stage of the NACC and its law enforcement fast and efficiently.

Keywords: monitor, moral and ethics, persons holding political positions

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเป็นผลมาจาก ความเมตตา กรุณา ตลอดจนความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ดังต่อไปนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธาน สอบการศึกษาค้นคว้า และอาจารย์ชาเต็ม อุตตัส ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้า ซึ่งทุกท่านกรุณาได้ให้คำแนะนำตลอดจนข้อทักท้วงอันเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขการศึกษาค้นคว้าฉบับนี้เป็นอย่างมาก

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ชนินาฏ ลีดส์ ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา การศึกษาค้นคว้า และได้กรุณาสละเวลาในการให้คำปรึกษาและตรวจสอบเนื้อหาของการศึกษา ค้นคว้า ด้วยความเอาใจใส่ยิ่งจนทำให้การศึกษาค้นคว้านี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ขอขอบคุณ คุณเพชรฯ ศรีคำภา คุณณภนต์ ศรีคำภา คุณพ่อ และคุณแม่ ที่คอยช่วยเหลือ ในด้านต่างๆ และขอบคุณเจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่เป็น กำลังใจให้การศึกษาค้นคว้านี้สำเร็จ

พุทธา ศรีคำภา

พฤษภาคม 2554

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
ขอบเขตการศึกษา	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
วิธีดำเนินการศึกษา	6
บทที่ 2 ความหมายของคุณธรรมและจริยธรรม และแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต	7
ความหมายของคุณธรรมและจริยธรรม	8
ความหมายคุณธรรม	8
ความหมายจริยธรรม	9
ความหมายคุณธรรมและจริยธรรม	10
ความแตกต่างระหว่างคุณธรรมจริยธรรมกับกฎหมาย	13
ความแตกต่างระหว่างคุณธรรมและจริยธรรมกับการการทุจริต	16
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	17
การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	18
หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	19
แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ	19
หลักนิติรัฐ	20
ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	24
ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย	26
การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ..	31
ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	31
ประเทศอังกฤษ.....	43
ประเทศแคนาดา.....	50
ที่ปรึกษาทางจริยธรรม (the Ethics Counsellor).....	50
คณะกรรมการตรวจสอบ (Commission).....	51
สำนักงานคณะกรรมการจริยธรรม (Office of the Ethics Commissioner).....	52
บทที่ 4 การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย..	53
ความเป็นมาและมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทย.....	53
มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรง	
ตำแหน่งทางการเมือง.....	58
บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับการกำกับ	
ดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	68
บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตาม	
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
พ.ศ. 2542.....	70
บทบาทคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินคดี	
กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	84
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
แห่งชาติ.....	85
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	91
บทสรุป.....	91
ข้อเสนอแนะ.....	94
บรรณานุกรม	97
ประวัติผู้ศึกษา	102

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างมากในระบบการเมืองไทย ทั้งด้านสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมือง เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และเกิดกระบวนการเมืองใหม่ๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ จุดประสงค์หลักของการปฏิรูปการเมืองก็เพื่อการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้หรืออีกนัยหนึ่งคือการปฏิรูปการเมืองของไทยที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบความคิดเรื่องของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มีความสุจริตและความชอบธรรมยิ่งขึ้น

สำหรับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลักการใหม่ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 13 ได้บัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ตรวจการรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่น และหากเป็นการกระทำผิดอย่างร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการโดยให้ถือเป็นเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกลดถอนออกจากตำแหน่งได้ เป็นการสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด มาก่อน

การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย เช่น ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบาย ปัจจัยทางด้านบุคคล ปัจจัยด้านกฎหมาย ปัจจัยด้านองค์กร เป็นต้น โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านสังคม สามารถสะท้อนถึงวัฒนธรรม ตลอดจนค่านิยมในการ

บริหารบ้านเมือง ที่ขาดหลักธรรมมาภิบาล หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐหรือประเทศชาติ ขาดจิตสำนึกหรือคุณธรรมและจริยธรรมในหน้าที่ที่จะปกป้องผลประโยชน์ประเทศชาติ มีการใช้อำนาจทางราชการโดยมิชอบในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่ม พรรค พวกพ้อง นอกเหนือประโยชน์ส่วนรวมย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรของรัฐและสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน โดยมีรูปแบบหลายรูปแบบไม่จำกัดอยู่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น เช่น การรับสินบน การใช้อิทธิพลส่วนตัว การใช้ข้อมูลลับ การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับทางการเงิน การรับของขวัญ การทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งและเอื้อประโยชน์ต่อบริษัท การซื้อขายตำแหน่ง ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายและละเมิดต่อจริยธรรมและคุณธรรม รวมทั้งเกี่ยวข้องกับค่านิยมของคนในสังคม ในการประเมินคุณค่าความประพฤติของบุคคลในแต่ละสังคม อาจให้คุณค่าที่แตกต่างกัน แต่สำหรับบางสังคมอาจไม่เห็นว่า เป็น การทุจริต หรือทุจริตที่ไม่รุนแรง ในขณะที่สังคมที่มีอารยะ (Civilized Society) ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา ประชาชนไม่สามารถยอมรับได้กับพฤติกรรมที่เป็น การละเมิดทางคุณธรรมและจริยธรรม

ในสังคมที่แตกต่างกันและบริบทของสังคมที่แตกต่างกัน การแก้ไขปัญหาการละเมิดทางคุณธรรมและจริยธรรม มีกลไกที่สำคัญอันเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการกับปัญหา ในรูปแบบที่แตกต่างกัน รวมถึงการจำแนกวิธีการป้องกันปัญหา ช่วงเวลา และเวลาที่แตกต่างกัน เช่น การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางคุณธรรมและจริยธรรม การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณชนทราบ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นจากตำแหน่งในหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น กลไกดังกล่าวถือเป็นมาตรการทางกฎหมายและการที่จะทำให้มาตรการทางกฎหมายมีผลใช้บังคับกลไกที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งคือองค์กรบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับประเทศไทยนั้น ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ กรณีของคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีการกล่าวหาว่า มีการทุจริตในรูปแบบต่างๆ มีผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นมาก และในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งแต่เดิมนั้น มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาจะมีประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 และกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น บัญญัติห้ามมิให้เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้าไปมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นด้วย

กิจการนั้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนั้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอ และนำมาซึ่งปัญหาการตีความกฎหมายว่า มีความหมายครอบคลุมเพียงใดที่จะถือว่าที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยไม่มีมาตรการเกี่ยวกับควบคุมการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างใด

สำหรับองค์กรบังคับใช้กฎหมายกรณีการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เคยมีบทบัญญัติใดกำหนดให้องค์กรใดมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายมาก่อน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้เป็นบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมาย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรหนึ่ง ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยมีภารกิจทั้งด้านป้องกัน ปราบปราม และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นกลไกในแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ผ่านมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ศึกษาเห็นว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในส่วนการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ยังไม่สามารถได้ส่วนตรวจสอบคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แม้แต่คนเดียว เนื่องไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เป็นอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญประกอบด้วย

2.1 เพื่อศึกษาถึงความหมายของคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2 เพื่อศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2.3 เพื่อศึกษาหลักการที่เกี่ยวกับกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.4 เพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบถึงองค์กรที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และกฎหมายไทย

2.5 เพื่อนำผลการศึกษาเสนอมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้มีกลไกบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองของไทย

3. ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า เรื่องบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตการศึกษาดังต่อไปนี้

ศึกษาเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ รวมตลอดถึงวิธีการปฏิบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะไม่รวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

การบริหารราชการแผ่นดินโดยมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้กระทำในฐานะผู้แทนของรัฐหรือประเทศชาติ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสในทุกขั้นตอน

ยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ และที่สำคัญจะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แม้จะมีมาตรการทางกฎหมาย อันเป็นการห้ามกระทำความผิด หากฝ่าฝืนก็จะต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มาตรการทางกฎหมายก็ยังไม่ครอบคลุมชัดเจนเพียงพอ ส่งผลให้องค์กรบังคับใช้กฎหมายคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะตรวจสอบ ควบคุม กำกับ และดูแล มิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำการใดที่เป็นไปในทางแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากปัญหาในบทบาทและอำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นด้านการป้องกัน การปราบปราม การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะการป้องกันการกระทำที่เข้าข่ายการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร้ายแรง ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภารกิจ จะต้องมีการเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง ทั้งในส่วนภาคการเมือง รวมถึงระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นมา และส่งเสริมองค์กรอิสระและประชาชนทุกภาคส่วนในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการกระทำที่เข้าข่ายการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้สังคมไทยพัฒนาได้เท่าเทียมกับอารยประเทศต่างๆ ได้อย่างเต็มความภาคภูมิต่อไป

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ทำให้ทราบหรือมีความรู้ และความเข้าใจถึงสาเหตุต่างๆ ของปัญหาการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรม

ทำให้ทราบถึงองค์กรที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของกฎหมายต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และกฎหมายไทย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ทำให้ทราบผลสรุปของการศึกษามาเป็นข้อเสนอแนะ ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้มีกลไกบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” นี้จะใช้วิธีการศึกษาแบบ วิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาและตรวจสอบบทบาทบัญญัติของ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการ กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่ามีความชัดเจนเพียงใด และ ยากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ปัญหาเหล่านั้นมีสาเหตุจากอะไร และจะแก้ไขได้ อย่างไร โดยพิจารณาถึงกระบวนการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ได้แก่ เหตุแห่งการกล่าวหา วิธีการกล่าวหา การไต่สวนและการพิจารณาตัดสิน และผล ของการตัดสิน และจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งเอกสารทาง วิชาการของไทยและต่างประเทศ ด้วยทฤษฎีหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความ เอกสารราชการ และสิ่งพิมพ์ฉบับต่างๆ ตลอดจนการศึกษาข้อมูลจากเครือข่ายทาง Internet

บทที่ 2

ความหมายของคุณธรรมและจริยธรรม และแนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คุณธรรมและจริยธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติที่ดี หรือความถูกต้องของการกระทำต่างๆ ของบุคคล ข้อปฏิบัติ ข้อกำหนดคุณธรรมและจริยธรรมมีพื้นฐานมาจากขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อศาสนา ศีลธรรม คุณธรรม และแนวคิดทางปรัชญาที่มุ่งให้บุคคลได้ประพฤติแต่สิ่งที่ดีงาม เมื่อได้ปฏิบัติตามก็จะได้รับการยกย่องสรรเสริญแต่หากมีการละเมิดไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับการตำหนิ ดิเตียน ประณาม หรือถูกลงโทษจากสังคม

ในยุคสมัยแรกไม่มีการแยกกันระหว่างจริยธรรมกับกฎหมายอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกัน เช่น ถ้าทำผิดก็จะผิดทั้งทางจริยธรรมและทางกฎหมาย ต่อมาได้แนวความคิดจนแยกกฎหมายออกจากจริยธรรม แต่ยังมีรากฐานเหมือนกัน กล่าวคือความคิดนี้เห็นว่ากฎหมายกับจริยธรรมต่างเป็นปรากฏการณ์ในสังคมมนุษย์ ซึ่งถูกผลักดันจากพลังจิตใจที่ใฝ่หาความเป็นธรรมและความดีงาม โดยทั้งกฎหมายและจริยธรรมต่างเป็นปรากฏการณ์ในสังคมมนุษย์ แต่ด้วยการวิวัฒนาการและการคลี่คลายของสังคมทำให้จริยธรรมและกฎหมายมีรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่จะแยกจากกันโดยเด็ดขาดนั้นไม่ได้เพราะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดซึ่งในสมัยโบราณถือว่าจริยธรรมมีค่าบังคับเหนือกว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นอีก อาจจะกล่าวได้ว่าจริยธรรมเป็นกฎหมายธรรมชาติที่อยู่ภายในจิตใจของคนและผูกพันทุกคนให้ต้องปฏิบัติตาม แสดงให้เห็นว่ากฎหมายธรรมชาตินี้เป็นสิ่งที่อยู่ในใจคนสามารถรู้เองได้ จึงไม่ต้องศึกษาหรือถามจากบุคคลอื่นเป็นการยืนยันว่ามีความสามารถที่ค้นพบว่าอะไรผิดอะไรถูกไม่มีพลังอื่นใดจากภายนอกมาบังคับให้ต้องทำเช่นนั้น¹

สำหรับสังคมไทยในอดีตที่ผ่านมาวิถีการดำเนินชีวิต โดยยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรมเป็นแนวคิดแนวปฏิบัติสืบต่อกันมา ทำให้สังคมสงบสุขเอื้อเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นสังคมของผู้มีคุณธรรม และเคารพยกย่องคุณงามความดีมากกว่ายกย่องวัตถุนิยม กระทำความดีตามหลักพุทธศาสนา ยึดหลักศีลห้าเป็นหลัก²

¹ สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2538 หน้า 87-88

² พงศ์ศักดิ์ จันทรสุรินทร์, โครงการสร้างสรรค์จริยธรรม, กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. 2537 หน้า 4 หน้า 22

ดังนั้นคุณธรรมและจริยธรรมจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันในทุกระดับอย่างหนาแน่น ตั้งแต่ระดับบุคคลทั่วไปจนถึงระดับครอบครัวแล้วขยายไปยังชุมชนจนถึงสังคมประเทศชาติ หากจริยธรรมในระดับใดระดับหนึ่งเสื่อมลง คุณธรรมในระดับที่สูงขึ้นไปก็จะเสื่อมลงไปด้วยในที่สุด

เพราะฉะนั้นพื้นฐานของจริยธรรมถือเป็นสิ่งสำคัญสำหรับบุคคลทุกคน ทุกสาขาอาชีพ หากทุกคนต้องการให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง ทุกคนก็ต้องยึดมั่นอยู่บนรากฐานของจริยธรรมซึ่งถือเสมือนว่าเป็นจุดเริ่มต้นของสังคม แต่ถ้าหากวันใดที่สังคมละเลยคุณธรรมจริยธรรมด้วยทัศนคติที่เห็นผิดเป็นชอบแล้วสังคมต้องมาถึงจุดแห่งความตกต่ำยอมส่งผลกระทบต่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้ปัญหาของความเสื่อมด้านคุณธรรมจริยธรรมในสังคมเริ่มเป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึง โดยเฉพาะคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

1. ความหมายของคุณธรรมและจริยธรรม

1.1 ความหมายของคุณธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ “คุณธรรม” หมายถึง สภาพคุณงามความดี³

ประกาศรี สีหอำไพ ได้ให้ความหมายของ “คุณธรรม” หมายถึง หลักธรรมจริยาที่สร้างความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดีในทางศีลธรรมมีคุณงามความดีภายในจิตใจ⁴

ดวงเดือน พันธุมนาวิน ได้ให้ความหมายของคุณธรรม หมายถึงสิ่งที่บุคคลยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ดีงาม มีประโยชน์มากและมีโทษน้อย สิ่งที่เป็นคุณธรรมในแต่ละสังคมอาจแตกต่างกัน เพราะการเห็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่ดีนั้นขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม เศรษฐกิจ ศาสนา และการศึกษาของคนในสังคมนั้น⁵

³ ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร นามิบุ๊คส์พับลิเคชันส์ 2546 หน้า 253

⁴ ประกาศรี สีหอำไพ, พื้นฐานการศึกษาทางศาสนาและจริยธรรม, กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540 หน้า 21

⁵ ดวงเดือน พันธุมนาวิน, ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม : การวิจัยและการพัฒนาบุคคล กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 หน้า 115

ซีโน ได้ให้ทัศนะความหมายของ “คุณธรรม” หมายถึง ความดีสูงสุดและเป็นความสุขอย่างแท้จริง เพราะชีวิตที่มีคุณธรรมนั้นจะสามารถใช้ชีวิตให้มีความสุขได้จริง⁶

จอห์น ล็อค ได้ให้ทัศนะความหมายของ “คุณธรรม” หมายถึง การกระทำดีแก่ตนเองและบุคคลอื่น เพราะการกระทำเป็นปัจจัยสร้างสรรค์แต่ความดียิ่งขึ้นไป แม้ชีวิตสูญสิ้นไปก็ได้รับการยกย่องสรรเสริญ⁷

อริสโตเติล ได้ให้ทัศนะความหมายของ “คุณธรรม” หมายถึง คุณงามความดีเป็นสภาวะจิตใจที่มั่นคง ซึ่งแสดงออกมาในรูปการกระทำที่จงใจและอยู่ในทางสายกลางความรู้กับคุณธรรมแยกกันไม่ออกแต่ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน⁸

กล่าวโดยสรุป คุณธรรมเป็นลักษณะที่ดึงามของบุคคลซึ่งจะยอมรับและเห็นคุณค่าคุณธรรมเป็นพื้นฐานการแสดงออกของการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น คุณธรรมยังเป็นบ่อเกิดของจริยธรรม

ดังนั้น ผู้มีคุณธรรมย่อมถือว่ามีหน้าที่ที่ต้อง เป็นสิ่งที่ถูกต้องกระทำด้วยความรู้สำนึกกว่าเป็นสิ่งที่ควรกระทำ และควรจงใจปฏิบัติด้วยความเต็มใจ ผู้มีดวงจิตสะอาดบริสุทธิ์ย่อมทำหน้าที่อย่างสะอาดบริสุทธิ์ด้วย ผู้มีคุณธรรมมีนิสัยอันดีงามในการรักษาหน้าที่ของตนและการกระทำหน้าที่อย่างดีที่สุด โดยไม่หวังผลตอบแทนใดๆเป็นสินจ้างรางวัล แต่หน้าที่ที่ทำนั้นก็เพื่อทำหน้าที่นั้นให้สมบูรณ์เท่านั้น

1.2 ความหมายของจริยธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ “จริยธรรม” หมายถึง คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้อง กฎเกณฑ์ หรือธรรมที่เป็นข้อควรประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรมหรือกฏศีลธรรม⁹

ดวงเดือน พันธุมนาวิน ได้ให้ความหมาย “จริยธรรม” หมายถึง ระบบการทำความดีละเว้นความชั่ว รวมถึงสาเหตุที่บุคคลจะกระทำหรือไม่กระทำนั้น ตลอดจนกระบวนการคิดและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเหล่านั้น¹⁰

⁶ บุญมี แทนแก้ว, ปรัชญา, กรุงเทพมหานคร โอเดียนสโตร์ 2541 หน้า.127

⁷ บุญมี แทนแก้ว, เรื่องเดียวกัน, หน้า 112

⁸ ชัยวัฒน์ อัมพพัฒน์, จริยศาสตร์, กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520 หน้า 63 และ 184

⁹ ราชบัณฑิตยสถาน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร นามานีส์พับลิเคชันส์ 2546 หน้า 291

¹⁰ ดวงเดือน พันธุมนาวิน ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม การวิจัยและการพัฒนาบุคคล กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 หน้า 115-116

สุกัญญา ตีระวนิช ได้ให้ความหมาย “จริยธรรม” หมายถึง ปรัชญาหรือระบบที่ เกี่ยวเนื่องด้วยศีลธรรมเป็นหลักปฏิบัติสำหรับบุคคลในสังคมใดสังคมหนึ่งหรือในแขนงวิชาชีพ หนึ่ง¹¹

ยนต์ ชุ่มจิต ได้ให้ความหมาย “จริยธรรม” หมายถึง ความประพฤติ การกระทำ รวมทั้งความรู้สึกนึกคิดที่ถูกต้องตามที่สังคมส่วนใหญ่ยอมรับเป็นพฤติกรรมที่ได้แสดงออกไปแล้ว เป็นที่ยอมรับของสังคมทุกคนสนับสนุน¹²

เจมส์ เซธ ได้ให้ความหมาย “จริยธรรม” หมายถึง หลักแห่งความประพฤติว่าอะไร ควรทำอะไรไม่ควรทำ¹³

จริยธรรมทางกฎหมาย หมายถึง ประมวลกฎหมายที่กลุ่มชนหรือสังคมหนึ่งๆ ยอมรับ เป็นแนวควบคุมความประพฤติ เพื่อแยกแยะให้เห็นว่าอะไรควรหรือไปกันได้กับการบรรลุ จุดประสงค์ของกลุ่ม เช่น จริยธรรมของแพทย์ จริยธรรมของครู จริยธรรมของทันตแพทย์ จริยธรรมสำหรับนักกฎหมาย เป็นต้น¹⁴

1.3 ความหมายของคุณธรรมและจริยธรรม

“คุณธรรมและจริยธรรม” หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดหรือสภาพจิตใจที่เป็นกุศล และเป็นพื้นฐานของการแสดงออกของพฤติกรรมหรือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองหรือผู้อื่น แนวทางของการประพฤติดี ประพฤติชอบทั้งกาย วาจาและใจ เพื่อประโยชน์ต่อตนเองและสังคม คุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลประกอบด้วยสิ่งสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) องค์ประกอบด้านความรู้ (Cognitive) คือ ความเข้าใจในเหตุผลของความ ถูกต้องที่แยกออกจากความไม่ถูกต้องได้ด้วยความคิด
- 2) องค์ประกอบด้านอารมณ์ ความรู้สึก (Affective) คือความพึงพอใจ สรทธา เลื่อมใสเกิดความนิยมยินดีที่จะรับนำจริยธรรมมาเป็นแนวประพฤติปฏิบัติ
- 3) องค์ประกอบด้านพฤติกรรมแสดงออก (Moral Conduct) คือพฤติกรรม การกระทำที่บุคคลตัดสินใจจะกระทำถูกหรือผิดในสถานการณ์แวดล้อมต่างๆ เชื่อว่าอิทธิพลส่วนหนึ่ง ของการกระทำหรือไม่กระทำพฤติกรรมแบบใด จะขึ้นอยู่กับอิทธิพลของส่วนประกอบ 2 ประการ ข้างต้น

¹¹ สุกัญญา ตีระวนิช กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชนหน่วยที่ 8-15 กรุงเทพมหานคร อรุณ การพิมพ์, 2537 หน้า 819

¹² ยนต์ ชุ่มจิต, ปรัชญาและคุณธรรมสำหรับครู กรุงเทพมหานคร แพรวพิทยา 2526 หน้า 69

¹³ ชัยวัฒน์ อัฒพันธ์, จริยศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520 หน้า 2

¹⁴ วิชา มหาคุณ, การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย, กรุงเทพมหานคร รุ่งเรืองธรรม 2534 หน้า 8

โดยที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “คุณธรรม” คือสภาพคุณงามความดี และความหมายของ “จริยธรรม” คือธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรมกฎศีลธรรม (กล่าวด้วยการกระทำที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องทางศีลธรรม) จากความหมายดังกล่าว คุณธรรมและจริยธรรม จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของบุคคลทุกคน บุคคลใดที่มีคุณธรรมและจริยธรรมประจำใจแล้วย่อมจะกระทำแต่สิ่งที่สังคมเห็นว่าดีงาม ในขณะที่บุคคลใดก็ตามที่ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรมย่อมกระทำให้ผู้อื่นและสังคมเดือดร้อน นอกจากนี้คุณธรรมและจริยธรรม ถือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทุกคนในสาขาอาชีพจะต้องรู้และทำความเข้าใจ รวมทั้งยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะที่เป็นผู้แทนของรัฐ มีหน้าที่บริหารงานราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะ จึงต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน และที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ จะต้องมีความคุณธรรมและจริยธรรม การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีแนวคิดเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ การใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีผลกระทบในขอบเขตที่กว้างและลึก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น ในการเข้าสู่ตำแหน่งและการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับความไว้วางใจอย่างมากจากประชาชน และถูกมองจากประชาชนในลักษณะที่เข้มงวดเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลธรรมดาโดยทั่วไป หากการบริหารงานราชการแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติได้ การป้องกันความเสียหายดังกล่าว จึงต้องมีการใช้มาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจ และการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะที่เป็นบุคคลสาธารณะ ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมแล้วก็จะถูกลงโทษได้แก่ ตักเตือน ตำหนิ หรือประณาม เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การจัดทำมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมให้มีผลใช้บังคับได้ ควรจะต้องมีการกำหนดบทลงโทษ (Sanction) ผู้ละเมิดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมให้ชัดเจนเช่นเดียวกับกฎหมาย หากมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมใดจัดขึ้นโดยไม่มีกำหนดบทลงโทษหรือมีบทลงโทษที่ไม่มีความหมายแล้ว มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมนั้น ก็ไม่มีสภาพบังคับและจะเป็นเพียงสื่อกระดาษตัวหนึ่งเท่านั้น¹⁵ ปัจจุบันจึงได้มีการข้อกำหนดทางคุณธรรม

¹⁵ ธานีพันธ์ กรวิชัยกร คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร เนติบัญญัติยสภา

และจริยธรรมของข้าราชการเมืองเอาไว้ได้แก่ *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ.2551* เป็นต้น โดยใช้บังคับกับข้าราชการการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดคุณธรรมและจริยธรรม มาจากหลักการ 3 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักยุติธรรม และหลักรัฐศาสตร์¹⁶

หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ยึดด้วยกฎหมาย มีกฎหมายบัญญัติสิ่งที่บังคับให้ต้องกระทำและข้อห้ามไม่ให้กระทำไว้ชัดเจน หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ก็จะเป็นการกระทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องได้รับโทษทางวินัย

หลักยุติธรรม เมื่อมีการกล่าวหาจะมีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงได้ มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดและโทษไว้ ก่อนลงโทษต้องมีการสอบสวนพิจารณาตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ได้ความจริงและยุติธรรม รวมทั้งมีสิทธิอุทธรณ์ได้อีกชั้นหนึ่งต่อผู้บังคับบัญชา

หลักรัฐศาสตร์ ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและเป็นผู้ดูแลให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ตลอดจนลงโทษผู้กระทำผิด สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เช่น พนักงานของรัฐวิสาหกิจ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับวินัยเช่นเดียวกัน บางฉบับได้นำวินัยข้าราชการพลเรือนไปเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ หรือให้นำวินัยข้าราชการพลเรือนไปใช้

นอกจากนั้นได้มีแนวคิดเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนในสังคมสภาพความเป็นจริง การแข่งขันผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับบุคคลและสำหรับกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคม สังคมใดที่ไม่สามารถสร้างดุลยภาพภายในสังคมระหว่างกลุ่มต่างๆ สังคมนั้นย่อมมี

2548 หน้า 31

¹⁶ สุทิน ลีปยชาติ. การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน การให้ความรู้การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึกให้แก่ประชาชน จากการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ศูนย์การประชุม อิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี วันที่ 22 – 23 สิงหาคม 2548

โอกาสล่มสลายได้ เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นแต่ผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากเกินไป¹⁷ ในการอยู่ร่วมกัน ดังกล่าวได้มีการสร้างสิ่งสมมุติที่เรียกว่า “รัฐ” ขึ้นมา และสร้างกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า “กฎหมาย” เพื่อควบคุมให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

รัฐสมัยใหม่ มีแนวคิดแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองจากรัฐที่เป็นสถาบัน¹⁸ ในกลุ่มประเทศตะวันตกเกิดมาบนพื้นฐานการแยกประโยชน์ส่วนบุคคล (Personal Interest) และอำนาจส่วนบุคคล (Personal Power) ของผู้ปกครองออกจากอำนาจทางการเมือง (Political Power) ซึ่งเป็นของ “รัฐ” (State) ซึ่งทำหน้าที่ปกป้องและสนองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของคนทุกคนในรัฐ ปรัชญาการณที่แยกอำนาจส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากอำนาจทางการเมืองของรัฐที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ เราเรียกว่าการจัดสถาบันการเมือง (Institutionalization of Political Power) เจื้อนไขข้อแรกของรัฐสมัยใหม่ คือการแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองจากรัฐ รัฐซึ่งกลายเป็นสถาบันนั้น ประกอบไปด้วยตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีภาระหน้าที่ (Function and Duties) ที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐสมัยใหม่ที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนเป็นผู้แทนที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย จึงจำเป็นจะมีกฎเกณฑ์การห้ามนำเรื่องส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังกล่าวมาปะปนกับตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ หากมีการนำเรื่องส่วนบุคคลมาปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง การใช้ อำนาจดังกล่าวก็มีขอบ และอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และอาจได้รับโทษทางอาญา หรือในทำนองเดียวกันถ้าบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งถูกบุคคลอื่นมาขัดขวางหรือสร้างความเสียหายนั้นจะต้องถูกลงโทษทางอาญานักกว่าบุคคลที่กระทำต่อบุคคลธรรมดาที่ไม่มีตำแหน่ง จึงกล่าวได้ว่า “ตำแหน่ง” สร้างทั้ง “ความรับผิดชอบ” และการได้รับ “ความคุ้มครอง” จากระบบกฎหมายในรัฐอย่างดี ดังนั้นเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบและต้องดำรงคนให้เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน จึงเป็นผู้จำต้องมีมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป

1.4 ความแตกต่างระหว่างคุณธรรมจริยธรรมกับกฎหมาย

การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมนั้น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความขัดแย้ง ความขัดแย้งที่สำคัญคือ ความขัดแย้งในผลประโยชน์ เพราะว่าแต่ละคนก็มีผลประโยชน์ส่วนบุคคล

¹⁷ วราวุธ ยันต์เจริญ นักการเมืองกับจริยธรรมทางการเมือง กรุงเทพมหานคร วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2549 หน้า 5

¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย วิทยุชน. 2542 หน้า 8

แต่ในขณะที่สังคมก็มีผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้ จะต้องมิกลไกในการควบคุม กำกับ ดูแล เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมดำเนินต่อไปได้ซึ่งก็มีหลายวิธีการ แต่ในที่นี้จะขอล่าวถึงเฉพาะ เรื่องคุณธรรมจริยธรรมและกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

สำหรับกฎหมายนั้น กฎหมาย คือกฎเกณฑ์ว่าด้วยการอยู่ร่วมกันของมนุษย์มีทั้งข้อปฏิบัติและข้อห้าม ตลอดจนการให้สิทธิต่างๆ และหากมีการฝ่าฝืนก็จะลงโทษ และถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในสังคมที่ซับซ้อน แต่กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องมีในทุกสังคม แม้ว่าสังคมนั้นจะมีวิถีประชาหรือกฏศีลธรรมก็ตาม ในสังคมที่ซับซ้อนการใช้วิถีประชาหรือกฏศีลธรรมไม่อาจจะประกันความ เป็นระเบียบ จึงจำเป็นต้องมีบุคคลหรือองค์กรทำหน้าที่ออกกฎหมาย มีตัวแทนทำหน้าที่บังคับใช้ เช่น ตำรวจ เป็นต้น นอกจากนี้สถานการณ์ต่างๆ ก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ชีวิตคนเราต้องต่อสู้ มากขึ้น กฏศีลธรรมไม่อาจจะใช้เป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป¹⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายถือเป็นระดับของการบังคับปฏิบัติในทางที่เป็น รูปธรรมขั้นแรกที่ทุกคนในสังคมต้องยอมรับกฎหมายในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมหากผู้ใดไม่ ปฏิบัติตามที่อยู่ด้วยกันไม่ได้ ส่วนจริยธรรมนั้นจะหมายถึง กฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติอย่าง เหมาะสมถูกต้องตามครรลองคลองธรรมตามหลักศาสนาและปทัสถานทางสังคม (Social Norm) ซึ่งสิ่งเหล่านี้มักผูกพันอยู่กับค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมและหลักศาสนาในสังคมนั้นๆ และคน ทั่วไปมักจะใช้แทนกันหรือควบคู่กันไปกับคำว่า “คุณธรรม” หรือ “ศีลธรรม” เช่น หากข้าราชการ คนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการประกวดราคาเพื่อก่อสร้างและจัดซื้อพัสดุ สำหรับหน่วยงาน ราชการว่าผู้เข้าประกวดราคารายใดจะเป็นผู้ชนะการประกวดเมื่อข้าราชการผู้นั้น ได้วินิจฉัยชี้ขาดไป แล้วผู้ชนะการประกวดราคาได้นำเงินจำนวนหนึ่ง มามอบให้ข้าราชการผู้นั้นเป็น “สินน้ำใจ” แม้ว่า ก่อนการวินิจฉัยชี้ขาดข้าราชการผู้นั้นไม่เคยเรียกร้องหรือมีข้อตกลงโดยตรงหรือโดยปริยายว่า ข้าราชการผู้นั้นจะช่วยเหลือผู้ชนะการประกวดราคาในทางใดทางหนึ่ง และแม้ว่าข้าราชการผู้นั้น จะไม่มีโอกาสให้คุณให้โทษในการประกวดราคาก่อสร้างและจัดซื้อพัสดุรายนั้นอีกต่อไปแล้ว ถ้า ข้าราชการผู้นั้นรับสินน้ำใจนั้นไว้ ข้าราชการผู้นั้นก็ไม่ได้กระทำผิดกฎหมายแต่ประการใด แต่ก็ น่าจะถือได้ว่าการกระทำของข้าราชการผู้นั้นปราศจากคุณธรรมและจริยธรรมที่ดี เนื่องจาก ข้าราชการผู้นั้นไม่ควรมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้นจากการวินิจฉัยชี้ขาด แม้ว่าการ วินิจฉัยชี้ขาดของข้าราชการผู้นั้นจะเสร็จเด็ดขาดไปแล้วก็ตาม

¹⁹ สุพัตรา สุภาพ สังคมวิทยา กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช 2524 หน้า 45-46

ดังนั้น ข้อแตกต่างระหว่างจริยธรรมกับกฎหมาย พอจะแยกให้เห็นได้²⁰ คือ

- 1) จริยธรรมเป็นเรื่องความประพฤติปฏิบัติส่วนบุคคล ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องทางศีลธรรม ในขณะที่กฎหมายเป็นข้อบังคับของสังคมที่ทุกคนต้องยอมรับและต้องปฏิบัติตาม
- 2) ความประพฤติบางอย่าง ไม่ผิดกฎหมาย แต่อาจผิดจริยธรรมหรือไร้จรรยาบรรณได้ เช่น กรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ใช้โอกาสในขณะที่ตนอยู่ในตำแหน่งทำการใดๆ ในฐานะตัวแทนภาคเอกชนเข้าทำสัญญากับรัฐในลักษณะเป็นการผูกขาด ซึ่งการกระทำนี้ถือว่าผลประโยชน์ส่วนรวมได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก
- 3) แม้จริยธรรมกับกฎหมายจะกล่าวถึงข้อปฏิบัติของคนในสังคม แต่จริยธรรมมีหลักเกณฑ์พื้นฐานอยู่ที่เฉพาะตัวบุคคล ในขณะที่กฎหมายมีหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สังคม
- 4) จริยธรรมเป็นเรื่องของความสมัครใจ แต่กฎหมายมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนอย่างชัดเจน
- 5) จริยธรรมกล่าวถึงการทำความดีมีศีลธรรมแล้วจึงแผ่ความดีงาม และความเมตตาอันนำไปสู่บุคคลอื่น ส่วนกฎหมายควบคุมการประพฤติปฏิบัติบางประการที่จะก่อให้เกิดโทษต่อการอยู่ร่วมกันในสังคม

จากความหมายและความแตกต่างข้างต้น ทำให้พิจารณาได้ว่า พฤติกรรมที่บุคคลคนหนึ่งได้แสดงออกมานั้นได้สะท้อนมาจากค่านิยม ความเชื่อของคนนั้นๆ และพฤติกรรมที่ได้แสดงออกมานี้ได้กระทำจนเป็นนิสัย ซึ่งอาจนำมาใช้ทำนายพฤติกรรมของคนๆ นั้น แต่พฤติกรรมเหล่านี้ก็มิได้เป็นจริงเสมอไป ทั้งนี้เนื่องมาจากพฤติกรรมของคนมีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และสถานการณ์รอบตัวบุคคลเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ หรือทางสังคมก็ตาม

การกระทำใดที่จะถือว่าเป็นเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ควรที่จะต้องพิจารณาถึงค่านิยมของสังคมว่าให้น้ำหนักแก่เรื่องจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐมากน้อยเพียงใด รวมถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการละเมิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเข้มข้นเพียงใด ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐมนตรีคนหนึ่งใช้อำนาจในการฉ้อฉลให้มีการออกเอกสารสิทธิบนเกาะทับที่ดินที่ใช้เป็นสาธารณประโยชน์ที่สงวนไว้เป็นพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ การออกเอกสารสิทธิในครั้งนั้นได้ออกให้กับเครือญาติภายในเวลาอันรวดเร็ว ภายหลังจากเพิ่งเข้ารับตำแหน่ง รวมทั้งมีการสมคบกับผู้บริหารธนาคารแห่งหนึ่งนำเงินกู้ไปซื้อที่ดินผิดกฎหมาย และในหุ้นตลาดหลักทรัพย์ มีการโอนขายไปมาเข้าข่ายธุรกิจส่วนตัว หรือรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการประกวด

²⁰ สุกัญญา ติระวนิช กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน เอกสารการสอนชุดวิชาหมวดที่ 8-15 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2535 หน้า 820

ราคาเรือขุด โดยเปิดโอกาสให้มีการฮั้วกันทำให้รัฐเสียประโยชน์ รวมทั้งการสั่งต่อเรือขุดขนาด 100 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งมีราคาสูงเกินความจริงจากราคาเดิม 300 กว่าล้านบาทเป็น 500 ล้านบาท²¹ เป็นต้น

จากกรณีตัวอย่างที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า หากพิจารณาในแง่ของกฎหมายไม่ได้เป็นการกระทำความคิดที่เห็นอย่างชัดเจน แต่ในแง่ของจริยธรรมแล้ว ถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมความศักดิ์สิทธิ์ของจริยธรรมนั้นขึ้นอยู่กับค่านิยมของสังคมที่ให้น้ำหนักมากน้อยเพียงใดในเรื่องนี้ ซึ่งถ้าสังคมถือเอาเรื่องจริยธรรมดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งยวด ผู้ละเมิดต่อจริยธรรมก็จะประสบปัญหาอาจจะทำให้ฐานะทางการเมืองของตนสั่นคลอนได้ แต่ถ้าค่านิยมของสังคมมิให้น้ำหนักหรือความสำคัญต่อการละเมิดจริยธรรมรูปการก็จะเป็นอย่างอื่น ดังนั้น กฎหมาย จริยธรรม และค่านิยมทางสังคม จึงควรต้องสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจริยธรรมกับกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาคบคู่กันไปมิใช่อ่างแต่เฉพาะว่าได้ปฏิบัติตามข้อบังคับตามกฎหมายแล้วเท่านั้น การกระทำตามกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติของประชาชนทุกคน กฎหมายมิใช่เพื่อป้องกันมิให้คนปฏิบัติผิดนอกกรอบที่วางไว้ร่วมกัน เมื่อทุกคนยินยอมพร้อมรับว่ากฎหมายต่างๆ เหล่านี้เป็นข้อที่ควรบังคับใช้แล้วผู้ใช้และผู้บังคับใช้ย่อมต้องคำนึงถึงสิ่งที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมของการใช้กฎหมายด้วยการใช้กฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวนั้น เป็นการผิดต่อหลักจริยธรรมอย่างร้ายแรง ถึงแม้การกระทำนี้จะมีได้ขัดต่อกฎหมายแต่ประการใด การกระทำดังกล่าวนี้มีอาจถือได้ว่าเป็นการใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง ควรที่จะให้มีการบังคับใช้อย่างทั่วถึงและเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนทุกคนเป็นหลัก²²

1.5 ความแตกต่างระหว่างคุณธรรมจริยธรรมกับการทุจริต (Corruption)

ในการที่จะควบคุมการประพฤติปฏิบัติของบุคคล เพื่อประโยชน์ต่อตนเองและประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นสิ่งที่ทุกสังคมอาชีพจะต้องยึดถือปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นอาชีพนักธุรกิจ สื่อสารมวลชน นักการเมือง และข้าราชการพลเรือนหรืออาชีพอื่นๆ สำหรับจริยธรรมนั้นสามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท²³ คือ จริยธรรมส่วนบุคคล (Private Ethics) และจริยธรรมสาธารณะ (Public Ethics) ซึ่งจริยธรรมทั้งสองประเภท มีที่มา ภารกิจ และเนื้อหาแตกต่างกัน ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ยังต้องตระหนักในเรื่องนี้เพราะว่ามีภารกิจที่จะต้องบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์

²¹ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ นักการเมืองไทย จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข กรุงเทพมหานคร สายธาร 2549 หน้า 120

²² ลิขิต ชีรเวทิน. กฎหมาย จริยธรรม ค่านิยมสังคม มติชนรายวัน (2541, 1 ธันวาคม) หน้า 6

²³ วุฒิพงษ์ พาณิชย์สวຍ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542. หน้า 11-12

ของประเทศชาติและประชาชนอันเป็นส่วนรวม การที่บุคคลคนหนึ่งจำเป็นต้องถูกบังคับด้วยมาตรฐานความประพฤติหรือจริยธรรมสูงกว่าบุคคลอีกคนหนึ่งนั้น จึงต้องพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของบุคคลผู้นั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นบุคคลที่ตั้งอยู่บนความเชื่อถือและไว้วางใจในสาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องบังคับด้วยมาตรฐานความประพฤติหรือจริยธรรมที่สูงกว่าพลเมืองทั่วไป พฤติกรรมบางอย่างที่พลเมืองทั่วไปทำได้หรืออาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งเท่านั้นเช่น ความสัมพันธ์ทางชู้สาว เป็นต้น แต่ถ้าหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลับทำไม่ได้ หรือไม่พึงกระทำ เพราะจะต้องถูกบังคับด้วยมาตรฐานความประพฤติหรือจริยธรรมของข้อบังคับหรือระเบียบหรือกฎตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัด เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถูกบังคับด้วยข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ เป็นต้น

ดังนั้น จริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติ จึงเป็นตัวควบคุมกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไม่ให้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบหรือกฎ ส่วนการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ถือเป็นการกระทำที่ไม่ควรกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะว่ามีหน้าที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลหากเจ้าหน้าที่กระทำก็จะเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนจริยธรรมนั่นเอง และหากการกระทำดังกล่าวถึงขั้นร้ายแรงคือมีการทุจริต ก็อาจจะต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาด้วย

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่สำคัญของทุกประเทศ การกระทำความผิดนี้เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาของสังคมไม่มีสังคมใดเลยที่ปลอดจากความผิดนี้อย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะคอยควบคุมให้การกระทำผิดอยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสังคมหรือประเทศชาติเกินกว่าที่สังคมจะยอมรับได้ หน่วยงานดังกล่าวส่วนหนึ่งคือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม สำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น มีแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญๆ คือ ทฤษฎีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย และทฤษฎีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ²⁴

คำว่า “ รัฐ ” ความหมายในทางสังคมวิทยา ถือเป็นเขตปกครองที่มีอาณาบริเวณแน่นอนและในอาณาบริเวณนี้เป็นที่ที่กลุ่มบุคคลมาอยู่รวมกัน โดยพื้นที่ที่กลุ่มบุคคลได้อยู่รวมกันนี้มีอำนาจปกครองชนิดหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด เป็นอำนาจดั้งเดิมอยู่ อำนาจนี้เรียกว่า “ อำนาจรัฐ ” อำนาจนี้แสดงออกมาเป็นระเบียบปรากฏในรัฐธรรมนูญ ส่วนความหมายในทางนิติศาสตร์หรือกฎหมาย รัฐมีสถานะเป็นองค์กร (Organization) มีการแสดงออกมาอย่างเป็นเอกภาพและรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่โดยทั่วไปรัฐจะกระทำการโดยใช้อำนาจเหนือบุคคลอื่นรัฐจึงเป็นนิติบุคคลมหาชน

การที่รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าว รัฐไม่สามารถกระทำการใดๆ ด้วยตนเอง การกระทำทั้งหลายของรัฐ จึงต้องกระทำการโดยผ่านองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและในการกระทำขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้เอง หากได้กระทำภายในขอบอำนาจและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้วให้ถือว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า การกระทำใดๆ ขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ ก็ตาม สิทธิหรือหน้าที่ดังกล่าวย่อมตกได้แก่รัฐ จะไม่ตกเป็นของส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการแทนรัฐ การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

ประการที่ 2 ต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทาลงในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

ประการที่ 3 การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้น จะต้องกระทำลงเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้เอง บางครั้งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว จึงอาจมีการกระทำที่มีได้อยู่ภายในขอบเขตอำนาจ เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจจะกระทำโดยมีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือพยายามบิดเบือนหรือการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว

²⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (2544, 29 ตุลาคม)

ล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐหรือเพื่อป้องกันการใช้อำนาจบิดเบือน การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

2.2 หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ จะมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งรูปแบบการปกครอง ซึ่งจะต้องกำหนดถึงเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวโดยสรุปคือประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการนำหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย ซึ่งทั้งสองหลักมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐ ก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น หลักการที่มีบทบาทสำคัญคือหลักนิติรัฐ สำหรับหลักนิติรัฐนี้รัฐสมัยใหม่ที่ได้ชื่อว่า “รัฐเสรีประชาธิปไตย” (Liberty and Democratic State) ระบบกฎหมายจะวางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม (The rule of law) หรือหลัก “การปกครองของกฎหมายไม่ใช่การปกครองของมนุษย์” (Government of Law, Not of Men) หรือหลัก “กฎหมายเป็นใหญ่” (Primacy of Law)²⁵

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนิติรัฐ เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”²⁶ (Menschenwuerde) เป็นคุณค่าที่มีอาจล่วงละเมิดได้และถือว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเอง ตามหลักการของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ดังนั้นรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปอย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบ รวมทั้งต้องมีกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด

²⁵ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง” กฎหมายปกครอง ฉบับศาลปกครอง 2. (2538, เมษายน) หน้า 2

²⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2543 หน้า 86

2.4 **หลักนิติรัฐ** จึงเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญของประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงมีการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ

1) **หลักการแบ่งแยกอำนาจ**

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐ ไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจการแบ่งแยกอำนาจในที่นี้หมายถึงการจัดแบ่งอำนาจและการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจ แต่ละอำนาจออกจากกันเป็นประเภทต่างๆ ส่วนบุคคลผู้ใช้อำนาจนั้นต้องเป็นคนละองค์กรที่แยกจากกัน โดยเด็ดขาดและชัดเจน ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) เห็นว่าในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท²⁷ ดังนี้

(1) อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance lequslative) เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการวางระเบียบทั่วไปในรัฐหรืออาจกล่าวได้ว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการจัดทำกฎหมายขึ้นไว้บังคับรัฐ

(2) อำนาจบริหารเป็นอำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puisseance Executrice Des Choses Qui Dependent Du Droit Desgens) หมายถึงอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่จะปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน (Puisseance executrice des choses qui dependent du droit civil) เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะไม่ให้มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่ง ที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการ เพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ

²⁷ พรณรงค์ ศรีตระกูล. กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพื่อเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2538 หน้า 15

การแบ่งแยกอำนาจอาจแบ่งได้ออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) การแบ่งอำนาจตามภารกิจเป็นแบ่งแยกในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน 2) การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล เป็นการแบ่งแยกของตัวเจ้าหน้าที่ขององค์กรตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่น โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิ ในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคล เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกันและทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิงด้วย สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

2) หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับหลักนี้ หลักนี้เป็นบทบัญญัติที่ให้ การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน (Individual Fundamental Rights) ประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพ 3 ประเภท²⁸ คือ

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ในเคหสถาน การติดต่อสื่อสาร การเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว เป็นต้น

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การมีและการใช้ทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา เป็นต้น

(3) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ เช่น สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การรวมตัวกันเป็นกลุ่มสมาคม หรือพรรคการเมือง รวมทั้งสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องมีขอบเขตจำกัด จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจเจกชนทุกคน มีแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ การที่มีรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล อาจเป็นการรับรองและคุ้มครองโดยมีเงื่อนไขก็ได้ โดยมีบทบัญญัติทั่วไป เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ยินยอมให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ ตามกฎหมายธรรมดาที่รัฐบัญญัติขึ้น แดนแห่งสิทธิเสรีภาพเป็นการ

²⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข้อความและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2540 หน้า 1-2

จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล มิให้ใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจ จนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลอื่น ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึงต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลทุกคน จนเป็นผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน มีขอบเขตจำกัดลงด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ต้องถูกจำกัดลงโดยสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนคนอื่น เพราะการใช้สิทธิเสรีภาพตามอำเภอใจย่อมเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นจนกลายเป็นการปกครองที่เรียกว่า อนาธิปไตยที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพเหลือ ดังนั้น จึงต้องให้ปัจเจกชนแต่ละคนเสียสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนของตนเพื่อประโยชน์แก่สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนคนอื่น

