

เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

ว่าด้วยเรื่องของ ประมวลจริยธรรม

สุภรณ์ ยิ่งวรรณ*

เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินสัญญาเพื่อมุ่งสร้างคุณธรรมจริยธรรม

ระหว่างวันที่ ๒๔ - ๒๕ เมษายน ๒๕๕๗

ณ ห้องคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ โรงแรมรามาริเด้นส์ กรุงเทพฯ



* นักวิชาการอาวุโสระดับสูง สำนักส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ² (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2552) ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินการด้านจริยธรรม 3 ประการ ดังนี้

1. เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

2. ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม

3. รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานด้านจริยธรรมออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่

1. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/ สมาชิกวุฒิสภา/ ข้าราชการการเมือง) และระดับท้องถิ่น (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด/ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล/ สมาชิกสภาเทศบาล)

2. ข้าราชการ ตามกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ

จากภารกิจ 3 ประการข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เริ่มดำเนินการด้านการเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทเป็นอันดับแรก เนื่องจากมาตรา 304 บัญญัติให้หน่วยงานดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

คำว่า “ประมวลจริยธรรม” ถือเป็นศัพท์ใหม่ที่ยังไม่เคยมีปรากฏในสังคมไทยมาก่อน ดังนั้น ในช่วงแรกของการดำเนินการด้านการจัดทำประมวลจริยธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาเพื่อจัดวางระบบหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้น และมีมติให้ในการจัดทำประมวลจริยธรรมดังกล่าวจะต้องมีค่านิยมหลัก (Core Value) 9 ประการเป็นอย่างน้อย ทั้งนี้ หน่วยงานอาจมีค่านิยมหลักประการอื่นเพิ่มเติมได้อีก เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงการจัดทำประมวลจริยธรรม/จรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพด้วย

2 มาตรา 244(2) ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

.....

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280

องค์ประกอบของประมวลจริยธรรม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 กล่าวถึงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยประมวลจริยธรรมดังกล่าวควรประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ

1. มาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งเป็นบทสสาร บัญญัติของประมวลจริยธรรม กำหนดว่าสิ่งใดควรทำ สิ่งใดไม่ควรทำ (Do & Don't)
2. กลไก และระบบบังคับการ (Mechanism & System)
3. ขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำ

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 280 วรรคท้ายยังกำหนดไว้ว่า หากปรากฏเหตุว่าการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรง หรือกลไกบังคับการจะดำเนินการไปด้วยความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าไปไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะได้

มาตรฐานทางจริยธรรม: สิ่งใดควรทำ สิ่งใดไม่ควรทำ (Do & Don't)

หลังจากที่ได้มีการมอบอำนาจหน้าที่ด้านจริยธรรมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เร่งสร้างแนวทางและมาตรฐานในการดำเนินการด้านจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทั่วประเทศจะได้ใช้เป็นหลักดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยในเบื้องต้นผู้ตรวจการแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์

และแนวทางการดำเนินการด้านจริยธรรมขึ้น 1 ชุด เพื่อพิจารณากรณีดังกล่าว โดยผลการพิจารณาระดมความคิดของคณะกรรมการชุดนี้ ได้ก่อให้เกิดมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก หรือ Core Values ขึ้น 9 ประการ ได้แก่

1. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
2. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อ
3. การยึดถือผลประโยชน์ของชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
4. การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
5. การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
6. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
7. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานรักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
8. การยึดมั่นในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
9. การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

เมื่อได้มาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก 9 ประการดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐทั่วประเทศ นำเอามาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก หรือ Core Values ทั้ง 9 ประการ บรรจุไว้ในส่วนสารบัญญัติของประมวลจริยธรรมทุกฉบับ โดยให้ถือเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมหลักของทุกหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2550

กลไก และระบบบังคับการ (Mechanism & System)

หลังจากที่ได้กำหนดสารบัญญัติของประมวลจริยธรรมในเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก หรือ Core Values ทั้ง 9 ประการแล้ว องค์ประกอบของประมวลจริยธรรมในลำดับถัดมา คือเรื่องของกลไก และระบบบังคับการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

- กลไก หมายถึง “ใคร” (Who) ที่ประมวลจริยธรรมกำหนดให้เป็นผู้บังคับการตามประมวลจริยธรรมนั้น ๆ ซึ่งมีหลายแนวคิด เช่น อาจแต่งตั้งตัวบุคคล หรือมอบหมายของค์กรภายในหน่วยงานนั้น หรืออาจแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ (ทั้งแบบถาวร หรือเฉพาะเรื่อง)เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

- ระบบ หมายถึง “ทำอย่างไร” (How หรือ Procedure) เมื่อมีการแต่งตั้งใครแล้ว จะให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีกระบวนการดำเนินการอย่างไรเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

ขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำ

เป็นเรื่องของการลงโทษ เมื่อกลไกบังคับการได้ตรวจสอบแล้วพบว่าบุคคลได้กระทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมจริง ซึ่งการพิจารณาเรื่องความร้ายแรงนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรกำหนดแนวทางพิจารณาเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงได้สั่งการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือแจ้งทุกหน่วยงานทั่วประเทศ เพื่อนำแนวทางการพิจารณาความร้ายแรงดังกล่าวไปใช้ประกอบการดำเนินการตรวจสอบทางด้านจริยธรรมแล้ว โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. ผู้ดำเนินการสั่งการลงโทษ
2. เหตุผลอันควรนำมาประกอบการพิจารณาโทษ
3. บทลงโทษของผู้ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม
4. ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด กรณีเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบ

สำหรับการสร้างมาตรฐานการลงโทษตามความร้ายแรงของการกระทำ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในเบื้องต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดแนวทางการพิจารณาความร้ายแรงของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมไว้ 8 ประการ คือ

1. พฤติกรรมของการฝ่าฝืน
2. ความจงใจหรือเจตนา
3. มูลเหตุจูงใจ
4. ความสำคัญและระดับตำแหน่งตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฝ่าฝืน
5. อายุ ประวัติ และความประพฤติในอดีต
6. สภาพแวดล้อมแห่งกรณี
7. ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืน
8. เหตุอันสมควรนำมาประกอบการพิจารณาแล้วแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศ

เพื่อนำไปบรรจุในประมวลจริยธรรมของตนเอง หรือนำไปใช้ในการพิจารณาความร้ายแรงของการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมในองค์กรของตนเองให้เป็นมาตรฐานต่อไป

การดำเนินการและติดตามการจัดทำประมวลจริยธรรม

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการติดตาม เร่งรัด และมีหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละ

ประเภททั่วประเทศดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรม มาโดยตลอด และตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2550 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เชิญชวนหน่วยงานของรัฐ แต่ละประเภท มาร่วมกันประชุมเชิงปฏิบัติการ รวมถึงบรรยายให้ความรู้เพื่อแนะนำการจัดทำประมวลจริยธรรม การปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ตลอดจนเป็นผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำการประเมินประมวลจริยธรรมมาโดยตลอด นอกจากนี้ ยังร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการให้คำปรึกษาและตอบคำถามทางโทรศัพท์และทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทั่วประเทศมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำประมวลจริยธรรม และประมวลจริยธรรมของแต่ละหน่วยงานจะได้มีองค์ประกอบ และเนื้อหาสาระเป็นมาตรฐานเดียวกัน และจัดส่งประมวลจริยธรรมมาเก็บไว้ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลด้านจริยธรรมของประเทศต่อไป

จากการตรวจสอบประมวลจริยธรรมที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดส่งมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า ในเชิงปริมาณวิเคราะห์ หน่วยงานของรัฐมีการจัดประมวลจริยธรรมเกือบครบถ้วนแล้ว ในกลุ่มเป้าหมายทุกประเภท ขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจสอบในเชิงคุณภาพวิเคราะห์ ว่าประมวลจริยธรรมเหล่านั้น มีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ และมีเนื้อหาเหมาะสมหรือไม่ หากประมวลจริยธรรมที่ได้จัดส่งมาไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จะดำเนินการประสานงานไปยังหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะและคำแนะนำต่อไป

สำหรับการจัดทำรายงานสถิติการจัดทำประมวลจริยธรรม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบและจัดทำสถิติการจัดทำประมวลจริยธรรมที่ปรับปรุงให้ทันสมัยและรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้บริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นประจำทุกเดือน และนำลงรายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อทราบเป็นประจำทุกปี

ตามที่ได้กล่าวในตอนต้นว่าการดำเนินงานด้านจริยธรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินมีทั้งสิ้น 3 ประการ ในฉบับนี้ ได้ทราบและเข้าใจถึงภารกิจการทำงานด้านประมวลจริยธรรมมาโดยละเอียดแล้ว ในฉบับหน้าจะเป็นการดำเนินงานด้านการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม ซึ่งถือเป็นภารกิจใหญ่และสำคัญมากสำหรับสังคมไทยในปัจจุบันที่เต็มไปด้วยความสับสน วุ่นวาย ซึ่งสาเหตุของความสับสน วุ่นวายต่าง ๆ เหล่านี้ กล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่มนุษย์ขาดความมีคุณธรรม จริยธรรม แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจะเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกและปลูกจิตสำนึกด้านจริยธรรมให้กับมนุษย์ในสังคมไทยได้อย่างไร จะได้นำเสนอในฉบับต่อไป

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. 2552. **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552.**