



บทที่ 2

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

2.1 ความหมายของจริยศาสตร์และความประพฤติ

จริยศาสตร์ มาจากภาษาสันสกฤต ซึ่งแยกได้เป็น จะริยะะ แปลว่าอันพึงประพฤติกับ ศาสตระ แปลว่าวิชา จริยศาสตร์จึงเป็นวิชาที่กล่าวถึงแนวทางอันพึงปฏิบัติ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Ethics ซึ่งมาจากคำภาษากรีกว่า Peri ethikes ซึ่งมาจากรากศัพท์ Ethos ซึ่งแปลว่าขนบธรรมเนียม ซึ่งภาษาละตินเลียนศัพท์กรีกว่า Ethica ซึ่งแปลว่า จริยศาสตร์

ความประพฤติ (Conduct) หมายถึงพฤติกรรมที่มีมโนธรรมเข้าแทรก เมื่อมีมโนธรรมเกิดขึ้น ก็ย่อมจะต้องมีการตัดสินใจอย่างเสรี (deliberation) ตามมา หากตัดสินใจเลือกทำตามมโนธรรมก็เรียกว่ามีความประพฤติดี (good conduct) หากตัดสินใจเลือกปฏิบัติฝืนมโนธรรมก็เรียกว่ามีความประพฤติเลว (bad or immoral conduct)

2.2 แนวความคิดจริยธรรมทางการเมืองกับประชาธิปไตย

จริยธรรมทางการเมือง¹ (Political Ethics) หมายถึง หลักการบริหารงานในการปกครองบ้านเมืองด้วยความชอบธรรม อยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่เป็นธรรม ยึดหลักเหตุผล ความยุติธรรม มีศีลธรรม ทั้งคำนึงถึงสิทธิและความต้องการของประชาชน มีกติกาสถาบันสำหรับควบคุมให้เป็นไปด้วยความถูกต้องชอบธรรม

ประชาธิปไตย² หมายถึงรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการปกครอง และปกครองโดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

2.2.1 แนวความคิดของเพลโต: อุดมรัฐ

เพลโต (Plato, 427-347 B.C.) เป็นนักปรัชญาชาวกรีก เกิดในปี 427 ก่อนคริสตศักราช หรือ พ.ศ. 116 เพลโตเป็นผู้ที่ก่อตั้งสำนักการศึกษาที่กรุงเอเธนส์ มีชื่อว่า สำนักอะคาเดเมีย (ACADEMIA) เพลโตมีงานเขียนรวม 35 เล่ม แต่ผลงานชิ้นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงปรัชญาทางการเมืองคืองานเขียนที่มีชื่อว่า " อุดมรัฐ " (The Republic) โดยงานเขียนนี้จะสะท้อนความคิดทางปรัชญาการเมืองในรูปแบบของการสนทนาระหว่างตัวละครในเรื่อง

¹ นงเยาว์ พิระตานนท์, การเมืองและการปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายเอกสารและตำรา สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, 2541), หน้า 8.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 57

ในตอนหนึ่งของบทสนทนาของตัวละครเรื่องอุดมรัฐ เป็นบทสนทนายกึ่งระหว่างเทรซีมาคัส โสกราตีสและโกลคอน ถกเถียงกันในเชิงปรัชญาว่าด้วยความยุติธรรมในทัศนะของแต่ละคน ผู้ปกครองที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร รวมทั้งมีการวิเคราะห์ถึงลักษณะของรัฐในอุดมคติว่าควรมีลักษณะอย่างไรด้วย

ตัวละครตัวหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนที่สะท้อนความคิดของเพลโตซึ่งชื่อว่า โสกราตีส ในบทสนทนาดังกล่าว³ " คนที่ปฏิเสธไม่ยอมปกครองยอมจะต้องตกอยู่ในความปกครองของคนที่ดีกว่าตนและความหวั่นเกรงในข้อนี้ ข้าพเจ้าจึงใจให้คนดีเข้ารับตำแหน่ง ไม่ใช่เพราะว่าเขาต้องการจะรับ หากเพราะเขาช่วยไม่ได้ ไม่ใช่ด้วยความคิดที่ว่า เขากำลังจะได้ประโยชน์หรือความสำราญของตนเอง หากด้วยความจำเป็นและเพราะว่าเขาไม่อาจมอบภาระการปกครองให้แก่ผู้ใดที่ดีกว่าหรือแม้ดีเท่าเทียมกันกับตนได้ "

จากทัศนะของโสกราตีสสรุปได้ว่า ผู้ปกครองที่ยุติธรรมจะต้องมีลักษณะสำคัญคือเป็นบุคคลที่เสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ตระหนักดีว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และการกระทำใด ๆ ของตนไม่ว่าจะเป็นสิ่งดีหรือชั่วของตนจะมีผลกระทบต่อส่วนรวม

เพลโตเสนอแนวความคิดว่า⁴ การเมืองเป็นศิลปะอย่างหนึ่งและเช่นเดียวกับศิลปะทั้งปวง การปฏิบัติที่สำเร็จผลจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญ เพลโตเปรียบศิลปะของรัฐบุรุษกับศิลปะของแพทย์ ความสามารถที่จะปกครองขึ้นอยู่กับความรู้ในหลักการซึ่งคนผู้ทรงปัญญาจะต้องเข้าใจด้วยการใช้เหตุผล คนเรามีความสามารถแตกต่างกันในการเรียนรู้ และเฉพาะไม่กี่คนเท่านั้นที่อาจเกิดคุณธรรมระดับที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ปกครอง หน้าที่ใหญ่ของรัฐในอุดมรัฐคือจัดระเบียบให้อำนาจส่งเสริมต่อการปกครองโดยชนชั้นนำผู้ทรงคุณธรรมนี้

ในทัศนะของเพลโต⁵ รัฐเกิดขึ้นจากความจำเป็นทางธรรมชาติของมนุษย์ และมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งจนไม่อาจแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาด หน้าที่ของรัฐคือการส่งเสริมการทำดีและสนองความต้องการของสมาชิกภายในรัฐ และสมาชิกภายในรัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่และให้ความร่วมมือในการทำงานของรัฐ ดังนั้น เพลโตจึงเสนอแนวคิดเรื่องอุดมรัฐขึ้นเพื่อ

³Plato, *The Republic of Plato*, แปลโดย Benjamin Jowett, 4th ed. (London: Oxford University Press, 1953), หน้า 32.

⁴เฮนรี่ จามริก, *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 37

⁵ค่านวล คำมณี, *ปรัชญาการเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (สำนักวิทยบริการมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2547)

ปรารถนาให้มนุษย์เข้าถึงความสุขที่แท้จริง แนวความคิดเรื่องอุดมรัฐของเพลโตนี้เป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์มากที่สุด เพราะเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นจากการศึกษารวมชาติของมนุษย์เป็นพื้นฐานแล้วจึงไปสู่การสร้างอุดมรัฐ และเชื่อว่าระบอบการปกครองที่ดีที่สุดจะต้องมีกษัตริย์นักปราชญ์ เป็นผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุด ซึ่งอาจจะมีการมีกษัตริย์นักปราชญ์คนเดียวหรือหลายคนก็ได้

หากรัฐนั้นมีกษัตริย์นักปราชญ์เพียงคนเดียว รัฐนั้นก็จะมีรูปแบบการปกครองแบบราชาธิปไตย แต่ถ้ามีกษัตริย์นักปราชญ์หลายคน รูปแบบการปกครองก็จะเป็นแบบอภิชนาธิปไตย ซึ่งการปกครองในรูปแบบนี้ เพลโตเห็นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด เพราะการมีผู้ปกครองหลายคนจะสามารถถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน เป็นหลักประกันความมั่นคงที่จะนำความยุติธรรมให้แก่ทุก ๆ คนในรัฐได้ และเป็นการป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบเหมือนอย่างการมีผู้ปกครองเพียงคนเดียว ซึ่งเพลโตเห็นว่ารูปแบบของการมีผู้ปกครองเพียงคนเดียวอาจจะใช้ความเฉลียวฉลาดและอำนาจไปในทางแสวงหาผลประโยชน์