ประการที่ 2 แดนแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ของส่วนรวมที่เรียกว่า ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) ไม่อาจคำนวณเป็นผลประโยชน์เฉลี่ยเป็นรายบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐประชาธิปไตย จึงได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองไว้ใน 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างสมบูรณ์ (Absolute) โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ เช่น สิทธิที่จะได้รับสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิดและก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนผู้กระทำผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ลักษณะที่สอง เป็นการบัญญัติรับรองไว้โดยสงวนให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นๆ ได้ในภายหลังเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ (Relative) กับการใช้อำนาจอธิปไตย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมืองและการใช้สิทธิทางการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการที่รัฐ สงวนสิทธิที่จะออกกฎหมายในภายหลังเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองเพื่อประโยชน์มหาชนของรัฐ

3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงหลักผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนกล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดี จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิ หรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น จะกระทำ

ได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครอง ที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน จึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ได้ ดังนี้

(1) หลักการชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมาย เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ฝ่ายตุลาการ จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้อง มิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติ ในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

รูปแบบที่ 2 ฝ่ายตุลาการ มีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกัน ในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

รูปแบบที่ 3 ฝ่ายตุลาการ มีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องในกรณีนี้ หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลยพินิจ โดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการ ใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใดๆ ทั้งสิ้น

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักนี้แบ่งออกเป็นหลักย่อยได้ คือหลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

หลักที่ 1 หลักความมาก่อนของกฎหมาย หมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปบทบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่างๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐรวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธ

ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักที่ 2 หลักเงื่อนไขของกฎหมาย ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมาย เรียกร้องในทางปฏิเสธรมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่เงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

2.5 ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การควบคุมและการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ แบ่ง ออกเป็น 2 ประเภท คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

2.5.1 การควบคุมและตรวจสอบภายใน

การควบคุมองค์กรภายในฝ่ายบริหารนั้น ขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารของรัฐที่มาจากหลักการรวมอำนาจ (Centralization)²⁹ สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บางส่วนอาจจัดทำโดยรัฐวิสาหกิจทุกอย่างจะรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ ดังนั้น การควบคุมภายในฝ่ายบริหาร อาจทำได้ 2 วิธีคือ³⁰

1) การร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่ง การควบคุมภายในนั้นจะพบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจได้วินิจฉัยสั่งการไต่ลงไป ซึ่งอาจจะร้องเรียนไปยังอธิบดี หรือผู้ออกคำสั่งนั้นว่า การมีคำสั่งนั้นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าหากอธิบดี เห็นว่าไม่ชอบอาจจะยกเลิกคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเสีย แต่ถ้าเห็นว่าถูกต้องก็จะยืนยันคำสั่งถูกต้อง กรณีนี้เป็นการร้องเรียนไปยังผู้ออกคำสั่งนั่นเอง

2) การร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง การร้องเรียนไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งมีปัญหาคือ ผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งสามารถตรวจสอบแก้ไขคำสั่งนั้นๆ ได้เพียงใด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระบบคือ

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2548 หน้า 13

³⁰ วุริชญา วัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2545 หน้า 464 – 465

ระบบที่หนึ่ง ถือว่าการที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า ความสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชา โดยหลักจึงถือว่าผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะกลับ แก่ ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ว่า คำสั่งนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจเห็นว่าคำสั่งนั้น ไม่เหมาะสม ยกเว้นกฎหมายกำหนดไว้ว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในชั้นใดชั้นหนึ่งนั้น ให้เป็นที่สุด

ระบบที่สอง คือ กรณีที่ผู้บังคับบัญชาจะเข้าตรวจสอบได้นั้นต้องเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจะเข้าไปตรวจสอบในเชิงความเหมาะสมไม่ได้ในประเทศไทยจะเน้นการใช้ระบบแรก คือ ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะตรวจสอบทั้งแง่ความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมต่างๆ ได้ด้วย

2.5.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก แบ่งออกเป็น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

1) *การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง* เป็นการเชี่ยวชาญความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้ว องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันได้แก่ การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหาร ทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ประเทศไทยซึ่งใช้ระบบรัฐสภา สามารถดำเนินการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ การตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาที่ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญๆ เท่านั้น

2) *การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ* เป็นการมอบหมายให้ องค์กรดังกล่าว มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้นๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ถือว่าเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญเพราะเป็นระบบควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุด เป็นรูปธรรมชัดเจน ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวว่า รัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น“นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่ ในบางประเทศยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ นอกจากจะมีหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรต่างๆ เช่น ประเทศไทยปัจจุบันใช้ระบบศาลคู่ เป็นต้น

2.6 ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน โดยเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของมนุษย์ซึ่งเป็นมาตรฐานซึ่งว่า การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งผิดถูกหรือไม่อย่างไรและต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะกล่าวคือ ต้องมีการบังคับอย่างจริงจัง หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ กฎหมาย ถึงแม้จะมีเนื้อหาสาระดีเพียงใด แต่ถ้าปราศจากการบังคับใช้ที่สุจริต ถูกต้องเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ประกอบอยู่ด้วยแล้วประโยชน์สูงสุดที่ประเทศชาติและประชาชนจะพึงได้รับจากกฎหมายและนักกฎหมายย่อมไม่อาจเกิดขึ้น³¹

การบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้น จะต้องดำเนินการ โดยองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม แต่เดิมนั้นจะมีเพียง ตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์เท่านั้น ปัจจุบันนี้มีองค์กรเพิ่มขึ้นมา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ โดยมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพสูงสุด จะต้องมีแนวทางการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อที่จะลดอาชญากรรมและความหวาดกลัวภัยอาชญากรรมของประชาชนลง และจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม³²

³¹ สันติ ทักราล. การบังคับใช้กฎหมาย. จากการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 2 ศูนย์การประชุมสหประชาชาติ. วันที่ 27 กันยายน 2544.

³² ประหยัด จริงจิตร รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการประสานงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (ม.ป.ป.) หน้า 1

จากภาระหน้าที่ของหน่วยในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว การที่จะนำไปสู่การควบคุมการกระทำความผิดในสังคมได้ตามความมุ่งหมาย ในเรื่องนี้นักอาชญาวิทยาได้พัฒนาแนวความคิด และขอบเขตปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย และการควบคุมสังคม (The Philosophy of Enforcing Laws and Social Control) ให้รวมตลอดไปถึงการควบคุมพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การกระทำความผิดด้วย สำหรับลักษณะที่สำคัญเกี่ยวกับปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมสังคมมีอยู่ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคม ตามหลักกฎหมายมหาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร มิได้รวมถึงกฎหมายเอกชน อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในฐานะเท่าเทียมกัน

ประการที่ 2 รัฐเป็นผู้ได้รับอำนาจมอบหมาย (Mandate) จัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ประการที่ 3 การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับใช้แก่สมาชิกในสังคม โดยเสมอภาคภายใต้หลักนิติธรรม (Justice Under Law) ปราศจากความลำเอียง หรือรังเกียจเด็ดฉันทันทีโดยสิ้นเชิง

หลักเกณฑ์ทั้งสามประการดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือควบคุมการกระทำความผิดในสังคมที่สำคัญยิ่ง แต่ความสงบสุขและความปลอดภัยในสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็โดยแต่ประชาชนแต่ละคนในสังคม ต้องเคารพกฎหมายบ้านเมืองด้วย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างเที่ยงตรงและเที่ยงธรรม นอกจากนั้นก็ยังต้องกำหนดมาตรการป้องกันภัยทางสังคมโดยเด็ดขาดและยุติธรรม เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการ (Rule of Law) ที่สอดคล้องกับครรลองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ในลักษณะประสานประโยชน์ระหว่างกฎหมาย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม (Law, Order, and Justice) เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรม เป็นไปตามความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมาย ในอันที่จะควบคุมการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสังคม นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สมาชิกในสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้แก่³³

³³ วีระพงษ์ บุญโยภาส และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างมาตรการ เพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2546 หน้า 5-6

2.6.1 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งจะควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรม เป็นหลัก คดีอาญาทั้งหลายที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมทางอาญา ตามทฤษฎีนี้จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้อย่างสม่ำเสมอไม่หยุดชะงัก โดยมีกระบวนการคัดกรอง (Screening Process) ในแต่ละขั้นตอนและในขั้นตอนต่างๆ ก็จะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และเป็นการปฏิบัติงานประจำ ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่การสืบสวนก่อนทำการจับกุม การจับกุม การสอบสวนภายหลังการจับกุม การเตรียมคดีเพื่อฟ้องร้องยังศาล การพิจารณาคดี การพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด และการปล่อยจำเลย ดังนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ (Process) ตามที่ได้กล่าวมานี้ ในการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องมีความรวดเร็ว (ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและในขณะเดียวกันก็ยืดหยุ่นได้บ้าง) และแน่นอน (ซึ่งหมายถึง โอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะหลุดพ้นจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพให้น้อยที่สุด) ฉะนั้นเมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้ว ทฤษฎีนี้ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อน จากนั้นจึงจะดำเนินการตามขั้นตอนจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ตามทฤษฎีนี้การค้นหาคดีที่แท้จริงในชั้นศาลมีน้อยมาก เนื่องจากมุ่งหมายให้การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ เน้นการวินิจฉัยคดีให้เสร็จสิ้นไปตั้งแต่ขั้นตอนต้นของกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ดำรวจและอัยการ ทำให้ผู้ต้องสงสัยหรือผู้บริสุทธิ์ได้รับการปลดปล่อยโดยเร็วและในขณะเดียวกันก็จะทำให้การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่มีพยานหลักฐานแน่นแฟ้นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

2.6.2 ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process) การบังคับใช้กฎหมาย ตามทฤษฎีนี้ยึดกฎหมายเป็นหลัก การบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม โดยจะมีอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ต้องหาถูกส่งผ่านไปตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างสะดวกไม่ได้ ทฤษฎีนี้ไม่เห็นพ้องด้วยกับการแสวงหาคดีที่แท้จริงอย่างไม่เป็นทางการ ของทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายขั้นต้น และเห็นว่าต้องจัดให้มีการพิจารณาคดีหรือ ไล่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการก่อน การดำเนินการนั้นต้องกระทำโดยเปิดเผย ในศาลสถิตยุติธรรม เพราะฉะนั้นทฤษฎีนี้จึงถือว่าบุคคลจะไม่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพียงเพราะมีพยานหลักฐานว่า เขาได้กระทำความผิดเท่านั้น แต่เขาจะมีความผิด ก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาพิพากษาชี้ขาดแล้วว่า เขามีความผิดจริง นอกจากนั้นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาจะต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของเขาอย่างครบถ้วนแล้ว และทฤษฎีนี้ยอมรับว่า มีแต่องค์กรผู้พิพากษาที่เป็นกลางและไม่ลำเอียงเท่านั้นที่จะเชื่อถือได้ สำหรับการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง

กฎหมายนั้น ศาลอีกเช่นกันที่จะคอยทบทวนวิธีการที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายชั้นต้นสืบเสาะมาเองว่าได้มาโดยเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งศาลจะแสดงถึงข้อผิดพลาดเหล่านี้ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

ตามที่กล่าวมาแล้วทำให้เห็นได้ว่า ทฤษฎีทั้งสองมีวิธีปฏิบัติ (Procedures) ในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทฤษฎีแรกเน้นความมีประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและแน่นอนของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมชั้นต้น โดยมีความต้องการผลสำเร็จที่รวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย จึงอาจจะกระทบสิทธิของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการควบคุมอาชญากรรม ให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้นเป็นภารกิจของรัฐ การค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงเป็นกระบวนการของฝ่ายบริหาร ซึ่งอาศัยบทบัญญัติของฝ่ายบริหารเป็นข้อผูกมัดในการใช้อำนาจของตนเอง แต่สำหรับทฤษฎีที่สองจะเน้นการบังคับใช้ในด้านตัวบทกฎหมาย โดยมุ่งที่จะให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นระบบในอุดมคติ (Ideal Type) ที่นักนิติศาสตร์แสวงหา อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของประเทศต่างๆ ก็มีได้บังคับใช้กฎหมายตามแนวคิดของทฤษฎีหนึ่งในสองทฤษฎีนั้นอย่างเฉพาะเจาะจง แต่มักจะใช้ทฤษฎีทั้งสองอย่างผสมผสานกัน โดยคำนึงถึงสภาพการกระทำความผิดในสังคมเป็นหลัก สังคมใดที่มีปัญหาอาชญากรรมรุนแรง ก็มักจะใช้ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมเป็นหลักและเสริมด้วยกระบวนการนิติธรรมในขณะเดียวกันสังคมที่มีการควบคุมอาชญากรรมอย่างดี มีปัญหาอาชญากรรมน้อย มักใช้ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม นำหน้าและตามด้วยทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองทฤษฎีนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรม

2.7 การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีภาระหน้าที่ ทั้งด้านป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 และหมวด 13 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้ 3 ด้าน คือ ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

2.7.1 ด้านการป้องกันการทุจริต ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในด้านการป้องกันการกระทำความผิดนี้ ภารกิจที่สำคัญๆ ได้แก่ การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี

ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงาสดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะ การห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม เช่นการเข้าเป็นคู่สัญญา หรือรับสัมปทาน กับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี เป็นต้น และการห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด รวมทั้งการห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

2.7.2 *ด้านปราบปรามการทุจริต* ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในด้านการปราบปรามการกระทำความผิดนี้มีภารกิจที่สำคัญได้แก่ การไต่สวนถอดถอนออกจากตำแหน่ง การไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญา หรือกรณีร้ายแรงผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการไต่สวนและสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง และความมืออยู่จริง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น มีทั้งการป้องกันและปราบปราม ในส่วนด้านป้องกันนั้นอาชญาวิทยาแบบปฏิฐาน ซึ่งเป็นปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีได้คำนึงถึงการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว แต่เน้นการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิด เป็นปรัชญาการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของด้านการปราบปรามนั้น เป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในเชิงลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนถอดถอนออกจากตำแหน่ง การไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญา หรือกรณีร้ายแรงผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การไต่สวนเพื่อดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการไต่สวน

และสอบสวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายส่วนนี้จะตรงกับปรัชญาอาชญวิทยาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิม ซึ่งก็จะเป็นปรัชญาในการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมคือ ตำรวจ อัยการ และศาล และสำหรับส่วนด้านการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นจะมีลักษณะเป็นปรัชญาอาชญวิทยาแบบปฏิฐานเช่นเดียวกับการป้องกัน ดังนั้นเมื่อปรัชญาในการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในลักษณะเดียวกัน การปรับปรุงกฎหมายมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสิ่งที่สามารถดำเนินไปได้ในทิศทางที่ถูกต้องตรงกัน



บทที่ 3

การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในต่างประเทศ

การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศนั้น ได้มีการพัฒนาขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง และมีการกำหนดกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้บังคับ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว เพียงแต่มีแนวทางที่แตกต่างกันในเรื่องรูปแบบและสภาพบังคับของกฎหมายเท่านั้น ส่วนองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาถือเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญที่จะนำกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาบังคับใช้ให้เกิดมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมขึ้นได้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในเรื่องนี้ที่มีอยู่ในต่างประเทศ โดยจะขอกล่าวถึงประเทศที่สำคัญๆ อยู่ 3 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบอบปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากประชาชน ประธานาธิบดียังทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาของกองทัพ และมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในฝ่ายบริหาร รัฐสภา (Congress) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบไปด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา (The Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) ทั้งสองสภานี้เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) หรือรัฐบาลกลาง³⁴ สหรัฐอเมริกาได้พัฒนากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนมีการบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นคือ กฎหมายอาญาสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางและมีบทลงโทษอย่างชัดเจน ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา จะขอกล่าวถึงความเป็นและมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ .ม.ป.ท. 2544 หน้า 217-218

ความเป็นมาและมาตรการทางกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา

ความเป็นมาของกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาที่ข้องเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการก้าวก่ายคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ จะปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายจริยธรรมของรัฐบาลกลาง โดยในจุดเริ่มต้นนี้กฎหมายที่เกี่ยวกับข้อปฏิบัติทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่รัฐบาลของประธานาธิบดีนิกสัน ในการแสดงตนปฏิญาณตนเข้ารับตำแหน่ง เขาได้แสดงให้เห็นว่า มีการดำเนินการภายใต้การใช้อิทธิพล ขยายข้อมูลของทางราชการให้แก่องค์กรเอกชน และมีการใช้เงินราชการไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติในสมัยนั้น ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1853-1864 ได้มีการผ่านกฎหมายเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดไป

ตามรายงานของสมาคม Association of Bar of the City of New York ได้บันทึกถึงคดีสำคัญที่เกี่ยวกับกฎหมายจริยธรรมที่เป็นคดีอาญาและคดีอื่นๆ อีกมาก นับตั้งแต่สภาองเกรส (Congress) ได้ให้ความสนเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Spoil System) ในการตรากฎหมายนั้น ได้มีการเพ่งเล็งไปที่การก้าวก่ายคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องเงินค่าตอบแทนและการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในเรื่องนี้ได้รวมถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐภายหลังจากการเกษียณอายุไว้ด้วย นอกจากนี้ในช่วง ค.ศ.1872 ยังได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเกษียณอายุราชการ ซึ่งได้กำหนดห้ามมิให้ลูกจ้างในฝ่ายบริหารทำงานในตำแหน่งที่ปรึกษา ทนายความหรือเป็นตัวแทนในหน่วยงานภายในสองปี นับแต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไป³⁵

ต่อมาได้มีแนวคิดใหม่ในการที่ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก้าวก่ายคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 1963 และในปีเดียวกันประธานาธิบดี ลินคอล์น จอห์นสัน ได้ออกกฎกระทรวงที่ 11222 และมีคำสั่งในเรื่องจริยธรรมของรัฐบาลกลาง ซึ่งเนื้อหาได้มีการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รัฐรับผลประโยชน์ทางการเงิน

³⁵ Cooper. Terry L. *The Responsible Administrator : An Approach to Ethics for the Administrative Role*. 1990 p. 134-135. (อ้างใน สนธยา ยาพิณ บทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ.2552)

ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อันจะเป็นการขัดกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตนในตำแหน่งหน้าที่ของทางราชการ นอกจากนี้ยังมีการควบคุมรายได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับจากหน่วยงานเอกชน และบังคับให้มีการเปิดเผยรายงานทางการเงินของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย

ถึงแม้จะมีกฎหมาย และกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขึ้นมา เพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมายแล้วก็ตาม ปัญหาต่างๆ ทางจริยธรรมก็ยังมีได้หมดไป กลับปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมายกันอยู่เสมอ

ในปี ค.ศ. 1970 มีคดีอื้อฉาวเกิดขึ้น คือ คดี Watergate ซึ่งเป็นสาเหตุให้ประชาชนถามถึงความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเรื่องการให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำของตนเองก่อน ซึ่งภายหลังจากการมีรายงานการฟ้องร้องในคดี Watergate ก็ปรากฏมีข้อวิพากษ์วิจารณ์จากสภากฎหมายแห่งสหพันธรัฐของอเมริกา ประกอบข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ออกไปสู่สาธารณชนได้รับทราบถึงข้อมูลนี้ ทำให้เกิดข้อพิพาทกันอย่างกว้างขวาง จนเป็นเหตุให้ นำไปสู่การร่างกฎหมายขึ้นในปี ค.ศ.1978 โดยในขณะนั้น นายจิมมี คาร์เตอร์ เป็นประธานาธิบดี โดยกฎหมายฉบับนี้ มีชื่อว่า Ethics in Government Act 1978 วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ร่างขึ้น เพื่อต้องการที่จะส่งเสริมให้สถาบันรัฐ และข้าราชการมีศักดิ์ศรี และกำหนดให้มีการตรวจสอบ โดยอัยการพิเศษที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้ดำเนินคดีต่อข้อกล่าวหาในฝ่ายบริหารว่า ได้กระทำความผิดต่อกฎหมายจริยธรรมของรัฐบาล ในกฎหมายฉบับนี้ได้ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยเนื้อหาในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยฐานะทางการเงิน บทบังคับภายหลังการเกษียณอายุทางราชการ พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาไว้สำหรับผู้ละเมิดต่อกฎหมาย ในเรื่องข้อบังคับภายหลังการเกษียณอายุ และนอกจากนี้ในกฎหมายจริยธรรมในภาครัฐ ยังได้กำหนดให้มี 1) สำนักงานจริยธรรมภาครัฐ (The Office of Government Ethics (OGE)) ซึ่งตั้งอยู่ร่วมกับสำนักงานการจัดการบุคลากร (The Office of Personal Management) สำนักงานนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกระทำที่เกี่ยวข้องกันทางจริยธรรมแก่ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ตราเอาไว้ และ 2) กำหนดให้มีกลไกในการแต่งตั้งที่ปรึกษาจากบุคคลภายนอก เพื่อสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีที่ผิดกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ

ในกฎหมายฉบับนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขอีกหลายครั้งในปี ค.ศ. 1979, 1982, 1983 และ 1988 นี้ได้แยกสำนักงานจริยธรรมภาครัฐ ออกจากสำนักงานการจัดการบุคลากร และจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารที่เป็นอิสระ ขอบเขตความรับผิดชอบนั้นมีการให้หลักประกันรวมถึงการพัฒนาการจัดเก็บข้อมูล รวมทั้งการตรวจสอบรายงานทางการเงิน และการให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการในการตรวจสอบในเรื่องทางการเงินไว้ด้วย

ต่อมาในปี ค.ศ.1980 คดีเกี่ยวกับจริยธรรมในภาครัฐ ได้เกิดขึ้นอีกคดีนี้เป็นความอื้อฉาวของ Housing and Urban Development (HUD) ที่มีการรับค่าตอบแทนจากการที่ไปปราศรัยในงานที่เกี่ยวกับสภา และความอื้อฉาวส่วนตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้ถูกนำขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากพ้นตำแหน่งทางราชการแล้วไปรับงานในหน่วยงานของเอกชน

จากคดีความอื้อฉาวนี้เอง ในสมัยที่นายจอร์จ บุช (George Bush) เป็นประธานาธิบดีอยู่นั้น สภาองเกรสได้แก้ไขเพิ่มกฎหมายจริยธรรมในภาครัฐ ปี ค.ศ. 1978 โดยกฎหมายที่แก้ไขออกมามีบังคับใช้นี้ เรียกว่า กฎหมายการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1989 (The Ethics Reform Act of 1989) โดยมาตรการทางกฎหมายฉบับนี้ มีข้อบังคับที่รัดกุมยิ่งขึ้น กล่าวคือ

1) ผู้สมัครเข้ารับทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะต้องแสดงเอกสารหลักฐาน อ้างอิงถึงหน่วยงานเอกชนที่ตนเคยทำอยู่ก่อน รวมถึงการแสดงหลักฐานอ้างอิงเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเคยเข้าร่วมอยู่ในการค้าระหว่างประเทศ หรือการทำสนธิสัญญากับประเทศต่างๆ ไว้ด้วย

2) ขยายขอบเขตการบังคับใช้ตามกฎหมายให้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ลูกจ้าง พนักงานในรัฐบาล และฝ่ายนิติบัญญัติไว้ด้วย

3) เพิ่มบทจำกัดในเรื่องการห้ามรับของขวัญที่มีมูลค่าเกินกว่า 75 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไปของสมาชิกสภาองเกรส และสมาชิกวุฒิสภา ถูกห้ามมิให้รับของขวัญจากแหล่งใดๆ ที่สมาชิกวุฒิสภา อาจได้รับประโยชน์จากการออกกฎหมาย โดยมีการจำกัดวงเงินในการรับคือ มิให้เกินกว่า 100 ดอลลาร์สหรัฐ ในช่วงระยะเวลา 1 ปี และไม่มากกว่า 300 ดอลลาร์สหรัฐ ภายใน 1 ปี สำหรับของขวัญจากต่างประเทศ หรือรัฐบาลต่างประเทศ

4) เพิ่มกฎเกี่ยวกับการเดินทางของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยกำหนดจำกัดการเดินทางภายในประเทศ และต่างประเทศไว้เป็นกรณีเฉพาะ หากเกินไปกว่าที่กำหนดต้องขอความยินยอมจากคณะกรรมการจริยธรรมเสียก่อน

ในปี ค.ศ. 1990 คำถามทางจริยธรรมก็ได้ถูกยกขึ้นมาอีกครั้ง โดยเป็นเรื่องของการเดินทางไปปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐและมีข้อกล่าวหาในเรื่องจ่ายเช็คไม่มีเงิน และยังมีได้มีการชำระเงินค่าอาหารแก่ภัตตาคารแห่งหนึ่งที่ได้กระทำโดยสมาชิกสภาองเกรส ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ ส่งผลต่อชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ทำให้ประชาชนมองรัฐว่า

ไม่มีความซื่อสัตย์ ในการเป็นบุคคลสาธารณะ และล่าสุด ปี ค.ศ. 2006³⁶ เกิดคดีอื้อฉาวขึ้นอีกกรณี บริษัทล็อบบีสต์ แจ็ค บอมล์ ฮอด ให้เงินคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ได้ไปราชการ แต่กลับไปตีกอล์ฟพักผ่อน และกรณีบริษัทล็อบบีสต์แห่งหนึ่ง ออกเงินให้ นายทอม ดิเลีย ผู้นำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ไปต่างประเทศที่ไม่ใช่ราชการ ส่งผลให้ นายทอม ดิเลีย ต้องลาออก ตำแหน่งและวางมือทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ประเด็นทางจริยธรรมที่ว่าด้วยการขัดกัน ในผลประโยชน์นี้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและได้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป และล่าสุดขณะนี้จากกรณีอื้อฉาวปี 2006 สภาองเกรส ได้กำลังพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายเรื่องนี้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังมีกฎหมายอาญาสหรัฐ ซึ่งเป็นหัวใจของกฎหมายควบคุมการขัดกันของผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา เพื่อใช้ในการป้องปรามแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์นี้ โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 18 ของ United States Code คือ มาตรา 203 มาตรา 205 มาตรา 207 มาตรา 208 และ มาตรา 209 พร้อมด้วยบทกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืนคือ มาตรา 216 โดยมีสาระสำคัญในการบังคับให้พนักงานหรือลูกจ้างของฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางสหรัฐ รวมถึงผู้ว่าการธนาคารกลางสหรัฐ เจ้าพนักงานหรือลูกจ้างของเขตนครหลวงโคลัมเบีย (D.C) รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาล ต้องรับผิดชอบในทางอาญา หากกระทำการหาผลประโยชน์ส่วนตัวทางการเงิน ส่วนใหญ่ของบทบัญญัติเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม ค.ศ. 1989 (The Ethics Reform Act of 1989)

ในปี ค.ศ. 1980 ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักจริยธรรมภาครัฐได้ประกาศใช้กฎข้อบังคับสำหรับฝ่ายบริหาร (Executive Branch Wide Regulations) ใน The Federal Register (5 C.F.R. part 734) ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1989 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎข้อบังคับดังกล่าวใหม่ โดยบรรจุอยู่ใน Title 5 of the Code of Federal Regulation part 2634 (5 C.F.R. part 2634) และเมื่อปี ค.ศ. 1992 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ให้สอดคล้องกับกฎหมายการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1989³⁷

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การบรรยายพิเศษ เรื่องการ จัดองค์กรและส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสหรัฐอเมริกาและสู่การร่วมมือทวิภาค โดย นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ดี ซี วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550.

