

**Political Institution and the Enhancement of Good Democratic Leadership:  
Lessons from Finland, Australia, and Uruguay\*\*\*\***

Wichuda Satidporn<sup>\*</sup>

Stithorn Thananithichot<sup>\*\*</sup>

Teanthawat Srijaingam<sup>\*\*\*</sup>

**Abstract**

This article uses an institutional approach to explore methods and mechanisms for enhancing good democratic leadership used in three advanced democratic countries, namely Finland, Australia, and Uruguay, which have a high level of public trust in the ethical standards of politicians. This article finds that all three of these countries do not have any specific sections or articles written in their constitutions aiming to control or support political leaders to act and perform in accordance with ethical standards. However, each country's success in maintaining its enduring democratic system and being able to make public trust in the ethical standards of politicians high is the result of a constitutional design that creates a checks-and-balances system among sovereign powers and the establishment of several autonomous entities to monitor the political power exercised by politicians and high-level state officers. The article thus suggests that in order to design political institutions to enhance good democratic leadership in the case of Thailand, constructing practical, systemic, and efficient mechanisms for monitoring state institutions and personnel is more important and necessary than writing the high standards of ethical principles that are abstract and not applicable into the constitution.

**Keywords:** *good democratic leadership, political institution design, Finland, Australia, Uruguay*

---

<sup>\*</sup>Corresponding Author: Wichuda Satidporn, Innovative Learning Center, Srinakharinwirot University, 114 Sukhumvit 23, Bangkok 10110. Email: [wichudas@g.swu.ac.th](mailto:wichudas@g.swu.ac.th)

<sup>\*\*</sup>Research and Development Office, King Prajadhipok's Institute, 120 Moo 3 Chaengwattana Road, Thung Song Hong, Laksi District, Bangkok 10210. Email: [stithorn@kpi.ac.th](mailto:stithorn@kpi.ac.th)

<sup>\*\*\*</sup>Master of Art Program in Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Email: [tean4study@gmail.com](mailto:tean4study@gmail.com)

## สถาบันการเมืองและการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย:

## บทเรียนจากฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และอูรุกวัย\*\*\*\*

วิชุดา สาธิตพร\*

สตีธร ธนานิธิโชติ\*\*

เทียนธวัช ศรีใจงาม\*\*\*

## บทคัดย่อ

บทความนี้อาศัยแนวคิดเชิงสถาบันทำการสำรวจแนวทางและกลไกในการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีจากประสบการณ์ของประเทศที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองในระดับสูงและมีประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า 3 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และอูรุกวัย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศมิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรื่องจริยธรรมรวมถึงแนวทางการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหรือมาตราโดยเฉพาะ แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศมุ่งเน้นไปที่การออกแบบเชิงสถาบันเพื่อวางโครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองหลักต่างๆ ร่วมกับการสถาปนาองค์กรหรือกลไกเฉพาะเพื่อทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบการทำงานขององค์กรและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมืองมากกว่า บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยเกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกเชิงสถาบันทั้งในแง่กฎเกณฑ์กติกาและองค์กรที่ขับเคลื่อนทำงานได้จริงและมีประสิทธิภาพมากกว่าการเขียนหลักการเชิงจริยธรรมที่สูงส่งไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ไม่สามารถนำไปสู่การบังคับใช้ได้

**คำสำคัญ:** ผู้นำทางการเมืองที่ดี การออกแบบสถาบันการเมือง ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย อูรุกวัย

\*ผู้รับผิดชอบบทความ: วิชุดา สาธิตพร สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 สุขุมวิท 23 กรุงเทพฯ 10110 อีเมล wichudas@g.swu.ac.th

\*\*สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 อีเมล stithorn@kpi.ac.th

\*\*\*หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 อีเมล tean4study@gmail.com

\*\*\*\* ได้รับบทความ 28 พฤศจิกายน 2559 ; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 7 เมษายน 2560

## บทนำ

พื้นฐานทางจริยธรรมของประชาชนและผู้นำทางการเมืองถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ (Beerbohm 2012; Kane and Patapan 2012, 58-64) กล่าวคือถึงแม้ว่าการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนจะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย แต่การทำให้สถาบันทางการเมืองดังกล่าวมีศักยภาพจนเป็นที่เชื่อมั่นและไว้วางใจของประชาชนนับว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าปัจจัยอื่นๆ (Malan and Smit 2001, 135) และการที่จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือในสถาบันทางการเมืองได้นั้น บุคคลที่เข้าไปใช้อำนาจในสถาบันทางการเมืองต่างๆ แทนประชาชนที่เรียกว่า “ผู้นำทางการเมือง” จะต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ถึงความเป็นจริยธรรมและการปฏิบัติงานที่ดี โดยเฉพาะการแสดงออกเชิงพฤติกรรม เช่น ความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี ความซื่อตรง การวางตัวเป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่น ตลอดจนความเคร่งครัดและการแสดงว่ามีความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถรับรู้และสัมผัสได้ การทำให้พฤติกรรมเหล่านี้มีอยู่ในวิถีการปฏิบัติงานตามครรลองประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าผู้นำทางการเมืองที่พวกเขามอบหมายให้เข้าไปใช้อำนาจแทนมีความเป็นมืออาชีพและมีความเป็นผู้ทรงเกียรติเพียงพอที่พวกเขาจะไว้วางใจให้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปได้ (Elgie 2014, 140-142) การกำหนดออกแบบและวางหลักการเชิงสถาบันทั้งในรูปกฎหมาย กฎระเบียบ ประเพณีปฏิบัติ รวมถึงการสร้างองค์กรและกลไกการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมและการปฏิบัติงานของผู้นำทางการเมืองจึงเป็นแนวทางที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกให้ความสำคัญ (Kane and Patapan 2012, 97-100)

ในกรณีของประเทศไทย การส่งเสริมและควบคุมให้ผู้นำทางการเมืองมีจริยธรรมเป็นแนวทางที่ได้รับความสนใจและให้ความสำคัญโดยตลอด สังเกตได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทบทุกฉบับนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มักจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม จากผลการสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง (Ethical standards of politicians) ของประเทศต่างๆ ในรายงานประจำปี ค.ศ.2015-2016 ของ The World Economic Forum (2016) ปรากฏว่าประเทศไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 118 จาก 140 ประเทศทั่วโลก แสดงให้เห็นว่าปัญหาเรื่องจริยธรรมของนักการเมืองของประเทศไทยยังคงดำรงอยู่ และแนวทางการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อยู่ในประเทศไทยนั้นยังมีปัญหา ด้วยเหตุนี้ การสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และกลไกในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองในประเทศที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระดับสูงต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง และมีประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า เพื่อรวบรวมเป็นองค์ความรู้สำหรับการนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่เหมาะสมกับประเทศไทยจึงมีความสำคัญ และเป็นจุดมุ่งหมายหลักของบทความนี้

บทความนี้ทำการสำรวจแนวทางเชิงสถาบันที่ประเทศต่างๆ ใช้ในการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดี ทั้งในลักษณะที่เป็นมาตรการ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และในลักษณะที่เป็นการก่อตั้งองค์กรหรือกลไกเฉพาะทำหน้าที่กำกับ ควบคุม หรือบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการคัดเลือก (1) ประเทศที่มี “ประชาธิปไตยก้าวหน้า” ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลการจัดอันดับของ The World Audit ปีล่าสุด (มกราคม 2016) และ (2) ประเทศที่ “ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองในระดับสูง” ซึ่งพิจารณาจากคะแนนและอันดับความเชื่อมั่นที่ปรากฏในรายงานของ The World Economic Forum ปีล่าสุด (ค.ศ.2015-2016) ควบคู่กับระดับของการคอร์รัปชัน และความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจจากการสำรวจข้อมูลล่าสุด (ค.ศ.2015) โดย Transparency International<sup>2</sup> จากทวีปต่างๆ เป็นกรณีศึกษา จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ (1) ออสเตรเลีย (12) และอุรุกวัย (17)<sup>3</sup> (ตาราง 1) เพื่อทำการวิเคราะห์ถอดบทเรียนปัจจัยความสำเร็จในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้นำทางการเมือง โดยมุ่งแสวงหาคำตอบว่าประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศนั้นมีการออกแบบสถาบันการเมืองเพื่อเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีอย่างไร ทำไมประเทศเหล่านี้จึงประสบความสำเร็จในการสร้างการเมืองที่โปร่งใส เป็นประชาธิปไตย และประชาชนให้การยอมรับในมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง

---

<sup>1</sup>ปัจจุบันมีองค์กรและนักวิชาการจำนวนมากที่ทำการจัดอันดับประชาธิปไตยของประเทศต่างๆ เป็นประจำทุกปี เช่น โครงการศึกษาระบบการเมืองของประเทศต่างๆ (The Polity Project) The Democracy Score (UDS) The Democracy Ranking Association เป็นต้น แต่เหตุผลที่เลือกอ้างอิงข้อมูลการจัดอันดับความเป็นประชาธิปไตยจาก The World Audit มาใช้ในบทความนี้ เนื่องจากเป็นการจัดอันดับโดยใช้ตัวชี้วัดที่ครอบคลุมหลักการประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานค่อนข้างจะครบถ้วน ได้แก่ สิทธิทางการเมือง (Political rights) เสรีภาพพลเมือง (Civil liberties) เสรีภาพของสื่อมวลชน (Press freedom) นิติธรรม (Rule of law) คอร์รัปชัน (Corruption) และสิทธิมนุษยชน (Human rights)

<sup>2</sup>ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Transparency International ได้ที่ <https://www.transparency.org/>

<sup>3</sup>ทั้งสามประเทศมีอันดับประชาธิปไตยสูงที่สุดในทวีปของตนเอง

ตาราง 1 ระดับความก้าวหน้าประชาธิปไตย มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง ความโปร่งใส และรูปแบบการปกครองของประเทศกรณีศึกษาเปรียบเทียบกับไทย

ประเทศ	อันดับประชาธิปไตย	คะแนนความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง (อันดับ) <sup>4</sup>	คะแนนความโปร่งใส (อันดับ) <sup>5</sup>	รูปแบบการปกครอง <sup>6</sup>
ฟินแลนด์	1	5.7 (5)	90 (2)	ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบสาธารณรัฐ (parliamentary republics)
ออสเตรีย	12	4.4 (25)	79 (13)	ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (constitutional monarchy)
อุรุกวัย	17	4.7 (16)	74 (21)	ประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี (presidential systems)
ไทย	111	2.0 (118)	38 (76)	ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (constitutional monarchy) (เผด็จการทหาร ตั้งแต่ 22 พ.ค. 57)

<sup>4</sup>คำถามที่ใช้ในการสำรวจ คือ “ท่านจะให้คะแนนมาตรฐานจริยธรรมนักการเมือง ในประเทศของท่านเท่าไร [1 หมายถึง ต่ำมาก 7 หมายถึง สูงมาก] (In your country, how do you rate the ethical standards of politicians? [1 = extremely low; 7 = extremely high])

<sup>5</sup>ข้อมูลจาก Transparency international (2016)

<sup>6</sup>อ้างอิงตามการกำหนดและแบ่งประเภทของ The CIA World Factbook (2016c)

## กรอบแนวคิดเชิงสถาบันกับการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดี

คำอธิบายหลักของแนวคิดเชิงสถาบันที่มีต่อการเสริมสร้างภาวะผู้นำทางการเมืองของงานวิจัยในอดีตวางอยู่บนสมมติฐานซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ สมมติฐานกลุ่มแรกเป็นแนวทางการศึกษาที่มุ่งความสนใจไปที่พฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงของผู้นำที่มีตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาฯ โดยมีสมมติฐานว่าผู้นำทางการเมืองที่ดีคือผู้นำทางการเมืองที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานของตำแหน่งที่มีการกำหนดไว้ (Edinger 1975; Helms 2005) อย่างไรก็ตามผลการศึกษานี้ยืนยันตรงกันว่าเกณฑ์มาตรฐานของตำแหน่งที่มีการกำหนดกันไว้นั้น แท้จริงแล้วมักถูกกำหนดโดยตัวผู้นำทางการเมืองที่เข้าไปถือครองอำนาจ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอิทธิพลและสามารถกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองได้ตามที่ตนต้องการ แทนที่เกณฑ์มาตรฐานของตำแหน่งจะเป็นตัวกำกับหรือบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติตาม (Elgie 1995; Helms 2005)

สมมติฐานกลุ่มที่สองเป็นแนวทางที่เห็นตรงกันข้ามกับสมมติฐานกลุ่มแรก โดยงานวิจัยในกลุ่มนี้เชื่อว่ากฎเกณฑ์หรือกติกาเชิงสถาบันเป็นตัวกำกับและควบคุมพฤติกรรมของผู้นำทางการเมือง เนื่องจากผู้นำทางการเมืองแม้จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในระดับสูงแต่ยังจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนตลอดจนองค์กรทางการเมืองและกลุ่ม/องค์กรทางสังคมอื่นๆ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆ ได้โดยอิสระ แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่สังคมการเมืองนั้นๆ ร่วมกันสร้างขึ้น (North 1990; Sheffer 1993) ในความหมายนี้ สถาบันทางการเมืองในรูปกฎกติกาต่างๆ จะเป็นกลไกที่คอยสร้างแรงจูงใจและเป็นแรงกดดันให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมไปในแนวทางที่กฎกติกาออกแบบไว้เสมอ (Ingram and Clary 2000)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎเกณฑ์หรือกรอบกติกาที่สังคมการเมืองร่วมกันสร้างขึ้นนั้นอาจแตกต่างกันไปตามบริบทและค่านิยมความเชื่อพื้นฐานที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และอาจมีการแปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา สมมติฐานกลุ่มที่สามที่ใช้แนวคิดเชิงสถาบันในการอธิบายภาวะผู้นำทางการเมืองจึงไม่เห็นด้วยกับสมมติฐานที่เชื่อว่ากฎเกณฑ์หรือกรอบกติกาจะเป็นเครื่องกำกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองกับกฎเกณฑ์หรือกติกาเชิงสถาบันนั้นจะอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมแบบใดแบบหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามเวลาและสถานที่ (Carrier 2016; Elgie 1995) ภายใต้มุมมองเช่นนี้ ภาวะผู้นำและพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองจะแปรผันไปตามสภาพแวดล้อมของสังคมการเมืองนั้นๆ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษจะมีแนวโน้มไปในแนวทางที่ยึดตัวผู้นำเป็นศูนย์กลาง ในขณะที่ในประเทศอิตาลีและญี่ปุ่นพรรคการเมืองจะมีบทบาทมากในการสร้างและกำกับภาวะผู้นำทางการเมือง ส่วนในสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี พฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองมักจะเป็นผลผลิตของการต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่ม/องค์กรต่างๆ ที่ต้องการเข้ามาร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง เป็นต้น (Elgie 1995; 2014, 142)

จากการทบทวนแนวคิดข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความไม่ลงรอยกันของคำอธิบายและสมมติฐานที่งานวิจัยในอดีตมีต่อความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองกับกฎเกณฑ์หรือกติกาเชิงสถาบัน อย่างไรก็ตาม แง่คิดที่ได้จากงานวิจัยเหล่านี้และมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจแนวทางในการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีก็คือ การนำกรอบแนวคิดเชิงสถาบันไปใช้ศึกษาผู้นำทางการเมืองนั้น จำเป็นต้องตระหนักอยู่เสมอว่าผู้นำทางการเมืองที่ได้นั้นถูกกำกับและสนับสนุนด้วยปัจจัยเชิงสถาบันที่มีความหลากหลาย และไม่สามารถพิจารณาโดยแยกอย่างเด็ดขาดจากปัจจัยเชิงบริบท (สภาพแวดล้อม) ที่ผู้นำทางการเมืองนั้นๆ มีปฏิสัมพันธ์อยู่กับสถาบันและตัวแสดงทางสังคมและการเมืองอื่นๆ ได้ การนำกรอบแนวคิดเชิงสถาบันไปใช้พิจารณาแนวทางการเสริมสร้างผู้นำทางการเมืองที่ดีในประเทศกรณีศึกษาทั้งสามประเทศในบทความนี้จึงให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันทั้งที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ และประเพณีปฏิบัติ รวมถึงสถาบันที่เป็นองค์กรและกลไกที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อมุ่งส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมและการปฏิบัติงานของผู้นำทางการเมือง โดยไม่ละเลยที่จะพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างและบริบทของสังคมการเมืองที่เป็นรากฐานของการกำหนดหลักเกณฑ์และการออกแบบกลไก/องค์กรต่างๆ รวมถึงเป็นตัวกำกับการปฏิบัติใช้กฎเกณฑ์และการทำงานของกลไก/องค์กรที่สร้างขึ้นมานั้นควบคู่ไปด้วยโดยมุ่งตอบคำถามย่อยๆ ดังต่อไปนี้