เพลโตชี้ให้เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ผู้ปกครองมาจากประชาชนในรัฐยึดหลักการเรื่องความเสมอภาคและเสรีภาพเป็นสำคัญ การตัดสินใจต่าง ๆ ภายในรัฐจะยึดเสียงส่วนใหญ่ในการปกครอง ซึ่งเพลโตเห็นว่ารูปแบบการปกครองนี้มีจุดอ่อนอยู่ที่การไม่รู้จักประมาณในสิทธิเสรีภาพของตนเอง กล่าวคือ เรื่องเสรีภาพจะถูกนำมาใช้อย่างไม่มีขีดจำกัด และบุคคลพวกนี้ก็จะอ้างเรื่องเสรีภาพมาใช้เพื่อตอบสนององความประสงค์ของตนเองแทนเรื่องต่าง ๆ ภายในรัฐ ซึ่งทำให้การปกครองรัฐเกิดความวุ่นวาย เพราะความเห็นแก่ตัวและความอิจฉาริษยากันเอง

นอกจากนี้ เพลโตเห็นว่า ผู้ปกครองที่เหมาะสมควรเป็นบุคคลที่เป็นเหมือนกษัตริย์นักปราชญ์ แต่ในระบอบประชาธิปไตยชนชั้นของผู้ปกครองมาจากประชาชนในรัฐซึ่งเป็นบุคคลที่มีฐานะยากจนและขาดการฝึกฝนด้านการบริหารจัดการภายในรัฐ และด้วยจุดอ่อนเช่นนี้เองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบการปกครองแบบเผด็จการ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า จากแนวความคิดของเพลโตซึ่งได้วิเคราะห์ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากความตกต่ำของระบบการปกครองแบบเผด็จการและความล้มเหลวของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีจุดอ่อนมาจากการใช้เสรีภาพที่ไม่มีขีดจำกัดของประชาชนอันเป็นส่วนที่ทำให้รัฐเกิดความวุ่นวายเพราะประชาชนจะอ้างว่าตนเองมีเสรีภาพในทุก ๆ เรื่อง ในอุดมรัฐจึงให้ความสำคัญกับเรื่องการศึกษาว่าเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดรัฐที่ดี ทำให้เกิดรัฐที่มีจุดมุ่งหมายในการดำรงไว้ซึ่งสังคมที่สงบสุข โดยจะเป็นตัวกำหนดและดำเนินการในการขัดขวางระบบการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ให้ผู้ปกครองประกอบไปด้วยชนชั้นปกครองที่มีความรู้แบบกษัตริย์นักปราชญ์ มิใช่ผู้ปกครองที่ไม่มีความรู้ความถนัดใน

การบริหารจัดการรัฐ และจากแนวความคิดนี้เองมีอิทธิพลต่อทำให้เกิดแนวความคิดทางจริยธรรมทางการเมืองกับประชาธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดอำนาจประชาชนไม่ให้ใช้เสรีภาพเกินขอบเขตของกฎหมาย การห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาผลประโยชน์ส่วนตนขัดกันกับผลประโยชน์สาธารณะ และแนวความคิดเรื่องระบบการตรวจสอบและควบคุมอำนาจของผู้ปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อเป็นสิ่งที่จะแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อเสียของการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตย

2.2.2 แนวความคิดของคานท์ (Kant):จริยธรรมที่ว่าด้วยความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ (ethics of principled conviction)

คานท์ (Immanuel Kant , 1724-1804) นักปรัชญาชาวเยอรมัน เป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดที่ว่าด้วยความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีหลักการ (ethics of principled conviction) หรืออาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า จริยธรรมแบบหน้าที่นิยม (Deontology)

คานท์เสนอแนวความคิดว่าการกระทำที่มีคุณค่าทางจริยธรรมคือการทำตามกฎสัมบูรณ์ (absolute law) ซึ่งจะไม่มีการข้อยกเว้น (คือถ้าการกระทำนั้นถูก ก็จะถูกเสมอไป จะมีการข้อยกเว้นที่ผิดไม่ได้) และการกระทำตามกฎนี้ ผู้กระทำไม่ต้องสนใจผลที่ติดตามมาของการกระทำว่า การกระทำนั้นก่อให้เกิดผลดีหรือประโยชน์หรือความสุขแก่ผู้กระทำและผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เพราะการพิจารณาในแง่นั้นเท่ากับเป็นการทำให้การทำตามกฎเป็นการกระทำโดยมีเป้าหมายอย่างอื่น หรือกล่าวว่าการกระทำนั้นมีคุณค่าเพราะเป้าหมายอื่น ในกรณีนี้ หากเป้าหมายนั้นไม่สามารถบรรลุได้หรือมนุษย์ได้เปลี่ยนการกำหนดเป้าหมายเป็นอย่างอื่น การทำตามกฎเดิมนี้ก็จะไม่มีคุณค่าทันที นั่นก็คือ การกระทำจะขาดคุณค่าที่แน่นอนทางจริยธรรมอีก

สาเหตุที่ทำให้การกระทำมีคุณค่าทางจริยธรรมไม่แน่นอนเพราะกฎเกณฑ์ตัดสินทางจริยธรรมวางอยู่บนอารมณ์ความรู้สึกของมนุษย์ คานท์จึงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการเสนอเกณฑ์ตัดสินที่ใช้เหตุผลขึ้นมาแทน การใช้เหตุผลทำให้มนุษย์ซึ่งคานท์เรียกว่า " ชีวิตแห่งเหตุผล " (rational being) สามารถเข้าถึงกฎจริยธรรมหรือการทำความดีได้และในขณะเดียวกันกฎจริยธรรมเหล่านี้จะผูกพันชีวิตแห่งเหตุผลทั้งหมดเข้าด้วยกันตลอดเวลา ในลักษณะนี้กฎจริยธรรมจึงมีลักษณะสากล (universal) ด้วย คานท์พยายามหากฎจริยธรรมโดยการเปรียบเทียบกับกฎธรรมชาติซึ่งมีลักษณะสากล เขากล่าวว่า กฎธรรมชาติเหล่านี้เป็นข้อความทั่วไปที่ไม่เพียงบอกว่า สิ่งต่าง ๆ เป็นไปอย่างไรเท่านั้น แต่ทว่ากฎเหล่านี้ยังบอกอีกว่า สิ่งต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างด้วยซึ่งเขาเรียกว่า " ความจำเป็นทางกายภาพ " (physical necessity) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกัน คานท์จึงเสนอว่า กฎจริยธรรม (ซึ่งบางครั้งเรียกว่ากฎแห่งเสรีภาพ) เป็นหลักการสากลที่อธิบายว่า คนทุกคนควรทำ

อย่างไรในสถานการณ์หนึ่ง ๆ กฎเหล่านี้เป็นข้อความทั่วไปที่แสดงถึง “ ความจำเป็นทางจริยธรรม ” (moral necessity)

ค้ำหนักกล่าวว่า มนุษย์เข้าถึงกฎจริยธรรมได้ด้วยเหตุผล มิใช่ด้วยประสบการณ์เพราะ ตัวอย่างของการกระทำความดีอาจกระทบต่อความรู้สึกของเราแต่มันยังไม่มีพลังทางจริยธรรม (moral force) ที่จะกำหนดให้เราปฏิบัติตามแต่กฎจริยธรรมตามที่ค้ำหนักกล่าวมา พื้นฐานของพันธะทางจริยธรรมมีลักษณะของความจำเป็นแบบสัมบูรณ์ ดังนั้น กฎจริยธรรมจึงมีพลังทางจริยธรรมด้วย⁶

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บุคคลจะต้องมีการทำตามสำนึกแห่งหน้าที่ หรือการทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ และการกระทำตามหน้าที่เช่นนั้น เราจะต้องตัดความรู้สึกหรือความโอนเอียงตามสามัญสำนึกออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงจะเป็นการกระทำที่มีคุณค่าทางจริยธรรมและมีความเป็นสากลมากขึ้นเท่านั้น

2.2.3 แนวความคิดของแม็ก เว็บบอร์ (Max Weber) :จริยธรรมว่าด้วยความรับผิดชอบ (ethics of responsibility)