³⁷ U.S. Office of Government Ethics. "Public Financial Disclosure : A Reviewer's Reference." <http://www.usoge.gov> (อ้างใน สนธยา ยาพิณ บทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาคัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมบุคคล และ ผลประโยชน์ส่วนรวม วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ พ.ศ.2552)

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติกฎหมายและกำหนดข้อบังคับซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหานั้นจะเกิดขึ้นและเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วกับตัวเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา หากมีการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาอาจจะต้องถูกลงโทษโดยมีกฎเกณฑ์ที่สำคัญๆ ดังนี้

1.1.1 กฎหมายปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ

กฎหมายการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1989 (The Government Ethics Reform Act of 1989) ได้มีข้อกำหนดที่สำคัญโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินการเปิดเผยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐกฎหมายการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ.1978 และ 5 C.F.R part 2634 ของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของรัฐ ทั้งฝ่ายบริหารนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่ต้องเปิดเผยทรัพย์สินของตน คู่สมรส บุตรผู้เยาว์ ภายใน 30 วัน นับแต่เข้ารับตำแหน่งหน้าที่ และในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ต้องเปิดเผยเป็นประจำทุกปี วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยก็เพื่อส่งเสริมความเชื่อมั่นของสาธารณะที่มีต่อรัฐบาล เพราะการเปิดเผยทรัพย์สินทำให้ประชาชนรู้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทรัพย์สินอะไรบ้าง มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ถือเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการเปิดเผยทรัพย์สิน ดังกล่าว มี 2 ลักษณะ คือ การเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน (Public Financial Disclosure) และ การเปิดเผยทรัพย์สินต่อหน่วยงาน (Confidential Financial Disclosure)

2) การเปิดเผยทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งประธานาธิบดีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา กฎหมายจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1978 และ 5 C.F.R part 2634 ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีให้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องยื่นรายงานการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ โดยรายงานดังกล่าวของผู้ได้รับการแต่งตั้งจะได้รับการตรวจสอบก่อนที่จะมีการพิจารณารับรองจากสำนักงานที่ปรึกษาประจำทำเนียบประธานาธิบดี (The White House Counsel' Office) ซึ่งการตรวจสอบรายงานดังกล่าวจะกระทำโดยหน่วยงานที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งจะไปปฏิบัติงาน และสำนักงานจริยธรรมภาครัฐจะทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองรายงานดังกล่าวใน

ขั้นสุดท้าย หลังจากกระบวนการดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว ก็นำชื่อบุคคลดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา

นอกจากนี้ตามมาตรา 104 (a) แห่งกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ.1978 บัญญัติไว้ว่าบุคคลใดแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือละเลยการแจ้งข้อมูลที่กำหนดให้แสดงโดยรู้ดีหรือจงใจ (Knowingly or willfully) จะถูกกำหนดค่าปรับทางแพ่ง (a Civil Penalty) ไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ และตามมาตรา 104 (d) แห่งกฎหมายดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ว่า บุคคลใดยื่นรายงานการเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณชน (a Public Financial Disclosure) เกินกว่า 30 วันหลังจากวันครบกำหนดที่ยื่นจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นจำนวน 200 ดอลลาร์สหรัฐ

1.1.2 การรักษาความเป็นกลางในการดำเนินงานในหน้าที่สาธารณะ³⁸

กฎหมายการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ.1978 และ 5 C.F.R part 2634 Section 501-503 ได้กำหนดเป็นข้อบังคับทางจริยธรรมของฝ่ายบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารถูกเรียกร้องให้พิจารณาว่าความเป็นกลางของตนเองอาจถูกตั้งข้อสงสัยหรือไม่ เมื่อใดก็ตามที่ความเกี่ยวพันของตน ในเรื่องที่พิจารณาอันเกี่ยวพันกับกลุ่มคนเฉพาะอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ทางธุรกิจและความสัมพันธ์ส่วนตัว ตัวอย่างของเรื่องราวที่พิจารณาอันเกี่ยวพันกับกลุ่มคนเฉพาะ เช่น การทำสัญญาการอนุญาต การอนุมัติ การออกใบอนุญาต หรือการให้กู้ยืม แต่ไม่รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป

ถ้าเรื่องราวที่พิจารณาเช่นว่านั้นจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางการเงินของสมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ หรือถ้าบุคคลที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด (a Covered Relationship) เป็นคู่กรณีหรือเป็นตัวแทนของคู่กรณีในเรื่องราวที่พิจารณา เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่าวิญญูชนอาจตั้งข้อสงสัยต่อความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวหรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่สรุปได้ว่าอาจมีปัญหาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ก็ไม่ควรเข้าร่วมในเรื่องราวที่พิจารณานั้น หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่ตนสังกัด

เจ้าหน้าที่ที่ถูกถือว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) บุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ทางสัญญา หรือความสัมพันธ์ทางการเงินอื่นๆ ด้วย หรือเจ้าหน้าที่กำลังแสวงหาความสัมพันธ์เช่นว่านั้นด้วย

³⁸ U.S. Office of Government Ethics. "Ethics Program Topics," see also 5 C.F.R. part 2635. 501-503.(อ้างใน สนธยา ยาพิณ บทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ.2552)

- 2) บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างใกล้ชิด
- 3) บุคคลที่คู่สมรสหรือบุพการีหรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของเจ้าหน้าที่ได้ทำงานในฐานะเป็นพนักงาน ผู้บริหาร ทรัสต์ หุ้นส่วนทั่วไป ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษา ผู้ทำสัญญาหรือลูกจ้าง
- 4) บุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ทำงานให้ภายในหนึ่งปีล่าสุดในฐานะเป็นพนักงาน ผู้บริหาร ทรัสต์ หุ้นส่วนทั่วไป ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษา ผู้ทำสัญญา หรือลูกจ้าง
- 5) องค์กรใดๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เข้าร่วมกิจกรรม

1.1.3 การปรึกษาหารือกับผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรม³⁹

กฎหมายการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ. 1989 กำหนดให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมภาครัฐ ในการก่อตั้งกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารสามารถขอคำปรึกษาว่า การกระทำของตนฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ และมาตรา 402 ของหมวด 5 แห่ง United State Code ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมภาครัฐ ในการประกาศใช้นโยบายฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร ภายใต้กระบวนการที่กำหนดขึ้นมาตามมาตรา 402 บังคับบุคคลอาจปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่จริยธรรมของหน่วยงาน (Agency Ethics Official) เพื่อขอให้วินิจฉัยในเรื่องที่พวกเขาเห็นว่า การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมอาจเกิดขึ้นได้ เจ้าหน้าที่จริยธรรมประจำหน่วยงาน อาจเสนอข้อหารือไปยังผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมภาครัฐ หากข้อหารือมีลักษณะที่เป็นปัญหาทั่วไป หรือเป็นข้อหารือสำคัญที่เป็นปัญหาใหม่ ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมภาครัฐ อาจออกคำวินิจฉัยเป็นคำวินิจฉัยข้อหารืออย่างเป็นทางการ (a Formal Advisory Opinion) หากเจ้าหน้าที่ผู้หารือได้รับคำวินิจฉัยข้อหารือแล้ว หรือหากกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แตกต่างในสาระสำคัญกับกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ซึ่งเคยได้รับการวินิจฉัยไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสามารถกระทำการ โดยอาศัยคำวินิจฉัยของ ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมภาครัฐดังกล่าว โดยไม่ต้องกลัวว่าการกระทำของตนจะถูกดำเนินคดีอาญา

³⁹ Lawrence Calvert, Kerrin McCormick. (1992). "Conflicts of Interest." American Criminal Review, 29, 2 (อ้างใน สนธิฯ ยาพิณ บทบาทและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการแก้ไขปัญหาคาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม.บุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวม วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ.2552)

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวซึ่งตกเป็นผู้ต้องสงสัยว่าละเมิดกฎหมาย และเป็นผู้ซึ่งไม่อาจอ้างความเชื่อมั่นของคำวินิจฉัยข้อหาหรืออย่างเป็นทางการที่ใช้ในกรณีดังกล่าวได้ ก็จะถูกเสนอเรื่องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญา

กฎหมายว่าด้วยสินบนแห่งสหพันธรัฐได้กำหนด ห้ามมิให้สมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของสภา รับของกำนัล ของขวัญ เงิน สิ่งที่มีมูลค่าที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการการกระทำดังกล่าวนี้ ถือเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งการติดสินบนนี้จะเกิดขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับหรือร้องขอสิ่งที่มีมูลค่าเป็นการส่วนตัว ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อแลกเปลี่ยนกับการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดในข้อนี้ ยกเว้นในเรื่องของขวัญ หากเป็นกรณีของการให้ในลักษณะของการแสดงความชื่นชม เพื่อเพื่อ ย่อมไม่ถือว่าเป็นของขวัญที่จะอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับ

นอกจากนี้ในกฎหมายสหพันธรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ยังได้ห้ามมิให้ลูกจ้างของรัฐให้ของขวัญ ของกำนัล แก่ผู้บังคับบัญชา และห้ามมิให้เรียกร้องเชิญชวนให้ลูกจ้างให้เงินสนับสนุน เพื่อซื้อของให้แก่ผู้บังคับบัญชา รวมถึงการบริจาคของขวัญให้แก่ผู้บังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตาม หากการให้นั้นเป็นการให้ในโอกาสพิเศษ เช่น งานแต่งงาน งานเกษียณ หรือของขวัญที่ให้หรือแลกเปลี่ยนกันตามประเพณี จะไม่ถือว่าของนั้นอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับทางจริยธรรม

บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากจะมีมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา ดังนี้

คณะกรรมการจริยธรรมรัฐสภา (Congress) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบไปด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา (The Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) ทั้งสองสภานี้เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) หรือรัฐบาลกลาง

ในปี ค.ศ.1964 สมาชิกวุฒิสภา (The Senate) ได้จัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมขึ้นมา อันเนื่องมาจาก สมาชิกวุฒิสภา Wagne Morse Paul Douglas และสภาผู้แทนราษฎร Charies Bennette ได้ทำการสนับสนุนให้มีการเปิดเผยทรัพย์สิน และกำหนดให้มีมาตรฐานความประพฤติขึ้น จนในปี ค.ศ.1985 ประมวลจริยธรรมในภาครัฐก็ได้รับการบัญญัติขึ้น

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ.1965 ยังได้เกิดเหตุการณ์ขึ้น โดยคณะกรรมการร่วมทั้ง สองสภา ได้รับหลักฐานที่แสดงถึงความประพฤติของสมาชิกในรูปแบบต่างๆ จึงมีความเห็นร่วมกันว่า ควรจะมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานความประพฤติให้แก่สมาชิกได้ปฏิบัติและเห็นว่ามีความจำเป็นที่

จะต้องมี คณะกรรมการจริยธรรมขึ้น เพื่อมาควบคุมดูแลไป พร้อมกับการกำหนดกฎระเบียบ ใน เรื่องการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกด้วย ต่อมาคณะกรรมการจริยธรรม ได้กำหนดกฎ มาตรฐานความประพฤติกับข้อกำหนดที่ทำให้เปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วยกัน พร้อมกับให้ มีเจ้าหน้าที่ ที่จะกระทำการตรวจสอบ เมื่อมีการฝ่าฝืนตามกฎ และให้คำแนะนำในการปฏิบัติให้ อย่างถูกต้องแก่สมาชิกพนักงาน และลูกจ้างด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนข้อกำหนดจริยธรรม สภาคองเกรสมีสหพันธรัฐ โดยการทำผิด ตักเตือน ประณาม ลดระดับอาวุโส หรือปรับได้

การจัดให้มีคณะกรรมการจริยธรรมนั้น ถือเป็นกลไกการควบคุมเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นกลไกภายในที่จะบังคับใช้ และเพื่อให้กฎหมายหรือข้อกำหนดนั้น ได้รับการบังคับใช้ อย่าง ถูกต้องเหมาะสม จึงควรจะมีกลุ่มบุคคลที่มาทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล เพื่อให้มีการปฏิบัติตาม กฎหมายหรือข้อกำหนดที่ถูกต้อง

2) สำนักงานจริยธรรมภาครัฐ (The Office of Government Ethics (“OGE”)) จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายการปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ ค.ศ.1978 เดิมเป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานบริหาร บุคลากรภาครัฐ ต่อมาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1989 ได้แยกตัวออกมาเป็นหน่วยงานอิสระ ด้วยผล ของกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขอำนาจของสำนักงานจริยธรรมภาครัฐ ค.ศ.1988 (The Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988) โดยรับผิดชอบในการเป็นหน่วยงานนำใน ฝ่ายบริหาร สำหรับการป้องกันการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ ส่วนรวม ในบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและจัดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล และผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้น รวมทั้งร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อการ ส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมขั้นสูงสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพิ่มพูนความเชื่อมั่นของ ประชาชนที่ว่า กิจการของรัฐได้ถูกดำเนินการด้วยความเป็นกลางและความซื่อสัตย์ ทั้งนี้ สำนักงาน จริยธรรมภาครัฐ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี

ตามคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 12,674 (Executive Order 12,674) ได้กำหนดให้สำนักงาน จริยธรรมภาครัฐ รับผิดชอบในการบริหารคำสั่ง โดยมีอำนาจดังนี้

(1) ประกาศใช้กฎเกณฑ์ซึ่งก่อตั้งมาตรฐานความประพฤติของฝ่ายบริหาร โดยจะต้อง เป็นภาวะวิสัย มีเหตุผล และสามารถปฏิบัติได้ โดยจะต้องปรึกษาหารือกับอัยการสูงสุดและ สำนักงานบริหารบุคลากรภาครัฐ (The Office of Personal Management)

(2) พัฒนา เผยแพร่ และปรับปรุงคู่มือจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่ง บรรยายถึง กฎหมาย กฎ คำวินิจฉัย และนโยบายที่เกี่ยวข้อง

(3) ประกาศใช้กฎข้อบังคับ ซึ่งอธิบายความของบทบัญญัติมาตรา 207 มาตรา 208 และมาตรา 209 ในหมวด 8 ของ The United States Code โดยความเห็นชอบของอัยการสูงสุด

(4) ประกาศใช้กฎเกณฑ์ ซึ่งก่อตั้งระบบการเปิดเผยทางการเงินที่เป็นความลับ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นส่วนประกอบในระบบการเปิดเผยทรัพย์สิน ภายใต้กฎหมายว่าด้วยจริยธรรมภาครัฐ ค.ศ. 1978 โดยจะต้องปรึกษารื้อกับอัยการสูงสุด และสำนักงานบริหารบุคลากรภาครัฐ กฎเกณฑ์เช่นว่านั้นจะต้องรวมถึงกฎเกณฑ์ที่ชี้แนะหน่วยงานในการพิจารณาสิ่งซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องเสนอในการรายงานเหล่านี้

(5) ทำให้มั่นใจ หรือรับรองได้ว่ากฎเกณฑ์เพิ่มเติมที่ออกโดยหน่วยงานตามคำสั่งนี้ สอดคล้อง และได้ประกาศใช้ตามคำสั่งนี้

ด้วยเหตุดังกล่าว สำนักงานจริยธรรมภาครัฐ จึงได้ประกาศใช้ข้อบังคับทางจริยธรรม ซึ่งได้แก้ไขปรับปรุง 5 C.F.R part 2635 เพื่อวางมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างเป็นทางการสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารทั้งหมด กรณีมีการฝ่าฝืนข้อบังคับทางจริยธรรมของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารที่ฝ่าฝืนข้อบังคับ จะถูกดำเนินการทางวินัย จากผู้บังคับบัญชา โดยอาจถูกตักเตือนให้ พักงาน ลดขั้น หรือไล่ออก นอกจากนี้ศาลยังใช้ข้อบังคับเหล่านี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องช่วยตีความบทบัญญัติว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม

3) กระทรวงยุติธรรม (*United States Department of Justice*) ของสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปทำหน้าที่ดูแลส่งเสริมจริยธรรมการสืบสวนสอบสวน และตรวจสอบการทุจริตหรือคอร์รัปชัน ซึ่งมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆ ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงองค์กรที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) *Ethics Office* หน่วยงานนี้ จะมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรม แต่เนื่องจากกระทรวงมีอำนาจทำให้ หน่วยงานนี้สามารถให้คำแนะนำข้ามกระทรวงอื่นๆ ได้ด้วย โดยให้คำแนะนำว่าในแต่ละกรณี ทำได้หรือไม่และมีวิธีการแก้ไขอย่างไรบ้าง

(2) *Professional Responsibility Advisory Office* หน่วยงานนี้ จะเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานรวบรวมข้อมูลกฎหมาย และระเบียบต่างๆ คล้ายกับ สำนักงานจริยธรรม (OGE) จะประสานทุกกระทรวง แต่หน่วยงานนี้ ทำหน้าที่ประสานหน่วยงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวงยุติธรรม เกี่ยวกับการส่งเสริมจริยธรรม การสืบสวนสอบสวน นอกจากนี้ยังเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตีความกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตหรือคอร์รัปชัน ในกรณีเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนขอคำปรึกษาเมื่อมีปัญหาตีความและทำคู่มือจริยธรรม

(3) องค์กรตำรวจสืบสวนสอบสวนของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (*Federal Bureau of Investigation* หรือ “*FBI*”) องค์กรตำรวจสืบสวนสอบสวนของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (*FBI*)⁴⁰ เป็นหน่วยงานที่เริ่มก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1935 มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท ทั้งในวงราชการ และภาคธุรกิจเอกชนทั่วสหรัฐอเมริกา เช่น ในเรื่องการทุจริตเกี่ยวกับเงินค่ารักษาพยาบาลเรื่องสิ่งแวดล้อมเรื่องยาเสพติด และอื่นๆ เป็นต้น รวมทั้งยังเป็นศูนย์รวมของบรรดาข้อมูลสถิติสำคัญต่างๆ อันได้แก่ ข้อมูลอาชญากรรมทุกประเภท โดยให้บริการตัวเลขข้อมูลแก่หน่วยงานอื่น รวบรวมลายพิมพ์นิ้วมือ และพิสูจน์ตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือของบุคคลต่างๆ และเมื่อสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว จะส่งเรื่องให้อัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

ในการสืบสวนสอบสวนคดีเกี่ยวกับการทุจริตหรือคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบนั้น องค์กรตำรวจสืบสวนสอบสวนของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (*FBI*) สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนพฤติการณ์และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเหล่านี้ เช่น วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อัยการ ผู้พิพากษา ผู้ว่าการรัฐ เจ้าหน้าที่ในคณะรัฐมนตรี กรรมการกฤษฎีกา เทศมนตรี และบุคคลอื่นๆ

2. ประเทศอังกฤษ⁴¹

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา⁴² อันมีสมเด็จพระราชินีเป็นประมุขรัฐสภาของประเทศ ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญ (*House of Commons*) และสภาขุนนาง (*House of Lords*) และเป็นประเทศที่มีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สรุปผลการเดินทางไปร่วมสมทบรับการฝึกอบรมหลักสูตรการสืบสวนเรื่องคอร์รัปชันที่สถานฝึกอบรม *FBI* ณ เมือง *QUANTICO* มลรัฐ *VIRGINIA* ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 8-23 มกราคม 2547

⁴¹ Rodney Brazier. (อ้างถึงใน เฉลิมพล นาคสุวรรณ, การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งสาธารณะ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547 :หน้า 55)

⁴² สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ. ม.ป.ท. 2544.หน้า 107-108

มาตรฐานการประพฤติกองรัฐมนตรี เรียกว่า Questions of Procedure Ministers (QPM) ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา กฎหมายข้าราชการพลเรือน และกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972⁴³ ดังต่อไปนี้

2.1 มาตรฐานการประพฤติกองรัฐมนตรีหรือ Questions of Procedure for Ministers (QPM) ถือเป็นข้อกำหนดในส่วนที่เป็นมาตรการเชิงป้องกันในการแก้ไขการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้รัฐมนตรี หลีกเลี่ยงต่อปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีข้อกำหนดที่สำคัญ ดังนี้

(1) การทำงานหรือการดำรงตำแหน่งใดๆ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง (Previous Employment) รัฐมนตรีจะต้องอุทิศความสามารถของตนให้กับหน้าที่การงานในตำแหน่งรัฐมนตรี เมื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องยุติการประกอบอาชีพอื่น ไม่ว่าจะการงานนั้นจะเป็นงานเต็มเวลา (Full Time) หรือไม่เต็มเวลา (Part-Time) เพื่อให้เวลาทั้งหมดเกี่ยวกับการทำงานให้แก่รัฐ นอกจากนี้ รัฐมนตรียังจะต้องยุติการดำรงตำแหน่งสาธารณะอื่น (Public Appointment) ของตน ถ้ารัฐมนตรีประสงค์จะดำรงตำแหน่งนั้นต่อไปจะต้องปรึกษารัฐมนตรี เมื่อเข้าร่วมรัฐบาล รัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (Directorships) ไม่ว่าจะตำแหน่งนั้นจะมีค่าตอบแทนหรือไม่มีค่าตอบแทนก็ตาม หรือเป็นผู้บริหาร (Executive) หรือไม่ใช่บริหาร (Non - Executive) ก็ตาม และไม่ว่าจะเป็นบริษัทมหาชน หรือเอกชน เพราะการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ย่อมจะกระทบกับห้าง หรือบริษัทที่เกี่ยวข้องไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ย่อมจะมีส่วนในการวางนโยบายที่ก่อผลโดยตรงทางเศรษฐกิจและการเงิน เมื่อมีผลประโยชน์ระหว่างส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นที่ยอมรับไม่ได้ที่รัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในสองฐานะ การดำรงตำแหน่งใดๆ ในองค์กรการกุศล ก็ควรจะต้องเลิกทำ รัฐมนตรีที่เคยเป็นหุ้นส่วนในกิจการวิชาชีพ เช่น ทนายความ หรือนักบัญชี ก็จะต้องแยกตัวออกมาจากกิจการนั้น อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะต้องระงับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งระยะหนึ่งแล้ว สามารถกลับไปประกอบอาชีพของตนได้ การลงทุน (Investment) รัฐมนตรีอาจมีเงินสะสมหรือการลงทุน (Savings and Investment) ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ วิธีการเดียวที่จะแน่ใจว่า รัฐมนตรีจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายสาธารณะก็คือ ขายการลงทุนนั้นทั้งหมด