- (1) ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษามีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรื่องจริยธรรม รวมถึงแนวทางการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (ถ้ามี) บัญญัติว่าอย่างไร
- (2) ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษามีกฎหมาย/กฎเกณฑ์ที่มุ่งส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะหรือไม่ (ถ้ามี) มีสาระสำคัญอะไรบ้าง
- (3) ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษามีองค์กร/กลไกเฉพาะทำหน้าที่กำกับ ควบคุม หรือ บังคับให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎเกณฑ์ตามข้อ (2) หรือไม่ (ถ้ามี) องค์กร/กลไกดังกล่าวคืออะไร ทำงานอย่างไร ได้ผลหรือไม่ และทำไมจึงได้ผล (หรือไม่ได้ผล) และ
- (4) มีปัจจัยความสำเร็จในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมนักการเมืองอื่นๆ นอกเหนือจากข้อ (1) – (3) หรือไม่ คืออะไร และทำไมปัจจัยดังกล่าวจึงมีความสำคัญ

## กรณีศึกษา

### ฟินแลนด์

ฟินแลนด์หรือสาธารณรัฐฟินแลนด์ (Republic of Finland) เป็นประเทศที่มีการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างจะเก่าแก่และมีความต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. 1906 (Laine 2015) ในปีล่าสุด ฟินแลนด์ถูกจัดอันดับโดย The World Audit (2016) ให้เป็นประเทศที่มีประชาธิปไตยก้าวหน้าที่สุดในโลกเท่ากับสวีเดนและเดนมาร์ก นักการเมืองของฟินแลนด์จากรายงานของ The World Economic

Forum (2016) ได้รับการยอมรับจากประชาชนในประเทศของตนว่ามีมาตรฐานทางจริยธรรมสูง โดยได้รับความเชื่อมั่นเฉลี่ย 5.7 คะแนนจากคะแนนเต็ม 7 และอยู่ในอันดับที่ 5 จาก 140 ประเทศทั่วโลก (ดูตาราง 1 ประกอบ) ฟินแลนด์ยังเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในระดับจากนานาชาติว่ามีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐ และมีระดับของการคอร์รัปชันต่ำมาก (Quah 2013, 5-6; Zook 2009) โดยจากข้อมูลขององค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่จัดอันดับเปรียบเทียบระดับของการคอร์รัปชัน และความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจ พบว่า ฟินแลนด์มีระดับของตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสที่สูงมาก และได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในอันดับต้นๆ ของประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง (ตาราง 2)

ตาราง 2 ประเทศที่มีความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจสูง 5 อันดับแรก

อันดับ	ประเทศ	ปี (คะแนนเต็ม)			
		2015 (100)	2014 (100)	2013 (100)	2012 (100)
1	เดนมาร์ก	91	92	91	90
2	<b>ฟินแลนด์</b>	<b>90</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>90</b>
3	สวีเดน	89	87	89	88
4	นิวซีแลนด์	88	91	91	90
5	เนเธอร์แลนด์	87	83	83	84

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Transparency International (2016)

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฟินแลนด์สามารถขับเคลื่อนประชาธิปไตยได้อย่างต่อเนื่องและมีความก้าวหน้าสามารถสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองได้ในระดับค่อนข้างสูง และประสบความสำเร็จในด้านความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจดังที่กล่าวมาข้างต้น 2 ประการ คือ ประการแรก ปัจจัยในเชิงโครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันการเมืองหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน และประการที่สอง ปัจจัยด้านการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม โดยทั้งสองปัจจัยนับว่ามีผลอย่างยิ่งในการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) และทำให้การคอร์รัปชันของฟินแลนด์อยู่ในระดับที่ต่ำ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทความนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษกับปัจจัยเชิงสถาบันในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้นำทางการเมืองการอภิปรายในรายละเอียดจะเน้นไปที่ปัจจัยแรกเป็นหลัก ส่วนปัจจัยที่สองนั้นจะนำเสนอไว้เพียงสังเขปในฐานะปัจจัยที่มีส่วนในการหนุนเสริมให้ปัจจัยแรกประสบความสำเร็จ

ในด้านโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ฟินแลนด์ปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนใน



ระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด<sup>7</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ไม่เกิน 2 วาระ ทั้งนี้ ผู้ที่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีจะต้องเป็นชาวฟินแลนด์โดยกำเนิดเท่านั้น การจัดโครงสร้างของสถาบันการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติใช้ระบบสภาเดียว โดยสภาผู้แทนราษฎรของฟินแลนด์ประกอบด้วยสมาชิก 200 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารนั้นมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยการคัดเลือกบุคคลให้ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี (CIA World Factbook 2016b)

ภายใต้โครงสร้างและระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าว ฝ่ายบริหารที่นำโดยนายกรัฐมนตรีจึงถูกผูกมัดด้วยหลักความรับผิดชอบต่อความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์มาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 ซึ่งให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ (Constituteproject 2016b, 16) นอกจากนี้ ในมาตรา 46 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องส่งรายงานการบริหารประเทศประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างสม่ำเสมอ และมาตรา 47 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านการบริหารรัฐกิจแก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (Constituteproject 2016b, 16-17) ในส่วนของความรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 64 วรรคแรกบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจการอนุมัติการขอลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และในวรรคสองได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการสั่งให้รัฐมนตรีออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลทั้งจากสาเหตุจากการถูกลดมติไม่ไว้วางใจโดยสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสาเหตุอื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (Constituteproject 2016b, 21)

จากลักษณะของการจัดโครงสร้างและระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญข้างต้นจะเห็นได้ว่านักการเมืองโดยเฉพาะในฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) มีขอบเขตการใช้อำนาจที่จำกัดและมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ค่อนข้างรัดกุม อย่างไรก็ตาม กลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่ส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองนั้นมิได้อาศัยเพียงการออกแบบและจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองในเชิงโครงสร้างเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบัญญัติเฉพาะที่นำไปสู่การออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และการสร้างสถาบันการเมือง (หน่วยงาน) ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ระดับล่างจนถึงประธานาธิบดี

---

<sup>7</sup> การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute majority) ที่ฟินแลนด์ใช้ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นระบบที่ผู้ชนะการเลือกตั้งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด โดยหากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรก ให้กับผู้สมัครที่มีคะแนนเสียงมากที่สุด 2 อันดับแรกมาแข่งขันกันอีกรอบ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่าในการลงคะแนนรอบสองจะได้เป็นประธานาธิบดี

บทบัญญัติในกลุ่มแรกคือบทบัญญัติในแง่ของการคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอาจแยกเป็น 2 ส่วน คือ คุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 27) และคุณสมบัติและความเหมาะสมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (มาตรา 60 และ 62) โดยในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติ และความเหมาะสมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถ้ากล่าวอย่างรวบรัดถือได้ว่าไม่เข้มงวดเมื่อเทียบกับบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) กล่าวคือ มีเพียงข้อจำกัดในเรื่องระดับการศึกษา (จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี) ข้อจำกัดด้านความเป็นพลเมือง (เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และข้อจำกัดว่าต้องไม่ได้ประจำการในกองทัพ (มาตรา 27 วรรค 2) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ยังมีเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ (1) ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ตุลาการสูงสุด ประจำรัฐบาล(Chancellor of Justice of the Government)ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Parliamentary Ombudsman)ผู้พิพากษาศาลสูง (Judge of Supreme Court) ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด (Judge of Supreme Administrative Court) และอัยการสูงสุด(Prosecutor-General)หรือ (2) ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันทีที่รับตำแหน่งข้างต้น (มาตรา 27)(Constituteproject 2016b, 12) การบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติเอง นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ไว้โดยเฉพาะในมาตรา 32 ซึ่งระบุนำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือเข้าไปเป็นสมาชิกของคณะกรรมการในประเด็นนโยบายหรือการสอบสวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้อง (Constituteproject 2016b, 13)

ในส่วนของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบคุมคุณสมบัติและความเหมาะสมของสมาชิกฝ่ายบริหารนั้น มีความเข้มงวดมากกว่ากรณีการควบคุมสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในมาตรา 63 บัญญัติว่าสมาชิกของคณะรัฐมนตรีจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดอันจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในฐานะสมาชิกของฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านั้นในวรรค 2 ของมาตราเดียวกันยังระบุไว้ว่าเมื่อดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องนำเสนอบัญชีธุรกรรมทางการเงิน การถือครองหุ้น รายการทรัพย์สินและหน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากการทำหน้าที่รัฐมนตรี รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐบาลต่อรัฐสภาทันทีเมื่อได้รับแต่งตั้ง(Constituteproject 2016b, 21)

บทบัญญัติที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งคือบทบัญญัติเกี่ยวกับการสถาปนาสถาบัน (หน่วยงาน) เฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของนักการเมือง ทั้งในมิติของการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร และในมิติของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของสมาชิกองค์กร