เว็บเบอร์ เกิดเมื่อปี ค.ศ.1864 ที่แอร์เฟิร์ต (Erfurt) แอริงเจีย (Thuringia) ประเทศเยอรมันนี เว็บเบอร์เป็นนักปรัชญาทางสังคมวิทยาและเศรษฐศาสตร์ มีงานเขียนที่สำคัญอยู่หลายเรื่องซึ่งเรื่องที่เป็นผลงานชิ้นสำคัญได้แก่ The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism (จริยธรรมแห่งศาสตร์คริสต์นิกายโปรเตสแตนต์กับลัทธิทุนนิยม) และ The Methodology of the Social Sciences (ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์) ซึ่งผลงานเรื่องดังกล่าวข้างต้นเป็นผลงานที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อนักสังคมศาสตร์ในการวิจัยด้านสังคมศาสตร์

เว็บเบอร์เสนอแนวความคิดว่า ในการค้นหาข้อเท็จจริงทางสังคมศาสตร์นั้นจะต้องนำวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์วิจัยทางสังคมศาสตร์ โดยการใช้วิธีการที่เรียกว่า “มโนทัศน์วิธี” หรือ “หลักการสร้างแบบจำลองเชิงอุดมคติ ” (Ideal Type) กล่าวคือ หากผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาสังคมใด ผู้วิจัยจะต้องมีวิธีการในการตีความพฤติกรรมทางสังคมนั้น ๆ จากทัศนะหรือโลกทัศน์ของผู้แสดงพฤติกรรมหรือผู้กระทำเอง วิธีการคือ ให้ผู้วิจัยการสร้างปรากฏการณ์เชิงสมมติทางสังคมและวัฒนธรรมขึ้น แล้วให้นำปรากฏการณ์ที่สมมติดังกล่าวนี้มาใช้เป็นปรากฏการณ์เชิงอุดมคติเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์ในสังคม การหาค่าปรากฏการณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่หักเหจาก

⁶ ชัชชัย คุ่มทวีพร, จริยศาสตร์:ทฤษฎีและการวิเคราะห์ปัญหาจริยธรรม.พิมพ์ครั้งที่ 1 (ปทุมธานี: สำนักพิมพ์ Mild Publishing, 2540)

แบบจำลองของปรากฏการณ์แบบจำลองที่สร้างขึ้นดังกล่าวข้างต้นนั้น ผลที่ได้จากการศึกษาคือ ข้อเท็จจริงทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดขึ้น และถ้าผู้วิจัยมีการตั้งข้อสังเกตจากการศึกษาก็จะนำไปสู่การวางหลักเกณฑ์ในการสังเกตทั่วไปว่า ผลที่คล้ายคลึงกันมักจะมีสาเหตุที่คล้ายคลึงกัน อันจะนำมาใช้เป็นแนวคิดในการแก้ปัญหาในส่วนของค่านิยมในทางสังคมศาสตร์

เว็บเบอร์ เชื่อว่า มนุษย์หรือสังคมจะดำเนินชีวิตโดยมีแนวโน้มที่จัดระเบียบการใช้ชีวิตหรือสังคมที่มีระบบมากขึ้นเรื่อยๆ มีการวางแผน มีกฎระเบียบและมีทิศทางในการใช้ชีวิตที่เห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยการปรับเปลี่ยนจากปทัสถานทางสังคมที่อาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของจารีตประเพณีไปสู่ปทัสถานที่เป็นตัวบทกฎหมาย และประมวลกฎหมายในท้ายที่สุด และสิ่งที่จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมและความคิดของมนุษย์ประกอบด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความรับผิดชอบส่วนตัว ความต้องการที่อยากไปสู่จุดที่ดีกว่าเดิม และแรงกระตุ้นที่จะทำให้บุคคลมุ่งไปสู่ค่านิยมและศีลธรรมที่เป็นที่ยอมรับเป็นต้น

ในเรื่องการเมืองการปกครองตามทัศนะของเว็บเบอร์นั้น เห็นว่า การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจเพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์ของชุมชนทางการเมือง และรัฐเป็นระบบทางการเมืองที่มีลักษณะของการจัดรูปแบบของการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพสูงกว่ารูปแบบการเมืองอื่น ๆ เว็บเบอร์ได้ให้ความหมายของคำว่า "อำนาจ" ว่าเป็นโอกาสในการทำให้บุคคลหนึ่งสามารถบังคับให้บุคคลอื่นทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเราต้องการได้ แม้ว่าบุคคลอื่นนั้นจะมิได้มีเจตจำนงที่จะกระทำการเช่นนั้น

เว็บเบอร์เสนอแนวความคิดว่า ในด้านสังคมวิทยาทางการเมือง อำนาจในทางการเมืองสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้คือ

(1) อำนาจตามจารีตประเพณี (Traditional Authority)

การได้มาของอำนาจในรูปแบบนี้เป็นการได้มาจากการที่สังคมกำหนดให้ เป็นอำนาจอันเกิดจากการที่คนในสังคมนั้น ๆ เชื่อว่า เป็นประเพณีที่สืบทอดกันมาช้านานจากอดีตที่ผู้อยู่ใต้ปกครองจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ปกครอง รูปแบบนี้ได้แก่ประเพณีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น

อำนาจตามจารีตประเพณีสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้คือ⁷

1.1 การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองโดยกลุ่มผู้อาวุโส โดยอายุหรือวัยวุฒิ (Gerontocracy) เช่น การปกครองคณะสงฆ์ที่เรียกว่า เถรสมาคม เป็นต้น

⁷ ประจิดร มหาหิง, สังคมวิทยาการเมือง:แนวคิดทฤษฎีและแนวทางการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1 (ปัตตานี), หน้า 78.

1.2 การใช้อำนาจการเมืองการปกครองโดยผู้ปกครองเป็นหัวหน้าครอบครัว เป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Patriarchalism = ปิตุราชาธิปไตย) ผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองยังถือว่าเป็นสมาชิก (Members) ของกลุ่ม ไม่ใช่ไพร่ฟ้า (Subjects) สมาชิกในกลุ่มให้ความจงรักภักดี และเชื่อฟังหัวหน้า

1.3 การใช้อำนาจการเมืองการปกครอง โดยผู้ปกครองที่มีขุนนางเข้ามาช่วยทำหน้าที่ในการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีกองทหารอยู่ในความควบคุมของผู้ปกครองในระบบนี้ (Patrimonialism = อำมาตยาธิปไตย) ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่ใช่ " สมาชิก " แต่เป็น " ไพร่ฟ้า " ผู้ปกครองมีอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ในระบบทั้งสองที่กล่าวมาแล้ว

(2) อำนาจที่มาจากคามิบุญบารมีหรืออำนาจในการดึงดูดใจ (Charismatic Authority)

การได้มาของอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากการที่ผู้นำทางการเมืองเป็นบุคคลที่มีความสามารถพิเศษส่วนตัวในการโน้มน้าวความรู้สึกของคนในสังคมส่วนใหญ่ให้สนับสนุนตนเอง เป็นวีรบุรุษ หรือเป็นบุคคลที่มีความสามารถพิเศษเหนือบุคคลธรรมดาในการถ่ายทอดความรู้สึกไปยังประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่อยากจะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ผู้นำทางการเมืองรูปแบบนี้ มักเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสูง บ้านเมืองเกิดความระส่ำระสายสับสนวุ่นวาย

(3) อำนาจตามกฎหมาย (The legal Authority)

การได้มาของอำนาจในรูปแบบนี้ เป็นการได้มาโดยวิธีการที่เหมาะสม มีเหตุมีผลและเป็นการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองที่มีกฎหมายรองรับ การใช้อำนาจของผู้นำจะดำเนินถึงเหตุผลและมติของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยอำนาจนี้จะถูกใช้บังคับแก่คนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน

เว็บเบอร์เห็นว่าอำนาจตามกฎหมายนี้จะเป็สิ่งที่ผู้นำทางการเมืองนำมาใช้บังคับแก่บุคคลในสังคมโดยอาศัยหลักการที่ประกอบด้วยเหตุผลเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นที่จะเป็นรูปแบบและที่มาของอำนาจของผู้นำทางการเมืองของรัฐสมัยใหม่

การแบ่งการได้มาของอำนาจดังกล่าวข้างต้นเป็นการแบ่งโดยยึดหลักกิจกรรมส่วนรวมของสังคมเป็นเกณฑ์ ซึ่งการได้มาของอำนาจทั้งสามรูปแบบนี้ไม่มีลักษณะตายตัวและในทางประวัติศาสตร์นั้น ลักษณะทั้งสามประการนี้จะไม่แยกจากกันโดยเด็ดขาด เช่น ผู้ปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็มีคุณลักษณะพิเศษด้วย เป็นต้น

