

การปกครองระบอบประชาธิปไตยกับจริยธรรมนักรบการเมืองท้องถิ่น

ก็เป็นที่น่าอนและชัดเจนว่าหากไม่มีเหตุขัดข้องอื่นใด การยุบสภาผู้แทนราษฎร จะเกิดขึ้นในสัปดาห์แรกของเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นไปตามคำยืนยันของนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และเป็นการส่งสัญญาณให้ทราบว่า ในเวลาอีกไม่ช้าไม่นาน การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. จะได้ติดตามมา

และถ้ามีการเลือกตั้ง ก็เป็นการเลือกตั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กำลังจะครบรอบปีที่ ๘๐ ในปี ๒๕๕๕

แต่หากมีคำถามว่าเกือบ ๘๐ ปีที่ผ่านมา การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบ การเลือกตั้งของไทยก้าวไกลไปถึงไหน ดูเหมือนว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพอจะให้คำตอบได้

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญได้ยืนยันเป็นหลักการมาโดยตลอด คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และทรงไว้ซึ่งสิทธิการให้ฉันทานุมัติหรือมอบหมายให้ บุคคลอื่นใช้อำนาจนี้แทนตนได้ ทั้งนี้ คนชั้นอาสาเข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนต้องถือปฏิบัติ ตามเงื่อนไขที่มีอยู่เพียงประการเดียว คือ ต้องใช้อำนาจไปในทางทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยส่วนรวม หากการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามนี้ รัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ โดยเฉพาะฉบับปัจจุบัน ให้อำนาจแก่ประชาชนรวมตัวกันเข้าชื่อ เพื่อให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้

แล้วมีอะไรที่รัฐธรรมนูญได้บ่งบอกให้ทราบว่า ทั้งในส่วนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยและคนที่อาสาเข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชน กำลังยืนอยู่ในจุดใกล้หรือห่างกับ หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแค่ไหน

ในส่วนของประชาชน มีสิ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้พูดถึง เช่น การให้รัฐต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข การส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ในส่วนของคนอาสาเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน รัฐธรรมนูญก็มีภาพสะท้อน ให้เห็นได้มากมายถึงความห่วงเกรงว่า การใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนจะไม่สอดคล้องกับหลักการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนเคลือบแคลงสงสัยว่านักการเมืองไม่ได้ใช้อำนาจไปในทาง ทำให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

ความเป็นห่วงเป็นใยว่านักการเมืองจะใช้อำนาจออกนอกกลุ่มนอกทางตามหลัก การปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากได้กล่าวถึงการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อป้องกัน ไม่ให้คนไม่ดีเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีมาตรการที่สำคัญ เช่น การจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ให้นักการเมืองได้ตระหนักอยู่เสมอว่า การใช้อำนาจและตัดสินใจดำเนินการในเรื่องใด การดำเนินการในเรื่องนั้นจะทำให้เกิดประโยชน์ แก่ประชาชนโดยส่วนรวมเท่านั้น สำหรับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้ หากมีพฤติกรรมให้ปรากฏว่านักการเมืองฝ่าฝืนในเรื่องเหล่านี้ จะทำให้ประชาชนมีความ เคลือบแคลงสงสัยเรื่องการใช้อำนาจของนักการเมืองคนนั้นได้

ความเป็นกังวลของรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงเกือบ ๘๐ ปีที่ผ่านมา ปัญหา ทั้งหลายทั้งปวงที่ไม่ได้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทำให้เกิดผลในสิ่งที่รัฐธรรมนูญนำมาเขียนไว้ ไม่ว่าจะเป็น ความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม การกระทำอันเป็นการขัดแย้งผลประโยชน์ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ล้วนมีส่วนสำคัญต่อการทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่อาจเดินก้าวไกลไปได้มากนัก

สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้ย่อส่วนการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศ มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ การดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการย่อส่วนมาจากหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญยังให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้พ้นจากตำแหน่งได้ หากประชาชนเห็นว่าคุณคนเหล่านี้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ประชาชนในท้องถิ่นยังมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ การตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และเฉกเช่นเดียวกับนักการเมืองระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐธรรมนูญก็ยังไม่วายจะมีความกังวลในเรื่องการใช้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อาจจะไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์และตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ที่เห็นได้ชัด รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดแย้งผลประโยชน์ ที่ใช้บังคับกับนักการเมืองระดับชาติตามที่กล่าวในตอนต้น มาใช้บังคับกับนักการเมืองท้องถิ่น ทั้งผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในทางการเมืองระดับท้องถิ่นแต่ละประเภท ถือเป็นปฏิบัติ โดยเหตุนี้ ถ้าจะว่ากันตามรัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยจะต้องกำหนดให้มีประมวลจริยธรรม ทั้งในส่วนที่เป็นประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภา กับประมวลจริยธรรมของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