ภาคีรัฐอื่นๆ (อาทิ ประธานาธิบดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่รัฐ) กลไกแรกที่พบบัญญัติกลุ่มนี้ จัดตั้งขึ้นคือ คณะกรรมาธิการต่างๆ ซึ่งบางชุดมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมาธิการกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law Committee) มีหน้าที่ในการตีความว่ากฎหมายหรือการกระทำที่ได้รับการส่งเรื่องจากรัฐสภาหรือองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และคณะกรรมาธิการการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Committee) มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้งบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการเหล่านี้ผ่านกฎหมายระดับรัฐบัญญัติเช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ (State Budget Act) รัฐบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน (Auditing Act) รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ (Public Procurement Act) เป็นต้น

กลไกต่อมาคือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ได้แก่ ตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาล และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่ปฏิบัติหน้าที่ในเชิงรุก ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งคณะรัฐมนตรีและบุคลากรในองค์กรภาคีอื่นๆ ทั้งหมดตั้งแต่เจ้าหน้าที่รัฐระดับล่างสุดไปจนถึงระดับบนสุด อย่างไรก็ตามแม้ทั้งสององค์กรจะมีภาระหน้าที่ที่ใกล้เคียงกันมาก แต่ความแตกต่างของทั้งสององค์กรคือ ขอบเขตอำนาจที่แบ่งแยกกัน โดยตุลาการสูงสุดประจำรัฐบาลมีขอบเขตอำนาจตรวจสอบการทำงานของบุคคลในรัฐบาลและประธานาธิบดี ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีขอบเขตอำนาจการตรวจสอบหน่วยงานอื่นๆ เช่น องค์กรตุลาการ และหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ โดยทั้งสององค์กรมุ่งตรวจสอบในมิติของความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก และมีอำนาจในการให้ความเห็นหรือยับยั้งการใช้อำนาจ โดยหากผู้ถูกตรวจสอบไม่ปฏิบัติตาม องค์กรตรวจสอบทั้งสองมีสิทธิยื่นเรื่องต่อศาลปกครองสูงสุด (Supreme Administrative Court) หรือศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (High Court of Impeachment) เพื่อพิจารณาตัดสิน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบว่าอยู่ภายใต้อำนาจของศาลใด (มาตรา 106–114) (Constituteproject 2016b, 31-32)

กลไกเชิงสถาบันสุดท้ายที่พบบัญญัติในกลุ่มนี้สร้างขึ้นคือการให้อำนาจตรวจสอบแก่องค์กรตุลาการ ซึ่งระบบการบริหารงานยุติธรรมของฟินแลนด์นั้นใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลฎีกา (Supreme Court) เป็นองค์กรตุลาการสูงสุดในการตัดสินคดีความทั่วไป และมีองค์กรตุลาการพิเศษที่ตัดสินคดีทางปกครองและคดีทางการเมือง ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแน่นอนว่าองค์กรตุลาการทั้งสองมีขอบเขตอำนาจที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยศาลปกครองสูงสุดมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีทางปกครอง ในขณะที่ศาลสูงเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการทั้งสองปฏิบัติหน้าที่แบบตั้งรับ กล่าวคือจะต้องมีผู้ร้องเสียก่อนศาลจึงจะเริ่มทำการพิจารณาข้อร้องเรียนได้ (มาตรา 98–101) (Constituteproject 2016b, 29-30)

ลักษณะเชิงโครงสร้างและการออกแบบเชิงสถาบันในรูปกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่นำเสนอมาข้างต้น นับว่ามีความสอดคล้องกับข้อสรุปของรายงานฉบับที่ 297 เดือนพฤศจิกายนปี 2006 ของนิตยสาร Revista Envio Digital ซึ่งระบุว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยจัดการคอร์รัปชัน และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบใน 핀แลนด์ประการหนึ่งคือ ระบบกฎหมาย ทั้งกฎหมายหลักคือรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองอื่นๆ รวมไปถึงการจัดสรรการถ่วงดุลอำนาจของสถาบันการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อรวมเข้ากับค่านิยมของ ภาคประชาสังคมที่ให้ความสำคัญกับการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Common good) และความเข้มแข็ง เอาจริงเอาจังในการสอดส่องและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทำให้ฟินแลนด์เป็นประเทศที่ประสบ ความสำเร็จในการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของนักการเมืองจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากลจนถึง ปัจจุบัน (Finland's successful experience...2006)

### ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียหรือเครือจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) เป็นประเทศ ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่มีความเก่าแก่และมีเสถียรภาพมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก โดยออสเตรเลีย ได้มีการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ ค.ศ. 1901 และสามารถธำรงรักษารูปแบบ การปกครองดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (Kilcullen 2000; Cook 2004) ความก้าวหน้าของ ประชาธิปไตยของออสเตรเลียถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 12 ของโลกจากรายงานปีล่าสุดของ The World Audit (2016) ในขณะที่ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองออสเตรเลียใน รายงานของ The World Economic Forum (2016) ได้รับคะแนน 4.4 คะแนนจากคะแนนเต็ม 7 และอยู่ใน อันดับที่ 25 จาก 140 ประเทศทั่วโลก (ดู ตาราง 1 ประกอบ) นอกจากนี้ จากข้อมูลขององค์กรระหว่าง ประเทศที่ทำหน้าที่จัดอันดับเปรียบเทียบระดับของการคอร์รัปชัน และความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจ พบว่า ในช่วงปี 2004–2006 ออสเตรเลียถูกจัดให้อยู่ใน 10 อันดับแรกของประเทศที่มีความโปร่งใสของ การบริหารรัฐกิจสูงและมีระดับของการคอร์รัปชันต่ำ ก่อนที่จะหลุดออกจาก 10 อันดับแรกในการจัดอันดับ เมื่อปี 2007 แต่ยังคงรักษาสถานะความเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐสูงและมี ระดับการคอร์รัปชันน้อยในระดับต้นๆ ไว้ได้ (ตาราง 3)

ตาราง 3 ประเทศที่มีความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจสูง อันดับ 10–15

อันดับ	ประเทศ	ปี (คะแนนเต็ม)			
		2015 (100)	2014 (100)	2013 (100)	2012 (100)
10	เยอรมนี	81	79	78	79

<sup>๑</sup>กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ Administrative Procedure Act, The Act on the Openness of Government Activities, The Penal Code, The State Budget Act, The Accounting Act, The Auditing Act, The Public Procurement Act เป็นต้น

10	ลักเซมเบิร์ก	81	82	80	80
10	สหราชอาณาจักร	81	78	76	74
13	ออสเตรเลีย	79	80	81	85
13	ไอร์แลนด์	79	79	78	82
15	เบลเยียม	77	76	75	75

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Transparency International (2016)

สาเหตุที่ทำให้ระดับความโปร่งใสของออสเตรเลียลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงห้าปีที่ผ่านมา นั้น รายงานของ Chartered Accountants Australia and New Zealand (2015, 14-16) วิเคราะห์ว่าเป็นผลจากการขยายตัวของการค้าการลงทุนภาครัฐกับผู้ประกอบการและผู้รับสัมปทานจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับการสำรวจของ GAN Business Anti-Corruption Portal (2015) ที่ระบุว่าออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีกลไกในการป้องกันคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ แต่ยังคงพบว่าการคอร์รัปชันปรากฏอยู่ในรูปแบบการรับสินบนจากผู้ประกอบการธุรกิจต่างประเทศและในธุรกิจเหมืองแร่ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของออสเตรเลียในการรักษาความต่อเนื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและระดับความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองเป็นตัวอย่างที่น่าศึกษาเรียนรู้ โดยอาจแบ่งปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญได้ 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) โครงสร้างและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญ (2) การทำงานขององค์กรตุลาการ และองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานรัฐ และ (3) บทบาทของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตและคอร์รัปชัน

ในด้านโครงสร้างทางการเมือง ออสเตรเลียปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ประมุขของประเทศคือพระมหากษัตริย์แห่งสหราชอาณาจักร (ปัจจุบันคือสมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2) โดยมีผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) ซึ่งสมเด็จพระราชินีแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคหรือพรรคผสมที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีจากบรรดาสมาชิกรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติของออสเตรเลียเป็นระบบสภาคู่ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิก 150 คน และวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิก 76 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งจากระบบแบ่งเขต หนึ่งเขตมีสมาชิกได้หนึ่งคน โดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบจัดลำดับความนิยม (Preferential voting system) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 3 ปี และสามารถลงสมัครเลือกตั้งได้อีก ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้น ใช้เขตการปกครอง (มลรัฐและเขตปกครองพิเศษ) เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละมลรัฐมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน และแต่ละเขตการปกครองพิเศษ (ซึ่งมี 2 เขต) มีสมาชิกวุฒิสภาได้เขตละ 2 คน สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในระบบคะแนนเสียงเดียวถ่ายโอนได้ตามลำดับความชอบ (Optional-preferential single

transferable vote) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับคะแนนนิยมสูงสุด 6 คนแรกดำรงตำแหน่งจนครบวาระในขณะที่อีกหกคนในลำดับถัดลงมา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี (CIA World Factbook 2016a)

