

**มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560***
**The Ethical Standards of the Incumbent Ministers according to
the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560**

รองศาสตราจารย์ ดร. ทวีพทุธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง**

Assoc Prof. Dr. Tavephut Sirisakbanjong

บทคัดย่อ

มาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ต่อการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตประเพณีนิยมของภาครัฐ ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างการยกร่างมาตรฐานทางจริยธรรม โดยมาตรฐานทางจริยธรรมต้องสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและอนุমানตามหลักกฎหมายมหาชน มาตรฐานทางจริยธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจึงควรเป็นมาตรฐานเฉพาะของแต่ละฝ่าย และมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ยังควรรองรับการแก้ปัญหาการทุจริตประเพณีนิยมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของประเทศไทย รวมทั้งประเทศไทยสามารถนำประสบการณ์การใช้ประมวลจริยธรรมของประเทศสิงคโปร์ร่วมกับคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยมาใช้ เพื่อให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่จะเกิดขึ้นมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพฤติกรรมกรรมการทุจริตประเพณีนิยมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในประเทศไทย

คำสำคัญ : มาตรฐานทางจริยธรรม, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, นักการเมือง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, การทุจริตและประเพณีนิยม, คอร์รัปชัน

* บทความฉบับนี้เกิดขึ้นหลังวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ซึ่งประชาชนชาวไทยได้ลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร และในปี 2560 ประเทศไทยกำลังจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

** รองคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

ABSTRACT

The ethical standards according to article 219 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 is one of the mechanisms of the State to fight against corruption and misconduct in the public sectors. Meanwhile, Thailand is now in the process of drafting the law about the ethical standards. The ethical standards must be consistent with the principle of separation of powers and the principle of public law. The ethical standards of the legislative branch and judiciary branch should be specific standards of each party. It should be supported with tackling corruption and misconduct of the incumbent Ministers of Thailand. Hence, Thailand should bring the precedent of the Supreme Court of Justice in Criminal Division for Persons Holding Political Positions as a norm and adopt experiences from Singapore as a role model. In order to get the effective in the ethical experiences, and consistent with the behavior of the corrupt practices of incumbent Ministers in Thailand.

Keywords : Ethical Standards, A Person Holding Political Position, Politician, The Constitution of the Kingdom of Thailand, Corruption and Misconduct, Corruption.

บทนำ

สำหรับระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย ซึ่งหลักการทั้งสองมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และหลักการทั้งสองถูกบรรจุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ทำให้นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญสถาปนาองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กฎหมายรัฐธรรมนูญยังกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรและระหว่างองค์กรรัฐด้วยกัน แต่เพราะประเทศหรือรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน รัฐจึงไม่มีสภาพดังเช่นมนุษย์ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย รัฐเป็นเพียงบุคคลสมมุติตามกฎหมาย การปฏิบัติภารกิจของรัฐจำเป็นต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยราชการ องค์กรของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรภาครัฐ โดยการกระทำของบุคคลเหล่านี้เป็นการกระทำของรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลเหล่านี้ใช้อำนาจในทางมิชอบ การปกครองระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยได้นำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ รัฐสมัยใหม่จึงแบ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายเป็นสามส่วน ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ทั้งสามฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่และมีส่วนสำคัญต่อการรักษาสมดุล (check and balance) เพื่อการตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งในอดีตวิธีการนี้รับประกันได้ว่าผู้ปกครองไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจและแสวงหาประโยชน์เพื่อตน

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยการใช้หลักแบ่งแยกอำนาจและการรักษาสมดุล (check and balance) อาจไม่เพียงพอต่อการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานราชการ องค์กรของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรภาครัฐ เพราะสภาพการทุจริตและประพฤติมิชอบยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สภาพเช่นนี้ยืนยันได้จากข้อมูลเผยแพร่ภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยประจำปี 2015 โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ว่า ความโปร่งใสของประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก (ไทยพับลิก้า, 2016) ร่วมกับนับแต่ปี 2540 ที่เริ่มก่อตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึงปัจจุบัน ศาลมีคำพิพากษาคดีจำนวนมาก ซึ่งผู้ต้องคำพิพากษามีตั้งแตระดับนายกรัฐมนตรีลงมาถึงเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553 คดีขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของพินัยกรรมของนายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและนางสุรกัญญากรียาตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น

จวบจนวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ชาวไทยได้มีประชามติเสียงข้างมากยอมรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการปราบโกง ทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกต่างๆ เพิ่มเติมลงในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (มาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ใช้กับทุกภาคฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ แต่บทความนี้เลือกเสนอเฉพาะมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะเล็งเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร การใช้ อำนาจฝ่ายบริหารมีทั้งการวางนโยบายแห่งรัฐและการติดต่อกับภาคเอกชน ทั้งหมดนี้ล้วนสร้างโอกาสแก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อการทุจริตและประพฤติมิชอบได้มากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ความเห็นนี้สะท้อนได้จากสภาพการเผชิญปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศไทยที่มีอย่างต่อเนื่องถึงปัจจุบัน และประเทศไทยมีคำพิพากษาดังกล่าวหลายฉบับ คำพิพากษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงมาตรฐานจริยธรรมนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ตกต่ำ การบัญญัติมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญสำหรับประเทศไทย

2. มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามการปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 เกิดขึ้น

ก่อนปี 2559 ประเทศไทยไม่ปรากฏประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ประเทศไทยใช้กฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2542 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2544 เพื่อควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและดำเนินคดีแก่ผู้ทุจริตประพฤติมิชอบตามกฎหมาย

ขณะเดียวกันประเทศไทยมีองค์กรอิสระตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและดำเนินคดีแก่ผู้ทุจริตประพฤติมิชอบตามกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีนับเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมาย โดยองค์กรอิสระดังกล่าวคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือชื่อย่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555, น. 1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้มีหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2542 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2544 แล้ว กฎหมายทั้งสามฉบับมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐรวมถึงรัฐมนตรี รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ การปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับประโยชน์ส่วนบุคคล การไม่รับของขวัญตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากรัฐมนตรีรายใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสามฉบับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่สอบสวนการกระทำผิดของรัฐมนตรี และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า รัฐมนตรีดังกล่าวกระทำความผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นรายผิดปกติ ทุจริตประพฤติมิชอบ รัฐมนตรีนั้นต้องรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งโทษนี้มีโทษทางการเมืองคือการถอดถอนจากตำแหน่งรัฐมนตรี การตัดสิทธิเลือกตั้ง และรัฐมนตรีดังกล่าวยังต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมาย โดยคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550

แม้กฎหมายทั้งสามฉบับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.นำมาใช้ข้างต้นไม่ใช่ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่กฎหมายทั้งสามฉบับพอแสดงภาพมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในฐานะมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไป มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าว นับเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นด้วยผลของกฎหมาย ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมนี้มีเนื้อหาสาระสำคัญในสองกรณี

กรณีแรก มาตรฐานทางจริยธรรมด้านผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ภายใต้มาตรา 103 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2550 รัฐมนตรีต้องไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามสำคัญสามประการ (ป.ป.ช., 2555, น. 1)

1. ห้ามเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

2. ห้ามรับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว หรือ

3. ห้ามเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

กรณีที่สอง มาตรฐานทางจริยธรรมการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ภายใต้ประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2543 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 ประกาศและระเบียบดังกล่าวบัญญัติข้อห้ามรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐ และขอยกเว้นเพื่อรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้สามประการ (วิชา, 2551, น. 45)

ประการแรก การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติ ซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนเหมาะสมตามฐานะรูป

ประการที่สอง การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติ ซึ่งมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคลแต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท

ประการที่สาม การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะที่ให้กับบุคคลทั่วไป

ทั้งนี้มาตรฐานทางจริยธรรมการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นด้วยผลของกฎหมายข้างต้นถูกใช้กับญาติ ญาตินี้หมายถึงผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรมหรือผู้รับบุตรบุญธรรมตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2543

นอกจากมาตรฐานทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นด้วยผลของกฎหมายข้างต้นแล้ว ประเทศไทยยังไม่เคยใช้มาตรฐานทางจริยธรรมที่เป็นข้อกำหนดความประพฤติการปฏิบัติตน ทั้ง ๆ ที่คำว่า “จริยธรรม” เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรมจริยธรรม (ราชบัณฑิต, 2016) การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นด้วยผลของกฎหมายจึงเป็นเพียงบางส่วนของมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นบุคคลตัวอย่างของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีควรมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับความประพฤติต่าง ๆ เพื่อป้องปรามพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ เช่น การติดการพนัน การซื้อบริการทางเพศ เป็นต้น