⁴³ วุฒิพงษ์ พาณิชยศาสตร์. การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 40

และเก็บเงินสะสมของตนทั้งหมดไว้ในลักษณะของเงินสด (Cash) แต่เมื่อพิจารณาแล้วอาจไม่เป็นธรรม เพราะหากเกิดภาวะเงินเฟ้อ อาจทำให้ ค่าของเงินลดลงได้ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีและ QPM ก็ได้ยอมรับความจำเป็นดังกล่าวโดยได้กำหนดไว้ว่า รัฐมนตรีไม่ต้องคาดหวัง จะต้องจำหน่ายการลงทุนทั้งหมดของตนได้ แต่เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี QPM ได้วางหลักการ โดยสรุปเกี่ยวกับเงินสะสมและการลงทุนไว้ ดังนี้ เมื่อเข้ารับหน้าที่รัฐมนตรี จะต้องตรวจสอบการลงทุน (Investment) ของตนถ้าปรากฏว่าส่วนใดส่วนหนึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องถ่ายโอน (Disposed) ส่วนนั้นออกไป และในระหว่างการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องแน่ใจว่าตนไม่ได้ยึดถือการลงทุน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี และหุ้นที่รัฐมนตรีถืออยู่ หากมีจำนวนทำให้การควบคุมห้างหรือบริษัทได้ จะต้องถ่ายโอนออกไป ถ้ามีความเสี่ยงว่าจะเกิดขึ้นของการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรีและหุ้นที่รัฐมนตรีถืออยู่ แม้จะมีจำนวนที่ไม่ทำให้ควบคุมห้างหรือบริษัทได้ ก็จะต้องจำหน่ายออกไป ถ้าห้างหรือบริษัทนั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกระทรวงที่รัฐมนตรีผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ และการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรีสามารถเกิดขึ้นได้ไม่ว่า (ก)จากการใช้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรีในทางที่มีผลกระทบต่อมูลค่าหุ้นที่ตนถือ หรือ (ข) จากการซื้อขายหุ้นเหล่านั้นโดยอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยอันมีเหตุผลว่า รัฐมนตรีมีข้อมูลพิเศษ (Special Knowledge)

ถ้ารัฐมนตรีมีการลงทุนมากมายในขอบข่ายที่กว้างขวางของผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการยากที่จะทราบว่าจะมีการขัดกันกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดขึ้นหรือไม่ รัฐมนตรีควรพิจารณาโอนการลงทุนนั้นไปให้ บลัดทรัสต์ (Blind Trust)

รัฐมนตรีอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อขายหลักทรัพย์ โดยใช้ข้อมูลภายใน (Insider Dealing) ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกระบวนกรยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1993 (The Criminal Justice Act 1993) โดยรัฐมนตรีจะต้องหลีกเลี่ยงการเก็งการลงทุนเกี่ยวกับเรื่องที่ดินมี หรืออาจถูกคิดว่ามีข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ ซึ่งอาจมีผลต่อราคาของการลงทุนเหล่านั้น รัฐมนตรีควรพิจารณาว่าการลงทุนของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและคู่สมรสของตนควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันกับการลงทุนของตน

(2) การรับของขวัญ (Gift) รัฐมนตรีทุกๆ ท่านมักจะได้รับของขวัญ ซึ่งสิ่งนี้อาจจะเป็นดาบสองคม กล่าวคือ ของขวัญที่ให้แก่รัฐมนตรี อาจเป็นการให้โดยบริสุทธิ์ใจ หรืออาจเป็นการให้สินบน แต่อย่างไรก็ดี การปฏิเสธไม่รับของขวัญ ก็อาจก่อให้เกิดความรู้สึกขุ่นเคืองใจแก่ผู้ให้ การพิจารณาในเรื่องนี้ต้องใช้ความละเอียดอ่อน ซึ่ง QPM พยายามที่จะส่งเสริมความละเอียดอ่อนใน

การรับของขวัญ โดยกำหนดว่า รัฐมนตรี หรือสมาชิกในครอบครัวของรัฐมนตรี ไม่อาจรับของขวัญ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ หรือบริการใดๆ จากบุคคล ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ภาระผูกพัน หรือหนี้บุญคุณ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องใช้วิจารณญาณในการพิจารณา แต่ในกรณีที่ยากต่อการพิจารณาก็ควรขอคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี ถ้ามีการรับของขวัญ ก็ต้องมีการรายงานการรับของขวัญนั้นต่อ Permanent Under Secretary of State หากของขวัญนั้นมีมูลค่าเท่ากับหรือต่ำกว่า 125 ปอนด์ รัฐมนตรีก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้เป็นของตนเอง แต่ถ้าของขวัญมีมูลค่ามากกว่า 125 ปอนด์ ก็ต้องมอบให้กระทรวงที่รัฐมนตรีปฏิบัติงานอยู่เพื่อจำหน่ายออกไป เว้นแต่ ผู้รับอาจซื้อของขวัญนั้นคืนด้วยเงินสด หากผู้รับจะให้ของขวัญในมูลค่าที่เท่ากันตอบแทนแก่ผู้ให้ ก็สามารรถเก็บของขวัญที่รับมานั้นไว้ได้ และหากทางกระทรวงเห็นว่า ของขวัญนั้นจะเป็นประโยชน์แก่กระทรวง ก็อาจนำมาใช้ในกระทรวงได้ และถ้าการจำหน่ายของขวัญนั้นออกไป จะก่อให้เกิดความรู้สึกขุนเคืองใจแก่ผู้ให้ หรือถ้าของขวัญนั้น จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐมนตรีผู้รับ สำหรับการใช้ในโอกาสต่างๆ ในอนาคตก็อาจเก็บของขวัญนั้นไว้ในกระทรวงเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าว เป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีมิได้มีความคุ้มกันใดๆ จากกฎหมายโดยทั่วไป หรือจากกฎหมายอาญาในกรณีเฉพาะต่างๆ มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการเงิน เช่น The Public Bodies Corrupt Practices Act 1889, The Prevention of Corruption Act 1916, The Theft Act 1968 and 1978 และ The Criminal Justice Act 1993 ดังนั้น หากการฝ่าฝืนข้อกำหนดต่างๆ ใน QPM ของรัฐมนตรี เข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาด้วย รัฐมนตรีก็จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายนั้นๆ ด้วย

2.2 *ประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภา (Code of Conduct for Members of Parliament)* ตามประมวลจรรยาบรรณดังกล่าว⁴⁴ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ในประเทศอังกฤษนั้น การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริตหรือคอร์รัปชัน ภายใต้สมมุติฐานว่า สมาชิกรัฐสภาแต่ละคน ต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ตามมติของสภา เพื่อดำรงสถานะความน่าเชื่อถือของตนไว้ และเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นที่สมาชิกได้รับ ซึ่งมีเหตุทำให้บุคคลอื่นมองว่าเป็นผลมาจากการกระทำ การ

⁴⁴ สนิท จรอนันต์ และคณะ. รายงานผลการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรุงเทพมหานคร 2544 หน้า 64-68

อภิปราย หรือการลงมติในสภา หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภา ประมวลจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไว้ดังนี้

(1) การลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก (Registration of Members' Interest) ภายใต้ข้อมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 1974 ข้อมติของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1995 และประมวลจรรยาบรรณสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร ต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและผลประโยชน์กับคณะกรรมการมาตรฐานของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Standards) สมาชิกวุฒิสภาต้องลงทะเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภา (The Committee on Lords Interest)

(2) ระยะเวลาในการลงทะเบียนผลประโยชน์ (1) ภายใน 3 เดือนนับแต่วันดำรงตำแหน่ง และ (2) ภายหลังจากพิมพ์เผยแพร่การลงทะเบียนผลประโยชน์ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ที่ลงทะเบียนไว้ภายใน 4 สัปดาห์ นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง สมาชิกคนใดมีผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน แต่มิได้ลงทะเบียน จะอภิปรายหรือดำเนินการใดๆ ในรัฐสภา (ยกเว้นการลงมติ) ที่มีผลประโยชน์เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ได้จนกว่าจะได้ลงทะเบียนผลประโยชน์ ต่อคณะกรรมการมาตรฐานรัฐสภา หรือคณะกรรมการว่าด้วยผลประโยชน์ของสมาชิกแล้วแต่กรณี

(3) ผลประโยชน์ที่ต้องลงทะเบียน (The Categories of Registrable Interest) รายได้หรือผลประโยชน์ที่จะต้องลงทะเบียนมี 10 ประเภท ได้แก่ ความเป็นกรรมการ บริหาร (Directorships) ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ (Employment, Office, Profession, etc.) ลูกความ (Clients) การให้การสนับสนุน (Sponsorships) ของขวัญ ประโยชน์และการรับรอง (Gift, Benefits and Hospitality) การเดินทางไปต่างประเทศ (Overseas Visits) ประโยชน์และของขวัญจากต่างประเทศ (Overseas benefits and gifts) ที่ดินและทรัพย์สิน (Land and Property) การถือหุ้น (Shareholdings) และเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous)

2.3 กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government Act)⁴⁵ การห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่น มีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 ได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดมีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงิน (Pecuniary Interest) ไม่ว่าจะทางตรง หรือทางอ้อมในทางสัญญา ร่างสัญญาหรือกรณีอื่นใด ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องเข้าพิจารณาในที่ประชุมขององค์กรปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้น ต้องเปิดเผยข้อเท็จจริง (เกี่ยวกับส่วนได้เสียทางการเงินในสัญญา ร่างสัญญาหรือกรณีอื่น) ให้ที่ประชุมทราบให้เร็วที่สุด

⁴⁵ สนิท จรอนันต์ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 42-45

ในทันทีเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ตั้งแต่เวลาเริ่มต้นประชุมจนถึงวาระการประชุม ในส่วนที่มีส่วนได้เสีย และภายหลังการเปิดเผยข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว สมาชิกผู้นั้นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนได้ส่วนร่วม ในการพิจารณาหรือการอภิปราย หรือลงคะแนนเสียงในประเด็น หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัญญา หรือกรณีอื่นใดนั้น

กรณีที่ทำกรทำผิด การห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีผล ประโยชน์ได้เสีย ทางการเงินของสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจกระทำผิดหนึ่งหรือมากกว่าสาม ข้อหา กล่าวคือ อาจกระทำผิดฐานไม่เปิดเผยผลประโยชน์ได้เสีย อาจกระทำผิดฐานเข้าไปมีส่วน ร่วมในการพิจารณาหรืออภิปราย และอาจกระทำผิดฐานลงมติ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังกล่าวนั้น สมาชิกผู้นั้นต้องรับผิดชอบทางอาญา อันมีระวางโทษปรับตั้งแต่ 200 ปอนด์ขึ้นไป (หรือใน ระดับ 4 ตามอัตรามาตรฐาน) ในแต่ละข้อหา เว้นแต่เขาสามารถพิสูจน์ว่า เขาไม่รู้ว่ากรณีซึ่งเขามี ผลประโยชน์ได้เสียกำลังอยู่ในระหว่างต้องพิจารณาดังกล่าว การดำเนินคดีอาญา เป็นอำนาจของ อธิบดีกรมอัยการ หรือพนักงานอัยการในนามของอธิบดี หรือการถอดถอนและการตัดสิทธิ์กรณี ขาดคุณสมบัติ เป็นกรณีรัฐมนตรีมหาดไทย หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใด เห็นว่ามีเหตุผลสมควร ที่ต้องถอดถอนการขาดคุณสมบัติ ในการเข้าร่วมพิจารณาอภิปราย หรือลงมติในสัญญา หรือกรณี อื่นตามความหมายในมาตรา 94 ณ เวลาใดเวลาหนึ่งนี้อาจขัดขวางการดำเนินการทางธุรกิจ หรือ กรณีอื่นใด โดยคำนึงถึงประโยชน์อันจะตกแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น ก็อาจกระทำได้⁴⁶

2.4 องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

1) นายกรัฐมนตรี

QPM มิได้กำหนดให้องค์กรหรือหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดใน QPM โดยตรง แต่กลับเน้นให้รัฐมนตรีตัดสินใจเองว่าจะกระทำกร อย่างไรให้ดีที่สุด เพื่อยืนหยัดมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงที่สุด ทั้งรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบการ กระทำของตนต่อรัฐสภา และจะสามารถอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีได้ตราบเท่าที่ตนยังสามารถรักษา ความเชื่อมั่นของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อตนไว้ได้ ดังนั้น องค์กรที่มีส่วนสำคัญต่อการที่จะทำให้ รัฐมนตรีปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ก็คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจปรับรัฐมนตรีออก จากคณะรัฐมนตรี และตัวรัฐมนตรีเอง นอกจากนี้ อาจรวมถึงรัฐสภาโดยเหตุที่รัฐมนตรีจะต้อง ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาด้วยจึงจะอยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีได้

2) คณะกรรมการ Nolan

⁴⁶ สนิท จรอนันต์ และคณะ เรื่องเดียวกัน หน้า 45

ประเทศอังกฤษ คณะกรรมการ Nolan Otime มีหน้าที่ในการควบคุมสมาชิกสภาสามัญ โดยจะใช้วิธีการที่เป็นปทัสถาน (Norms) ในทางนิติบัญญัติ และธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภา (Conventions) เป็นสิ่งที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม อันก่อให้เกิดธรรมเนียมประเพณีหรือจรรยาบรรณ (Etiquette) ที่ใช้กับปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสมาชิกของสภาสามัญด้วยการคุ้นเคยกับปทัสถานและความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดพฤติกรรม อันชอบด้วยจริยธรรมของสมาชิกสภาอันทรงเกียรติ เพราะว่าปทัสถานในทางนิติบัญญัติ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบริบทของคำว่า การเป็น ผู้แทน สมาชิกสภาสามัญเป็นผู้ทรงเกียรติความมีเกียรติ (Honour) เป็นที่มาของการแก้ไขปัญหาคด้วย จรรยาบรรณที่เป็นธรรมเนียม การบังคับจรรยาบรรณของสมาชิกเปรียบเสมือนการบังคับผู้เข้าร่วมสมาคมผู้คงแก่เรียน และเป็นบุคคลชั้นนำ (Elite) อย่างไรก็ตามระบบจรรยาบรรณแบบนี้มีน้อย เพราะเกิดช่องว่างในการหลบเลี่ยง และไม่อาจจะบังคับใช้ได้จริงจัง ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดการแสวงหาประโยชน์มากกว่า สำหรับมาตรการบังคับของสภาสามัญจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และสภาสามัญมีอำนาจจะขับออก (Expulsion) คำหิ (Censure) และกำหนดโทษ

3) สำนักงานข้าราชการพลเรือน

ประเทศอังกฤษ ได้เริ่มใช้หลักการแยกข้าราชการฝ่ายประจำ ออกจากข้าราชการฝ่ายการเมืองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1700 โดยได้มีกฎหมาย ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาสามัญชน (House of Commons) และมีให้สมาชิกสภาสามัญชน ได้รับตำแหน่งข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีให้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง⁴⁷

สำนักงานข้าราชการพลเรือน จะเป็นผู้ควบคุมคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน โดยข้าราชการพลเรือนต้องยึดมั่นตามกฎเกณฑ์ภายในหน่วยงาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม หากมีการฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางวินัย ในส่วนของการกระทำความผิดอาญานั้น จะมีกฎหมายป้องกันและปราบการทุจริต เป็นตัวกำหนด ซึ่งจะครอบคลุมข้าราชการทั้งหมดรวมถึงเอกชนด้วย

4) องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1972 (The Local Government Act of 1972) ได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดมีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงิน (Pecuniary Interest) ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในทางสัญญา ร่างสัญญาหรือกรณีอื่นใด ซึ่งกรณี

⁴⁷ คำรึ บุนณะนนท์ ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2548 หน้า 188

ดังกล่าวต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ที่ประชุมรับทราบโดยเร็วที่สุดในทันทีเท่าที่จะทำได้ และภายหลังการเปิดเผยข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว สมาชิกผู้นั้นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เสียในการพิจารณาหรืออภิปราย หรือลงคะแนนเสียงในประเด็นหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัญญาหรือกรณีอื่นใดนั้น หากมีการฝ่าฝืนสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องถูกดำเนินคดีอาญา หรือถูกถอดถอนและการตัดสิทธิ์กรณีขาดคุณสมบัติ

3. ประเทศแคนาดา

องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศแคนาดา ได้แก่ ที่ปรึกษาทางจริยธรรม คณะกรรมการตรวจสอบ และสำนักงานคณะกรรมการจริยธรรม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ที่ปรึกษาทางจริยธรรม (The Ethics Counsellor) จะเป็นผู้ที่บังคับการให้ปฏิบัติตามประมวลว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะฯ นี้ โดยผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีโดยมีการกำหนดตำแหน่งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1994 พร้อมๆกับการกำหนดประมวลดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ โดยมีหน้าที่หลักในการช่วยเหลือผู้ดำรงตำแหน่งตำแหน่งสาธารณะ ในการปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดในประมวลเพื่อบรรลुซึ่งทางเลือกทางจริยธรรมที่ถูกต้องด้วยเหตุผลดังกล่าว ที่ปรึกษาทางจริยธรรม และผู้ช่วยจะทำการติดต่ออย่างใกล้ชิดกับผู้ที่กำลังจะเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ ในบางครั้งก็จะติดต่ออย่างใกล้ชิดกับผู้กำลังจะพ้นจากตำแหน่งไป โดยการให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการที่ทำให้ระบบที่วางไว้ในประมวลได้ผลและสิ่งที่คุณคณเหล่านั้นต้องกระทำเพื่อปฏิบัติตามประมวล เมื่อที่ปรึกษาทางจริยธรรมได้ตรวจสอบข้อมูลซึ่งบุคคลเหล่านั้นจำเป็นต้องเปิดเผยตามที่ประมวลกำหนดไว้ เมื่อบุคคลเหล่านั้นได้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะแล้ว วิธีการทำงานต่อไปของที่ปรึกษาทางจริยธรรมคือ การจัดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะให้เร็วที่สุด เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะสามารถดำเนินงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน โดยปราศจากข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่สมควรทางจริยธรรมการดำเนินการดังกล่าวมิได้กระทำอยู่ฝ่ายเดียว ที่ปรึกษาทางจริยธรรมจะติดต่อเป็นปกติกับรัฐมนตรีและทีมงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรีรวมถึงผู้

ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะอื่นๆ เพื่อแนะนำในเรื่องที่เป็นสถานการณ์เฉพาะด้วย⁴⁸ แต่อย่างไรก็ดี ที่ปรึกษาทางจริยธรรมมิได้เข้าแทนที่บทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจพนักงานอัยการและผู้พิพากษา เมื่อมีกรณีที่ต้องสงสัยว่ามีการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาคือ ที่ปรึกษาทางจริยธรรม มิได้ให้ความสนใจกับคดีการให้หรือรับสินบน ซึ่งเหมาะที่จะถูกจัดการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกระบวนการทางศาล แต่ที่ปรึกษาทางจริยธรรมจะจัดการกับพื้นที่ สีเทา ซึ่งมีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะเกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นได้ และในข้อเท็จจริง เรื่องการเกิดขึ้นของการขัดกันดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นที่อาจดูเหมือนว่าเป็นความผิดในสายตาของประชาชน ถึงแม้ว่าจะไม่มีการกระทำผิดตามกฎหมายก็ตาม⁴⁹ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจสั่งการให้ ที่ปรึกษาทางจริยธรรมดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง และให้ความเห็นในประเด็นเฉพาะเรื่องซึ่งเกิดขึ้นได้ หากมีพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของ ที่ปรึกษาทางจริยธรรมว่าผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะบางคน ไม่ปฏิบัติตามที่ประมวลกำหนด ที่ปรึกษาทางจริยธรรมก็มีหน้าที่จะต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรี และเรื่องราวดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่เดียว และบ่อยครั้งได้นำไปสู่กระบวนการทางสาธารณะในหลายทางอันเป็นปฏิกริยาโต้ตอบของสาธารณชน

3.2 คณะกรรมการตรวจสอบ (Commission)⁵⁰ โดยทั่วไปคณะกรรมการตรวจสอบนี้จะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบของสภา สภาจะเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และอาจได้รับกลับเข้ามาอีก คณะกรรมการจะได้รับเงินเดือนจากสภา และเมื่อใดบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบแล้ว บุคคลนั้นต้องลาออกจากตำแหน่งในสภานั้นที่ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ให้คำแนะนำความเห็นในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อผูกมัดต่อสมาชิก โดยสมาชิก ผู้มีข้อสงสัย อาจถามเป็นลายลักษณ์

⁴⁸ Howard R. Wilson. (2002, November 7). "The Constantly Rising Ethics Bar," Note for a presentation to the Canadian Centre for Ethics and Corporate Policy. Toronto, Ontario. <http://www.strategis.ic.gc.ca/epic>.

