

มาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ – ฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๐)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้มีการบัญญัติเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมไว้ในฐานะที่เป็นเรื่องสำคัญ โดยมาตรา ๗๗ กำหนดให้ “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มีมติเห็นชอบแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ โดยกำหนดให้รัฐจัดทำ “ค่านิยมสร้างสรรค์สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ ก.พ. ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ มีมติเห็นชอบให้นำค่านิยมสร้างสรรค์ไปเป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของทุกส่วนราชการ

ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์ ๕ ประการ ได้แก่

๑. การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
๒. ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ
๓. การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
๔. การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
๕. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

อย่างไรก็ตาม ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ยังขาดสภาพบังคับ (Sanction) เพราะไม่มีบทกำหนดโทษว่า หากมีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษอย่างไร อีกทั้ง ไม่ได้กำหนดหน่วยงานที่จะกำกับดูแล การจัดทำประมวลจริยธรรมการคุ้มครองการละเมิดประมวลจริยธรรม รวมถึงไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกด้านจริยธรรมและจิตสำนึกที่ดี ทำให้การขับเคลื่อนภารกิจด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ จึงได้กำหนดให้ “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น...” และมาตรา ๒๘๐ กำหนดให้ “...ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม...” และมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่งถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐” จุดเด่นที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักในการพิจารณาสรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ

รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดค่านิยมหลัก สำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการ ดังนี้

๑. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
๒. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
๓. การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่า ประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
๔. การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
๕. การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
๖. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
๗. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
๘. การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
๙. การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๖ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ ดังนี้

รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐ อื่นๆ ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการ สาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการ ประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตาม ระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการ ป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็น การก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการ แต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

ในมาตรา ๒๕๘ ข. (๔) ได้กำหนด “ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา” นอกจากการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๙ “ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ

และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษา เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดเจน ด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใด มีลักษณะร้ายแรง”

สำหรับการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการ คณะรัฐมนตรีในการประชุม เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ มีมติมอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับดูแลให้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ การดำเนินการเตรียมการให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้ ก.พ. รับผิดชอบการจัดทำ มาตรฐานทางจริยธรรมบุคคลของหน่วยงานของรัฐร่วมกับ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ โดยผลจากการ ประชุมร่วมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ ได้กำหนดค่านิยมหลัก สำหรับการเป็นข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ๗ ประการ ได้แก่

๑. ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศอันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒. ชื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบ
ต่อหน้าที่

๓. ยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

๔. ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และมีจิต
สาธารณะ

๕. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

๖. ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

๗. ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์
ของทางราชการ

การนำมาตรฐานทางจริยธรรมมาปรับใช้ให้เกิดผล
เป็นรูปธรรมควรเป็นการดำเนินการในเชิงบวก หรือเป็นการ
“ป้องปราม” โดยนำไปยึดโยงกับการบริหารทรัพยากรบุคคล
เช่น การกำหนดให้มีการนำผลการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ
ตามมาตรฐานทางจริยธรรม หรือประมวลจริยธรรมของ
หน่วยงานไปใช้ในขั้นตอนบรรจุ แต่งตั้ง การประเมินผล
การปฏิบัติราชการ ซึ่งการดำเนินการทางจริยธรรมจะแตกต่าง
จากการดำเนินการลงโทษทางวินัยอันเป็นการดำเนินการ
ในเชิงลบ หรือ “ป้องปราบ”

สำหรับกลไกการขับเคลื่อนงานด้านจริยธรรม มุ่งเน้นให้ส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ และเสนอให้มี “คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเรียกว่า กมจ. เป็นคณะกรรมการ ระดับชาติ ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริม จริยธรรม รับผิดชอบการจัดทำและปรับปรุงมาตรฐาน ทางจริยธรรม ให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลต่าง ๆ วินิจฉัย ติความ หรือให้ความเห็น ในเรื่องที่ขัดแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรม ตลอดจนกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐาน ทางจริยธรรม เพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม