

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการ ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

The Authority of the Ombudsmen to Conduct the Proceeding in Relation to Ethics of Persons Holding Political Positions

อิสรา ไกรนรา*
ดร.ตรีเพชร จิตมหีมา**
ดร.พัชฌา จิตมหีมา**

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 37 การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้วโดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจลงโทษ หรือสั่งบังคับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี (ผู้รับผิดชอบ) ดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ซึ่งถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบดังกล่าวเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีความผิด หรือมีความเห็นแย้ง และในทางปฏิบัติจริงส่วนใหญ่แล้ว ผู้รับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นต้นสังกัดทางปกครอง จะมักไม่ลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาของตนตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้

คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไร้ความหมาย ไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ จึงอาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ใส่ใจต่อหลักการเกี่ยวกับจริยธรรมเสมือนหนึ่งว่ามีเพียงแต่กฎหมาย แต่หาได้ใช้บังคับได้จริงทั้งๆ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบและดำเนินการในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม

ผลการศึกษา วิเคราะห์รูปแบบ และแนวคิดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจใช้อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่วางไว้ รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่า ได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการออกกฎระเบียบ และมีอำนาจบังคับให้ไปเป็นตามกฎระเบียบ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดมาตรการในทางกฎหมายไว้ จึงควรให้

*นักศึกษาลัทธิสุตรนิตินิตยศาสตร์มหาดบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจกำหนดมาตรการการบังคับทางกฎหมาย และควรมีการกำหนดมาตรการต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ โดยเห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 37 วรรคสอง โดยการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจกำหนดมาตรการในการใช้บังคับกฎหมาย และการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น โดยเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ตามประมวลจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินลงโทษปรับ และให้ส่งคำวินิจฉัยไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เพื่อให้พิจารณากำหนดโทษปรับตามความร้ายแรงแห่งการกระทำนั้น

คำสำคัญ: ผู้ตรวจการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรการทางกฎหมายด้านจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

Abstract

The Organic Act on Ombudsmen B.E 2552 (2009) Section 37, if it appears, upon the completion of consideration and inquiry that a person holding political position violates or fails to comply with the ethical standard under the code of ethics, the Ombudsmen shall report the National Assembly, Council of Ministers or related local assembly, as the case

may be. If it is scrutinized and is concluded that the Ombudsmen have no power to exercise punishment or order the National Assembly, Council of Ministers or related local assembly, as the case may be, (the responsible person) conducts it in accordance with the ethical standard under the code of ethics. In case such a responsible person has his opinion that a person holding political position is not guilty or has a dissenting opinion, the responsible person of a person holding political position under administrative office shall usually not make any punishment to his subordinates in real practice according to the opinion of the Ombudsmen, causing the judgment of Ombudsmen become useless which may discourage the determination of Ombudsmen and neglect the ethical standard in such a way that there is a law, but such law cannot be put into enforcement even though the Ombudsmen are the independent entity and are entitled to control and monitor the person holding political position who violates or fails to follow ethical standard under the code of ethics.

The result of the study analyzes the model and concept of independent regulatory commission that the commission can exercise its power in issuing rule and regulation, power enforcement in compliance with the designated rule and regulation as well as the power of judgment on any violation of rule and regulation which is the special characteristic of independent regulatory commission.

As such, Ombudsmen have their power to issue rule and regulation and have the power enforcement in accordance with the designated measures for legal enforcement against a person holding political position as well.

To set as a guideline in solving the said problem, the writer comes up with some advices which is obtained from the study and analysis that, there should be an improvement and additional amendment of Organic Act on Ombudsmen B.E. 2552 (2009) Section 37 paragraph 2, by granting power to Ombudsmen to impose a measure in exercising law enforcement and punishment against a person holding political position and if it appears that upon the completion of consideration and inquiry, a person holding political position violates or fails to comply with the ethical standard under the code of ethics, the Ombudsmen have the power to exercise a punishment and submit such matter to House of Representatives or the Senate as the case may be, for consideration of punishment or penalty of such critical case.