เว็บเบอร์ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้นำทางการเมืองกับจริยธรรมว่าด้วยความรับผิดชอบ สรุปสาระสำคัญได้ว่า จริยธรรมทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อมีเหตุการณ์ที่เรียกว่าเป็นวิกฤติทางการเมืองขึ้น ทำให้ผู้นำทางการเมืองจำเป็นต้องอ้างเหตุผลความถูกต้องในการกระทำทางการเมืองของตนเอง หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ เป็นการใช้จริยธรรมทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการให้ได้รับการยอมรับจากสังคม และความ

มุ่งมั่นของผู้นำทางการเมืองที่จะทำตามอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตนเองได้เคยให้ไว้แก่ประชาชนจะเป็นดัชนีชี้ให้เห็นว่า ผู้นำทางการเมืองนั้นมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากหรือน้อยเพียงใดซึ่งความรับผิดชอบต่อตนเองเป็นที่มาของ “ จริยธรรมว่าด้วยความรับผิดชอบต่อ ” (ethics of responsibility)

ในรัฐสมัยใหม่ เว็บเบอร์ชี้ให้เห็นว่า กฎระเบียบที่จะเป็นแม่บทของกฎหมายคือ กฎธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งจะให้ความสำคัญกับเสรีภาพของปัจเจกชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ กฎหมายในรัฐนั้นจะเป็นกฎหมายที่มีความชอบธรรมหรือไม่ เพียงใด ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายเช่นนั้นมีการออกกฎหมายที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากหรือน้อยเพียงใด

ผู้นำทางการเมืองในรัฐสมัยใหม่จะเป็นผู้นำที่มาจากพรรคการเมือง ดังนั้น นักการเมืองที่รับผิดชอบต่อสังคม จึงจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะพิเศษคือ เป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก และการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองจะฝึกฝนให้ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้นำทางการเมืองมีโอกาสฝึกฝนวิธีการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจตำแหน่งในพรรคและในการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้นำในรัฐ ดังนั้น เว็บเบอร์เห็นว่านักกฎหมายน่าจะเป็นนักการเมืองในรัฐสมัยใหม่ได้ดีที่สุด เพราะนักกฎหมายมีโอกาสที่จะศึกษาและอบรมฝึกฝนการต่อสู้คดีมาแล้ว จึงมีความเชี่ยวชาญจากประสบการณ์การต่อสู้ดังกล่าว และนำความรู้ความสามารถนี้มาใช้ในการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ในทางการเมืองและพรรคการเมืองของตนเอง

ในทัศนะของเว็บเบอร์ นักการเมืองควรมีคุณสมบัติเด่น 3 ประการคือ มีอารมณ์ผูกพัน แน่วแน่ จริงจังต่ออุดมการณ์ (passion) ซึ่งหมายความว่า นักการเมืองจะต้องรู้สึกห่วง กังวล เอาใจใส่ต่อสิ่งที่เขาต้องการจะสู้ คำว่า passion ไม่ใช่อารมณ์ที่เกิดจากความตื่นเต้นที่ไร้ความหมายหรือเป็นเพียงเจตคติภายในเท่านั้น แม้แต่การปฏิบัติที่ปราศจากความรับผิดชอบต่อสังคมก็นับว่าเป็น passion จริยธรรมของความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นตัวชี้ให้เห็นชัดว่า นักการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่ออุดมการณ์หรือไม่ มีวิจารณญาณ (judgment) ซึ่งหมายถึงความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งความไม่หวั่นไหวและความสงบ แต่สนองตอบต่อสภาพความเป็นจริง หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องพิจารณาคณะและสิ่งต่าง ๆ จากระยะห่าง การขาดวิจารณญาณเป็นบาปหนักอย่างหนึ่งของนักการเมือง เป็นสิ่งที่ทำให้ไร้ประสิทธิภาพทางการเมือง

คุณสมบัติทั้งสามจะประกอบกันเป็นจริยธรรมของนักการเมือง เป็นพลังที่สร้างบุคลิกภาพ โดยสรุป การที่กิจกรรมทางการเมืองเป็นกิจกรรมของมนุษย์อย่าง

^๑ มนต์รี เจนวิทย์การ, จริยธรรมนักการเมือง: แนวคิดเพื่อการศึกษาวิจัยในกรณีของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2546), หน้า 74.

แท้จริง นักการเมืองจึงจำต้องมีความรับผิดชอบและมีวิจารณ์ญาณเป็นเครื่องกำกับความหลงตนเอง (vanity) ซึ่งเป็นสิ่งที่คุกคามอาชีพการเมืองเพราะจะทำให้ขาดความเป็นกลาง ขาดความรับผิดชอบ และจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นไปเพื่อการสร้างภาพของการกระทำทางการเมือง

นอกจากนี้ เว็บเบอร์ยังได้ศึกษาองค์การทางสังคมในเรื่องของความสัมพันธ์ของกลุ่มสถานภาพไว้ สรุปได้ดังนี้⁹

(1) ในทุกสังคมจะประกอบไปด้วยชนชั้นทางสังคมต่าง ๆ ชนชั้นเหล่านี้แตกต่างกันที่ชื่อเสียง เกียรติยศ การผูกขาดวิถีชีวิตความเป็นอยู่ทางสังคมและทางเศรษฐกิจ แนวทางชีวิตความเป็นอยู่ และโลกทัศน์ที่แสดงให้เห็นประจักษ์ออกมาของแต่ละกลุ่ม

(2) การกระทำร่วมกันของกลุ่มสถานภาพโดยยึดเอาอุดมคติและวัตถุประสงค์ของกลุ่มซึ่งตรงข้ามกับการกระทำร่วมกันที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกำไรเพียงอย่างเดียว

(3) เมื่อคนเป็นสมาชิกของกลุ่มสถานภาพใด ๆ เราก็เปรียบเสมือนผลผลิตขององค์การทางสังคมนั้นเอง การกระทำหรือความคิดของปัจเจกชนเหล่านี้จึงอาจศึกษาได้จากค่านิยมขององค์การทางสังคมนั้น ๆ

(4) กลุ่มสถานภาพ จึงเป็นเสมือนตัวนำของความคิดทางศีลธรรมที่จะปรุงแต่งการดำเนินกิจการและโลกทัศน์ของปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันก็อาจจะมีผลกระทบต่อ การกระทำใด ๆ ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของกลุ่มอื่น ๆ อีกจำนวนมากด้วย กล่าวคือ ความคิดของคนจำนวนเล็กน้อย อาจเป็นพื้นฐานของการสร้างกลุ่มสถานภาพก็ได้

(5) ความคิดเหล่านี้ในระยะแรกอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการที่จะตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมทางวัตถุ หรือผลิตผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่อมาก็ได้เปลี่ยนไปเป็นโลกทัศน์ของกลุ่มสถานภาพ อาจเป็นผลิตผลทางความคิด อันเป็นผลมาจากความทะเยอทะยานของมนุษยชาติ เพื่อสนองตอบสิ่งท้าทายอื่น ๆ เช่น ภูตผีปีศาจ เป็นต้น

⁹โรนฮาร์ด เบนดิทซ์, "Max Weber กับสังคมวิทยา," วารสารรามคำแหง ปีที่ 6, ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2522): หน้า 201-202.