ภายใต้การจัดโครงสร้างการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจบริหาร (Administrative power) จึงถูกผูกมัดด้วยหลักความรับผิดชอบต่อความไว้วางใจของรัฐสภา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนและยังถูกผูกมัดด้วยหลักความรับผิดชอบต่อผู้สำเร็จราชการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนตามบทบัญญัติในมาตรา 64 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญด้วย (Constituteproject 2016a, 21-22) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของออสเตรเลียมาตรา 44 ยังได้บัญญัติถึงการขาดคุณสมบัติ (Disqualification) ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไว้ 5 กรณี คือ (1) กลายเป็นบุคคลในบังคับของรัฐอื่น (2) ได้รับการตัดสินให้ได้รับโทษจำคุกในทางอาญา (3) ถูกตัดสินให้เป็นบุคคลล้มละลาย (4) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ (ได้รับเงินเดือนจากตำแหน่งอื่นใดของรัฐ) หรือ (5) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหน่วยงานบริการสาธารณะของภาครัฐ และ/หรือ เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นสมาชิกของบริษัทห้างร้านที่มีสมาชิกมากกว่า 25 คน (Constituteproject 2016a, 15) บทบัญญัตินี้กล่าวโดยเฉพาะในข้อ (4) และข้อ (5) มีส่วนสำคัญในการป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ในการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 45 (3) ยังระบุอีกว่าหากสมาชิกรัฐสภากระทำการใดที่เอื้ออำนวยให้ผลประโยชน์ที่ควรจะต้องอยู่กับสาธารณะไปตกอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม สมาชิกผู้นั้นถือว่า มีลักษณะต้องห้ามและพ้นจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย (Constituteproject 2016a, 16) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเช่นนี้ เน้นอนว่าส่งผลกระทบต่อการคัดกรองบุคคลที่จะเข้าสู่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจบริหาร เนื่องจากนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้นจะต้องคัดเลือกมาจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กลไกในการควบคุมลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภาข้างต้นจึงเป็นการควบคุมคุณภาพของนักการเมืองที่จะเข้าสู่อำนาจฝ่ายบริหารไปโดยอัตโนมัติ

นอกจากปัจจัยด้านการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมือง และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการทำให้ประชาชนออสเตรเลียมีความไว้วางใจต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับที่น่าพอใจ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลีย องค์กรตุลาการที่มีอำนาจสูงสุดคือ ศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ (Federal Supreme Court หรือ High Court of Australia) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าผู้พิพากษา (Chief Justice) 1 ตำแหน่ง และผู้พิพากษาสมทบไม่น้อยกว่า 2 คน ขึ้นอยู่กับการกำหนดของรัฐสภา (มาตรา 71) (Constituteproject 2016a, 23) โดยทั่วไป ศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐมีขอบเขตอำนาจในการ

ตัดสินข้อพิพาทระหว่างมลรัฐ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ และข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐ (มาตรา 75) อย่างไรก็ตามรัฐสภาสามารถพิจารณาขยายขอบเขตอำนาจของศาลสูงสุดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 76 โดยอาจเพิ่มขอบเขตอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการตีความรัฐธรรมนูญตามมาตรา 76 (1) และการตีความกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาตรา 76 (2) (Constituteproject 2016a, 25) นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ ศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐสามารถใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎระเบียบต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นได้อีกทางหนึ่ง อำนาจการตรวจสอบนี้ถือเป็นกลไกป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการต่อต้านการคอร์รัปชันในออสเตรเลีย โดยที่ผ่านมาหน่วยงานตุลาการของออสเตรเลียได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพในการทำงานสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่ค่อนข้างน่าพอใจ เนื่องจากมีความเป็นอิสระในการทำงานและมีความยึดมั่นในพันธะสัญญาที่มุ่งพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกบุคคลให้ถึงที่สุดก่อนที่จะตัดสินความผิด (McMillan 2008,3-4)

นอกจากองค์กรตุลาการแล้ว องค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานรัฐยังมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจของออสเตรเลีย ซึ่งองค์กรเหล่านี้แทบทั้งหมดอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อให้อำนาจเป็นการเฉพาะ (ซึ่งแตกต่างกับกรณีของศาลสูงที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ) องค์กรที่มีบทบาทสำคัญเช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (Australian National Audit Office) ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1997 (Auditor General Act 1997) มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีและการใช้จ่ายของรัฐบาลและหน่วยงานรัฐรวมไปถึงรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วย (McMillan 2008,5; Nicoll 2005) องค์กรต่อมาคือคณะกรรมการเลือกตั้ง(Electoral Commission) มีอำนาจในการตรวจสอบความบริสุทธิ์ยุติธรรม (Fairness) ของการเลือกตั้ง และบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้ง (Electoral laws) ในระหว่างการจัดการเลือกตั้ง อีกองค์กรหนึ่งคือผู้ตรวจการแผ่นดิน(Ombudsmen)ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเชิงรุก ผ่านการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐ (Federal Supreme Court) และศาลปกครอง (Administrative Appeals of Tribunal) และหน่วยสุดท้ายคือศูนย์วิเคราะห์และรายงานการทำธุรกรรมแห่งออสเตรเลีย(Australian Transaction Report and Analysis Center, AUSTRAC) ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือการฟอกเงิน โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติการรายงานธุรกรรมทางการเงิน ค.ศ. 1988 (Finance Transaction Report Act 1988) (Bronitt 2013, 286-287; McMillan2008, 8-9)

นอกจากนี้ รัฐสภาของออสเตรเลียยังได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองรวมถึงหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยกฎหมายที่ใช้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีทุจริตต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ

อาชญากรรม ค.ศ.1914 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.2002 (Crime Act 1914with Amendments through 2002) ประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ.1995 (Criminal Code 1995) กฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา ค.ศ.1997 (Mutual Assistance in Criminal Matters Act 1997) ฯลฯ (McMillan 2008, 7) กฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมบทบาทของประชาชน ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการต่อต้านการทุจริตและเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจเช่น การส่งเสริมให้ประชาชนรวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้ภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ค.ศ.1982 (Freedom of Information Act 1982) การออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้บุคลากรในองค์กรภาครัฐ สามารถเปิดเผยเบาะแสการทุจริตได้โดยได้รับการคุ้มครอง และไม่มี ความผิดทางวินัย (public interest disclosure laws) การวางบรรทัดฐานทางกฎหมายไม่ให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อควบคุมหรือขัดขวางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการทำงานของสื่อมวลชน (McMillan2008, 6; Prasser 2012, 25) ตลอดจนการสนับสนุนมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยต่างๆ ในการสร้างองค์ความรู้และเผยแพร่ข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น (McMillan 2008,10)

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของออสเตรเลียในการสร้างระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าและผู้นำทางการเมืองที่ได้รับความเชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมจากประชาชน นั้นเกิดจากการมีโครงสร้างและการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญที่มีดุลยภาพ การออกแบบกระบวนการทำงานขององค์กรตุลาการและองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานรัฐที่มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างกันอย่างชัดเจน รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในลักษณะของการพิทักษ์คุ้มครองโดยรัฐและการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน

## อุรุกวัย

อุรุกวัยได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคงถาวรที่สุดในลาตินอเมริกาจากความสำเร็จในการรักษาความต่อเนื่องของการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและสามารถปกป้องระบอบการปกครองให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงโดยกองทัพหรืออำนาจเผด็จการใดๆ มาตั้งแต่ ค.ศ.1985 (Altman 2011, 141)ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองอุรุกวัยค่อนข้างสูง โดยมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 4.7 คะแนนจากคะแนนเต็ม 7 และอยู่ในอันดับที่ 16 จาก 140 ประเทศทั่วโลก (World Economic Forum 2016 และโปรดดู ตาราง 1 ประกอบ) นอกจากนี้ อุรุกวัยมีระดับความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจที่ค่อนข้างสูง (ได้รับคะแนนประเมินมากกว่า 70 คะแนน) และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจากผลการจัดอันดับของ Transparency International (2016)ในช่วงปี 2012 – 2015 อุรุกวัย