Keywords: Ombudsmen power and duty of ombudsmen/action against ethical standard of a person holding political position/law measure on ethical standard/person holding political position

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 242 กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดิน

จำนวนสามคน ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเลือกประธานหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายขององค์กรเป็นตัวแทนในงานพิธีต่างๆ และยังทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 113 และสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 206 และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระ 6 ปี ก็เพื่อให้มีวาระเหลื่อมล้ำกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีวาระ 4 ปี และการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวก็เป็นหลักประกันความเป็นอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (2) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280 โดยได้กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น ซึ่งจะต้องมีกลไกระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การใช้บังคับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 วรรคสองในการนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่ในการรายงานกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมการดำเนินการด้านจริยธรรมของประเทศไทย ในช่วงแรก ในช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การ

ดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมมาตรฐานและตรวจสอบด้านจริยธรรม โดยที่ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยได้มีการดำเนินการด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมาโดยตลอด เพียงแต่ยังมีได้ทำกันอย่างจริงจังและไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับโดยทั่วไป และเป็นกำหนดถึงลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิด โดยเน้นไปที่มาตรการการลงโทษ หรือปราบปรามภายหลังที่มีความผิดเกิดขึ้นแล้ว

ปัจจุบัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือที่เรียกว่า การปกครองโดยผู้แทน (Representative Democracy) โดยประชาชนเลือกคนที่ตนเห็นว่าดีที่สุดในความเหมาะสมที่สุด และสำคัญ คือ สามารถเข้าไปรักษาผลประโยชน์ให้กับตนได้เข้าไปเป็นผู้แทน โดยระบบการเมืองสามารถแบ่งประเภทผู้แทน หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกได้เป็นสองประเภท คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยระดับชาติประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนระดับท้องถิ่นประกอบด้วยองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา

ซึ่งเห็นได้ว่าตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ปรากฏอย่างชัดเจนว่านักการเมือง

เมืองไทยยังขาดจิตสำนึกด้านจริยธรรม โดยสภาพปัญหาที่เห็นได้ชัดเจน เช่น การทุจริตในการเลือกตั้ง การซื้อสิทธิขายเสียง เป็นต้น ในขณะที่บุคคลในสังคมไทยก็รู้สึกคุ้นเคยกับพฤติกรรมของนักการเมือง ปัญหาการขาดจริยธรรมของนักการเมือง หากพิจารณาถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัญหาอาจเกิดจากหลายประการ ดังนี้

1. อำนาจการบังคับบัญชาที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำทุจริต เช่น การมีอำนาจในการอนุมัติหรืออนุญาตให้ดำเนินโครงการต่างๆ
2. สิ่งจูงใจ เช่น ผลประโยชน์ในรูปแบบของตัวเงิน หุ้น หรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ
3. โอกาส กล่าวคือ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ เปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลพินิจที่เอื้ออำนวยให้สามารถกระทำทุจริตได้
4. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เห็นว่าการละเมิดจริยธรรมเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นทุกยุคทุกสมัย จึงทำให้นักการเมืองไม่หวั่นเกรงในการกระทำทุจริต
5. ระบบอุปถัมภ์ นักการเมืองจัดสรรตำแหน่งงาน หรือทรัพยากรที่เป็นของรัฐและทรัพยากรของส่วนรวมให้กับผู้อื่น เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพรรคพวกของตนในการได้คะแนนเสียง เป็นต้น

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามกระแสวิวัฒนาการของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ แต่ความเจริญก้าวหน้าจะเน้นความเจริญทางด้านวัตถุมากกว่าทางด้านจิตใจ เป็นผลให้คนในสังคมยึดติดในด้านวัตถุเพียงอย่างเดียวไม่เห็นความสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรม จึงทำให้มาตรฐานของคุณธรรมและจริยธรรมของคนไทยเสื่อมลงไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะนักการเมืองหรือผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่ประชาชนได้มอบความเชื่อถือและไว้วางใจให้เข้ามาบริหารประเทศ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจมีความซื่อสัตย์สุจริตรับผิดชอบ อุทิศตนเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาคือปัญหาต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม แต่ที่ผ่านมานั้นภาพของนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีการซื้อเสียงการเลือกตั้ง ทูจริตคอร์รัปชันต่างๆ และความไม่ซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่เห็นแก่ประโยชน์ของตนเอง และพวกพ้อง ไม่สนใจประโยชน์ของชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ทำให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง ไม่ว่าจะการบริหารประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ ความน่าเชื่อถือของประเทศ และเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีสำหรับคนรุ่นหลังต่อไป