2.3 ทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดด้วยกัน 2 แนวคิด กล่าวคือ

2.3.1 แนวความคิดรากฐานของรัฐสมัยใหม่แยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองออกจากรัฐที่เป็นสถาบัน

ในอดีต ผู้ปกครองหรือผู้นำทางการเมืองจะมีอำนาจก็ต่อเมื่อ ผู้ปกครองนั้นเป็นบุคคลที่มีลักษณะหรือคุณสมบัติพิเศษเหนือบุคคลอื่นในสังคมนั้น ซึ่งคุณลักษณะเช่นนี้ อาจจะเป็นความสามารถในการทำสงคราม หรือเป็นบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือทางสังคมสูงกว่าบุคคลธรรมดา อำนาจนี้จะเป็นอำนาจเด็ดขาดที่ผู้ปกครองจะใช้อำนาจอย่างไรก็ได้ ตามแต่ใจของผู้ปกครองนั้น ไม่ได้มีการแยกอำนาจระหว่างรัฐกับตัวผู้ปกครองแต่อย่างไร

การที่ผู้ปกครองเป็นบุคคลที่ใช้อำนาจในทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น การใช้ อำนาจอาจจะเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองจนทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในรัฐ มีการใช้อำนาจในทางแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน และการที่อำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของคุณลักษณะพิเศษในตัวผู้ปกครองนี้เอง ทำให้ เมื่อใดที่ผู้ปกครองเสียชีวิตหรือสูญเสียคุณสมบัติพิเศษเฉพาะตัวลง อำนาจของผู้ปกครองนั้นก็หมดสิ้นไปด้วย ส่งผลให้เกิดช่องว่างของอำนาจระหว่างการผลัดเปลี่ยนแผ่นดิน เกิดช่วงระยะเวลาของความวุ่นวายในรัฐ เพราะผู้ที่เข้มแข็งกว่าย่อมจะแย่งชิงอำนาจจากผู้ที่ย่อนแอกว่าเพื่อเป็นผู้ปกครองคนใหม่ในรัฐนั้น เกิดภาวะขาดความต่อเนื่องของอำนาจในทางการเมืองและความมั่นคงของอำนาจในรัฐนั้น

ต่อมา มีนักปรัชญาเมธีหลายท่านได้พยายามที่จะคิดค้นทฤษฎีเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความวุ่นวายในทางการเมืองที่เกิดจากการที่ความมั่นคงในรัฐจะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับอำนาจและความเข้มแข็งของคุณลักษณะเฉพาะตัวของผู้ปกครองขึ้น ซึ่งแนวความคิดของนักปรัชญาที่มีชื่อเสียงในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่มความหมายที่เป็นรากฐานของรัฐในปัจจุบันคือ นิโคลาส แมคคิอาเวลลี (Nicolas Machiavelli ค.ศ.1469-1527) งานเขียนที่มีชื่อเสียงโด่งดังและเป็นที่ยอมรับกันดีคือเรื่อง " เจ้าชาย " (Le Prince) ซึ่งได้เสนอแนวคิดที่ รัฐจำเป็นจะต้องมีเจ้าชายที่มีความสามารถ ซึ่งมีลักษณะเป็นทั้งผู้นำทางการเมืองและสถาบัน และจะต้องเป็นบุคคลที่แสวงหาสมบัติและกล้าเก็บภาษี ทำให้คนเกรงแต่ไม่เกลียด รักษาคำพูด แต่ให้รักษาอำนาจมากกว่า

คำพูด สิ่งเหล่านี้ก็เพื่อเหตุผลของรัฐ แนวคิดนี้ได้วางรากฐานของการแยกตัวบุคคลของเจ้าชายซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวออกจากรัฐที่เป็นสถาบันที่เจ้าชายต้องรับผิดชอบอย่างเห็นได้ชัดเจน¹⁰

อิทธิพลของแนวคิดของแมคคิอาเวลลีได้กลายเป็นแนวความคิดสำคัญของกฎหมายมหาชนในเวลาต่อมา กล่าวคือ ในเรื่องของ " การจัดสถาบันอำนาจของรัฐให้แยกออกจากตัวคน" ซึ่งหลักการนี้ปรากฏให้เห็นชัดเจนในราวปี ค.ศ.1270 ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อผู้ปกครองประเทศสวรรคต ก็จะมีการกล่าวว่า " พระเจ้าแผ่นดิน (คนเดิม) สวรรคตแล้ว ขอพระเจ้าแผ่นดิน (คนใหม่) จงทรงพระเจริญ" จะเห็นได้ว่า มีการแยกอำนาจจากตัวบุคคลออกจากสถาบัน โดยผู้ปกครองประเทศเป็นเพียงตัวแทนของอำนาจรัฐ กล่าวคือ เป็นเพียงผู้ถืออำนาจแทนรัฐและใช้อำนาจแทนรัฐซึ่งเป็นสถาบันเท่านั้น เกิดการแยกอำนาจของรัฐออกจากตัวบุคคล หรือแยกส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่แล้ว

กล่าวโดยสรุปคือ ผู้ปกครองรัฐจะมีสองสถานะคือ ประการที่หนึ่ง ในฐานะส่วนตัว การกระทำใดที่ทำไปในฐานะส่วนตัวของผู้ปกครองรัฐนั่นเอง การกระทำนั้นย่อมไม่ผูกพันรัฐและการกระทำนั้นย่อมเหมือนกับบุคคลธรรมดาสามัญทั่วไปกระทำการ ประการที่สอง ในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ปกครองรัฐหรือในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ การกระทำที่ทำไปในฐานะดังกล่าวย่อมผูกพันรัฐ และผู้ปกครองรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐและใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลธรรมดาทั่วไปได้

ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นที่มาของทฤษฎีว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวตนกับผลประโยชน์สาธารณะขึ้น เพื่อให้ผู้ปกครองรัฐซึ่งอยู่ในฐานะของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องมีการแยกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะ มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐว่าจะสามารถใช้อำนาจมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมาย กล่าวคือ หากผู้ปกครองรัฐกระทำการใดในฐานะที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะแล้วการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่กระทำไปในฐานะส่วนตัว การกระทำนั้นก็ถือว่าเป็นการกระทำที่มีขอบและจะต้องถูกเพิกถอนและผู้ปกครองรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐก็ต้องได้รับโทษทางอาญาด้วย เพราะตำแหน่งสาธารณะได้สร้างภาระและหน้าที่ให้แก่ผู้ปกครองรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐให้มีอำนาจและมีหน้าที่ที่ต้องกระทำการแทนรัฐซึ่งมีฐานะเป็นสถาบันของอำนาจทางการเมืองสูงสุดและเป็นนิติบุคคลโดยสภาพในกฎหมายมหาชน

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม,2537), หน้า 23.

2.3.2 แนวความคิดเรื่องบทบาทและหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ

จอห์น ล็อก (John Locke ค.ศ.1632-1704) นักปรัชญาเมธีชาวอังกฤษ ผู้เสนอทฤษฎีเรื่องสัญญาประชาคม ล็อกเห็นว่า¹¹ มนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้ เพราะสังคมประกอบขึ้นจากมนุษย์ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์สุดท้ายคือ ความผาสุกและความสงบของมนุษย์ซึ่งเป็นสมาชิก การที่มนุษย์มาอยู่รวมกันก็เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนสิ่งของที่ตนเองต้องการได้มากขึ้น และเมื่อสภาพธรรมชาติพัฒนามาจนถึงระยะเวลาหนึ่งก็เกิดความไม่เท่าเทียมกัน การรังแก การเอาเปรียบกัน เกิดความไม่สงบ เกิดความไม่มั่นคง ไม่มีใครคุ้มครองทรัพย์สินให้ มนุษย์จึงตกลงเข้ามารวมกันเป็นสังคม ณ จุดนี้เอง มนุษย์จึงมีเจตนาที่จะเข้าร่วมสังคมและเจตนาที่ตรงกันของมนุษย์ทุกคนที่ต้องการหลีกเลี่ยงความไม่มั่นคงปลอดภัยนี้เอง ทำให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น และมนุษย์แต่ละคนยินดีสละสิทธิตามธรรมชาติที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิและโอนสิทธิในการบังคับนี้ให้สังคมแต่ผู้เดียว ดังนั้น สัญญาสังคมหรือสัญญาประชาคมจึงเกิดขึ้นจากการตกลงของมนุษย์ผู้มีอิสระ และมีจุดประสงค์ในการคุ้มครองทรัพย์สินและความผาสุกของมนุษย์ แต่มนุษย์ไม่ได้สละเสรีภาพทั้งหมดให้สังคม คงให้เฉพาะเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน แต่ยังคงรักษาเสรีภาพตามธรรมชาติอื่นไว้ ดังนั้น อำนาจของสังคมจึงไม่มีขอบเขตเกินไปกว่าความผาสุกร่วมกัน สัญญาสังคมนั้น อาจเกิดขึ้นโดยปริยาย แต่ต้องมี และรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลได้ก็ด้วยความยินยอมของผู้ถูกปกครองเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลในทัศนะของล็อกนั้นเป็นรัฐบาลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้ได้รับมอบหมาย (trustee) จากประชาชน และประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้ก่อตั้ง (trustor) และผู้รับประโยชน์ (beneficiary)

ด้วยเหตุนี้เอง แม้รัฐบาลจะมีอำนาจสูงสุดเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงผู้ทำแทนประชาชนเท่านั้น ประชาชนอาจเพิกถอนอำนาจที่ได้ให้ไว้กับรัฐบาลเมื่อใดก็ได้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึงเป็นบทบาทที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องมาตรฐานจริยธรรมในแง่ของการกระทำของตัวแทนในภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากตัวการ

จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะสามารถแบ่งแยกออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้คือ

- 1) จริยธรรมส่วนบุคคล
- 2) จริยธรรมสาธารณะ

¹¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 46-47.