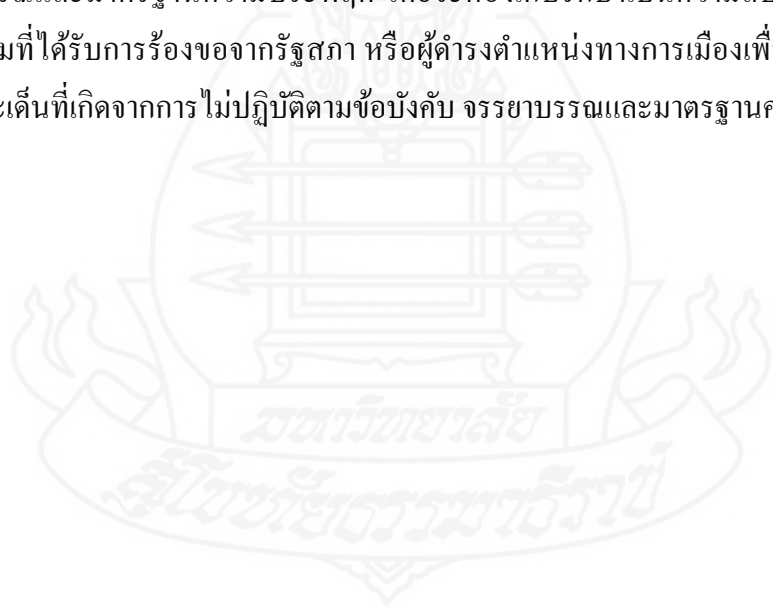
⁴⁹ Howard R. Wilson. (1999, February 19). "Ethics and Government : The Canadian Experience," Notes for a presentation in the Australian Senate. Canberra, Act. Australia. <http://www.strategis.ic.gc.ca/ethics>

⁵⁰ กมล กอบกัยกิจ. มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543 หน้า 94-95

อักษรต่อคณะกรรมการก็ได้ และกระทำการไต่สวนเบื้องต้น และพิจารณาถึงความเหมาะสมแล้วให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่สมาชิก โดยความเห็นนั้นจะถูกเก็บไว้เป็นความลับ

3.3 สำนักงานคณะกรรมการจริยธรรม (Office of the Ethics Commissioner)⁵¹

กฎหมาย Parliament of Canada ACT ค.ศ. 2004 ฉบับนี้กำหนดให้มีกลไกเกี่ยวกับจรรยาบรรณ และมาตรฐานความประพฤติของนักการเมือง โดยมี Office of the Ethics Commissioner มีหน้าที่ดูแลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามจรรยาบรรณ และมาตรฐานความประพฤติ ดังนี้ บริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องความขัดแย้งและผลประโยชน์ทับซ้อนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งการทำงานหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองแล้ว โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกคนมีหน้าที่รายงานผลประโยชน์ของตนเองด้วยบริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องความขัดแย้งและผลประโยชน์ขัดกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหน้าที่ส่วนหนึ่งที่จะเกี่ยวข้องกับการดูแลการเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์ของสมาชิกรัฐสภา และข้อบังคับนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อบังคับ “Standing Orders of the Commons” ให้ความเห็นแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับจรรยาบรรณและมาตรฐานความประพฤติ โดยจะต้องเก็บรักษาเป็นความลับด้วยทำหน้าที่แทนรัฐสภาตามที่ได้รับกรรณจากรัฐสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อสืบสวนสอบสวนกรณีมีประเด็นที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ จรรยาบรรณและมาตรฐานความประพฤติ



⁵¹ สุรพงษ์ มาลี มาตรฐานความประพฤติและจริยธรรมของนักการเมือง บทเรียนจากต่างประเทศ (2550, มีนาคม – เมษายน) “ข้าราชการ”, 52, 2 หน้า 15-16

บทที่ 4

การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทย

การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำหรับประเทศไทยปัจจุบันมีองค์กรหลายองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งแต่ละองค์กรต่างก็มีหน้าที่ที่แตกต่างกัน แต่ในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้นและก่อนที่กล่าวถึงบทบาทดังกล่าว จะขอกล่าวถึงความเป็นมาและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความเป็นมาและมาตรการทางกฎหมายในประเทศไทย

การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมนับตั้งแต่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ทรงปรับปรุง ระบบราชการ โดยปรับระบบขุนนางเป็นข้าราชการและปรับระบบจตุสดมภ์เป็นกระทรวงทบวงกรมสมัยใหม่ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยต้องออกประกาศห้ามข้าราชการนำพลสมัครพรรคพวก และบุตรหลาน มาเลี้ยงในสถานข้าราชการ อันแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการไม่อาจแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่ง ไม่อาจแยกบ้านออกจากสถานที่ราชการ ใช้รถของราชการ ใช้โทรศัพท์ของราชการ แม้กระทั่งใช้ให้ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว บางครั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนที่พ้นตำแหน่งแล้ว ยังคงพักอาศัยในบ้านพักราชการอยู่ต่อไป ข้อสำคัญที่สุดก็คือ การเข้าใจผิดว่าหน้าที่ในตำแหน่ง อำนาจที่มี เป็น “เอกสิทธิ์” (Privilege) ซึ่งสามารถใช้หรือไม่ใช้อย่างไร ต่อใครก็ได้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความไม่เข้าใจและไม่ปฏิบัติตามหลักการห้ามการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับตำแหน่งหน้าที่ (Conflict of Interest) จึงใช้ตำแหน่งสร้างอิทธิพล และความร่ำรวยให้ส่วนตัวของตน ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่ง และแม้ว่าจะพ้นจากตำแหน่งการหน้าที่ราชการและก็การใช้อำนาจดังกล่าวอยู่โดยขึ้น

ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับบุคคลที่ยังมีตำแหน่งอยู่หรือกับบุคคลอื่นๆ เช่น “เล่นพรรค เล่นพวก” หรือกลั่นแกล้งบุคคลที่ไม่ใช่พรรคพวกของตน⁵²

ต่อมาหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา พลังทางเศรษฐกิจทุนนิยมยังไม่เติบโตใหญ่ ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีลักษณะเป็นระบบศักดินาอยู่มาก ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ยังคงมีอิทธิพลในทางเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่วัฒนธรรมอำนาจนิยม และระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ประกอบกับความต้องการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองใหม่ อันได้แก่ คณะราษฎรก่อนการรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 และผู้นำทหารหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2490 ทำให้มีการใช้อำนาจทางการเมือง ในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจอย่างแพร่หลาย ไม่เพียงแต่จะมีการยึดรัฐวิสาหกิจ และธนาคารพาณิชย์เป็นฐานประโยชน์เท่านั้น หากทว่ายังมีการใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ไปในทางที่เอื้อประโยชน์ของผู้ทรงอำนาจ และบริวาร พ่อค้ายาทุนพากันเข้าไปสวมมิกค์ดีผู้นำทางการเมืองกลุ่มต่างๆ ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในขณะที่พ่อค้ายักธุรกิจต้องส่ง “ส่วย” ให้แก่ผู้นำทางการเมืองต้นสังกัด เพื่อแสดงความสวมมิกค์ดี ผู้ทรงอำนาจทางการเมือง ก็จะให้การปกป้องคุ้มครองในยามมีปัญหากับเจ้าหน้าที่หรือกลุ่มประโยชน์อื่นๆ ที่สำคัญยิ่งก็คือการให้อภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดในการประกอบการทางเศรษฐกิจ และการใช้อำนาจรัฐโอบอุ้มช่วยเหลือในยามที่ธุรกิจประสบปัญหาในการประกอบการ ธุรกิจจำนวนมากเติบโตใหญ่ขึ้นมาได้ด้วยระบบการอุปถัมภ์ทางการเมืองดังกล่าวนี้⁵³

โดยที่เป็นเรื่องเล่าสืบต่อกันมาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันรวมถึงข้าราชการระดับสูงซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปพร้อมกันได้จะได้รับเชิญมาเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการบริหารบริษัท และได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและธุรกิจตอบแทน⁵⁴ ในขณะที่นักธุรกิจ ได้มีเส้นสาย และอิทธิพลที่จะคุ้มกันให้ความสะดวก รวมทั้งเปิดช่องให้มีส่วนเสนอแนะการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แก่ตน และบริษัท ซึ่งผู้นำทางการเมืองมีประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่นั้นได้ แต่อำนาจทางการเมืองโดยตรงยังคงอยู่ในกลุ่มผู้บริหารบ้านเมือง นักธุรกิจจะมีบทบาทในทางอ้อม และฐานผู้ร่วมสนับสนุนผู้นำทางการเมืองเท่านั้น⁵⁵ จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงนี้ ผู้นำทาง

⁵² วุฒิพงษ์ พานิชย์สวย วุฒิพงษ์ พานิชย์สวย การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 2542 หน้า 46-47

⁵³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง (2536) หน้า 17

⁵⁴ ลิขิต ธีรเวคิน (2544) วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย หน้า 293

⁵⁵ ลิขิต ธีรเวคิน (2545) การเมืองการปกครองของไทย หน้า 133

การเมือง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นรัฐมนตรี จะใช้อำนาจของตนในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี เอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนที่เป็นพวกพ้อง หรืออยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของตน โดยมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่เมื่อระบบการเมืองเปิดกว้างขึ้น และหลังจากกลุ่มนักธุรกิจชนชั้นกลาง “ปีกกล้าขาแข็ง” ขึ้น ได้เข้าสู่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และครองตำแหน่งอำนาจ โดยการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองใหญ่ๆ ทุกพรรค ทำให้มีสายใย และสามารถตั้งชื่อเรียกร่องทางการเมืองได้ ในขณะที่เดียวกันก็ยังรักษาความสัมพันธ์กับข้าราชการชั้นสูงไว้เท่ากับผูกความสัมพันธ์ไว้ทุกฝ่าย อีกวิธีหนึ่งคือการสนับสนุนเงินพรรคการเมือง และดำรงตำแหน่งผู้บริหารพรรค จากนั้นก็ลงสมัครรับเลือกตั้งใช้เงินซื้อเสียงจนชนะและเมื่อมีโอกาสตั้งรัฐบาล หรือร่วมรัฐบาล ก็ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และใช้อำนาจทำธุรกิจ หรือเอื้ออำนวยโอกาสให้พรรคพวกทำธุรกิจ หรือได้ค่าตอบแทนใต้โต๊ะจากโครงการสาธารณะใหม่ๆ กระบวนการผสมทางการเมืองกับการประกอบธุรกิจกลายเป็นธุรกิจการเมือง⁵⁶

ดังนั้นปรากฏตามสื่อข่าวสารทางสังคมในปัจจุบัน คือ อดีตข้าราชการชั้นสูง จะเข้าไปเป็นผู้บริหารงาน หรือที่ปรึกษาของบริษัทใหญ่ๆ พรรคการเมืองใหญ่ๆ จะมีกลุ่มทุนอยู่เบื้องหลัง และรัฐมนตรีส่วนใหญ่ จะมีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจมาก่อนและอาจกล่าวได้ว่า ในเวลานี้กลุ่มนักธุรกิจ หรือกลุ่มทุนได้รุกคืบเข้ามาในระบบการเมืองจนสามารถใช้อำนาจรัฐได้ด้วยตนเอง และมีความเป็นไปได้หรือโอกาสที่รัฐมนตรีจะใช้อำนาจของตนในตำแหน่งหน้าที่ เอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเอง หรือครอบครัว หรือพวกพ้องเพราะผลประโยชน์ในธุรกิจเอกชนดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะมีการกระทำดังกล่าวจริงหรือไม่ก็ตาม หากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของรัฐมนตรี มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจของตนเอง หรือครอบครัว หรือพวกพ้อง ก็ย่อมก่อให้เกิดสาธารณชนเกิดความหวาดระแวงสงสัยในความสุจริตของรัฐมนตรีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะได้มีการกล่าวกันว่า มีการทุจริตเงินนโยบายมากที่สุด เพราะเป็นรัฐบาลที่เป็นธุรกิจการเมืองมากที่สุด นอกจากนั้นข่าวสารสื่อมวลชน ว่าดำเนินกิจการประมูลงานหน่วยงานของรัฐ จึงมักใช้อภิสิทธิ์ในการให้ได้รับงานอยู่เสมอ อีกกรณีเป็นการย้ายนอกฤดูกาลให้คนสนิทมาดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง เนื่องจากการประมูลงานที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องมากมาย มีการตัดถนนผ่านที่ดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตัดถนนนั้นมีการราดยางมะตอยเพียงบางส่วน โดยราดเฉพาะจุดที่ผ่านที่ดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรณีเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม เป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมไปในลักษณะการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ไป เพื่อ

⁵⁶ ลิขิต ธีรเวคิน เรื่องเดียวกัน หน้า 274

ผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือญาติ หรือพรรคพวกของตนเองและยังมีอยู่เสมอมาเสมอจนถึงปัจจุบันนี้ โดยมีรูปแบบของการขัดกันเช่น การรับประโยชน์ต่างๆ และการรับรู้ข้อมูลภายใน เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยทั่วไปแล้ว ไม่ควรกระทำ ถึงแม้ว่าการกระทำบางครั้ง ไม่สามารถที่จะชี้ชัดว่าเป็นการทุจริต แต่โดยพฤติการณ์แล้ว ทำให้เกิดการขาดความน่าเชื่อถือในแง่ของความซื่อสัตย์สุจริต ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่การดำเนินงานต่างๆ ควรจะกระทำไปเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือประชาชน และหากนำเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมมาพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม และละเมิดคุณธรรมจริยธรรม ดังนั้นหากคุณธรรมจริยธรรมที่อยู่ในตัวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีน้อยคนมากเท่าใดก็ยิ่งจะสร้างความเสียหายให้กับประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนมากขึ้นเท่านั้น และในปัญหาเรื่องนี้หากมองในภาพรวมแล้ว สภาพสังคมไทย ซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ จะให้ความสำคัญกับปัญหานี้น้อยมาก ส่วนหนึ่งมองว่าเรื่องนี้เป็นค่านิยมตะวันตก บางคนอาจจะคิดว่าไม่ผิดอะไรเลยก็ได้ เพราะค่านิยมของคนไทยเราไม่เคยตั้งข้อสงสัย หรือตำหนิประณามคนที่แสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคล มองว่าเรื่องลักษณะนี้เป็นเรื่องธรรมดา เพราะฉะนั้นปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์นี้ยังคงมีต่อไป และมุมมองดังกล่าวหากเกิดขึ้นกับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ก็จะไม่สามารถจัดปัญหานี้ได้อย่างแน่นอน เพราะว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังคงคิดว่าผู้กล่าวหาหมิ่นหน้าที่พิสูจน์ว่าเขาใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบหรือไม่อย่างไร และยึดหลักว่า ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ไม่มีความผิดตามหลักกฎหมายอาญา ส่งผลให้ความตระหนักในเรื่องของผลประโยชน์ส่วนรวมยังไม่ชัดเจน

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษต่างก็ประสบปัญหานี้เช่นเดียวกับประเทศไทย และเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดคดีสำคัญๆ เช่น สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีนิกสัน มีการดำเนินการใช้สิทธิพลขายข้อมูลของทางราชการให้แก่องค์กรเอกชน และมีการใช้เงินราชการไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือในช่วงปี ค.ศ. 1970 เกิดคดีอื้อฉาวขึ้น คือคดี Watergate ซึ่งเป็นสาเหตุให้ประชาชนถล่มถึงความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในเรื่องการให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบการกระทำของตนเองก่อน และล่าสุดปี ค.ศ. 2006 เกิดคดีเกี่ยวกับบริษัท ลีอบบีอีส แจ็ค บอมล์ ฮอด ให้เงินกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ได้ไปราชการ แต่กลับไปตีกอล์ฟพักผ่อน ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวถูกกดดันให้ลาออกจากตำแหน่ง และกรณีบริษัทลีอบบีอีสแห่งหนึ่ง ออกเงินให้นายทอม ดิเลีย ผู้นำเสียงข้างมากในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปต่างประเทศที่ไม่ใช่งานราชการ ส่งผลให้นายทอม ดิเลีย ต้องลาออกตำแหน่งและวางมือทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง และประเทศ

อังกฤษ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ก็เกิดเรื่องราวเป็นจำนวนมากที่ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความชัดเจนในภาครัฐมากขึ้น เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐมนตรีบางคนยอมรับของขวัญและสิทธิประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี หรืออดีตรัฐมนตรีบางคนหลังออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วให้เข้าดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชนซึ่งตนได้มีส่วนในการแปรรูปจากรัฐวิสาหกิจระหว่างที่ตนยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ ซึ่งในต่างประเทศดังกล่าวจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นพิเศษ และดำเนินแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยมีการใช้กฎหมาย และข้อบังคับในการควบคุมกำกับดูแลอย่างจริงจัง และมีการจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลเพื่อแก้ไขปัญหานี้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไปและหากนำเรื่องคุณธรรมจริยธรรมมาพิจารณาแล้วตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ ก็จะต้องรับผิดชอบทันที ตัวอย่างเช่นกรณี นายทอม ดิเลีย ต้องรับลาออกตำแหน่ง โดยไม่ต้องรอผลคดีอาญาแต่อย่างใด

เดิมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดเลย คงมีแต่กฎหมายที่ใกล้เคียงที่สุดคือประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 152 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 และกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น บัญญัติห้ามมิให้เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นด้วยกิจการนั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ยังมีความไม่ชัดเจนเพียงพอและนำไปสู่ปัญหาการตีความว่า แก้ไขเฉพาะใดที่จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย นอกจากนี้ยังไม่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดโดยไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคลากรอื่นๆ ของภาครัฐ และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ดังจะเห็นได้จากยังมีข่าวคราวเกี่ยวกับการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางคน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนหนึ่ง ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนอนุมัติกฎกระทรวงเกี่ยวกับการตั้งปั๊มแก๊ส เพื่อเป็นการตอบแทนที่กลุ่มนายทุนเอาเงินกับรถยนต์มาให้ และมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกคนหนึ่ง ใช้อำนาจให้มีการตัดถนนผ่านที่ดินของพี่ชายรัฐมนตรี เพื่อทำให้ราคาที่ดินที่ถูกตัดผ่านนั้นมีราคาสูงขึ้น ซึ่งเข้าลักษณะการหาผลประโยชน์ให้กับญาติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอง เป็นต้น พฤติกรรมเหล่านี้หากมองว่า การกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวนี้ มีลักษณะขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเป็นการกระทำการอันขัดกันระหว่างผลประโยชน์หรือไม่ ก็สามารถตอบได้ทันทีว่ามีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ โดยมีรูปแบบเป็น

การรับประโยชน์ต่างๆ จากการใช้อำนาจหน้าที่รัฐ ในฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการบัญญัติมาตรการการแก้ไขคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอาไว้โดยบัญญัติไว้ในหมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในหมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการไต่สวนการกระทำละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กล่าวโดยสรุปไม่ว่ากรณีการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศหรือประเทศไทย ในเรื่องเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาต่างก็มุ่งหวังที่พยายามลดปัญหาการขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยใช้กลไกมาตรการทางกฎหมายและจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดขึ้นหรือเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น หากมีการฝ่าฝืนจะต้องมีการถูกลงโทษด้วยวิธีการต่างๆ ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้เกิดสภาพความรุนแรงเพราะหากมีความรุนแรง ก็แสดงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐต้องการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจส่งผลต่อการพัฒนาประเทศได้และจะเป็นตัวชี้วัดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศนั้นๆ มีพฤติกรรมที่ละเมิดต่อจริยธรรมและกฎหมายเป็นอย่างมากไปด้วย

2. มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา โดยได้มีการบัญญัติกฎหมายและกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ
3) กฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลคุณธรรมและจริยธรรม โดยได้กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เอาไว้ว่ารัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ⁵⁷ และมีเจตนารมณ์ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหายไป ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำนวนมาก ที่ไม่ตระหนักถึงคุณธรรมและจริยธรรม อาศัยช่องว่างทางกฎหมายและแรงกดดันทางการเมือง หลบเลี่ยงกฎหมาย สร้างผลประโยชน์ทับซ้อน ร่ำรวยบนความเสียหายและความทุกข์ยากของประชาชนและประเทศชาติ โดยมีมาตรการที่สำคัญ คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้มีการแบ่งออกเป็น 4 เรื่อง คือ 1 การตรวจสอบทรัพย์สิน 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ 3 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง และ 4 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ที่ถูกตรวจสอบคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครอง หรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม พร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้ง ที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่ง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริง โดยยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันรับตำแหน่ง วันพ้นจากตำแหน่งและครบหนึ่งปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี แล้วแต่กรณี และหากบุคคลดังกล่าวตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาท หรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการรายการ

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (4)

ทรัพย์สิน และหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

สำหรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีการเปิดเผยแสดงต่อสาธารณชนทราบโดยเร็ว ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่น ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ ในกรณีที่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาล หรือผู้มีส่วนได้เสีย หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือการเปิดเผยต่อผู้มีส่วนได้เสีย ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดี หรือการวินิจฉัยการกระทำผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนวิธีการตรวจสอบนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ของทรัพย์สินและหนี้สิน หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใด มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบ ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดี ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดิน และหากปรากฏว่าผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและหากศาลวินิจฉัยว่ามีความผิดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย

2) การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ผู้ที่ถูกห้ามกระทำการดังกล่าว ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมถึงคู่สมรสและบุตร และบุคคลอื่นที่ไม่มีใช้คู่สมรสและบุตร ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบอำนาจ จากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้รับ หรือแทรกแซง หรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้าง

หุ้นส่วน หรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชนหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภายังถูก ห้ามมิให้ดำรง ตำแหน่ง หรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภา ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ กรณีรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปี พระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใด ในลักษณะเดียวกันและกรณีรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการ ของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการ แผ่นดิน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะต้องไม่ใช่สถานะ หรือตำแหน่ง เข้า ไปก้ำกาย หรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดย ทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินงาน ในหน้าที่ประจำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐ ถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อน เงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือการให้ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการ การเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือ หุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

ส่วนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี รวมถึงคู่สมรสและบุตรและบุคคลอื่นที่มีใช้คู่สมรส และบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบอำนาจ จากผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่าห้ามมิให้รับ หรือแทรกแซง หรือก้ำกายการเข้ารับสัมปทานจาก รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือ หุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงิน หรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือ ไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้าง หุ้นส่วน หรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้าง หุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว นอกจากนี้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ยังถูก ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง หรือหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการเป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนิน

ธุรกิจ โดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ตามได้ด้วยและ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะต้องไม่ใช่สถานะ หรือตำแหน่ง เข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการ ปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการให้ ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่ เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้ แดงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ในกรณีพิเศษ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่ สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วน หรือ บริษัท หรือ ไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตาม จำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์ จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้นั้น แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้น โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว ให้นิติบุคคล ซึ่ง จัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีผู้นั้น กระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหาร หรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้น หรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว

3) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ผู้มีสิทธิร้องขอถอดถอนคือสมาชิกสภาผู้แทน จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา ส่วนผู้ถูกกล่าวหา คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด รวมถึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้พิพากษา หรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีเงื่อนไขในการถอดถอนว่ามี

พฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงและ ผู้ดำเนินการจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกลุ่มผู้ถูกกล่าวหาคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นและบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลดังกล่าว เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ส่วนข้อกล่าวหาเหล่านั้นจะเป็นความผิด ฐานร้ายชัดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น

ผู้กล่าวหาสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่หากกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระ แต่ถ้าผู้เสียหาย ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้ต่อเมื่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้ว เห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา และกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเหตุอันควรสงสัย ก็สามารถดำเนินการได้ แต่ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งกรณีนี้ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่ได้

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกักตุนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างจริงจังมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการบัญญัติมาตรการต่างๆ และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรขึ้นมา ได้แก่ การบังคับให้ต้องมีการจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง จะนำไปสู่การถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และในส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีการแยกแยะให้เห็นชัดเจนทั้ง 4 ด้านว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องถูกตรวจสอบ โดยให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและ

หนี้สินทั้งตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครอง หรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หากมีการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง และถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง และหากการกระทำดังกล่าวพบว่ามีความผิดคดีอาญาหรือคดีแพ่งคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่เข้มงวดและสัมพันธ์กันเพื่อป้องกันมิให้ผลประโยชน์ในทางธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยการตัดปัจจัย หรือเหตุที่จะให้ประโยชน์ต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องการใช้อำนาจ ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทย ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ถือว่ามีปัญหามากและรุนแรง จนนำไปสู่การที่จะต้องกำหนดมาตรการต่างๆ ขึ้นมา เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและมีกลไกบังคับใช้กฎหมายที่สัมพันธ์กัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษและแคนาดา แล้วจะไม่มี การบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายธรรมดาเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ในต่างประเทศ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เขามีจิตสำนึกและตระหนัก ในการทำหน้าที่ที่จะปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และนำไปสู่การบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความโปร่งใส และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนมากกว่าประเทศไทย

2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 และมาตรา 43 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้กระทำความผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2.3 กฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของจริยธรรมของ จะต้องมีความมาตรฐานตามประมวลจริยธรรมของแต่ละประเภทและจำต้องมีกลไก และระบบในการดำเนินการ เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตาม

ความร้ายแรงแห่งการกระทำ การฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน รายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี และหากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการกระทำผิดร้ายแรงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาคำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในฐานะที่ผู้แทนของรัฐ มีหน้าที่บริหารงานราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวม จึงต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน และที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ จะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้แยกเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทแตกต่างกัน ดังนี้

1) *ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2553* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ จะถูกควบคุมจริยธรรมภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีคุณธรรมและจริยธรรม หลายข้อด้วยกัน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ จักต้องไม่ใช้ และบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้ผู้อื่น หรือประชาชนเข้าใจผิด หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก จักต้องไม่ร่วมมือกับบุคคล หรือองค์กรใดๆ กระทำการ หรือแสวงหาผลประโยชน์ที่ขัดต่อการทำหน้าที่ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติ จักต้องไม่ยินยอมให้บุคคลในครอบครัวหรือผู้อื่น ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ จักต้องไม่นำความลับของราชการไปเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง หรือผู้อื่น ทั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ เว้นแต่กฎหมายจะอนุญาตให้กระทำได้ และจักต้องไม่เรียกของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใด จากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนและจะต้องดูแลให้คู่สมรส และบุคคลในครอบครัวปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

สำหรับโทษที่ใช้บังคับตามประมวลจริยธรรมนั้น มีเพียงแต่การดำเนินประณาม ให้เป็นที่ประจักษ์ จากรัฐสภา พรรคการเมือง สื่อสารมวลชน สังคม และจากบุคคลทั่วไปและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร การลงโทษเป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรที่ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สองในสาม ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 21 ท่าน

2) *ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2553* สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ จะถูกควบคุมจริยธรรม ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีคุณธรรมและ

จริยธรรม หลายข้อด้วยกัน เช่น สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ จักต้องมีอุดมการณ์ในการทำงาน เพื่อประเทศชาติ และประชาชนอย่างเต็มความสามารถด้วยความรับผิดชอบ ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด จักต้องปฏิบัติหน้าที่ และแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตเที่ยงธรรม มีความเป็นอิสระ และดำรงไว้ซึ่งความสามัคคีในหมู่คณะ เพื่อรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรี และเกียรติภูมิของวุฒิสภา จักต้องรักษาความลับในการประชุมที่กระทำเป็นการลับ โดยไม่นำไปเปิดเผยแก่ผู้ใดหรือในทางใด เว้นแต่เป็นการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา จักต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุมจักต้องไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิด หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือบุคคลอื่นใด จักต้องเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อยู่ในกรอบของศีลธรรมและจริยธรรม จักต้องไม่ประกอบอาชีพ วิชาชีพ ดำเนินธุรกิจ หรือกระทำการใดอันเป็นการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกหรือกรรมการ จักต้องไม่เรียกรับ หรือยอมรับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน และจะต้องดูแลให้คู่สมรสบุคคลในครอบครัวและผู้ใกล้ชิดปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