นักการเมืองเป็นผู้ที่ใช้อำนาจทางการเมืองและเป็นบุคคลสาธารณะ ดังนั้น หากนักการเมืองปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมย่อมส่งผลให้การบริหารประเทศมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และเป็นการสร้างมาตรฐานความรับผิดชอบทางการเมืองทั้งในแง่การแสดงออกถึงความโปร่งใส และยังเป็น การแสดงให้เห็นว่ามีความรับผิดชอบต่อประชาชนอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมเป็นการยกระดับมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองให้สูงขึ้นและเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนทั้งประเทศ

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 หมวด 4 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบจริยธรรม

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความหมายครอบคลุมเพียงใด เพื่อให้ได้ความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ. 2552 ได้กำหนดไว้อีกด้วย ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมทางการเมืองไว้เป็นการทั่วไป ซึ่งอาจสรุปได้ 3 ประการ

1.1 เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2 ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม

1.3 รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

2. ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม โดยในการพิจารณานั้นให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการร้องเรียน และพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง ในหมวด 2 มาใช้บังคับโดยอนุโลมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 37

มาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 วางหลักว่าเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตาม

คำร้องเรียนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

ตามหลักมาตรา 37 วรรคสอง ดังกล่าว การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำคำวินิจฉัย และรายงานไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจลงโทษหรือสั่งบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมได้เอง ซึ่งหากว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ดังกล่าวเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีความผิด หรือมีความเห็นแย้ง และในทางปฏิบัติจริงส่วนใหญ่แล้วรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่เป็นต้นสังกัดทางปกครอง มักจะไม่ลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาของตนตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไร้ความหมาย ไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ใส่ใจต่อหลักการเกี่ยวกับจริยธรรม เสมือนหนึ่งว่ามีเพียงแต่กฎหมายแต่หาได้ใช้บังคับได้จริงไม่ ทั้งๆ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบในเรื่องจริยธรรมดังกล่าว

โดยหลักทั่วไปองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจ คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่วางไว้ รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบ เป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งไม่มีในองค์กรอื่น

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการออกกฎระเบียบ และมีอำนาจใช้บังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ตามมาตรา 15 แต่ยังคงขาดอำนาจในการกำหนดมาตรการใช้กฎหมายให้มีผลบังคับ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. เพื่อให้เข้าใจถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน
3. สามารถรู้ถึงบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน และบทกำหนดลงโทษกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม
4. อธิบายถึงปัญหา การตรวจสอบ มาตรการในการใช้บังคับกฎหมาย และบทลงโทษของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
5. เพื่อให้ได้แนวทาง ข้อเสนอแนะ การแก้ไข และเพิ่มเติมมาตรการในการใช้บังคับกฎหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการใช้มาตรการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีผลบังคับใช้ได้จริง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาในทางเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาจากตำรา บทความของนักวิชาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2552 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นภาษาไทย และภาษา ต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จาก อินเทอร์เน็ต และบทความในวารสารต่างๆ สิ่งดี พิเศษอื่นๆ กฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนตัวอย่าง เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องของสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน

สรุปผลการวิจัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐและการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าการนั้นจะเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีผลใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการปรับเปลี่ยนไป โดยได้มีการ เพิ่มอำนาจหน้าที่ขึ้นในหลายประการ เริ่มตั้งแต่ การปรับเปลี่ยนชื่อจากเดิม ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา เป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้อง กับการปรับเปลี่ยนบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่มีการ เปลี่ยนแปลง สำหรับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการ ยุติธรรม อำนาจในการติดตามประเมินผลและจัดทำ ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ อำนาจ ในการเสนอข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งอำนาจเกี่ยวกับการตรวจสอบจริยธรรม ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท โดยมีหลักการ ที่สำคัญที่ต้องดำเนินการ คือ คุณธรรมและจริยธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรผู้ใช้ อำนาจในการตรวจสอบผู้อื่นจึงมีความสำคัญเป็น อย่างยิ่งที่ต้องใช้อำนาจดังกล่าวไปตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายที่ได้กำหนดให้อำนาจไว้ กล่าวโดย เฉพาะอำนาจในการตรวจสอบด้านจริยธรรม ซึ่งแต่ เดิมเป็นเพียงเรื่องที่ทำให้ความสำคัญกับการปลูกสร้าง จิตสำนึก เพื่อให้การปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กรอบและ กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ปัจจุบันอำนาจในการ ตรวจสอบด้านจริยธรรมไม่ได้เป็นเพียงการสร้าง จิตสำนึกเท่านั้น แต่เป็นการตรวจสอบตามมาตรฐาน ทางจริยธรรม หรือประมวลจริยธรรม โดยหากการ ตรวจสอบพบว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้รายงาน ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการ บังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมและหาก ในกรณีใดเป็นความผิดร้ายแรงจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา ดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่งต่อไป

เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองในด้านกรปฏิบัติหน้าที่และ ประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นไปตามมาตรฐานจริยธรรม นั้น จึงต้องเป็นไปโดยถูกต้องและมีมาตรฐานตาม บทบาทหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะ การตรวจสอบมาตรฐานด้านจริยธรรมของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีบทบาท สำคัญในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชนและสังคม การกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารประเทศชาติ การบริหารราชการแผ่นดิน การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของสังคม และการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ส่วนร่วมในด้านต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น การปฏิบัติตนหรือการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง หน้าที่จึงต้องมีจริยธรรมและความรับผิดชอบ มากกว่าบุคคลโดยทั่วไป ประกอบกับควรต้อง อยู่ในกรอบและกฎเกณฑ์ที่มีการกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด

ผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้กำหนดไว้อีกด้วย โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจากการศึกษาค้นคว้าถึงการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศและสามารถนำมาวิเคราะห์ปรับใช้เพื่อให้การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ตามประมวลจริยธรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

อภิปรายผล

การใช้อำนาจบังคับทางกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับกรณีการที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรมได้เอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 37 วรรคสอง เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้วให้ทำคำวินิจฉัยรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จึงเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจ ลงโทษ หรือสั่งบังคับให้ผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมได้เอง ซึ่งถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบดังกล่าวเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีความผิด หรือมีความเห็นแย้งและในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ ผู้รับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นต้นสังกัดทางปกครอง จะไม่ลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาของตนตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไร้ความหมาย ไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมได้ จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ใส่ใจต่อหลักการเกี่ยวกับจริยธรรมเสมือนหนึ่งว่ามีเพียงแต่กฎหมายแต่หาได้ใช้บังคับได้จริงไม่ ทั้งๆ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ

จากการศึกษากฎหมาย แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศของสหราชอาณาจักรแล้วพบว่ามาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสหราชอาณาจักรแม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นนี้จะเป็นการฝ่าฝืนจริยธรรม หากแต่ถูกตั้งข้อครหาว่าฝ่าฝืนจริยธรรม แม้บางครั้งจะไม่ผิดกฎหมายแต่เป็นการไม่ชอบธรรม หรือผิดศีลธรรม ซึ่งทำให้คนในประเทศเกิดความสงสัยหรือไม่ไว้วางใจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนดังกล่าวก็ต้องลาออกจากตำแหน่งไป ซึ่งหากมองให้ลึกกลงไปคงเป็นเพราะคนในชาติให้ความสำคัญในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งยังฝึกรบมปลูกฝังให้เด็ก ๆ เข้าใจในคตินิยม จริยธรรม ซึ่งถือว่าการเป็นเด็กดี สำคัญกว่าและต้องมาก่อนการเป็น เด็กเก่ง ในวงการทางการเมืองของสหราชอาณาจักร ถ้านักการเมืองคนใดต้องออกจากรัฐสภาโดยมีมลทินมัวหมองแล้ว นักการเมืองผู้นั้นไม่มีทางที่จะได้หวนกลับเข้าไปสู่รัฐสภาได้อีกเลย แม้ว่าจะเป็นผู้ที่มีความสามารถ หรือเคยมีความดีความชอบ