ซึ่งสามารถสรุปความแตกต่างได้ดังนี้คือ¹²

1. ด้านพื้นฐานการครอบงำ

จริยธรรมส่วนบุคคล : โดยปัจเจกบุคคล

จริยธรรมสาธารณะ: โดยประชาคม

2. ที่มา

จริยธรรมส่วนบุคคล:เกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องระหว่างบุคคลในสังคม

จริยธรรมสาธารณะ:เกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องของสถาบันหรือองค์กรที่กำหนด

มาตรฐานความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล

3.ภารกิจ

จริยธรรมส่วนบุคคล:ความประพฤติของบุคคลแต่ละคนซึ่งประเมินได้จากระดับของศีลธรรมภายในจิตใจของบุคคลนั่นเอง

จริยธรรมสาธารณะ:ความประพฤติของบุคคลที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อบทบาทของสถาบันหรือองค์กรที่บุคคลเหล่านั้นสังกัดอยู่ ซึ่งประเมินได้จากการปฏิบัติตามความจำเป็นเท่าที่จะก่อให้เกิดผลดีหรือสิ่งดี ๆ ให้แก่สถาบันหรือองค์กรที่เขาสังกัดนั้น

4. เนื้อหา

จริยธรรมส่วนบุคคล:ความเป็นมนุษย์ซึ่งมีความต้องการเพื่อน ต้องการความสุข ต้องการให้รัฐสถาปนาบัญญัติกฎหมายที่เคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลมากขึ้น ความต้องการที่จะได้รับการปฏิบัติที่ยุติธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ การพูดความจริง ฯลฯ

จริยธรรมสาธารณะ: มีเนื้อหาเหมือนกันกับจริยธรรมส่วนบุคคล

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึงต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่ามาตรฐานของปัจเจกชน กล่าวคือ นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมส่วนบุคคลแล้วยังต้องถูกประเมินด้วยมาตรฐานจริยธรรมสาธารณะอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้น กำลังดำรงตำแหน่งในสถานะหรือบทบาทใดเป็นสำคัญ

¹² วุฒิมพงษ์ พาณิชย์สวอย, "การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ," (วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 12-14.

2.3.3 ความถูกต้องตามกฎหมายของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

(The Legitimacy of Personal Gain)

2.3.3.1 การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

มนุษย์ทุกคนต่างก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยกันทั้งนั้น แต่การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเช่นนั้น จะเป็นการแสวงหาที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำในการแสวงหาผลประโยชน์ของปัจเจกชนจะต้องไม่ไปก้าวก่ายผลประโยชน์ของกันและกัน โดยกฎหมายจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมไม่ให้คนในสังคมคนหนึ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไปจนไปก้าวก่ายการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลอื่น ประเด็นสำคัญคือ จะใช้อะไรเป็นมาตรฐานหรือหลักการในการกำหนดให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยหลักการดังกล่าวจะต้องเป็นหลักการที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลอันเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แต่ในขณะเดียวกัน หลักการเช่นนั้น ก็ต้องป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับการมอบหมายจากประชาชนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวบุคคล โดยการเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจอย่างอิสระ (independence) หรือการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นกลาง (interfering with objective judgment) จนทำให้เกิดผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการในการพิจารณาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั่นเอง

2.3.3.2 การจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพนั้นถ้าไม่มีขอบเขตจำกัดเลย สภาวะอนาธิปไตย (anarchie) ก็จะเกิดขึ้น เหมือนครั้งมนุษย์ยังอยู่ในสังคมเถื่อน เพราะทุกคนจะใช้เสรีภาพอย่างเต็มที่และจะกระทบชีวิตทรัพย์สิน ร่างกายผู้อื่น จนทำให้ผู้แข็งแรงเท่านั้นที่อยู่ในสังคมได้ ผู้อ่อนแอต้องตกเป็นทาสและถูกจำกัดเสรีภาพหมด การมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงเป็นเหตุใหญ่ให้เกิดการใช้เสรีภาพ การเข้ามารวมกันเป็นสังคมยอมรับอำนาจการเมืองเหนือตนเป็นรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ก็เพื่อให้อำนาจสูงสุดนั้นสูงเหนือทุกคนเป็นกรรมการคอยรักษากฎกติกาไม่ให้ผู้เข้มแข็งกว่าใช้เสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตรังแกผู้อ่อนแอกว่า¹³

ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสังคมและคุ้มครองเสรีภาพของผู้อื่น และในการจำกัดเสรีภาพของบุคคล รัฐต้องตรากฎหมายดังกล่าวมาจำกัดสิทธิเสรีภาพและกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนด้วยตามครรลองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อการคุ้มครองสังคมให้มีความสงบสุขนั้น ในขณะเดียวกันก็ยังคงมี

¹³ George Burdeau, *Libertes publiques*.(Paris:LGDJ,4,ed,1972),pp.19-20.

เสรีภาพอยู่ด้วย¹⁴ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การที่รัฐจะออกกฎหมายใดขึ้นมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐ การจำกัดสิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นจะต้องมาจากเจตจำนงร่วมกันของคนในรัฐนั้น ๆ โดยในรัฐสมัยใหม่ การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะปรากฏอยู่ในคำปรารภหรือบทบัญญัติหมวดใดหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติบทจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 50 ความว่า

มาตรา 29 " การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม "

มาตรา 50 " บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ "

ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายใดขึ้นเพื่อห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะในระหว่างดำรงตำแหน่งและภายหลังการพ้นจากตำแหน่ง จึงจำเป็นต้องพิจารณาขอบเขตการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย

¹⁴ เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด , 2547), หน้า 32.

2.3.3.3 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์

2.3.3.3.1 เจตนาภรณ์ในการควบคุมเพื่อลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้อง

ในการปฏิบัติภารกิจของรัฐนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ มิใช่อาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานที่ได้รับมาจากประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องวงศาคุณาญาติ มาตรการในการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์นอกจากจะเป็นการลดทอนอิทธิพลอันไม่ถูกต้องเช่นว่าแล้ว ยังเป็นมาตรการที่คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐอันเป็นการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศและความไม่เป็นธรรมในสังคมด้วย เพราะเหตุที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจะเป็นผู้ที่มีอำนาจรัฐมาก ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งราชการ จะต้องมีการตัดสินใจต่าง ๆ ในการดำเนินการตามภารกิจของรัฐหลายประการ หากผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตัดสินใจแทนรัฐโดยการตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวก็จะเป็นการตัดสินใจที่ส่งผลเสียต่อประชาชนและรัฐได้

2.3.3.3.2 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์กับมาตรการในการป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption)

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การขัดกันของผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่การงานในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งอาจเป็นการละเมิดทั้งทางจริยธรรมและละเมิดกฎหมาย โดยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของการทุจริต (Corruption) โดยจัดอยู่ในกลุ่มทุจริตสีเทา (gray area of corruption) ซึ่งมาตรฐานของการกำหนดว่าพฤติกรรมใดจะจัดว่าเป็นการทุจริตสีเทานั้น ขึ้นอยู่กับการประเมินคุณค่าความประพฤติของคนในสังคมของแต่ละประเทศ ในแต่ละสังคมอาจจะมีค่านิยมในเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกัน

2.3.3.3.3 การควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักการไม่มีส่วนได้เสีย (impartiality) หรือการไม่มีอคติ (rule against bias) เป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ (natural justice) และเป็นที่มาของหลักการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์สาธารณะ สำคัญคือ ผู้พิจารณาจะต้องไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในการพิจารณา ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ เพื่อประโยชน์ในความไว้วางใจในการบริหารหรือการปกครองของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะคำนึงถึงความสำคัญของการเป็นตัวแทนของสถาบันที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดของรัฐ และเพื่อเป็นหลักประกันความเชื่อถือและไว้วางใจแก่สาธารณชนในการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับในประเทศไทย หลักการไม่มีส่วนได้เสียนี้มาจากความคิดที่ว่า ผู้พิพากษาจักต้องตั้งตนให้สุจริตทั้งในสายตาของคุณความและบุคคลภายนอก ฉะนั้น ผู้พิพากษาไม่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องกับคุณความหรืออรรถคดีนั้น ๆ ไม่ว่าในทางใด เพราะหากเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องเสียเองแล้ว โอกาสจะลำเอียงเข้าข้างคุณความฝ่ายนั้นฝ่ายนี้ เพราะมือคดีย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย¹⁵

ในคดีปกครอง บทบัญญัติที่ใช้เป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นคู่กรณีเสียเอง หรือเป็นคู่สมรส คู่หมั้น ญาติ ผู้แทนโดยชอบธรรม ญาติ เจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี ต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลว่าเขาจะทำหน้าที่เป็นกลางได้ ถ้ามีข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องถอนตัวหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องก็อาจคัดค้านได้ (มาตรา 13 ถึงมาตรา 15) นอกจากนี้อาจมีเหตุอื่น ๆ ที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการอาจพิจารณาเรื่องทางปกครองอย่างไม่เป็นกลางได้ เขาเหล่านั้นก็อาจถูกคัดค้านได้เช่นกัน (มาตรา 16) อย่างไรก็ตาม การยึดหลักความเป็นกลางในสองเรื่องนี้อาจกระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ จึงมีข้อผ่อนปรนยืดหยุ่นในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้มีการใช้ขั้นตอนการคัดค้านทำให้เวลาเนิ่นนานออกไป จะเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่อาจเยียวยาได้ และไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็มีอำนาจพิจารณาสั่งการต่อไปได้ (มาตรา 17)¹⁶

จากแนวความคิดเรื่องหลักการไม่มีส่วนได้เสียนี้เอง ต่อมาได้เป็นที่มาของกลไกในการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์ของการลงทะเลเบียนผลประโยชน์ของสมาชิกวุฒิสภาหรือการแจ้งผลประโยชน์ต่อสาธารณชนและการถอนตัวจากกิจกรรมหรือการลงคะแนนเสียงในการประชุมและเป็นที่มาของข้อห้ามต่าง ๆ ในหมวดว่าด้วยการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531)

¹⁶ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 .พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539)

2.4 ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ผู้เสนอทฤษฎีนี้คือมองเตสกีเออ (Montesquieu) ซึ่งเป็นนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่า ในการใช้อำนาจอธิปไตย จะต้องแบ่งอำนาจออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้อำนาจแต่ละอำนาจนั้นเกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน ไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งโดยเด็ดขาด เป็นแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพราะหากอำนาจสูงสุดอยู่ที่คนเพียงคนเดียวหรือองค์กรเดียว อาจจะทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ซึ่งผลของการใช้อำนาจดังกล่าวจะทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนจะขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ว่าหลักการและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนี้ ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มิใช่อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือจะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจ (checks and balances) ระหว่างกันและถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็คือการคานและดุลอำนาจนั่นเอง¹⁷

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งมีหลักการสำคัญดังนี้คือ¹⁸

- (1) ไม่แบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด
- (2) สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นสถาบันหลัก มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยตรง
- (3) คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีจะเข้าดำรงตำแหน่งได้ต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อน และยังคงอยู่ในตำแหน่งได้ ตราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง
- (4) นายกรัฐมนตรีอาจยุบสภาได้
- (5) ประมุขของรัฐอาจเป็นประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์ก็ได้

¹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. หน้า 175.

¹⁸ มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546)

นอกจากนี้ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจยังเป็นที่มาของหลักประกันเรื่องความเป็นอิสระ เอกสิทธิ์และคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในการอภิปรายในที่ประชุมสภาเพื่อทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยไม่ตกอยู่ภายใต้ความกดดันหรืออาณัติใดจากฝ่ายบริหาร รวมถึงการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการออกข้อบังคับการประชุมและอื่น ๆ เกี่ยวกับงานของสภานั้น ๆ ได้ กล่าวคือ ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาจะแสดงถึงความเป็นอิสระของสภาต่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารซึ่งเป็นหลักการตามธรรมเนียมประเพณีประชาธิปไตยและตามรัฐธรรมนูญ¹⁹ ซึ่งเรื่องที่จะบรรจุในข้อบังคับของสภามีหลายเรื่องด้วยกัน เช่น อำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา วิธีการประชุม การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การดำเนินการของคณะกรรมการธิการ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ เป็นต้น

ลักษณะในทางกฎหมายของข้อบังคับนั้นมีอยู่ด้วยการหลายประการ ดังนี้คือ²⁰ **ประการแรก** ข้อบังคับสภาจะเป็นมติหรือข้อตกลงซึ่งเกิดขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่สภาเดียว แตกต่างจากพระราชบัญญัติคือ จะต้องออกไปโดยผลแห่งการลงมติของทั้งสองสภา และเมื่อมีสภาใดลงมติให้ใช้ข้อบังคับของตนแล้วก็ไม่ต้องเสนอไปยังรัฐบาลให้นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายพระมหากษัตริย์หรือเสนอประมุขของประเทศเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่ประธานแห่งสภานั้น ๆ เป็นผู้ลงนามประกาศใช้เอง ข้อตกลงของสภานี้ได้กระทำไปภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ **ประการที่สอง** ข้อบังคับจะเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันต่อสภาซึ่งลงมติให้ใช้ดูเดียวกับบทบัญญัติกฎหมาย **ประการที่สาม** ข้อบังคับเป็นบทบัญญัติประจำตลอดไป ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าสมาชิกของสภาชุดใหม่หรือชุดต่อ ๆ ไปก็ต้องปฏิบัติตามตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ประการสุดท้ายคือ ข้อบังคับมีลักษณะเป็นบทบัญญัติภายในของสภาเท่านั้น จะยกเอาไปอ้างอิงใช้บังคับภายนอกไม่ได้ เช่น ในศาลเป็นต้น ตัวอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1882 ศาลสูงสุดของฝรั่งเศสได้ปฏิเสธไม่ยอมรับรู้ในเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้ร้องขอต่อศาลในกรณีที่เขาถูกยึดเงินเดือนไว้เกี่ยวกับการทำผิดวินัย

ข้อบังคับสภาจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีความบกพร่องหรือบัญญัติไว้ไม่ครบถ้วน ซึ่งข้อบังคับของการประชุมสภาของประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลทั้ง

¹⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคหนึ่ง ความนำทั่วไป. โครงการตำรา ชุดตำรา ลำดับที่ 5, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524)

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214-215.

จากรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป และประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาของไทยก็มีที่มาจากข้อบังคับการประชุมสภาและรัฐธรรมนูญประกอบกัน ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปเมื่อถึงบทที่ว่าด้วยแนวความคิดและความเป็นมาของประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา

2.5 ทฤษฎีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

(1) การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญนำสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติกับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมาบัญญัติไว้เพื่อให้สิทธิดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้จริง

(2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวความคิดดังกล่าวมีขึ้นเพื่อป้องกันหรือลดข้อเสียที่เกิดจากพฤติกรรมและการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยกำหนดวิธีการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

(3) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล

แนวความคิดดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้องค์กรทางการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยวิธีการวางหลักให้องค์กรทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือฝ่ายรัฐบาลนั้น อยู่ในสถานภาพที่มั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งที่เป็น เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่รับเอาแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้เช่นกัน โดยในส่วนของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้หลายประการ กล่าวคือ ในส่วนของการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐสภามีหน้าที่ตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องมีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไปและจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ๆ ด้วย

สำหรับการตรวจสอบอำนาจรัฐ รัฐสภามีบทบาทในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย²¹ หรือกรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาเห็นว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้²²

นอกจากนี้ รัฐสภายังมีบทบาทในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในการใช้อำนาจรัฐ โดยอาศัยกลไกของการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 303 – 304 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการอาศัยการทำงานของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอันอาจส่งผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้