ถูกจัดให้อยู่อันดับที่ 21 ของโลก และเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสในการบริหารกิจการภาครัฐสูงที่สุดในทวีปอเมริกาใต้ (ตาราง 4)

ตาราง 4 ประเทศที่มีความโปร่งใสของการบริหารรัฐกิจสูง อันดับ 21–25

อันดับ	ประเทศ	ปี (คะแนนเต็ม)			
		2015 (100)	2014 (100)	2013 (100)	2012 (100)
21	อุรุกวัย	74	73	73	72
22	การ์ตา	71	69	68	68
23	ชิลี	70	73	71	72
23	เอสโตเนีย	70	69	68	64
23	ฝรั่งเศส	70	69	71	71
23	สหรัฐอเมริกาบริติช	70	70	69	68

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนโดยใช้ข้อมูลจาก Transparency International (2016)

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้อุรุกวัยประสบความสำเร็จในการสร้างความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจและทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง ควบคู่ไปกับการรักษาประชาธิปไตยให้มั่นคงมีอย่างน้อย 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) การจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจน (2) การมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำกับและสนับสนุนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่ภายใต้กรอบจริยธรรมและสามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ และ (3) การปฏิรูปการเมืองเพื่อลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์และสร้างระบบพรรคการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองแบบเปิดและมุ่งแข่งขันเชิงนโยบาย ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าสองปัจจัยแรกมีความสอดคล้องกับปัจจัยความสำเร็จในกรณีของประเทศฟินแลนด์และออสเตรเลีย ส่วนปัจจัยที่สามเป็นลักษณะพิเศษที่น่าสนใจของอุรุกวัย

รูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองของอุรุกวัยในภาพรวมนั้น อุรุกวัยปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีรองประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกันคอยทำหน้าที่แทนในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่ในสถานการณ์ที่สามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติ (CIA World Factbook 2016d) ด้านโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุรุกวัยกำหนดให้ใช้ระบบสภาคู่ ประกอบด้วยวุฒิสภา (Chamber of Senators) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 31 คน (มาตรา 88) และสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Representatives) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 99 คน (มาตรา 95) สมาชิกของทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วน (proportional election) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีเท่ากัน (Constitute project 2016c, 21-22; 23) ในส่วนโครงสร้างฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐ (Ministry of State) และเสนอรายชื่อคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบในฐานะตัวแทนของประชาชนและต้องได้รับการสนับสนุนโดยไม่มีข้อโต้แย้ง (มาตรา 174 วรรค 3 และ วรรค 4) (Constituteproject2016c, 42)

ภายใต้การจัดวางโครงสร้างดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหารในส่วนของคณะรัฐมนตรีมีพันธะความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งอาจยืนยันได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุรุกวัย หมวดที่ 8 ที่ระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติและโครงสร้างฝ่ายบริหารไว้ โดยให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตำหนิ (Censure) และไม่ให้ความเห็นชอบ (Disapproval) การกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งอาจใช้อำนาจนี้กับการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง รัฐมนตรีหลายคน หรือรัฐมนตรีทั้งคณะก็ได้ (มาตรา 148)(Constituteproject2016c, 33-34) ซึ่งตามปกติแล้วการที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารจะส่งผลกระทบให้รัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งหรือมีการยุบคณะรัฐมนตรี (ในกรณีที่การไม่ให้ความเห็นชอบกับการกระทำของรัฐมนตรีทั้งคณะ) นอกจากนี้ รัฐสภายังมีอำนาจอื่นๆ สำหรับควบคุมฝ่ายบริหาร อาทิอำนาจในการเรียกข้อมูลจากฝ่ายบริหารและองค์กรตุลาการ (มาตรา 118) อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 119) และอำนาจในการตั้งคณะกรรมการอิสระ (มาตรา 120) เพื่อประโยชน์ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร (Constitute project 2016c, 27) อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจล้นพ้นจนเกินไป รัฐธรรมนูญของอุรุกวัยจึงบัญญัติให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยับยั้ง ตำหนิ และไม่ให้ความเห็นชอบต่อการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามประธานาธิบดีจะสามารถใช้สิทธิยับยั้งได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบต่อการกระทำใดๆ ด้วยเสียงน้อยกว่าสองในสามเท่านั้น (มาตรา 148 วรรค 4) (Constitute project 2016c, 33)

นอกจากการจัดสรรการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญของอุรุกเวียยังมีบทบัญญัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอีกหลายมาตรา ได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ระบุห้ามผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระต่างๆ ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 91) (Constitute project 2016c, 22) เพื่อแยกบุคคลที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรตรวจสอบอย่างเด็ดขาดและชัดเจน ตำแหน่งที่เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ประกอบด้วย ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในสภา (Councils) คณะกรรมการบริหาร (Boards of Directors) หรือผู้บริหาร (Directors) ขององค์กรอิสระ (Autonomous Entities) รวมถึงหน่วยบริการอื่นๆ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยการกระจายอำนาจ(Decentralized Services) กรรมการในคณะกรรมการ (Boards) ระดับต่างๆ ตลอดจนผู้ทำหน้าที่ผู้ตรวจการ (Intendants) นอกจากนี้ ในมาตราเดียวกัน รัฐธรรมนูญยังบัญญัติห้ามผู้รับราชการทหารและบุคลากรที่รับเงินเดือนจากหน่วยงานของรัฐไม่

ว่าจะอยู่ภายใต้โครงสร้างของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี และระบบราชการ) ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอิสระอื่นใด มิให้มีสิทธิได้รับเลือกและ/หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา<sup>9</sup>(Constitute project 2016c, 22)

ในทางกลับกัน บทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ บังคับใช้กับการดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติดังที่กล่าวมาข้างต้น ยังได้นำไปบังคับใช้กับการคัดเลือกประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี (มาตรา 171) และรัฐมนตรี (มาตรา 176) ด้วย (Constitute project 2016c, 41; 42)การบัญญัติคุณสมบัติต้องห้ามทั้งสองกรณีส่งผลให้ระบบคัดกรองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถป้องกันปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ และลดการอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและระบบราชการลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ระบบการคัดกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในกรณีของอุรุกวัยไม่มีกลไกในการกีดกันผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุนขนาดใหญ่ในการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากในกรณีของประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะออสเตรเลียดังที่ได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้

บทบัญญัติอีกส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญในการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือบทบัญญัติว่าด้วยการถอดถอน (Impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 93 โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในกระบวนการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน ประกอบด้วย ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ผู้พิพากษาศาลสูงสุด (Supreme Court of Justice) ผู้พิพากษาศาลตรวจบัญชี (Tribunal of Account) ผู้พิพากษาศาลปกครอง (Contentious-Administrative Tribunal) และผู้พิพากษาศาลเลือกตั้ง (Electoral Court) ในกรณีความผิดฐานใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจโดยมิชอบอย่างร้ายแรง โดยการริเริ่มกระบวนการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังที่กล่าวมานั้นให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งทำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่สภา (Constitute project 2016c,23)และเมื่อมีการยื่นเรื่องถอดถอนแล้ว วุฒิสภาจะเป็นผู้ดำเนินการในขั้นตอนของการพิจารณาความผิดอย่างเปิดเผย (public trial) เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงก่อนลงมติถอดถอน โดยมติถอดถอนนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด (มาตรา 102) (Constitute project 2016c,24)

ในส่วนของการเฉพาะที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของนักการเมืองในโครงสร้างฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐนั้น พบว่า ในกรณี

---

<sup>9</sup>อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติใน มาตรา 91 (2) มีข้อยกเว้นในกรณีที่ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีภาระการสอน และกรณีที่ เป็นข้าราชการบำนาญหรือเป็นลูกจ้างชั่วคราว และในกรณีของอดีตข้าราชการทหารหากออกจากราชการเพื่อมารับตำแหน่งในรัฐสภา จะไม่ถูกถอดจากชั้นยศ แต่จะไม่นำระยะเวลาในการทำงานในรัฐสภาไปใช้ประกอบในการพิจารณาความชอบทางราชการทหาร (Constitute project 2016c, 22)