แล้วเหตุใดรัฐธรรมนูญจึงต้องพูดถึงจริยธรรมของนักการเมือง

ในปี ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในปีนั้น และได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เขียนไว้ชัดว่า รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ด้วยเหตุที่ว่านั้น จริยธรรมไม่ว่าจะเป็นจริยธรรมของนักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จึงต้องมีข้อกำหนดในเรื่องมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ให้อยู่ภายในกรอบหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การเมืองได้ประพฤติปฏิบัติ ที่สำคัญคือ การเคารพและยึดถือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้อำนาจหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การประพฤติปฏิบัติตนที่ไม่ทำให้ประชาชนเคลือบแคลงสงสัยในเรื่องการใช้อำนาจเป็นการนอกเหนือหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว

ตามตัวอย่างประมวลจริยธรรมนักรการเมืองท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่เป็นประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดทำขึ้นและ มีองค์ประกอบคร่าวๆของท้องถิ่น นำไปใช้เป็นแนวทางจัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมที่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กล่าวข้างต้น

อย่างเช่น ในประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารถือปฏิบัติ เช่น การเป็นแบบอย่างที่ดีในการเคารพและรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติ และต้องถือเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด

ยังมีมาตรฐานทางจริยธรรมบางลักษณะ ได้กำหนดให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร พึงระมัดระวังการใช้อำนาจหน้าที่ของตนและไม่ทำให้ประชาชนเคลือบแคลงสงสัยว่า การใช้อำนาจนั้นขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ต้องระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพหรือการงานอื่นใดของคู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวของตนที่มีลักษณะเป็นการ กระหอบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ต้องไม่เรียกร้องของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องดูแลให้คู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวของตนปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

การกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำมาใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยนั้น ในประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร ได้กำหนดให้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับให้ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารต้องถือปฏิบัติไว้ด้วย เช่น ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร ต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมือง เข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือน ของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นต้น

ในมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร จะไปไกลกว่านักรการเมืองในฝ่ายบริหารประเภทอื่น เช่น การกำหนดให้ข้าราชการการเมืองในฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครต้องไม่กำหนดนโยบายหรือกระทำการใด อันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยมิชอบ

ประมวลจริยธรรมของนักรการเมือง ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้จัดทำขึ้นหรือกำลังพิจารณาจัดทำนั้น ไม่ได้เพียงแค่ว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำเพราะรัฐธรรมนูญให้ทำ แต่เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญได้วาดหวังให้ประมวลจริยธรรมนักรการเมืองท้องถิ่น เป็นเหมือนกลไกช่วยขับเคลื่อนการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้รอดพ้นจากวังวนทางการเมืองที่ไม่พึงปรารถนาไปเสียที เพราะมีเช่นนั้นแล้วจริยธรรมของนักรการเมือง จะมีปรากฏให้เห็นได้เฉพาะตัวหนังสือที่เขียนไว้บนแผ่นกระดาษเท่านั้น

ก็เคยมีคำพูดในทำนองเสียดสีนักรการเมืองไทยกับจริยธรรมเป็นเหมือนเส้นขนาน ไม่มีทางมาบรรจบกันได้ คำพูดดังกล่าวในทำนองนี้ดูเหมือนจะสวนทางกับสิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำอยู่ คือ การให้รางวัลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น ด้านการป้องกัน

การทุจริต ซึ่งเป็นสิ่งที่สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ และยังคงดำเนินการในปี ๒๕๕๔ และในปีต่อ ๆ ไป

หลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณาให้รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวมแล้วจะเป็นสิ่งเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร และตรวจสอบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม แต่สิ่งสำคัญที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะพิจารณาให้รางวัล คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการ ให้สิ่งเหล่านี้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมได้มากน้อยแค่ไหน ซึ่งในที่สุดแล้วความมีจริยธรรมนั่นเอง ที่มีส่วน ทำให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโอกาสรับรางวัลจากสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นรางวัลที่มีมูลค่า ไม่อาจเทียบได้กับความมุ่งมั่นรังสรรค์จริยธรรมของชาว อปท.

และเป็นจริยธรรมส่งเสริมอุดมการณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้รู้ตงหน้าไปตามที่รัฐธรรมนูญคาดหวังและคนไทยเฝ้าคอยมาเกือบ ๘๐ ปี

นายสุภีร์ รัตนาคินทร์
สำนักป้องกันกรทุจริตภาคการเมือง
สำนักงาน ป.ป.ช.