มาก่อน นี่คือการคว่ำบาตรแบบที่เรียกว่า Professional Solidarity ซึ่งหมายถึง การผนึกกำลังเพื่อรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพของนักการเมือง

นอกจากนี้ จากการศึกษากฎหมายแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

คดีที่สภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาได้ลงมติประณาม Newt Gingrich ประธานสภาผู้แทนราษฎรในข้อหาทำผิดกฎหมายจริยธรรมของสภาองเกรส โดยกำหนดโทษปรับเป็นเงิน 300,000 เหรียญสหรัฐ และใน ค.ศ. 1978 สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมาย Ethics in Government Act ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว ยังมีการกำหนดการลงโทษปรับสูงสุดไว้ไม่เกิน 5,000 เหรียญสหรัฐ โดยโทษสำหรับการฝ่าฝืนจริยธรรมสภาองเกรส มีดังนี้

1. ต่ำหนี
2. ตักเตือน
3. ประณาม
4. ลดระดับอาวุโส
5. ปรับ

กล่าวโดยสรุป สหรัฐอเมริกาได้สร้างจริยธรรมให้นักการเมืองได้ปฏิบัติในการทำหน้าที่อีกทั้งยังไม่ได้จำกัดไว้เฉพาะสมาชิกองเกรสเท่านั้น หากแต่ได้บังคับไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสำคัญในฝ่ายบริหาร และตุลาการด้วย ในข้อกำหนดนั้นจะมีคำจำกัดความและความหมายไว้อย่างชัดเจน เช่น การทำตนให้เป็นที่ไว้วางใจและศรัทธาของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

สังคมไทยในปัจจุบันโดยส่วนใหญ่มองว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศชาติ แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองยังขาดความรับผิดชอบและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้อย่างทั่วถึง ไม่สามารถทำให้เป็นไปตามความหมายของการเมืองที่ว่า “การเมืองเป็นกระบวนการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับทุกคนในสังคมได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม” โดยมีสาเหตุจากการทุจริตประพฤตินิยมชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดสำนึกทางจริยธรรมโดยยึดติดกับค่านิยมและวัฒนธรรมบางอย่างในสังคมไทย การแก้ปัญหาจึงต้องสร้างนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถและมีจริยธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม โดยนักการเมืองที่ดีต้องมีจริยธรรมมุ่งการสร้างสรรค์สังคมให้เป็นสังคมที่ดี มีระเบียบวินัย อยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข ซึ่งสิ่งทั้งหลายจะเกิดขึ้นได้จำต้องอาศัยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อซึ่งเป็นพื้นฐานทางด้านจริยธรรมของนักการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้การเมืองและการปกครองประเทศมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

จากการศึกษาพบว่ามาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยขาดจิตสำนึกในเรื่องจริยธรรม แม้ว่าจะมีประมวลจริยธรรมใช้บังคับแล้วในหน่วยงานของตนก็ยังไม่ใส่ใจฝ่าฝืนจริยธรรมเหมือนเดิม ซึ่งต่างกับกับในต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร แม้จะไม่มีประมวลจริยธรรม แต่หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใด ฝ่าฝืนจริยธรรม สิ่งดีงาม แม้จะไม่ผิดกฎหมายหรือเพียงแค่ถูกตั้งข้อครหาว่าฝ่าฝืนจริยธรรม แม้จะสอบสวนเสร็จแล้วปรากฏว่าการกระทำไม่เป็นจริงก็ตาม แต่สังคมคนในชาติ มีความสงสัย หรือไม่ไว้วางใจ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนดังกล่าวต้องลาออกไป ซึ่งทำให้เห็นว่าคนในชาติยึดมั่นรักษาคูณธรรมและจริยธรรม ไม่ยอมรับการที่ผู้บริหารประเทศ ข้าราชการการเมือง กระทำการฝ่าฝืนจริยธรรม ดังนั้น การจะทำให้คนในชาติยึดมั่นรักษา