ของอุรุกวัยมีหลายองค์กร ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในส่วนขององค์กรตุลาการนั้น อุรุกวัยใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลสูงสุดซึ่งมีผู้พิพากษาจำนวน 5 คน ที่แต่งตั้งโดยความเห็นชอบด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 236) (Constitute project 2016c, 57)จากผู้ประกอบอาชีพทนายความมาแล้วอย่างน้อย 10 ปี หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในทางกฎหมายมหาชน หรือการเงินการคลังอย่างน้อย 8 ปี เป็นผู้ที่มีสัญชาติอุรุกวัยโดยกำเนิด หรือได้รับสัญชาติอย่างน้อย 25 ปี และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ (มาตรา 235) (Constitute project 2016c, 56) ผู้พิพากษาศาลสูงสุดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปีและไม่สามารถถูกเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีกอย่างน้อย 5 ปีหมดวาระครั้งสุดท้าย (มาตรา 237) (Constitute project 2016c, 57) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญอุรุกวัยยังได้สถาปนาองค์กรตุลาการ (ศาล) อื่นๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ในคดีความที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษแยกออกจากจากระบบศาลยุติธรรมอีก 3 องค์กร ประกอบด้วยศาลตรวจบัญชี ศาลปกครอง และศาลเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามศาลมีขอบเขตอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารในเรื่องการตรวจสอบบัญชีการเงินและงบประมาณ (มาตรา 211)การพิจารณาคดีทางปกครอง (มาตรา 309-310)และคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง (มาตรา 322)ตามลำดับ (Constitute project 2016c, 50-51; 74; 77) อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาที่เข้ามาทำหน้าที่ในศาลทั้งสามต้องได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยเสียงอย่างน้อยสองในสามของสมาชิกทั้งหมดเช่นเดียวกับการให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงสุด

นอกจากองค์กรตุลาการดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญอุรุกวัยยังระบุให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกหลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและตรวจสอบการทำงานขององค์กรทางการเมืองและหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารในองค์กรรัฐวิสาหกิจและหน่วยบริการอื่นๆ ที่ก่อตั้งขึ้นโดยการกระจายอำนาจ มีบทบาทในการกำกับและตรวจสอบการทำงานในภาพรวมของผู้บริหารองค์กรภาครัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตลอดจนส่งเสริมการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะต่างๆ (มาตรา 185-201) สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Council) มีบทบาทในการแนะนำและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 206-207) คณะกรรมการประจำกรม (Department Board)และผู้ตรวจการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการติดตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (มาตรา 270-273) (Constitute project 2016c, 44-48; 74; 77)

กล่าวได้ว่า ลักษณะสำคัญขององค์กรตุลาการและองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบของอุรุกวัยนั้นแทบจะไม่ได้แตกต่างจากกรณีของฟินแลนด์และออสเตรเลียในเรื่องที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ที่มีส่วนยึดโยงกับประชาชนและในเรื่องขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่อุรุกวัยมีความแตกต่างอย่างเด่นชัดจากฟินแลนด์และออสเตรเลียคือการให้ความสำคัญกับการวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างองค์กรและกลไกการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมและการปฏิบัติงานของ

ผู้นำทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรภาครัฐไว้ค่อนข้างละเอียดในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของอุรุกวัยมีความยาวถึง 332 มาตรา (ในขณะที่รัฐธรรมนูญของฟินแลนด์และออสเตรเลียมีความยาวเพียง 131 มาตรา และ 128 มาตรา ตามลำดับเท่านั้น)

นอกจากนี้ ปัจจัยที่ส่งผลให้อุรุกวัยประสบความสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมให้แก่ทางการเมืองควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยอีกประการหนึ่ง เกิดจากความสำเร็จของการปฏิรูประบบพรรคการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองจากระบบที่เน้นการแข่งขันด้วยการสร้างการสนับสนุนตัวบุคคลซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดระบบอุปถัมภ์ มาสู่การสร้างระบบพรรคการเมืองที่เน้นการสนับสนุนผ่านนโยบาย (Programmatic party system) สาเหตุที่ทำให้การปฏิรูปการเมืองของอุรุกวัยประสบความสำเร็จเป็นผลโดยตรงจากปัจจัยทางเศรษฐกิจในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ที่ระบบพรรคการเมืองและการแข่งขันทางการเมืองแบบเก่าล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้ความจำเป็นในการสร้างการอุปถัมภ์เพื่อการสนับสนุนทางการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับอีกต่อไป การเข้ามามีบทบาทมากขึ้นของพรรค Frente Amplio (FA) ซึ่งเน้นการเสี่ยงแบบเน้นนโยบายในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ทำให้ระบบพรรคการเมืองของอุรุกวัยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ จากระบบสองพรรคที่มีพรรค Partido Colorado (PC) และพรรค Partido Nacional (PN) ซึ่งมีแนวทางการหาเสียงแบบเน้นตัวบุคคลไปสู่ระบบหลายพรรคแข่งขันกัน ทำให้ระบบการเมืองตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมาเป็นระบบแบบเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น (Buquet et al. 2012, 3-5) เมื่อรวมเข้ากับปัจจัยเชิงบริบทและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ อาทิ ความทันสมัยของสภาพสังคมโดยรวม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ระบบเศรษฐกิจที่เปิดเสรีมากขึ้น และความเข้มงวดในนโยบายทางการเงินและการคลัง ทำให้อุรุกวัยประสบความสำเร็จอย่างสูงในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน สร้างความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจ และสามารถควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของนานาชาติตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา (Buquet et al. 2012, 21)

## สรุปและเสนอแนะ

การสำรวจแนวทางเชิงสถาบันที่ประเทศต่างๆ ใช้ในการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีของประเทศที่ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองในระดับสูงๆ และมีประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าในบทความนี้แสดงให้เห็นว่าทั้งสามประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และอุรุกวัยนั้น มิได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักการเรื่องจริยธรรมรวมถึงแนวทางการส่งเสริมและควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหมวดหรือมาตราโดยเฉพาะ แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้เน้นเรื่องการออกแบบเชิงสถาบันเพื่อวางโครงสร้างการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองหลักต่างๆ ร่วมกับการสถาปนาองค์กรหรือกลไกเฉพาะเพื่อทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบการทำงานขององค์กรและผู้

ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมืองมากกว่า ดังนั้น ปัจจัยความสำเร็จที่ทำให้ประเทศที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาทั้งสามประเทศสามารถสร้างและส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดีจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนได้นั้น จึงอาจสรุปได้เป็น 3 ประการหลัก ดังนี้

ประการแรก การอาศัยโครงสร้างทางการเมืองและการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีการถ่วงดุลกันระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญเป็นกรอบเชิงสถาบันในการกำกับการทำงานของตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในลักษณะที่มีการก้าวท้าวทับซ้อนกันจนขาดประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การออกแบบและจัดระบบการทำงานขององค์กรตุลาการและองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองและหน่วยงานภาครัฐที่เป็นระบบและมีความชอบธรรมในการกำกับและสนับสนุนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถแสดงบทบาทและทำหน้าที่ตามขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ตรวจสอบได้และมีสำนึกรับผิดชอบ

ประการที่สาม บทบาทของสถาบันการเมืองในโครงสร้างระดับกลางและระดับพื้นฐานโดยเฉพาะพรรคการเมือง สื่อมวลชน และองค์กรภาคประชาสังคมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ช่วยหนุนเสริมให้แนวทางเชิงสถาบันต่างๆ ทั้งที่ปรากฏในรูปกฎระเบียบและองค์กรหรือกลไกการตรวจสอบสามารถบังคับใช้และนำไปสู่กระบวนการในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

บทเรียนและปัจจัยความสำเร็จดังกล่าวสะท้อนว่าการมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับจริยธรรมและค่านิยมที่ดีงามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรภาครัฐไว้อาจมิใช่คำตอบของการวางแนวทางเชิงสถาบันเพื่อควบคุมและส่งเสริมให้เกิดผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดีก็ได้ การมีกลไกเชิงสถาบันทั้งในแง่กฎเกณฑ์กติกาและองค์กรที่ขับเคลื่อนทำงานได้จริงและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ประเทศซึ่งมีประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็งและประชาชนยังไม่เชื่อมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองอย่างประเทศไทยต้องให้ความสำคัญบทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ดีที่ควรพิจารณาสำหรับประเทศไทย ดังนี้

ประการแรก การออกแบบเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีการถ่วงดุลกันระหว่างสถาบันการเมืองหลักตามรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย เพื่อใช้เป็นกรอบเชิงสถาบันในการกำกับการทำงานของตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนมิให้เกิดการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในลักษณะที่มีการก้าวท้าวทับซ้อนกันจนขาดประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น

ประการที่สอง การสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองโดยการกำหนด ออกแบบและวางหลักการเชิงสถาบันทั้งในรูปกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับจริยธรรมทางการเมือง ร่วมกับการสร้างองค์กรและกลไกการส่งเสริมและควบคุมการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขับเคลื่อนผลักดันหลักการดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ การออกแบบเชิงสถาบันดังกล่าว ไม่ควรให้บุคคลหรือองค์กรที่ต้องนำหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติใช้เป็นผู้กำหนดเองเพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องอาศัยกระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางและมีความหมาย ในขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนกลไกและการทำงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วม สามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ด้วยเช่นกัน