เบื้องต้นผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีเนื้อหาครอบคลุมถึงข้อกำหนดความประพฤติที่เป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อยู่แล้ว และมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีควรมีเนื้อหาครอบคลุมถึงแบบแผนความประพฤติปฏิบัติตนทางศีลธรรมจรรยา ส่งผลให้หากรัฐมนตรีท่านใดนำเงินไปเล่นการพนันในต่างประเทศ รัฐมนตรีท่านนั้นย่อมประพฤติฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามนัยยะมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐมนตรีดังกล่าวต้องถูกถอดจากตำแหน่งรัฐมนตรี

อีกทั้ง มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีข้างต้นนับเป็นการใช้ประสบการณ์จากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2546 ขอให้ทรัพย์สินของนายรักเกียรติ สุขชนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและนางสุรกัญญา ภริยาตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งปรากฏในข้อเท็จจริงแห่งคดีว่า ก่อนปี 2546

นายรักเกียรติ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขควรถูกถอนออกจากตำแหน่ง ตามที่ นายรักเกียรติ อ้างว่าตนเล่นการพนัน จนตนได้รับเงินจำนวนมาก กรณีเช่นนี้ไม่ควรรอต่อเนื่องมาถึง ปี 2546 จนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนและนำไปสู่การฟ้องคดี จนศาลมีคำพิพากษาคดี หมายเลขแดงที่ อม.1/2546 ว่านายรักเกียรติ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขทุจริตและ ร่ำรวยผิดปกติ เพราะเพียงข้อเท็จจริงว่ารัฐมนตรีเล่นการพนันในคาสิโน ประเทศออสเตรเลีย เพียงเท่านี้ก็เพียงพอต่อการถอดถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง แต่การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ หมายความว่า รัฐมนตรีท่านนั้นหลุดพ้นจากความรับผิดตามกฎหมาย รัฐมนตรีท่านนั้นคงต้องผ่านการ ตรวจสอบด้วยกระบวนการศาลตามกฎหมายต่อไป เป็นต้น

สำหรับกระบวนการดำเนินการตามมาตรฐานจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เริ่มต้นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนการละเมิดจริยธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไต่สวนเสร็จ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ส่งเรื่องสู่ ศาลรัฐธรรมนูญ^{***} เพื่อการพิจารณาคดีว่า รัฐมนตรีหรือผู้กระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมกระทำ ผิดและขัดมาตรฐานจริยธรรมร้ายแรงหรือไม่ ทั้งหมดนี้เป็นภาพรวมของมาตรฐานทางจริยธรรมและ กระบวนการพิจารณาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

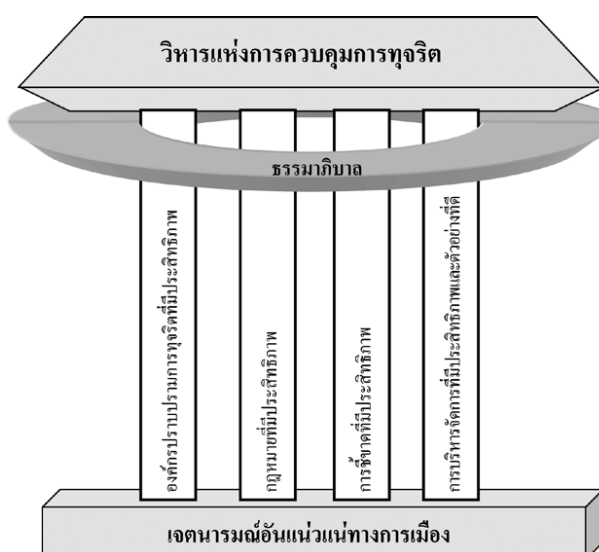
แง่โทษการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยที่มาตรฐาน จริยธรรมมีเนื้อหาทั้บซ้อนทั้งความผิดตามกฎหมายและการฝ่าฝืนข้อกำหนดความประพฤติ ประกอบกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแยกอำนาจเป็นสองส่วน ส่วนแรกอำนาจทางการเมือง ซึ่งฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ในส่วนนี้ ส่วนที่สองอำนาจทางกฎหมาย โดยศาลยุติธรรมเป็นผู้ ตรวจสอบการใช้อำนาจ เมื่อรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจทาง การเมือง โทษที่ได้รับจึงเป็นโทษทางการเมือง ซึ่งโทษสูงสุดคือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรี และหากพฤติกรรมของรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย รัฐมนตรียังมีความรับ ผิดตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจส่วนนี้ (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

*** ประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ศาลไม่เป็นผู้ใช้ อำนาจทางการเมือง อำนาจส่วนนี้เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คดีการใช้อำนาจทาง การเมืองเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะทางทฤษฎีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเดียวที่ยึดโยงกับอำนาจ ทางการเมืองและหลักประชาธิปไตย ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจตัดสินคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทาง การเมือง แต่ศาลยุติธรรมมีอำนาจทางกฎหมาย ซึ่งอำนาจตามกฎหมายนี้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติ กฎหมายฉบับต่าง ๆ

3. มาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์

ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์ใช้ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมตามสมุดคู่มือของรัฐ ค.ศ. 2006 (Government Instructional Manual, 2006 : IM) เพื่อปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ จนประเทศสิงคโปร์มีภาพลักษณ์คอร์รัปชันต่ำสุดในกลุ่มประชาคมอาเซียน และความโปร่งใสในภาครัฐของประเทศสิงคโปร์เป็นอันดับที่ 8 ของโลกจาก 168 ประเทศทั่วโลกตามข้อมูลองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ขณะที่ประเทศไทยกลับอยู่อันดับที่ 76 ตามข้อมูลองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (ไทยพับลิก้า, 2016) ซึ่งข้อมูลองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์มีดังนี้

ส่วนแรก องค์กรปราบปรามการทุจริตของประเทศสิงคโปร์ คือสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Practices Investigation Bureau - CPIB) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจป้องกันและปราบปรามการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันมีกรอบการดำเนินงานควบคุมการทุจริตที่เรียกว่า “วิหารแห่งการควบคุมการทุจริต-Temple of Corruption Control” วิหารนี้ประกอบด้วย 4 เสาหลัก คือ องค์กรปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ การซื่อสัตย์สุจริตที่มีประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการงานที่มีประสิทธิภาพและตัวอย่างที่ดี เสาหลักนี้ตั้งอยู่บนฐานที่ได้รับการสนับสนุนจากเจตนาธรรมอันแน่วแน่ทางการเมืองและมีธรรมาภิบาลเป็นตัวยึดโยงค้ำจุนวิหารแห่งการควบคุมการทุจริต



ที่มา กองการกิจการวารสารวิชาการ ป.ป.ช., การต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์, วารสารวิชาการ ป.ป.ช. 3,1, (มกราคม 2553), หน้า.181.

ส่วนที่สอง มาตรการกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อเป็นการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันมีการดำเนินการ ดังนี้ (กองการจัดการฯ, 2553, น. 181-182)

กลุ่มแรก มาตรการกฎหมายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วยกฎหมาย 2 ฉบับ คือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2002 (Prevention of Corruption Act 2002 - PCA) และกฎหมายว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน การซื้อขายยาเสพติด และอาชญากรรมรุนแรงอื่น (การริบทรัพย์) ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001 (Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act 2001)

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ล้วนมีองค์กรและแนวคิดต่อสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเหมือนกัน โดยองค์กรที่ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นองค์กรอิสระเช่นเดียวกัน เพื่อการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ รัฐมนตรีจึงมีความรับผิดชอบทั้งสถานะเจ้าหน้าที่รัฐและสถานะรัฐมนตรี ผลคือรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์ต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายควบคู่กับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรี

ด้านรายละเอียดมาตรการกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องปฏิบัติ ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์ใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ค.ศ. 1960 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2002 และกฎหมายว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน การซื้อขายยาเสพติด และอาชญากรรมรุนแรงอื่น (การริบทรัพย์) ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001 ภายใต้วัตถุประสงค์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยสะดวก มาตรการทางกฎหมายทั้งสองจึงถูกนำไปบรรจุไว้ในสมุดคู่มือของรัฐ ค.ศ. 2006 (Government Instructional Manual, 2006 : IM)

เมื่อพิจารณารายละเอียดในสมุดคู่มือของรัฐ ค.ศ. 2006 รัฐมนตรีในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบนหลักความโปร่งใส การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดกว้างและยุติธรรมต่อการแข่งขัน ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติข้อห้ามไว้หลายประการ และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด เช่น (Hin, 2016)

- ห้ามเจ้าหน้าที่รัฐกู้ยืมเงินหรือตกอยู่ภายใต้ข้อผูกมัดทางการเงินใด ๆ กับผู้ที่ต้องติดต่อหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในราชการ
- เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถค้าประกันหนี้หรือความรับมากกว่า 3 ครั้งหรือสามเท่าของเงินเดือนของเจ้าหน้าที่

- เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถใช้ข้อมูลภาครัฐ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว
- เจ้าหน้าที่รัฐทุกคนต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สินแต่ละปีตั้งแต่เริ่มเข้ารับตำแหน่ง รวมไปถึงต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังมิได้บรรลุนิติภาวะ
- เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถทำธุรกิจหรือการค้าหรือเป็นลูกจ้างชั่วคราวโดยปราศจากการอนุมัติจากปลัดกระทรวงการคลัง และ
- ห้ามเจ้าหน้าที่รัฐรับกิจกรรมความบันเทิงหรือการแสดงในรูปแบบใด ๆ ที่มาจากความเป็นสมาชิกทั่วไปของเอกชน
- ห้ามเจ้าหน้าที่รัฐเปิดเผยข้อมูลทางการโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งรวมถึงเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐพ้นออกจากตำแหน่ง

ประกอบกับภารกิจของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสามารถเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลใกล้ชิดหรือเอกชนไม่ว่านโยบาย หรือการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อลดโอกาสการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประเทศสิงคโปร์จึงนำการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ ภาคเอกชนจึงมีความเสมอภาคเข้าประมูลงาน การจัดซื้อจ้างภาครัฐ และ Ministers and Heads of Government departments ได้วางมาตรการเพิ่มเติม เพื่อลดโอกาสเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรการเหล่านี้มีหลายประการ เช่น การแสดงตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ การบริหารจัดการราชการอย่างเข้มงวดและการบันทึกประวัติประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และความโปร่งใสของงานบริการประชาชน การไม่เรียกรับสิ่งใดจากประชาชนผู้รับบริการ การมอบเงินเดือนตามปกติแก่เจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเงินเดือนนี้ต้องเพียงพอต่อการดำรงชีวิต เป็นต้น (Hin, 2016)

กลุ่มที่สอง ประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์ฉบับวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 ประมวลจริยธรรมฉบับนี้ให้ความสำคัญเรื่องการรับของขวัญและบริการ ดังปรากฏตามข้อ 6 ประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรีว่า ห้ามรัฐมนตรีรวมถึงคู่สมรส บุตรและผู้ที่อยู่ในความปกครองของรัฐมนตรีรับของขวัญและบริการที่ขัดแย้งกับการทำหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรี โดยของขวัญและบริการนี้รวมถึงผลประโยชน์ที่จับต้องไม่ได้ การอำนวยความสะดวก การเลี้ยงรับรอง สัมภาษณ์ หรือบริการใด ๆ

ขณะที่ข้อ 6.4 ประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์เป็นข้อยกเว้น เพื่อรัฐมนตรีรับของขวัญและบริการได้ตามประมวลจริยธรรมฉบับนี้ ดังนี้ (กองการจัดการฯ, 2553, น. 183)

- (a) ของขวัญจากครอบครัว หรือเพื่อนในระดับของวิญญูชน
- (b) ของขวัญซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งรัฐมนตรีอย่างชัดเจน

(c) ของขวัญซึ่งไม่ได้มีอิทธิพลต่อการทำงานในตำแหน่งรัฐมนตรี เช่น ของขวัญตามเทศกาลซึ่งไม่ได้มีราคาสูง เช่น ปฏิทินหรือไดอารี่ของหน่วยงาน หรือการรับรองตามธรรมเนียมประเพณีซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ปกติและพอประมาณ เป็นต้น

นอกจากนี้ข้อ 6.4 ประมวลจริยธรรมรัฐมนตรีบัญญัติว่า รัฐมนตรีและสมาชิกในครอบครัวต้องปฏิเสธที่จะรับของขวัญนั้นและรีบส่งคืนให้แก่ผู้ให้ของขวัญนั้นโดยไม่ชักช้า หากเป็นการยากที่จะส่งคืนแก่ผู้ให้ รัฐมนตรีนำมาส่งแก่ปลัดกระทรวงของกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีผู้นั้นสังกัดอยู่ เว้นแต่หากผู้รับต้องการที่จะเก็บของขวัญนั้นไว้ก็ให้ซื้อต่อจากรัฐบาลในราคา ซึ่งทางการจะเป็นผู้ประเมินราคา แต่ถ้าของขวัญของกำนัลมีมูลค่าต่ำกว่า 50 ดอลลาร์สิงคโปร์ ผู้รับจะได้รับอนุญาตให้เก็บของขวัญนั้นไว้ โดยไม่ต้องเสียเงินแต่อย่างใด รวมถึงกรณีปลัดกระทรวงเห็นว่า ของกำนัลเป็นประโยชน์ในการทำงานในตำแหน่งรัฐมนตรี โดยเป็นประโยชน์ในทางราชการ ผู้รับก็สามารถเก็บไว้ได้ โดยไม่ต้องมีการประเมินราคาโดยทางการ แต่รัฐมนตรีอาจจะปฏิเสธไม่รับของกำนัลได้บางกรณี เช่น การเดินทางไปดูงานในต่างประเทศอย่างเป็นทางการ ซึ่งของขวัญที่รัฐมนตรีหรือสมาชิกในครอบครัวได้รับจากรัฐบาลต่างประเทศต้องส่งของนั้นให้แก่ปลัดกระทรวง และหากรัฐมนตรีต้องการจะเก็บของสิ่งนั้นไว้ รัฐมนตรีต้องซื้อต่อจากรัฐบาลโดยมีการประเมินราคาโดยทางการ ซึ่งการประเมินราคาของขวัญนี้เป็นเช่นเดียวกันกับประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่รัฐ (กองการจัดการฯ, 2553, น. 183)

ขณะที่ข้อ 1 ประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรีระบุว่า รัฐมนตรีต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนต่าง ๆ เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ และหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เมื่อรัฐมนตรีทุกคนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีต้องเปิดเผยที่มาของรายได้ซึ่งนอกเหนือไปจากเงินเดือนและทรัพย์สินหนี้สิน โดยทรัพย์สินของรัฐมนตรีดังกล่าวรวมถึงทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมด อสังหาริมทรัพย์ ผลประโยชน์ในบริษัทหรือการปฏิบัติงานวิชาชีพใด ๆ และการเปิดเผยหนี้สินทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกู้หรือการค้ำประกันหรือการจำนอง การเปิดเผยนั้นต้องเป็นโดยลับ ซึ่งรัฐมนตรีต้องยื่นต่อประธานาธิบดีผ่านทางนายกรัฐมนตรี (กองการจัดการฯ, 2553, น. 183)

อีกทั้ง ผู้เขียนพบว่า ประเทศสิงคโปร์ประสบความสำเร็จต่อการป้องกันปราบปรามการทุจริตประพัตติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะการเรียนรู้จากประสบการณ์ในอดีต ร่วมกับความร่วมมือของสี่ภาคส่วน เริ่มต้นจากผู้นำประเทศ เจ้าหน้าที่รัฐ เอกชน ประชาชน เพื่อการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตประพัตติมิชอบในประเทศตน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมจะไร้ประโยชน์ หากสี่ภาคส่วนปราศจากความร่วมมืออย่างเข้มแข็ง และส่วนหนึ่งของความสำเร็จของประเทศสิงคโปร์ยังเกิดจากการเรียนรู้ประสบการณ์การทุจริตในอดีต ซึ่งนักวิชาการสิงคโปร์เรียกว่าหกบทเรียนและสองคติพจน์เตือนใจ

แม้ว่าทบทเรียนและสองคติพจน์เตือนใจไม่ใช่มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ทบทเรียนสองคติพจน์เตือนใจเป็นมาตรการเสริมประสิทธิภาพการใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งสองคติพจน์เตือนใจประกอบด้วย ประเทศสิงคโปร์เป็นต้นแบบการต่อต้านคอร์รัปชันแก่ประเทศอื่น ในฐานะประเทศสิงคโปร์เป็นรัฐเดี่ยวที่มีประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และบริบทการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย และประเทศสิงคโปร์แก้ปัญหาคอร์รัปชันเกิดใหม่และคอร์รัปชันเกิดซ้ำที่มีรากฐานจากปัญหาค่าครองชีพทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างจริงจัง ขณะที่ทบทเรียนประกอบด้วยผู้นำทางการเมืองต้องเป็นต้นแบบการจัดแบบขุดรากถอนโคนปัญหาการคอร์รัปชัน ผู้กระทำผิดต้องถูกประหารชีวิต ไม่ว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดรายใหญ่หรือรายเล็ก การใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การก่อตั้งองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Agency - ACA) ที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำจากนักการเมือง การลดโอกาสการคอร์รัปชันของหน่วยราชการภาครัฐ ด้วยกิจกรรมอาสาสมัครตรวจตราการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการมอบเงินเดือนค่าตอบแทนที่พอเพียงต่อการครองชีพแก่เจ้าหน้าที่รัฐและรัฐมนตรี (Quah, 2001, pp. 34-35)

ด้วยเหตุนี้ความสำเร็จต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์เกิดขึ้นจากความมุ่งมั่นจริงจังของทั้งภาครัฐและประชาชน และความสำเร็จนี้เป็นผลจากการศึกษาบทเรียนในอดีตของประเทศตน จนประเทศสิงคโปร์สามารถพัฒนามาตรการกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมที่เหมาะสมกับประเทศตน ร่วมกับการดำเนินงานอย่างจริงจังตามกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรม

4. วิเคราะห์มาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลการวิเคราะห์มาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ควรจะต้องเกิดขึ้นตามมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทความฉบับนี้มีความเห็นสามประเด็นใหญ่ ๆ คือ

ประเด็นแรก มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมเฉพาะรัฐมนตรี มาตรฐานทางจริยธรรมควรแยกจากมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เพราะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ

ความเห็นข้างต้นนี้เป็นไปตามหลักที่ว่าข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน และข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติต่างกัน การใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเหมือนกับมาตรฐานทางจริยธรรม ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ถูกต้อง เพราะในแง่หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วน ในความหมายอย่างแคบแล้ว มาตรฐานทางจริยธรรมเฉพาะของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสามารถบรรลุวัตถุประสงค์การควบคุมความประพฤติรัฐมนตรี เพื่อที่รัฐมนตรีประพฤติปฏิบัติตนที่เป็นตัวอย่างแห่งความซื่อสัตย์สุจริต การใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐอื่นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ เหตุจากภารกิจรัฐมนตรีแตกต่างจากตำแหน่งราชการอื่น ๆ และมาตรฐานทางจริยธรรมที่จะเกิดขึ้นต้องจำต่อการกำหนดแบบแผนความประพฤติของรัฐมนตรี รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ต้องไม่สร้างผลกระทบต่อการดำรงชีวิตรัฐมนตรีเกินสมควร

ประเด็นที่สอง เนื้อหาของมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีควรเป็นข้อกำหนดความประพฤติ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการประพฤติ การปฏิบัติตน ศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีทางการเมือง ในฐานะรัฐมนตรีเป็นบุคคลตัวอย่างของประเทศ โดยประเทศไทยสามารถร่างขึ้นจากประสบการณ์การทุจริตประพฤติดังกล่าวตามคำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ข้อห้ามการเล่นการพนันมาจากคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ อม.1/2546 ของนายรักเกียรติ อติธรรมมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

อีกทั้ง ร่างมาตรฐานทางจริยธรรมข้างต้นสามารถนำแนวทางตามสมุดคู่มือของรัฐ ค.ศ. 2006 ไม่ว่าจะเป็นการห้ามกู้ยืมเงินหรือตกอยู่ภายใต้ข้อผูกมัดทางการเงิน การค้าประกันหนี้หรือความรับมากกว่า 3 ครั้งหรือ 3 เท่าของเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ หรือข้อห้ามใช้ข้อมูลภาครัฐแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ร่วมกับข้อ 1 ประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์มาใช้ เพื่อการเปิดเผยที่มาของรายได้ซึ่งนอกเหนือไปจากเงินเดือนและทรัพย์สินหนี้สิน โดยทรัพย์สินของรัฐมนตรีดังกล่าวรวมถึงทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมด อสังหาริมทรัพย์ ผลประโยชน์ในบริษัทหรือการปฏิบัติงานวิชาชีพใด ๆ แต่โทษนั้นควรเป็นโทษที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมืองไม่ใช่โทษอาญา ผลคือ รัฐมนตรีถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง เหตุจากการหมดความน่าเชื่อถือ ความไม่ไว้วางใจต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจรัฐต่อไป ซึ่งแนวทางเช่นนี้สอดคล้องกับการใช้ประมวลจริยธรรมรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์ฉบับวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2005 ที่ไม่มีบทบัญญัติลงโทษทางอาญา

เนื้อหาอีกส่วนหนึ่งของมาตรฐานทางจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นข้อกำหนดความประพฤติที่มีความผิดตามกฎหมายไทยฉบับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น และเมื่อความผิดส่วนนี้เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย อำนาจในการตรวจสอบอยู่ที่ฝ่ายตุลาการ แต่โทษที่ได้รับควรเป็นไปตามหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย โดยโทษที่ได้รับต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลัง ก่อนการกระทำผิดเกิดขึ้น รวมทั้งโทษสูงสุดของความผิดส่วนนี้ควรเป็นโทษประหารชีวิตดังเช่นที่ประเทศสิงคโปร์กำหนด

นอกจากนี้ มาตรฐานจริยธรรมที่เกิดขึ้นควรบรรจุข้อยกเว้นความผิด กรณีรัฐมนตรีรับของขวัญตามธรรมเนียมจรรยาวัไ ซึ่งข้อยกเว้นนี้สามารถนำประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2543 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2544 มาใช้ แต่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ และเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน รัฐมนตรีตามมาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ต้องแจ้งการรับของขวัญกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และรัฐมนตรีมีสิทธิปฏิเสธไม่รับของขวัญบางกรณี ซึ่งแนวทางนี้สามารถนำข้อ 6.4 ประมวลจริยธรรมของรัฐมนตรีประเทศสิงคโปร์มาใช้ตามความเหมาะสม ทำให้มาตรฐานจริยธรรมฉบับนี้เป็นไปตามหลักการรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนบุคคลของรัฐมนตรี

ประเด็นที่สาม การใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีควรใช้ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายฉบับต่าง ๆ หากมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นความผิดตามกฎหมายเหล่านี้ เพื่อการเพิ่มโอกาสการบรรลุเจตนารมณ์ของการใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพราะธรรมชาติการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีเป็นการกระทำทางรัฐบาล (acte de gouvernement) และรัฐมนตรียังมีการกระทำทางปกครอง การกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลปกครอง รวมทั้งเมื่อรัฐมนตรีกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น รัฐมนตรีอาจมีความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากประเทศไทยสามารถบัญญัติให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสอดคล้องกับฐานความผิดบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่จะเกิดขึ้นย่อมบรรลุเจตนารมณ์การปราบทุจริตประพฤติมิชอบตามมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้เขียนเชื่อว่า มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเพียงตัวบทกฎหมาย แต่การบรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นยังต้องอาศัยปัจจัยเสริมที่ไม่ใช่กฎหมาย โดยเฉพาะภาครัฐต้องจริงจังต่อเนื่องต่อการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและการลงโทษตามกฎหมายดังเช่นประเทศสิงคโปร์ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือภายใต้วัฒนธรรมทางกฎหมาย ร่วมกับความพยายามลดโอกาสการทุจริตประพฤติมิชอบของรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่

ว่าการมอบเงินเดือนค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับการดำรงชีพ การใช้อาสาสมัครตรวจสอบการทำงานภาครัฐร่วมกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การวางหลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5. บทสรุป

ท้ายสุดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามมาตรา 219 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรเป็นมาตรฐานจริยธรรมโดยเฉพาะแยกจากผู้ดำรงตำแหน่งอื่น มาตรฐานเช่นนี้สอดคล้องกับหลักที่ว่า ข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน และข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน และมาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ควรมีเนื้อหาทั้งข้อกำหนดความประพฤติที่เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐมนตรีผู้กระทำความผิดย่อมได้รับโทษถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีควรมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับความผิดตามกฎหมายไทยฉบับต่าง ๆ ซึ่งโทษในเนื้อหาส่วนนี้เป็นอำนาจทางกฎหมาย ฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจส่วนนี้ ส่งผลให้รัฐมนตรีอาจได้รับโทษทางการเมือง คือการปลดออกจากตำแหน่ง หรือรัฐมนตรีอาจต้องรับโทษทางแพ่งทางอาญาตามบทบัญญัติกฎหมายร่วมด้วย หากรัฐมนตรีผู้นั้นกระทำความผิดตามกฎหมายบ้านเมือง แต่สิ่งสำคัญอยู่ที่ทุกภาคฝ่ายร่วมมืออย่างจริงจังและการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ร่วมกับการสร้างวัฒนธรรมกฎหมายการเคารพต่อกฎหมายบ้านเมืองของทุกภาคส่วน

บรรณานุกรม

- กองการจัดการวารสารวิชาการ ป.ป.ช. การต่อต้านการทุจริตของประเทศสิงคโปร์. วารสารวิชาการ ป.ป.ช. 3,1, (มกราคม 2553) : 181-182.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. คู่มือแนวทางการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรื่องการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่รัฐตามมาตรา 103. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2555.
- ไทยพับลิก้า. ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2558 ไทยได้ที่ 76 จาก 168 ประเทศ. At <http://thaipublica.org/2016/01/corruption-perceptions-index-2015-thailand/> (last visited 30 September 2016).
- ราชบัณฑิตยสถานออนไลน์. ความหมายจริยธรรม. At <http://dictionary.sanook.com/search/%E0%B8%88%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%A2%E0%B8%98%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1> (last visited 13 October 2016).
- วิชา มหาคุณ. วิธีไต่สวนคดีทุจริตและการทำสำนวนของ ป.ป.ช., วารสารวิชาการ ป.ป.ช. 1.1, (มกราคม 2551) : 45.
- Jon S.T. Quah. *Combating Corruption in Singapore: What Can Be Learned?*. Journal of Contingencies and Crisis Management. 9, 1 (March 2001): pp.34-35.
- Koh Teck Hin, *Corruption Control in Singapore*, At http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_17VE_Koh1.pdf (last visited 1 October 2016).