ในส่วนของ การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญได้วางมาตรการในการทำให้การใช้อำนาจภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยสุจริตมากขึ้น มีการกำหนดข้อห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ การห้ามรัฐมนตรีเป็นหรือคงไว้ซึ่งการเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท การกำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภา การกำหนดให้การประชุมรัฐสภามีสมัยประชุมสมัยหนึ่งให้มีกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมนิติบัญญัติ การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามสดนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนได้²³ เป็นต้น

²¹ มาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

²² มาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

²³ มาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

2.6 แนวความคิดเกี่ยวกับการเป็นตัวแทน

ในโลกยุคปัจจุบันนี้ การที่สังคมใดสังคมหนึ่งจะมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) โดยที่คนในสังคมเข้าร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยตนเองนั้น เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะคนเราย่อมมีความคิดเห็นหลากหลายที่แตกต่างกันและหากคนในสังคมนั้นมีเป็นจำนวนมาก เป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องมีระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representation)

แนวคิดเรื่องการเป็นตัวแทนอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภทคือ²⁴

(1) เป็นผู้ได้รับความไว้วางใจให้ตัดสินใจแทน (trustee)

ตัวแทนประเภทนี้ คือผู้ที่ประชาชนเลือกให้ไปใช้ความคิดพิจารณาแทนประชาชน เมื่อได้รับเลือกเข้าเป็นตัวแทนแล้ว ตัวแทนลักษณะนี้ไม่จำเป็นต้องคิดเหมือนประชาชน แต่ให้ใช้ความคิดโดยอิสระ เพราะประชาชนมอบความไว้วางใจในตัวเขาแล้วว่าเขาจะไปคิดและกระทำการใด ๆ ได้โดยสิทธิ์ขาดได้อย่างดีที่สุด โดยที่ประชาชนไม่ต้องคอยห่วงพะวง เอ็ดมันด์ เบอิร์ค (Edmund Burke), 1729-1797) นักการเมืองและปรมาจารย์ของลัทธิอนุรักษนิยม ชาวอังกฤษเป็น คนสำคัญที่เสนอแนวคิดหรือทฤษฎีการเป็นตัวแทนแบบทริสต์

(2) เป็นตัวแทนถือสาสน์คล้ายบุรุษไปรษณีย์ (delegate)

ตัวแทนประเภทนี้เกิดจากแนวความคิดที่ว่า อำนาจและเจตจำนงที่ถูกต้อง เหมาะสม และมีเหตุผลนั้นยังเป็นของประชาชนโดยเต็มเปี่ยม สังคมสมัยใหม่อาจมีประชากรมากมายจนประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจและพิจารณาของตนโดยตรงในการปกครองบ้านเมืองได้ ดังนั้น พวกเขาจึงเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทน แต่ตัวแทนไม่ได้เข้าไปคิดเอง ตัวแทนเพียงแต่นำความคิดของประชาชนเข้าไปแสดงออกให้มีผลทางปฏิบัติเท่านั้น ตัวแทนแบบนี้อาจเปรียบเทียบได้กับตัวแทนการขายหรือตัวแทนจำหน่าย (sales representatives) หรือทูต (ambassadors) ซึ่งไม่มีสิทธิเข้าไปจัดการเปลี่ยนแปลงสินค้าหรือไปแก้ไขพระราชสาสน์ หรือหนังสือสัญญาทางไมตรีใด ๆ ตามใจชอบ

(3) เป็นผู้ไปปฏิบัติพันธกิจที่ตนสัญญากับประชาชนไว้ (mandate)

เป็นตัวแทนที่มีบทบาทหน้าที่อยู่กึ่งกลางระหว่างแบบที่หนึ่งกับแบบที่สอง จะเห็นได้ว่า ตัวแทนแบบทริสต์นั้น ใช้พิจารณาอย่างอิสระเต็มที่ ส่วนตัวแทนแบบเดเลเกตเกือบจะไม่ต้องใช้พิจารณาของตนเองเลย ตัวแทนแบบเมนเดต นับเป็นตัวแทนแบบทางสายกลาง

²⁴ สมเกียรติ วันทะนะ, อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย, พิมพ์ครั้งที่ 1. (นครปฐม:

โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม, 2544)

กล่าวคือ ตัวแทนแบบนี้เริ่มต้นด้วยการเสนอพันธสัญญากับประชาชน และเมื่อได้รับความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนเขาก็ต้องใช้ความสามารถและวิจารณญาณของตนเองในการทำให้พันธสัญญาที่เขาสร้างไว้นั้นบรรลุผล ตัวแทนแบบเมนเดตจึงไม่มีอิสระเท่าตัวแทนแบบทรัสตี แต่ก็ยังมีอิสระกว่าตัวแทนแบบเดเลเกต

(4) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มหรือสัดส่วนของกลุ่มในสังคมโดยรวม (representative cross-section) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นตัวแทนแบบย่อส่วน (resemblance)

ตัวแทนลักษณะนี้ทำหน้าที่เหมือนเป็นส่วนย่อยของสังคมใหญ่ เช่น ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มบุคคลที่มีเพศเดียวกันกับตน ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มคนที่นับถือศาสนาเดียวกันกับตน ตัวแทนบางคนทำหน้าที่แทนกลุ่มบุคคลที่มีอาชีพเดียวกับตน เป็นต้น กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า สังคมใหญ่ของเขาก็ควรจะมีสัดส่วนที่สอดคล้องกันหรือกล่าวได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรควรจะเป็นภาพจำลองหรือการย่อส่วนของสังคมนั้น ๆ ให้ใกล้เคียงที่สุด

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น " การเลือกตั้ง " (popular election) เป็นกลไกทางการเมืองสมัยใหม่ที่ทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ทางการเมืองหรือที่ปัจจุบันเรียกว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังเป็นกลไกที่ประชาชนสามารถใช้เปลี่ยนรัฐบาลที่ตนเองไม่ชอบได้อย่างสันติวิธีด้วย การเลือกตั้งถือเป็นเครื่องมือทางการเมืองสมัยใหม่ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งในแง่ของการแบ่งงานกันทำทางการเมือง (division of labour in politics) ทำให้ได้บุคคลเข้าสู่ระบบการเมืองเป็นวาระอย่างสม่ำเสมอ เจตนารมณ์ของประชาชนถูกแสดงออกโดยทางอ้อม คือโดยผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนในรัฐสภา ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าระบบผู้แทนนั้น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองอยู่ในลักษณะเป็นรูปแบบทางความคิด ในทางความเป็นจริง ผู้ที่ใช้อำนาจปกครองคือรัฐบาล ในการเลือกตั้งนั้น ถ้าจะพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่า ประชาชนแต่ละคนในฐานะผู้เลือกตั้ง มีบทบาทอย่างจำกัด ผู้เลือกตั้งมีโอกาสดูเพียงพิจารณานโยบายที่เป็นข้อเสนอให้เลือกเท่านั้น เช่นเดียวกับตัวบุคคลที่จะเลือกไปเป็นผู้แทนก็อยู่ในลักษณะเลือกตัวบุคคลที่เขาเสนอให้เลือก การเลือกตั้งจึงอยู่ในฐานะเป็นการเลือกในสิ่งที่ถูกกำหนดให้เลือก ซึ่งคล้ายกับรับลงมติเท่านั้น ผู้เลือกตั้งจึงมิได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการดำเนินงานในรัฐสภา ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้กล่าวว่าโดยเนื้อหาแล้วประชาชนมีอิสระเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากนั้นมิได้มีอิสระอีกต่อไป ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองจึงย้ายจากประชาชนไปอยู่ที่ผู้แทนของประชาชน²⁵

²⁵ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535)

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเป็นตัวแทนจะให้ความสำคัญกับคุณสมบัติเฉพาะบุคคลที่จะกระทำหน้าที่แทนองค์กรหรือแทนบุคคลอื่น ซึ่งก็คือรัฐสภาและประชาชนนั่นเอง ทำให้สมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภาและประชาชนที่ เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาให้มาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ จำเป็นต้องซื่อสัตย์ต่อองค์กรและต่อประชาชนด้วยการไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ หากสมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนข้อห้ามใด ๆ ในการควบคุมการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะก็เท่ากับว่าสมาชิกรัฐสภาไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภาและประชาชนที่ เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาให้มาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัตินั่นเอง.