ประการที่สาม การปฏิรูปกระบวนการทางการเมืองเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในการส่งเสริมและควบคุมการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลควรมีการหนุนเสริมการปฏิรูปดังกล่าว โดยการผลักดันให้มีการตรากฎหมายที่มุ่งส่งเสริมบทบาทของประชาชน ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการต่อต้านการทุจริตและเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารรัฐกิจตามแนวทางที่ประสบผลเป็นอย่างดีจากประสบการณ์ของออสเตรเลีย นอกจากนี้ รัฐบาลอาจพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการหรือผู้ตรวจราชการในระดับพื้นที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามแนวทางที่ใช้อยู่ในประเทศอูรุกวัยเพื่อทำหน้าที่หนุนเสริมกระบวนการตรวจสอบโดยกลไกภาครัฐอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

## References

- Altman, David. 2011. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beerbohm, Eric. 2012. *In our name: The ethics of democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bronitt, Simon. 2013. Policing corruption and corporations in Australia: Towards a new national agenda. *Criminal Law Journal* 37(5): 283-295.
- Buquet, Daniel, Rafael Piñeiro, Richard Salvat, Lucía Selios and Daniela Vairo. 2012. *Corruption and politics in Uruguay*. Paper presented at the XXII World Congress of International Political Science Association, July 8-12 2012, Madrid.
- Carrier, Martin. 2016. *Executive politics in semi-presidential regimes: Power distribution and conflicts between presidents and prime ministers*. Lanham, MD: Lexington Books.
- CIA World Factbook, 2016a. *Australia*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> (Accessed on October 22, 2016).
- CIA World Factbook, 2016b. *Finland*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html> (Accessed on October 22, 2016).
- CIA World Factbook, 2016c. *References: Definitions and notes*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs/notesanddefs.html> (Accessed on October 22, 2016).
- CIA World Factbook, 2016d. *Uruguay*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html> (Accessed on October 22, 2016).
- Chartered Accountants Australia and New Zealand. 2015. *Are Australia and New Zealand corrupt?* [https://charteredaccountantsanz.com/~/\\_media/FutureInc/Pdfs/2015/0415-45\\_%20FutureIncAntiCorruption.ashx](https://charteredaccountantsanz.com/~/_media/FutureInc/Pdfs/2015/0415-45_%20FutureIncAntiCorruption.ashx) (Accessed on October 10, 2016).
- Constituteproject. 2016a. *Australia's Constitution of 1901 with amendments through 1985*. [https://www.Constituteproject.org/constitution/Australia\\_1985.pdf?lang=en](https://www.Constituteproject.org/constitution/Australia_1985.pdf?lang=en) (Accessed on October 22, 2016).
- Constituteproject. 2016b. *Finland's Constitution of 1999 with amendments through 2011*. [https://www.Constituteproject.org/constitution/Finland\\_2011.pdf?lang=en](https://www.Constituteproject.org/constitution/Finland_2011.pdf?lang=en) (Accessed on October 22, 2016).



- Constituteproject. 2016c. *Uruguay's Constitution of 1966, reinstated in 1985, with amendments through 2004*. [https://www.Constituteproject.org/constitution/Uruguay\\_2004.pdf?lang=en](https://www.Constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004.pdf?lang=en) (Accessed on October 22, 2016).
- Cook, Ian. 2004. *Government and democracy in Australia*. Oxford: Oxford University Press.
- Edinger, Lewis J. 1975. Approaches to the comparative analysis of political leadership. *Comparative Politics* 7(2): 253-269.
- Elgie, Robert. 2014. The institutional approach to political leadership. In *Good democratic leadership: On prudence and judgment in modern democracies*, eds. John Kane and Haig Patapan, 139-157. Oxford: Oxford University Press.
- , 1995. *Political leadership in liberal democracies*. New York: Palgrave.
- Finland's successful experience in the fight against corruption. *Revista Envio Digital*, November 2006. <http://Envio.org.ni/articulo/3255> (Accessed on October 10, 2016).
- GAN Business Anti-Corruption Portal. 2015. *Finland corruption report*. <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/finland/show-all.aspx> (Accessed on October 10, 2016).
- Helms, Ludger. 2005. *Presidents, prime ministers and chancellors: Executive leadership in western democracies*. New York: Palgrave.
- Ingram, Paul, and Karen Clary. 2000. The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. *Annual Review of Sociology* 26(August): 525-546.
- Isra Krainara, Tripetch Jitmahuema, and Patcha Jitmahuema. 2014. Panha kiokap amnat nathikhong phu truatkan phaendin nai kandamnoenkankiokap jaryathamkhong phu damrongtamnaeng thang kanmeuang. [The Authority of the Ombudsmen to Conduct the Proceeding in Relation to Ethics of Persons Holding Political Positions]. *SSRU Graduate Studies Journal* 7(1): 113-124. (in Thai)
- Kane, John and Haig Patapan. 2012. *The democratic leader: How democracy defines, empowers, and limits its leaders*. New York: Oxford University Press.
- Kilcullen, John. 2000. *Democracy in Australia*. [http://www.mq.edu.au/about\\_us/faculties\\_and\\_departments/faculty\\_of\\_arts/mhpir/staff/staff-politics\\_and\\_international\\_relations/john\\_kilcullen/democracy\\_in\\_australia/](http://www.mq.edu.au/about_us/faculties_and_departments/faculty_of_arts/mhpir/staff/staff-politics_and_international_relations/john_kilcullen/democracy_in_australia/) (Accessed on October 10, 2016).

- Krongkan Pandam and Anan Pianwattanakulchai. 2014. Mattrakan thang kotmai nai kan damnoenkan thang winai kharatchakan kanmeuangthongthinkoraniphit jariyatham. [Legal Measure to Proceed with Disciplinary Action against Local Political Officials in Case of Their Breaching Ethics]. *Suan Dusit Graduate School Journal* 10(3): 309-318. (in Thai)
- Laine, Jarmo. 2015. *Parliamentarianism in Finland*. <https://finland.fi/life-society/parliamentarism-in-finland/> (Accessed on October 1, 2016).
- Malan, Faan, and Ben Smit. 2001. *Ethics and leadership in business and politics*. Lansdowne: Juta.
- McMillan, John. 2008. *Introduction to anti-corruption law and policy in Australia*: Keynote speech addressed to an Anti-Corruption Seminar, China-Australia Human Rights Technical Cooperation Program, Tianjin, China, 26-27 May 2008.
- Nicoll, Paul. 2005. *Audit in a democracy: The Australian model of public sector audit and its application to emerging markets*. Avalon, New South Wales: Ashgate.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prasser, Scott. 2012. Australian integrity agencies in critical perspective. *Policy Studies* 33(1): 21-35.
- Pratya Vesarach. 2012. Jariyatham samrap nakkanmeuang lae jaonathi khong rat. [Ethics for Politicians and State Officers]. *Journal of Thai Ombudsman* 5(1): 104-116. (in Thai)
- Quah, Jon S.T. 2013. Introduction: Different paths to curbing corruption. In *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*, ed. Jon S.T. Quah, 1-22. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Saenthanong Aphibansri, Pratheep Tabatanon, and Suvit Nimnoi. 2014. Panha lae uppasak thang kotmai thang kotmai kiokap kankamnot botlongthot thang aya nai kankratham phitjariyatham khong phu damrong tamnaeng thang kanmeuang. [Legal Problems and Obstacle Regarding Criminal Imposition in Ethical Offense of Person Holding a Political Position]. *Sripatum Chonburi Journal* 10(4): 85-89. (in Thai)
- Sheffer, Gabriel. 1993. Introduction: In search of innovative leadership in world politics. In *Innovative leaders in international politics*, ed. Gabriel Sheffer, vii-xviii. Albany: State of New York University Press.

- Thanin Kraivichien. 2009. Jariyathamkhong phu damrongtamnaeng thang kanmeuanglae jaonathikhongrat. [Ethics of Political Office Holders and State Officers]. *Junlaniti* 6(1): 23-48. (in Thai)
- Transparency international. 2016. *Corruption perceptions index 2015*.  
<http://www.transparency.org/cpi2015#results-table> (Accessed on July 31, 2016).
- Uraiwan Thanasthit. 2013. Jariyatham khong nakkanmeuang. [Ethics of politicians]. *Journal of Moral and Virtue* 2(1): 63-77. (in Thai)
- World Economic Forum. 2016. *Competitiveness rankings*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/> (Accessed on July 31, 2016).
- Zook, Darren C. 2009. The curious case of Finland's clean politics. *Journal of Democracy* 20(1): 157-168.