สำหรับโทษที่ใช้บังคับตามประมวลจริยธรรมนั้น มีเพียงแต่การตัดเงินเดือน คำหนิ ประณามให้เป็นที่ประจักษ์ และรายงานต่อสภาวุฒิสภา การลงโทษเป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาที่ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในห้าของจำนวนกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาวุฒิสภาทั้งหมด 15 ท่าน

3) *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551* กำหนดขึ้นมา เพื่อใช้บังคับกับข้าราชการการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมและจริยธรรม หลายข้อด้วยกัน อาทิเช่น ข้าราชการการเมือง จักต้องมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติและรับใช้ประชาชนอย่างเต็มความสามารถ ด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ และยุติธรรม จักต้องปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรมและศีลธรรมทั้งโดยส่วนตัว และโดยหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ทั้งต้องวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน จักต้องถือว่าผลประโยชน์ของชาติ และประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด และปฏิบัติต่อประชาชนทั่วไปอย่างเสมอภาค และปราศจากอคติ จักต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม จักต้องรักษาความลับของราชการเว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จักต้องปฏิบัติต่อองค์กรธุรกิจที่ติดต่อทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐตามระเบียบ และขั้นตอนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ จักต้องไม่ยินยอมให้คู่สมรส ญาติสนิท บุคคลในครอบครัว หรือผู้ใกล้ชิดก้าวล่วง

การปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือของผู้อื่น และจักต้องไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ จักต้องระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพ หรือการงานอื่นใดของกลุ่มสมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวของตน มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จักต้องยึดมั่นในกฎหมายและค่านึงถึงระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งต่างๆ จักต้องรักษาทรัพย์สินของราชการ และใช้ทรัพย์สินของราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นๆ เท่านั้น จักต้องไม่ใช้และบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิดหรือ เพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่น จักต้องไม่เรียกรื่องของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนและจะต้องดูแลให้กลุ่มสมรส ญาติ หรือบุคคลในครอบครัวของตนปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย และข้าราชการการเมืองผู้ใดเมื่อออก หรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้วไปทำงานให้เอกชนต้องไม่นำข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของราชการ ซึ่งตนได้มาในระหว่างอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรเอกชนนั้นทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาสามปี นับจากวันที่ออกหรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดูแลการประพฤติปฏิบัติของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น ที่นายกรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นไปตามคุณธรรมและจริยธรรมตามระเบียบนี้ ในกรณีพบว่ามีประพฤติปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบนี้ ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีดำเนินการตามควรแก่กรณีเพื่อให้การดำเนินการโดยถูกต้องตามระเบียบนี้ต่อไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมือง จะเห็นได้ว่า หากกรณีที่มีของข้าราชการการเมืองผู้ใดผู้หนึ่งมีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมืองขึ้น ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีดุลพินิจในการให้อำนาจอย่างกว้างขวางมากในการที่จะพิจารณาว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมืองอย่างร้ายแรงก็ตาม อาจจะดุลพินิจไม่ลงโทษเลยก็ได้ และในกรณีที่ตัวนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการการเมืองเสียเอง แต่กลับไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายไทย ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการการเมือง และในส่วนข้าราชการ จะมีการกำหนดแยกแยะไว้ต่างหากเป็นประเภทของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ไป และยังไม่มีการกำหนดครอบคลุมการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมให้ชัดเจนดังเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งมีลักษณะขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติม ใน

ส่วนของกฎหมาย ควรจะต้องมีการจัดทำเป็นฉบับเดียวกัน ส่วนเนื้อหาอันเป็นการห้ามและโทษกรณีมีการฝ่าฝืน รวมทั้งองค์การบังคับใช้จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาในกฎหมายปฏิรูปจริยธรรมในภาครัฐ จะมีการบัญญัติครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และครอบคลุมการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และมีองค์การบังคับใช้กฎหมายเพียงองค์กรเดียว ทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและควบคุมกำกับดูแล รวมทั้งมีประสิทธิภาพ เพราะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ในการบริหารกิจการบ้านเมือง อันเป็นบริการสาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

3. บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่บังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะกล่าวถึงเฉพาะบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีดังนี้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเป็นเวลา 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้กำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน การ

กระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ใต้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัย กรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรว่าร้ายว่ผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีมูลเพียงใดหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลการตรวจสอบในเรื่องนั้นก็ เป็นอันยุติ แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีความผิด ก็จะส่งเรื่องเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิด และลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้นั้น การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะทำหน้าที่ตรวจสอบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะต้องมีการยื่นทุกครั้ง เมื่อเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง หรือตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นๆ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริงทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ และในกรณีที่มีการตรวจสอบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติมีพฤติการณ์ร้ายว่ผิดปกติ หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ก็อยู่ภายใต้กระบวนการตรวจสอบเฉพาะ เช่น การใต้สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก่อนส่งเรื่องให้วุฒิสภากลอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจไม่ยื่น ยื่นเท็จ หรือปกปิด ต้องส่งให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้พ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าจงใจยื่นเท็จ หรือปกปิด ต้องส่งให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยเช่นเดียวกัน นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมีหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม กรณีที่เป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็สามารถที่

จะทำการไต่สวน เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และยังคงมีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และต้องประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผย ต่อสาธารณะด้วย

4. บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542

4.1 อำนาจหน้าที่ ซึ่งรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด ดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินทุกตำแหน่ง และหากกรณีมีการเสียชีวิตในระหว่างดำรงตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้ด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังมีอำนาจกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้เพิ่มเติม โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้ ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดทำให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วแต่กรณีและห้ามมิให้ผู้นั้นดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องรับผิดชอบทางอาญาโดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเมื่อผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แล้วผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องถูกร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน

4.1.2 ด้านการปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาคัดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง กรณีบุคคลดังกล่าว มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งรวมถึงกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือบุคคลอื่น เป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป นอกจากนี้ในกรณีพบว่าร้ายแรงผิดปกติ หากผู้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่

4.1.3 ด้านการป้องกันการทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีภารกิจด้านป้องกัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านตัวระบบ และด้านตัวบุคคล⁵⁸ กล่าวคือ

1) **ด้านตัวระบบ** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 19 (8) บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกัน หรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม และตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัด

⁵⁸ อดัม รัฐอมฤต. การตรวจการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2544 หน้า 416

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2543 กำหนดให้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น ปรากฏว่า ผลการดำเนินการแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การเสนอมาตรการความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ได้แก่ มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณี โรงงานอุตสาหกรรมก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการประมง มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงานของรัฐและมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

ส่วนที่ 2 การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการประสาน ได้แก่ เรื่องสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนได้เสียในสัญญาว่าจ้างกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่ง เรื่องพนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการประเมินและเรียกเก็บภาษีป้ายโดยทุจริต เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริการระดับสูง (ระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11) ให้เกิดความโปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการและสังคม กรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจเกี่ยวกับปัญหาหาบเร่แผงลอยการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กของกรมชลประทาน มาตรการป้องกันหรือลดโอกาสในการสมยอมเสนอราคาเฉพาะ กรณีการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ การป้องกันการใช้อิทธิทธิ์ในการขอยกเลิกทะเบียนรถยนต์พิเศษ การกำหนดระเบียบการเก็บรักษาของกลางของสำนักเทศกิจกรุงเทพมหานคร และมาตรการป้องกันการทุจริตในการออกใบอนุญาตขับรถ เป็นต้น

ส่วนที่ 3 การติดตามผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการทุจริตตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ เรื่องพนักงานสอบสวนไม่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เรื่องมาตรการป้องกันและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับรถบรรทุกน้ำหนักเกิน กรณีในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐออกระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับมาตรการควบคุมตรวจสอบ เร่งรัดการดำเนินคดี มาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับผู้ประกอบการอาชีพรถจักรยานยนต์รับจ้าง และกรณีการติดตั้งระบบควบคุมการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

2) **ด้านตัวบุคคล** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 19 (10) บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ เพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคล มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการในรูปแบบเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน นักเรียน นิสิต นักศึกษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการจัดทำเป็นโครงการ เช่น โครงการสถาบันการศึกษาสัมพันธ์ โครงการการศึกษาและชุมชนสัมพันธ์ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อเปรียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ยังคงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ควรต้องบัญญัติให้มีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมอบหมายให้อยู่ในความครอบครอง หรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย และนอกจากจะเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีให้สาธารณชนทราบแล้ว ยังจะต้องบัญญัติให้มีการเปิดเผยในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ด้านการป้องกันการทุจริต จะต้องกำหนดวิธีการในเรื่องเกี่ยวกับการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย และในด้านการปราบปรามจะต้องมีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับบัญญัติในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.2 กระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือ พิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยัง อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

จากบทบัญญัติดังกล่าว การไต่สวนข้อเท็จจริงจึงเป็นกระบวนการหลักในการ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมุ่งหมายให้องค์กรนี้ นำไปใช้ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย โดยการดำเนินคดีสามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุนำไป การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีได้ใน 4 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้เนื่องจากการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในกรณีนี้ ผู้มีสิทธิร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่ง คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภา มีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่ง วิธีการร้องขอ

กรณีที่ 2 ประชาชนร้องขอ ต้องมีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยคน เพื่อดำเนินการจัดทำคำร้อง และรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน โดยผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อ และผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อต้องไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา ก่อนเริ่มรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอ และต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่ออายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใด ของทางราชการที่มีรูปถ่าย สามารถแสดงตนได้ และลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุ วัน เดือน ปี ที่ ลายมือชื่อให้ชัดเจน และระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งที่ร้องขอให้ ถอดถอนเป็นข้อๆ อย่างชัดเจนว่า มีพฤติการณ์ร้ายชัดคดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายใด ระเบียบฯ หลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร และเพียงพอที่คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และต้องยื่นคำร้องขอประธานวุฒิสภาภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ วันที่ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อไปแสดงตนต่อประธานวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาคำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่า คำร้องขอถูกต้องครบถ้วนตามที่กล่าวมาข้างต้นหรือไม่ หากกรณีคำร้องขอถูกต้องครบถ้วนให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว และหากกรณีคำร้องขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอ หรือผู้ริเริ่มทราบ เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป โดยร้องขอหรือผู้ริเริ่มต้อง

ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ทราบให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา

กรณีที่ 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสมาชิกถอดถอนส่วนบุคคลที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับ กรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องปรากฏพฤติการณ์ว่าร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ออกจากตำแหน่งได้

กรณีที่ 4 สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ขั้นตอนที่ 2) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542⁵⁹ ในกรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นำเรื่องขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริงเอง เพราะมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจะต้องปรากฏพฤติการณ์ หรือข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพียงพอ หรือเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดอันเป็นเหตุให้สมควรตั้งเรื่องเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้หรือมีผู้กล่าวหา ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้กล่าวหาหาคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น โดยมีข้อกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

⁵⁹ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66

ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา และกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กรณีนี้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีผู้กล่าวหา ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป มิได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะพิจารณา ส่วนกรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป และสำหรับกรณีมีการกล่าวหาเพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน อันเนื่องมาจากการกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ และกรณีมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องดำเนินการดังนี้

ก) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ข) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ค) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ง) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ใช่บุคคลตาม (ก) (ข) (ค) ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ส่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการ ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการต่อไป นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในกรณีผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

ขั้นตอนที่ 3) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการเมืองอื่นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการยกเรื่องขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริงเอง เพราะมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจะต้องปรากฏพฤติการณ์ หรือข้อเท็จจริง ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพียงพอ หรือเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดอันเป็นเหตุให้สมควรตั้งเรื่องเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ โดยมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ ต้องมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการเมืองอื่น

ขั้นตอนที่ 4) กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีนี้การกล่าวหาจะต้องมีบุคคลใด เป็นผู้กล่าวหาต้องกล่าวหาเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อของผู้กล่าวหาคำกล่าวหาอย่างน้อยต้องมีชื่อ และที่อยู่ของ ผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งของผู้กล่าวหา ข้อกล่าวหา และพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตาม ข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐาน หรืออ้างพยานหลักฐานส่วนผู้ถูกกล่าวหา ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการเมืองอื่น หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยต้องเป็นการกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อ

หน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

4.3 วิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำหรับวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้ 3 วิธีคือ 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนเอง 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน และ 3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ โดยแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวน

1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนเอง กรณีนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถที่จะดำเนินการได้เองอยู่แล้ว โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับเรื่อง ไต่สวนแล้ว ต้องดำเนินการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลหรือไม่ แต่เนื่องจากมีเรื่องเข้าสู่การดำเนินการไต่สวนเป็นจำนวนมาก เพื่อแบ่งเบาภาระของการดำเนินการไต่สวนดังกล่าวกฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดได้

3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อต้องการสนับสนุนงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งค้างอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 พนักงานไต่สวน หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติมอบหมายให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง การมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องให้เลขานุการเสนอต่อประธานกรรมการเพื่อที่ประธานกรรมการจะได้เสนอคณะกรรมการเพื่อขอความเห็นชอบ การเสนอชื่อพนักงานไต่สวนของเลขานุการ ให้เสนอตามกลุ่มที่จัดแบ่งไว้ และให้เสนอพร้อมกับรายงานการตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องให้มีจำนวนอย่างน้อยสองคน โดยให้พนักงานไต่สวนคนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น และให้ประธานกรรมการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน ให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้พนักงานไต่สวนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดขึ้น โดยระเบียบนี้หรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐานและการสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการของพนักงานไต่สวนดำเนินการไปโดยความเรียบร้อยชอบด้วยกระบวนการแห่งกฎหมาย และเป็นระบบเดียวกัน

4.4 ขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับเรื่องไว้ ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือแต่งตั้งพนักงานไต่สวน เพื่อดำเนินการแทนก็ได้ ในที่นี้จะขอแยกการดำเนินการเป็น 2 กรณี คือ การดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนและการดำเนินการของพนักงานไต่สวน กล่าวคือ ทั้งคณะกรรมการไต่สวนและ พนักงานไต่สวนสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ซึ่งได้บัญญัติหลักการสำคัญในการดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน 2) การแจ้งข้อกล่าวหา 3) การชี้แจงข้อกล่าวหา และ 4) การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

1) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและการคัดค้านคณะกรรมการไต่สวน เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องใดแล้ว ให้ประธานอนุกรรมการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และจัดให้มีการประชุมเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว โดยในการประชุมครั้งแรกให้คณะกรรมการไต่สวนพิจารณาเรื่อง การกำหนดแนวทางการไต่สวนข้อเท็จจริง การมอบหมายให้อนุกรรมการ คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย การแจ้งข้อกล่าวหาและเรื่องที่จำเป็น

2) การแจ้งข้อกล่าวหา เมื่อมีการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เสร็จแล้ว และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล จึงจะมีการแจ้ง ข้อกล่าวหาให้ ผู้ถูก

กล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คณะอนุกรรมการได้สวนประชมพิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาไม่มูล

ขั้นตอนที่ 2 เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

ขั้นตอนที่ 3 การแจ้งข้อกล่าวหาต้องจัดทำเป็นบันทึกตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ ในการกระทำความผิดเพียงพอเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี โดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสองฉบับเพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ เก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา หรือมาแล้วแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้ส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปให้ผู้ถูกกล่าวหาตามที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ โดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสามฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ ส่งไปให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ ให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ

ขั้นตอนที่ 4 เมื่อพ้นสิบห้าวันนับแต่ผู้กล่าวหาได้มารับทราบคำสั่ง หรือได้ส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ก็ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหา และไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา

ขั้นตอนที่ 5 จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ขั้นตอนที่ 6 ก่อนที่จะเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาขอให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา หากมีเหตุผลอันควรจะให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอ ก็ได้

3) การชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นการเปิดโอกาสให้ ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งมีวิธีการและขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้

ขั้นตอนที่ 2 ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟัง การชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ แต่พยานหลักฐานหรือบุคคลดังกล่าวต้องมีโชพยานในเรื่องที่ กล่าวหา

ขั้นตอนที่ 3 กรณีผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหาด้วยวาจา ให้เรียกเข้ามาใน ที่ทำการสอบปากคำ และห้ามบุคคลอื่นอยู่ในที่ทำการสอบปากคำด้วย เว้นแต่บุคคลซึ่งผู้ สอบปากคำอนุญาต เพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

ขั้นตอนที่ 4 การชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหาด้วยวาจาให้บันทึกสาระสำคัญของ การชี้แจงตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด เมื่อบันทึกแล้วให้ อ่านให้ผู้ถูกกล่าวหาฟัง หรือจะให้ผู้ถูกกล่าวหาอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บันทึกและผู้ สอบปากคำลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึก ถ้ามีหลายหน้าผู้ถูกกล่าวหาและผู้สอบปากคำอย่างน้อย หนึ่งคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า บันทึกถ้อยคำ ห้ามขูดลบหรือบันทึกข้อความทับ ถ้าต้อง แก้ไขข้อความที่ได้บันทึกไว้แล้วให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติม และผู้สอบปากคำอย่างน้อยหนึ่งคนกับ ผู้ถูกกล่าวหาลงชื่อกำกับไว้ทุกแห่งที่ขีดฆ่าหรือตอกเติมกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อให้ บันทึกเหตุผลนั้นไว้ในบันทึกถ้อยคำนี้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้นำ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ขั้นตอนที่ 5 การนำสืบแก้ไขข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้เรียกหลักฐานนั้นมาก็ได้

ขั้นตอนที่ 6 ในการไต่สวนหากเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะ ขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหา หรือนำสืบแก้ไขข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้

ขั้นตอนที่ 7 ในกรณีที่เห็นว่าพยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างไม่เกี่ยวกับ ประเด็นที่กล่าวหา หรือเป็นการประวิงให้ชักช้าจะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้น ก็ได้

ขั้นตอนที่ 8 กรณีที่มีการแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูก กล่าวหา หรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคน ร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อย หนึ่งคนแต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมี อนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย

ขั้นตอนที่ 9 เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยาน หลักฐานเสร็จแล้ว ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ไขข้อกล่าวหา และหรือการนำสืบแก้ไข ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวน

ข้อเท็จจริงมากนักน้อยเพียงใดและพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

ขั้นตอนที่ 10 ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญาดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

4) การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป โดยสำนวนดังกล่าวต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา

เรื่องที่ถูกกล่าวหา

ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

4.5 การมีมติวินิจฉัย

เมื่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนชุดใหม่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้วสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่ต้องทำความเห็น

ในการพิจารณาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณา ข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ โดยห้ามมิ ให้กรรมการซึ่งมีเหตุต้องห้ามตามมาตรา 46 เข้าร่วมประชุมพิจารณาสำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริง เว้นแต่เป็นกรรมการ ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เนื่องจากได้รับแต่งตั้งให้เป็น อนุกรรมการไต่สวน

กรณีมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป และ ถ้าเป็นข้อกล่าวหาที่ประธานวุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1) หรือ (2) ให้ดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงเนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจาก ตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ หรือกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นการกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ประธานกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานที่มีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมการพิจารณา และ ระบุความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการ พิจารณาวินิจฉัย และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงไปยังประธานวุฒิสภา และในกรณีเป็นเรื่องที่ถูกผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 43 (2) ให้ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แจ้งไปยังผู้เสียหายโดยเร็ว

กรณีมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลและข้อกล่าวหาที่มีมูลนั้นเป็นเรื่องที่ประธาน วุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1) หรือผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 43 (2) ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ นับแต่วันที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติมีมติจนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองจะมีคำพิพากษา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติส่งรายงานที่มีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมพิจารณา และระบุความเป็นมาหรือข้อ ก่อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงเหตุผล ในการพิจารณาวินิจฉัยและ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยัง ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อไป กล่าวคือ ถ้าข้อกล่าวหานั้นเป็นเรื่องที่ประธาน วุฒิสภาส่งมาตามมาตรา 43 (1) หรือ (2) ให้ส่งไปยังประธานวุฒิสภาและผลการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญาหรือร้ายแรงผิดปกติ และผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลตามมาตรา 58 เว้นแต่ อัยการสูงสุด หรือเป็นข้าราชการเมืองอื่นนอกเหนือจากบุคคลตามมาตรา 58 (1) และ (2) ให้ส่งไป ยังอัยการสูงสุด

5. บทบาทคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในส่วนของการกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นการกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงไม่มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐถือเป็นองค์กรหลักในการบังคับใช้กฎหมาย การควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ควบคุมกำกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จะนำไปสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างร้ายแรง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถอดถอนจากตำแหน่งได้โดยวุฒิสมาชิก

ในส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีการแยกแยะให้เห็นชัดเจนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบ โดยให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทั้งตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงทรัพย์สินที่อยู่ในครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม และต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยเร็ว รวมทั้งการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งหากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว กระทำการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวก็จะต้องพ้นจากตำแหน่ง และถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติให้ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หากมีการฝ่าฝืนโดยจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่นบัญชีด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องรับโทษ

ทางอาญา และดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่ในการดำเนินการที่ผ่านมามีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยังไม่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร โดยมีสภาพปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ

6. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ในด้านการป้องกันแก้ไขปราบปรามการทุจริต การควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 13 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านป้องกัน ด้านปราบปรามการทุจริต และด้านตรวจสอบทรัพย์สิน

สำหรับด้านป้องกันนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม กรณีที่เป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถทำการไต่สวน เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งห้ามนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมถึงคู่สมรส, บุตรและบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ผู้ร่วมดำเนินการ หรือ ผู้ได้รับมอบอำนาจ จากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มิให้รับหรือแทรกแซงหรือก้าวท้าว การเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว และจะต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่ง เข้าไปก้าว

ถ่ายหรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงาน ในหน้าที่ประจำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของ ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการให้ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง หากมีการฝ่าฝืนจะต้องถูกพ้นจากตำแหน่งและลงโทษทาง อาญา และมีหน้าที่รับแจ้งการโอนหุ้นเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด กรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรี รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ประสงค์จะได้รับประโยชน์ จากการเป็น หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ในส่วนที่เกินกว่าร้อยละห้าของจำนวนหุ้นให้กับนิติ บุคคล รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภา ผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือ วางแผนโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปราม การทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม สร้างทัศนคติค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการ ให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำหรับด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของ ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่มีการ ตรวจสอบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติมีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ที่อยู่ภายใต้กระบวนการตรวจสอบเฉพาะ เช่นการได้สวนข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก่อนส่งเรื่องให้วุฒิสภาคัดถอนออกจากตำแหน่ง หรือส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องเป็นคดีอาญาต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจ ไม่ยื่น ยื่นเท็จ หรือปกปิด ต้องส่งให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ พ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เมื่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าจงใจยื่นเท็จ หรือปกปิดต้องส่งให้

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยเช่นเดียวกัน ซึ่งภารกิจด้านนี้แท้จริงแล้วสามารถจัดอยู่ในด้านของการด้านป้องกันได้เช่นกัน ในส่วนของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และแคนาดา ถือเป็นมาตรการหนึ่งในการนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา เพื่อป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนด้านการปราบปราม มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัย กรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการ ในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรว่า ร้ายผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มีมูลเพียงใดหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล การตรวจสอบในเรื่องนั้นเป็นอันยุติ แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีมูลความผิดก็จะส่งเรื่องเพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดและลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เมื่อพิจารณาจากภารกิจดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีทั้งแนวป้องกันและปราบปราม ในส่วนด้านป้องกันนั้นจะสอดคล้องกับปรัชญาอาชญาวิทยาแบบปฏิฐาน ซึ่งเป็นปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย โดยมิได้คำนึงถึงการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว แต่เน้นการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิด ในส่วนของด้านการปราบปรามนั้นเป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในเชิงลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนถอดถอนออกจากตำแหน่ง การไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญา หรือกรณีร้ายผิดปกติ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายส่วนนี้จะตรงกับปรัชญาอาชญาวิทยาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นปรัชญาในการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมคือ ตำรวจ อัยการ และศาล และสำหรับส่วนด้านการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นจะมีลักษณะเป็นปรัชญาอาชญาวิทยาแบบปฏิฐานเช่นเดียวกับการป้องกัน