คุณธรรมและจริยธรรม ต้องทำการปลูกฝังหลักการนี้ ตั้งแต่เด็กๆ เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร ฝึกรอบรมเด็กๆ ให้เข้าใจหลักการคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งในประเทศไทย ยังขาดการปลูกฝังดังกล่าว และไม่ให้ความสำคัญ

หากนำมาตรการการลงโทษกรณีที่คุณดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนจริยธรรมสภาของเกรสของสหรัฐอเมริกา มาเป็นแนวทางแก้ไขกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยก็น่าจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกิดความเกรงกลัว ในการที่จะฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมมากขึ้น ย่อมทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใส่ใจต่อประมวลจริยธรรม และประพฤติปฏิบัติตนอยู่ภายในกรอบจริยธรรม ส่งผลดีต่อการบริหารประเทศชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถยกระดับมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองให้ดีขึ้นเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน

วิเคราะห์แล้วเห็นว่าการที่จะใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับกรณีการที่คุณดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น รัฐควรดำเนินการดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

จากการวิเคราะห์และศึกษาวิจัยในรายละเอียดของปัญหา บทบังคับ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 37 วรรคสอง ดังต่อไปนี้

เมื่อดำเนินการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการ

ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินลงโทษปรับ และส่งคำวินิจฉัยไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เพื่อให้พิจารณากำหนดโทษปรับตามความร้ายแรงแห่งการกระทำนั้น

2. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

1) ควรจัดทำคู่มือสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของมาตรฐานจริยธรรม ประมวลจริยธรรม และประโยชน์ที่จะได้รับ อีกทั้งให้ทราบถึงโทษที่จะได้รับหากว่ากระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ประมวลจริยธรรม

2) ปลูกฝังให้ประชาชนโดยเฉพาะเด็ก ให้มีความรู้เกี่ยวกับหลักคุณธรรม และจริยธรรม เน้นที่ว่าการเป็น เด็กดี สำคัญกว่าและต้องมาก่อน การเป็นเด็กเก่ง โดยการฝึกรอบรมเด็กด้วยคตินธรรมง่าย ๆ 12 ประการด้วยกัน คือ

- 2.1 สัจจะ พุทความจริง (Truth)
- 2.2 ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty)
- 2.3 ความระลึกในหน้าที่ (Sense of Duty)
- 2.4 ความอดทน อดกลั้น (Patience)
- 2.5 ความเป็นธรรม (Fair play)
- 2.6 ความเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Consideration for Others)
- 2.7 เมตตาธรรม (Kindness)
- 2.8 ความกตัญญูกตเวที (Gratitude)
- 2.9 ความสุภาพนุ่มนวล (Politeness)
- 2.10 การมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโส (Respect for Elders)
- 2.11 การรักษาคำพูด (Promise)

2.12 จิตสำนึกสาธารณะและการ
เสียสละเพื่อส่วนรวม (Public Conscience)

3) การผนึกกำลังกันในหมู่ผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง โดยใช้มาตรการทางสังคม คือ ถ้าใคร
ทำดีก็ต้องช่วยกันเชิดชู ยกย่อง และปกป้อง แต่ถ้า
ใครทำไม่ดีก็ต้องตักเตือนในกรณีที่ฝ่าฝืนจริยธรรม
ไม่ร้ายแรง แต่หากเป็นเรื่องร้ายแรงก็ต้องคว่ำบาตร
ผู้นั้นจากวงการทางการเมืองเพื่อไม่ให้เขามีโอกาส
ก่อความเสียหายหรือก่อความเดือดร้อนได้อีก
เป็นการคว่ำบาตรแบบที่เรียกว่า PROFESSIONAL
SOLIDARITY ซึ่งหมายถึง การผนึกกำลังเพื่อ
รักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพของนักการเมือง

นอกจากมาตรการบังคับทางกฎหมายของ
ผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับกรณีการที่ผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม
มาตรฐานทางจริยธรรม ตามประมวลจริยธรรมแล้ว
การดำเนินการด้านจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพย่อม
ต้องดำเนินการอย่างผสมผสานในหลายแนวทาง

ทั้งในด้านการปลูกฝังค่านิยมด้านจริยธรรมที่ไม่
เพียงเฉพาะสำหรับนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เท่านั้น แต่ต้องปลูกฝังไปถึงประชาชนทั่วไปด้วย
ตั้งแต่ยังอยู่ในวัยเด็กและเยาวชน โดยเริ่มตั้งแต่
กลไกที่เล็กที่สุดแต่สำคัญที่สุด คือ สถาบันครอบครัว
ชุมชน แล้วขยายออกไปสู่สถาบันทางสังคมอื่นๆ
ในวงกว้าง เช่น โรงเรียน สถาบันการศึกษา รวมไปถึง
การให้การศึกษาอบรม เพื่อเสริมสร้างความรู้
ความเข้าใจ และความตระหนักถึงความสำคัญของ
จริยธรรมให้แก่ บุคคลที่มีวุฒิภาวะแล้วทั้งนี้ไม่ว่าจะ
เป็นนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน
และเมื่อมีการฝ่าฝืนจริยธรรมก็ต้องมีกลไกบังคับ
และกระบวนการแก้ไขที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ
มีความจริงจังและจริงใจในการแก้ไขปัญหา รวมตลอด
ไปถึงการสร้างเครือข่าย และแสวงความร่วมมือจาก
ทุกภาคส่วนของสังคมได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน
และภาคประชาชน ทั้งภายในและระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

- จุลจักรพงษ์. (2499). **จิตใจของคนอังกฤษในการรักษาความยุติธรรม**. กรุงเทพฯ: ดุลพาห จัมป์พิเศษ
กระทรวงยุติธรรม.
- ชลัช จงสีบพันธ์ และคณะ. (2551). **ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540**. รายงานการศึกษาวิจัย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ฐิฎินันท์ ธรรมโชติ. (2542). **ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**. วิทยานิพนธ์.
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธานินทร์ ภัยวิเชียร. (2551, 31 กรกฎาคม). **ปรากฏภาพพิเศษเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
และเจ้าหน้าที่ของรัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- ธีรวัฒน์ สวัสดิ์ชัย. (2552). **ภาพลักษณ์ด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมืองพล
จังหวัดขอนแก่น**. รายงานการศึกษา. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

- นลินพรรณ ไวสีบ่าว. (2551, เมษายน-มิถุนายน). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม. กรุงเทพฯ: วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- ประวิช รัตนเพียร. (2553). บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 280 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กรณีศึกษากระบวนการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรมสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
- พรพิมล เบี้ยมุกดา. (2553, 2 มีนาคม). จดหมายข่าวจริยธรรม. กรุงเทพฯ: วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ศรียาชา เจริญพานิช. (2552, 1 กันยายน). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- ศิริพันธ์ุ เรืองจินดา. (2555). บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษากรณีความเป็นอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพฯ: เอกสารวิชาการสถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักการศึกษาต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2543, 7 กรกฎาคม). จริยธรรมของนักรการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ: เอกสารอภิปรายทางวิชาการ.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2555). รายงานประจำปี 2555 ผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- อริราช จิตเลขา. (2553). บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 244 (1) (ก) (ข) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. วิทยาลัยพายัพ.
- .. (2551, มกราคม). สถานะโครงสร้างและการบริหารจัดการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: รายงานวิจัยเสนอสถาบันพระปกเกล้า.