ด้วยเหตุภารกิจดังกล่าว จึงนำมาซึ่งปัญหาว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะทำอย่างไรที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเป็นรูปธรรมขึ้นมา เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้

ศึกษาเห็นว่า ในการใช้อำนาจหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เน้นปรัชญาอาชญาวิทยาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิม คือเน้นเชิงลงโทษ ก็จะนำมาสู่ปัญหาว่าการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน รวมทั้งการได้รับงบประมาณจากฝ่ายบริหารได้ ที่มีเข้ามา โดยตลอดว่าไม่ได้รับความร่วมมือ จากข้าราชการประจำ และไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เน้นปรัชญาอาชญาวิทยาแบบปฏิฐาน ซึ่งเป็นปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีได้คำนึงถึงการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว แต่เน้นการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิด ก็จะทำให้ภารกิจด้านนี้มีประสิทธิภาพ และจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่น่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากขึ้น แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจถูกมองว่ามีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว เห็นได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีหน่วยงานที่แยกภารกิจในด้านการป้องกันและปราบปราม การกระทำที่เป็นการขัดต่อคุณธรรมและจริยธรรม ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในด้านการป้องกันนี้จะมีสำนักงานจริยธรรมภาครัฐ เป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายรับผิดชอบในการออกกฎเกณฑ์และตีความกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งควบคุมมาตรฐานความประพฤติและนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในการปฏิบัติหน้าที่นี้สำนักงานจริยธรรมภาครัฐจะก่อตั้งข้อกำหนดเกี่ยวกับแผนงานจริยธรรม ซึ่งเจ้าหน้าที่จริยธรรมประจำหน่วยงานต่างๆ จะต้องทำให้บรรลุผล ซึ่งในการทำให้ข้อกำหนดเหล่านั้นบรรลุผล เจ้าหน้าที่จริยธรรมประจำหน่วยงานต่างๆ จะรับผิดชอบ ในการบริหารแผนงานจริยธรรมภายในหน่วยงานของตนด้วยการประสานและร่วมมือกับอีกหน่วยงานหนึ่ง สำนักงานจริยธรรมภาครัฐและเจ้าหน้าที่จริยธรรมประจำหน่วยงานต่างๆ พยายามที่จะปกป้องความซื่อสัตย์หรือการยึดถือคุณธรรมในภาครัฐ โดยการบริหารระบบ ซึ่งได้รับการออกแบบมาเพื่อบ่งชี้และจัดการกับการควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ซึ่งควบคุมความประพฤติของคนเหล่านั้น เพื่อเพิ่มพูนความเชื่อมั่นของประชาชนที่ว่า กิจการของรัฐ ได้ถูกดำเนินการด้วยความเป็นกลางและความซื่อสัตย์ ส่วนในด้านการปราบปรามนั้น จะมีกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่ดูแลส่งเสริมจริยธรรม การสืบสวนสอบสวน และตรวจสอบการทุจริตหรือคอร์รัปชัน โดยมีหน่วยงานที่สำคัญคือองค์กรตำรวจสืบสวนสอบสวนของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (FBI) ในส่วนของประเทศแคนาดาจะมีหน่วยงานคือ ที่ปรึกษาทาง

จริยธรรม (The Ethics Counsellor) จะเป็นผู้ที่บังคับการให้เป็นไปตามประมวลว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะฯ นี้ โดยผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี โดยมีหน้าที่หลักในการช่วยผู้ดำรงตำแหน่งตำแหน่งสาธารณะ ในการปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดในประมวลเพื่อบรรลุ ซึ่งทางเลือกทางจริยธรรมที่ถูกต้อง ที่ปรึกษาทางจริยธรรมและผู้ช่วยจะทำการติดต่ออย่างใกล้ชิดกับผู้ที่กำลังจะเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ ในบางครั้งก็จะติดต่ออย่างใกล้ชิดกับ ผู้กำลังจะพ้นจากตำแหน่งไป โดยการให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการที่ทำให้ระบบที่วางไว้ในประมวลได้ผล และสิ่งที่คุณเหล่านั้นต้องกระทำเพื่อปฏิบัติตามประมวล เมื่อที่ปรึกษาทางจริยธรรมได้ตรวจสอบข้อมูลซึ่งบุคคลเหล่านั้นจำเป็นต้องเปิดเผยตามที่ประมวลกำหนดไว้ เมื่อบุคคลเหล่านั้นได้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะแล้ว วิธีการทำงานต่อไปของที่ปรึกษาทางจริยธรรม เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะสามารถดำเนินงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน โดยปราศจากข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่สมควรทางจริยธรรม การดำเนินการดังกล่าวมิได้กระทำอยู่ฝ่ายเดียว ที่ปรึกษาทางจริยธรรมจะติดต่อเป็นปกติกับรัฐมนตรี และทีมงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมนตรี รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะอื่นๆ เพื่อแนะนำในเรื่องที่เป็นสถานการณ์เฉพาะด้วย

เมื่อพิจารณาของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศ การควบคุมคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเน้นการป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหา มากกว่าด้านปราบปราม เพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรให้มีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้บัญญัติให้ประชาชนสามารถกล่าวหาโดยตรงต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรณีมีเหตุอันควรสงสัยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถนำกรณีดังกล่าวเข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แม้ว่าจะเป็นการเพิ่มอำนาจและหน้าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลเรื่องนี้เป็นหลัก ทั้งนี้ก็เพื่อให้การป้องกันปัญหาในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพและให้มีผลในการบังคับใช้กฎหมายประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เอาไว้ ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีขั้นตอนหลายขั้นตอนเข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิเช่น การรับเรื่อง การมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ ไต่สวน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหา การชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การสรุปสำนวน

การไต่สวน และการลงมติวินิจฉัย และการส่งเรื่องให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป โดยการดำเนินการในลักษณะเดียวกันในทุกข้อกล่าวหา อันเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงไม่มีผลในการบังคับใช้กฎหมาย



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษายทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีบทสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

1. บทสรุป

ปัญหาการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นปัญหาสำคัญที่ทุกประเทศให้ความสนใจ และพยายามที่จะลดและขจัดปัญหานี้ให้หมดไปเนื่องจากปัญหานี้ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นซ้ำซากในทางการเมือง ในฐานะเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนปวงชนชาวไทย แต่กลับมีการใช้อำนาจเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล แทนที่การใช้อำนาจจะต้องกระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ถือเป็น การกระทำที่ละเมิดต่อจริยธรรมหรือมาตรฐานความประพฤติ และยังมี ความเหลื่อมล้ำกับการทุจริต เพราะคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจยังไม่ถึงขั้นเป็นการทุจริต แต่การขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้นสามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นการทุจริตได้ในภายหลัง ถ้าหากมีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การแก้ไขปัญหาได้มีการกำหนดกลไกที่สำคัญเพื่อใช้ในการปัญหา คือ การใช้มาตรการทางกฎหมาย ไม่ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และประเทศไทย ต่างก็มี มาตรการทางกฎหมาย คล้ายคลึงกัน ถือเป็นเครื่องมืออันเป็นรูปธรรมที่ใช้ในการป้องกันปัญหา ดังกล่าว เช่น การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์ หรือคุณสมบัติต้องห้าม การกำหนดมาตรฐานจริยธรรม และข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังจากพ้นจากตำแหน่ง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณชน เป็นต้น การใช้มาตรการทางกฎหมาย ดังกล่าว ก็เพื่อที่จะดำเนินการตรวจสอบ โดยพยายามลดขนาดของอิทธิพลหรือแรงจูงใจ อันเกิดจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล ไม่ให้มีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องคำนึงถึงในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายแล้ว การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการบริหารราชการแผ่นดิน ถือเป็นวิธีการแก้ไข

ปัญหาอีกวิธีหนึ่งอันเป็นมาตรการในระยะยาว ในการที่จะช่วยลดหรือขจัดปัญหา ซึ่งเป็นแนวคิด เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประเทศไทย และประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล และช่วยสร้างสรรค์และ ส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพ เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน หากผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง โปร่งใส ตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาครัฐกิจและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และเพื่อให้การใช้ บังคับมาตรการทางกฎหมายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลคือองค์กรบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทูจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแล คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทูจริต พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาเห็นว่า ยังไม่สามารถทำให้เกิดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตาม เจตนารมณ์ได้ โดยมีสภาพปัญหา กล่าวคือ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการบังคับ ใช้กฎหมาย ในด้านการป้องกันแก้ไขปราบปรามการทุจริต และกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรม ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 12 และ หมวด 13 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านการป้องกัน ด้านการปราบปรามการทุจริต และด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

เมื่อพิจารณาจากภารกิจดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีทั้งแนวป้องกันและปราบปราม ด้วยเหตุภารกิจดังกล่าว จึงนำมาสู่ปัญหาว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะทำอย่างไรที่จะทำ ให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเป็นรูปธรรมขึ้นมา เกี่ยวกับเรื่องกำกับ ดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการใช้อำนาจจาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เน้นปรัชญาอาชญาวิทยาที่เกี่ยวกับการ บังคับใช้กฎหมายแบบดั้งเดิม คือเน้นเชิงลงโทษ ก็จะนำมาสู่ปัญหาว่าการดำเนินการของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน รวมทั้งการได้รับงบประมาณจากฝ่ายบริหารได้ และอาจถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของนักการเมือง หรือข้าราชการฝ่ายตรงข้าม และไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เน้นปรัชญาอาชญาวิทยาแบบปฏิฐาน ซึ่งเป็นปรัชญาการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีได้คำนึงถึงการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว แต่เน้นการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิด ก็จะทำให้ภารกิจด้านนี้มีประสิทธิภาพ และจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากขึ้น แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจถูกมองว่ามีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย สามารถแบ่งแยกออกเป็น 4 กรณี คือ ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการกำหนดลักษณะความผิดหรือฐานกระทำความผิด ปัญหาความไม่เชื่อมโยงในมาตรการทางกฎหมาย และปัญหาการตีความกฎหมาย

ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ว่ามีความครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากที่สุดแล้วก็ตาม เพราะว่าการใช้มาตรการแต่ละอย่าง ยังมีความแตกต่างกันหรือบังคับใช้กับกรณีการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลนั้นๆ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหมือนกัน การใช้มาตรการทางจริยธรรมหรือข้อพึงปฏิบัติจริยธรรม เพราะว่าจะมีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อควบคุมกำกับดูแลจริยธรรมของแต่ละองค์กรเอาไว้ไม่เหมือนกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

ปัญหาความไม่เชื่อมโยงในมาตรการทางกฎหมาย ในส่วนนี้เมื่อพิจารณาในส่วนที่เป็นมาตรการทางจริยธรรมหรือข้อพึงปฏิบัติจริยธรรมแล้ว แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่กำกับดูแลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยหากเป็นการกระทำความผิดร้ายแรงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถดำเนินการไต่สวน เพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาลดถอนออกจากตำแหน่งได้ก็ตาม แต่หากมาตรฐานทางจริยธรรมหรือข้อปฏิบัติจริยธรรม ไม่ได้มีการบัญญัติการกระทำที่เป็นการขัดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้ถือเป็นการฝ่าฝืนทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงแล้ว การจะให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ แม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการสภาชุดต่างๆ จะมีประมวลจริยธรรม บัญญัติไว้ก็ตาม ในส่วนของการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการห้ามรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด รวมทั้งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าการบัญญัติที่เป็นการห้ามเอาไว้ หากฝ่าฝืนข้อห้ามจะต้องได้รับโทษทางอาญา ทำให้เกิดการไม่เชื่อมโยงกันในมาตรการทางกฎหมาย เป็นเหตุให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บังคับใช้กฎหมายได้เพียงเฉพาะเรื่องเท่านั้น ทั้งที่จริงแล้ว การตรวจสอบทรัพย์สินหรือการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ถือเป็นเรื่องสำคัญ แม้จะเป็นมาตรการเสริมในการแก้ไขปัญหาการกระทำที่เป็นการกำกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้นการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงถือเป็นภารกิจที่สำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นองค์กรหลัก ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การเสริมสร้างมาตรการการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคประชาชนถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากภารกิจในส่วนนี้เป็นภารกิจใหม่ ประกอบกับการกระทำที่เป็นการกำกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสังคมไทยนั้นถือว่า ได้ปรากฏมาเป็นระยะเวลานาน แต่ขาดการเสริมสร้างความเข้าใจ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ยังไม่เข้าถึงสภาพปัญหาว่าจะส่งผลกระทบต่อตัวเองอย่างไรบ้าง ดังนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องแก้ไขปัญหานี้โดยชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะ

ภายหลังจากที่ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการกำกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และประเทศไทยแล้ว มีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ดังนี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการร้องเรียนคำร้องกรณีการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปนั้นเป็นกระบวนการที่สำคัญ แต่ยังไม่มีความหมายหรือระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว

ประเด็นปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจออกกระเบียบบังคับกำหนดขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องครบถ้วนของคำร้องการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบคำร้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาการกำหนดลักษณะความผิด หรือฐานความผิด

สำหรับปัญหานี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ไม่ได้มีการกำหนดลักษณะความผิด หรือฐานความผิด ดังนั้นควรจะต้องมีการกำหนดลักษณะความผิด หรือฐานความผิดของการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาความไม่เชื่อมโยงในมาตรการทางกฎหมาย

สำหรับปัญหานี้ จะเห็นได้ว่าไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นมาตรฐานกลาง ดังนั้น ควรจะต้องบัญญัติเรื่องการกำกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไว้ในมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นมาตรฐานกลาง โดยให้ถือไว้เป็นความผิดอย่างร้ายแรงด้วย ส่วนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ.2553 ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ.2553 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551 ควรให้มีการยกเลิก เพื่อให้มีมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงมาตรฐานเดียว หรือหากยังคงไว้ก็จะต้องมีการบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย นอกจากนี้หากมีสร้างกลไก เพื่อให้การแก้ไขปัญหา โดยการกำหนดให้มีการลงทะเลเบียนผลประโยชน์ของสมาชิก ตามประมวลจริยธรรมสำหรับสมาชิกสภา (Code of Conduct for Members of Parliament) ซึ่งกำหนดให้สมาชิกต้องลงทะเบียนรายได้หรือผลประโยชน์ เช่น การโอนหุ้นให้กับนิติบุคคลอื่นกรณีประสงค์ถือหุ้นเกินห้าเปอร์เซ็นต์ เป็นต้น ดังเช่นในประเทศอังกฤษ หากมีการฝ่าฝืนหรือปกปิดข้อเท็จจริงในการลงทะเบียน ก็ให้ถือเป็นบทสันนิษฐานว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะว่าการไม่ลงทะเบียนรายได้หรือผลประโยชน์บางครั้ง แม้ว่าอาจจะไม่มีเจตนาก็ตาม

การเสริมสร้างมาตรการการมีส่วนร่วม

การเสริมสร้างมาตรการการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคประชาชน ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากภารกิจด้านนี้เป็นภารกิจใหม่ ประกอบกับการป้องกันและปราบปรามการ

กระทำที่ฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสังคมไทยนั้นถือเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งในความเป็นจริงได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประชาชนยังไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาว่าจะส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลอย่างไร ดังนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องดำเนินการดังนี้

1) ควรเร่งสร้างมาตรการรณรงค์ส่งเสริม และเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประชาชนมากขึ้น

2) กรณีมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นมา ควรจะมีการกำหนดระยะเวลาการบังคับ โดยอาจให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เพื่อให้เกิดการปรับตัวและเข้าใจสภาพปัญหา

3) ควรจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรทุกภาคส่วนให้ชัดเจน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบมากขึ้น โดยเปิดช่องให้ภาคประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 คน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งเข้าชื่อรวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าแปดสิบคน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกันอย่างน้อยสองคน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อยื่นขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำการมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างร้ายแรง และดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยไม่มี ผู้ยื่นคำร้องได้ด้วย สำหรับกรณีการฝ่าฝืนคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างร้ายแรงได้ด้วย



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมล กอบกัยกิจ (2543) มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขผลประโยชน์ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- กมลชัย รัตนสากววงศ์ (2537) หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน กรุงเทพมหานครนิติธรรม
คณิต ฌ นคร (2546) กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน
จักรพงษ์ วิวัฒน์วานิช (2545) คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ภาค 1-2)
กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร
- จิตติ ดิงศภัทย์ (2536) กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 1 (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพมหานคร สำนักอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- จุฑารัตน์ แก้วกัญญา (2546) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ศึกษากรณี
ข้อห้ามการมีส่วนได้เสีย วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์
กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เฉลิมพล นาคสุวรรณ (2547) การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจใน
ตำแหน่งสาธารณะ วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์
กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2541) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน
- คำรিত บวรณะนนท์ (2548) ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร
นิติธรรม
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร (2548) คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร สำนักฝึกอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- _____ (2549) นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน
สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข กรุงเทพมหานคร สายธาร
- _____ (2549) รายงานการวิจัยเรื่อง จริยธรรมของนักการเมือง กรุงเทพมหานครนิพนธ์ พัว
พงศกร และคณะ (2546) ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ
ผลประโยชน์ส่วนรวม (รายงานการวิจัย) กรุงเทพมหานคร สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย
- บรรณเจิด สิงคะเนติ (2543) หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม
รัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน

- _____ . (2548) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย กรุงเทพมหานคร วิทยุชน
- _____ . (2538) ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
 (รายงานการวิจัย) กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
 ประหยัด จริงจิตร (ม.ป.ป.) การศึกษาสภาพปัญหาและข้อขัดข้องในการประสานงานของ
 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (รายงานการวิจัย) กรุงเทพมหานคร
 กระทรวงยุติธรรม.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2525) “ความขัดแย้งด้านปรัชญาอาชญาวิทยา ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการ
 การยุติธรรมทางอาญา” อาชญาวิทยาและงานยุติธรรม, 1, 3 . หน้า 24
- พรณรงค์ ศรีตระกูล (2538) กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพื่อเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัย
 รามคำแหง
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ (2539) องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง
 ราชการไทย (รายงานผลการวิจัย) กรุงเทพมหานคร เจ้าพระยาการพิมพ์
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง (2545) หลักกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2536) อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วย
 การเมือง กรุงเทพมหานคร ผู้จัดการ
- _____ . (2541) การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต กรุงเทพมหานคร
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ลิขิต ชีรเวทิน (2544) วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพมหานคร
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ลิขิต ชีรเวทิน (2541, 1 ธันวาคม) “กฎหมาย จริยธรรม ค่านิยมสังคม” มติชนรายวัน หน้า 6
- _____ . (2545) การเมืองการปกครองของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพมหานคร
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2540) ข้อความและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร
 นิติธรรม
- _____ . (2538, เมษายน) “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง.” กฎหมาย
 ปกครอง ฉบับศาลปกครอง 2 หน้า 2
- วีระพงษ์ บุญโยภาส และคณะ (2546) การเสริมสร้างมาตรการ เพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการ
 บังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- (รายงานการวิจัย) กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- วุฒิพงษ์ พาณิชย์สวຍ (2542) การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่ง
สาธารณะ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์
กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศุภชัย เยาวะประภาย (2546) รูปแบบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหมาะสมกับ
ราชการไทย (รายงานการวิจัย) กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ.
- สนิทธ จรอนันต์ และคณะ (2544) การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานการวิจัย)
กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (2544) การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ
กรุงเทพมหานคร สหมิตรพรินติ้ง
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (2545) คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- สุกัญญา ตีระวนิช (25535) กฎหมายและจริยธรรมสื่อมวลชน. เอกสารการสอนมหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช ชุดวิชาหมวดที่ 8 – 15 กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- สุพัตรา สุภาพ (2524) สังคมวิทยา (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- สุรพงษ์ มาลี (2550, มีนาคม – เมษายน) “มาตรฐานความประพฤติและจริยธรรมของนักการเมือง
: บทเรียนจากต่างประเทศ” ข้าราชการ, 52, 2 หน้า 15-16
- สุทิน ลีปยชาติ “ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน:
การให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและ
จิตสำนึกให้แก่ประชาชน” จากการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม
ครั้งที่ 3 ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
วันที่ 22 – 23 สิงหาคม 2548
- สันติ ทักราล “การบังคับใช้กฎหมาย” จากการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 2 ศูนย์การประชุม
สหประชาชาติ. วันที่ 27 กันยายน 2544. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. การบรรยายพิเศษ เรื่องการจัดองค์กรและส่งเสริมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสหรัฐอเมริกาและสู่ทางการร่วมมือทวิภาค

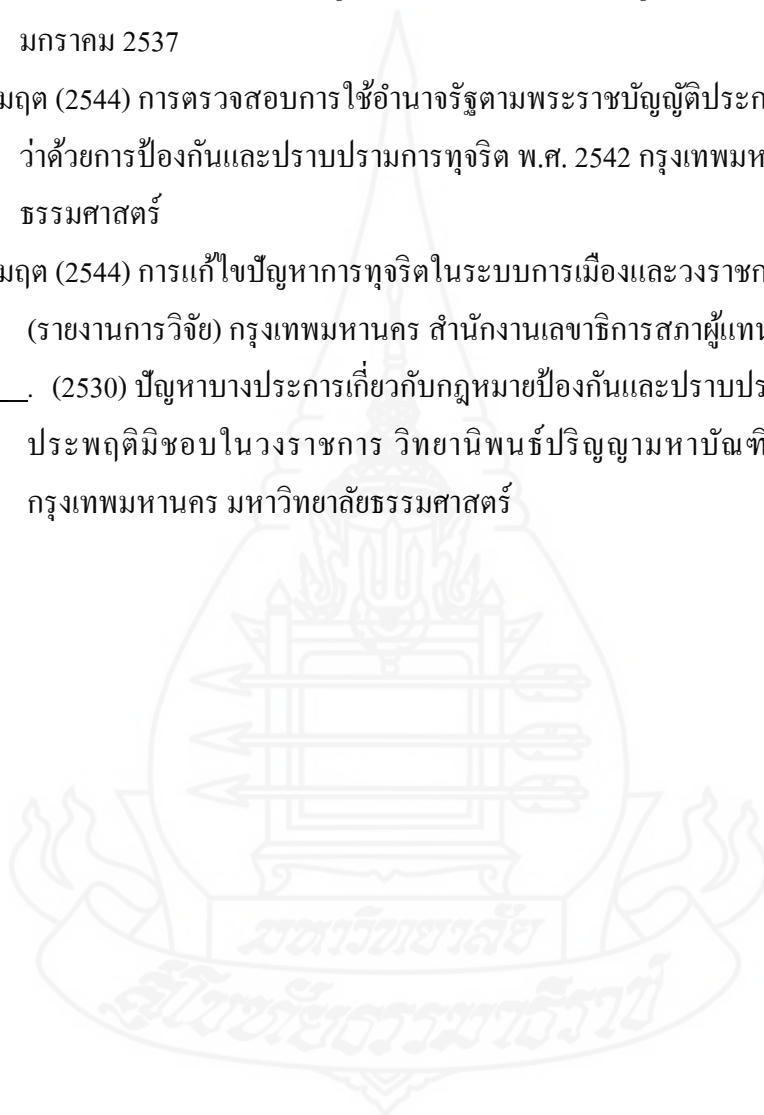
โดย นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ อัครราชทูตที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ดี ซี วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สรุปผลการเดินทางไปร่วม
สมทบรับการฝึกอบรมหลักสูตรการสืบสวนเรื่องคอร์รัปชันที่สถานฝึกอบรม FBI
ณ เมือง QUANTICO มลรัฐ VIRGINIA ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 8-23
มกราคม 2537

อุดม รัฐอมฤต (2544) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์

อุดม รัฐอมฤต (2544) การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย
(รายงานการวิจัย) กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

_____. (2530) ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤตินิชอบในวงราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์
กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายพุทธา ศรีคำภา
วัน เดือน ปีเกิด	18 กันยายน 2506
สถานที่เกิด	จังหวัดร้อยเอ็ด
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2534
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงาน ป.ป.ช.ถนนนนทบุรี อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี
ตำแหน่ง	รับราชการเป็นข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานปราบปรามการทุจริตเชี่ยวชาญ

